



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación y
la Agricultura

Oficina de Evaluación

**Evaluación independiente del Proyecto
Regional Integrado para el Control Progresivo de
la Fiebre Aftosa en Bolivia, Colombia, Ecuador,
Perú y Venezuela
GCP/RLA/178/SPA y GTFS/RLA/172/ITA**

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

Oficina de la Evaluación (OED)

El presente informe está disponible en formato electrónico en:

<http://www.fao.org/evaluation>

Los permisos para realizar impresiones o copias digitales, parciales o de todo el contenido de este trabajo, con fines no comerciales o educativos limitados son, por este medio, otorgados de forma gratuita siempre que se haga mención y reconocimiento adecuados de la FAO como fuente y titular de los derechos de autor de la información. En el caso de indicación de titulares de los derechos distintos de la FAO, remiten-se por favor a los titulares de los derechos originales para los términos y condiciones de la re-utilización. Todo pedido para realizar copias sistemáticas y difusión electrónica, incluso a listas de distribución, derechos de traducción y re-utilización comercial deberá ser dirigido a copyright@fao.org

Para mayor información, por favor contacte a:

Director, OED

Viale delle Terme di Caracalla 1, 00153

Roma, Italia

Email: evaluation@fao.org

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o los recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Agradecimientos

Queremos agradecer sinceramente a la ayuda, aporte y hospitalidad ofrecida por muchas personas e instituciones durante nuestras visitas intensivas a Chile, Bolivia, Ecuador y Perú. Agradecemos a la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe en Chile, la oficina Sub-regional del proyecto en Perú; las oficinas de país de la FAO en Bolivia, Ecuador y Perú; los servicios veterinarios oficiales (SENASAG, AGROCALIDAD, SENASA) y otras entidades de los gobiernos de los países que son contraparte del proyecto, la Comunidad Andina de Naciones, y los cooperantes en la región (AECID y Cooperazione Italiana).

Composición del equipo de evaluación

Dr. Brian Perry, Jefe del equipo (Reino Unido, residente en Kenya)

Dr. Jaime Romero Prada, Miembro del equipo (Colombia)

Oficina de Evaluación (OED)

Enrique Lora, Oficial de Evaluación (México)

Tabla de Contenidos

Siglas.....	vi
Resumen Ejecutivo.....	vii
1 Introducción	1
1.1 Antecedentes del proyecto.....	1
1.2 Antecedentes de la evaluación.....	2
1.3 El proyecto regional integrado para el control progresivo de la Fiebre Aftosa en Perú, Ecuador, Colombia, Bolivia y Venezuela (PRICPFA)	4
2 Hallazgos de la evaluación.....	9
2.1 Pertinencia	9
2.1.1 <i>Pertinencia respecto de las prioridades y objetivos establecidos por la FAO a nivel global</i>	<i>9</i>
2.1.2 <i>Pertinencia respecto de las prioridades y objetivos establecidos por la FAO a nivel regional y de los países de la sub región andina.....</i>	<i>10</i>
2.1.3 <i>Pertinencia respecto de los marcos de programación de país de la FAO (Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia).....</i>	<i>10</i>
2.1.4 <i>Pertinencia respecto del Programa Hemisférico de Control de Fiebre Aftosa (PHEFA).....</i>	<i>11</i>
2.1.5 <i>Pertinencia respecto de los objetivos de los asociados de recursos de la FAO: España e Italia.....</i>	<i>13</i>
2.1.6 <i>Pertinencia al nivel de la región Andina.....</i>	<i>13</i>
2.1.7 <i>Pertinencia al nivel de la seguridad alimentaria de los países miembros donde se implementó el proyecto: Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú, Bolivia.....</i>	<i>14</i>
2.1.8 <i>Pertinencia al nivel de los servicios veterinarios nacionales de los países miembros donde se implementó el proyecto.</i>	<i>15</i>
2.1.9 <i>Pertinencia al nivel de beneficiarios de los países miembros donde se implementó el proyecto.</i>	<i>16</i>
2.1.10 <i>Pertinencia del Diseño</i>	<i>17</i>
2.2 Efectividad.....	18
2.2.1 <i>Efectividad en general.....</i>	<i>18</i>
2.2.2 <i>Efectividad en mejoramiento de la seguridad alimentaria y el desarrollo de mercados.....</i>	<i>19</i>
2.2.3 <i>Efectividad en el fortalecimiento de los servicios veterinarios oficiales</i>	<i>19</i>
2.2.4 <i>Efectividad en el fortalecimiento de la instancia subregional</i>	<i>20</i>
2.2.5 <i>Efectividad en el control de la FA en la Región Andina</i>	<i>20</i>
2.2.6 <i>Efectividad en la consecución de los productos.....</i>	<i>22</i>
2.3 Eficiencia	30
2.3.1 <i>Eficiencia General.....</i>	<i>30</i>
2.3.2 <i>Eficiencia administrativa y operacional.....</i>	<i>32</i>
2.3.3 <i>Eficiencia del trabajo con la CAN.....</i>	<i>33</i>
2.3.4 <i>Aporte del enfoque PCP a la eficiencia.....</i>	<i>34</i>
2.3.1 <i>Eficiencia en la participación de los países</i>	<i>34</i>
2.3.2 <i>Eficiencia y oportunidad en la consecución de productos</i>	<i>35</i>
2.3.3 <i>Eficiencia en la gestión de los recursos financieros</i>	<i>36</i>
2.4 Impacto	39
2.4.1 <i>Impacto en el control progresivo de la FA y del fortalecimiento de los SVO.....</i>	<i>40</i>
2.4.2 <i>Impacto en Seguridad Alimentaria.....</i>	<i>41</i>

2.4.3	<i>Impacto en el Comercio.....</i>	<i>41</i>
2.4.4	<i>Impacto en la institucionalidad</i>	<i>42</i>
2.5	<i>Sostenibilidad</i>	<i>43</i>
2.5.1	<i>Sostenibilidad de las medidas para el control y vigilancia de fiebre aftosa.....</i>	<i>43</i>
2.5.2	<i>Sostenibilidad y ampliación de los servicios veterinarios nacionales</i>	<i>43</i>
2.5.3	<i>Fortalecer las asociaciones de productores pequeños para obtener un enfoque de demanda vs de oferta</i>	<i>44</i>
2.5.4	<i>Visibilidad del PRICPFA en los MPP de FAO</i>	<i>44</i>
2.5.5	<i>Seguir fortaleciendo las relaciones funcionales con PANAFTOSA.....</i>	<i>44</i>
2.5.6	<i>Sostenibilidad institucional</i>	<i>44</i>
2.6	<i>Equidad de género</i>	<i>45</i>
3	Conclusiones y recomendaciones.....	46
3.1	<i>Conclusiones.....</i>	<i>46</i>
3.2	<i>Recomendaciones</i>	<i>49</i>
4	Lecciones aprendidas.....	52
5	Anexos	55

Siglas

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AF	Agricultura Familiar
AFC	Agricultura Familiar Campesina
AGROCALIDAD	Servicios Veterinarios de Ecuador
ATP	Asesor Técnico Principal
BH	Responsables de los presupuestos
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CENTA	Centro nacional de tecnología agropecuaria y forestal
CFS	Comité de Seguridad Alimentaria Mundial
CI	Cooperación Italiana
CMA	Cumbre Mundial de la Alimentación
COTASA	Comité Técnico Andino sobre Sanidad Animal de la CAN
CP-FA	Control Progresivo de la Fiebre Aftosa
ENTRAS	Enfermedades Transfronterizas de los Animales
ET	Enfermedades Transfronterizas
FPMIS	Sistema de Gestión de la Información del Programa de Campo
FA	Fiebre Aftosa
IALCSH	Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre
LTO	Oficial Técnico Responsable
LTU	Dependencias técnicas principales
MMLI	Matriz de Marco Lógico Integrada
MPP	Marco de Programación de País
M&E	Monitoreo y Evaluación
NMTPF	Marcos Nacionales de Prioridades de Asistencia Técnica de FAO
OED	Oficina de Evaluación de la FAO
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de Estados Americanos
OIE	Organización Mundial de Sanidad Animal
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PC	Comité del Programa
CP-FA	Control Progresivo de la FA
POA	Planes Operativos Anuales
PRONEFA	Programa Nacional de Lucha Contra la Fiebre Aftosa de Bolivia
SIMER	Sistema de Monitoreo Evaluativo por Resultados de Proyectos
PRICPFA	Proyecto Regional Integrado para el Control Progresivo de la Fiebre Aftosa en Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela
PTF	Equipo Directivo del Proyecto
RLC	Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe
SAN	Seguridad Alimentaria y Nutricional
SENASA	Servicio Nacional de Sanidad Agraria de Perú
SENASAG	Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria y Sanidad Alimentaria de Bolivia
SVO	Sistemas Veterinarios Oficiales
TdR	Términos de Referencia
UNEG	Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas

Resumen Ejecutivo

Información sobre la evaluación

RE1. La presente evaluación fue solicitada por la Oficina de Evaluación de la FAO (OED) en el marco de la política de evaluación de la Organización que establece que los proyectos con un presupuesto mayor a USD 4 millones deben ser evaluados de forma independiente.

RE2. En conformidad con esta política, la presente evaluación cumple con el propósito de rendición de cuentas, así como de aprendizaje institucional, que se deriva de la implementación de los proyectos GCP/RLA/178/SPA¹ y GTFS/RLA/172/ITA² que conforman El Proyecto Regional Integrado para el Control Progresivo de la Fiebre Aftosa (PRICPFA) en Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

RE3. De forma específica la evaluación se realizó con dos propósitos: Poner a consideración de las partes interesadas una valoración independiente del desempeño del PRICPFA, formulando recomendaciones e identificando las lecciones aprendidas para la futura implementación de éste u otros proyectos de la FAO; y analizar la contribución y vinculación del PRICPFA al objetivo y meta de Seguridad Alimentaria y Nutricional que comparten los proyectos del Fondo España-FAO, mediante el análisis de las sinergias y complementariedades que éste ha generado con las demás iniciativas.

RE4. La evaluación analizó al PRICPFA con base en los criterios de evaluación internacionalmente aceptados. Para ello, se analizaron los resultados logrados de forma conjunta por los proyectos GCP/RLA/178/SPA y GTFS/RLA/172/ITA y la articulación alcanzada en cuanto a su gestión. Asimismo, se analizaron el diseño, implementación y arreglo institucional que soporta su operación.

RE5. La evaluación analizó la implementación y operación del PRICPFA desde su inicio hasta Septiembre de 2012, tomando en cuenta su ejecución se extiende hasta finales de 2013. Por lo cual, el alcance temporal de la evaluación puede ser considerado de medio término.

RE6. En cuanto a su alcance geográfico, la evaluación incluyó visita la Oficina regional de la FAO para América Latina y el Caribe (RLC) localizada en Chile. De igual forma, se realizaron misiones de campo en Bolivia, Ecuador y Perú, donde el PRICPFA y otros proyectos del Fondo España-FAO se han venido ejecutando. Durante las visitas se discutió elementos del proyecto con personal de FAO, con personal de las organizaciones colaboradores nacionales, con representantes de los donantes, con productores y beneficiarios, y con personal independientes de otras instituciones.

RE7. El PRICPFA busca “contribuir al control y erradicación progresiva de la Fiebre Aftosa (FA) en los países de la CAN y Venezuela, reduciendo el impacto sobre la seguridad alimentaria de las familias más vulnerables y sobre el comercio de productos de origen animal”. Detrás de este efecto deseado, el Proyecto pretende atender el problema de poca

¹ El proyecto GCP/RLA/178/SPA es parte del Fondo España-FAO

² El proyecto GTFS/RLA/172/ITA es parte del Fondo Global FAO para la Seguridad Alimentaria (ITF FS FS) en el Marco del programa de Cooperación Italia/FAO

capacidad institucional y/o técnica para contribuir a las metas de erradicación del Programa Hemisférico para la Erradicación de la Fiebre Aftosa.

RE8. Para ello, el PRICPFA definió como Resultado esperado que “Los países de la CAN y Venezuela, según su condición epidemiológica, hayan avanzado de fase en la clasificación establecida en el enfoque Control Progresivo de la Fiebre Aftosa (CP-FA), o hayan logrado el reconocimiento por la OIE (Organización Mundial de Sanidad Animal) de territorios libres con o sin vacunación”.

RE9. Para obtener dicho Resultado, el PRICPFA ha contemplado en su diseño cuatro componentes (Productos) técnicos y un quinto componente (Producto) de manejo, a saber:

1. Coordinación y Armonización Regional,
2. Políticas y Estrategias de los Servicios Veterinarios Oficiales,
3. Gestión del Riesgo Sanitario,
4. Educación Sanitaria y Abogacía,
5. Gestión de Proyecto, Monitoreo y Evaluación.

RE10. El Producto de gestión de riesgos sanitarios, de carácter eminentemente técnico-epidemiológico, tiene como sustento conceptual la estrategia global de FAO para el Control Progresivo de la Fiebre Aftosa (CP-FA). El resultado que se espera obtener mediante el tercer Producto es que los “Programas Nacionales de Fiebre Aftosa han mejorado e integrado nuevas herramientas técnicas de gestión y mitigación de riesgos consistentes con la estrategia de CP-FA, y han capacitado sus recursos humanos”.

RE11. La evaluación hizo uso de los siguientes cuatro marcos analíticos para valorar la pertinencia, efectividad, eficiencia, impacto y sostenibilidad del proyecto: i) el marco lógico del proyecto; ii) el marco analítico del equipo de evaluación o matriz de evaluación; iii) los cuatro “elementos del enfoque diferenciador del proyecto” (documento interno del proyecto); y iv) los nueve elementos para valorar la gestión del proyecto (documento interno del proyecto).

Principales hallazgos

Pertinencia

RE12. La evaluación analizó la pertinencia del proyecto en diferentes niveles y con respecto a diferentes instituciones. Al respecto, se destaca que el proyecto está contribuyendo a todas las funciones básicas de la FAO. El diseño del PRICPFA explícitamente resalta la seguridad alimentaria y la nutrición de las familias más vulnerables y sobre el comercio de mercancías pecuarias como el efecto esperado, y éste es altamente pertinente para la FAO y los asociados de recursos. Sin embargo, en contraste, la actuación en campo y las actividades con los SVO de los países no coincide con el anterior nivel de pertinencia. Por su parte, en lo relacionado al control de la Fiebre Aftosa, se encontró al PRICPFA altamente pertinente para el PHEFA, la CAN y los SVO de los países participantes.

Efectividad

RE13. La efectividad del proyecto se evaluó tomando como base el marco lógico del PRICPFA y contrastando con los objetivos y resultados esperados que están incluidos en éste

con los productos y resultados encontrados. En general se encuentra que el PRICPFA ha sido efectivo en el cumplimiento de los productos acordados en su diseño. Resalta el fortalecimiento de los SVO en su capacidad para controlar la FA, partiendo de la capacitación y acompañamiento en ejecución de actividades cotidianas como la inclusión de innovaciones como la Educación Sanitaria y el Seguro Ganadero. No obstante, otros problemas de salud animal prioritarios para los beneficiarios finales se consideran muy poco en el actuar del proyecto. Se resalta el apoyo al fortalecimiento de la COTASA y la CAN, tanto para la ejecución de reuniones, la reformulación de Programa Subregional y la armonización normativa. Todo lo anterior ha redundado en el mejoramiento o sostenimiento del estatus sanitario en cuanto al control de FA en cada uno de los países participantes y el reconocimiento internacional. Aunque la duración del proyecto puede ser limitada para esperar un efecto sustancial en la seguridad alimentaria y el desarrollo de mercados, no se encuentran acciones y productos deliberados orientados a ese fin y el estudio de impacto socio-económico ha tenido retrasos en su ejecución.

Eficiencia

RE14. Al evaluar la eficiencia se dio cuenta de la complejidad operativa del PRICPFA, de la eficiencia alcanzada en la consecución de la mayoría de sus productos, de la coordinación de los dos proyectos de los asociados de recursos de FAO y del trabajo colaborativo con CAN. También se encontró un encomiable esfuerzo del PRICPFA en llevar a cabo una eficiente gestión operativa y financiera del proyecto, llenando vacíos institucionales al realizar actividades de programación y monitoreo de productos, utilizando para ello herramientas como el SIMER y además haciendo un esfuerzo para vincular la programación del POA con el seguimiento del ejercicio financiero. El desafío es continuar con este esfuerzo haciendo uso de las herramientas corporativas de la FAO como FPMIS y GRMS, en cuanto estas se encuentren disponibles para la región.

Impacto

RE15. Teniendo en cuenta que el proyecto aún no ha concluido, el equipo de evaluación realizó la valoración de los impactos con base en el análisis de los cambios intencionados y no intencionados, y anticipados y no anticipados, identificados a partir de la triangulación de información recolectada a lo largo del proceso de evaluación. Se resalta el impacto positivo en cuanto al control de la FA en la región y en el desarrollo institucional y fortalecimiento de los SVO orientado al control de FA. Sin embargo, la extensión de las capacidades desarrolladas en los SVO a otros problemas sanitarios prioritarios para los productores, apoyándose en ellos y en el contexto de las cadenas de valor, es aún limitado. En particular se resalta que está pendiente lo relativo al impacto en la seguridad alimentaria y el comercio en poblaciones vulnerables. Es importante que el PRICPFA use esta oportunidad de una evaluación de medio término para aumentar y ampliar sus impactos potenciales; entre estos la consolidación del desarrollo de capacidades en los SVO para controlar enfermedades que sean también una prioridad para los productores y las cadenas de valor.

Sostenibilidad

RE16. A pesar que el horizonte temporal del proyecto es corto para el gran desafío que se tiene, el desafío es mejorar y reforzar los elementos señalados por la evaluación para garantizar su sostenibilidad. Estos elementos de la sostenibilidad son: medidas para el control y vigilancia de FA; sostenibilidad y la importancia de ampliación de los servicios veterinarios

nacionales a otras problemáticas; construcción de alianzas y trabajo más cercano a asociaciones de productores pequeños y los servicios de extensión; identificación de beneficios directos y colaterales del control de FA, y mejor entendimiento de los mercados que permita consolidar incentivos para la sostenibilidad de los logros del PRICPFA; la necesidad de seguir fortaleciendo las relaciones funcionales con PANAFTOSA; y la sostenibilidad institucional.

Conclusiones

RE17. El PRICPFA trajo consigo y dotó de una dimensión, nueva y entusiasta, a los esfuerzos internacionales para el control, y eventualmente para la erradicación, de la FA en la zona andina de Sudamérica. Esta iniciativa coadyuvó en fortalecer el rol de la CAN, un órgano regional de integración y coordinación regional clave, para activar los servicios veterinarios en tres países de la sub-región andina. El proyecto también ha introducido nuevos conceptos estratégicos relacionados con el control de la FA en la sub-región andina a través de la adopción de la herramienta y enfoque denominado Control Progresivo de la Fiebre Aftosa (CP FA o PCP por sus siglas en inglés) y otros elementos como el seguro, la educación y la abogacía.

