



SECTOR: Productivo

GRUPO: Agro

NOMBRE: Aportes para la mejora del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (D.G.S.G.)

Nota: el presente es un trabajo académico que representa la opinión de sus autores; la Fundación Wilson Ferreira Aldunate no asume posición al respecto aunque fomenta su publicación y distribución como aporte al debate nacional y a la búsqueda de consensos y acuerdos entre todas las fuerzas políticas.

Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
Dirección General de Servicios Ganaderos
Propuesta de Modificación Jurídica, Estructural y
Operativa

1. Consideraciones

La Dirección General de Servicios Ganaderos (DGSG) del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) es el Programa 5 de dicho Ministerio. Su cometido, como lo expresa el título, se encuentra relacionado al área ganadera, tanto en los aspectos que hacen a la salud animal, como a la organización de la producción con la finalidad, en ambos casos, de defender el patrimonio nacional y la salud de la población, velando por las condiciones para ello.

El sector pecuario, incluida la apicultura, exportó durante el año 2007, alrededor de mil setecientos millones de dólares y no es necesario decir lo importante que resulta en el contexto del total de las exportaciones. Esto va a seguir siendo así por muchos años, junto a los emprendimientos de otros sectores, que también pasan a ser destacados. Pero la producción pecuaria siempre ha sido “el caballito de batalla” que superando diferentes momentos y algunos muy críticos, como los vividos hace no más de seis años, “cincharon” la economía y la ayudaron (apalancaron) para que Uruguay resurgiera como País con su propia identidad.

Interesa poner a consideración además, la reputación del País por sus excelentes condiciones sanitarias animales y públicas veterinarias, protegiendo a sus pobladores y aportando por ello, bienestar social. El prestigio de Uruguay como País tanto desde el punto de vista sanitario animal, como por los productos de origen animal que garantizan la inocuidad de los alimentos, ya sea para el consumo interno como para

la exportación, representan la gran diferencia con otros. Existe una cristalinidad de procedimientos reconocida universalmente y una transparencia total, lo que representa un valor patrimonial a conservar y consolidar y esta consolidación se renueva día a día y marca, para el producto exportado, un plus que antes era patrimonio de otros países. Otro argumento a tener en cuenta, es la posición y directivas de la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) quien dirige el tema a nivel mundial, delegada por la Organización Mundial del Comercio (OMC). La OIE ha establecido algunos parámetros para garantizar un comercio internacional transparente y sin obstáculos.

Ha quedado bien claro que la calidad y garantía de un Servicio Veterinario Nacional pasa por estar integrado por técnicos con formación apropiada, responsabilidad en los aspectos de sanidad animal e inocuidad de los alimentos, capacidad para fijar, sin interferencias de ningún tipo, las condiciones del país que exporta o importa y al mismo tiempo que pueda ofrecer las garantías adicionales que el importador solicita (si tienen fundamento técnico) y **que las decisiones técnicas sean asumidas sin dependencia del poder político.**

Los países compradores de la producción pecuaria y también apícola en el caso presente de Uruguay, cada vez con mayor continuidad, realizan misiones para verificar la situación de sus clientes exportadores. Y esas misiones siempre tienden a incorporar nuevas exigencias en función de los avances tecnológicos y las pruebas de eficiencia de un servicio, tanto en los aspectos técnicos como documentales y de procedimiento, deben ser irreprochables. Uruguay vio impedidas sus exportaciones a la Unión Europea (UE) en el año 2001 no sólo por la Fiebre Aftosa que padecía en esos momentos, si no fundamentalmente por no poder garantizar el origen de los animales que llegaban a las plantas de faena. Con ingenio, para la época, Uruguay fue el primer país que identificó, individualmente, los animales a sacrificar, con la certificación profesional de origen, sanidad individual y predial y a diez días nada más, del cierre del último foco de Fiebre Aftosa, vio abierto

nuevamente el mercado de la Unión Europea (UE) y enseguida el de Israel. ¡Si será importante el tema!

Existirían muchos más fundamentos para incorporar a estas consideraciones, pero los mencionados parecen suficientes.

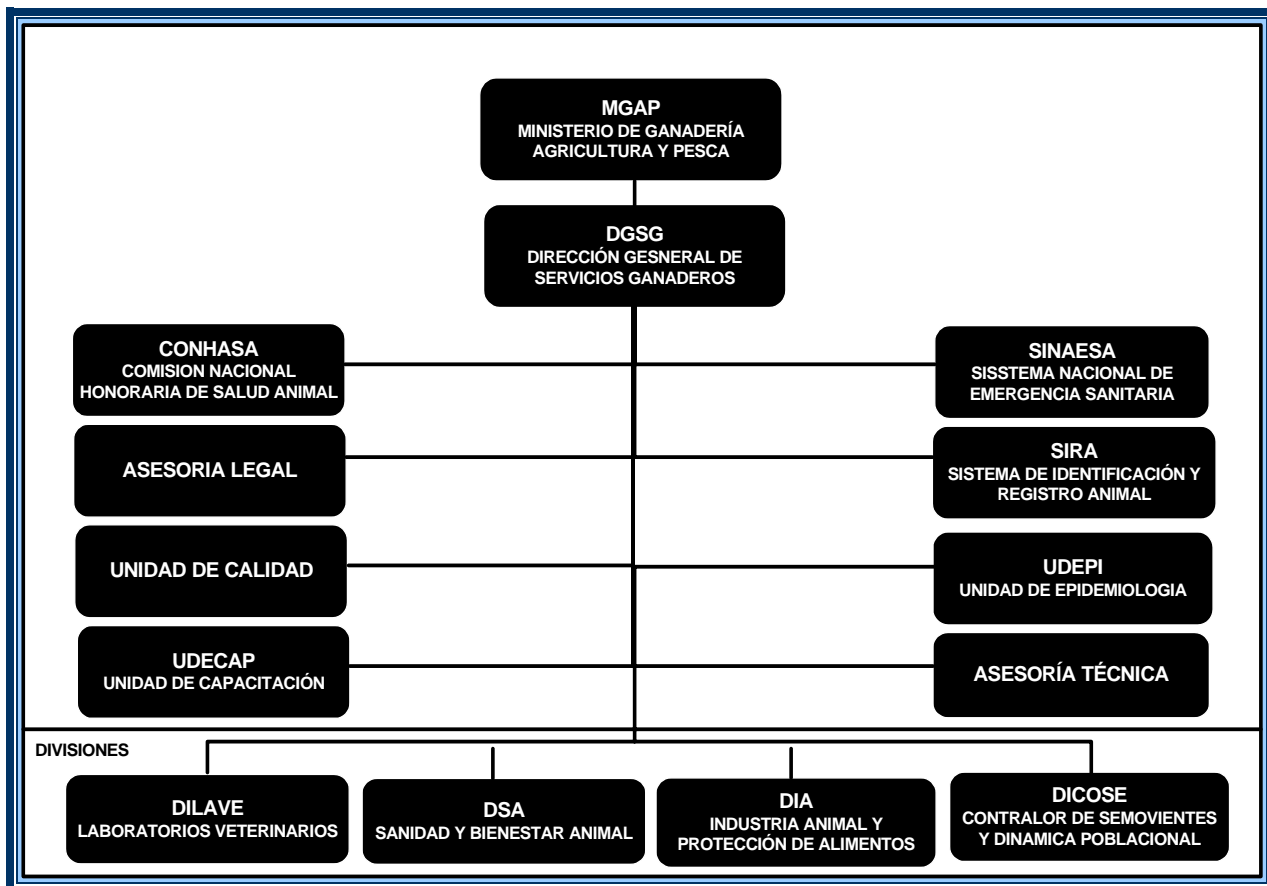
Por lo anterior, se van a presentar a continuación las áreas que son más sensibles de la DGSG, con los problemas constatados y que la perjudican en forma relevante, colocando el País en situaciones de verdadero riesgo para mantener su status. El documento se apoya en la importancia de la Institución en consideración, para la que se van a proponer soluciones tendientes a corregir sus deficiencias, así como otras propuestas originales para consolidar la institucionalidad y mejorar la capacidad operativa, en consonancia con lo trascendente que representa, controlar y garantizar los aspectos sanitarios y de inocuidad. Estas iniciativas procuran mejorar la DGSG y también mantener el País como líder en el campo internacional, reafirmando la condición, hoy vigente, de referentes.

