

ESTABLECIMIENTO DE PRIORIDADES DE INVERSIÓN EN EL ÁMBITO SANITARIO Y FITOSANITARIO PARA EL ACCESO A LOS MERCADOS (P-IMA)



Un enfoque basado en pruebas para
fundamentar y mejorar los procesos
de toma de decisiones en el ámbito
sanitario y fitosanitario

Las constataciones, interpretaciones y conclusiones recogidas en el presente documento solo pueden atribuirse al autor y no reflejan necesariamente las opiniones del Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio (STDF) ni las de ninguno de sus organismos asociados o sus donantes.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	6
MARCO P-IMA: ENFOQUE BASADO EN PRUEBAS	10
COMPLEMENTO DE LOS INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN DE LA CAPACIDAD RELATIVOS A SECTORES ESPECÍFICOS	16
USO DEL MARCO P-IMA PARA COMPRENDER CÓMO AFECTA LA INVERSIÓN EN EL ÁMBITO SANITARIO Y FITOSANITARIO A LAS CUESTIONES TRANSVERSALES	18
ALGUNAS EXPERIENCIAS NACIONALES/REGIONALES	20
USO DEL MARCO P-IMA PARA FUNDAMENTAR LOS PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES SOBRE MSF: PRINCIPALES ENSEÑANZAS EXTRAÍDAS	22
ETAPAS DEL MARCO P-IMA	24

RECUADROS Y GRÁFICOS

RECUADRO 1.	Principios rectores
RECUADRO 2.	Ejemplo práctico del uso del ADCM para fundamentar la toma de decisiones
RECUADRO 3.	Sinergias entre la herramienta de ECF de la CIPF y el P-IMA en Madagascar
RECUADRO 4.	Documentos que constituyen el expediente informativo
RECUADRO 5.	Preguntas clave para formular en el ejercicio de selección de opciones en el marco P-IMA
RECUADRO 6.	Posibles criterios de decisión para determinar las prioridades de creación de capacidad sanitaria y fitosanitaria
RECUADRO 7.	Distintas maneras de medir los criterios de decisión
RECUADRO 8.	El programa informático D-Sight
GRÁFICO 1.	Etapas del proceso de aplicación del marco P-IMA
GRÁFICO 2.	Definición de las opciones de creación de capacidad en el ámbito sanitario y fitosanitario
GRÁFICO 3.	Diagrama de telaraña en el que se comparan las opciones de creación de capacidad sanitaria y fitosanitaria con respecto a tres criterios de decisión
GRÁFICO 4.	Ejemplo de establecimiento de prioridades iniciales
GRÁFICO 5.	Ejemplo de establecimiento de prioridades con ponderaciones iguales
GRÁFICO 6.	Ejemplo de establecimiento de prioridades por costos e impacto en el comercio
GRÁFICO 7.	Ejemplo de análisis de la contribución
GRÁFICO 8.	Establecimiento de prioridades con cambios en los impactos en el comercio estimados de una opción de creación de capacidad

AGRADECIMIENTOS

En la labor de elaboración y aplicación del marco P-IMA han participado varias personas de diferentes países. La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA) y el Mercado Común de África Oriental y Meridional (COMESA) ofrecieron apoyo inicial para la utilización del marco P-IMA en algunos países de África. Desde entonces, otras organizaciones han utilizado el marco P-IMA de diferentes maneras, a menudo como parte de proyectos del STDF. Todo este trabajo ha generado experiencias, resultados y enseñanzas sumamente útiles sobre la utilización del enfoque basado en pruebas del marco P-IMA para fundamentar la toma de decisiones en el ámbito sanitario y fitosanitario.

La presente publicación es una actualización de la Guía sobre el marco P-IMA del STDF (2016) de Spencer Henson, de la Universidad de Guelph (Canadá). Ha sido elaborada por Marlynne Hopper (secretaría del STDF) y Spencer Henson.

ACRÓNIMOS

ADCM	Análisis de decisiones con criterios múltiples
APHIS	Servicio de Inspección Zoosanitaria y Fitosanitaria de los Estados Unidos
BPA	Buenas prácticas agrícolas
CIPF	Convención Internacional de Protección Fitosanitaria
COLEAD	Comité de Enlace entre Espíritu Empresarial, Agricultura y Desarrollo
COMESA	Mercado Común de África Oriental y Meridional
ECF	Herramienta de evaluación de la capacidad fitosanitaria
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
LMR	Límite máximo de residuos
MIM	Marco Integrado Mejorado
MSF	Medidas sanitarias y fitosanitarias
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMSA	Organización Mundial de Sanidad Animal
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONPF	Organizaciones nacionales de protección fitosanitaria
P-IMA	Establecimiento de prioridades de inversión en el ámbito sanitario y fitosanitario para el acceso a los mercados
PVS	Prestaciones de los servicios veterinarios
STDF	Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio
TMA	TradeMark Africa
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
USDA	Departamento de Agricultura de los Estados Unidos

INTRODUCCIÓN



Los países en desarrollo se ven obligados a mejorar su capacidad sanitaria y fitosanitaria a fin de impulsar las exportaciones agroalimentarias y respaldar sus objetivos de política. Sin embargo, los recursos del presupuesto nacional y de donantes suelen ser insuficientes para satisfacer todas las necesidades. Dado el alcance de las prioridades de desarrollo económico y social, se ven obligados a tomar decisiones difíciles y a emplear los recursos de la forma más eficaz y eficiente posible.

Establecer prioridades de inversión en el ámbito sanitario y fitosanitario no es fácil cuando los recursos son escasos, por lo que se hace necesario escoger entre diferentes inversiones. Los proponentes de estas inversiones casi siempre aportarán argumentos convincentes de por qué deben atenderse de inmediato determinadas deficiencias, mientras que otras pueden esperar. Esto hace esencial establecer prioridades de manera coherente y transparente para que las decisiones de inversión estén claramente justificadas y los recursos se asignen de manera eficiente.

Las pruebas ayudan a mejorar la eficacia de la política sanitaria y fitosanitaria y las decisiones de inversión. Es importante mostrar los efectos y demostrar que se hace un uso óptimo de los recursos. Sin un enfoque transparente y basado en pruebas, se pueden tomar malas decisiones o invertir recursos en esferas que no tendrán las mayores repercusiones.

El marco P-IMA propone un enfoque basado en pruebas para fundamentar y mejorar los procesos de planificación y adopción de decisiones en el ámbito sanitario y fitosanitario. Ayuda a vincular las inversiones en este ámbito con objetivos de política como el crecimiento de las exportaciones, la productividad agrícola, la reducción de la pobreza y otros aspectos transversales (incluidos la igualdad de género y el medio ambiente), en apoyo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. El marco P-IMA ofrece un proceso estructurado para establecer prioridades entre diversas necesidades de creación de capacidad sanitaria y fitosanitaria, cuando los recursos disponibles son insuficientes para atender todas las necesidades al mismo tiempo.¹ La mayoría de los Gobiernos se encuentran en esta situación, especialmente en los países en desarrollo, que tienen generalmente deficiencias de capacidad en materia de inocuidad de los alimentos, sanidad animal y sanidad vegetal, y recursos limitados tanto en el sector público como en el privado.

El uso del marco P-IMA ayuda a los Gobiernos y los donantes a utilizar los recursos escasos de una manera más eficiente. Promueve un cambio en la manera de tomar decisiones de inversión en el ámbito sanitario y fitosanitario que se basa en el uso de pruebas y en la participación de las partes interesadas pertinentes. Esto ayuda a fundamentar y mejorar los procesos de adopción de decisiones y a aumentar la transparencia y la rendición de cuentas en la asignación de recursos. Aunque se decida mantener una inversión en medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) que no son altamente prioritarias (por motivos políticos o de otra índole), el uso del marco P-IMA permite conocer toda la información sobre la que se han determinado las prioridades y obliga a los responsables a justificar sus decisiones.

El marco P-IMA fue elaborado por el STDF, en colaboración con la USAID, el USDA y el COMESA y con los miembros de la asociación mundial del STDF. Inicialmente, su creación respondió al interés transmitido por algunos delegados de países en desarrollo al Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Comité MSF) de la OMC en un taller del STDF sobre el uso del análisis económico y de otras metodologías para fundamentar los procesos de toma de decisiones sobre MSF.² Desde entonces, los proyectos piloto en los países y los proyectos basados en la demanda llevados a cabo con el apoyo del STDF y de otros asociados nacionales, regionales e internacionales han contribuido a probar y perfeccionar la metodología. En su elaboración han participado Gobiernos de varios países en desarrollo, así como representantes del sector privado y diversos organismos internacionales y regionales, entre ellos la Alianza para una Revolución Verde en África (AGRA), el COMESA, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), TradeMark Africa y otros. En el proceso, distintas partes interesadas han adaptado y utilizado el marco para fundamentar los procesos de planificación y toma de decisiones en el ámbito sanitario y fitosanitario.

¹ Este marco tiene su origen en la labor de desarrollo de un instrumento de decisión para el establecimiento de prioridades en el contexto de una enfermedad alimentaria microbiana en el Canadá. Véase: Henson, S. J., Caswell J.A., Cranfield, J.A.L., Fazil, A.F., Davidson, V.J., Anders, S.M. y Schmidt, C. (2007). A Multi-Factorial Risk Prioritisation Framework for Food-Borne Pathogens. Amherst MA: Department of Resource Economics, University of Massachusetts.

² Henson, S.J. y Maskaure, O. (2009). Guidelines on the Use of Economic Analysis to Inform SPS-related Decision-Making. Ginebra: Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio. Véase: http://standardsfacility.org/sites/default/files/STDF_Coord_291_Guidelines_22Jan10_0.pdf

ACERCA DE ESTA GUÍA

Esta Guía ofrece una introducción al marco P-IMA y describe las etapas para utilizarlo en la práctica. Incluye ejemplos de uso en países en desarrollo en los que se resaltan los principales resultados, experiencias y enseñanzas extraídas. Se trata de una actualización de la Guía original sobre el marco P-IMA elaborada por Spencer Henson para el STDF y publicada en 2016. En el [sitio web del STDF](#) se puede consultar más información sobre el uso del marco P-IMA.

Esta Guía está dirigida a funcionarios de las autoridades sanitarias y fitosanitarias de los países en desarrollo, así como a los departamentos y ministerios de planificación o finanzas, donantes y asociados para el desarrollo, que estén interesados en utilizar enfoques basados en pruebas para mejorar los procesos de adopción de decisiones en materia sanitaria y fitosanitaria.

Para los expertos encargados de dirigir la labor relacionada con el marco P-IMA a nivel nacional y regional, también existe un programa de formación en línea y un manual complementario del STDF para facilitadores del marco P-IMA.





MARCO P-IMA: ENFOQUE BASADO EN PRUEBAS

El marco P-IMA ofrece un proceso estructurado para establecer prioridades entre diversas necesidades de creación de capacidad sanitaria y fitosanitaria, cuando los recursos disponibles son insuficientes para atender todas las necesidades. La mayoría de los Gobiernos se encuentran en esta situación, especialmente en los países en desarrollo. No es solo que los fondos de los sectores público y privado sean escasos, sino que además hay muchas prioridades y necesidades diferentes y contrapuestas y una expectativa de que los fondos disponibles se utilicen de la forma más eficaz y eficiente posible.

Utilizar el marco P-IMA ayuda a tomar decisiones sanitarias y fitosanitarias porque permite establecer prioridades de inversión en MSF basándose en criterios claros y un proceso transparente. En el proceso se involucra a todas las partes interesadas pertinentes (entre ellas distintas autoridades gubernamentales, el sector privado, la sociedad civil, instituciones académicas y otras partes) en un debate abierto sobre las inversiones que se necesitan para responder a determinados desafíos sanitarios y fitosanitarios que afectan al comercio. Las partes interesadas debaten sobre los criterios de decisión que deberían utilizarse para establecer prioridades de inversión y las ponderaciones que se atribuirán a cada uno a tal efecto. Durante este proceso, las inversiones en el ámbito sanitario y fitosanitario se consideran en función de los efectos que pueden tener en los objetivos de política, desde la productividad agrícola hasta el crecimiento de las exportaciones, los aspectos socioeconómicos y otros aspectos transversales (por ejemplo, la igualdad de género y el medio ambiente). Las constataciones, así como la información y los datos utilizados, se documentan y examinan de forma transparente. Esto ayuda a facilitar un debate abierto sobre las prioridades en materia sanitaria y fitosanitaria, a proporcionar información imparcial para fundamentar las decisiones de política prioritarias y a hacer más patente la importancia de las inversiones sanitarias y fitosanitarias para alcanzar objetivos de política. En el recuadro 1 se describen los principales principios rectores.

Recuadro 1: Principios rectores

- **Flexibilidad:** el marco P-IMA se puede aplicar a tantas necesidades de creación de capacidad como se estime pertinente y a diversos criterios de decisión, que se pueden medir de distintas formas en función de los datos disponibles.
- **Pragmatismo:** en el diseño de este método se ha tenido en cuenta el rigor en el establecimiento de prioridades, pero también el problema casi inevitable de trabajar con pocos datos o datos deficientes. Este marco utiliza los mejores datos e información disponibles y permite incorporar fácilmente los datos nuevos o mejorados que se puedan obtener más adelante.
- **Participación:** se fomenta la colaboración de las partes interesadas pertinentes, entre ellas las autoridades gubernamentales, el sector privado, la sociedad civil y las instituciones académicas y de investigación.
- **Transparencia:** el marco P-IMA documenta claramente los criterios y la información utilizados para identificar las prioridades para que todos puedan examinarlos y plantear objeciones.

Lo ideal sería que el marco P-IMA se utilizase de manera continuada para fundamentar las decisiones sanitarias y fitosanitarias y la distribución de recursos, en lugar de ser un ejercicio aislado. Así, los análisis resultantes podrían revisarse y actualizarse para, por ejemplo, tener en cuenta las nuevas opciones de creación de capacidad sanitaria y fitosanitaria que surjan, incorporar nuevos datos o información, y eliminar las necesidades de capacidad que se han atendido o que ya no son pertinentes.

Experiencias y resultados

Las partes interesadas de los países en desarrollo han utilizado y/o adaptado el marco P-IMA de distintas maneras, en función de sus necesidades. En varios casos, lo han aplicado con la ayuda de las donaciones para la ejecución o la preparación de proyectos del STDF, por ejemplo, para aportar pruebas que respalden el desarrollo de proyectos y la movilización de recursos, o para orientar la elaboración de un plan de acción nacional en materia sanitaria y fitosanitaria. Esto ha proporcionado una base más sólida a las solicitudes de financiación y ha permitido evitar que se presenten solicitudes que no sean prioritarias o no estén bien justificadas teniendo en cuenta sus probables efectos. En el anexo 1 se puede consultar más información sobre los proyectos y las donaciones para la preparación de proyectos del STDF que incluyeron la utilización del marco P-IMA.