RE18. El PRICPFA es una intervención compleja pues tiene una cobertura de cinco países, trabaja conjuntamente con múltiples aliados y se enlaza con diferentes organizaciones regionales e internacionales. A la luz de estas complejidades, se puede concluir que la coordinación de las actividades de este proyecto, así como el manejo de sus recursos, ha sido en general eficiente. A pesar de ello, las acciones se han concentrado especialmente en Bolivia y la CAN, y mucho menos en los otros países. Al mismo tiempo, a pesar de la complejidad del proyecto, una de las principales prioridades de la estrategia global de FAO y OIE en cuanto a la erradicación de FA no fue trasladada a las estrategias y acciones en los países participantes.

RE19. A nivel de país, los principales logros del proyecto incluyen el desarrollo de las capacidades en materia de: vigilancia, educación sanitaria y preparación ante una posible epidemia de Fiebre Aftosa; para el control del movimiento transfronterizo de animales y de productos pecuarios; y para el manejo de riesgos; particularmente en Bolivia, Ecuador y Perú.

RE20. El proyecto ha estado operativo en un periodo en el que la incidencia de la FA se ha reducido a niveles sin precedentes en los países en los que tiene cobertura. Es imposible, sin embargo, atribuir todo el merito de dicho logro al PRICPFA o a otra intervención de forma individual.

RE21. El proyecto claramente busca fortalecer los servicios veterinarios de los países de la región. Si bien el diseño del proyecto (plasmado en el documento de proyecto y su MMLI) se refiere específicamente al fortalecimiento de las capacidades para el control sostenible y la erradicación de la FA, el estricto enfoque en la enfermedad que se plasma en el diseño del proyecto es inconsistente con un aspecto importante de la nueva estrategia mundial para el control de FA de la FAO y la OIE. En dicha estrategia se establece que *“la estrategia mundial para el control de la FA no se percibe como una ‘actividad única y aislada’, que busca únicamente el control de la FA, sino como un mecanismo que permita avanzar simultáneamente en otros campos, con el fortalecimiento de los sistemas veterinarios como el eje articulador”*. Al nivel del productor, en la mayoría de los sistemas de producción que se visitaron durante la evaluación, no se han observado casos de FA por años; sin embargo, las

actividades pecuarias de dichas zonas sí enfrentan otras múltiples enfermedades y retos. Estos problemas y retos no han recibido la atención que merecen por parte del equipo operativo del proyecto en campo, cuyos deberes y responsabilidades están orientadas enteramente a la vigilancia de la enfermedad.

RE22. Muchas de las restricciones que enfrentan los sistemas de producción pecuarios que se visitaron durante la evaluación son multifactoriales; entre las que se incluyen la enfermedad, el acceso a agua, la alimentación y restricciones de acceso a tecnologías. Mientras que la evaluación reconoce que los aliados nacionales clave del proyecto están especializados en salud animal (p.e SENASA, AGROCALIDAD y SENASAG) también se estableció que es necesaria la experticia en servicios de producción y desarrollo rural amplios. Generalmente, la evaluación observó una limitada asociación entre los servicios de sanidad animal y otros de producción y desarrollo rural, en detrimento del proyecto y de las comunidades beneficiarias.

RE23. La evaluación encontró evidencia de que en Bolivia, Perú y Colombia se ha fortalecido el apoyo comunitario como sensores pero concentrados especialmente en vigilancia epidemiológica. No obstante no se ha aprovechado el contacto establecido entre técnicos de los servicios veterinarios y productores (o promotores), especialmente en el uso amplio del concepto de Servicios de Salud Basados en la comunidad (Community Animal Health Workers [CAHWS] por sus siglas en Inglés), en el marco del cual los servicios oficiales capacitan y trabajan con representantes de las comunidades rurales en el diagnóstico y la respuesta a las restricciones de la salud animal.

RE24. En la mayoría, sino es que en todos los sistemas de producción que se visitaron durante la evaluación, pareciera que los pequeños productores tienen poca representación y voz para la identificación de las restricciones que enfrentan sus unidades de producción pecuarias, así como para la conformación de una demanda por servicios clara y articulada. Lo anterior restringe particularmente la identificación de opciones de mercados potenciales para distintos productos emergentes como la carne de llama, leche, lana, fibras, etc.

RE25. El PRICPFA se enmarca en el Fondo España-FAO y en el Fondo Global FAO para la Seguridad Alimentaria del Programa de Cooperación Italia/FAO. El Fondo España-FAO específicamente adquirió como marco estratégico la Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre (IALCSH) en 2009. En este contexto el PRICPFA comparte, conjuntamente con el resto de proyectos del Fondo España-FAO, la aspiración de contribuir al objetivo de seguridad alimentaria que tiene la IALCSH. No cabe duda de que en la MMLI del proyecto se establece que el efecto de un control progresivo y erradicación de la FA, en aquellos países en los que se focalizó el proyecto, *“reducirá el impacto sobre seguridad alimentaria de las familias más vulnerables y sobre el comercio de las mercancías pecuarias”*. En dicho sentido, la evaluación observa que el diseño del proyecto no contempla adecuadamente indicadores apropiados para medir estos efectos. También se observa que no se ha definido o articulado adecuadamente, al menos de forma conceptual, los cambios inducidos por el logro de un estatus libre de FA en la seguridad alimentaria y el comercio de productos pecuarios en los países en que se enfocó el proyecto.

RE26. Para asegurar la pertinencia del proyecto de control progresivo de FA en relación a la seguridad alimentaria y las oportunidades de comercialización de ganado, se incluyó un estudio socio económico como una actividad inicial, a fin de identificar claramente los impactos de la FA en los diferentes sistemas de producción, así como para establecer

estrategias para aprovechar totalmente las ventajas y oportunidades que trae consigo el logro de un estatus de libertad de la FA y orientar al proyecto. Esta actividad ha sufrido retrasos considerables y, más aún, no está del todo integrada al proyecto. La evaluación observa que el diseño de dicho estudio no cumple adecuadamente con las aspiraciones originales sobre el rol que éste debe desempeñar en términos de la provisión de información apropiada que se traduzca en acciones que aumenten el impacto positivo.

RE27. El proyecto introdujo el concepto CP-FA, concepto que la evaluación identificó que no fue universalmente aceptado entre las partes interesadas a nivel de país. Si bien en un ámbito técnico, relacionado con los temas de desarrollo ganadero, es bien reconocido que el CP-FA es una herramienta valiosa que coadyuva en la definición del proceso de control de la FA; es probable que dicha herramienta tenga solamente un valor limitado en la región (en Bolivia y tal vez en Ecuador). Al mismo tiempo, ésta fue percibida por algunos actores relacionados con el proyecto como la competencia del PHEFA de PANAFTOSA. Adicionalmente, pareciera que el concepto CP-FA fue inadecuadamente refinado para asegurar, previamente a su introducción, su aplicabilidad a las complejidades que presenta la región andina. Este elemento de competición fue exacerbado, desde el punto de vista de algunos actores, por el uso del término “progresivo” en el título del proyecto. Afortunadamente, debido a los buenos oficios de los coordinadores y del personal técnico del proyecto, dicho episodio desafortunado de aparente desconexión entre el proyecto y la estrategia regional del PHEFA de PANAFTOSA pareciera llegar a su conclusión.

RE28. La FAO y la OIE coordinan el programa GF TADS que aborda las enfermedades transfronterizas de los animales. Ambas organizaciones realizan abogacía por “el control de la fuente de la infección”. En Bolivia, el proyecto está actualmente operando únicamente en el altiplano y los valles, mientras que la fuente de la enfermedad en dicho país es el departamento Beni, lo cual es reconocido por varias partes interesadas. Será importante, para las cuestiones de sostenibilidad del proyecto, que se asegure una mayor integración entre los componentes de desarrollo de capacidades y otros implementados por la FAO a nivel nacional, incluyendo Beni.

RE29. El PRICPFA se encuentra alineado con las áreas prioritarias establecidas en los Marcos de Programación de País (MPP) vigentes de los países que abarcó. No obstante, el PRICPFA como tal no fue considerado explícitamente en ninguno de los MPP revisados, con excepción del de Perú. Aún en dicho caso, como en el resto de los países que abarcó, las implicaciones más amplias del PRICPFA en cuanto al suministro de los servicios, sobre la seguridad alimentaria y la sostenibilidad de los productos no son del todo comprendidas y por lo tanto son inadecuadamente alineadas a todas las prioridades con las que el PRICPFA podría contribuir en respuesta de las necesidades de los países miembros de la FAO.

Recomendaciones

Recomendación 1: A FAO Roma sobre el involucramiento de instituciones nacionales.

Se recomienda involucrar a los países miembros y a sus instituciones al nivel de las regiones que abarcará un proyecto a fin de asegurar su apropiación. En particular se recomienda asegurar que dichas instituciones se involucren mas:

- i) en la relación con los órganos regionales y nacionales que cuenten con iniciativas en curso de implementación (p.e PANAFTOSA en este caso particular del PRICPFA);
- ii) en el nombramiento de coordinadores regionales; y

iii) en la formulación de los MPPs.

Recomendación 2: A AGAH en la sede de la FAO Roma en relación al CP-FA.

Reconociendo que el CP-FA es un marco para ser utilizado como una herramienta, se recomienda que la FAO (con la OIE) desagregue a un mayor nivel de detalle y ajuste como sea apropiado, los principios adoptados por el CP-FA antes de que éstos sean aplicados en las diferentes regiones, sobre todo si los programas y estrategias regionales ya están en marcha.

Recomendación 3: A la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la FAO (RLC).

Se recomienda aclarar y precisar, en colaboración con los SVO y los coordinadores nacionales del proyecto, los roles y responsabilidades de los coordinadores regional y sub-regional del proyecto. En dicho sentido se sugiere considerar:

- i) que el coordinador regional asuma un rol político amplio que asegure una mayor integración del proyecto con el PHEFA;
- ii) que, a su vez, dicho coordinador regional utilice el anterior rol político para asegurar una mayor integración de Colombia y Venezuela;
- iii) que el coordinador regional lidere la promoción política para lograr una apropiación de una provisión más amplia de servicios e iniciativas de valoración de las oportunidades de mercado que emerjan como recomendaciones;
- iv) que el coordinador sub-regional se concentre en los hitos técnicos; y
- v) que se desarrolle claramente la división del trabajo, así como protocolos de reporte y comunicación.

Recomendación 4: A las oficinas de país de la FAO en Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela

Se recomienda que el concepto y las implicaciones más amplias que surgen al analizar el proyecto PRICPFA sean claramente consideradas al interior de los MPP respectivos. El propósito es asegurar que se le brinde total atención y prioridad a las implicaciones más amplias sobre la sanidad animal, productividad e acceso a mercados de los sistemas pecuarios de pequeños productores, a fin de coadyuvar con la sostenibilidad de las intervenciones en los países que cubre el proyecto.

Recomendación 5: Al PRICPFA en cuanto a la expansión de servicios

Se recomienda que el proyecto expanda el rango de servicios ofrecidos y estrategias de suministro de los mismos a los productores en el marco de sus actividades de vigilancia en Bolivia (Altiplano y Valles), Ecuador y Perú. Para ello se recomienda contemplar los siguiente:

- i) Desarrollar un plan que permita establecer cómo lograr esta expansión de servicios y los recursos requeridos.
- ii) Identificar cuáles son los principales aliados técnicos en materia de desarrollo rural y producción agrícola y pecuaria con los cuales se pueda establecer asociaciones y/o colaboraciones.

- iii) Desarrollar, hasta el final de 2013, un inventario de las prioridades de desarrollo pecuario en cada sistema de producción. Para ello se debe considerar los campos de sanidad animal, cría y producción ganadera, así como una valoración de las intervenciones potenciales y de los enfoques técnicos e institucionales requeridos para atender estos temas en el mediano plazo.
- iv) Iniciar una consultoría sobre el rol que pueden desempeñar los trabajadores comunitarios de sanidad animal para mejorar la provisión de los servicios. Se sugiere enfocar esta consultoría en Bolivia y considerar tres sistemas producción para efectos de contrastación
- v) En otros países como Perú y Colombia, considerar ampliar la visión de sensores hacia otros servicios basados en los mismos individuos.
- vi) Documentar como el programa de FA puede servir de eje articulador de los servicios veterinarios.

Recomendación 6: Al PRICPFA, sobre las oportunidades de mercado que se derivan de que una región logre un estatus libre de Fiebre Aftosa

Se recomienda que el proyecto encomiende una valoración externa sobre las oportunidades de mercado que surgen en las regiones que son actualmente reconocidas como libres de FA, mediante el estudio de una muestra de sistemas de producción de pequeños productores en dichas zonas.

En la anterior valoración propuesta, se debe considerar analizar los mercados regionales, sub-regionales y domésticos y el valor de la integración entre estos niveles, para el caso de los productos cárnicos (incluyendo ovino, bovino y camélido-llama), leche, queso, lana y fibras. Asimismo, lo anterior debe incluir los sistemas de producción de Bolivia, Ecuador y Perú y debe vincularse con los estudios socio-económicos planeados a realizarse en dichos países, aunque debe otorgarse un tratamiento separado y distinto de éstos. Lo anterior puede generar oportunidades de redistribución de beneficios provenientes del control de la Fiebre Aftosa. Sería deseable colocar a consideración de los otros países que abarca el proyecto (Colombia y Venezuela) los hallazgos y metodología, teniendo en cuenta que potencialmente para ellos también puede ser útil.

Recomendación 7: Al PRICPFA sobre la relación que existe entre el logro del estatus de libre de Fiebre Aftosa y la Seguridad Alimentaria

Se recomienda desarrollar o encomendar una cuantificación bien referenciada y altamente confiable de las implicaciones de mejora de la seguridad alimentaria en los países de cobertura del proyecto, mismo que debe ser concluido antes de la conclusión del proyecto en Diciembre de 2013.

Con un mandato claro de incrementar la seguridad alimentaria en los cinco países de la región andina en los que se enfocó el proyecto, es altamente improbable que la erradicación de la FA pudiese haber obtenido una alta posición en la lista de prioridades. Existe, inevitablemente, una conexión entre la remoción del riesgo de la FA y el incremento de la seguridad alimentaria para los hogares más vulnerables de la región andina. La visión del impacto dependiente de la reaparición de la enfermedad y su potencial impacto en la oferta de alimento, es solo una parte del espectro completo de seguridad alimentaria que puede resaltarse en cuanto los efectos en utilización y acceso. En esto último, sería benéfico

asociarlo con la recomendación anterior, en la medida que el acceso a mercados se traduzca en ingresos para pequeños productores e identificando cambios necesarios dentro de las cadenas de valor para que esas potencialidades se hagan realidad. A pesar de que el proyecto se enmarca en el Fondo España-FAO cuyo enfoque es apoyar las intervenciones de la FAO en mejora de la seguridad alimentaria y la IALCSH, esta conexión no ha sido adecuadamente dilucidada y articulada. En aras del interés de mediano y largo plazo de los programas regionales de la FAO en América Latina y el Caribe, así como de las posibilidades futuras de financiamiento que puedan apoyar la sostenibilidad de los logros alcanzados por el proyecto y sus aliados, se recomienda que el proyecto desarrolle o encomiende una cuantificación bien referenciada y altamente confiable de las implicaciones de mejora de la seguridad alimentaria en los países de cobertura del proyecto, mismo que debe ser concluido antes de la finalización del proyecto en Diciembre de 2013.

Recomendación 8: Al PRICPFA sobre las acciones para el desarrollo de capacidades

El PRICPFA ha ejecutado una serie de capacitaciones formales a través de talleres y cursos incluyendo metodologías virtuales y presenciales, también se ha acompañado actividades que en la práctica generan capacidades. Sin embargo, se observa una limitada aplicación de algunas de las capacitaciones. En este sentido, se recomienda establecer acciones que permitan aprovechar todos los elementos y modalidades en el contexto de la política FAO para el desarrollo de capacidades³.

Recomendación 9: A RLC sobre el monitoreo

Se recomienda que la oficina regional (RLC), por medio de su unidad de programa de campo, y junto con el equipo del PRICFA lleve a cabo mejoras al monitoreo del proyecto:

- Primero, es necesario hacer mejoras a los indicadores del MMLI a fin de que se pueda realizar una medición real de los resultados y del efecto.
- Al mismo tiempo se debe asegurar que, en el corto plazo, la experiencia e información del seguimiento generada en el marco de los esfuerzos propios del PRICFA y en el marco del SIMER sea trasladada y utilizada en el marco de los sistemas corporativos de la FAO, a fin de asegurar la unidad en las actividades de monitoreo del programa de campo a nivel mundial. Específicamente se debe trasladar la información y utilizar la capacidad desarrollada por el PRICFA en el marco de las herramientas del FPMIS asociadas con el nuevo ciclo de proyectos de la FAO una vez que éstas se encuentren disponibles.
- Asimismo, se recomienda asegurar la sistematización y gestión del conocimiento de la experiencia del PRICPFA, a fin de que sean utilizados por otros proyectos de la FAO que se implementen con este mismo enfoque. Para ello será necesario incluir y resaltar las modalidades de intervención para el desarrollo de capacidades que fueron efectivas y los contextos en las que se pudieron implementar.

³ <http://www.fao.org/capacitydevelopment/las-tres-dimensiones-del-marco-para-el-fortalecimiento-de-las-capacidades/es/>

1 Introducción

1.1 Antecedentes del proyecto

1. En 2005, la FAO y la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE), conjuntamente con los países de América Latina y el Caribe, definieron la prioridad de controlar seis Enfermedades Transfronterizas de los Animales (ENTRAS)⁴ en dicha región⁵. Al interior del grupo de ENTRAS destaca la enfermedad de la fiebre aftosa (FA), especialmente por los efectos negativos de su presencia, como son: la disminución en la producción pecuaria, el riesgo que implican sobre la seguridad alimentaria y la reducción severa que tienen sobre el comercio nacional e internacional de productos agropecuarios.

2. El Centro Panamericano de Fiebre Aftosa (PANAFTOSA) se creó en 1951 en un acuerdo entre la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Gobierno de Brasil dejando como entidad responsable a la Organización Panamericana de la Salud (OPS).

3. Asimismo, como iniciativa de la OPS - PANAFTOSA se creó en 1972 la Comisión Sudamericana de Lucha contra la Fiebre Aftosa (COSALFA), instancia regional de participación público privada de coordinación y seguimiento de las acciones de intervención. Posteriormente, la OPS a través de PANAFTOSA, por mandato de los países crea la Comisión Hemisférica de Erradicación de la Fiebre Aftosa (COHEFA), y en un trabajo coordinado y armónico con los servicios oficiales y en estrecha colaboración con el sector privado (entidades ganaderas y entidades de la industria pecuaria) se diseñó e implantó en 1988 el Primer Plan de Acción del Programa Hemisférico de Erradicación de la FA. El Plan de Acción del PHEFA planteó el desafío regional de erradicar la enfermedad para el 2009, y diseñó las estrategias y objetivos de acción con el compromiso y voluntad política de los países.

4. Después de no cumplir la erradicación en 2009, PANAFTOSA ha desarrollado un nuevo Plan de Acción 2011 – 2020 bajo de PHEFA⁶.

