

Directrices sobre el uso del análisis económico para fundamentar las decisiones relacionadas con las MSF¹

Resumen

1. Muchos países en desarrollo tienen que subsanar carencias aparentemente enormes para mejorar su capacidad sanitaria y fitosanitaria, con el fin de cumplir objetivos de política interna y, en particular, de estimular los resultados de exportación del sector agroalimentario. Sin duda, los recursos disponibles, tanto por el lado del presupuesto como por el de los donantes, son insuficientes para satisfacer todas estas necesidades e, inevitablemente, hay que establecer prioridades entre las diversas opciones de creación de capacidad que se presentan. En este contexto, el análisis económico parece ofrecer un marco estructurado que puede ayudar a quienes han de adoptar las decisiones a establecer las prioridades de una manera objetiva y responsable, lo que contribuye a garantizar el uso eficiente de los recursos.

2. El informe estudia diversas experiencias de uso del análisis económico como orientación para establecer prioridades en materia de creación de capacidad sanitaria y fitosanitaria en los países en desarrollo, destaca los problemas que plantean tales métodos y ofrece directrices generales a los encargados de la adopción de decisiones sobre la mejor forma de enfocar el análisis económico según el tipo de decisión que se requiera. Al preparar el informe, se ha examinado la documentación existente y consultado a los expertos en análisis económico sobre sus propias experiencias. Se propone en él un marco, que permita tener en cuenta variados y numerosos criterios de decisión, para establecer prioridades entre las opciones de creación de capacidad sanitaria y fitosanitaria en los ámbitos generales de la inocuidad de los alimentos, la sanidad animal y la sanidad vegetal.

3. El análisis de rentabilidad y, en menor medida, el análisis costo-eficacia se han utilizado ampliamente para el análisis de la creación de capacidad sanitaria y fitosanitaria, tanto en países de altos ingresos como en países en desarrollo. En la mayoría de los casos, el análisis se ha centrado en aspectos específicos de la capacidad en materia de inocuidad de los alimentos, sanidad animal y sanidad vegetal, como por ejemplo la lucha contra la fiebre aftosa y la mosca de la fruta, más que en una comparación general de las necesidades de creación de capacidad sanitaria y fitosanitaria. Se han examinado de diferentes maneras las repercusiones de las inversiones *ex-post*, anteriores o en curso, o los efectos previstos de las posibles inversiones *ex-ante*, si bien rara vez en un contexto real de adopción de decisiones. Hay pocas pruebas de que alguna de estas dos técnicas sea aplicada de forma habitual en los países en desarrollo o por los donantes, salvo a un nivel muy rudimentario. Sin embargo, es obvio que ambas técnicas son útiles para comparar y contrastar los costos y beneficios de las opciones concretas de creación de capacidad, basándose en un conjunto relativamente reducido de efectos que pueden medirse en unidades generalmente comparables.

4. El uso que se ha hecho hasta ahora del análisis de rentabilidad y el análisis costo-eficacia ilustra los problemas que se plantean al realizar un análisis económico en el contexto de un país en desarrollo. A menudo, los datos disponibles son limitados o se puede dudar de su calidad, lo que requiere muchas veces ajustes insatisfactorios en cuanto al alcance o la profundidad del análisis, por ejemplo adoptar métodos relativamente simplistas o extrapolar datos y hacer suposiciones cuando los efectos son difíciles de discernir y/o cuantificar. De hecho, los expertos consideran que la deficiencia de los datos es uno de los obstáculos fundamentales que impiden el uso eficaz del análisis económico para orientar la fijación de prioridades de creación de capacidad sanitaria y fitosanitaria en un país en

¹ El presente es un resumen del proyecto de documento preparado por Spencer Henson, Profesor de la Universidad de Guelph e Investigador titular, Instituto de Estudios del Desarrollo, y Oliver Masakure, Profesor asistente, Universidad Wilfrid Laurier, para el Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio (FANFC). Las Directrices definitivas podrán encontrarse en la página Web del FANFC (www.standardsfacility.org) en diciembre de 2009.

desarrollo. Al mismo tiempo, estas dificultades demuestran que hay que emplear con cierta prudencia los resultados de los análisis de rentabilidad y costo-eficacia, ya que se alega, entre otras cosas, que el análisis de rentabilidad suele subestimar o sobreestimar los costos y/o los beneficios.

5. El análisis de decisión multicriterio se presenta como una alternativa útil al análisis de rentabilidad y el análisis costo-eficacia. En particular, permite establecer prioridades entre las opciones de creación de capacidad en función de una gran variedad de criterios de decisión (como el valor de las exportaciones, los efectos en los productores de pequeña escala, la mejora de la sanidad pública nacional y/o la productividad agrícola, y las consecuencias para las mujeres y los sectores vulnerables) a los que no se aplica necesariamente (o no se puede aplicar) el mismo sistema de medida. Si bien este método de análisis multicriterio se ha empleado ampliamente para la adopción de decisiones en otros ámbitos, como la gestión de recursos naturales, hasta ahora se ha utilizado poco en relación con la creación de capacidad sanitaria y fitosanitaria.

6. Se propone en el informe un marco estructurado de análisis de decisión multicriterio, que consta de varias etapas, a fin de respaldar el establecimiento de prioridades en las esferas generales de la capacidad sanitaria y fitosanitaria. Las etapas son las siguientes:

- i) definir el conjunto de opciones de creación de capacidad que se ha de examinar;
- ii) acopiar y recopilar información sobre criterios de decisión pertinentes en forma de tarjetas de información;
- iii) traducir las mediciones en criterios de decisión, individualmente o por categorías generales, mediante gráficos de araña² que pongan de manifiesto las esferas para las cuales resulte más o menos útil cada opción de creación de capacidad; y
- iv) derivar una prioridad numérica de las opciones que se consideran.

7. Lo mejor sería cotejar los distintos elementos y formatos utilizados para presentar los datos sobre las diferentes opciones de creación de capacidad, con el fin de dar la mayor claridad posible a la naturaleza del proceso de decisión y las vinculaciones conexas entre los criterios de decisión.

8. El uso del análisis económico, si bien permite en principio mejorar considerablemente el proceso de adopción de decisiones en términos de objetividad, transparencia y rendición de cuentas, modifica la naturaleza del proceso. Suele poner más énfasis en "cifras concretas" y requiere generalmente más tiempo y recursos para tomar una decisión. Es esencial que todos los que intervengan a lo largo del proceso de decisión respalden el uso del análisis económico y se comprometan a aportar el apoyo y los recursos que se necesitan. Al mismo tiempo, dado que inevitablemente la curva inicial de aprendizaje es más bien ardua, se precisa asistencia técnica para desarrollar la experiencia y los conocimientos técnicos necesarios.

9. El FANFC podría desempeñar un papel fundamental desarrollando el material de formación necesario para el análisis de decisión multicriterio en el ámbito sanitario y fitosanitario y fomentando su uso. El primer paso consistiría en probar, de forma experimental, el marco que se propone en un pequeño número de países para ver cómo funciona en la práctica y afinarlo. Esto también permitiría elaborar una guía práctica del usuario, que ofreciera orientaciones más detalladas y ejemplos concretos.

² Un gráfico de radar o de araña presenta el valor de tres o más indicadores en unos ejes que empiezan en un mismo punto central. Es un método que permite destacar la posición relativa de cada opción de creación de capacidad en función de la variedad de criterios de decisión