En otros casos, otras organizaciones han adoptado el marco P-IMA y lo han adaptado a sus necesidades específicas. Por ejemplo, TradeMark Africa utilizó el marco para establecer prioridades entre las necesidades sanitarias y fitosanitarias que afectaban al comercio regional y fundamentar decisiones programáticas sobre la asignación de recursos. En el Cuerno de África, el Instituto Internacional de Investigaciones Pecuarias (ILRI) adaptó el marco como parte de un estudio de viabilidad para orientar el diseño de la iniciativa BESST (Mejor aplicación de las normas para un comercio más seguro) liderada por la Organización Mundial de Sanidad Animal (OMSA).³

³ <https://cgspace.cgiar.org/handle/10568/107951>

Además de permitir clasificar las opciones de inversión en MSF, el uso del marco P-IMA ha ayudado a generar una compilación de datos e información disponibles sobre diversas necesidades de desarrollo de la capacidad sanitaria y fitosanitaria, incluidas las principales carencias de datos. También ha ayudado a promover el diálogo entre los distintos organismos gubernamentales y con el sector privado, y a fomentar la colaboración entre los donantes y otras partes para aumentar la transparencia y reducir la duplicación en las iniciativas de desarrollo de la capacidad sanitaria y fitosanitaria y de Ayuda para el Comercio.

En general, se han extraído diversos beneficios clave:

- Mejor comunicación entre el sector público, el sector privado y otros colectivos interesados en la creación de capacidad sanitaria y fitosanitaria, y procesos de toma de decisiones más inclusivos.
- Pruebas de las posibles repercusiones (por ejemplo, en el comercio, la reducción de la pobreza, la salud pública) de invertir en capacidad sanitaria y fitosanitaria que pueden ayudar a obtener recursos adicionales de fuentes nacionales o donantes.
- Elección más transparente y responsable entre diversas opciones de inversión.
- Mayor eficiencia económica de las decisiones de inversión en MSF. Mayor probabilidad de que los recursos escasos apoyen objetivos de política, como el desarrollo económico, la reducción de la pobreza, la salud pública y el desarrollo agrícola.

Ámbito de aplicación del marco P-IMA

El marco P-IMA se diseñó para establecer prioridades entre inversiones en cuestiones de inocuidad de los alimentos, sanidad animal y sanidad vegetal relacionadas con el comercio, en consonancia con el foco del STDF de facilitar un comercio seguro. El Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF) de la OMC establece las normas básicas que deben observar los Gobiernos para aplicar medidas de inocuidad alimentaria y sanidad animal y vegetal (medidas sanitarias y fitosanitarias o MSF) para proteger la salud y facilitar el comercio. Su finalidad es compaginar el derecho de los Miembros de la OMC de aplicar políticas legítimas de protección de la salud con el objetivo de permitir un tránsito de mercancías fluido a través de las fronteras internacionales, sin restricciones innecesarias.

Los países en desarrollo normalmente se enfrentan a diversas necesidades de creación de capacidad sanitaria y fitosanitaria: protección sanitaria insuficiente en el país y/o incapacidad para cumplir las prescripciones MSF de los mercados de exportación. Considerando el cometido del STDF, el marco P-IMA se centra en las carencias sanitarias y fitosanitarias que obstaculizan las exportaciones de productos agroalimentarios, si bien está claro que esta no es la única razón para invertir en capacidad sanitaria y fitosanitaria. Los países tienen frecuentemente otros problemas de inocuidad alimentaria, sanidad vegetal y sanidad animal que suscitan preocupación, aunque no influyan tan directamente en las exportaciones. Otros factores (como el transporte o la conformidad con los reglamentos técnicos y las normas) también pueden influir en el comercio. Se recomienda que, antes de utilizar el marco P-IMA, se haga un esfuerzo por entender y evaluar plenamente las necesidades de creación de capacidad en materia de inocuidad de los alimentos, sanidad vegetal y sanidad animal (véanse las páginas 16 y 17).

Además de para establecer prioridades entre inversiones sanitarias y fitosanitarias que aborden cuestiones de inocuidad de los alimentos o sanidad animal o vegetal con miras al comercio, el marco P-IMA puede adaptarse a otros usos. Uno de ellos sería, por ejemplo, establecer prioridades entre inversiones en desarrollo de la capacidad relacionadas con:

- un determinado ámbito sanitario o fitosanitario (inocuidad de los alimentos, sanidad vegetal o sanidad animal);
- una determinada cadena de valor de exportación prioritaria (por ejemplo, productos frescos, leche y productos lácteos, pescado y marisco);
- un determinado problema sanitario o fitosanitario (por ejemplo, el control de aflatoxinas, las moscas de la fruta) que afecte al comercio de diferentes productos;
- preocupaciones ajenas al ámbito sanitario y fitosanitario que afecten a los mercados nacionales, prescripciones sobre obstáculos técnicos al comercio relacionadas con el acceso a los mercados, o, más en general, intervenciones en materia de agricultura o facilitación del comercio.

Uso del análisis de decisiones con criterios múltiples

Cuando tomamos decisiones en la vida diaria o en un contexto profesional, solemos considerar y evaluar diferentes criterios. Muchas veces, estos criterios solo están implícitos y decidimos por intuición. Cuando se trata de decisiones complejas, que conllevan una asignación de recursos importante o pueden afectar a varias partes interesadas, puede ser útil identificar claramente las distintas opciones y examinar explícitamente los diferentes criterios. Este proceso, si está bien estructurado y se lleva a cabo correctamente, suele dar como resultado decisiones mejores y más fundamentadas.

El marco P-IMA permite a los encargados de adoptar decisiones sanitarias y fitosanitarias aprovechar el análisis de decisiones con criterios múltiples (ADCM) para establecer prioridades, basándose en la información y los datos disponibles. Este tipo de análisis permite examinar y evaluar diferentes criterios para fundamentar la toma de decisiones. Desde los años sesenta, los Gobiernos y el sector privado han utilizado el ADCM para fundamentar los procesos de toma de decisiones, especialmente en esferas como la gestión de recursos naturales o el transporte, en las que las decisiones conllevan inversiones muy grandes. En el ámbito de la salud pública, las autoridades del Canadá han utilizado un marco de análisis de decisiones con criterios múltiples para clasificar los riesgos de origen alimentario⁴. Algunos asociados del STDF, en especial la FAO, han utilizado el ADCM para, entre otras cosas, respaldar con hechos las decisiones sobre políticas de inocuidad de los alimentos y sobre gestión de riesgos.⁵



⁴ Este marco tiene su origen en la labor de desarrollo de un instrumento de decisión para el establecimiento de prioridades en el contexto de una enfermedad alimentaria microbiana en el Canadá. Véase: Henson, S. J., Caswell J.A., Cranfield, J.A.L., Fazil, A.F., Davidson, V.J., Anders, S.M. y Schmidt, C. (2007). A Multi-Factorial Risk Prioritisation Framework for Food-Borne Pathogens. Amherst MA: Department of Resource Economics, University of Massachusetts.

⁵ Véanse <http://www.fao.org/3/a-i3944e.pdf> y <https://www.fao.org/3/bc265e/bc265e.pdf>

A continuación se presenta un ejemplo de cómo puede utilizarse el ADCM para fundamentar la decisión de comprar un automóvil (recuadro 2).

Recuadro 2: Ejemplo práctico del uso del ADCM para fundamentar la toma de decisiones

En este ejemplo, el análisis de decisiones con criterios múltiples se utiliza para fundamentar la decisión de comprar un nuevo automóvil. La persona que debe decidir tiene en mente tres modelos de automóvil, y considera importantes tres criterios: i) el costo (en este caso, la persona que va a comprar el automóvil puede permitirse gastar más para tener un “mejor” automóvil); ii) la recomendación de un amigo (que le ayudaría a seleccionar un automóvil que sea una buena elección para la gente que le importa); y iii) el consumo de combustible (preferencia por una mayor eficiencia en el consumo de combustible porque ahorra costos al circular y es mejor para el medio ambiente).

Escoger entre los tres automóviles es difícil porque ninguno de los modelos obtiene los mejores resultados en los tres criterios, por lo que habrá que valorar sus resultados relativos en todos ellos. Además, los tres criterios no se consideran igual de importantes. Lo más importante para esta persona es si el automóvil ha sido recomendado por un amigo (72%), y después el costo (20%) y el consumo de combustible (8%).

El ADCM ofrece un método para escoger entre los tres automóviles teniendo en cuenta los criterios que se consideran importantes y las ponderaciones que se les atribuyen. La ventaja del ADCM (y del enfoque utilizado en el marco P-IMA) es que los criterios de decisión no tienen por qué monetizarse, ni tampoco medirse del mismo modo. Esto significa que el ADCM es suficientemente flexible como para poder utilizarse cuando los datos son escasos o cuando no es fácil cuantificar los efectos de las distintas opciones con respecto a los criterios de decisión.

Criterio	Ponderación	Modelos de vehículos		
		Audi	Smart Car	Ferrari
Costo	20%	22	13	70
Recomendado por un amigo	72%	1	0	7
Consumo de combustible	8%	8	2	20

COMPLEMENTO DE LOS INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN DE LA CAPACIDAD RELATIVOS A SECTORES ESPECÍFICOS

El marco P-IMA es más fácil de utilizar cuando las partes están sensibilizadas y conocen bien las carencias en materia de capacidad sanitaria y fitosanitaria. En la mayoría de los instrumentos disponibles para determinar o priorizar necesidades de creación de capacidad sanitaria y fitosanitaria se adopta un enfoque sectorial, es decir, se evalúa la capacidad disponible en materia de inocuidad de los alimentos, sanidad animal y/o sanidad vegetal para poner de manifiesto las carencias y las necesidades de creación de capacidad y atenderlas. Lo ideal es que los países hayan aplicado de antemano instrumentos de evaluación de la capacidad sanitaria y fitosanitaria para comprender adecuadamente sus carencias a este respecto en el contexto de iniciativas de promoción de las exportaciones agroalimentarias.

Se anima a los países a que examinen y evalúen su capacidad en todo lo relacionado con la inocuidad de los alimentos y la sanidad animal y vegetal utilizando los instrumentos desarrollados por los asociados del STDF:

- **Instrumento de la FAO y la OMS de evaluación de los sistemas de control alimentario:** sobre la base de los Principios y directrices para los sistemas nacionales de control de los alimentos y otras directrices del Codex, así como las buenas prácticas de la FAO/OMS, este instrumento ayuda a los países a examinar sus sistemas de control alimentario nacionales y su rendimiento general. Los resultados del proceso de evaluación orientan la formulación de prioridades bien definidas y hojas de ruta para mejorar los sistemas de control de los alimentos y proporcionan un punto de referencia útil para hacer un seguimiento de los progresos conseguidos. El instrumento se publicó en 2019 y se ha probado y utilizado en más de 20 países.
- **Proceso de Evaluación de la Capacidad Fitosanitaria (ECF) de la CIPF:** se trata de un proceso exhaustivo en varias etapas liderado por las organizaciones nacionales de protección fitosanitaria, implementado mediante facilitadores y respaldado por la secretaria de la CIPF que utiliza una herramienta de evaluación en línea compuesta por 13 módulos. Cada módulo representa los elementos de un sistema fitosanitario efectivo. Las organizaciones nacionales de protección fitosanitaria pueden seleccionar y aplicar estos módulos como un todo o en bloques. La ECF ayuda a los países a identificar los puntos fuertes y las deficiencias de sus sistemas fitosanitarios. Los planes estratégicos elaborados mediante la ECF sientan las bases para el diálogo con los donantes y hacen que sea más probable acceder a financiación para reforzar los sistemas fitosanitarios. Hasta la fecha, más de 70 países se han beneficiado de la ECF, algunos de ellos más de una vez.
- **Herramienta de la OMSA para la evaluación de las prestaciones de los servicios veterinarios (PVS):** es un procedimiento voluntario en varias etapas destinado a ayudar a los servicios veterinarios de un país a cumplir las normas internacionales de la OMSA relativas a la sanidad y el bienestar de los animales terrestres y acuáticos, incluidas las zoonosis. Incluye la Herramienta de la OMSA para la evaluación de las prestaciones de los servicios veterinarios y la Herramienta de la OMSA para la evaluación de las prestaciones de los servicios de sanidad de los animales acuáticos, basadas en los Códigos de la OMSA. El programa también abarca el Análisis de Brechas PVS de la OMSA, que ayuda a los miembros de esta organización a elaborar medidas estratégicas y presupuestadas para mejorar las prestaciones de los servicios veterinarios y los servicios de sanidad de los animales acuáticos, sobre la base de los resultados de las misiones de evaluación PVS y las prioridades de los países. El programa PVS está evolucionando para satisfacer mejor las necesidades de los miembros, y se ha utilizado eficazmente en más de 140 países. Muchos países se encuentran en la etapa de Evaluación/Seguimiento PVS, han llevado a cabo un análisis de brechas y han accedido a las opciones de apoyo específicas que ofrece el programa, utilizando una metodología coherente para mejorar las prestaciones de los servicios veterinarios y hacer un seguimiento a lo largo del tiempo.

Estas tres herramientas permiten hacer estimaciones sobre la capacidad en materia de inocuidad de los alimentos, sanidad animal y sanidad vegetal en función de los estándares internacionales y/o las normas establecidas. Proporcionan el nivel de pruebas y conocimientos necesarios para que los países adopten decisiones fundamentadas sobre inversiones sanitarias y fitosanitarias que puedan impulsar el cambio, identificando las medidas prioritarias y las etapas sucesivas. Es muy recomendable aplicar estos instrumentos de evaluación de la capacidad, con el fin de que los países puedan determinar y comprender plenamente sus carencias en estas esferas, que pueden atribuirse a su situación sanitaria o a los requisitos del comercio. Es altamente recomendable haber empleado estos instrumentos antes de aplicar el marco P-IMA.

Como el marco P-IMA se centra en establecer prioridades de inversión en MSF para abrir el acceso a los mercados, complementa el uso de los instrumentos de evaluación de la capacidad sanitaria y fitosanitaria. El enfoque del P-IMA reconoce que la capacidad sanitaria y fitosanitaria en los sectores público y privado (incluida la capacidad institucional) es importante para las exportaciones.

Recuadro 3. Sinergias entre la herramienta de ECF de la CIPF y el P-IMA en Madagascar

En Madagascar, la utilización del marco P-IMA ayudó a movilizar recursos para inversiones fitosanitarias tras una evaluación de las necesidades de capacidad fitosanitaria realizada con la herramienta de ECF de la CIPF.