5. En este contexto los países de la Subregión Andina solicitaron asistencia técnica y financiera para mejorar el control y equilibrar las asimetrías en el control de la FA en América del Sur. En el año 2009, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la Cooperación Italiana (CI), respondieron a la solicitud de asistencia técnica financiando los proyectos GCP/RLA/178/SPA y GTFS/RLA/172/ITA mediante los cuales la FAO brinda asistencia técnica.

6. En ambos proyectos se establecieron objetivos relacionados con el control de la FA en los países de la Subregión Andina: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela⁷. Asimismo, ambos proyectos comparten un mismo periodo de implementación, que

⁴ Fiebre aftosa, peste porcina clásica, encefalopatía espongiforme bovina, gusano barrenador del ganado, influenza H5N1 y rabia

⁵ Ver <http://www.fao.org/docrep/014/al897e/al897e00.pdf>

⁶ <http://bvs1.panaftosa.org.br/local/file/textoc/PHEFA-PlanAccion-2011-2020esp.pdf>

⁷ Venezuela es parte del proyecto GCP/RLA/178/SPA con apoyo de AECID, pero no incluido en GTFS/RLA/172/ITA con apoyo de la CI.

comprende 2009-2013, en el cual esperaban enfocarse en el fortalecimiento y desarrollo de las capacidades de los Servicios Veterinarios Oficiales (SVO)

7. Debido a que ambos proyectos tenían objetivos, temática, periodo de implementación y cobertura geográfica coincidentes, las partes interesadas decidieron integrar su diseño y gestión. Lo anterior conllevó a conformar un mismo equipo técnico y administrativo para gestionar los dos proyectos. Al mismo tiempo, se adoptó al Sistema de Monitoreo Evaluativo por Resultados de Proyectos (SIMER) como herramienta que facilitaría su monitoreo.

1.2 Antecedentes de la evaluación

1.2.1 El propósito

8. La presente evaluación fue solicitada por la Oficina de Evaluación de la FAO (OED) en el marco de la política de evaluación de la Organización que establece que los proyectos con un presupuesto mayor a USD 4 millones deben ser evaluados de forma independiente.

9. En conformidad con esta política, la presente evaluación cumple con el propósito de rendición de cuentas, así como de aprendizaje institucional, que se deriva de la implementación de los proyectos GCP/RLA/178/SPA y GTFS/RLA/172/ITA que conforman el Proyecto Regional Integrado para el Control Progresivo de la Fiebre Aftosa (PRICPFA) en Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela⁸.

10. De forma específica la evaluación se realizó con dos propósitos:

- a. Poner a consideración de las partes interesadas una valoración independiente del desempeño del PRICPFA, formulando recomendaciones e identificando las lecciones aprendidas para la futura implementación de éste u otros proyectos de la FAO;
- b. Analizar la contribución y vinculación del PRICPFA al objetivo y meta de Seguridad Alimentaria y Nutricional que comparten los proyectos del Fondo España-FAO, mediante el análisis de las sinergias y complementariedades que éste ha generado con las demás iniciativas.

1.2.2 El alcance de la evaluación

11. La evaluación analizó al PRICPFA con base en los criterios de evaluación internacionalmente aceptados⁹. Para ello, se analizaron los resultados logrados de forma conjunta por los proyectos GCP/RLA/178/SPA y GTFS/RLA/172/ITA y la articulación alcanzada en cuanto a su gestión. Asimismo, se analizaron el diseño, implementación y arreglo institucional que soporta su operación.

⁸ En lo que sigue del documento, y de no indicarse lo contrario, se hará referencia a este proyecto como el PRICPFA

⁹ Criterios de OECD/DAC adoptados por OED y UNEG.

12. La evaluación analizó la implementación y operación del PRICPFA desde su inicio hasta Septiembre de 2012, tomando en cuenta su ejecución se extiende hasta finales de 2013. Por lo cual, el alcance temporal de la evaluación puede ser considerado de medio término.

13. En cuanto a su alcance geográfico, la evaluación incluyó visita la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe (RLC) localizada en Chile. De igual forma, se realizaron misiones de campo en Bolivia, Ecuador y Perú¹⁰, donde el PRICPFA y otros proyectos del Fondo España-FAO se han venido ejecutando. Durante las visitas se discutió elementos del proyecto con personal de FAO, con personal de las organizaciones aliadas a nivel nacional, con representantes de los asociados de recursos de la FAO, con productores y beneficiarios, y con personal independiente de otras instituciones.

14. Adicionalmente, el alcance temático de la evaluación comprende los temas y preguntas establecidos en los Términos de Referencia de la Evaluación (TdR, Ver Anexo 1).

1.2.3 Marco analítico de la evaluación

15. La evaluación hizo uso de cuatro marcos analíticos como base para valorar la pertinencia, efectividad, eficiencia, impacto y sostenibilidad del proyecto. Estos cuatro marcos se presentan a continuación:

16. El marco lógico del proyecto, mismo que se presenta en el Anexo 4.

17. El marco analítico preparado por el equipo de evaluación, mismo que se plasmó en una matriz de evaluación (Ver Anexo 3). En este marco se presentan las principales preguntas de evaluación establecidas en los TdR, mismas que se desagregaron en sub-preguntas para cada uno de los criterios de evaluación (pertinencia, efectividad, eficiencia, impacto y sostenibilidad). Asimismo, en el marco se establecen indicadores, fuentes de información, y métodos de captura de información que permitieron instrumentar los temas de evaluación.

18. Los cuatro “elementos del enfoque diferenciador del proyecto”, que fueron presentados en un documento del proyecto¹¹. Estos elementos diferenciadores son: 1) Enfoque del Control Progresivo de Fiebre Aftosa (CP-FA) desarrollado por FAO para la gestión de riesgos de FA; 2) La estrategia de intervención aborda tres niveles fundamentales: político y normativo, SVO y programas sanitarios de FA, agentes de la producción primaria; 3) Acciones en educación sanitaria para involucrar al pequeño productor de manera proactiva y comprometida; 4) Sistemas de monitoreo y evaluación de gestión por resultados.

19. Los nueve elementos para valorar la gestión del proyecto, presentados en un documento interno del proyecto desarrollado por Díaz, Barrero, Del Barrio, Rivera, Quezada, Pinto, Lubroth, 2012¹². Estos elementos son: 1. Cerrando la brecha Cono Sur y países

¹⁰ Colombia presenta un estatus de Fiebre Aftosa distinto al de los países seleccionados, mientras que en el caso de Venezuela el Proyecto Regional tuvo dificultades en iniciar operaciones.

¹¹ Díaz, T., Riviere, A., Rivera, A., de Barrio, L., 2011. Educación Sanitaria y Abogacía Para el Control Progresivo de la Fiebre Aftosa en la Región Andina: Directrices para el Diseño de Estrategias, FAO, p.19.

¹² Díaz, T.E., Barrero, D., Del Barrio, L., Rivera, A., Quezada, X., Pinto, J., Lubroth, J., 2012. Algunos elementos para valorar la gestión del proyecto FAO de apoyo a los países Andinos en el control progresivo de la fiebre aftosa. FAO, Santiago, 23 pp.

Andinos; 2. Dinamizando el programa Subregional Andino; 3. Contribuyendo a la seguridad alimentaria y desarrollo de comunidades; 4. Consolidando los avances y logros de las zonas libres, incorporación de nuevas zonas (CP-FA); 5. Cambiando la percepción de productores y tomadores de decisión acerca de la importancia de controlar la enfermedad en países no exportadores; 6. Apoyando la búsqueda de mecanismos sustentables de financiación de los servicios veterinarios y mecanismos de compensación para productores; 7. Promoviendo el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación a nivel subregional y regional; 8. Consolidando alianzas institucionales con otros organismos regionales e internacionales de cooperación en salud animal en el marco del Proyecto FAO; y 9. Integrando fuentes de financiación y marcos operacionales de dos proyectos de cooperación técnica y conformando equipos multidisciplinarios para una gestión integral.

20. Al final de la misión de campo en cada país visitado, se realizó una presentación informativa de las observaciones preliminares del equipo de evaluación a representantes de la FAO, del proyecto, de las instituciones nacionales y regionales, y de los asociados de recursos de la FAO para obtener comentarios, sugerencias y realizar aclaraciones respecto de los hallazgos preliminares obtenidos por el equipo de evaluación. Estos se complementaron con la presentación formal de hallazgos preliminares que se efectuó en la RLC con amplia participación de las partes interesadas en el proyecto, en RLC y en la sede de la FAO.

1.3 El proyecto regional integrado para el control progresivo de la Fiebre Aftosa en Perú, Ecuador, Colombia, Bolivia y Venezuela (PRICPFA)

21. El PRICPFA busca “contribuir al control y erradicación progresiva de la Fiebre Aftosa en los países de la CAN y Venezuela, reduciendo el impacto sobre la seguridad alimentaria de las familias más vulnerables y sobre el comercio de productos de origen animal”. Detrás de este efecto deseado, el Proyecto pretende atender el problema de poca capacidad institucional y/o técnica¹³ para contribuir a las metas de erradicación del Programa Hemisférico para la Erradicación de la Fiebre Aftosa

22. Para ello, el PRICPFA definió como Resultado esperado que “Los países de la CAN y Venezuela, según su condición epidemiológica, hayan avanzado de fase en la clasificación establecida en el enfoque Control Progresivo de la Fiebre Aftosa (CP-FA), o hayan logrado el reconocimiento por la OIE (Organización Mundial de Sanidad Animal) de territorios libres con o sin vacunación”.

23. Para obtener dicho Resultado, el PRICPFA ha contemplado en su diseño cuatro componentes (Productos) técnicos y un quinto componente (Producto) de manejo, a saber:

1. Coordinación y Armonización Regional,
2. Políticas y Estrategias de los Servicios Veterinarios Oficiales,
3. Gestión del Riesgo Sanitario,
4. Educación Sanitaria y Abogacía,
5. Gestión de Proyecto, Monitoreo y Evaluación.

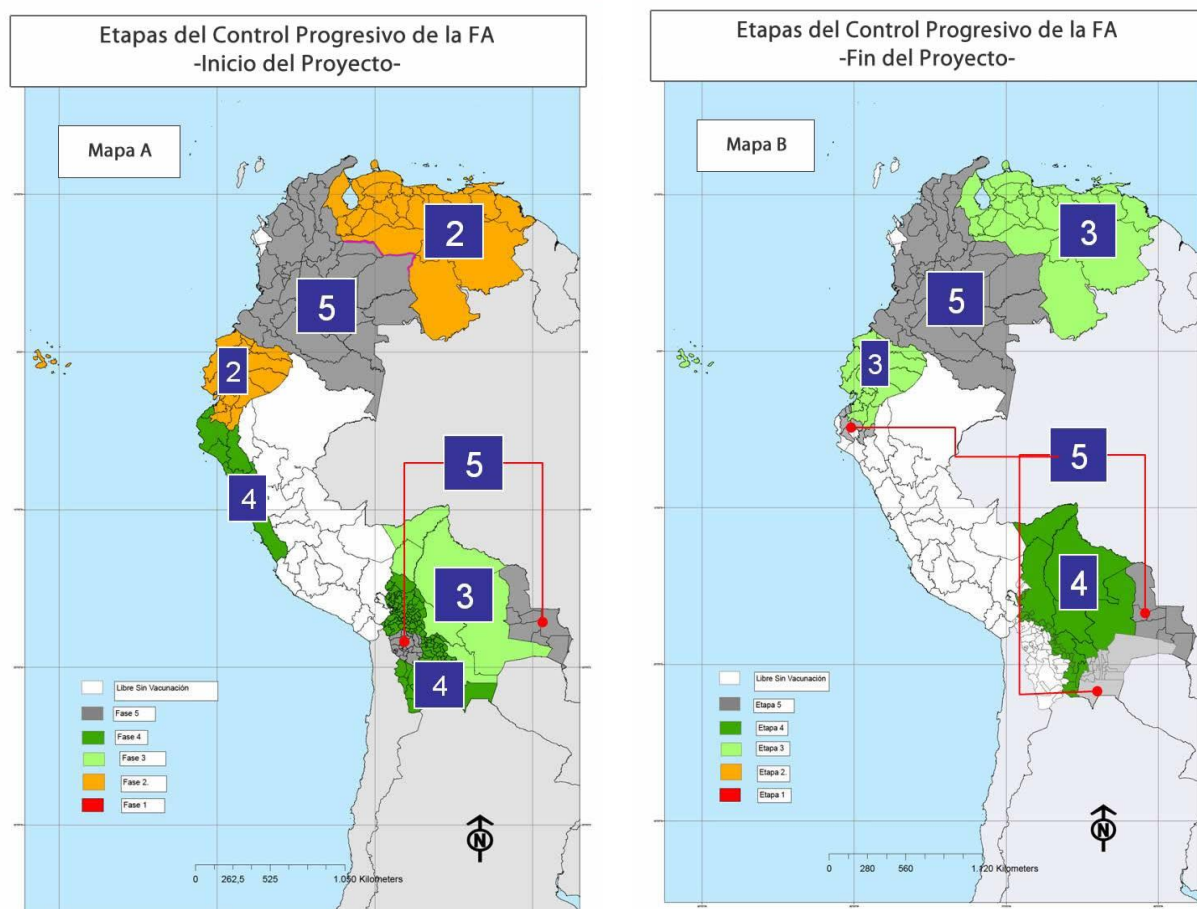
24. El Producto de gestión de riesgos sanitarios, de carácter eminentemente técnico-epidemiológico, tiene como sustento conceptual la estrategia global de FAO para el CP-FA.

¹³ En referencia a la infraestructura, los equipos necesarios y el personal capacitado y especializado

El resultado que se espera obtener mediante el tercer Producto es que los “Programas Nacionales de Fiebre Aftosa han mejorado e integrado nuevas herramientas técnicas de gestión y mitigación de riesgos consistentes con la estrategia de CP-FA, y han capacitado sus recursos humanos”.

25. La gestión del riesgo sanitario en el Proyecto se expresa de manera diferenciada en los países beneficiarios en función de su condición epidemiológica, misma que clasificó al inicio del proyecto para cada uno de los países beneficiarios dentro del marco de la herramienta CP-FA. Dicha clasificación por país se describe sucintamente en la Figura 1.

Figura 1. Clasificación de los países beneficiarios al inicio del Proyecto 2010 (mapa A) y clasificación esperada para el final del Proyecto (2013) (mapa B)



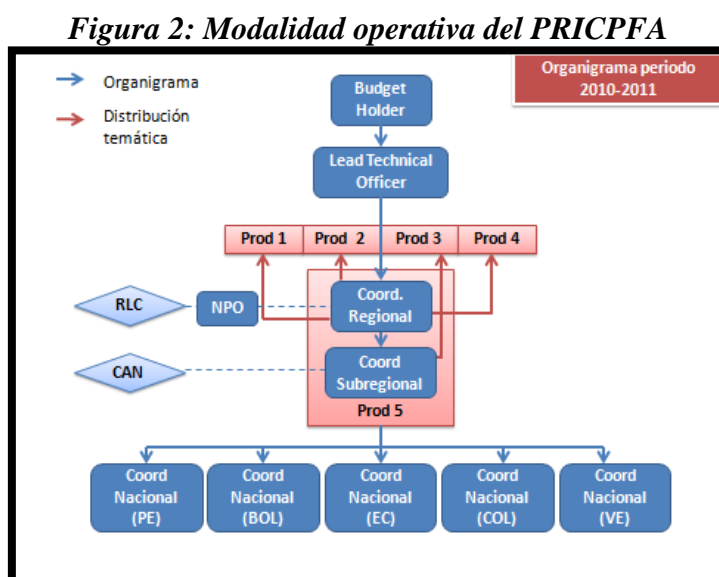
26. Alrededor del concepto del CP-FA se han definido los otros resultados. En particular como resultado del Producto 4, sobre educación sanitaria y abogacía, se ha definido “La región y los servicios veterinarios han diseñado y puesto en operación una estrategia de información, comunicación, y educación sanitaria, que esté orientada a apoyar las acciones de prevención, control, y erradicación de la Fiebre Aftosa, mejorando el conocimiento de los actores clave sobre los riesgos y efectos de la enfermedad”. La elaboración de las estrategias de educación sanitaria y abogacía, así como su despliegue están directamente asociadas a la condición epidemiológica, o etapa CP-FA en la que el país se encuentre y por consiguiente al análisis establecido a partir del Producto 3.

27. El Producto 2, sobre el fortalecimiento de las estrategias y políticas de los Servicios Veterinarios Oficiales (SVO), es uno de los productos que presenta las herramientas más innovadoras dentro del campo del control y erradicación de enfermedades animales. Su enfoque está particularmente centrado en la sostenibilidad financiera de los programas de control de enfermedades más allá de la conclusión del proyecto. El resultado de este Producto se ha definido como los “Servicios Veterinarios de los países de la CAN y Venezuela, cuentan con herramientas adicionales para facilitar la gestión y favorecer la sostenibilidad de las políticas sanitarias para el control y erradicación de la Fiebre Aftosa”. Las herramientas contempladas en el resultado de este componente están asociadas de manera directa al concepto CP-FA, concentrándose en la identificación de fuentes de financiación sustentables y en el mejoramiento de la colaboración público-privada para la prevención de aparición de enfermedades a través de seguros.

28. Finalmente, el Producto 1 sobre coordinación y armonización subregional, aborda la dimensión jurídica y el fortalecimiento del Comité Técnico Andino sobre Sanidad Animal de la CAN (COTASA) como organismo regional. El resultado de este Componente se ha definido como: “Los países beneficiarios cuentan con una instancia de Coordinación Regional (COTASA), fortalecida y herramientas normativas que favorecen una gestión armonizada de las estrategias de control y erradicación de la Fiebre Aftosa”. La importancia del COTASA radica en el potencial de esta instancia para erigirse como un referente político-técnico frente a los tomadores de decisión, y para coordinar y armonizar las estrategias y acciones a nivel subregional. De lo anterior se deriva la necesidad de fortalecer y posicionar esta instancia y de generar herramientas normativas comunitarias que faciliten su labor.

1.3.1 Organigrama y distribución temática del Proyecto

29. La modalidad en la que el PRICPFA se ha estructurado operativamente desde 2010 se presenta de manera visual en el figura 2.



30. Relación jerárquica u organigrama:

- “Budget Holder”: es el ADG de la Oficina Regional de FAO para América Latina y el Caribe, situado en Santiago de Chile,
- Oficial Técnico Líder: es el Oficial Principal de Desarrollo Pecuario de RLC, situado en Santiago de Chile.
- Coordinación Regional: es la gerencia directa del Proyecto Regional Integrado situada durante el periodo 2010-2011 en la sede de RLC en Santiago de Chile
- Coordinación Sub-Regional: hace referencia a gerencia subregional, que ha estado basada en la sede de la CAN en Lima, Perú, durante el periodo 2010-2011.
- Oficial Nacional Profesional: su rol es facilitar el apoyo en la operación diaria del Proyecto Regional Integrado y ha estado basado durante el periodo 2010-2011 en la sede de RLC en Santiago de Chile. Desde mediados del 2010 el profesional quedó como responsable directo del componente 4- Educación Sanitaria y Abogacía, corresponsable del componente de Fortalecimiento de COTASA y apoyo a la Coordinación del Proyecto
- Coordinadores Nacionales: son los puntos focales del Proyecto Regional Integrado en cada uno de los países beneficiarios. En el caso de Ecuador y Bolivia, los Coordinadores Nacionales han sido financiados directamente por el Proyecto, como está estipulado en el documento de GTFS/RLA/172/ITA. Los Coordinadores Nacionales de los otros países beneficiarios, es decir Perú, Colombia y Venezuela, fueron designados por los respectivos Servicios Veterinarios Oficiales y son funcionarios gubernamentales de éstos.