2. Problemática de la DGSG

La DGSG está físicamente localizada en el 2° Piso del MGAP en Constituyente 1476, ocupando todo el mismo. Allí se encuentran la Dirección General y la Divisiones Industria y Sanidad Animal. La Dirección de Contralor de Semovientes (DICOSE) tiene su sede en calle Uruguay entre Julio Herrera y Rio Branco y la División Laboratorios Veterinarios Dr. Miguel C. Rubino, se ubica en Camino Maldonado Km 18 Departamento de Canelones.

En este último período de gobierno se han incorporado otras oficinas (**organigrama, Cuadro 1**) y con el nivel de jerarquía correspondiente, aunque no constituyen Divisiones.

CUADRO 1



*Aclaración: debe sustituirse “Unidad de calidad” por “Unidad Financiero-Contable”
Los nombres de las Divisiones son actualmente: Sanidad Animal, Industria Animal y Contralor de Semovientes*

Habiendo ya mencionado los fundamentos para tener una idea cabal de su importancia, corresponde describir las limitaciones para el cumplimiento de sus responsabilidades, así como las carencias en áreas que marcan una diferencia tanto cuantitativa como cualitativa y están referidas a:

- 2.1. Personal técnico, para-técnico, de servicios y administrativo;
- 2.2. Capacitación y actualización;
- 2.3. Materiales y equipamiento;
- 2.4. Presupuesto de la DGSG;
- 2.5. Capacidad de decisión;
- 2.6. Distribución de responsabilidades;
- 2.7. Participación del sector privado.

2.1. Personal técnico, para-técnico, de servicios y administrativo. (Cuadros 2, 3, 4)

Sin ninguna duda la principal limitante para el cumplimiento de las responsabilidades de la DGSG se encuentra en la dramática falta de personal a todos los niveles y la avanzada edad de los mismos.

Faltan casi la mitad de los técnicos que hoy reportan. No debe desconocerse que **el principal factor de respaldo a la situación sanitaria del país lo da la vigilancia epidemiológica**, que significa el seguimiento a nivel de todos los sectores, fundamentalmente a nivel predial, de la condición sanitaria de las distintas especies animales. Esto no se cumple y queda en manos de la profesión Veterinaria privada y del productor. ¿Qué garantías da el País en estas condiciones? Ninguna, desde el punto de vista estructural y donde el servicio oficial queda a merced de otros sectores, por muy buena voluntad que ellos tengan.

Se puede uno preguntar ¿por qué esto no ha generado problemas a nivel internacional? La respuesta es sencilla pero comprometedor: con los antecedentes de Uruguay y la capacidad de preparar la documentación y las visitas de las Misiones extranjeras, la situación se ha venido sobrellevando ¿Hasta cuándo? Por muy poco tiempo más. En el transcurso de los últimos tres años se han retirado de la DGSG más de 100 funcionarios técnicos de 450 aproximadamente que había en servicio. Y así para los demás niveles del escalafón donde se destacan

los para-técnicos que siendo las personas responsables de controlar, en el medio rural, la aplicación de las campañas sanitarias, hoy prácticamente han desaparecido.

Hace pocos meses hubo una prueba de lo necesario que son los Servicios en el campo; en el Departamento de Rivera y con menor dimensión en Tacuarembó, apareció Rabia paralítica en bovinos y equinos debido a la transmisión por vampiros.

Pasó casi un mes sin que se supiera el problema sanitario y gracias al diagnóstico de un Veterinario privado, se pudo intervenir. Son tan escasos los recursos humanos que debieron ser desplazados funcionarios de varios departamentos para controlar la enfermedad. ¡Estamos frente a una zoonosis, lo que convierte en más dramático el tema! Un ejemplo más lo constituye la brucelosis bovina, otra zoonosis que está reapareciendo.

Otro sector acuciante es el referido al personal del Laboratorio Oficial, entidad muy importante y reconocida por actores de todos los partidos políticos, productores nacionales, misiones, delegaciones y representantes de muchos países. Cuenta con un **equipamiento** en general muy completo y actualizado, faltándole, algún equipo para la investigación de contaminantes químicos y metales pesados en carne y productos lácteos, miel, etc. Pero carece en forma aguda de personal, en todas las categorías y el personal técnico de laboratorio, necesita un **período de formación** de, por lo menos, **cinco** años. La realidad más severa radica en que se han retirado un número importante de técnicos de mucho prestigio y formación quienes podrían haber transmitido sus conocimientos a los recién ingresados, evitando este período de formación; hoy se deberá recurrir para ello a instituciones principalmente del exterior. Lo anterior puede ser asimilado a las demás Divisiones, por lo que el ejemplo del Laboratorio Oficial es muy gráfico.

En los cuadros, se incluye el número total de funcionarios por escalafón y se deja para cuando sea necesario las estimaciones, en más, de las necesidades para el mínimo cumplimiento de las responsabilidades de

la DGSV. Para redondear el tema, estamos ante una situación límite, sin exagerar; será responsabilidad impostergable de quién deba actuar, hacerlo sin dilaciones, o se corre el riesgo cierto de perder lo alcanzado en los campos sanitarios y de inocuidad de los alimentos, pudiendo resultar esto, en un desastre con consecuencias directas y muy difícil de revertir.