Con el apoyo de una [donación para la preparación de proyectos](#) del STDF, el proceso del P-IMA reunió al Ministerio de Agricultura y Ganadería, otras autoridades gubernamentales competentes, el sector privado, las asociaciones de consumidores y los asociados para el desarrollo para establecer prioridades entre inversiones en cadenas de valor de exportación prioritarias. Dicho proceso complementó y aprovechó las conclusiones y los resultados de la herramienta de ECF. Tener acceso a las constataciones de la ECF ayudó a las partes interesadas a estar seguras de que las opciones de inversión fitosanitaria reflejaban necesidades reales, vinculadas al Plan Estratégico Fitosanitario del país.

El análisis P-IMA aportó pruebas sobre los efectos previstos de esas inversiones con respecto a los objetivos de política en materia de comercio, productividad agrícola y reducción de la pobreza. Esto ayudó a movilizar recursos para atender algunas de las prioridades fundamentales, entre ellos fondos del Comité de Enlace Europa-África-Caribe-Pacífico (COLEACP) para controlar los riesgos relacionados con plagas cuarentenarias como la mosca de la fruta y la falsa polilla de la manzana en las exportaciones de pimienta a la UE.

La secretaría de la CIPF compartió las experiencias y los resultados de Madagascar con su Grupo de Planificación Estratégica en la FAO para identificar nuevas posibles sinergias entre la ECF y el P-IMA y, así, mejorar el desarrollo de la capacidad fitosanitaria.

Además de estas tres completas herramientas de evaluación, otras organizaciones han desarrollado instrumentos y enfoques de evaluación en el ámbito sanitario y fitosanitario, que generan información útil que también puede utilizarse como base en el proceso del P-IMA. Entre ellos figuran:

- La [Guía de análisis de la Corporación Financiera Internacional \(IFC\)](#), que tiene por objeto facilitar el análisis de las dimensiones de política y reglamentación relacionadas con cuatro aspectos del sistema alimentario de un país: i) la inocuidad de los alimentos; ii) el enriquecimiento de los alimentos; iii) la pérdida y el desperdicio de alimentos; y iv) la producción ganadera (bienestar animal y uso de antibióticos).
- Los instrumentos sectoriales Desempeño, Visión y Estrategia elaborados por el IICA para [sistemas y servicios nacionales de control de la inocuidad de los alimentos, organizaciones nacionales de protección fitosanitaria, servicios veterinarios nacionales y Medidas sanitarias y fitosanitarias. Una visión institucional](#).
- Otros instrumentos del IICA relativos al [diseño de programas sanitarios y estrategias de intervención](#) y la [evaluación económica de programas de salud animal](#).

USO DEL MARCO P-IMA PARA COMPRENDER CÓMO AFECTA LA INVERSIÓN EN EL ÁMBITO SANITARIO Y FITOSANITARIO A LAS CUESTIONES TRANSVERSALES

¿Cuáles son las repercusiones previstas de la inversión en el ámbito sanitario y fitosanitario en la igualdad de género?

Según los datos disponibles, en determinadas circunstancias, las mujeres encuentran mayores dificultades para cumplir las MSF, principalmente debido a la distribución desigual de las responsabilidades de cuidado, las normas sociales relacionadas con el género, la segregación en el mercado laboral, los niveles más bajos de especialización y el acceso restringido a la información y la financiación. Estas desigualdades son particularmente pronunciadas en las cadenas de valor en las que las mujeres constituyen una gran proporción de la mano de obra y participan en gran medida en el comercio transfronterizo. Por consiguiente, las inversiones destinadas a mejorar la capacidad sanitaria y fitosanitaria pueden empoderar a las mujeres o reducir su capacidad de actuación y/o afectar a la carga que soportan diariamente, así como a su posición social y bienestar general.

El uso del marco P-IMA alienta a las partes interesadas de los sectores público y privado a examinar y comprender las repercusiones previstas de la inversión en el ámbito sanitario y fitosanitario a través de la perspectiva de género:

- El género puede incluirse como un criterio de decisión de manera que se tengan en cuenta las repercusiones (positivas, negativas o neutras) en las mujeres y los hombres para el establecimiento de prioridades.
- Se cuenta plenamente con la participación de representantes de las partes interesadas centradas en cuestiones de género relacionadas con el comercio (por ejemplo, asociaciones de mujeres productoras/comerciantes) para garantizar que se toman en consideración las cuestiones de género y aprovechar sus conocimientos y la información de que disponen.
- Si se dispone de ellos, se incluyen datos desglosados por género relacionados con el comercio y las MSF.

La formulación de las siguientes preguntas clave durante el proceso P-IMA puede ayudar a revelar y comprender mejor las dimensiones de género de la inversión en el ámbito sanitario y fitosanitario:

1. ¿Qué supuestos, limitaciones y/u oportunidades particulares presenta el comercio para las mujeres y los hombres en relación con el cumplimiento de las MSF?
2. ¿Cómo puede afectar (positiva y/o negativamente) a las mujeres y a los hombres productores/comerciantes/empleados el establecimiento de prioridades de inversión en el ámbito sanitario y fitosanitario?
3. ¿Responden las inversiones en el ámbito sanitario y fitosanitario identificadas a las necesidades de los hombres, las mujeres y otros grupos clave, y cómo deberían abordarse esas necesidades en el marco de dichas inversiones?
4. ¿En qué medida y de qué manera se da prioridad a las mujeres que participan en las cadenas de valor afectadas por la inversión en el ámbito sanitario y fitosanitario (por ejemplo, cadenas de valor que emplean a una proporción importante de mujeres o en las que las mujeres carecen de acceso a los recursos necesarios para el cumplimiento)?
5. ¿Qué se puede hacer para reducir al mínimo los posibles efectos negativos en las mujeres y los hombres?
6. ¿Se han incluido en el proceso P-IMA a las partes interesadas pertinentes en lo que respecta a las cuestiones de género o se han celebrado consultas con ellas?
7. ¿Cómo garantizar que se han recopilado datos e información desglosados por género y que están disponibles para informar el análisis P-IMA?

¿Qué repercusiones se prevé que tenga la inversión en el ámbito sanitario y fitosanitario en el medio ambiente?

La aplicación efectiva de MSF tiene repercusiones positivas a largo plazo en el desarrollo, entre ellas, la protección del medio ambiente en esferas relacionadas con la producción agrícola. Por ejemplo, las MSF pueden impedir que el agua potable, los suelos cultivables o las poblaciones de peces se contaminen con metales pesados, y ayudan a proteger la biodiversidad. También pueden contribuir al desarrollo de sistemas agrícolas más resilientes al cambio climático, reduciendo al mínimo las repercusiones negativas en la seguridad alimentaria. Además, la creación de capacidad en el ámbito sanitario y fitosanitario ayuda a los pequeños agricultores y las mipymes a reducir los costos asociados al uso de productos químicos, a aumentar su productividad, a mejorar la calidad y la seguridad de sus productos y a obtener acceso a los mercados.

Los países en desarrollo cuya capacidad en materia sanitaria y fitosanitaria está poco desarrollada pueden encontrar dificultades con respecto a los riesgos sanitarios y fitosanitarios emergentes relacionados con el aumento de las temperaturas y los fenómenos meteorológicos extremos. La creación de capacidad sanitaria y fitosanitaria ayuda a mitigar los efectos del cambio climático en la producción agrícola y a adaptarse a ellos, lo que es fundamental para la inocuidad de los alimentos, la lucha contra plagas y enfermedades y el comercio y la seguridad alimentaria.

El uso del marco P-IMA alienta a las partes interesadas de los sectores público y privado a examinar y comprender las repercusiones previstas de la inversión en MSF en el medio ambiente:

- El medio ambiente puede incluirse como un criterio de decisión de manera que se tengan en cuenta las repercusiones (positivas, negativas o neutras) en diferentes aspectos ambientales (incluidos la biodiversidad y el cambio climático) para el establecimiento de prioridades.
- Se cuenta con la participación de representantes de autoridades gubernamentales que trabajan en cuestiones ambientales relacionadas con las MSF para garantizar que se toman en consideración los aspectos relativos al medio ambiente y para aprovechar sus conocimientos y la información de que disponen.
- Cuando se disponga de ellos, pueden incluirse datos relacionados con el medio ambiente.

La formulación de las siguientes preguntas clave durante el proceso P-IMA puede ayudar a revelar y comprender mejor las repercusiones previstas de las inversiones en MSF en el medio ambiente (incluidos la biodiversidad y el cambio climático):

1. ¿Qué supuestos, limitaciones y/u oportunidades particulares existen en relación con el cumplimiento de las MSF y el medio ambiente?
2. ¿Cómo puede afectar al medio ambiente (positiva y/o negativamente) el establecimiento de prioridades de inversión en el ámbito sanitario y fitosanitario? Por ejemplo, ¿hasta qué punto y de qué manera influyen las opciones de inversión consideradas en la utilización de plaguicidas, productos para la protección de las cosechas y medicamentos veterinarios?
3. ¿Cómo pueden abordarse los aspectos ambientales en el marco de las inversiones en el ámbito sanitario y fitosanitario identificadas? Por ejemplo, ¿cuáles son los vínculos (de haberlos) con la agricultura climáticamente inteligente?
4. ¿Se han incluido en el proceso P-IMA a las partes interesadas pertinentes (por ejemplo, el Ministerio de Medio Ambiente) y/o se han celebrado consultas con ellas?
5. ¿Qué datos e informaciones relativos al medio ambiente se pueden recopilar y utilizar para informar el análisis P-IMA?

ALGUNAS EXPERIENCIAS NACIONALES/REGIONALES



Uso del marco P-IMA para establecer prioridades de inversión en materia sanitaria y fitosanitaria en Belice

La Autoridad de Sanidad Agrícola de Belice (BAHA) fue pionera en la aplicación del marco P-IMA en 2012. Sobre la base de unas relaciones que ya eran sólidas con otros organismos gubernamentales y el sector privado, el uso del marco P-IMA ayudó a comprender mejor los requisitos para que los productos agroalimentarios accedan a los mercados y se mantengan en ellos, lo que resultó en un mayor apoyo al trabajo de la BAHA. El análisis ayudó a obtener nuevas inversiones para mejorar los controles de sanidad animal aplicables a las exportaciones de ganado bovino en pie a México. Asimismo, se identificaron nuevos datos para corregir errores de estimación de los costos de inversiones en MSF en trabajos anteriores. Basándose en su experiencia, el BAHA utilizó el marco P-IMA para apoyar su plan estratégico y fundamentar el establecimiento de prioridades y la asignación de recursos en el marco del Proyecto de Servicios Agropecuarios financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El Servicio de Desarrollo del Comercio y las Inversiones de Belice (BELTRAIDE) también utilizó el enfoque P-IMA para determinar prioridades de apoyo a las microempresas y pequeñas y medianas empresas (mipymes). A continuación, el Ministerio de Recursos Naturales y Agricultura se sirvió de dicho enfoque para establecer prioridades en programas de alimentación y seguridad alimentaria.

[Más información](#)



Adaptación del marco P-IMA con respecto al Plan de Acción para la Facilitación del Comercio en Malawi

En Malawi, el uso del marco P-IMA en 2012 estimuló el diálogo entre las autoridades en materia de inocuidad de los alimentos, sanidad animal y vegetal y comercio, así como con el sector privado. Ello permitió orientar de una manera más segura las inversiones en creación de capacidad sanitaria y fitosanitaria y fundamentó la elaboración de propuestas de proyectos. A raíz de esta experiencia, el Ministerio de Industria y Comercio (MOIT) vio la oportunidad de usar el enfoque P-IMA como base para la elaboración del Plan de Acción Nacional Refundido para la Facilitación del Comercio (2014). Ello contribuyó al establecimiento de prioridades en numerosas intervenciones en materia de facilitación del comercio identificadas y recomendadas en diferentes informes por autoridades nacionales, asociados para el desarrollo y donantes. A su vez, ello permitió adoptar un enfoque más coherente con respecto a la facilitación del comercio, evitando duplicaciones e incoherencias.

[Más información](#)



Utilización de pruebas para apoyar el control de las aflatoxinas en Ghana

En Ghana, el Instituto de Investigación sobre Políticas de Ciencia y Tecnología (STEPRI) del Consejo de Investigación Científica e Industrial (CSIR) se asoció con la AGRA, autoridades gubernamentales encargadas de la agricultura, el comercio y la salud pública, el sector privado, instituciones académicas y la sociedad civil para usar el enfoque P-IMA basado en pruebas con el fin de apoyar la aplicación de la Política Nacional de Control de las Aflatoxinas en Alimentos y Piensos. En la Política se establece un marco para reducir la contaminación por aflatoxinas para una mayor inocuidad de los alimentos y los piensos, y se incluyen varias inversiones diferentes. Se usó el enfoque P-IMA basado en pruebas en el marco de una donación para la preparación de un proyecto del STDF dirigido por la AGRA y el STEPRI, con el fin de facilitar un debate basado en pruebas y establecer prioridades con respecto a esas intervenciones diversas sobre la base de las repercusiones previstas relativas a la salud pública, la productividad agrícola y el comercio.

[Más información](#)



Movilizar recursos para desarrollar la capacidad sanitaria y fitosanitaria en África

La secretaría del COMESA vio la oportunidad de usar el marco P-IMA para fundamentar los procesos de toma de decisiones y movilizar recursos para el desarrollo de la capacidad sanitaria y fitosanitaria, también en el marco de programas agrícolas y comerciales más amplios. En un proyecto financiado por el STDF en colaboración con el MIM, las autoridades gubernamentales de Etiopía, Kenya, Malawi, Rwanda y Uganda se reunieron con el sector privado, instituciones académicas y otros interesados para examinar las inversiones en MSF necesarias para facilitar el comercio regional e internacional. Se identificaron los criterios de decisión y las ponderaciones para priorizar las opciones de inversión en función de los objetivos de política. Se elaboraron informes relativos a cinco países en los que se identificaron colectivamente unas 60 opciones de inversión, con un costo de 165 millones de dólares EE.UU. y unos beneficios previstos de 6.000 millones de dólares EE.UU. en las exportaciones agrícolas.

El análisis P-IMA se utilizó para fundamentar los programas y movilizar la financiación, así como para mejorar la inocuidad de los alimentos en las principales cadenas de valor en el marco de un Programa de Facilitación del Comercio financiado por la UE. Los Ministros de Agricultura del COMESA están interesados en utilizar el análisis con el fin de movilizar más recursos para hacer frente a los retos sanitarios y fitosanitarios, en particular en el marco de planes nacionales y regionales de inversiones en los sectores de la agricultura, el medio ambiente y el comercio. La secretaría del COMESA tiene previsto volver a aplicar el marco P-IMA y considera que existen oportunidades de utilizarlo con el fin de movilizar recursos para mejorar la capacidad sanitaria y fitosanitaria y apoyar a la Zona de Libre Comercio Continental Africana y al marco de política sanitaria y fitosanitaria de la Comisión de la Unión Africana.