31. La distribución de responsabilidades para el manejo técnico del proyecto integrado se llevó a cabo de forma tal que se mantuviese un funcionamiento articulado que además permitiera una cierta especialización temática conforme a la estructura de la MMLI. Esta distribución de responsabilidades ha permitido implementar y consolidar un sistema operativo por responsable de Componente para el periodo 2010-2011.

32. En consecuencia, la Coordinación Subregional con base en la Comunidad Andina asumió en forma prioritaria la responsabilidad por la conducción técnica sobre gestión de riesgos sanitarios (Producto 3), el cual hace referencia a la temática sanitaria de gestión de riesgos mediante herramientas epidemiológicas, dándole particular relevancia a dicho componente en el ámbito de la Comunidad Andina.

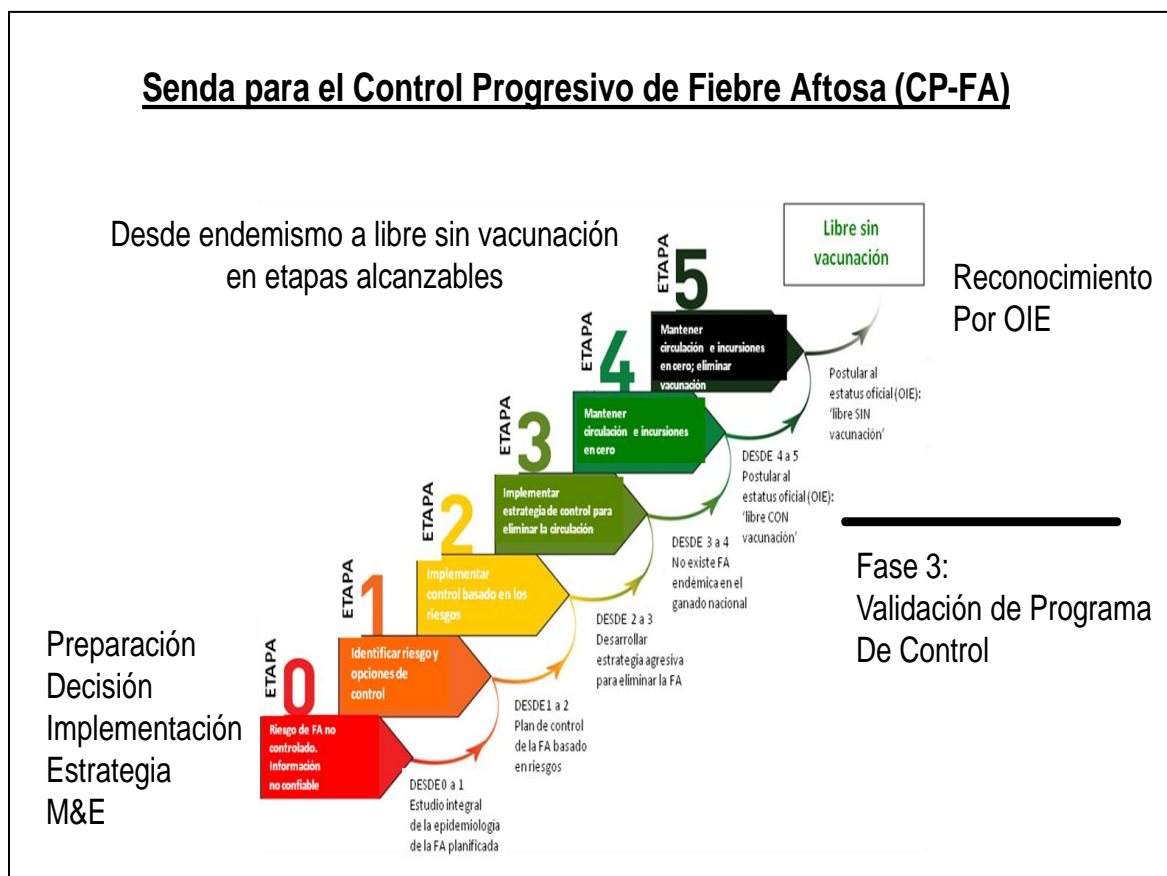
33. La Coordinación Regional, además de la conducción general del proyecto, lleva la conducción directa de los componentes referentes a la coordinación y armonización subregional (Producto 1); fortalecimiento de las políticas y estrategias de los Servicios Veterinarios Oficiales (Producto 2); y educación sanitaria y abogacía (Producto 4). Cuando fue necesario, se identificaron especialistas para apoyar en el desarrollo técnico de los mencionados componentes a través de consultorías.

34. Finalmente, el Producto 5 o de gestión y monitoreo y evaluación, estuvo a cargo de la Coordinación Regional y Subregional conjuntamente, con el apoyo de un especialista en Monitoreo y Evaluación.

1.3.2 Senda para el Control Progresivo de la Fiebre Aftosa (CP-FA)

35. La senda para el CP-FA es una herramienta desarrollada por FAO, la cual hace referencia a la estrategia global para el control progresivo de la enfermedad. Esta herramienta identifica 6 diferentes etapas o estados epidemiológicos (del 0 al 5) asociados al nivel de presencia la enfermedad que permite clasificar a los países en función del grado de cumplimiento de los requisitos técnicos especificados en cada etapa.

Figura 3: Senda para el Control Progresivo de la FA



2 Hallazgos de la evaluación

2.1 Pertinencia

36. La evaluación analizó la pertinencia del proyecto en diferentes niveles y con respecto a diferentes instituciones. Lo anterior incluye la valoración de la pertinencia respecto de las metas mundiales, objetivos estratégicos y las funciones básicas de la FAO a nivel global; las prioridades establecidas en el marco de resultados de la FAO a nivel regional en América Latina; los marcos de programación de FAO en los países de la región Andina abarcados por el proyecto; y los objetivos de los dos asociados de recursos de la FAO, a saber: España e Italia. También se analizó la pertinencia del proyecto en el marco de la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre y del conjunto de proyectos del Fondo España FAO en apoyo a ésta; a las necesidades y prioridades de los países de la región Andina, incluyendo aquellas establecidas en el marco de la Comunidad Andina, por los servicios veterinarios nacionales de cada país visitado, y los beneficiarios de cada país visitado.

2.1.1 Pertinencia respecto de las prioridades y objetivos establecidos por la FAO a nivel global

37. El PRICPFA está contribuyendo con algunos de los objetivos estratégicos y ciertos resultados de la FAO a nivel global¹⁴. Específicamente, el PRICPFA contribuye con el objetivo estratégico B y los resultados B01 y B04, relacionados con dicho objetivo. Asimismo contribuye parcialmente con el objetivo estratégico G y los resultados G01, G02, G03 y G04. El proyecto está contribuyendo a todas las funciones básicas de la FAO (de la a hasta la h)¹⁵, con un particular énfasis en la función básica e) que está relacionada con la provisión de apoyo técnico para el desarrollo de capacidades.

38. De forma conceptual, el PRICPFA también estaría contribuyendo al objetivo estratégico H; sin embargo, la relación entre el control de la FA en la región Andina, el aumento de la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición humana no está bien entendida y, por lo tanto, tampoco bien articulada en la intervención en la realidad. No obstante la importancia que se le otorgó al tema de seguridad alimentaria en el concepto del proyecto por parte de la FAO en general, y por la oficina regional en particular, así como por uno de los donantes (España), no se encontró evidencia en la actuación del proyecto para concluir que existe un entendimiento claro, profundo y bien articulado de cómo el control de la FA contribuye a la seguridad alimentaria, aún en los términos y canales de efectos más simples de la relación. La FAO es una organización de amplio conocimiento de dicha relación, mismo que merece y debe ser trasladado en acciones bien articuladas a nivel de campo.

39. El PRICPFA tendría que haber contribuido mucho más a los objetivos estratégicos G, K y L (ver también las secciones abajo sobre efectividad, impacto y sostenibilidad).

¹⁴ Marco Estratégico de la FAO 2010-19.

<http://www.fao.org/about/19185-0a2633aea8a134083944307c51ff63329.pdf>

¹⁵ Idem

2.1.2 Pertinencia respecto de las prioridades y objetivos establecidos por la FAO a nivel regional y de los países de la sub región andina

40. FAO tiene un programa de prioridades con respecto a trabajos y presupuestos para la región, presentado en una reunión en Panamá en Abril 2010¹⁶. Se afirmó la prioridad de sistemas de producción agrícola sostenibles para la agricultura familiar, de manejo integrado de plagas y enfermedades, y de producción pecuaria familiar y seguridad alimentaria; el PRICPFA está contribuyendo a estas tres áreas.

41. FAO tiene programas de comunicación dirigidos a la Región Andina¹⁷, y antes de que se cerrara el programa, tenía actividades en la región bajo de la iniciativa de políticas pecuarias en favor de los pobres (Pro Poor Livestock Policy Initiative, PPLPI)^{18, 19, 20}. Aunque el PPLPI no trabajó en todos los países de la región, por lo tanto, el PRICPFA debiera haber tenido una fuerte pertinencia respecto del PPLPI a fin de ampliar el concepto ya establecido por dicha iniciativa, pero en realidad el equipo de evaluación encontró muy poco conocimiento de los estudios de PPLPI por parte de los técnicos en los países visitados y tampoco el aprovechamiento el concepto en fortalecer los impactos potenciales del proyecto a servicios de salud animal, y a la seguridad alimentaria al interior del PRICPFA.

2.1.3 Pertinencia respecto de los Marcos de Programación de País²¹ de la FAO (Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia)

42. **Ecuador.** FAO tiene un Marco de Programación de País (MPP)²² para el país, desarrollado en colaboración con sus contrapartes nacionales en 2009 y que se encuentra vigente hasta 2012²³. FAO identificó como prioridad de su asistencia técnica: 1) Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria; 2) Sanidad Agropecuaria; 3) Ambiente, en particular la parte forestal; 4) Pesca y Acuicultura; , y 5) Emergencias. FAO en Ecuador hizo mención a que “el MPP busca ser dinámico, lo que implica que se irá actualizando según la situación del país y sus demandas, los desafíos del gobierno, y las ventajas comparativas de la FAO”, posiblemente haciendo mención a la fase de formulación del nuevo MPP que se tiene contemplada al concluir el periodo de vigencia del actual. En la misma manera que en otros países visitados, en Ecuador no se ha incluido específicamente el PRICPFA en el MPP.

43. **Perú.** FAO en Perú tiene un MPP vigente entre 2010 y 2013²⁴ en el que se establece que la cooperación Técnica de la FAO se orientará a contribuir con la sociedad Peruana en la implementación de políticas públicas para lograr la inclusión productiva y social de la

¹⁶ <http://www.fao.org/docrep/meeting/018/k7627S.pdf>

¹⁷ <http://www.fao.org/agronoticias/agro-noticias/agro-region-andina/es/>

¹⁸ <http://www.fao.org/docrep/015/i2744e/i2744e00.pdf>

¹⁹ <http://www.fao.org/ag/againfo/programmes/es/pplpi/andes.html>

²⁰ <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/i0495e/i0495e.pdf>

²¹ <ftp://ftp.fao.org/TC/CPF/Guidelines/GuiaMPP.pdf>

²² Previamente denominado Marco Nacional de Prioridades a Medio Plazo [MNPMP] o National Medium-Term Priority Framework [NMPTF] en inglés

²³ <http://coin.fao.org/cms/world/ecuador/Proyectos.html>

²⁴ <http://coin.fao.org/cms/world/peru/RepresentacionFAO/MarcoPrioridades.html>

población pobre, especialmente en las áreas rurales. La cooperación se organiza en cuatro áreas temáticas:

- 1) Seguridad Alimentaria y Nutricional
- 2) Agricultura, ganadería y acuicultura familiar
- 3) Manejo sostenible de los bosques y la pesca artesanal
- 4) IV Censo Agropecuario

44. El documento del MPP de Perú reconoce textualmente que el PRICIPFA aporta al área 2 en el tema de sanidad agropecuaria. No obstante lo anterior, en discusiones realizadas durante la visita al país no se evidenció que exista una comprensión adecuada de la real contribución del proyecto a las demás prioridades establecidas en el MPP, confinándose su actuar al área de sanidad agropecuaria, aún cuando en el entendimiento de la evaluación el PRICIPFA sí estaría alineado a más de una de estas áreas de prioridad.

45. **Bolivia.** FAO en Bolivia ha desarrollado un MPP para los años 2010 - 2014. En función a las demandas de asistencia técnica de los sectores, se han definido cuatro áreas temáticas de intervención, alineadas con la planificación nacional: 1) Seguridad alimentaria y nutricional, 2) Inocuidad alimentaria y sanidad agropecuaria, 3) Recursos naturales renovables y cambio climático, y 4) Desarrollo agropecuario y rural. Aunque el proyecto no está incluido específicamente en el documento, se menciona dentro del área 2 que SENASAG solicitó a la FAO asistencia técnica para lograr la erradicación progresiva de la FA en el país. El equipo de evaluación asumiría que el PRICIPFA podría contribuir también al área 4.

46. Durante la visita se describió que en el MPP, se establecerían siete prioridades, las cuales serán cubiertas bajo un enfoque de gestión basado en resultados. Para ello se han conformado un comité nacional de seguimiento y dos comités temáticos compuestos por especialistas de los sectores involucrados en el Gobierno y oficiales técnicos de la FAO, que actualmente se encuentran en proceso de elaborar el plan de acción y el sistema de seguimiento, el mismo que guiará el accionar de la FAO en Bolivia a mediano plazo. Sería importante incluir consideración del proyecto integral durante este proceso.

47. **Colombia:** FAO en Colombia tiene un MPP por el periodo 2009 – 2014. El plan nacional de prioridades tiene tres áreas temáticas. Estas son: 1) Seguridad Alimentaria y Nutricional; 2) Medio Ambiente y Sostenibilidad; y 3) Producción y Generación de Ingresos. El PRICIPFA es pertinente en relación a las áreas 1 y 3, y dentro del área 3, a las tres prioridades identificadas; es decir: a) Promoción de buenas prácticas, modernización y diversificación de las cadenas productivas para incrementar la competitividad de los productos agropecuarios, b) Mejoramiento de las instituciones regionales para la prestación de servicios de extensión rural, y c) Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.

2.1.4 Pertinencia respecto del Programa Hemisférico de Control de Fiebre Aftosa²⁵ (PHEFA)

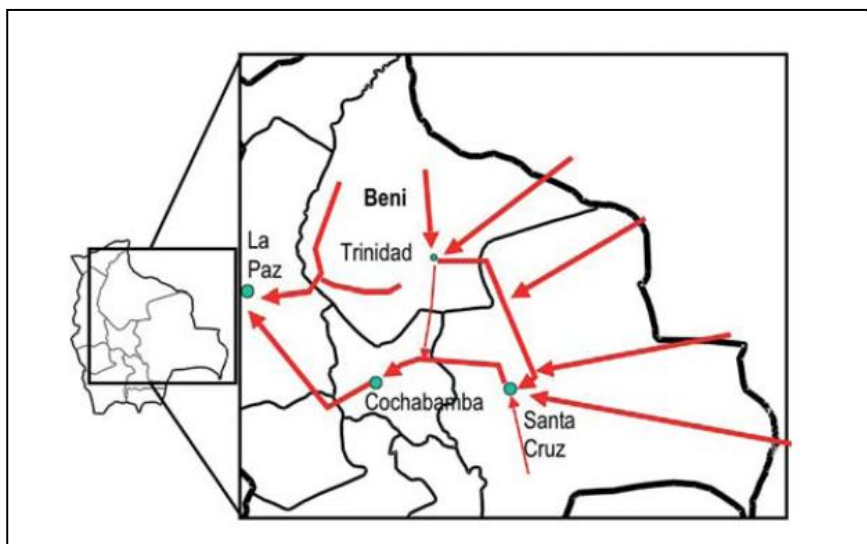
48. El PHEFA definió como objetivo erradicar la FA de Sudamérica hasta 2009; sin embargo, tal objetivo no se alcanzó a pesar del éxito que tuvo en este sentido en los países del Cono Sur y en Colombia. A pesar de los esfuerzos del PHEFA, se dieron ciertos brotes de la

²⁵ www.panaftosa.org.br/Phefa

enfermedad y ésta permaneció el riesgo de reaparición de la enfermedad en algunos países de Sudamérica. En este contexto, el PRICPFA ofreció la oportunidad de incrementar las medidas de control y reducir los riesgos en la Comunidad Andina y Venezuela. Colombia y Venezuela decidieron participar en el proyecto utilizando sus propios fondos y no los de los asociados de recursos de la FAO, aunque están aprovechando apoyo en ciertas áreas de capacitación, y en participar en discusiones y reuniones regionales; y en el caso de Colombia, apoyo financiero y técnico para algunas limitadas actividades asociadas a la vigilancia y laboratorio en frontera. En este sentido se puede establecer que, en general, el PRICPFA es muy pertinente respecto del control de fiebre aftosa en Sudamérica, y respecto del PHEFA que se implementó en el marco de PANAFTOSA.

49. Sin embargo, existen aspectos de la estrategia de implementación del PRICPFA que podrían hacerlo más pertinente respecto del control de FA. La estrategia establecida por FAO, y que adopta el proyecto, se enfoca en el control “a la fuente” de la infección. Sin embargo, la región donde está la fuente de la enfermedad en Bolivia - el departamento de Beni - no está incluida en el área de cobertura del proyecto de la FAO (Ver figura 4 que se basa en Rushton, 2008). El área priorizada para la intervención del PRICPFA fue definida a partir de un acuerdo establecido con el Gobierno de Bolivia a solicitud de este último. Por otra parte el SVO de Bolivia estaba trabajando la intervención en la zona del Beni en el marco del Programa de Acción Mercosur Libre de Fiebre Aftosa (PAMA) con la asesoría técnica directa de PANAFTOSA y del Comité Veterinario Permanente (CVP) de los países del Cono Sur, y cofinanciación de los productores para la aplicación óptima del concepto de CP-FA al nivel nacional. Por lo anterior a fin de no duplicar esfuerzos y de común acuerdo con el SVO se decidió concentrar el esfuerzo en la zona del Altiplano y Valles.

Figura 4 El movimiento de ganado en Bolivia



Fuente: Rushton, 2008

50. En dicho sentido sería muy pertinente ampliar la participación geográfica de FAO en Bolivia. En el marco del COTASA- Grupo Sanidad Animal con motivo de la Actualización del Plan Subregional Andino que se está llevando a cabo, se han discutido las líneas de acción que deben conducir a continuar el fortalecimiento de los programas de fiebre aftosa y a la erradicación de la enfermedad en los países objeto de la asistencia técnica del proyecto y

por ende en todos sus territorios. La solicitud de asistencia técnica de FAO para dicha zona será objeto de análisis en un futuro próximo.