El otro grave problema y con repercusiones a breve plazo, como se ha mencionado, se refiere en la altísima edad del personal a todos los niveles. Llegó a ser el promedio de 56 años y hoy, tal vez, haya descendido algo, pero nos hace ver que la situación de la DGSG es compleja en este y otros temas y de no fácil solución.

Cuadro 2: Funcionarios de la DGSG por Escalafón y Grado Según asignación a Divisiones Operativas

Divisiones	Escalafones								
	Q	A	B	C	D	E	F	R	TOTAL
Dir. General	1	11	1	14			3	6	36
DILAVE		50	20	14	38	11	26	1	160
DSA		96	72	86	144	6	46		486
DIA		121	26	6	288	10	12	36	463
DICOSE		4	12	26	10	1	4	7	64
TOTAL	1	282	131	146	480	28	91	50	1,209

Departamento	Escalafones						TOTAL
	A	B	C	D	E	F	
CENTRAL	23	2	8	2			35
MONTEVIDEO	12	4	17	15	1	3	52
ARTIGAS	3	6	3	6		4	22
SALTO	3	7	4	8		1	23
RIVERA	3	5	3	7	1	1	20
PAYSANDÚ	5	7	4	9		2	27
RÍO NEGRO	4	3	3	10		1	21
TACUAREMBÓ	5	7	4	8		9	33
FLORES	2		2	5		2	11
COLONIA	3	2	3	6	1	3	18
SORIANO	3	1	2	6		3	15
SAN JOSÉ	2	4	3	5		1	15
MALDONADO	3	3	4	6		2	18
CANELONES	5	4	4	10	1	2	26
LAVALLEJA	4	1	4	10		4	23
DURAZNO	3	5	5	10		3	26
FLORIDA	4	2	3	7		6	22
ROCHA	3	6	2	8	1	2	22

Cuadro 3

TREINTA Y TRES	3	1	2	12	1	2	21
CERRO LARGO	5	2	6	21		2	36

Cuadro 4

Tipo Cargos	Otros	DGSG	DILAVE	DSA	DIA	DICOSE	Total
Político	0	1	0	0	0	0	1
Profesional I	0	14	50	94	117	4	279
Profesional II	0	1	18	71	24	11	125
Administrativo	4	19	14	80	7	23	147
Especializado	0	18	36	145	268	10	480
Oficio	2	0	11	8	8	1	30
Servicio	12	2	26	51	6	4	101
Informática	0	6	1	35	0	7	49
Total	18	61	156	484	430	60	1,209
Ingresos 2006	0	3	16	30	0	0	49

2.2. Capacitación y Actualización

Es un tema más serio del que representa la sola mención. La DGSG no cuenta con ningún programa orgánico de actualización y capacitación para sus funcionarios, aunque en forma desorganizada se desarrollan todos los años cursos que responden más bien a demandas inmediatas, pero nunca a programación; no existe un presupuesto tampoco para ello. La capacitación y actualización es particularmente un instrumento significativo para el personal técnico, pues los cambios, hacia la mejora continua, se producen a diario en el mundo. El personal para-técnico sólo cuenta con su curriculum al ingreso al Servicio y luego carece de oportunidades. Para incrementar sus conocimientos, actualmente, la posibilidad radica en alguna campaña nueva o emergente, que le incorpore las novedades en la materia. En general esto no ocurre, por lo que el resultado de la gestión del Servicio, traduce aciertos y errores que poco aportan al prestigio y respeto de los involucrados en el cumplimiento de las actividades.

2.3. Materiales y equipamiento

Una condición que va unida a la capacidad operativa de esta Dirección lo representa, la disposición de materiales y equipamiento.

Actualmente el tema materiales pasa por contar, a nivel documental, de equipos de informática apropiados y de una tecnología que permita respuestas rápidas en los distintos campos involucrados. Ya no son más necesarios costosos medicamentos o arreglos de instalaciones rurales, como sucedía hace unos años. En Uruguay, ha habido avances tecnológicos, desde siempre, que colocan al País a la vanguardia en sanidad animal, pero falta bastante por hacer y se necesita contar con los medios para ello. El problema de los vehículos (**Cuadro 5**) siendo polémico en sus orígenes, también se ha convertido en limitante de la gestión. Se han retirado unidades con criterios muy distantes de la lógica y la renovación de la flota no soporta dilación en el tiempo, pues la mayoría de los vehículos tiene más de doce años, transitando

generalmente por caminos de mala condición. Este tema, al tener que invertir en el mantenimiento de los mismos, hubiera permitido una mayor rentabilidad con el cambio de unidades en el momento recomendado (dos años).

**CUADRO 5:
Flota de transportes de los Servicios Veterinarios Oficiales**

VEHÍCULOS				
Direcciones	Camionetas	Motos	Casas	Total
DGSG	4	0	0	4
DSA	74	144	13	231
DIA	10	0	0	10
DILAVE	13	0	0	13
DICOSE	11	0	0	11
TOTAL	112	144	13	269

**2.4. Presupuesto de la DGSG
(Cuadro 6)**

Como el problema personal, la problemática presupuestal es impostergable. Sin temor a equivocarse el presupuesto de los Servicios y la disposición de los recursos, solamente atiende las necesidades de los primeros cuatro meses (promedio) de cada año, excepción de las retribuciones personales, que se encuentran contempladas y garantizadas mensualmente por la Tesorería General de la Nación. A partir de aquel período, se vive de partidas extraordinarias, de los escasos proventos, así como de los traspasos de rubro y de otros organismos del Programa 1(Dirección General de Ministerio); todas las alternativas representan gestiones de no poco esfuerzo e incertidumbre y normalmente demoran, por razones burocráticas y por lo tanto no cumplen con las necesidades en tiempo y forma y muchas veces no llegan. Sin querer dramatizar, pero traduciendo lo que ha sucedido tradicionalmente, se ha llegado a situaciones límite, **donde si los**

recursos no aparecían, se detenía toda la operativa del Programa y muchas veces a ello se agregaba la carencia del **combustible necesario**, para desplazamientos estratégicos en las diferentes campañas sanitarias incluyendo la de Fiebre Aftosa. **Las enfermedades**, entre otras condiciones, tienen la particularidad de **no respetar estas limitaciones** y más bien aprovecharse de ellas. Cuando se hable de las posibles alternativas, para éste, como para los demás sectores, se deberán aportar propuestas innovadoras; de lo contrario sólo es esperable más de lo mismo.