[Más información](#)

USO DEL MARCO P-IMA PARA FUNDAMENTAR LOS PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES SOBRE MSF: PRINCIPALES ENSEÑANZAS EXTRAÍDAS

Sobre la base de la experiencia adquirida hasta la fecha en lo que respecta al uso del marco P-IMA, se han extraído las siguientes enseñanzas principales:

- 1. El marco P-IMA alienta una perspectiva colaborativa de varias partes interesadas para responder a los desafíos sanitarios y fitosanitarios, apoyando los sistemas alimentarios y el enfoque “Una sola salud”.** Al reunir a diversos organismos gubernamentales, representantes del sector privado, instituciones académicas, asociados del STDF y otras partes interesadas pertinentes, el marco promueve el diálogo sobre las necesidades fundamentales de inversión en el ámbito sanitario y fitosanitario en relación con los objetivos de política y los ODS, así como sobre enfoques interdisciplinarios y holísticos como los sistemas alimentarios y el enfoque “Una sola salud”.
- 2. El marco P-IMA permite comprender la manera en que la inversión en capacidad sanitaria y fitosanitaria contribuye a los objetivos de las políticas nacionales, desde la productividad agrícola hasta el desarrollo económico o la seguridad alimentaria.** El análisis proporciona pruebas convincentes que pueden ayudar a transmitir el valor y el carácter de bien público de los sistemas sanitarios y fitosanitarios nacionales. También demuestra que las partes interesadas de la esfera sanitaria y fitosanitaria están considerando seriamente las necesidades de inversión en MSF y sopesando diferentes opciones y sus ventajas e inconvenientes. Esto puede ayudar a convencer a los Gobiernos nacionales y a los donantes del interés comercial de la inversión en el ámbito sanitario y fitosanitario y a obtener recursos adicionales. Para alentar la aceptación y el uso del análisis resultante para fundamentar los procesos de toma de decisiones, es esencial contar desde el principio con la participación de responsables de alto nivel encargados de la formulación de políticas y donantes, así como con expertos de ministerios responsables de la planificación y las finanzas.
- 3. El marco P-IMA ofrece una metodología flexible que puede adaptarse y utilizarse de diferentes maneras para fundamentar el establecimiento de prioridades de inversión en el ámbito sanitario y fitosanitario o en el marco de las esferas específicas de la inocuidad de los alimentos o la sanidad animal o vegetal, siempre que se cuente con la participación de las partes interesadas pertinentes.** Este marco se ha aplicado en países muy diferentes en cuanto a tamaño y estado de desarrollo, así como en lo que respecta a la escala y diversidad de sus exportaciones agroalimentarias y sus necesidades en materia sanitaria y fitosanitaria. También se ha utilizado para establecer prioridades en intervenciones relativas al control de las aflatoxinas y en el marco de la facilitación del comercio. Es fundamental llegar a un acuerdo con respecto al alcance, contar con la participación de todas las partes interesadas pertinentes en el proceso y utilizar la información disponible pertinente, incluidas las conclusiones de los instrumentos de evaluación de la capacidad sanitaria y fitosanitaria y otras evaluaciones, cuando se disponga de ellas. El análisis resultante también puede ser útil para facilitar un debate basado en pruebas entre las partes interesadas pertinentes, por ejemplo en el marco de los Comités MSF nacionales y regionales.
- 4. El marco P-IMA lleva a las partes interesadas a examinar en qué medida puede afectar la inversión en el ámbito sanitario y fitosanitario a las cuestiones transversales, entre ellas, la igualdad de género y el medio ambiente —lo que a menudo queda poco claro—.** El hecho de mantener este diálogo permite comprender mejor las diferentes repercusiones que puede tener la inversión en el ámbito sanitario y fitosanitario en los hombres y las mujeres, así como sus diversos efectos en el medio ambiente. Este es un primer paso importante para incorporar las cuestiones transversales en la adopción de decisiones en materia sanitaria y fitosanitaria.

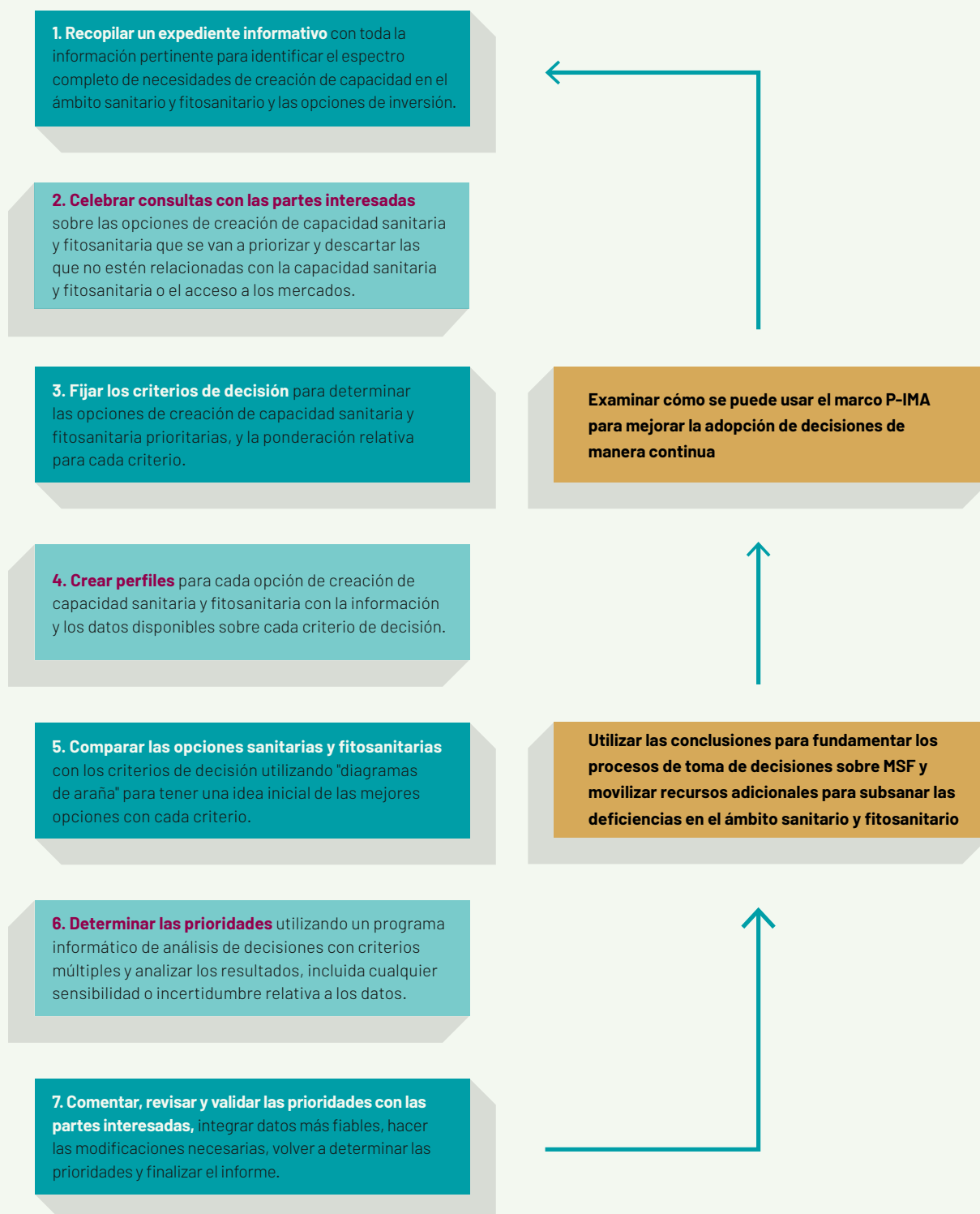
5. **El marco P-IMA añade valor a la adopción de decisiones, incluso en los casos en los que se tiene poca experiencia con enfoques estructurados para el establecimiento de prioridades, o cuando se dispone de pocos datos cuantitativos.** La identificación clara de los diferentes criterios utilizados en el proceso de adopción de decisiones permite comprender mejor por qué algunas opciones de inversión son mejores (o peores) que otras. Se incrementa así el conocimiento de las ventajas y desventajas que implica la toma de decisiones, se promueven decisiones más responsables y transparentes y también se contribuye a aumentar la aceptación de las decisiones. Ante la falta de suficientes datos cuantitativos, puede ser útil recurrir a datos cualitativos. El hecho de centrarse en los datos también ayuda a identificar e, idealmente, a resolver las importantes brechas de información.
6. **El marco P-IMA proporciona visualmente una información esencial sobre las prioridades sanitarias y fitosanitarias, lo que resulta de gran utilidad para los responsables de la adopción de decisiones, que a menudo se ven abrumados por demasiada información y disponen de poco tiempo.** Se proporcionan pruebas convincentes de la importancia comercial del desarrollo de la capacidad sanitaria y fitosanitaria y se apoya la movilización de recursos. La vinculación de las inversiones en MSF con los objetivos de política, desde la reducción de la pobreza hasta el aumento de la producción agrícola y las exportaciones, ayuda a ilustrar por qué es importante invertir en el ámbito sanitario y fitosanitario.
7. **Para que el marco P-IMA dé los mejores resultados, debe estar dirigido por un pequeño equipo formado por un facilitador, expertos del sector sanitario y fitosanitario y un economista.** El hecho de contar con un facilitador que haya seguido la formación en línea del STDF sobre el marco P-IMA y/o haya observado el uso de dicho marco en la práctica promueve la neutralidad y contribuye a garantizar que todas las voces sean escuchadas. Es fundamental incluir en el equipo a un experto con conocimientos en análisis económico para garantizar que los datos cuantitativos y cualitativos disponibles son fiables y se han recopilado correctamente, así como para examinar cómo pueden variar las clasificaciones si se modifican las suposiciones o los valores de medida utilizados, etc.
8. **El marco P-IMA alentará un cambio en la toma de decisiones que aumentará la eficacia en la asignación de recursos, así como la transparencia y la responsabilidad, siempre que se utilice de manera continuada.** Para ello, se precisan mayores esfuerzos para fortalecer la capacidad local con respecto al marco P-IMA, demostrar claramente el valor y las ventajas que presenta el uso de dicho marco y lograr una participación más eficaz de los funcionarios de los ministerios responsables de la planificación y las finanzas. Si bien una aplicación única del marco P-IMA puede resultar útil, se obtendrán más beneficios si el marco se utiliza para fundamentar la toma de decisiones de forma continuada, de manera que se incorporen nuevas necesidades de inversión.





ETAPAS DEL MARCO P-IMA

Gráfico 1. Etapas del proceso de aplicación del marco P-IMA



Uso del marco P-IMA: ¿qué se necesita?

El tiempo y los recursos necesarios para aplicar el marco P-IMA varían en función del contexto local, el acceso a los datos y la disponibilidad y el compromiso de las principales partes interesadas. En general, se necesitan aproximadamente seis meses.

Se necesitan algunos recursos para un uso eficaz del marco P-IMA, desde la etapa de planificación inicial hasta la recopilación y el análisis de los datos, la organización de las reuniones y los talleres, la elaboración de los informes y el examen y la validación de las constataciones con las partes interesadas. Es importante prever a largo plazo porque el marco se aplicará nuevamente, entre otras cosas para actualizar las prioridades a medida que las circunstancias cambien con el tiempo.

Normalmente se necesitan los elementos siguientes:

- Un equipo que cuente con expertos en materia de inocuidad de los alimentos, sanidad animal y vegetal, comercio y análisis económico para dirigir el análisis. Estos expertos deben estar dispuestos a dedicar una parte de su tiempo al proceso P-IMA, lo que abarca la formación, la recopilación y el análisis de los datos y la celebración de consultas con las partes interesadas.
- Un facilitador del marco P-IMA que organizará y moderará talleres con las partes interesadas, proporcionará orientación general, supervisará el proceso y formará a las partes interesadas con respecto al soporte lógico y la metodología P-IMA. En caso de que se requiera la participación de un experto externo, habrá que remunerar su trabajo.
- Fondos para cubrir los gastos de organización de los talleres de partes interesadas (en caso de que las autoridades gubernamentales u otras partes interesadas pertinentes no puedan poner a disposición salas de reunión), así como cualquier otro gasto relacionado con, por ejemplo, las pausas para el café/té o el almuerzo, el desplazamiento de los miembros del grupo de trabajo, la recopilación de datos, el equipo informático, etc.

1: Recopilación de un expediente informativo

La primera etapa consiste en la recopilación de un expediente informativo sobre las necesidades de creación de capacidad sanitaria y fitosanitaria para fundamentar el proceso de establecimiento de prioridades, incluida la selección inicial de las opciones de creación de capacidad sanitaria y fitosanitaria. En el expediente informativo simplemente se recopila la información disponible sobre las deficiencias sanitarias y fitosanitarias y las necesidades de creación de capacidad en ese ámbito, incluida la información procedente de fuentes secundarias (informes publicados y no publicados). No se trata de una evaluación completa ni en profundidad de las necesidades en materia de capacidad sanitaria y fitosanitaria.

El expediente informativo tiene por objeto lo siguiente:

- Aprovechar los estudios que ya se han hecho para determinar las deficiencias en la capacidad sanitaria y fitosanitaria y/o las necesidades de creación de esa capacidad.
- Velar por que se aproveche la información ya disponible en la determinación de necesidades de creación de capacidad en el ámbito sanitario y fitosanitario, para no "arar lo que ya está sembrado".
- Ofrecer las mismas condiciones a todas las partes interesadas que contribuyen a la labor de establecimiento de prioridades, abriendo desde un principio para todos un conjunto de información común.

El expediente puede comprender diversas informaciones (véase el recuadro 4). En el anexo 2 figura una selección de fuentes de información sanitaria y fitosanitaria en línea. Al revisar la información que debe incluirse, es importante tener en cuenta la manera en que se han recopilado los datos, así como la naturaleza y la magnitud de las deficiencias, y posiblemente también de la parcialidad de los datos.

Recuadro 4: Documentos que constituyen el expediente informativo

Si bien los documentos que constituyen el expediente informativo variarán de un país a otro, lo ideal sería citar e incluir los siguientes informes:

- Informes de la aplicación de instrumentos de evaluación de la capacidad sanitaria y fitosanitaria, incluidos el Proceso PVS de la OMSA, la ECF de la CIPF y el instrumento de la FAO y la OMS de evaluación de la capacidad en materia de inocuidad alimentaria.
- Evaluaciones de la capacidad sanitaria y fitosanitaria menos formales, e incluso ad hoc, llevadas a cabo por las autoridades del propio país, donantes, investigadores, etc.
- Datos o informes sobre el valor y el volumen de las exportaciones agroalimentarias a lo largo del tiempo.
- Datos o informes sobre rechazos en la frontera en los principales mercados de exportación.
- Informes sobre problemas que han encontrado los exportadores.
- Registros de preocupaciones comerciales específicas planteadas en el marco de la OMC.
- Entrevistas y/o encuestas a exportadores de productos agroalimentarios, autoridades públicas competentes en vigilancia sanitaria y fitosanitaria, etc.
- Resultados de programas nacionales de análisis o vigilancia relativos a cuestiones sanitarias y fitosanitarias que tienen que ver con las exportaciones agroalimentarias.