2.1.5 Pertinencia respecto de los objetivos de los asociados de recursos de la FAO: España e Italia

51. España es un asociado de recursos de la FAO de gran importancia en América Latina, y particularmente en las sub regiones de Centro América y la Región Andina, en las cuales existe incidencia de otros proyectos de apoyo a la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre²⁶, entre los cuales existe apoyo político y financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). De igual forma en importancia, Italia, es el otro asociado de recursos de la FAO para este proyecto. Por parte de Italia el proyecto está ubicado bajo su programa contra enfermedades transfronterizas²⁷. Italia tiene su oficina regional en La Paz, Bolivia, con un rango de diferentes proyectos en la región (Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia), incluyendo de proyectos de emergencia (control de incendios), de salud humana, y de turismo, entre otros. Italia ha puesto énfasis en los beneficiarios finales del proyecto, es decir los productores pecuarios. Aunque su contribución financiera al PRICPFA es menor a la realizada por España, es importante que tenga la visibilidad apropiada en las actividades y productos del proyecto reconociendo su apoyo.

2.1.6 Pertinencia al nivel de la región Andina

52. Al nivel de la región Andina, la pertinencia del PRICPFA está relacionada con por lo menos en cuatro asuntos. Estos son:

- a) La importancia de FA. Con algunas excepciones, la FA no es un factor limitante directo al desarrollo de la ganadería en la región, porque existen muy pocas oportunidades reales para la exportación de productos de la ganadería de la región (en contraste con la situación en los países del Cono Sur). Aún Colombia, que en este momento es un país libre de la fiebre aftosa con vacunación y con una industria ganadera bastante fuerte, de manera interesante su estatus sanitario no se traduce en la actualidad en exportaciones nuevas. Sin embargo, existen incentivos indirectos para la erradicación de FA, incluyendo la solidaridad continental del PHEFA, la capacitación de servicios veterinarios, y el impacto intangible de la enfermedad sobre exportaciones de otros productos de la región, incluyendo harina de pescado, mango, banano, café orgánico, etc.
- b) Seguridad alimentaria nutricional. En la región existen zonas donde la población enfrenta inseguridad alimentaria, situación que es bien reconocida. Sin embargo,

²⁶ En América Latina y el Caribe más de 52 millones de personas – el 10 por ciento de la población - aún sufren desnutrición o hambre. Paradójicamente, esta Región es la mayor exportadora de alimentos del planeta. Esto demuestra que la causa principal de la subnutrición en la región no está en la falta de capacidad para producir alimentos, sino en la mala distribución y en la falta de acceso de los más pobres a estos bienes. Es, al final, una consecuencia de las enormes desigualdades en la distribución de la riqueza. La Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre cuenta con el apoyo de numerosos países y organizaciones sociales. La Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) es uno de los principales impulsores de este esfuerzo regional.

²⁷ En el marco del Fondo Global FAO para la Seguridad Alimentaria (ITF FS FS) del programa de Cooperación Italia/FAO

existen muchas prioridades agropecuarias para resolver esta situación que parecieran ser más importantes que el control y erradicación de fiebre aftosa. Adicionalmente, como se explicará más adelante, la conexión entre el control de la FA y la seguridad alimentaria y nutricional no ha sido bien articulada en la intervención.

- c) Servicios Veterinarios Nacionales. Es bien reconocido que los servicios veterinarios nacionales en los países de la región son débiles y desiguales. En este sentido, conceptualmente, el PRICPFA tiene una pertinencia fuerte en apoyar el fortalecimiento de dichos servicios. Como discutiremos en las siguientes secciones de efectividad, impacto y sostenibilidad, la pertinencia del PRICPFA respecto de estos servicios debió haber sido más fuerte.
- d) Comunidad Andina (CAN). El PRICPFA tiene mucha pertinencia en cuanto al desarrollo y fortalecimiento de la CAN, particularmente en cuanto al papel de la CAN como entidad coordinadora del programa regional de PANAFTOSA.

2.1.7 Pertinencia al nivel de la seguridad alimentaria de los países miembros donde se implementó el proyecto: Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú, Bolivia

53. El PRICPFA se encuentra en el marco de un conjunto de proyectos que tienen la aspiración de contribuir al objetivo de seguridad alimentaria y nutricional. Por lo tanto, se debe valorar la pertinencia del PRICPFA respecto de la seguridad alimentaria de la región. Aunque conceptualmente existen conexiones obvias de impactos directos e indirectos entre las intervenciones del PRICPFA y la seguridad alimentaria, como por ejemplo el efecto negativo de la FA por la reducción en producción de leche y la restricción al movimiento de animales hacia los mercados durante brotes, la evaluación encontró que dichas relaciones no se han analizado y estudiado lo suficiente y a profundidad en el contexto y los sistemas de producción de los diferentes países de la región.

54. Algunos estudios han tratado de analizar los vínculos que existen en términos generales entre la fiebre aftosa, su control y la reducción de pobreza (Ver por ejemplo Perry & Rich, 2007²⁸ y Perry et al., 2003²⁹) cuyo modelo podría servir como un punto de inicio para elaborar un marco específico para los países de la región. En dichos estudios se presenta un esquema que ejemplifica la complejidad inherente a la relación entre la enfermedad, su control y la pobreza, en la cual además se involucran distintos actores y niveles de efectos; mismos que pueden variar de acuerdo al contexto de los sistemas de producción regional, nacional y local (Ver Figura 5).

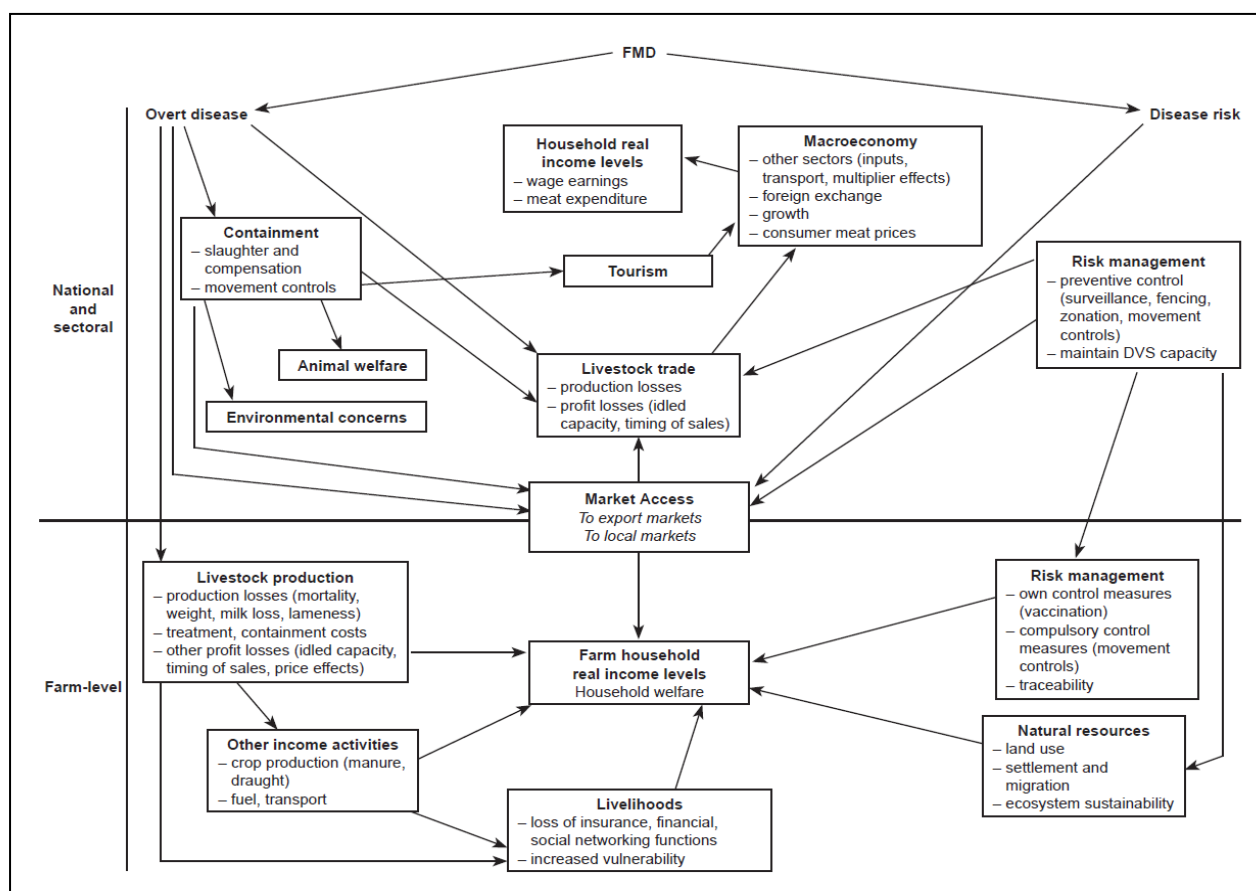
55. De igual forma, Perry y Rich concluyen que el control de la FA puede contribuir en muchos, más no todos, los aspectos del proceso de crecimiento pro-pobres. Para los productores orientados a la exportación, estos beneficios son claros en términos de un mejor

²⁸ Perry, B.D. and Rich, K (2007). The poverty impacts of foot and mouth disease and the poverty reduction implications of its control. *Veterinary Record*, 160, 238-241.

²⁹ Perry, B.D., Randolph, T.F., Ashley, S., Chimedza, R., Forman, T., Morrison, J., Poulton, C., Sibanda, L., Stevens, C., Tebele, N., Yngstrom, I. (2003). The impact and poverty reduction implications of foot and mouth disease control in southern Africa, with special reference to Zimbabwe. International Livestock Research Institute (ILRI), Nairobi, Kenya, 137 pp. and CD-ROM.

acceso a los mercados externos y de los precios, pero los impactos menos obvios son el crecimiento económico creado en la industria transformadora y el empleo adicional para los pobres en las industrias manufactureras y de servicios. En entornos más tradicionales, como existen en la región andina, existen impactos potenciales sobre los medios de vida y el acceso al mercado que se derivan de una mejora en el control de FA y que podrían reducir la vulnerabilidad de los productores, aunque la magnitud de estos impactos dependerá del tipo de sistema de producción y el nivel de integración de estos productores a los mercados. Existen diferentes dimensiones de control de la FA que podrían contribuir a un crecimiento favorable a los pobres, a pesar de la magnitud e importancia de ciertas condiciones serán muy diferentes según el país y el sistema de producción

Figura 5: Impactos de la Fiebre Aftosa y su Control



Fuente: tomado de Perry & Randolph, 2003; Perry & Rich, 2007

2.1.8 Pertinencia al nivel de los servicios veterinarios nacionales de los países miembros donde se implementó el proyecto.

56. Una de las prioridades de la FAO, en colaboración con la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE), es el fortalecimiento de los servicios veterinarios. La OIE ha llevado a cabo el proceso de PVS³⁰ en Colombia, Perú y Bolivia, y el informe de Bolivia está

³⁰ El Proceso PVS es un programa mundial para el mejoramiento sostenible de los Servicios Veterinarios de un país de conformidad con las normas de la OIE en materia de calidad de Servicios Veterinarios

disponible en el sitio web de la OIE³¹. Es entendido que Venezuela no ha solicitado el PVS. El PRICPFA es, por lo tanto, muy pertinente al fortalecimiento de los servicios en cada uno de los países en la región. Sin embargo, como se analizará posteriormente en el informe, existen muchas oportunidades para ampliar los servicios ofrecidos por el proyecto por encima de la actividad de vigilancia de la fiebre aftosa.

57. Si bien el diseño del proyecto (plasmado en el documento de proyecto y su MMLI) se refiere específicamente al fortalecimiento de las capacidades para el control sostenible y la erradicación de la FA, el estricto enfoque en la enfermedad que se plasma en el diseño del proyecto es inconsistente con la nueva estrategia mundial para el control de FA de la FAO y la OIE³². En dicha estrategia se establece que *“la estrategia mundial para el control de la FA no se percibe como una ‘actividad única y aislada’, que busca únicamente el control de la FA, sino como un mecanismo que permita avanzar simultáneamente en otros campos, con el fortalecimiento de los sistemas veterinarios como el eje articulador”*. Al nivel del productor, en la mayoría de los sistemas de producción que se visitaron durante la evaluación, no se han observado casos de FA por años; sin embargo, sí se enfrentan otras múltiples enfermedades y otros retos para las actividades pecuarias de dichas zonas. Estos otros problemas y retos han sido ignorados por parte del equipo operativo del proyecto en campo, cuyos deberes y responsabilidades están orientadas enteramente a la vigilancia de la enfermedad.

2.1.9 Pertinencia al nivel de beneficiarios de los países miembros donde se implementó el proyecto.

58. En realidad, el PRICPFA tiene diferentes beneficiarios. Los beneficiarios directos son los SVO de cada país (como AGROCALIDAD en Ecuador, SENASA en Perú, y SENASAG en Bolivia) pero de conseguirse la erradicación de la fiebre aftosa, los productores pecuarios son también beneficiarios de los efectos que se generan sobre el comercio de sus productos y sus oportunidades de mercado.

59. Con referencia al objetivo de influenciar en la seguridad alimentaria, los últimos beneficiarios pertinentes son las poblaciones rurales y urbanas de cada país, especialmente “las familias más vulnerables” tal como se identificaron en el marco lógico del proyecto. Este punto demuestra que la pertinencia del proyecto no es del todo explícita por una conexión débilmente explicada en la relación causal entre los productos del proyecto, el resultado directo y el efecto esperados.

60. En específico el efecto esperado del proyecto es insuficientemente claro y ambiguo. Primero el uso de la palabra “contribuir” al control y erradicación progresiva de la FA en los países de la CAN y Venezuela, y segundo, la asunción de la consecuencia directa de ese control “reduciendo” el impacto sobre la seguridad alimentaria de “familias más vulnerables” y sobre “el comercio” de mercancías pecuarias. Se entiende que la palabra contribuir, más allá de un aspecto de aplicación de una recomendación metodológica, es empleada teniendo en cuenta que el PRICPFA desde el trabajo conjunto en la CAN se incorpora al Programa Subregional de Fiebre Aftosa que se sustenta en el PHEFA y con los Programas de Control existentes en cada uno de los países; dificultando la separación del efecto en el control de la FA del PRICPFA de la iniciativa Regional y de los Programas Nacionales en el Control de la

³¹ www.oie.int/fileadmin/Home/eng/Support_to_OIE_Members/docs/pdf/FinalReport-Bolivia.pdf

³² <http://www.fao.org/docrep/015/an390e/an390e.pdf>

FA. Pero especialmente la falta de claridad es mayor cuando se infiere que la contribución del proyecto al control y erradicación de la FA generará dos efectos; a saber: i) reducir el impacto sobre la seguridad de las familias más vulnerables y ii) reducir el impacto sobre el comercio de las mercancías pecuarias. Adicionalmente a la complejidad de efectos intermedios que se omiten en esta relación causal, se puede observar que en el diseño del proyecto no se tienen identificados los indicadores de verificación relacionados con estos efectos. Más aún y más importante, la relación entre el control de la FA, los impactos sobre la seguridad alimentaria - particularmente la de las familias más vulnerables - y el comercio de los productos pecuarios, no es directa ni obvia, ni tampoco ha sido clarificada, especialmente en países como los de la región andina.

61. Existen acciones del proyecto específicas que pueden considerarse con una alta pertinencia. En específico, en el caso de Bolivia, el catastro resulta muy pertinente, pero tiene un potencial más alto de ser pertinente con respecto a otras áreas de desarrollo pecuario que deben ser articuladas. En dicho sentido, es posible que sea prematuro valorar su pertinencia por su reciente finalización pero queda claro que debe revisarse las potencialidades con relación a otras actividades de desarrollo pecuario.

62. Finalmente, se debe resaltar que los estudios socioeconómicos que se propusieron desde el principio del proyecto debieron contribuir en mayor medida a la pertinencia del PRICPFA para todos los países participantes. Sin embargo, por diversos factores (Ver las secciones de efectividad y eficiencia), estos estudios sufrieron retrasos y comenzaron tardíamente. Adicionalmente, de acuerdo a su concepción original, dichos estudios debían identificar y analizar con mayor profundidad las contribuciones de las diferentes especies de la ganadería al sustento de las poblaciones en los diferentes sistemas de producción de la región, los mercados potenciales (domésticos, subregionales, regionales e internacionales), los actores principales que facilitarían el acceso a tales mercado, y presentar planes para aprovechar las oportunidades que se generaban mediante la manutención o establecimiento de zonas libre de FA. El equipo de evaluación notó que adicionalmente al no tener los resultados, los SVOs no perciben la importancia de los mismos y pareciera que solamente es pertinente para la dirección regional y para la FAO en Santiago; la conexión entre el estudio socioeconómico y acciones futuras en los países no es apreciable.

2.1.10 Pertinencia del Diseño

63. Por un lado, el diseño del proyecto tuvo ciertas innovaciones con el objetivo de revitalizar el programa de control de fiebre aftosa en la región andina; introduciendo la base del impacto socioeconómico, introduciendo el concepto de CP-FA, y conectando el control de una enfermedad prioritaria en la región (FA) a una prioridad de desarrollo y derechos humanos en la región (seguridad alimentaria)³³. Sin embargo, por otra parte y con la ventaja de retrospección, existen unas debilidades en el mismo; algunas de las cuales se pueden rectificar durante 2013 para aumentar la pertinencia del proyecto.

64. El PRICPFA es muy ambicioso; no es un proyecto de tres años, sino por lo menos de seis. Aún solo considerando el control y erradicación de fiebre aftosa, y no el resultado ni los cambios en SVO, mercados y seguridad alimentaria, éste sigue siendo ambicioso.

³³ Además de detallar los productos en sub productos.

65. El efecto planteado en el diseño del PRICPFA es confuso. La relación entre control de fiebre aftosa y seguridad alimentaria, mientras que seguramente existe por lo menos en parte, es en la realidad complicada y en el diseño dicha relación se sobre simplifica. Adicionalmente en este no se presenta ningún indicador adecuado y medible para valorar dicha relación, y tampoco medios de verificación coherentes.

66. En cuanto a la implementación y administración del PRICPFA; la evaluación opina que existe una diferencia sustantiva entre la filosofía y enfoque planteado por el equipo de la oficina de RLC (ver como ejemplo el documento de Díaz y colegas³⁴ presentado al equipo de evaluación en Santiago) y las acciones u actividades que se están realizando en los países. En RLC se ve un idealismo mas alineado con un marco amplio de desarrollo en la región, en el campo se ve una visión más acotada. Un ejemplo importante de lo anterior se identificó en cuanto a la provisión de servicios veterinarios; los que se abordan, en el concepto presentado en RLC, de forma ampliada a otras prioridades de enfermedad. En este contexto existe una desconexión entre el enfoque ampliado de SVO planteado conceptualmente y las actividades en el campo en Bolivia, Ecuador y Perú, donde las actividades al nivel de los países pusieron mayor énfasis y se vieron, más que todo, limitadas a la vigilancia de FA.