CUADRO 6: PRESUPUESTO (US\$ constantes) DGSSGG 2003/2008

Concepto	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Mano de obra	9.958	10.001	11.209	11.596	11.209	11.540
Funcionamiento	2.530	1.710	2.173	6.319	3.154	6.706
Total Gasto	12.488	11.711	13.382	17.915	14.363	18.246
Inversiones	166	286	519	1.292	5.795	9.599
Costo Total SVO	12.654	11.997	13.901	19.207	20.158	27.845
Aporte Privados Aftosa		2.893	3.536	4.857	6.446	6.446
Aporte Privados Brucelosis		307	346	704	488	488
Total Gasto	12.654	15.197	17.783	24.768	27.092	34.779

CUADRO 6 (cont.): PRESUPUESTO (US\$ constantes) DGSSGG 2003/2008

Concepto	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Rentas Generales	11.044	10.069	11.586	14.592	15.676	21.762
Recursos Servicios	1.158	1.530	1.892	2.186	2.788	3.268
Recursos Propios	12.202	11.599	13.478	16.778	18.464	25.030

Endeudamiento (BM)	454	398	423	2.429	1.694	2.815
Costo Total SVO	12.656	11.997	13.901	19.207	20.158	27.845
Aporte Privados Aftosa		2.893	3.536	4.857	6.446	6.446
Aporte Privados Brucelosis		307	346	704	488	488
Total Gasto	12.656	15.197	17.783	24.768	27.092	34.779

El otro aspecto que se une a la problemática en este sector está ligado a las retribuciones del personal, que aunque seguras, son insuficientes en su monto, si se pretende contar con personal que tenga una dedicación absoluta (no full time) al trabajo para el Servicio. Los funcionarios, especialmente los técnicos, necesitan desarrollar otras actividades, en su vida diaria, a veces en el límite de lo ético, para poder obtener el sustento indispensable para una familia tipo. ¡Esto es muy malo en todo sentido! **No se trata de que acumulen bienes, si no de que vivan decorosamente.** Además la **principal herramienta** para el éxito de una actividad y sobre todo tan importante para el País, está dada por su **capital humano** y la capacitación y cometimiento del mismo.

2.5. Capacidad de decisión

Se encuentra por fuera de los problemas antes mencionados y de la urgencia de los mismos, pero adquiere trascendencia por las consecuencias, sobre todo, a nivel internacional. Existe una tendencia a nivel político de ejercer el derecho jerárquico para disponer o modificar las decisiones técnicas basándose en la misma. Como la situación del responsable político es de estrecho contacto con personas e instituciones del quehacer nacional, ante disposiciones consideradas restrictivas o perjudiciales a los intereses privados y que son reclamadas por éstos, el jerarca se ve tentado de intervenir en beneficio de los posibles damnificados. Como ya lo dijimos una disposición muy clara

de la OIE, establece que el poder de decisión en los aspectos técnicos debe ser independiente del poder político y que éste no debe hacer valer su jerarquía frente a las decisiones de carácter técnico.

2.6. Distribución de responsabilidades

El tema ya sido tratado parcialmente pero debe ser explicitado en otra acepción; la normativa de inamovilidad de los funcionarios del Estado pesa negativamente para el cumplimiento de las responsabilidades en los servicios de la DGSG. Es muy difícil convencer al ser humano de la responsabilidad de gestión a cualquier nivel y menos con retribuciones insuficientes. Por ello, tanto a la distancia como en las oficinas centrales, se ha generalizado la idea entre los funcionarios, de que cumplir o no con su responsabilidad, no representa un riesgo para el mantenimiento de la fuente de trabajo; por ello, el cumplimiento de las obligaciones se encuentra en el límite de lo compatible con la responsabilidad. Esta mentalización, que es influida por el factor salario, da como resultado el cumplimiento imperfecto de las actividades y con ello el rendimiento resulta insatisfactorio. El factor económico ha llevado a que funcionarios (no son la mayoría) de un alto nivel técnico, con especializaciones en el exterior, cumplan pobremente su tarea.

2.7. Participación del sector privado

En este tema se define al sector privado, integrado por la profesión Veterinaria de libre ejercicio, representada por la Sociedad de Medicina Veterinaria del Uruguay (Institución gremial), la Asociación Rural del Uruguay (ARU), la Federación Rural del Uruguay (FR) y las Cooperativas Agrarias Federadas (CAF), como representantes del sector productivo. Junto al Director General de la DGSG, que la cita y preside y al Director de la División Sanidad Animal conforman lo que por Decreto del año 1982 se conoce como Comisión Nacional Honoraria de Salud Animal (CONHASA). Esta organización tiene a nivel Departamental su réplica en lo que se llama Comisión Departamental de

Salud Animal (CODESA), quien depende de aquella. Desde su creación ha tenido muchos baches en su continuidad y sólo en los últimos siete años ha venido trabajando en forma regular.

Su actividad ha estado supeditada a la iniciativa del Director General y su función es asesorar a éste y las distintas problemáticas relacionadas al sector pecuario.

En las CODESA la actividad resulta mucho más anárquica pues por problemas muchas veces personales los integrantes se ha retirado y la operativa en muchos casos se ha interrumpido. El factor de “ofenderse” ha sido el predominante y algunas de ellas pasaron años sin tener participación en la problemática sanitaria de la región al no reunirse. Por lo visto, sólo el sector productor ha estado en este organismo, quedando afuera una parte importante de los estratos relacionados, como son el sector industrial, el consumidor, etc. Se debe tener cuidado de no involucrar muchos intereses a veces contrapuestos pues se corre el riesgo de que lo “excelente u óptimo es enemigo de lo bueno” y éste sólo resulta viable.

En temas tan delicados como los de sanidad animal hay que tener muy en cuenta la trascendencia del mismo para tomar decisiones equilibradas que no afecten al propósito y las finalidades. Otro factor a tener en cuenta y que luego se va a desarrollar es la representatividad de cualquier institución, factor determinante de su capacidad para compartir responsabilidades tanto de opinión como de decisión. La CONHASA y las CODESA no tienen capacidad de decisión y sí sólo de asesoramiento al Director General.

Es un punto muy importante y de muy poco costo por lo que después se va a abordar el mismo, en las propuestas. Para este punto hay que tener en consideración lo que opina y establece la OIE, debido a que se ha convertido en norma y aquellos países que lo asuman tendrán nuevas ventajas.

3. Propuestas

Aunque pueden encontrarse diferentes puntos y con determinada independencia cuando se considera el tema DGSG, en última instancia se debe efectuar una propuesta única y armónica, pues lo contrario sólo significaría perder de vista el fin de este análisis que es el de mejorar urgentemente algo **que se encuentra en un punto crítico y dramático**. No está definido así para llamar la atención, si no que se respalda en el valor que tiene la DGSG, como ya se dijo, como el sector de mayor importancia económica para el País en el concierto internacional.