El proceso de recopilación del expediente informativo consiste en identificar la mayor cantidad posible de información pertinente. En algunos países, puede ser relativamente fácil obtener la información. En otros, habrá que llevar a cabo una labor de investigación más exhaustiva y consultar a los interesados de los sectores público y privado, investigadores universitarios, donantes, organizaciones internacionales, etc. En esos casos, lo habitual será que el expediente informativo vaya tomando forma gradualmente. En todos los casos, la labor se verá facilitada en gran medida si se ha dedicado tiempo a dar a conocer el marco P-IMA.

Una vez identificadas las fuentes de información, deberá elaborarse una bibliografía con la información al respecto en el expediente informativo, y dar acceso a su contenido (por ejemplo, mediante enlaces, como archivo adjunto por correo electrónico, en una memoria USB o en papel). Lo ideal sería que esa información pudiera obtenerse de la forma más sencilla posible para alentar a las partes interesadas a examinarla. Debería incluirse en el informe P-IMA.

Es conveniente actualizar frecuentemente el expediente a medida que se tengan nuevos datos e informaciones, dado que el marco P-IMA ha sido concebido como una herramienta evolutiva.

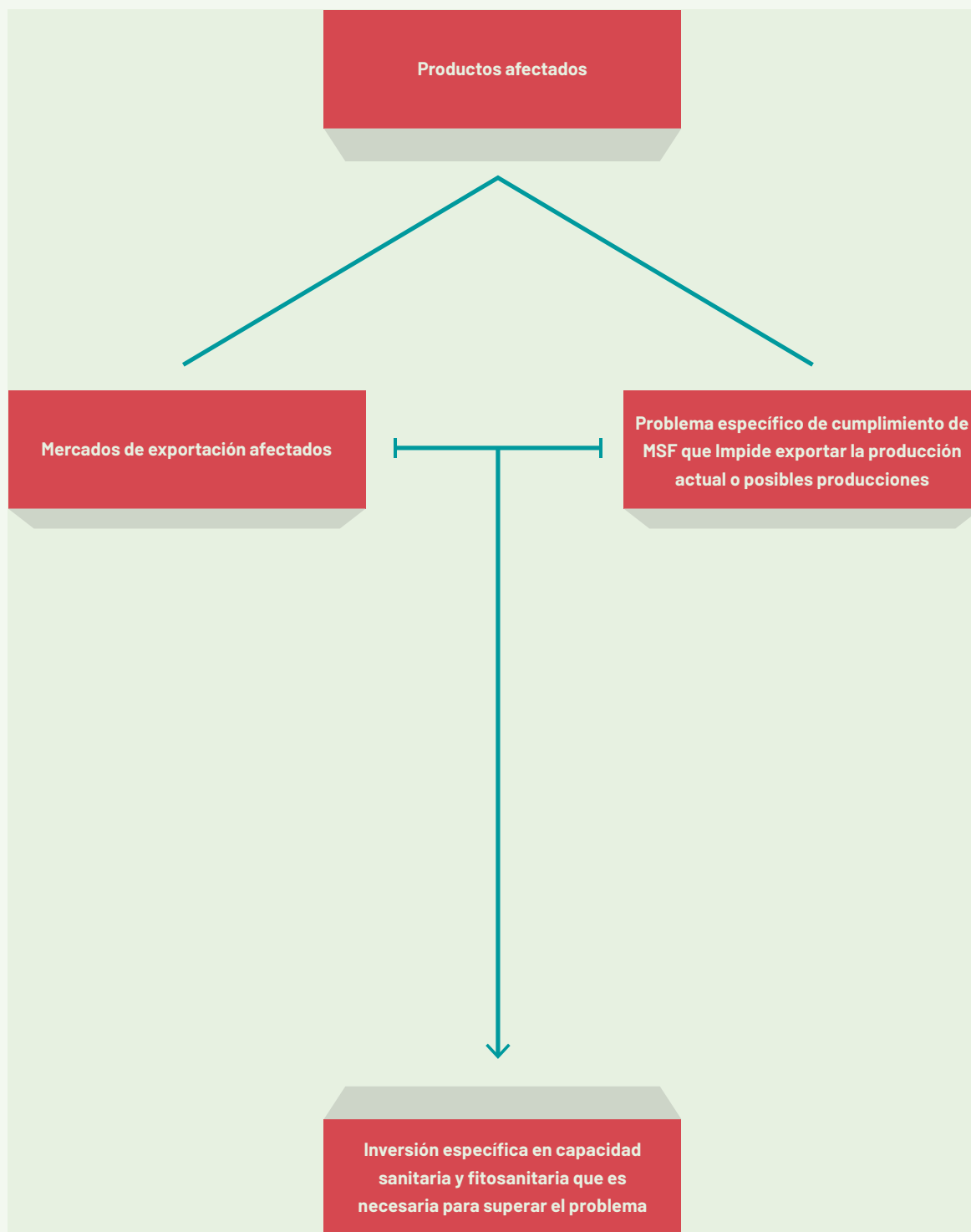
2: Identificación de las opciones de creación de capacidad sanitaria y fitosanitaria

La segunda etapa consiste en definir las opciones de creación de capacidad sanitaria y fitosanitaria que se van a examinar para establecer prioridades: el “conjunto de opciones”. Para definir esas opciones, se toma como base el expediente informativo y un proceso estructurado de consulta con las partes interesadas. Es esencial contar con la participación de las personas pertinentes (a saber, funcionarios públicos y representantes del sector privado que conozcan las principales dificultades en el ámbito sanitario y fitosanitario), para tener la certeza de que se incluyen todas las opciones de creación de capacidad sanitaria y fitosanitaria.

Cualquier opción de creación de capacidad sanitaria y fitosanitaria que no se incluya en el conjunto será descartada del proceso de establecimiento de prioridades. Por consiguiente, en primer lugar habría que centrarse en distinguir el espectro completo de necesidades de creación de capacidad en este ámbito, que se podrá reducir en una etapa posterior si es necesario. Por otro lado, la aplicación del marco se vuelve más compleja conforme aumenta el número de opciones.

Las necesidades de creación de capacidad sanitaria y fitosanitaria incluidas en el conjunto de opciones deben estar bien definidas y ser mutuamente excluyentes. En cada una de las opciones se tomará en consideración cuatro componentes (véase el gráfico 2). Esta estructura es una garantía de que las opciones se podrán relacionar directamente con los efectos en el comercio. También contribuye a descartar las deficiencias de carácter más general (por ejemplo, una legislación no actualizada y/o la falta de personal cualificado), que no tengan una relación específica con el comercio. Por ejemplo, hay casos de empresas que exportan determinados productos en el marco de una legislación sanitaria y fitosanitaria obsoleta. En los casos en que esas deficiencias de carácter general tengan una clara repercusión en el comercio, podrán incluirse en la opción de creación de capacidad sanitaria y fitosanitaria que corresponda.

Gráfico 2: Definición de las opciones de creación de capacidad en el ámbito sanitario y fitosanitario



Las opciones de creación de capacidad en el ámbito sanitario y fitosanitario que se incluirán en el análisis P-IMA pueden identificarse de diferentes maneras. Normalmente, esta fase se lleva a cabo a través de un taller de medio día de duración dirigido por un experto o facilitador del marco P-IMA, con las partes interesadas pertinentes (sectores público y privado, instituciones académicas, sociedad civil, etc.). Recientemente, se ha utilizado una encuesta de tipo Delphi (por ejemplo, en Armenia y en las Bahamas) para recabar, recopilar y sintetizar información de las partes interesadas pertinentes fácilmente y de manera eficaz e inclusiva.

La duración del taller de partes interesadas dependerá del número de cuestiones que esté previsto tratar, que normalmente será mayor si el país es más grande y sus exportaciones tienen un volumen considerable y/o están más diversificadas, o menor en el caso de un país más pequeño y cuyas exportaciones tengan un volumen relativamente reducido y/o una diversificación menor. Al planificar el taller, es importante: i) considerar la manera de obtener la máxima participación de las partes interesadas, teniendo en cuenta cualquier restricción particular (por ejemplo, que el sector privado cuente con un tiempo limitado); y ii) lograr un equilibrio adecuado entre el número de participantes y su diversidad/representatividad.

En el taller, los participantes intervienen activamente a la hora de determinar qué opciones de creación de capacidad sanitaria y fitosanitaria podrían considerarse en el conjunto inicial. Los participantes proporcionan información sobre las opciones de creación de capacidad sanitaria y fitosanitaria que consideran importantes, de forma individual y anónima. El facilitador del marco P-IMA dirige un debate abierto en torno a las opciones planteadas para aclarar cualquier ambigüedad al respecto, facilitar la información que pueda faltar, agrupar las opciones similares, etc. Todas las opciones se examinan y tratan por igual, independientemente del número de participantes que las hayan planteado.

Recuadro 5. Preguntas clave para formular en el ejercicio de selección de opciones en el marco P-IMA

- **¿Se refiere la opción considerada a un problema sanitario y fitosanitario?** Dicho de otro modo, ¿se ven obstaculizadas las exportaciones porque la capacidad en materia de inocuidad de los alimentos, sanidad animal y vegetal es insuficiente? Si, de lo contrario, la opción se refiere a una cuestión que no pertenece al ámbito sanitario y fitosanitario (por ejemplo, la calidad o el etiquetado), se descartará.
- **¿Está relacionada la opción considerada con el comercio?** En ocasiones, se definen necesidades que se centran en cuestiones relacionadas con la inocuidad de los alimentos y la sanidad animal y vegetal que no repercuten directamente en las exportaciones. Por regla general, estas opciones se descartan puesto que el análisis se centra en las inversiones en creación de capacidad sanitaria y fitosanitaria orientadas a las exportaciones.
- **¿Está relacionada la opción considerada con un problema actual en materia sanitaria y fitosanitaria que esté afectando al comercio?** Si, de lo contrario, la opción se refiere a un problema antiguo que se ha solucionado o que lleva mucho tiempo sin manifestarse, se descartará.
- **¿Se trata de una opción viable desde el punto de vista económico, más allá de la cuestión sanitaria y fitosanitaria identificada?** Si existen pruebas de cuestiones más amplias que pueden limitar o impedir las exportaciones (por ejemplo, costos de producción, costos de transporte, falta de acceso a medios de transporte adecuados, insuficiente capacidad productiva, etc.), la opción se descartará.

Normalmente este proceso genera un gran número de opciones de creación de capacidad. A continuación, se lleva a cabo el proceso de "preselección" para eliminar las opciones que no están relacionadas con el comercio (recuadro 5). En algunos casos, el facilitador del marco P-IMA puede considerar la posibilidad (por motivos políticos o de otro tipo) de conservar algunas inversiones que no se centran específicamente en las exportaciones. Normalmente, el proceso de preselección empieza durante el taller y es concluido posteriormente por el facilitador del marco P-IMA, quien consulta a las partes interesadas pertinentes para obtener más información y/o aclaraciones de ser necesario. Se recomienda que los representantes de los asociados del STDF pertinentes participen en el proceso de preselección para proporcionar orientación.

En este proceso, algunas de las opciones de creación de capacidad pueden quedar excluidas por completo del conjunto inicial, otras pueden combinarse o incluso dividirse. Al final deberá obtenerse un conjunto de inversiones en creación de capacidad mutuamente excluyentes que verdaderamente guarden relación con el comercio y el ámbito sanitario y fitosanitario. Debería dejarse constancia de todas las opciones de creación de capacidad que se descarten, junto con las razones que hayan motivado tal decisión, esa información también debería constar en el informe en aras de la transparencia y para que las partes interesadas puedan cuestionar dichas decisiones si así lo desean. El hecho de que se descarten estas opciones no quiere decir que no sean importantes, sino que no se ajustan al alcance comercial del análisis.

3: Definición de los criterios de decisión y las ponderaciones

La etapa siguiente consiste en determinar los criterios de decisión (o de selección) con los que se compararán esas opciones. ¿Qué criterios deberían utilizarse para determinar a qué opciones de creación de capacidad sanitaria y fitosanitaria relacionadas con el comercio debería darse más o menos prioridad? La selección de los criterios de decisión es posiblemente el elemento más crítico del marco P-IMA.

Los criterios de decisión reflejan los posibles efectos de la creación de capacidad sanitaria y fitosanitaria relacionada con el comercio que se consideran pertinentes a la hora de decidir a qué opciones de creación de capacidad se les debería dar prioridad. Por consiguiente, el conjunto de criterios debería reflejar todos los costos y beneficios que se consideren importantes. Los criterios que se descarten del análisis no tendrán ninguna incidencia en el establecimiento último de prioridades entre las distintas opciones contempladas.

Los criterios de decisión deberían reflejar el contexto específico del país, las prioridades de desarrollo predominantes, etc. Con respecto a los criterios de decisión, no hay decisiones correctas ni incorrectas. Sin embargo, se recomienda encarecidamente que los criterios de decisión empleados (y sus correspondientes ponderaciones) se ajusten en líneas generales a los objetivos y las prioridades que se definan en los planes de desarrollo nacionales y otros documentos de política importantes. Los criterios de decisión pueden revisarse en cualquier momento del proceso del marco P-IMA. Hasta la fecha, la mayoría de los países han utilizado un conjunto bastante similar de criterios de decisión (recuadro 6).