2.2 Efectividad

67. La efectividad del proyecto se evaluó tomando como base el marco lógico del PRICPFA y contrastando con los objetivos y resultados esperados que están incluidos en éste con los productos y resultados encontrados. Lo anterior se sustenta no sólo en los informes semestrales internos del proyecto, sino también en los productos, documentos y otras acciones que se verificaron mediante la misión de campo, así como en la documentación suministrada por parte del PRICPFA y desde la Oficina de Evaluación.

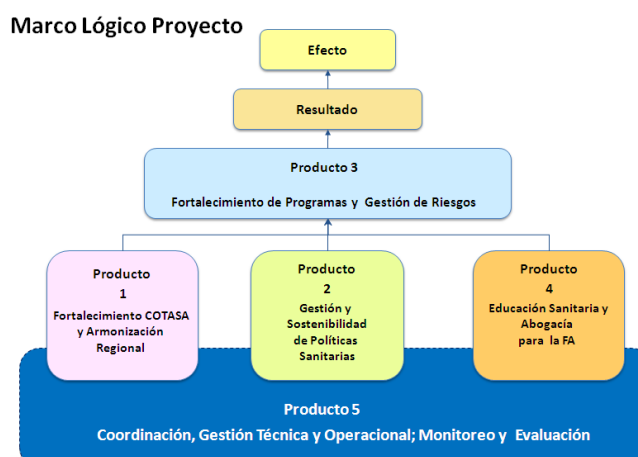
2.2.1 Efectividad en general

68. El PRICPFA como resultado de la integración definió una estructura conjunta que opera a través de cinco productos pertenecientes a una Matriz de Marco Lógico Integrada MMLI (Figura 6).

69. Al revisar la MMLI a nivel de los productos y actividades es claro que el PRICPFA ha seguido meticulosamente lo plasmado en la MMLI. Lo anterior le otorga un énfasis a las actividades del proyecto en mejorar las capacidades de Servicios Veterinarios Oficiales y la CAN para poder controlar fiebre aftosa. Este aspecto de énfasis en el diseño del PRICPFA, que se ampliará posteriormente, no permite claramente establecer la efectividad en el fortalecimiento general de los SVO, la CAN, la seguridad alimentaria y el comercio.

³⁴ Díaz, T.E., Barrero, D., Del Barrio, L., Rivera, A., Quezada, X., Pinto, J., Lubroth, J., 2012. Algunos elementos para valorar la gestión del proyecto FAO de apoyo a los países Andinos en el control progresivo de la fiebre aftosa. FAO, Santiago, 23 pp.

Figura 6. Estructura del Marco Lógico Integrado del PRICPFA



Fuente: Barrero, 2012

2.2.2 Efectividad en mejoramiento de la seguridad alimentaria y el desarrollo de mercados

70. En cuanto al Efecto, tal cual se argumentó en la sección de pertinencia, en el MMLI no se estableció ningún indicador que permita evaluar el efecto superior relativo a la seguridad alimentaria de familias más vulnerables y en el comercio de productos pecuarios. En cambio en el MMLI se establece como indicadores del efecto el número de focos anuales de FA en la región y el número de meses continuos sin la presencia de focos en territorios fronterizos. Más aún, los estudios que permitirían identificar donde está el impacto negativo que se pretende “reducir” y la caracterización e identificación de los “vulnerables” no han sido aún ejecutados.

71. Aunque que la duración del proyecto puede ser limitada para poder esperar un efecto sustancial en seguridad alimentaria y desarrollo de mercados. No se encuentran acciones y productos deliberados que se orienten a estos dos efectos superiores del proyecto.

72. La limitación de las acciones en los SVO puede restringir aún más la efectividad en estos dos aspectos considerando que las competencias de los SVO que en términos de seguridad alimentaria, están generalmente restringidos a inocuidad alimentaria (en algunos países incluso solo a buenas prácticas ganaderas y hasta el animal vivo) y no con una visión completa de seguridad alimentaria. De la misma manera, de forma general los SVO generalmente soportan desde la sanidad el desarrollo comercial, pero éste no hace parte de sus competencias ni para mercados domésticos, intrarregional o exterior por fuera de la región.

2.2.3 Efectividad en el fortalecimiento de los servicios veterinarios oficiales

73. El resultado se concentró en el fortalecimiento de capacidades de los SVO para sostener o mejorar la condición de país en relación al control de FA y el reconocimiento de OIE de territorios libres de FA. Así que el conjunto de productos y actividades, y especialmente mediante las capacitaciones sí ha contribuido a mejorar las competencias en

los SVO de la región. No obstante, aunque se tomó la decisión colectiva de focalizar esfuerzos en Ecuador, Bolivia y Venezuela, las diferencias de competencias entre los SVO aún persisten.

74. Los SVO han fortalecido sus capacidades técnicas y logísticas en cuanto vigilancia epidemiológica, detección y atención de emergencias ligadas a FA, diseño de estudios serológicos de circulación viral, gestión de riesgo, educación sanitaria y abogacía. Aplicando tales conocimientos y con el acompañamiento del proyecto, se han ejecutado actividades como la implementación de sistemas de información, toma y procesamiento de muestras, preparación de expedientes para la OIE, zonificación del país, campañas de educación, entre otras. Se resalta que los profesionales de los SVO valoran la capacitación y que se ha mejorado el desempeño de actividades cotidianas y desarrollado algunas nuevas; sin embargo el cambio de conducta para pasar a servicios veterinarios basados en gestión de riesgos y que orienten sus labores hacia la seguridad alimentaria y desarrollo de comercio es aún incipiente.

75. En países como Bolivia y Perú se han reforzado las capacidades para presentar dossieres y sustentar frente a la OIE. En Bolivia y Ecuador se ha fortalecido la capacidad diagnóstica y de interpretación de resultados.

76. Factores como la inestabilidad laboral, falta de conocimientos básicos en epidemiología y diferenciales institucionales de los SVOs afectan la efectividad de las acciones que se han desarrollado desde el proyecto.

77. El reconocimiento de la OIE y el mejoramiento del estatus sanitario en Ecuador ha mejorado el reconocimiento y aceptación internacional de la calidad de los SVO. No obstante, se requieren acciones y resultados duraderos que permitan sustentar estos primeros pasos de reconocimiento internacional.

2.2.4 Efectividad en el fortalecimiento de la instancia subregional

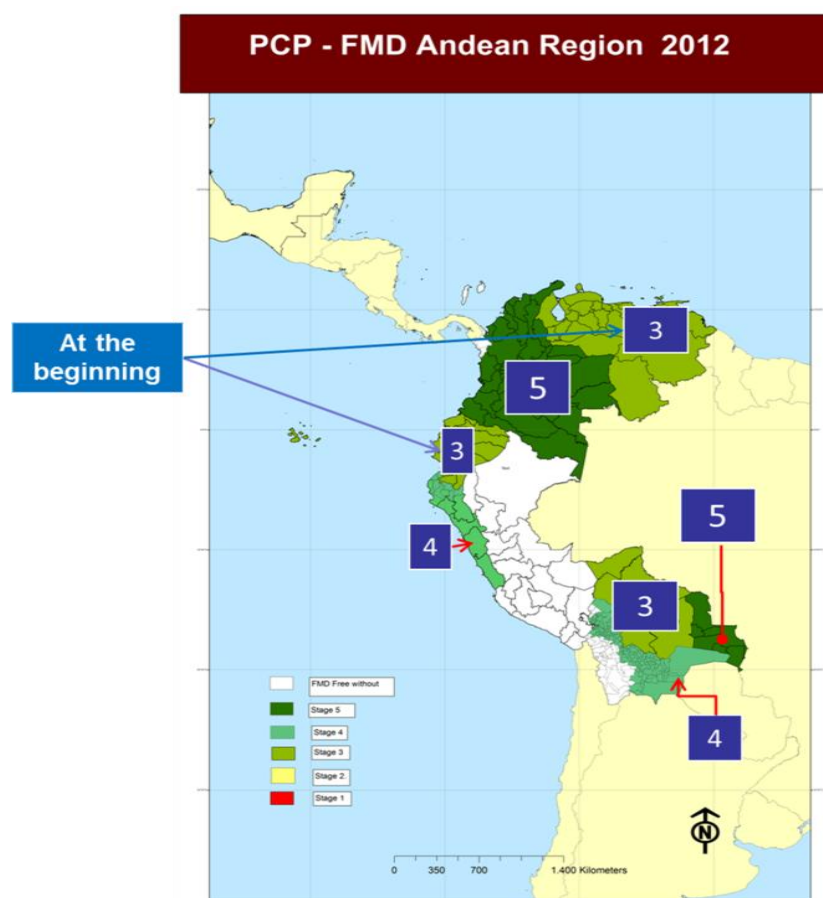
78. El mejoramiento de la capacidad operacional del COTASA constituye uno de los indicadores relevantes en el MMLI en relación al resultado. A este respecto es importante señalar que el PRICPFA ha sido estratégico para la ejecución de reuniones, seguimiento y cumplimiento de actividades en la región andina, y restructuración del programa subregional andino (actualmente en proceso). Es destacable el reconocimiento por parte de los países de la importancia de la instancia subregional y el papel que tienen las reuniones y acciones bilaterales en frontera. Aún cuando, las actividades bilaterales colombo-ecuatorianas y colombo-venezolanas no han tenido la misma dinámica y tienen un poco de retraso.

79. Los avances en armonización y actualización de la normatividad andina es un elemento que en cuanto las decisiones vinculantes para los países y en la medida que también se está actualizando al interior de los países tiene un efecto positivo.

2.2.5 Efectividad en el control de la FA en la Región Andina

80. La Figura 8 permite evidenciar el avance que hasta la fecha se ha logrado tomando como referencia el CP-FA y punto de partida lo señalado la Figura 7.

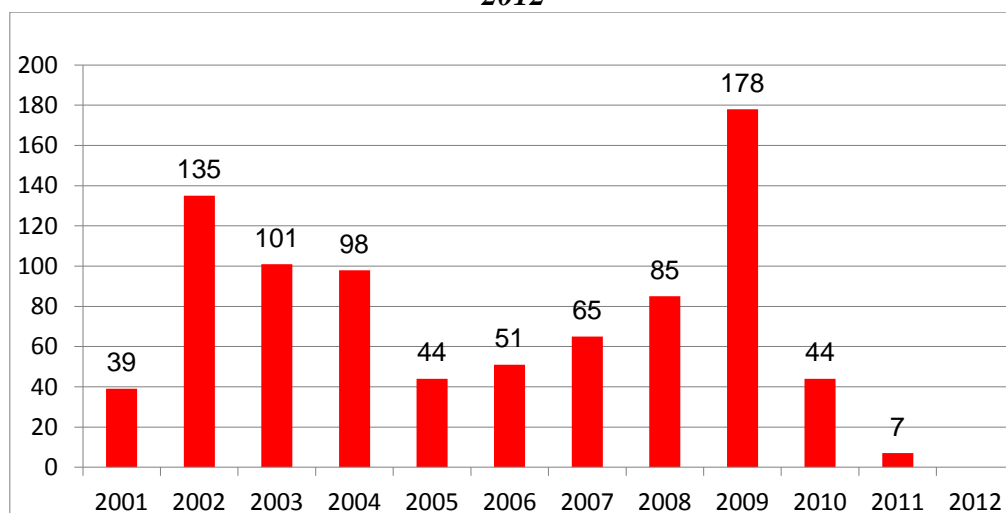
Figura 7. Punto de partida en el control de FA en la Región Andina según los lineamientos del CP-FA



Fuente: Rivera, 2012

81. Se destaca el mejoramiento del estatus de los países rezagados en la Región: Bolivia, Ecuador y Venezuela, y el mantenimiento de estatus en Colombia y Perú. Situación que es también soportada por la disminución paulatina de la presentación de focos de FA que se ha tenido durante el periodo del proyecto en la región Figura 8.

Figura 8. Focos de Fiebre Aftosa en la Región Andina 2001 al primer semestre de 2012



Fuente: Rivera, 2012

82. Los resultados anteriores, ameritaron el reconocimiento internacional en la COSALFA-2012 de la contribución del PRICPFA al control de la FA.

83. Específicamente para Bolivia, la utilización de los conceptos del CP-FA y la gestión de riesgo ha contribuido a redefinir el programa de control de FA en los valles dando paso a zonas con vacunación estratégica, vacunación dos veces al año y sin vacunación. Y así como se apoyó para obtener la certificación de libre sin vacunación del altiplano, se está avanzando en la preparación de la información para buscar certificación de libre con vacunación en los valles.

84. En Ecuador los avances en la disminución de la incidencia de FA está ligada a la decisión política del gobierno de fortalecer financieramente el programa de control y apoyar el SVO. Sin embargo, la contribución del PRICPFA está especialmente en lo concerniente al mejoramiento del proceso de vacunación y en particular el mantenimiento de la cadena de frío.

85. El reconocimiento de la OIE para el altiplano en Bolivia y el que está en proceso para Perú, de acuerdo a la información consignada en el reporte del proyecto al Fondo España del primer semestre de 2012 (R5 y R6) por el PRICPFA tendría una tasa de variación en el número de cabezas de ganado de especies susceptibles del 50% de la población a riesgo en el altiplano Boliviano y el 30% de la población bovina de Perú (asumiendo el reconocimiento de la zona 2 de Perú –libre sin vacunación y la zona 1 como de protección). Estos porcentajes son cálculos del PRICPFA sobre la base del catastro de Santa Cruz y el ejecutado por el proyecto en Bolivia y del último Censo disponible en Perú del año 1994³⁵.

86. El PRICPFA ha realizado esfuerzos en capacitar personal y apoyar en infraestructura y equipamiento de las Unidades Técnicas Operativas de los SVO vinculadas a las zonas priorizadas por el Proyecto en los países andinos. En campo se pudo verificar a través de entrevistas la ejecución de tales acciones en Ecuador, Perú y Bolivia, y el PRICPFA desde la Coordinación Regional suministró información de corte al primer semestre de 2012 con una cobertura alcanzada llega a un poco más del 65% de las 164 Unidades Técnicas clave priorizadas por los SVO de los cuatro países andinos, incluyendo la Planta Central. La cifra más alta corresponde a Bolivia con un 97%.

2.2.6 Efectividad en la consecución de los productos

87. A continuación se efectúa una valoración de la efectividad del proyecto en la consecución de sus productos esperados:

Producto 1. Los países beneficiarios cuentan con una instancia de coordinación Regional (COTASA), fortalecida y con herramientas normativas que favorecen una gestión armonizada de las estrategias de control y erradicación de la Fiebre Aftosa.

³⁵ Catastro Ganadero 2011 de Santa Cruz; Santa Cruz Bolivia; Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz; Secretaría de Desarrollo Productivo; Dirección de Sanidad Agroalimentaria. INEI, 1994. III Censo Nacional Agropecuario 1994. Instituto Nacional de Estadísticas e Informática de Perú (INEI). Disponible en: <http://ivcenagro.inei.gob.pe/website/?id=banner>

Subproducto 1.1. El COTASA. Grupo de sanidad animal, componente FA, cuenta con mayores capacidades de gestión y herramientas técnicas que fortalecen su rol como instancia de coordinación y monitoreo del Programa Subregional Andino de Erradicación de la FA, asegurando la participación del sector privado.

88. El PRICPFA ha sido efectivo en la reactivación operacional del COTASA, en particular en cuanto a tres cuestiones. En el componente técnico, el proyecto ha facilitado cooperación para ejecutar pendientes del programa subregional y está en la actualidad asesorando el rediseño del programa subregional andino. En el componente operativo, ha apoyado la reactivación y la realización constante de reuniones del COTASA y bilaterales asegurando la participación de los miembros SVO de los países andinos y ha permitido fortalecer la estrategia de administración, seguimiento monitoreo y control del Programa subregional. En el reconocimiento internacional de la instancia subregional, el apoyo del proyecto y los resultados positivos en cuanto disminución de focos en la región han mejorado el reconocimiento de la instancia subregional por parte de las organizaciones internacionales OIE y PANAFTOSA y los países miembros de MERCOSUR y también el reconocimiento por parte de los países andinos de la necesidad de trabajar juntos, representado en su participación activa.

89. Aunque Venezuela no hace parte de la CAN, si está incluida en el proyecto. La poca participación del Proyecto en acciones con el país a excepción de la participación en eventos de capacitación y la visita tripartita PANAFTOSA/FAO/OIE³⁶ no da cuenta de que los cambios en el cambio de estatus (según zonificación CP-FA) señalados anteriormente sean consecuencia de las acciones del proyecto. Más aún por parte de la COSALFA 39³⁷ se está cuestionando la capacidad de reporte de Venezuela.

90. Por todo lo anterior se evidencia que la COTASA se ha fortalecido como lo busca el Producto 1. Sin embargo, no se identifican aún resultados en lo tocante a la vinculación efectiva del sector privado.

Subproducto 1.2. Normativa Andina Comunitaria sobre prevención, control y erradicación de la FA revisada, fortalecida y difundida hacia los Servicios Veterinarios en cuanto a sus principios y efectos sobre los ordenamientos jurídicos nacionales.

91. El fortalecimiento del marco jurídico a nivel de la CAN y los países miembros se encuentra en desarrollo y actualmente se cuenta con un diagnóstico y unos primeros pasos en camino hacia la armonización. El inventario normativo desarrollado por el proyecto, con el apoyo técnico del Servicio del Derecho para el Desarrollo (LEGN), ha colaborado con la CAN y los países miembros de la FAO que participan del proyecto. Por las entrevistas realizadas durante la fase de campo en Ecuador y CAN, el equipo evaluador encontró que es necesario que las recomendaciones tendientes a la armonización deben discutirse muy bien con las partes interesadas pues en algunas ocasiones se puede percibir que las recomendaciones podrían superar la autonomía de país e institucional.

³⁶ Resolución de la 38ª COSALFA, Brasil 2011.

³⁷ Resolución de la 39ª COSALFA, Paraguay 2012.

Subproducto 1.3. Normativas nacionales de Ecuador y Bolivia han sido revisadas y fortalecidas en función de las necesidades de cada uno de los países.

92. Se tiene el diagnóstico de la normatividad nacional de Ecuador y Bolivia, y se apoyó a la actualización de la Ley de Sanidad en Ecuador. Sin embargo, el inventario normativo debe ser actualizado con los cambios recientes y venideros en la legislación de Ecuador y Bolivia.

Producto 2. Servicios Veterinarios de los países de la CAN y Venezuela, cuentan con herramientas adicionales para facilitar la gestión y favorecer la sostenibilidad de las políticas sanitarias para el control y erradicación de la FA.

Subproducto 2.1. Servicios Nacionales cuentan con estudios sobre estrategias y mecanismos para favorecer la sostenibilidad financiera de las acciones de la prevención, control y erradicación de la FA basándose en la colaboración público-privada y con apoyo de la Cooperación Internacional.

93. En la actualidad el financiamiento de los programas de control de fiebre aftosa en la región está fuertemente apalancado en el sector público. Con excepción de Colombia, la participación de los productores en cuanto financiamiento es comparativamente pequeña en los otros países. Al punto que el éxito o fracaso de la implementación de los programas en Ecuador y Bolivia está altamente vinculada a la voluntad política del gobierno expresada en asignación de fondos para el funcionamiento del SVO y la ejecución del programa. El PRICPFA está en una etapa preliminar de realizar un estudio que identifique opciones de financiamiento, pero no se cuenta con resultados aún que permitan evaluar la efectividad del PRICPFA en este subproducto.