En última instancia, debemos considerar el tema como una relación costo-beneficio y serán las autoridades políticas las responsables de determinar la pertinencia del planteo teniendo en cuenta que Uruguay hoy ocupa el sexto lugar entre los países exportadores de carne bovina y esto debe hacer abrir “bien grandes los ojos”. En las exportaciones de carne ovina también hay una situación de privilegio, siendo Uruguay el tercer exportador; lo mismo en la lana y sobre todo en los productos lácteos. Son muchos sectores, que además desde el punto de vista de la mano de obra, se destacan y reclaman una permanente responsabilidad en correspondencia. Por ello se irán tratando las propuestas, en la misma cronología que se ha planteado la problemática de la DGSG para facilitar el análisis.

3.1. Personal técnico, para-técnico, de servicio y administrativo

Con carencia de personal para los distintos niveles de acción, no es factible aplicar las innovaciones técnicas necesarias desde el punto de vista operativo para mejorar las prestaciones. Tampoco responder a las demandas que se incrementan en forma permanente

Se deberá incorporar personal de todos los escalafones de acuerdo a un estudio a desarrollar, si el documento es aprobado y adoptado.. El personal que se menciona es el **mínimo necesario**; con nuevas actividades (Bienestar Animal) se deberán incluir más personas. Hay algunas formas de solucionar el tema personal pero la más clara es incorporándolo al escalafón presupuestal. En oportunidades se utilizó el

sistema de contrato a término y aunque puede ser prorrogado por un período menor, cuando la persona se encuentra verdaderamente capacitada para la función, debe salir del Servicio. Por lo tanto el sistema no resulta una solución. Se debe establecer que como **política de gobierno**, lo importante sería contar con **todo el personal técnico**, como **funcionarios estables**, pudiéndose hacer una clasificación para los demás cargos incorporando los prioritarios bajo ese mismo régimen y los demás como eventuales. Esta sería una solución racional pero debe tenerse presente **que todas son necesidades de la DGSG para poder cumplir con el mínimo de tareas imprescindibles, de su responsabilidad.**

Se es conteste en que el peso del Estado es muy significativo para el País, pero si no se logra garantizar lo que resulta patrimonial para la riqueza de Uruguay, no van a existir posibilidades de que incremente el potencial económico y con ello lograr un mejor nivel de vida para sus habitantes. Si un día se pierde la condición sanitaria del País ya no va ser posible superar el nivel de recursos que tradicionalmente se han logrado. **Perder la condición sanitaria animal es muy fácil; la amenaza de los países de la Región es real y no se encuentra lejos. Para mantener la condición de distintos, se deben dar los pasos necesarios inmediatamente. Lo contrario es catastrófico (y no se exagera).** Una ayuda significativa está dada por la posibilidad de delegar en la profesión Veterinaria de libre ejercicio, parte de las tareas que no son imprescindibles para el cumplimiento de las responsabilidades internacionales y exigidas por los países importadores. Se ha aprobado en el año 2006, la ley de **Acreditaciones**, un instrumento apropiado para contribuir a la solución parcial del tema **personal técnico**. Pero esta posibilidad se ve limitada por la exigencia internacional de que exista un organismo independiente con capacidad de controlar el cumplimiento de las responsabilidades delegadas por los técnicos de libre ejercicio de la profesión o exponerse a sanciones.

3.2. Capacitación y Actualización

Como en todos los niveles de actividad en cualquier sector, un programa inmediato, a mediano y largo plazo, de capacitación y actualización, que cuente con la debida financiación ya prevista, elevará la capacidad y fortaleza de la DGSG. En un mundo tecnológico muy evolutivo, las ciencias biológicas ocupan el lugar de privilegio. Incorporar con rapidez y precisión nuevos conocimientos y actualizar los vigentes, da como resultado la calidad y diferencia de esta estructura y su destaque en un marco internacional no sólo muy exigente, sino también muy competitivo. Todos los países exportadores de productos pecuarios, incluyendo animales en pie, se han fijado programas de capacitación a nivel de sus organizaciones oficiales, que les permite incorporar las nuevas reglas internacionales de comercio, pregonadas seguramente por los países clientes y si es posible agregándole iniciativas, que resulten de buen recibo. Uruguay tiene una gran ventaja adicional como apoyo a este tema: la **trazabilidad individual** de su rodeo bovino. Se puede decir que es el número uno en el mundo, porque se han desarrollado programas similares en otros países, pero que en ningún caso comprenden al total de la población animal del país.

Para corresponder a este liderazgo se necesitan funcionarios debidamente **capacitados y actualizados** que serán los encargados de aprovechar las ventajas comparativas de esa trazabilidad en el cumplimiento de su gestión. En la DGSG y sus Divisiones, debe existir un plan centralizado para responder a esta necesidad. Lo mismo ocurre en la especie avícola donde se ha instalado un sistema de trazabilidad para los animales de faena, que cumple con la función de ser muy apropiado para el control sanitario y también impositivo.

3.3. Materiales y equipamiento

Complemento imprescindible para el buen cumplimiento de las responsabilidades y para apoyar un programa de permanente

incorporación de tecnología, básicamente informática y en las diversas campañas sanitarias, así como en la mejora general de la gestión. Superándose en la comunicación entre las diferentes divisiones y oficinas, se también mejorar la vigilancia epidemiológica y así contar con respuestas apropiadas en el tiempo y en la forma, ante los requerimientos sanitarios.

Como ya se mencionó, es de orden proceder al cambio de todas las unidades motrices (camionetas, en la mayoría de los casos), con una periodicidad no mayor a los dos años como lo han establecido estudios al respecto. Por otra parte, esas renovaciones de flota normalmente no tienen costo agregado para el Estado. No se puede pretender responder a las emergencias y aun a las demandas previstas, sin vehículos de transporte apropiados. En el **cuadro 5** además de informar sobre la flota actual y su estado se debe considerar el cambio total de la misma en forma perentoria y allí se podrán hacer estimaciones más precisas.

3.4. Presupuesto y recursos de la DGSG

Este **tema es muy acuciante** y la única recomendación pasa por establecer un presupuesto apropiado y disponer de los recursos en el momento que se requieran. Teniendo en cuenta esas necesidades de recursos, entre otras razones, se va a proponer una modificación jurídica de la DGSG, esperándose con ello superar estas carencias tan serias. Antes de la asunción de las autoridades en el año 2005, el presupuesto operativo (sin retribuciones personales, ni inversiones) de los Servicios Veterinarios, era de US\$ 3.400.000. No obstante hay que destacar lo que representa mejorar las retribuciones del personal a todos los niveles, mejora que deberá estar condicionada a determinadas pautas, incluida la disponibilidad de tiempo. **Debe contarse con un número mínimo de funcionarios a cada nivel, pero correctamente retribuidos.** El volumen y la riqueza del trabajo mejorarán seguramente, habiendo ejemplos de un tiempo reciente. De lo contrario todos los esfuerzos para la aplicación de políticas sanitarias responsables e imprescindibles para el País, carecerán de sustentación en el aspecto más importante, que es el humano. Es por

tanto **la retribución personal**, operativamente y como aporte para el mejoramiento de la gestión pública, un elemento que debe encontrarse siempre a consideración. Además no es posible que ocurra lo que muchas veces se constata, que funcionarios recién incorporados por **programas diferentes** a los tradicionales y sin experiencia previa, obtienen retribuciones superiores a los demás. Atención, peor sería igualar hacia abajo. El presupuesto, para retribución del personal, deberá continuar en la órbita de la Contaduría General de la Nación.