Recuadro 6. Posibles criterios de decisión para determinar las prioridades de creación de capacidad sanitaria y fitosanitaria

CRITERIOS	CRITERIOS DE DECISIÓN	DEFINICIÓN
Costo y complejidad de la aplicación	• Inversión inicial • Gastos corrientes • Grado de dificultad de la aplicación • Sostenibilidad de la capacidad	Abarca la inversión inicial (única) y los gastos periódicos de establecimiento, funcionamiento y mantenimiento del correspondiente elemento de capacidad sanitaria y fitosanitaria. El objetivo es reducir al mínimo estos costos y las dificultades que podría entrañar una mejora de la capacidad. En general, se preferirán las opciones de creación de capacidad sanitaria y fitosanitaria orientadas a la exportación que entrañen menos costos y cuya aplicación presente menos dificultades, independientemente de otras consideraciones.
Impactos en el comercio	• Crecimiento/pérdidas evitadas en el valor de las exportaciones • Diversificación de las exportaciones • Reputación internacional • Capacidad para evitar problemas futuros	Aquí se recogen los beneficios directos que podría reportar la creación de capacidad sanitaria y fitosanitaria: el efecto de una determinada opción de inversión en el ámbito sanitario y fitosanitario, en términos de valor de las exportaciones o pérdidas de exportaciones evitadas, mayor o menor diversificación del comercio (que puede ser un factor de estabilidad), mejora de la reputación por parte de los interlocutores comerciales de exportación gracias al refuerzo de la capacidad sanitaria y fitosanitaria, y capacidad para afrontar problemas comerciales que puedan plantearse en el futuro. En conjunto, estos efectos reflejan tanto los beneficios inmediatos y directos de la creación de capacidad sanitaria y fitosanitaria, como los efectos menos concretos y a más largo plazo.
Efectos indirectos a nivel nacional	• Productividad agrícola • Salud pública • Protección del medio ambiente	Estos criterios reflejan los beneficios indirectos de la creación de capacidad, como son las mejoras en la productividad agrícola, la salud pública del país (en especial de la inocuidad de los alimentos) y el impacto medioambiental en el país. A la larga, una mejora de la productividad de la agricultura podría repercutir positivamente en el comercio, puesto que se podrían ofrecer productos más competitivos, pero este grupo de criterios de decisión se centra principalmente en efectos indirectos más inmediatos.
Efectos sociales	• Nivel de pobreza • Impacto en cuestiones de género • Impacto en grupos marginados de entornos vulnerables	Estos criterios abarcan los efectos socioeconómicos más generales de la creación de capacidad sanitaria y fitosanitaria (por ejemplo, en el empleo, en los niveles de pobreza). Estos efectos del aumento de la capacidad son un tanto ambiguos. Por ejemplo, si una mejora estimula el comercio, podría crear nuevas posibilidades de ingresos para los pequeños agricultores, lo que contribuiría a reducir la pobreza, pero también podría originar una consolidación de la producción agrícola que quizás excluiría a esos pequeños agricultores.

Al evaluar los posibles efectos de una determinada opción de creación de capacidad sanitaria y fitosanitaria, es importante evitar sobreestimaciones e incluir los efectos indirectos. Por ejemplo, los flujos de exportación futuros pueden ser el producto de múltiples factores, que habrá que tener en cuenta al estimar los efectos de una determinada mejora de capacidad sanitaria y fitosanitaria. Por otra parte, una determinada inversión destinada a subsanar una deficiencia más bien específica (por ejemplo, los análisis de residuos de plaguicidas en frutas y hortalizas frescas) podría reportar beneficios más generales gracias a la creación de infraestructura (como los análisis de residuos de plaguicidas en productos de cereales y/o los análisis de otros contaminantes químicos en distintos productos alimenticios). Puede resultar complicado prever algunos de esos efectos indirectos, aunque debe evitarse la tendencia a la sobreestimación, motivada por el afán de prudencia. Como mínimo, habría que ser consciente de (y hacer constar) la posibilidad de sobrestimar o subestimar los efectos indirectos, y tenerla en cuenta cuando se interpreten los resultados finales.

Por regla general, los criterios de decisión —y sus correspondientes ponderaciones— se seleccionan en el taller de partes interesadas, aunque también podrían emplearse otros métodos (por ejemplo, que los seleccionasen altos cargos responsables de la adopción de decisiones, basándose para ello en prioridades nacionales). En algunos casos, la selección de criterios (y sus correspondientes ponderaciones) podría variar entre los grupos de interesados (por ejemplo, entre el sector público y el sector privado). En esos casos, podrían realizarse análisis independientes de esos grupos concretos, a fin de saber hasta qué punto esas diferencias en los elementos determinantes de las prioridades influyen en los resultados finales del análisis.

4: Compilación de fichas de información para las opciones de creación de capacidad sanitaria y fitosanitaria

La siguiente etapa consiste en preparar una ficha de información relativa a cada una de las opciones de creación de capacidad sanitaria y fitosanitaria del conjunto definido. En estas fichas se reúnen los datos y la información disponibles sobre los criterios de decisión de cada una de las opciones de creación de capacidad sanitaria y fitosanitaria relacionadas con el comercio, lo cual resulta fundamental para la transparencia, el rigor y la fiabilidad del ejercicio de establecimiento de prioridades. Esta suele ser la parte más difícil del proceso del marco P-IMA y la que más tiempo requiere.

Las fichas de información indican los costos e impactos estimados de cada opción de creación de capacidad, siguiendo un método sistemático para que el establecimiento de prioridades sea fiable. También se hace constar en ellas la metodología de obtención de dichas estimaciones (incluido su nivel de confianza). De este modo se garantiza la transparencia de los datos y la información utilizados, y que las partes interesadas puedan examinarlos exhaustivamente.

Las fichas de información deberían considerarse “documentos evolutivos”, que pueden revisarse en función de los datos que faciliten las partes interesadas y actualizarse cuando haya nuevos datos e información disponibles. Cada ficha de información debería incluir tres elementos fundamentales:

1. una estimación cuantitativa del impacto de la opción de creación de capacidad con respecto a cada criterio de decisión;
2. una descripción de la forma en que se ha obtenido dicha estimación, incluyendo los supuestos de los que se parte, las fuentes de datos, los elementos clave del cálculo, etc.;
3. un indicador del nivel de confianza de la estimación.

La preparación de las fichas de información se basa en los siguientes principios:

- **El análisis se basa en hipótesis plausibles sobre lo que podría ocurrir o no si se aplica cada una de las opciones de creación de capacidad:** para ello, el analista ha de reflexionar sobre las consecuencias que tendrá la realización de la inversión necesaria, reconociendo la posible incertidumbre acerca de lo que podría ocurrir o las hipótesis alternativas..
- **Es mejor contar con información imperfecta que no tener información:** si una ficha de información está incompleta, habrá que excluir del análisis la correspondiente opción de creación de capacidad relacionada con el comercio. Además, se puede volver a examinar la información contenida en cualquiera de las fichas de información una vez estimadas las prioridades iniciales, cuando se disponga de más información, etc.
- **Utilizar la mejor información disponible:** es importante utilizar la información más fiable y completa disponible, en lugar de aquella a la que se pueda acceder con mayor facilidad o que se haya utilizado en el pasado. Existen diversas fuentes de información (véase el recuadro 4). En algunos casos, los datos pueden ser incompletos o de calidad dudosa, de modo que habrá que hacer las “mejores estimaciones posibles”. A medida que se disponga de datos nuevos y de mejor calidad, deberían revisarse las estimaciones y actualizar la información.
- **Medir de la mejor manera posible cada uno de los criterios de decisión:** hay diferentes maneras de medir un criterio de decisión (véase el recuadro 7), según la información y los datos disponibles. El objetivo debería ser siempre medir el criterio de la mejor manera posible para lograr el máximo nivel de cuantificación y el más fiable. En ocasiones, debido a las limitaciones de datos, no es posible medir un criterio de la manera más deseada.

- **Lo importante son los valores relativos, no los absolutos:** si bien el análisis debe proponerse alcanzar el máximo nivel de cuantificación, es importante reconocer, al establecer las prioridades, que las opciones de creación de capacidad se comparan tomando como base el valor relativo de cada uno de los criterios de decisión. Por consiguiente, solo es necesario estimar los costos y los impactos de cada una de las opciones de creación de capacidad en términos cuantitativos generales.
- **Definir un horizonte temporal común para el análisis:** la duración de los plazos de aplicación de las distintas opciones de creación de capacidad y de evolución de sus impactos podría no ser la misma. Por lo general, para el análisis se aplica un período de cinco años y, al tratarse de un plazo relativamente corto, no suele ser necesario introducir un descuento.⁶

Recuadro 7. Distintas maneras de medir los criterios de decisión

TIPO	DESCRIPCIÓN	EJEMPLO
Continua	Valor absoluto y/o magnitud del cambio	Valor monetario (SEE.UU.) de una inversión inicial Porcentaje de variación del valor de las exportaciones
Discreta	Número	Número de pequeños agricultores a los que beneficia
Ordinal	Escala (presenta de forma numérica el orden o la clasificación de una serie de elementos; se utiliza cuando no basta con los datos continuos o discretos)	2 = 'Mucho impacto' 1 = 'Poco impacto' 0 = 'Sin impacto'
Nominal	Sí/No (se asignan números arbitrarios a categorías de impacto concretas; se utiliza cuando faltan datos para cuantificar la magnitud del impacto)	Acceso a nuevos mercados Aumento del valor de las exportaciones

5: COMPARACIÓN DE LAS OPCIONES DE ACUERDO CON LOS CRITERIOS DE DECISIÓN

Antes de establecer las prioridades, se comparan las opciones de creación de capacidad sanitaria y fitosanitaria en función de cada uno de los criterios de decisión individuales. Para facilitar las comparaciones, los datos de las fichas de información se presentan en forma de diagramas de telaraña, una representación visual de los resultados previstos al aplicar cada criterio a las distintas opciones.

El propósito de los diagramas de telaraña es el siguiente:

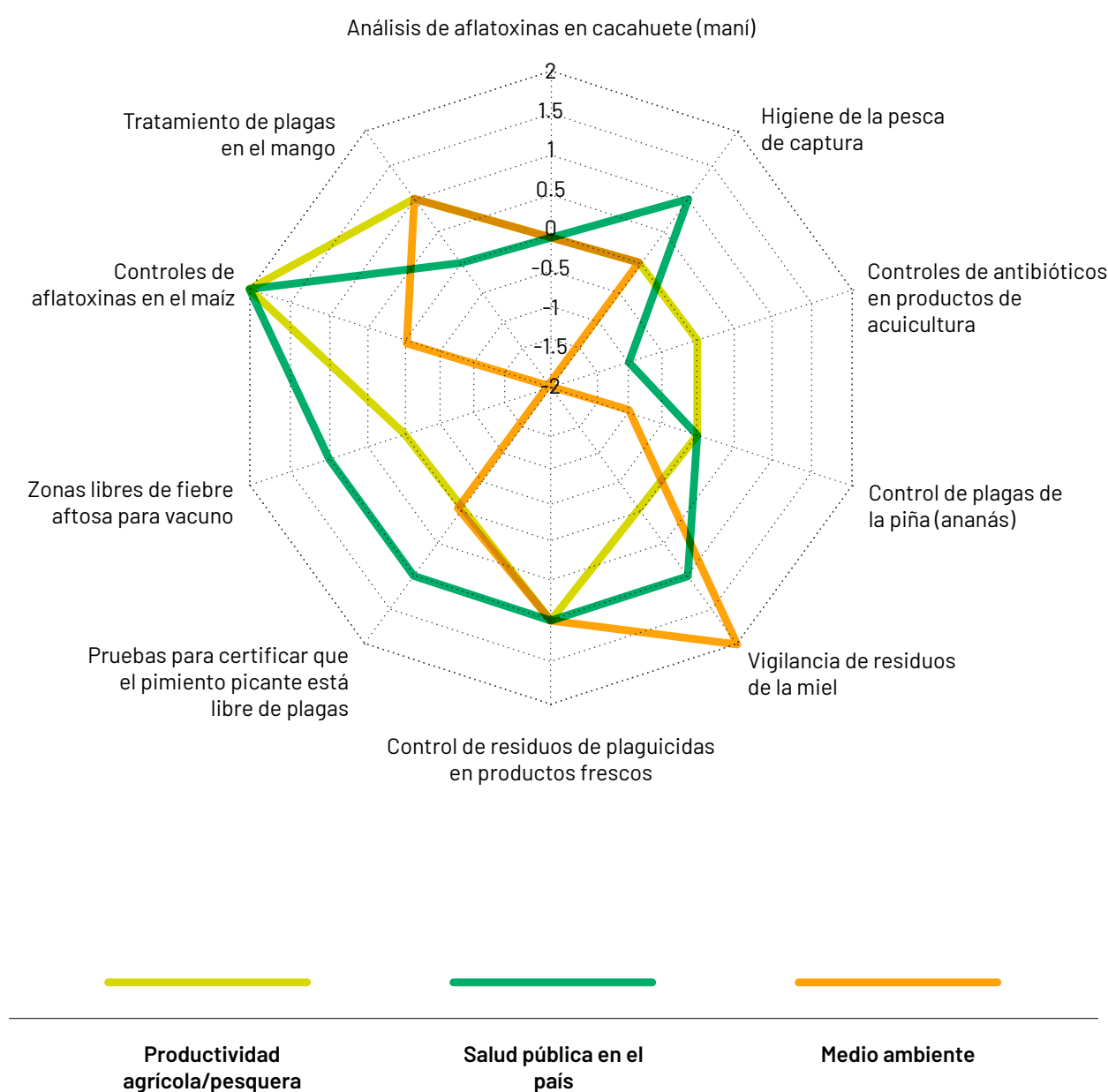
- identificar las opciones de creación de capacidad sanitaria y fitosanitaria que son claramente atípicas (es decir, alejadas de las demás opciones) respecto de un determinado criterio de decisión. En esos casos, deberían comprobarse los datos de la ficha de información para cerciorarse de que la estimación correspondiente sea fiable;
- comprobar la coherencia con la que se mide cada criterio de decisión en las diferentes opciones de creación de capacidad sanitaria y fitosanitaria. Es decir, ¿se asignan los mismos valores a las opciones de creación de capacidad sanitaria y fitosanitaria que tienen impactos en general similares de acuerdo con criterios de decisión concretos? ¿Se ha atribuido un valor mayor a una opción que tiene mayor impacto, y viceversa?

Los diagramas de telaraña se pueden representar como gráficos radiales con la función de gráficos de Excel. En el gráfico 3 se presenta un ejemplo de un diagrama de telaraña en el que se comparan las opciones de creación de capacidad sanitaria y fitosanitaria con respecto a tres criterios de decisión. Puede verse a simple vista que, de todas las inversiones identificadas, se prevé que la vigilancia de residuos en la miel será lo que influya de manera más positiva en el medio ambiente y la inversión en controles de aflatoxinas en el maíz será lo que más incida tanto en la productividad agrícola como en la salud pública.

⁶ Los economistas utilizan el proceso de descuento para tener en cuenta que la cronología del flujo de costos y beneficios asociados a una determinada inversión puede no coincidir. Por lo general, se atribuye menos valor a los flujos monetarios futuros que a los actuales y, para tener en cuenta esta diferencia, se adopta una tasa de descuento adecuada.

Los diagramas de telaraña facilitan el debate sobre opciones no viables de creación de capacidad en materia sanitaria y fitosanitaria, y su inclusión (o no) en el conjunto de opciones. Por ejemplo, si se imponen límites absolutos al presupuesto disponible, se excluirán todas las opciones que superen dicho presupuesto. Igualmente, todas las opciones que tengan un impacto negativo en la pobreza se pueden considerar políticamente inviables y serán eliminadas del conjunto definido.