94. En cuanto la búsqueda de financiación compartida público-privado, SVO de Perú defiende que el programa está financiado con fondos públicos (crédito BID) y no le interesa mucho la cooperación con el sector privado para financiamiento del programa de control.

95. Bolivia enfrenta constantes problemas de financiamiento de SENASAG desde el nivel central, sin embargo, la actual estructura administrativa descentralizada permite el trabajo colaborativo y el financiamiento desde las gobernaciones y municipalidades. En la Región Oriental del Bolivia que no está en la zona de selección por parte del proyecto, se señala que los productores están preocupados con continuar co-financiando la vacunación por la falta de incentivos para exportación.

96. Para la presente evaluación es claro que la participación en el financiamiento de programas sanitarios por parte del sector privado, está ligado a la existencia de incentivos financieros. Se ha mostrado en otras regiones del mundo que aunque los programas de control de fiebre aftosa tienen apoyo del sector público, los beneficiarios pueden incluir el sector privado con oportunidades de exportación (Ver por ejemplo Randolph et al., 2002, en Philippines³⁸). Notoriamente, ésta es una dificultad en la Región Andina, toda vez que las exportaciones, o mejor, la expectativa exportadora es una de los incentivos que no están muy

³⁸ Randolph, T.F., Perry, B.D., Benigno, C.C., Santos, I.J., Agbayani, A.L., Coleman, P., Webb, R., Gleeson, L.J. (2002). The economic impact of foot and mouth disease and its control in the Philippines. *OIE Scientific and Technical Review*, 21, 645-661.

claras en todos los países. En este aspecto, el estudio de impacto socio-económico sería especialmente crítico, y este asunto será tocado posteriormente en el reporte.

Subproducto 2.2. Se ha desarrollado un instrumento de indemnización a los productores a partir de la experiencia de Perú, como referencia para los restantes países de la región Andina.

97. El PRICPFA introduce en la región el concepto de los seguros de sanidad como una alternativa complementaria de financiamiento. Este producto está en una fase de diseño aún y no se puede afirmar mucho respecto a la efectividad de contar con un instrumento de indemnización para los productores hasta ahora. El seguro está dirigido a fortalecer la notificación, protegiendo primordialmente mortalidades causadas por FA o sacrificio como medida de control en la eventual reintroducción. Al ser un servicio de corte privado, no está clara cómo será la vinculación de pequeños productores, ni tampoco si se está asegurando el estatus u otras pérdidas por el siniestro (Ver artículo de Perry y Rich, 2007³⁹ que muestra impacto en p.e. turismo, etc).

98. Del trabajo de campo se encontró que el único país interesado en este producto era por ahora Perú, en donde se ha concentrado el proyecto con estudios de viabilidad de cobertura de dicho servicio. No obstante, de acuerdo a información de la Coordinación Regional existe la voluntad de Colombia que soportado en FINAGRO se considere potencialmente su adopción.

Subproducto 2.3. Servicios Nacionales cuentan con estudios y una metodología estándar de evaluación de impacto de la fiebre aftosa (impacto socioeconómico sobre los pequeños ganaderos; impacto sobre los mercados interno y externo.

99. Los estudios para evaluar el impacto económico de FA sobre pequeños y medianos productores son cruciales para construir el puente entre control de FA y seguridad alimentaria y mercados, también para visualizar acciones de sostenibilidad. Lamentablemente este producto no se ha avanzado según lo planificado. Aún está en una fase preliminar y no se cuenta con resultados (se tiene el diseño y se está iniciando recolección de información). Más aún, se resalta que desde los SVO no se ha identificado la importancia de dichos estudios y se visualizan como de corte académico. Además no se encuentran acciones que permitan que los resultados impacten de alguna manera los programas de los países.

Subproducto 2.4 La región cuenta con un programa de inversiones en sanidad animal diseñado y presentado a los organismos de financiación.

100. Tal cual está descrito en el MMLI, el Subproducto 2.4 está programado para los años venideros y por lo tanto no se puede afirmar nada en cuanto a efectividad. Pero sí debe señalarse que en RLC, la CAN y los SVO existe consenso sobre la importancia del subproducto.

Producto 3. Los programas Nacionales de Fiebre Aftosa de los Países de la Región Andina han mejorado y/o Integrado nuevas herramientas técnicas de

³⁹ Perry, B.D. and Rich, K (2007). The poverty impacts of foot and mouth disease and the poverty reduction implications of its control. *Veterinary Record*, 160, 238-241.

evaluación y gestión de riesgos consistentes con la estrategia de control progresivo (CP-FA), y han capacitado sus recursos humanos para una detección, respuesta y contención oportuna de la Fiebre Aftosa.

Regional

Subproducto 3.1 La región andina cuenta con una estrategia de control progresivo de la Fiebre Aftosa adaptada a las condiciones de la región y ha fortalecido el intercambio de información y el establecimiento de acuerdos entre países.

101. En la actualidad no se cuenta con una estrategia de control progresivo de la fiebre aftosa, sin embargo aplicando los conceptos CP-FA se está asesorando en la adaptación del programa subregional andino basado en el PHEFA. Hasta el momento se tiene un análisis sistemático y organizado de la región que desde el enfoque CP-FA permite tener lineamientos de acción de control progresivo de la FA. Debido a que Colombia y Perú están prácticamente en la etapa superior, los países que más se beneficiarían del enfoque zonificando serían Venezuela, Ecuador y Bolivia, sin embargo solamente Bolivia parece estar interesado en utilizar el enfoque.

102. En contraste, como un resultado no anticipado y no intencionado, el PRICPFA generó una confusión inicial al interior de los países, y en particular en el contexto institucional de PANAFTOSA, en tanto que éste fue entendido y percibido como una estrategia parecida y paralela al PHEFA. Aunque quedan algunas consecuencias de dichas percepciones, al parecer las partes interesadas en los países han comprendido paulatinamente que el enfoque genera sinergias y complementariedades.

103. Es necesario explicitar cómo y bajo cuáles condiciones es beneficioso ajustar los programas nacionales de control y el subregional aprovechando los conceptos del enfoque CP-FA. La estrategia única y homogénea basada principalmente en dos vacunaciones al año, con alta cobertura y control de movilizaciones sigue siendo dominante en la región y existe un espacio para desarrollar una visión de gestión de riesgo en las zonas donde están establecidos los puestos de control (de país y binacionales).

Subproducto 3.2. El programa Nacional de FA de Bolivia ha desarrollado las herramientas técnicas y las capacidades del personal para el reconocimiento internacional de la zona del altiplano como libre sin vacunación.

104. En la medida que se obtuvo la certificación por OIE de zona libre sin vacunación para el altiplano, es posible afirmar que este subproducto se ha cumplido en un 100% y aunque no es la zona de mayor importancia por riesgo de FA, sí se ha evidenciado que tiene un efecto positivo en cuanto la percepción respecto al SVO, la autoestima y el reconocimiento internacional de país.

105. La ejecución del catastro en condiciones muy difíciles de campo, propias del altiplano, además de ser importante para haber logrado la certificación de OIE, le ha dado presencia y soporte técnico del servicio. Existen potencialidades aún no del todo aprovechadas por el SVO y otras instancias como las gobernaciones para utilización del catastro.

Subproducto 3.3 El Programa Nacional de FA de Perú, ha fortalecido del sistema de Vigilancia y Cuarentena en las zonas propuestas para el reconocimiento internacional como libres con vacunación y sin vacunación; zonas 1 y 2, respectivamente.

106. Es evidente que SENASA tiene capacidades y un programa establecido y financiado independientemente del proyecto. Sin embargo, el PRICPFA ha ayudado a agilizar la puesta en marcha de las estrategias de vigilancia y los sistemas de información diseñados por SENASA, soportado especialmente en la logística y los sistemas de información. En la región de Tumbes (frontera con Ecuador) el proyecto ha fortalecido el sistema de vigilancia. Complementariamente, el proyecto brindó asistencia en la preparación del expediente técnico para la presentación a la OIE para la certificación internacional de zonas libres.

Subproducto 3.4 El programa Nacional de FA de Colombia ha fortalecido las capacidades del sistema de Vigilancia en las zonas de fronteras con Ecuador y Venezuela, para prevenir la reintroducción de FA en su territorio.

107. Aunque no se realizó trabajo de campo que involucrara a Colombia, de acuerdo a la información suministrada por la coordinación regional del proyecto el apoyo en cuanto dotación de materiales y equipos se concentró en las zonas de frontera con Ecuador y Venezuela y se concluyó con la elaboración de una cartilla de alerta temprana para sensores epidemiológicos. Sin embargo, las actividades binacionales están atrasadas y recientemente se han re-activado reuniones. No es posible afirmar que tan efectivas serán estas actividades a futuro.

Subproducto 3.5 El programa Nacional de Erradicación de FA de Ecuador ha mejorado sus herramientas técnicas y las capacidades del personal local para atender eficazmente los puntos crítico del proceso de vacunación.

108. Se evidenció que a la fecha de la evaluación, se ha recuperado parte del tiempo perdido al inicio del proyecto en Ecuador. En este sentido se resalta el apoyo del PRICPFA en cuanto la identificación de los fallos en el proceso de vacunación y la implementación de acciones correctivas y el acompañamiento y soporte en lo concerniente en la cadena de frío. Igualmente, se pudo constatar que el proyecto apoyó, tanto desde el punto de vista técnico con la capacitación de personal en el sistema de control, investigación y atención de focos como desde el punto de vista logístico mediante la provisión de materiales. En cuanto a la capacitación en gestión de riesgo y epidemiología general se resalta que ésta es una necesidad mayor del servicio.

Producto 4. La región y los servicios veterinarios han diseñado y puesto en operación una estrategia de concienciación y educación sanitaria y/o abogacía, orientada a apoyar las acciones sanitarias de prevención, control y erradicación de la FA, mejorando el conocimiento de los riesgos y efectos de la enfermedad en los actores que en forma directa e indirecta impactan en el logro de los objetivos sanitarios.

Subproducto 4.1. Marco de directrices de carácter suprarregional andino elaborado, como instrumento conceptual y procedimental para guiar la construcción de estrategias nacionales de Educación Sanitaria y Abogacía en Ecuador, Bolivia, Perú, Colombia y Venezuela.

109. La Educación Sanitaria y la Abogacía fueron resaltadas como importantes contribuciones durante en el trabajo de campo, situación que se reafirmó al conocer los materiales desarrollados, apropiados desde la CAN y en proceso de apropiación en los países. El documento Directrices para el Diseño de Estrategias de Educación Sanitaria y Abogacía constituye uno de los elementos de innovación tanto para el Control de FA, como para el fortalecimiento de los SVO, por las capacidades que son visualizadas por los beneficiarios como elementos de utilidad para ésta y otras enfermedades.

110. En el momento de la evaluación se tiene claro que se han identificado las capacidades en los SVO, se ha generado los fundamentos conceptuales y marco común, señalando que existen diferencias entre y dentro de países que provienen de las realidades socio-económicas y culturales, como también del contexto institucional y la situación epidemiológica.

Subproducto 4.2. Estrategias de Educación sanitaria y/o abogacía diseñadas para apoyar las acciones de gestión de riesgos de la enfermedad en las zonas de intervención del proyecto en cada país, bajo el enfoque de Control Progresivo de la FA, y los Servicios Veterinarios se han capacitado en ciencias de la comunicación para el diseño de estrategias.

111. Se está trabajando en estrategias de educación sanitaria de manera diferenciada para cada uno de los países, en el Perú se ha implementado una estrategia encaminada a la notificación y reconocimiento de la presencia de la FA con cobertura a nivel nacional. Los avances en el futuro estarán en los otros países especialmente Bolivia y Ecuador donde es evidente el interés de aplicar lo adquirido en las capacitaciones. En particular para Bolivia se ha iniciado la preparación de una estrategia de abogacía para la zona libre del altiplano y de acuerdo a información de la Coordinación Regional del Proyecto, en Colombia se ha puesto en marcha el diseño de una estrategia que involucra acciones de frontera.

Subproducto 4.3. Servicios Veterinarios cuentan con recursos humanos capacitados en técnicas de comunicación para el despliegue en campo de campañas de educación sanitaria y/o abogacía, y con asistencia técnica de apoyo a los despliegues.

112. Los funcionarios de los SVO han recibido capacitación en cuanto a diseño y despliegues de educación sanitaria. Con la asistencia del proyecto se construyó, con la participación activa del SVO del Perú, la Estrategia de Educación Sanitaria y el desarrollo y despliegue de siete piezas comunicacionales.

Subproducto 4.4. Proyecto Regional cuenta con un Plan de Abogacía y herramientas comunicacionales que contribuyen a sensibilizar sobre la FA, difundir las acciones del Proyecto, y a posicionar el enfoque de Control Progresivo entre los tomadores de decisión, organismos supranacionales, mundo académico y donantes.

113. Respecto a la Abogacía, se tiene el marco conceptual y se han realizado talleres regionales y nacionales para socializar la importancia de la abogacía como punto de partida. Aunque no se cuenta aún con un plan regional, completo si es evidente el aprovechamiento del internet con el desarrollo de sitio web, boletines electrónicos, uso de redes sociales

(twitter y facebook), trabajo con medios, boletines de prensa. En Bolivia, se encuentra en proceso de preparación una Estrategia de Abogacía que busca lograr compromiso de autoridades locales y otros actores para el sostenimiento de la certificación de zona libre de Fa sin vacunación en el altiplano. En general se visualiza que para el futuro se podrá contar con un plan regional y adaptaciones para cada país.

114. Respecto Educación Sanitaria, el mayor avance se ha encontrado en Perú, donde privilegiando la detección de casos y estimulando la notificación se han iniciado trabajo con la comunidad utilizando diversos tipos de materiales. El proceso en Bolivia se ha iniciado y se está en mora, de continuar desarrollando materiales específicos para Ecuador y Colombia.

115. Complementariamente y con aplicación principalmente para Ecuador, Bolivia y Perú se cuenta con material radiofónico en tres idiomas. La difusión se ejecutó con el acompañamiento del proyecto entre Octubre de 2011 y Enero de 2012 y está en la actualidad en manos de los SVO. En Bolivia este material es muy relevante teniendo en cuenta la importancia de la radio para las comunidades locales.

Producto 5. El proyecto regional integrado cuenta con un sistema de gestión, monitoreo y evaluación que permite implementar las acciones en base a una gestión por resultados.

Subproducto 5.1. Modelo de gestión del Proyecto Regional establecido y operando como base para la implementación de las acciones a nivel regional y en los países, y para la articulación de los proyectos de la cooperación Española y la cooperación Italiana.

Subproducto 5.2. Sistema de Monitoreo y Evaluación instalado para el seguimiento de las acciones y resultados del Proyecto Regional, y para la gestión de conocimientos y aprendizajes en materia de FA.

116. El PRICPFA ha implementado un sistema de monitoreo denominado Sistema de Monitoreo Evaluativo por Resultados (SIMER) así como la plataforma informática asociada (PSIMER), los cuales fueron desarrollados en el marco de uno de los proyectos del Fondo España-FAO⁴⁰ y ampliados al resto de proyectos de dicho Fondo, incluyendo al PRICPFA⁴¹. Tanto el SIMER como el PSIMER facilitan el seguimiento de la ejecución y la valoración operativa del cumplimiento de actividades y productos del proyecto. Dicho sistema y su plataforma están siendo utilizados en todos los países que abarca el proyecto y también a nivel regional. Aunque ambos aportan a la efectividad del proyecto al contemplarse su implementación como un producto esperado, esta herramienta principalmente confiere y contribuye eficiencia en la gestión del proyecto al haber permitido su seguimiento operativo y por lo tanto su valoración será desarrollada en la próxima sección. No obstante lo anterior, es importante resaltar que el PRICPFA aprovechó una iniciativa desarrollada en el marco de otros proyecto para aplicar un sistema de seguimiento que actualmente retroalimenta el monitoreo operativo de indicadores del proyecto.

⁴⁰ GCP /RLA/169/SPA Programa regional para reforzar los impactos de las políticas públicas en la erradicación del hambre y la desnutrición crónica infantil

⁴¹ Incluyendo el seguimiento a los dos proyectos que lo componen, es decir los proyectos GCP/RLA/178/SPA y GTFS/RLA/172/ITA financiados por España (Fondo España FAO) e Italia (Fondo Global de la FAO para la Seguridad Alimentaria en el marco del programa de cooperación Italia/FAO)

117. Como se comentó anteriormente en el tema de pertinencia, existen ciertas áreas de mejora en el seguimiento del proyecto a nivel de resultados y efectos. Estas áreas de mejora tienen que ver específicamente con el establecimiento de indicadores de verificación adecuados a los cambios que el proyecto esperaba lograr en términos del fortalecimiento de capacidades, reducción del impacto sobre la seguridad alimentaria y del comercio de mercancías pecuarias; así como con su medición periódica y sistemática. El sub producto 2.3 podría haberse aprovechado con dicho propósito. Al mismo tiempo, el reto de corto plazo de esta experiencia de monitoreo, será el traslado de la información recabada, su armonización y utilización en el marco del sistema corporativo de la FAO denominado FPMIS, una vez que el modulo correspondiente al monitoreo, en el marco del nuevo ciclo de proyectos, se encuentre operativo.

2.3 Eficiencia

2.3.1 Eficiencia General

118. El haber decidido desde FAO, y la aceptación de dicha decisión por los dos asociados para el desarrollo de la FAO (España e Italia), la generación de un proyecto regional integrado para el control progresivo de la fiebre aftosa fue acertada pues confirmó eficiencia técnica, administrativa y financiera. La sinergia del PRICPFA permitió potenciar el fortalecimiento de los SVO con el énfasis en gestión de riesgo, capacidad diagnóstica, fortalecimiento de la instancia subregional y los actividades fronterizas bi- y trilaterales.

119. Por diseño la inclusión de Venezuela sin ser país de la CAN, generaría eficiencia en términos de los objetivos del proyecto para la región andina en conjunto y Sudamérica, los países vinculados en el proyecto (en especial Colombia). Sin embargo, como las actividades con Venezuela no han sido desarrolladas oportunamente, la eficiencia esperada por el diseño no ha correspondido a los logros. Se resalta que a pesar de los intentos por parte del proyecto, las dificultades para dar continuidad operacional del proyecto corresponde a decisiones internas del país.

120. En el diseño del proyecto participaron los países, la CAN, divisiones técnicas en la sede de la FAO (AGAH y LEGN) y FAO RLC. También existió coordinación al respecto con otras instancias internacionales como PANAFTOSA y OIE, las Representaciones FAO de país y desde luego la Secretaría General de la CAN. Sin embargo, como se planteó en pertinencia la ejecución del proyecto no ha sido clara durante todo el horizonte de ejecución del proyecto para todas estas instancias, aunque al parecer a partir del primer semestre del presente año parece que es un escollo superado.