3.5. Capacidad de decisión

Por la dinámica del área considerada, por lo imprevisible de las problemáticas sanitarias, tanto en el tiempo como en la forma, por lo específico del tema en consideración, la DGSG debe contar con la autonomía suficiente para tomar la iniciativa en las resoluciones que comprendan los aspectos técnicos. Esta es otra de las razones para plantear la posible modificación de su **estructura jurídica**.

Este tema es difícil de comprender por el poder político y aun administrativo, pero representa la base del potencial de protección sanitaria de un país y de su garantía ante los países importadores. A su vez, el **demostrar respeto de las decisiones técnicas** es una “carta de crédito” muy fuerte. Nunca una administración tendrá que arrepentirse de cumplir este postulado; lo contrario puede resultar muy negativo. Como complemento de esta forma de encarar las responsabilidades, la OIE ha determinado que los países deberán tener **órganos de control** para los profesionales Veterinarios, tanto de ejercicio oficial como libre, que tenga la prerrogativa de sancionar a quienes no actúen dentro del marco de la ética y de las normativas de procedimiento (reglamentación de la profesión, colegiación). Este tema, aunque es tangencial a lo que se trató, debería ser encarado como iniciativa del MGAP para uniformizar el comportamiento y aumentar las garantías de la Profesión Veterinaria hacia los clientes en el plano nacional e internacional.

3.6. Distribución de responsabilidades

Como muestra el organigrama, la DGSG es una pirámide donde el centro y el final de la responsabilidad, radica en el Director General. Y está bien que así sea, pues el logro y mantenimiento de las mejores condiciones sanitarias y también de inocuidad alimentaria, requiere ejecutores directamente relacionados al centro del poder técnico, procediendo institucionalmente con rapidez, ante problemas sanitarios y con clara determinación de quién es la responsabilidad. Aquí no hay mandato de la “obediencia debida”, pero sí una necesidad imperiosa de proceder en tiempo y forma frente a determinadas situaciones, lo que podría no suceder si el poder se encuentra atomizado. Y esta condición es especialmente valiosa cuando nos encontramos con la realidad de un sistema de producción a todos los niveles, absolutamente centralizado (téngase en cuenta, como ejemplo, el sistema de identificación ganadera). Esta forma de actuar le ha valido a Uruguay el reconocimiento internacional. ¿A qué viene esto?

El MGAP ha formalizado un sistema de actuación de los diferentes Servicios a su cargo, **formando mesas departamentales**, con sus jerarquías, lo que limita y puede convertirse en un obstáculo importante para la defensa sanitaria, si la misma, por encima de su autoridad nacional, esta sujeta a la decisión o disposición de dichas mesas departamentales. Si se trata de un instrumento de apoyo para las situaciones extraordinarias y críticas, bienvenida sea; de lo contrario los beneficios propuestos, pondrán en serio riesgo el mantenimiento de los niveles sanitarios alcanzados. Otro tema que se debe incluir en este punto está dado por las distintas áreas de acción de la profesión Veterinaria Oficial y que deberían uniformizarse como sucede en muchos países y como es preconizado por la OIE. Este hecho especialmente se ha notado últimamente en el sector Pesca, alejado de los centros de información sanitaria y mucho más de aquellos de referencia y guía, como la OIE y de la que forma parte la DGSG. Se propone como solución, que toda la sección técnica veterinaria, de la DINARA, sea incorporada como División (sería la quinta) a la DGSG. Hay ejemplos recientes que refuerzan esta iniciativa, y además se vería

incrementado el potencial tanto humano como de aprovechamiento de los recursos materiales y de equipamiento,

Igualmente y por la importancia que tiene para la salud pública y las enfermedades zoonóticas también las especies menores, llámesele mascotas o animales de compañía y los animales salvajes debieran encontrarse en esta Dirección (como División o Departamento dentro de la División Sanidad Animal) para ordenar todo lo concerniente a los aspectos técnicos sanitarios. Téngase en cuenta que en la actualidad, no existe ninguna repartición con responsabilidad sobre estas especies y sólo determinadas campañas sanitarias en el Ministerio de Salud Pública (Comisión de Zoonosis) tiene ingerencia parcial sobre ellas. Se trata además de especies particularmente importantes como vectoras de enfermedades zoonóticas (ej: toxoplasmosis, enfermedad transmisible al ser humano y al feto a través de la placenta materna).

3.7. Participación del sector privado.

Con la globalización, el sector privado, en el campo de las especies domésticas mayores, pasa a adquirir su protagonismo en todos los aspectos que hacen a las especies animales productivas.

Por lo anterior y como consecuencia, la presencia de los privados debe ser considerada como una realidad, inclusive estructural, por lo que su participación es directa y no sólo con ideas o iniciativas, o interviniendo como una opinión más, si no participando en las propuestas de definición. Por supuesto, todas estas son etapas previas que anteceden la decisión final, que, así como la gestión de policía sanitaria y el respectivo aspecto punitivo que conlleva, son responsabilidad del Servicio Oficial. Como se mencionó en el sector de la problemática, por el Decreto N° 33/82 del 27/1/82, modificado por el Decreto N° 155/91 del 23/3/1991 la CONHASA y las CODESA, buscando integrar el sector productivo agropecuario y la profesión Veterinaria de libre ejercicio, a la DGSG, para que se concrete un ámbito de intercambio de inquietudes y opiniones, recibiendo información y discutiendo diferentes aspectos del quehacer nacional, así como del ámbito internacional. En las resoluciones de la DGSG o en las propuestas de

normativas de mayor jerarquía a nivel político, el Servicio Oficial debería consultar previamente a la profesión Veterinaria de ejercicio libre y luego proceder según su responsabilidad. Será recomendable que estas disposiciones cuenten con el apoyo de la mayoría de los sectores, pues la OIE (la Institución rectora como ya lo dijimos anteriormente) pregona que esas decisiones que tienen repercusión directa o indirecta sobre los sectores mencionados, deben ser acompañadas de los fundamentos y puestas a consideración de los integrantes de la CONHASA, para recoger su opinión, previo a la decisión final. Incluye la OIE a otros sectores, industrial, consumidores y a todos aquellos que de una u otra manera estén involucrados en el tema. Esta filosofía, apoyaría la idea de promover un cambio en la forma jurídica de la DGSG, pues en la misma se debería incluir, con mayor énfasis que actualmente, la participación y el grado de integración de los sectores mencionados. El otro aspecto, que hace a este tema y que tiene una gran importancia desde el punto de vista epidemiológico, está vinculado a la ley de Acreditación de los Profesionales Veterinarios de libre ejercicio, quienes han de participar, con responsabilidad delegada por el sector oficial, en campañas sanitarias, vigilancia epidemiológica que comprende control de tránsito de animales, certificación de la condición sanitaria predial o de los animales, así como la certificación sanitaria de animales con fines de su sacrificio para la industrialización y posterior canalización al mercado interno o a la exportación.