Gráfico 3. Diagrama de telaraña en el que se comparan las opciones de creación de capacidad sanitaria y fitosanitaria con respecto a tres criterios de decisión



6: Determinación de las prioridades y diagnóstico de los resultados

En esta etapa del marco P-IMA se utiliza el ADCM para calcular las prioridades (o clasificar las opciones de inversión en el ámbito sanitario y fitosanitario) tomando como base todos los criterios de decisión de manera simultánea.⁷ Una de las principales ventajas del sistema es que se pueden comparar diversas opciones de creación de capacidad sanitaria y fitosanitaria, aun cuando los criterios de decisión se miden de manera diferente.⁸

Para facilitar este proceso, se utiliza un programa informático (recuadro 8). El programa informático cuenta con una interfaz fácil de usar que permite comparar las diversas opciones con arreglo a la cartera de criterios de decisión (teniendo en cuenta el hecho de que estos criterios se ponderan de manera diferente), analizar los resultados de diferentes maneras y generar diagramas y gráficos con la clasificación de las opciones de creación de capacidad sanitaria y fitosanitaria del conjunto definido, tomando como base los criterios de decisión y las ponderaciones asociados.

Recuadro 8. El programa informático D-Sight

D-Sight es un programa informático que se puede utilizar para establecer prioridades entre las distintas opciones de creación de capacidad sanitaria y fitosanitaria y para diagnosticar los resultados. Utiliza la diferenciación para establecer prioridades entre las diferentes opciones. Esto significa que calcula flujos de preferencia positivos y negativos para cada una de las opciones. El flujo positivo expresa el grado de superioridad de una alternativa sobre las demás y el flujo negativo, la medida en que una alternativa es inferior a las otras, en función de sus resultados respecto de los criterios de decisión establecidos. Estas opciones se clasifican de acuerdo con la preferencia neta (flujo positivo menos flujo negativo). El STDF ha adquirido un número limitado de copias del programa informático D-Sight para utilizarlas en los países en desarrollo, que se pueden obtener previa solicitud a la secretaría del STDF.

El programa informático se utiliza para generar una serie de hipótesis (y gráficos), a fin de que resulte más sencillo comprender las conclusiones basadas en diferentes parámetros. Normalmente se estudian tres hipótesis diferentes, basadas en ponderaciones alternativas (véanse los gráficos 4, 5 y 6). Este estudio forma parte del análisis de sensibilidad, en el que se examina la influencia en el establecimiento de prioridades de los cambios en las ponderaciones, los criterios o las mediciones de decisión de las fichas de información.

- Establecimiento de **iniciales**: refleja las ponderaciones que los participantes asignaron en el taller de partes interesadas.
- Establecimiento de prioridades con ponderaciones **iguales**: se asigna el mismo valor a cada una de las ponderaciones. De este modo se puede ver en qué medida cambian los resultados al cambiar las ponderaciones de los criterios de decisión. Esto ayuda a considerar en qué medida cambian las prioridades si todas las opciones se ponderan por igual (y abordar las posibles preocupaciones sobre la utilización de las ponderaciones asignadas por diferentes grupos de partes interesadas).
- Establecimiento de prioridades por **costos e impacto en el comercio**: la atención se centra exclusivamente en los costos y en el impacto en el comercio. Se trata básicamente de determinar la solución más económica para mejorar notablemente el comercio a través de la creación de capacidad sanitaria y fitosanitaria.

En los ejemplos presentados, la ponderación por igual de todos los criterios de decisión también repercute en el establecimiento de prioridades. En este caso, el tratamiento de plagas en las exportaciones regionales de mango ocupa el primer lugar (63%), seguido de la vigilancia de residuos de la miel (62%) y los controles de aflatoxinas en las exportaciones regionales de maíz quedan relegados al tercer puesto. Cabe señalar que, en muchas de las aplicaciones realizadas hasta la fecha, la modificación de las ponderaciones no supuso cambios importantes en las opciones que ocupaban los primeros puestos de la clasificación.

Cuando solo se tienen en cuenta los costos y los impactos en el comercio, la clasificación varía. En este caso, el control de plagas en las exportaciones regionales de piña (ananás) figura en primera posición (74%), seguido de las pruebas para certificar que las exportaciones de pimiento picante están libres de plagas (68%).

⁷ En el marco P-IMA se utiliza un ADCM particular, "de diferenciación", en el que se establecen prioridades entre las opciones realizando comparaciones en pares e identificando básicamente las opciones que se "diferencian" de las demás en un mayor número de criterios.

⁸ Un inconveniente de este sistema es que la clasificación de las opciones solo depende de que el resultado sea mejor o peor de acuerdo con un determinado criterio de decisión. De acuerdo con dicho criterio de elección, no se tiene en cuenta la magnitud de las diferencias entre las opciones.

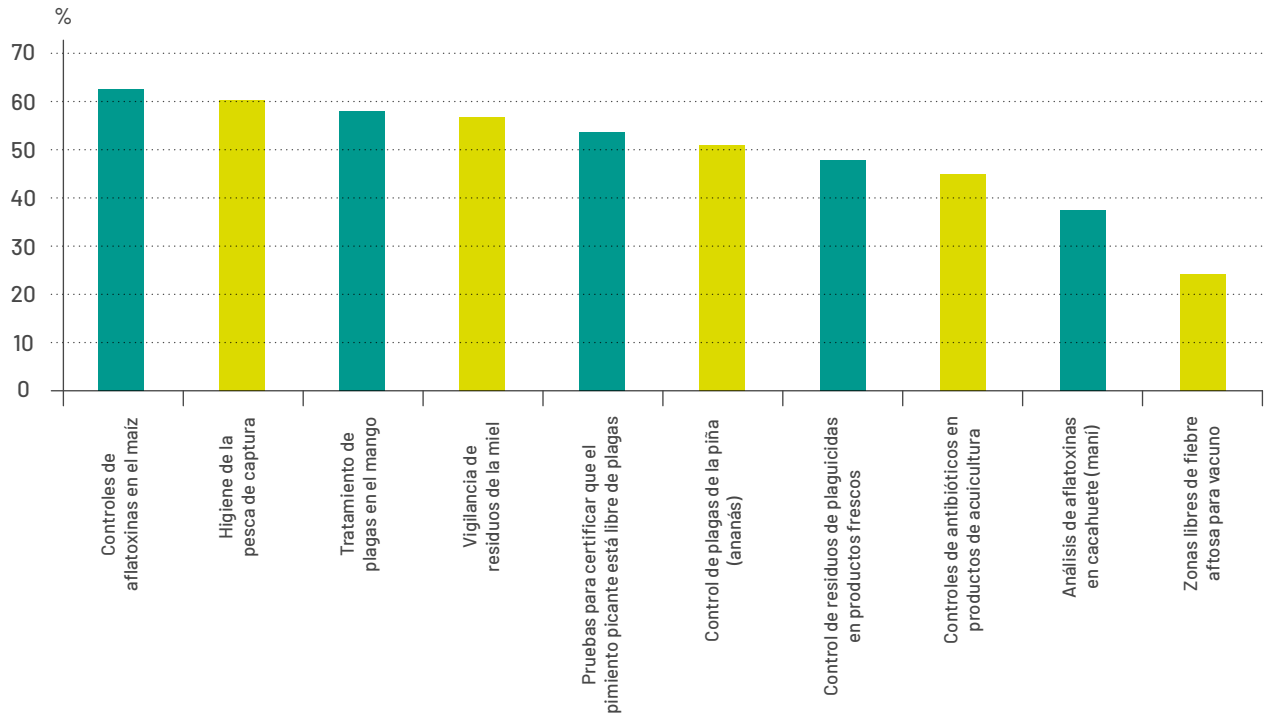
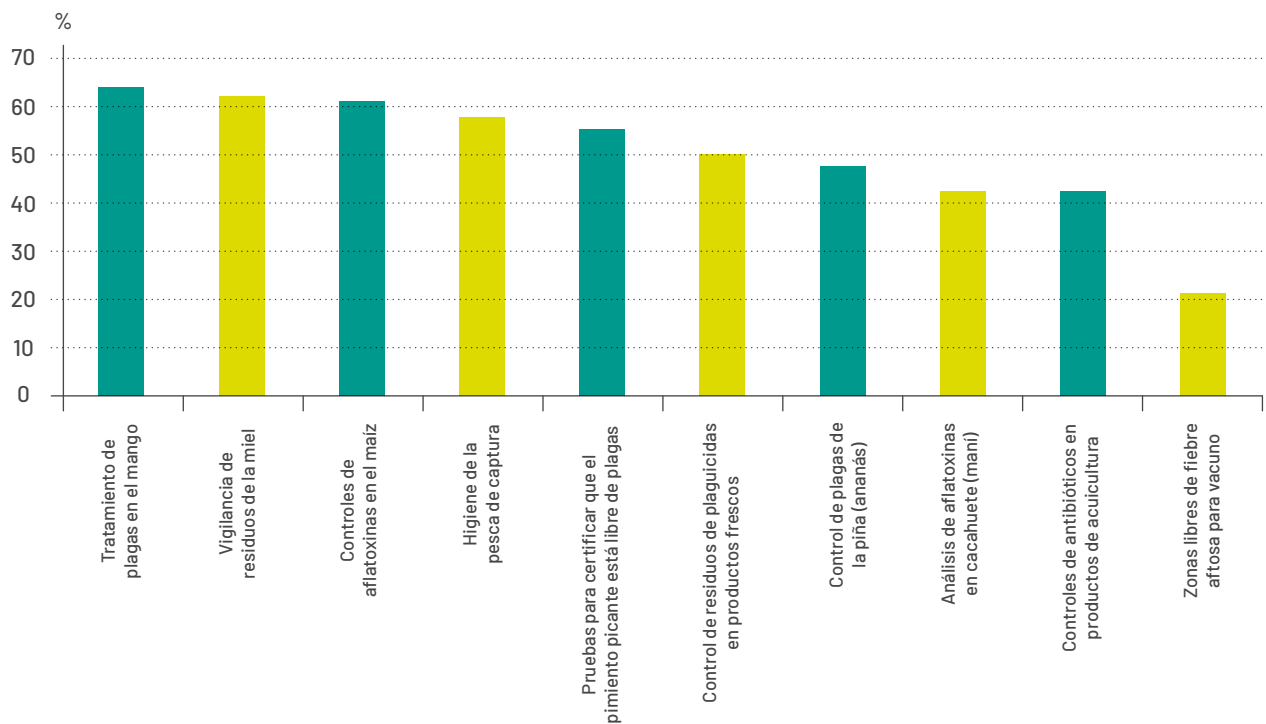
Gráfico 4. Ejemplo de establecimiento de prioridades iniciales**Gráfico 5. Ejemplo de establecimiento de prioridades con ponderaciones iguales**

Gráfico 6. Ejemplo de establecimiento de prioridades por costos e impacto en el comercio