El industrial y otros sectores deberán estar al tanto, mediante una fluida comunicación sobre los aspectos que le incumben, teniendo en cuenta la incidencia de esos sectores en el mercado interno y fundamentalmente en la exportación.

Para todos los aspectos que se relacionan a la participación del sector privado, es muy importante crear un instrumento operativo, que asegurando esta filosofía, aporte agilidad al desarrollo de la misma y no se convierta en una traba, burocratizando el sistema. El sector privado **es un ámbito de consulta**, de primera magnitud, siendo muy importante su incorporación a las deliberaciones ante los diferentes aspectos de la problemática, pero no es más que eso; por lo tanto **las decisiones en última instancia son responsabilidad de la DGSG.**

4. Propuestas complementarias originales

No por el carácter de “complementarias”, son de menor trascendencia; por el contrario **se deben considerar esenciales** para el éxito de la idea y de las propuestas del presente trabajo.

4.1. Modificación del estatus jurídico de la DGSG

Si se revisa lo mencionado en todo el trabajo, se verá que los cambios operativos propuestos, así como diversos aspectos de la crítica analizada, tienen como punto de inflexión, la necesidad de modificar la forma jurídica de la DGSG con relación al MGAP, que integra.

No se trata de una idea antojadiza e independentista, si no que contempla la adecuación de la relación de esta Dirección con las jerarquías superiores del MGAP, a fin de permitirle cumplir con sus responsabilidades, contar con capacidad de reacción, en tiempo y forma, frente a problemas sanitarios, responder a las demandas internacionales, integrar los diferentes sectores relacionados, defender apropiadamente una de las principales fuentes de exportación y cumplir correctamente con las disposiciones de las autoridades políticas, manteniendo su identidad técnica.

Pretende ser una propuesta innovadora, moderna, integracionista, responsable frente a las demandas nacionales y sobre todo internacionales, de un mundo muy dinámico, con el cometido primordial de asumir la responsabilidad en el sector sanitario animal y de inocuidad en la transformación de los alimentos primarios, en un Uruguay en franca y necesaria expansión.

La modificación de la forma jurídica de la DGSG pasa por los siguientes sectores:

4.1 1. Operativa técnica y administrativa

Significa la delegación en la DGSG de las decisiones que hagan a los temas técnicos de política sanitaria y su correspondiente apoyo administrativo. Se basa esta propuesta esencialmente en las recomendaciones de la OIE, así como en las condiciones que los clientes del País reclaman, como un requisito previo para lograr mayor confianza, en el responsable de certificar las exportaciones. Pero también esta condición, en lo que haga a los actos y las acciones de los profesionales Veterinarios, sean públicos o privados, debe respaldarse en la que se expresó, de un **organismo independiente e idóneo, ético profesional**, que tenga la potestad de juzgar la actuación del profesional interviniente. Por ello, en este documento se menciona, que el MGAP debiera tomar la iniciativa para que a nivel parlamentario, se proceda a plasmar en una norma legal la creación de **la colegiación de la Profesión Veterinaria**. El argumento es tan sólido, que en poco tiempo se pueden lograr los propósitos. (Existe un Proyecto en la Comisión de Cultura del Senado, que debiera ser tomado como base).

4.1.2. Actividad económica y financiera

Uno de los puntos que hoy resultan más limitantes, está marcado por la **enorme dificultad** para acceder a los recursos que se han fijado por presupuesto o que se obtienen por proventos, para la DGSG. En temas biológicos, como son los sanitarios animales, las demandas no son correspondidas por la disposición de los recursos necesarios en los tiempos requeridos y con ello se ven afectadas las acciones, ya sean preventivas como de reacción, frente a un agente infeccioso de origen exógeno o endógeno.

Por estos motivos la DGSG deberá contar en forma directa con sus recursos presupuestales o extraordinarios, y administrarlos con su propia tesorería. Estos recursos son de fácil identificación dentro de las recaudaciones del Estado pues corresponden a tasas o proventos derivados de la prestación de sus servicios. También será importante administrar los recursos, cuando provengan de la gestión de

profesionales privados, acreditados, evitando el cobro directo de los servicios de dichos profesionales y garantizando la independencia de los aspectos técnicos con los honorarios y gastos generados por las actividades. La acreditación del profesional y su actuación se ven garantizadas con este procedimiento.

Un punto significativo y hoy regularmente público, está dado por el destino de los recursos que se perciben por servicios que presta la DGSG, que se vuelcan a rentas generales; las empresas o instituciones involucradas, manifiestan su desacuerdo con este hecho pues prefieren que sus aportes se apliquen directamente a los sectores vinculados a la generación de los mismos, o sea la DGSG.

4.1.3. Modificaciones estructurales

Otro aspecto importante está dado por la “independencia” de la DGSG del poder político, facilitando la gestión de las jerarquías superiores del MGAP y permitiéndoles tener una mayor incidencia cuando de temas de Estado se trate. No se propone o sugiere independizar los Servicios Ganaderos, si no regular de una forma diferente, la actual relación dentro de MGAP, viabilizando con ello la dinámica operativa. Esta **nueva forma jurídica dentro de un sistema centralizado** puede tener el carácter de **organismo desconcentrado**. La desconcentración, es una modalidad de la centralización que se caracteriza por un descenso de poderes jurídicos, en una determinada materia específica, a favor de un órgano subordinado, que los ejercerá a título de competencia propia. Si consideramos exclusivamente el descenso de poderes transferidos, nos encontraremos en el umbral de la descentralización.

La atribución de poderes propios de decisión, al órgano desconcentrado, debe provenir de una norma objetiva de derecho, esto es, en principio una ley, que ponga el poder de decisión fuera del alcance de la voluntad del jerarca. De acuerdo al concepto que esgrime la doctrina, en el origen de la descentralización, existe siempre un reconocimiento de libertad, al organismo que se beneficia con la atribución de competencia y que jurídicamente se traduce en el goce

de la facultad de dictar a sí mismo normas que lo regularán. Es decir, libertad de acción en cuanto a la actividad desarrollada, con relación al poder central. Los órganos descentralizados se encuentran fuera de la relación jerárquica de este poder central. El órgano (MGAP) que ve cercenados sus poderes jurídicos por el traspaso de poderes al nuevo órgano, adquiere poderes de contralor para tutelar el ejercicio de esos poderes de decisión (tutela administrativa).

Otro argumento no menos importante, está dado por la mayor participación del sector privado, directamente interesado. Se abre un espectro de amplia integración entre los sectores público y privado, alejando la posible preponderancia de una de las partes y dejando con mayor independencia al sector político, para acciones posteriores dentro de las cuales, la decisión final, se verá respaldada por las etapas anteriores.

El poder político cuenta complementariamente con una herramienta que es la consulta previa a los sectores involucrados de las normas que se propone promover y por medio de la DGSG y sin un compromiso directo de su parte, se obtiene esta interrelación. Es un argumento que facilita sin duda el accionar del jerarca político y que le evita posibles enfrentamientos y dilaciones sobre el tema en consideración.

4.1.4. Incorporación de dependencias técnicas actualmente en otras Divisiones del MGAP

Como se ha expresado, en primera instancia, que en el MGAP hay dos reparticiones técnicas que debieran encontrarse formando parte de la DGSG. Ellas son las pertenecientes a los servicios sanitarios de DINARA, así como a los profesionales Veterinarios que reportan en la Dirección General de Recursos Naturales Renovables. Ambos grupos de técnicos cumplirían su importante función en la DGSG. Por el lado de la pesca, el tratamiento técnico de la problemática y así como la regulación actual, se encuentra en la órbita de la OIE, quien es la responsable de legislar en la materia. Su contraparte en el País es la DGSG. Además Uruguay no tiene la posibilidad integrar Comisiones adjuntas a nivel de la organización OIE, las que serían de gran valor en

el campo de la pesca. Las decisiones sobre actualización o modificaciones técnicas, demoran por la falta de relación, defensa y promoción adecuadas y como División de la DGSG se lograría la reclamada armonización técnica. A su vez es de relevancia la fluida relación de los Servicios Veterinarios con comunidades de países (Unión Europea, etc.) que puede permitir adelantarse a diversos aspectos de objeción sanitaria o de procedimiento.

El área técnica que hoy se encuentra en la DGRNR, es relevante como apoyo a las campañas sanitarias, incorporando las especies animales silvestres a las mismas. Su pertinencia en diferentes espacios técnicos es innegable. Esta podría ser la División Animales Silvestres y Salvajes (aunque animales salvajes hay pocos de interés). Como ejemplo se puede mencionar la aparición en agosto del año 2007 de la Rabia Paralítica en el norte del País, transmitida por un murciélago (vampiro) identificado como *Desmodus rotundus*.

El resultado de estas modificaciones resultaría en armonización de los procedimientos y racionalización de los recursos.

5. Conclusiones

De lo enunciado interesa destacar como conclusiones:

5.1. Para la **economía de Uruguay**, el sector agropecuario y para este tema el **pecuario**, ocupa un **lugar de avanzada** entre los sectores exportadores y **ha sido la base de la recuperación económica del País**.

5.2. Los **alimentos** que se obtienen de la **producción pecuaria**, se **destinan al consumo interno y la exportación**, representando una **responsabilidad muy grande** para la DGSG, **el garantizar la condición sanitaria** de los animales de los cuales se obtiene el alimento, así como **la inocuidad alimentaria** de dichos productos, controlando su proceso de transformación, condición previa e imprescindible para su liberación al consumo.

5.3. La **riqueza patrimonial** que significa la **producción pecuaria**, se encuentra respaldada por la certificación sanitaria de los animales y la inocuidad del producto resultante, que otorga la DGSG y que representa más del 80% de las limitantes actuales al mercado internacional.

5.4. La certificación de los valores sanitarios y de inocuidad alimentaria, son responsabilidad exclusiva de la DGSG y la **carencia aguda de personal** en su escalafón, así como **la limitante en recursos operativos** no sólo reducen la capacidad de certificar el producto, sino que ponen en alto riesgo el mantenimiento de las condiciones requeridas para sustentar el estatus. **Perdido el mismo, el proceso de recuperación es largo y de incierto final y el antecedente que se genera no contribuye a facilitar las etapas que se deberán recorrer para reincorporarse al mercado internacional.** Uruguay cuenta con antecedentes sobre el tema, pero hoy la situación es aun más engorrosa. **Perder la condición sanitaria es cuestión de minutos, recuperarla insume tiempos impredecibles y costos mayores.**

5.5 La capacitación del personal que se incorpore y que en varios sectores es una necesidad crucial, así como la actualización permanente de conocimientos al personal en sus distintas categorías es de relevante valor para mantener e incrementar la condición técnica de los funcionarios de la DGSG.

5.6. La correcta atención a las necesidades de materiales y equipamiento (vehículos) contribuye a soportar la gestión y la responsabilidad del Servicio.

5.7. **Un presupuesto apropiado y disponible en tiempos compatibles con la problemática sanitaria**, es una herramienta de primordial valor. Por ello se pregona la disposición de recursos propios y la administración directa de los mismos.

5.8. **La modificación de la condición jurídica de la DGSG es vital** por las necesidades técnicas operativas, los requerimientos

internacionales y la prioridad de abreviar tiempos cuando de problemas sanitarios se trata. El otro aspecto a considerar es **la independencia de procedimientos de la DGSG en aspectos técnicos**, con respecto al poder político, sin significar ello la independencia jerárquica dentro de la estructura del MGAP. Para cumplir con estas necesidades, la forma jurídica de **organismo desconcentrado**, parece ser la respuesta apropiada.

5.9. Se deberá buscar el cometimiento de los funcionarios, a todos los niveles, para el mejor aprovechamiento de los recursos, el cumplimiento de las responsabilidades y la reorganización de los mismos en forma escalafonaria y de servicio. Una correcta remuneración ayudará a este propósito.

5.10. Con las recomendaciones de la OIE en el sentido que deben participar la profesión Veterinaria de libre ejercicio y los demás actores involucrados, en la dilucidación de la problemática sanitaria animal, una correcta implementación se verá facilitada por la reforma de la estructura jurídica o la modificación de las actuales normas en materia de consulta a los sectores relacionados a la producción e industrialización, así como a los consumidores.

5.11 La **reestructuración de la DGSG** aconseja el considerar la incorporación a la misma, de sectores que hoy se encuentran en otras Direcciones del MGAP y que resultarían en una mejora de los fines y en la racionalización de los recursos humanos y materiales.

Abreviaturas:

Están aclaradas cuando se menciona por primera vez el nombre luego abreviado.

Nota:

Los cuadros que se encuentran en el presente trabajo fueron tomados de documentos desarrollados durante el año 2004 y los correspondientes a presupuesto y vehículos de la página web del MGAP.

Montevideo 30 de setiembre de 2008.