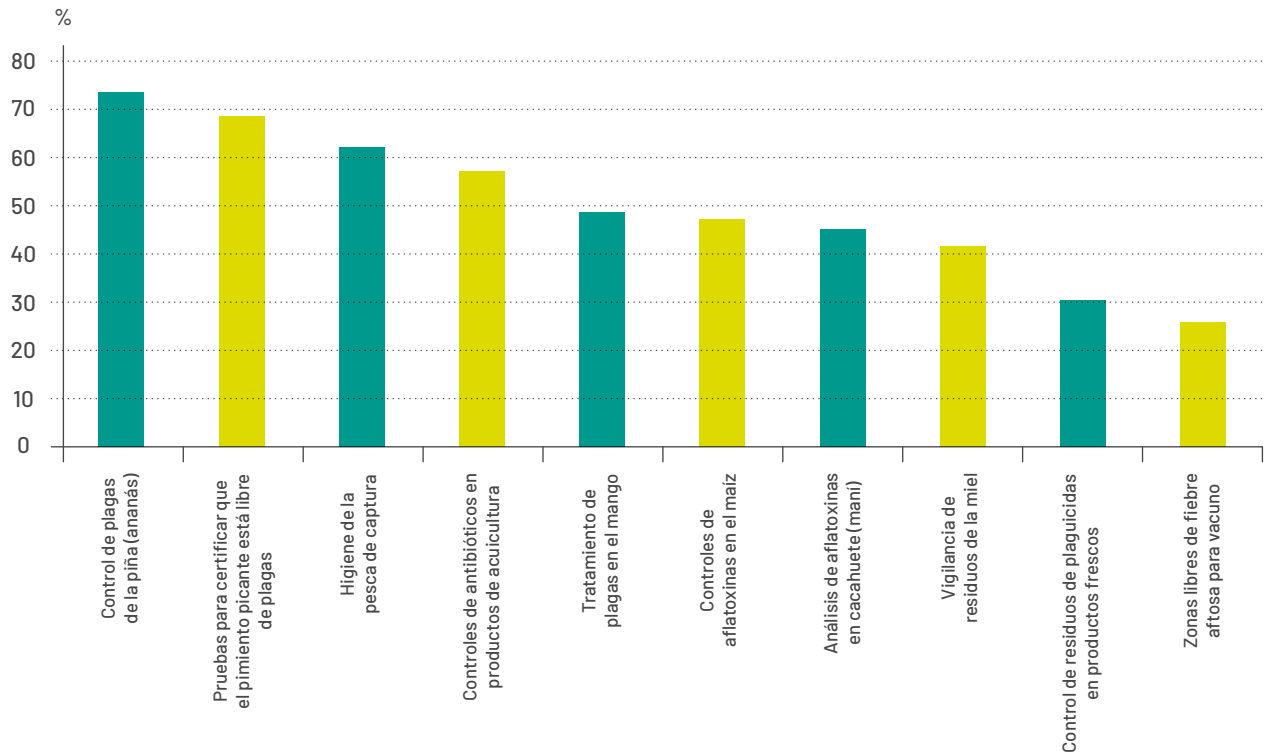
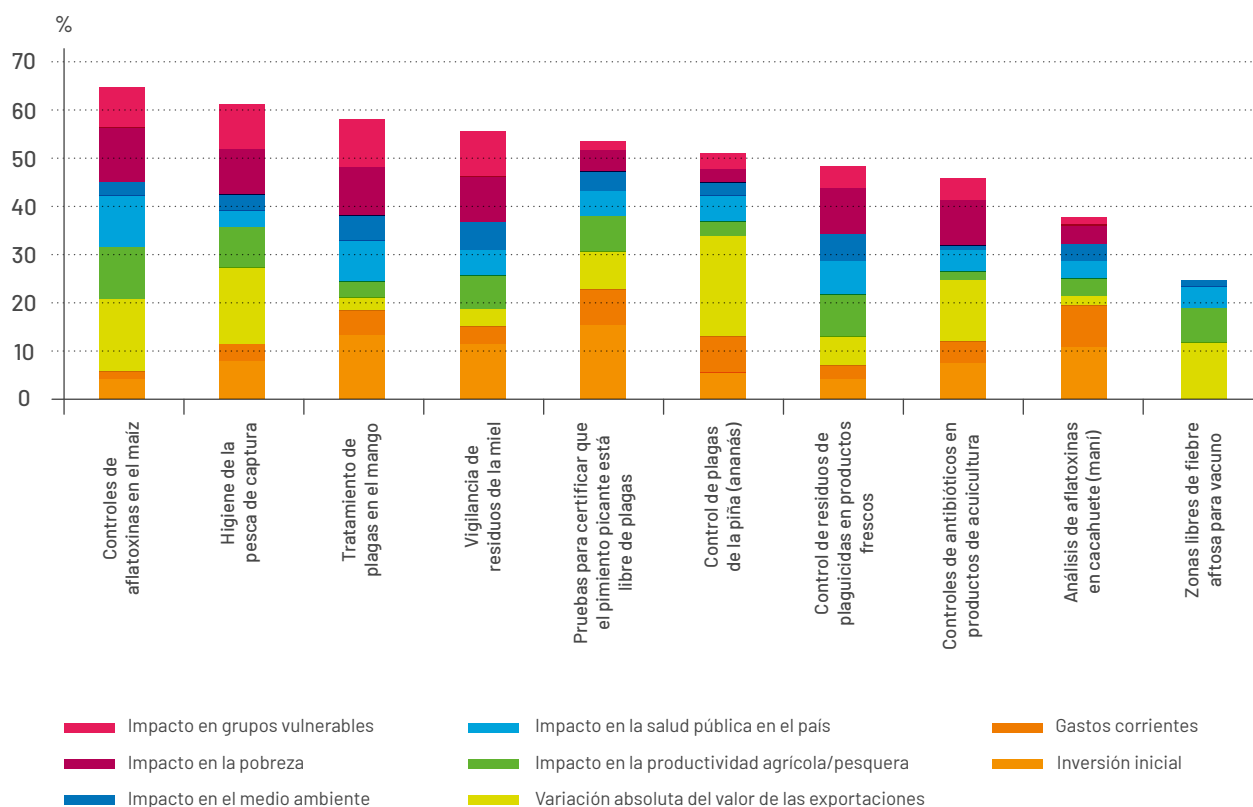
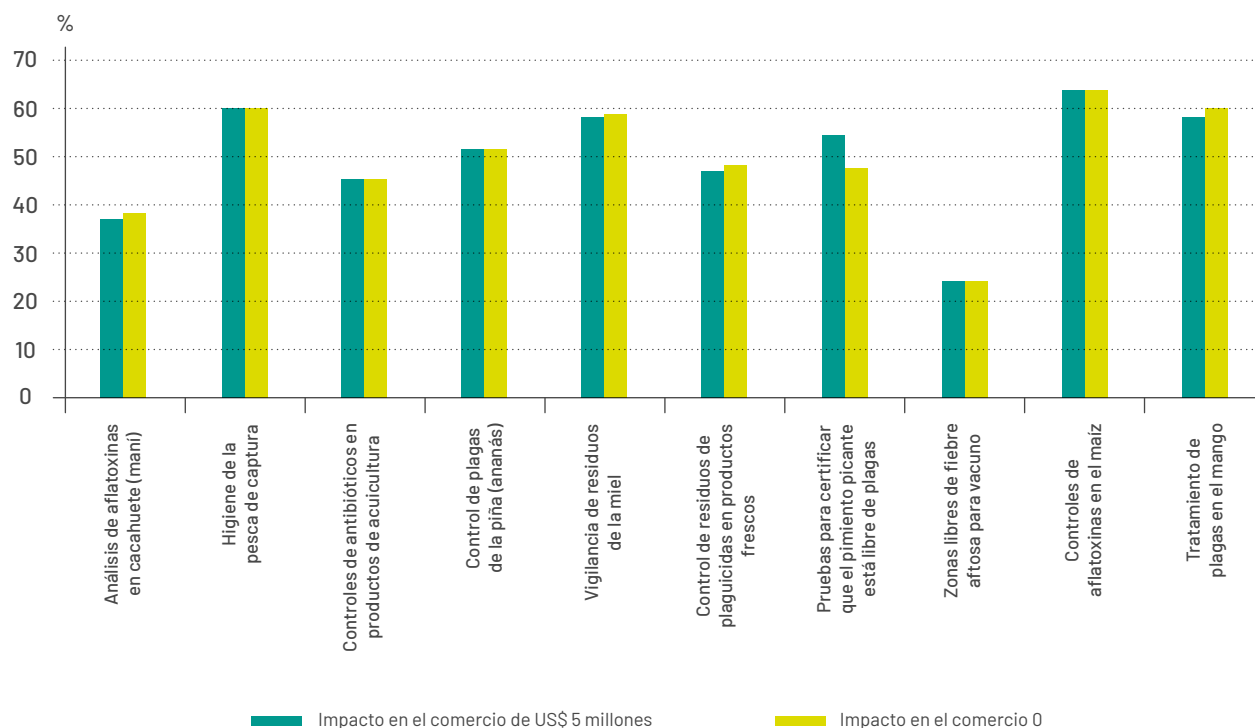


Gráfico 7. Ejemplo de análisis de la contribución



El programa informático permite generar gráficos de “análisis de la contribución” para entender mejor por qué unas opciones concretas se clasifican en un puesto superior o inferior al resto. El gráfico 7 muestra que los resultados de la opción mejor clasificada según la priorización inicial (controles de aflatoxinas en las exportaciones regionales de maíz) son bastante buenos en relación con la mayoría de los criterios de decisión, pero no lo son tanto en relación con los criterios de inversión inicial y gastos corrientes, lo que significa que se trata de una opción cara. Por el contrario, los resultados de la opción peor clasificada (zonas libres de fiebre aftosa para las exportaciones regionales de vacuno) son malos en relación con la mayoría de los criterios de decisión, pero mejoran en relación con el criterio de variación absoluta del valor de las exportaciones, lo cual indica que se prevé que tenga un impacto muy positivo en el comercio.

Gráfico 8. Establecimiento de prioridades con cambios en los impactos en el comercio estimados de una opción de creación de capacidad



Durante esta etapa del proceso del marco P-IMA, se pueden examinar las hipótesis de distintas formas, por ejemplo valorando la sensibilidad de las prioridades iniciales a los cambios en los parámetros definidos y las medidas consignadas en la hoja de información sobre los que existe mayor incertidumbre. Por ejemplo, cuando las estimaciones comerciales son poco fiables, ¿cambian las clasificaciones al cambiar las cifras, y de qué manera? En el gráfico 8 se muestra la variación de las clasificaciones cuando se introducen cambios drásticos en la estimación del impacto en el comercio (de 5 a 0 millones de dólares EE.UU. al año) en el caso de la opción de los pimientos picantes.

Se redacta un informe para presentar los resultados del análisis y las prioridades establecidas en relación con las diferentes hipótesis, así como los criterios de decisión y las ponderaciones que se han utilizado. El informe explica además cuestiones relativas a la sensibilidad o la baja fiabilidad de los datos y describe cómo se realizó el análisis, incluyendo las partes interesadas que participaron, etc. En aras de la transparencia, se adjuntan como anexo las fichas de información preparadas con respecto a cada una de las opciones de creación de capacidad sanitaria y fitosanitaria. Este proyecto de informe se distribuye a todas las partes interesadas que participan en la labor del marco P-IMA para que realicen observaciones y comentarios antes de su finalización.

7: Debate, examen y validación de las prioridades con las partes interesadas y discutir sobre el seguimiento

La etapa final del marco P-IMA se centra en debatir, examinar y validar las conclusiones del trabajo realizado para establecer las opciones de creación de capacidad sanitaria y fitosanitaria prioritarias. El objetivo es que todos los grupos de interesados comprendan el proceso de establecimiento de prioridades y la forma en que se ha llevado a cabo, y fomentar su seguimiento. Uno de los resultados más importantes es un informe, que se debate y examina con las partes interesadas pertinentes antes de su finalización.

Se recomienda organizar un segundo taller de partes interesadas de media jornada, en el que se presenten y debatan las conclusiones del análisis, se soliciten opiniones y observaciones, y se consideren opciones para ajustar el análisis. Se debería invitar a participar en este taller a altos funcionarios gubernamentales, representantes de organizaciones internacionales, donantes y otros asociados para el desarrollo que tengan interés en la creación de capacidad sanitaria y fitosanitaria.

En este taller se podrá debatir cualquier hipótesis alternativa, destacar las hipótesis más plausibles identificadas y buscar soluciones en el caso de que no haya certidumbre sobre los datos. En este momento, las partes interesadas tienen también la oportunidad de cuestionar o poner en tela de juicio las prioridades establecidas, basándose en la información y los datos utilizados. Las partes interesadas también pueden aportar parámetros alternativos o datos nuevos, que pueden incorporarse a un nuevo análisis con la finalidad de analizar cómo modifican esos nuevos datos o parámetros las clasificaciones. Sin embargo, es importante tener presente que validar las prioridades con las partes interesadas no significa que todo el mundo quede satisfecho, en especial si las opciones de creación de capacidad sanitaria y fitosanitaria de las que son partidarios no figuran en los primeros puestos de la clasificación.

Es importante velar por que se comprendan las razones en las que se sustenta la clasificación de las diversas opciones, teniendo en cuenta de los criterios y las ponderaciones de decisión definidos. Esto significa que todo el mundo debería entender que el establecimiento de prioridades es resultado de la definición de dos categorías de parámetros: i) la selección de las opciones de creación de capacidad sanitaria y fitosanitaria estudiadas, los criterios de decisión y las ponderaciones de esos criterios (obtenidos en un proceso inclusivo y estructurado en el que participan los grupos de interesados), y ii) la medida estimada del impacto de cada opción de creación de capacidad sanitaria y fitosanitaria en relación con cada criterio de decisión definido, que se calcula con los mejores datos disponibles.

El análisis P-IMA y el informe resultante deben discutirse con altos funcionarios del gobierno, socios para el desarrollo y donantes con el fin de argumentar a favor de un aumento de las inversiones en el ámbito sanitario y fitosanitario. El análisis puede servir de base para la elaboración de solicitudes de financiación para darle seguimiento a las necesidades priorizadas.

Después de este taller se repite el análisis, teniendo en cuenta las aportaciones de las partes interesadas y los datos que se hayan podido mejorar e incorporar en la máxima medida posible. El informe revisado se distribuye a título informativo, antes de su finalización y de la ulterior mejora de las prioridades, como sea necesario.

Cabe señalar que el establecimiento de prioridades y el informe deberían ser “procesos evolutivos”, que deberían revisarse cuando se disponga de nueva información, aparezcan nuevas opciones de creación de capacidad sanitaria y fitosanitaria o se hayan abordado opciones existentes, cambien las prioridades, etc.

Anexo 1: Proyectos y donaciones para la preparación de proyectos del STDF que incluyeron la utilización del marco p-ima

STDF/PG/606	Incorporación de las inversiones en materia sanitaria y fitosanitaria en el Programa General para el Desarrollo de la Agricultura en África (CAADP) y otros marcos en Etiopía, Kenya, Malawi, Rwanda y Uganda
STDF/PPG/786	Apoyo a la aplicación de la Política Nacional de Control de las Aflatoxinas en Alimentos y Piensos utilizando el marco P-IMA en Ghana
STDF/PPG/761	Aplicación del marco P-IMA en Armenia para promover la exportación de productos agrícolas
STDF/PPG/733	Prueba piloto del uso de P-IMA en la región de la CARICOM (Belice, Dominica, Guyana, Jamaica, Suriname, Santa Lucía, Saint Kitts y Nevis)
STDF/PPG/709	Aplicación del instrumento P-IMA en el Ecuador
STDF/PPG/575	Establecimiento de prioridades de inversión en el ámbito sanitario y fitosanitario en Madagascar
STDF/PPG/561	Creación de capacidad fitosanitaria para el acceso a los mercados en Tayikistán
STDF/PG/365	Análisis de hechos para establecer prioridades de inversión en el ámbito sanitario y fitosanitario en Belice

Anexo 2: Principales fuentes de información

Instrumentos de evaluación de la capacidad en materia sanitaria y fitosanitaria (publicación del STDF):

https://standardsfacility.org/sites/default/files/STDF_Capacity_Evaluation_Tools_SP.pdf

Herramienta de ECF de la CIPF (es necesario registrarse para acceder a los informes):

<http://pce.ippc.int/>

Informes de evaluaciones PVS de la OMSA por países:

<https://www.woah.org/es/que-ofrecemos/mejora-de-los-servicios-veterinarios/proceso-pvs/evaluacion/informes-de-evaluaciones-pvs-de-la-oie/>

Datos o informes sobre el valor y el volumen de las exportaciones agroalimentarias a lo largo del tiempo

Anuarios estadísticos de la FAO – La alimentación y la agricultura en el mundo:

<https://www.fao.org/food-agriculture-statistics/es/>

Anuario de la FAO – Estadísticas de pesca y acuicultura (el informe más reciente es de 2012):

<https://www.fao.org/fishery/es/publications/yearbooks/en>

BID INTEGRA, una plataforma completa especializada en datos de comercio, integración e inversiones en América Latina y el Caribe:

<https://integra.iadb.org/>

Datos o informes sobre rechazos en la frontera en los principales mercados de exportación

En el portal RASFF (Sistema de alerta rápida para alimentos y piensos) de la Unión Europea se puede consultar un resumen de las notificaciones más recientes y buscar información sobre notificaciones emitidas en el pasado. Acceso a una base de datos que permite realizar búsquedas:

<https://webgate.ec.europa.eu/rasff-window/portal/?event=SearchForm&cleanSearch=1>

Informes de la ONUDI sobre el cumplimiento de las normas comerciales:

<http://www.unido.org/tradestandardscompliance.html>

Análisis de la ONUDI sobre el cumplimiento de las normas:

<https://hub.unido.org/rejection-data/trade-rejection-analysis>

Actas de preocupaciones comerciales específicas planteadas en la OMC

Sistema de gestión de la información relativa a las cuestiones sanitarias y fitosanitarias (SPS IMS):

<https://www.fao.org/fishery/es/publications/yearbooks/en>

Otras bases de datos y fuentes de información

El Standards Map del ITC es un catálogo de normas, códigos de conducta y protocolos de evaluación en las cadenas de valor mundiales:

<http://www.standardsmmap.org/>

Base de datos de comercio del ITC:

<http://www.intracen.org/itc/market-info-tools/trade-statistics/>

Base de datos de plaguicidas de la Unión Europea:

<http://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/eu-pesticides-database/public/?event=homepage&language=EN>

Solución Comercial Integrada Mundial (WITS): acceso a datos sobre comercio internacional de mercancías y medidas arancelarias y no arancelarias:

<https://www.fao.org/fishery/es/publications/yearbooks/en>

Imágenes ©STDF/José Carlos Alexandre; Shutterstock

Diseñado e impreso por la Sección de Diseño Gráfico y de Eventos, Impresión y Distribución de la OMC

©STDF 2023

Publicado en Mayo 2023

Todos los derechos reservados. Con licencia para uso no comercial.

Se prohíben los demás usos.

INFORMACION



www.standardsfacility.org

MAS



STDFSecretariat@wto.org

PARA



[#STDF](https://twitter.com/STDF)