121. La estructura de manejo descrita previamente (sección 1.3.1) exige una relación concertada y armónica entre los países, la coordinación subregional en Lima y la coordinación regional y demás instancias FAO en Santiago de Chile. Aunque el proyecto se ha desempeñado con la estructura descrita, es la opinión de la evaluación que si se hubiese establecido la coordinación regional técnica en Lima, se habría permitido una mayor relación y cercanía, que la ya alcanzada bajo el arreglo institucional actual, para la provisión de los productos a la CAN y los países participantes. Lo anterior hubiese implicado una mayor coordinación entre dicha coordinación técnica en Lima y el Responsable de Presupuesto (BH) en Santiago. Esta opinión está construida y sustentada en las opiniones de diversas entrevistas

con los países miembros, pero también se reconoce que el haber definido que la coordinación técnica del proyecto se encuentre en Santiago facilitó la interacción con los oficiales técnicos de RLC.

122. La definición de un producto específico para el establecimiento de un sistema de monitoreo y evaluación, además de permitir afinar el modelo conceptual y contribuir en la construcción de una incipiente cultura de gestión por resultados ha permitido en términos de la eficiencia un mayor acercamiento y dialogo entre la parte técnica y la administrativa, y ha facilitado las actividades de gestión del proyecto, así como una mayor transparencia. Específicamente facilitó las actividades de conducción del proyecto, la programación y el monitoreo de la consecución de productos y de la ejecución financiera. Es de reconocerse que ante un vacío institucional en materia de monitoreo al interior de la FAO, la inclusión del producto 5 permitió focalizar esfuerzos a la vinculación la programación del POA y la asignación de recursos con el seguimiento del ejercicio financiero por producto⁴²; aspecto que es iniciativa y esfuerzo exclusivo que debe reconocerse a los responsables de monitoreo del PRICPFA. No obstante lo anterior, y reconociendo que el monitoreo de productos y actividades es una parte importante de la gestión, la concentración de estos esfuerzos en el monitoreo de productos, aún a nivel de indicadores de resultado, coloca un desafío; a saber: trascender del seguimiento de actividades y productos hacia un enfoque que incluya a éstos y también un mayor monitoreo que muestre el avance en los resultados y efectos esperados por el proyecto.

123. Al revisar la ejecución del proyecto no es muy clara la participación de otras instancias de FAO a excepción del Servicio de Derecho para el Desarrollo (LEGN), la parte administrativa y la participación del oficial principal de desarrollo pecuario de RLC. La división de Producción y Sanidad Animal (AGAH) de la sede en Roma estuvo muy involucrada en el diseño del proyecto; mejor dicho, fue un proyecto concebido en la sede y transferido en su responsabilidad administrativa a RLC en 2009. La oficina AGAH continuó monitoreando el progreso del proyecto, suministro servicios técnicos y también participó en misiones y en representación de la FAO y del proyecto en reuniones regionales (p.e COSALFA). Existe en la actualidad una solicitud por parte de AGAH, que no se ha resuelto, respecto de la recuperación del AOS correspondiente a 50% del PSC del proyecto⁴³ por diversos servicios técnicos prestados⁴⁴. Es necesario que se regularice esta situación en concordancia con las reglas administrativas de la Organización. Asimismo, aún y cuando no se tiene evidencia de que dicha situación haya afectado la interacción entre el proyecto y AGAH, tampoco fue claro para el equipo de evaluación si el PRICPFA estaría aprovechando adecuadamente las capacidades técnicas y experiencia mundial en materia de control de la fiebre aftosa que AGAH tiene. Teniendo presente las fortalezas de FAO en seguridad alimentaria y desarrollo de comercio de productos sería deseable que se incrementara la interacción del proyecto con funcionarios FAO con tales conocimientos y competencias.

124. De acuerdo con el MMLI el resultado está focalizado a los SVO y evidentemente con ellos se ha trabajado como se ha detallado a lo largo del reporte. Sin embargo, teniendo presente que el efecto esperado también se contemplan como beneficiarios a las poblaciones vulnerables, sería importante la coordinación con otras instancias de FAO con experiencia en

⁴² Vinculando manualmente la información proveniente de Oracle con la información de los POA por producto, vacío que existía en los sistemas corporativos de la FAO en los primeros años de ejecución del PRICPFA.

⁴³ Gastos de Apoyo a Proyectos (GAP o PSC por sus siglas en inglés)

⁴⁴ Memorandum, 21 Junio de 2012, sobre el acuerdo de la división del PSC entre RLC y AGAH

los asuntos asociadas a seguridad alimentaria y desarrollo comercial, y con otras organizaciones públicas y privadas dentro de los países más vinculadas a los procesos productivos, de mercados y desarrollo que pueden conferir mayor eficiencia y también efectividad a las labores del proyecto en el contexto del efecto esperado.

2.3.2 Eficiencia administrativa y operacional

125. En general se destaca la dedicación, trabajo en equipo y entusiasmo de todos los miembros del proyecto, tanto de los contratados para la ejecución del proyecto como por el staff permanente de la FAO en las representaciones como en la oficina regional en Santiago. El proyecto ha firmado tres cartas de acuerdo y contratos con entidades para el desarrollo de productos asociados al seguro, producción de material audiovisual y el estudio de impacto socio-económico y 63 contratos a personas como consultores (incluyendo personal que trabaja de manera permanente en el proyecto como los actuales coordinadores-regional, subregional y un nacional-).

126. La estructura administrativa del PRICPFA estableció un coordinador regional ubicado en Santiago y un subregional ubicado en Lima. Estos iniciaron su labor en Enero y Mayo de 2010 respectivamente. Durante el primer semestre de 2012 los dos salieron del cargo; la coordinadora regional se retiró voluntariamente para vincularse a otra organización internacional y el coordinador regional se retiró voluntariamente porque se le terminó la licencia de su institución original y retornó a Santiago, en la actualidad está vinculado como consultor del proyecto. En contraste con la primera selección de coordinación regional, en esta segunda oportunidad se le dio participación a las partes para opinar sobre TdR y al parecer es algo que genera bastante aceptación desde los beneficiarios y facilita las relaciones entre las partes, relevando ellos que es importante la experiencia de conocimiento de la región y de FA. En general, el cambio de coordinadores regional y subregional no ocasionó mayores dificultades, al punto que la parte de la labor técnica que cubría el coordinador subregional se ha traslado parcialmente a la consultoría que actualmente está ejecutando.

127. Durante el periodo 2010-2011, se encontró que el coordinador subregional estuvieron concentradas especialmente en el Producto 3 enfocadas principalmente a los aspectos técnicos y en menor medida al manejo administrativo. En ese mismo sentido, la coordinadora regional se encargó de la mayoría de gestión técnica y también administrativas generales en comunicación con coordinadores nacionales y asistentes administrativos. La mayor parte de las actividades operacionales recayeron principalmente en la consultoría de monitoreo y evaluación quien apoyó en estas tareas a la coordinación regional. En la actualidad, se están haciendo ajustes para identificación más claras de las funciones, en vista de que no se ha observado una relación jerárquicamente clara entre la coordinación regional y subregional en el pasado, sino mayoritariamente una distribución de tareas. Productos críticos como los que hacen del Producto 2, que han estado a cargo de la coordinación regional se perciben como lejanos a los países y aunque temáticas como la abogacía y educación sanitaria se han implementado, lo dominante desde los países ha sido el componente epidemiológico ubicado en la coordinación subregional. Es posible que la localización geográfica pueda influenciar de alguna forma la adopción de los productos.

128. El PRICPFA estableció un coordinador nacional en cada país. En particular, para Bolivia y Ecuador, el proyecto asignó recursos para contratar el coordinador, mientras que los otros países designaron a funcionarios de los SVO para esta función (para Perú y Colombia,

el funcionario responsable del programa de FA). En el caso de Bolivia, se encontró como un acierto que el coordinador contratado es un consultor nacional con buen entendimiento de los patrones culturales y productivos de Bolivia y del SVO de dicho país, lo que facilita las relaciones interinstitucionales. En el caso de Ecuador, se contrató un consultor internacional de reconocida capacidad técnica, sin embargo, al parecer existieron problemas de comunicación entre dicho consultor y AGROCALIDAD. Este funcionario cesó sus funciones en Noviembre de 2011, tomando para el caso del Ecuador la estructura de los demás países, donde el coordinador actual es designado por el SVO desde su nómina. Para el equipo de evaluación es claro que con este cambio organizacional la eficiencia del proyecto ha mejorado bastante, complementado con el apoyo del personal de soporte administrativo del proyecto en FAO (Ecuador). Al concluir la presente evaluación, se verificó en la visita de campo un buen trabajo colaborativo entre los miembros del proyecto FAO y los SVO de los países.

129. En las visitas de campo se señaló que el proceso administrativo es eficiente en general, salvo por algunos eventos anecdóticos especialmente para compras grandes (ej. Bolivia). En los informes semestrales se encuentra información relativa a que los procesos administrativos de la organización son complejos y limitan el poder suministrar a tiempo los recursos (I-2010 y II-2010). Sin embargo, en el proceso se acepta que debe entenderse bien los tiempos requeridos para realizar las compras y actuar con la debida anticipación y de manera coordinada para no afectar las actividades del proyecto. Igualmente, se encuentra que en ese proceso de aprendizaje, en la transición del 2010 al 2011 en Bolivia, se generaron problemas presupuestales que exigieron mayor acompañamiento y trabajo desde Santiago. Sin embargo, a la fecha parece que el proceso fluye dentro de la normalidad y que el aprendizaje mutuo (parte administrativa y técnica) hace que el proyecto esté funcionando de manera eficiente y se haya cumplido las tareas que se habían retrasado por estas dificultades.

2.3.3 Eficiencia del trabajo con la CAN

130. En el proceso de integración de los dos proyectos (GCP/RLA/178/SPA y GTSF/RLA/172/ITA) se estableció una asociación constructiva y benéfica con la CAN. De esta manera la instancia subregional en Lima se convirtió en el espacio de reunión y planificación con la participación activa de los países. En este contexto se desarrolló, evaluó y puso en marcha el MMLI y los POAs de cada país, destacando el acuerdo y generosidad en el cual se relevó de manera conjunta que la mayor cantidad de acciones y recursos se orientarían a Bolivia, Ecuador y Venezuela. El PHEFA, el programa subregional original, los programas nacionales sirvieron de base y el proyecto sirvió para activar las reuniones, asegurar la participación de todos los países y apoyar logística y técnica acciones que no se habían ejecutado previamente.

131. El fortalecimiento de la instancia subregional y también el COTASA confirmó eficiencia a las labores conjuntas. El proyecto ha contribuido a construir una cultura realista de planificación, evaluación y control con logros y tareas, como también como escenario de interacción y de compartir experiencias. Con ese mismo enfoque se acordaron reuniones bilaterales como regionales, y se abrió espacio de participación en reuniones de capacitación a Venezuela, a pesar de no ser miembro de la CAN.

2.3.4 Aporte del enfoque CP-FA a la eficiencia

132. Conceptualmente una de las virtudes esperadas del CP-FA es que confiere eficiencia al proceso en la medida que parte por etapas, desde abajo hacia arriba, y se adapta a las diferentes condiciones de avance del control de la enfermedad. En este sentido, la aplicación de los conceptos del CP-FA desde la gestión de riesgo ha permitido en Bolivia la zonificación y adaptación del Programa Nacional repensando las estrategias de vacunación con miras al uso más eficiente de los recursos. Sin embargo, se encuentra evidencia que la introducción del CP-FA no ha sido fácil, al punto que en los reportes semestrales del primer año se encuentra afirmaciones “los cuadros técnicos de los SVO no lo han internalizado” y en el trabajo de campo se encontró que generó confusión en Ecuador y Perú, y también tensiones con organizaciones internacionales como PANAFTOSA. Luego de la Reunión de la COSALFA 39 (mayo de 2012) parece que se ha clarificado más el aporte del enfoque, sin embargo aún está pendiente la identificación clara de la complementariedad con el proyecto subregional y especialmente con los programas de país. Incrementar esfuerzos en clarificar la relación PHEFA con CP-FA y encontrar sinergias es crítico en la medida que el PHEFA es la directriz en la Región para el control de la FA.

133. Teniendo presente la complejidad interinstitucional que involucra organizaciones nacionales e internacionales, sería recomendable que se fortalezca el papel de facilitación de los coordinadores vinculando no solo a los SVO, la CAN y la FAO, sino se haga énfasis en relaciones con otros actores dentro de los países y las otras organizaciones internacionales.

2.3.1 Eficiencia en la participación de los países

134. Por la naturaleza del proyecto y la forma como opera, la eficiencia del proyecto depende altamente de la voluntad de los países en participar y las decisiones que ellos tomen. A la fecha, la mayor cantidad de acciones y resultados se concentran a nivel subregional y en Bolivia. En Perú las actividades han estado claramente delimitadas a lo descrito durante este reporte y se han ido ejecutando en función a la planificación acordada con el país. Países como Colombia y Venezuela, no han tenido mayor participación del proyecto, y con Ecuador han existido dificultades de avance.

135. El caso de Colombia, de acuerdo a lo encontrado en reportes semestrales e información complementariamente, la razón de la poca participación obedece principalmente por su estatus de libre con vacunación de país y sin vacunación una zona, y a la alta capacidad técnica del personal del servicio. Por ello se ha concentrado su participación a reuniones, al fortalecimiento de laboratorio y actividades en frontera con Ecuador y Venezuela. Sin embargo, las actividades bilaterales no se han ejecutado a tiempo, especialmente por decisiones de los países participantes.

136. Venezuela, que desde el diseño era especialmente importante por su condición epidemiológica y los riesgos potenciales para Colombia y la región, en la práctica ha tenido una participación reducida. A este respecto se resalta la disposición discontinua del INSAI y del gobierno de Venezuela, dificultando la ejecución de actividades en ese país. Se resaltan los problemas de respuesta desde la coordinación nacional, al parecer ligado al sistema jerárquico y de competencias del coordinador nacional para toma de decisiones. Sin embargo, luego de la aceptación de la visita conjunta FAO/PANAFTOSA/OIE en 2011, se están abriendo espacios de mayor cooperación para este año.

137. En Ecuador, al inicio del proyecto se encuentra la tensión de competencias entre el SVO AGROCALIDAD, la Subsecretaría de Fomento Ganadero y el Comité Nacional de Erradicación de la Fiebre Aftosa (CONEFA) que obstaculizaron el avance fluido de lo programado. Lo anterior sumado a los cambios de directivos del servicio (para Octubre de 2011 se había cambiado por cuarta vez la Dirección Ejecutiva de AGROCALIDAD) y los inconvenientes que se tuvieron durante el 2010 de comunicación con el Coordinador Nacional designado. Como se señaló antes, en la actualidad se encuentra una buena relación y disposición, al parecer, la nueva coordinación nacional le ha conferido eficiencia a los procesos de país y las dificultades interinstitucionales han llevado a que el SVO haya tomado las riendas del proceso y está optimista y con autoconfianza.

138. En Bolivia la inestabilidad de personal técnico del SVO (SENASAG) contrasta con el entusiasmo y disposición encontrada en terreno. Aunque los problemas institucionales pueden generar problemas de ineficiencia, como lo reportado en el primer semestre de 2011 (ver reportes semestrales), esto se ha podido sortear bien por el proyecto al punto que el éste impulsó y aceleró la recopilación de información para que el Dossier fuera presentado a OIE. Sin embargo, el no incluir la zona donde está la fuente de la enfermedad en el proyecto puede restarle eficiencia a las labores que se realicen (este punto se extenderá más adelante en el informe).

139. En el caso de Perú, el SVO ha continuado con sus labores y aunque al nivel central no se visualiza el proyecto como un cambio mayor sino como un acompañante de sus acciones previamente planificadas, en campo específicamente en la región del norte (frontera con Ecuador) se observa desde las autoridades y funcionarios locales que el apoyo del proyecto confiere eficiencia a sus acciones.

140. De otro lado, también es claro cómo la voluntad política traducida en apoyo institucional y financiero constituyen piezas claves de eficiencia, tal es el caso de Bolivia y muy notorio en Ecuador donde el cambio es sustancial. Al parecer, según lo encontrado en los reportes asociados a la visita tripartita (2011) a Venezuela y la disminución de focos, también sucede algo parecido a Ecuador, al punto que en la actualidad están pidiendo apoyo del proyecto para la revisión del Programa Nacional de Control.

2.3.2 Eficiencia y oportunidad en la consecución de productos

141. La mayoría de actividades y productos se han generado a tiempo. En lo tocante con la oportunidad de alcance de metas y resultados, se tienen varias observaciones relativas al proceso y otra a la situación actual a manera de corte. Primero que todo, en coherencia con lo discutido previamente en otras secciones del informe respecto al diseño de MMLI en lo tocante con efecto y resultado, llama la atención la inexistencia de indicadores para el primer año. Sí es claro, que temporalmente no se estarían esperando efectos, ni resultados en tan corto tiempo, pero sí hubiera sido deseable contar con algunos indicadores que motivaran logros al futuro.

142. De los retrasos más notables durante el proceso y que en la actualidad están al día, se hace referencia a las actividades programadas para Ecuador, las matrices de legislación (especialmente las de Colombia y la CAN que tuvieron mayor retraso), los documentos de Educomunicación y Abogacía aceptados por la CAN, el inicio de los estudios de alternativas de financiamiento y compras como las de equipos en Bolivia. En todas estas actividades el

proyecto ha aplicado correctivos y se puede afirmar que están al día. Sin embargo, se resalta que un proceso complicado que generó aprendizajes para la eficiencia técnica y administrativa es la de compras de equipos robustos de laboratorio para Bolivia; sin embargo, aunque finalmente la compra se realizó (retrasada según cronograma) por asuntos internos del servicio al hacer la visita de campo los equipos aún no están siendo utilizados.

143. Las actividades que aún están atrasadas de mayor importancia corresponden a lo programado para Venezuela, las reuniones binacionales Colombia-Ecuador y Colombia-Venezuela y el estudio de impacto socio-económico en pequeños y medianos productores. Estos tres grandes bloques están reactivándose durante este año y, aunque continúan atrasadas, se están tomando medidas para colocarlas al día, pero es necesario asignar mayor monitoreo y revisión a los factores que las han atrasado para asegurar su cumplimiento.

144. No obstante a lo anterior, la mayor preocupación en cuanto a oportunidad está asociada al estudio de impacto socio-económico. De acuerdo a lo encontrado por el equipo de evaluación, las demoras están especialmente asociadas a problemas administrativos para la firma de las cartas de acuerdo con el RVC. Desde la visión de la evaluación, el problema de eficiencia está también asociado a que este producto es especialmente crítico para la producción de resultado y efecto y desde el mismo inicio del proyecto se proyectó que en el primer año y medio se tendría solamente una nota conceptual y términos de referencia. Comentarios más profundos acerca de este producto se elaboran en otra parte del informe.

145. Finalmente, las capacitaciones son las actividades que más se han ejecutado y realizado oportunamente. De las observaciones y entrevistas durante la fase de campo y al revisar documentos, éstas han sido valoradas como importantes por parte de los beneficiarios y gran parte de los conocimientos se han puesto en práctica con el acompañamiento del proyecto. Sin embargo, aunque se reconoce que el paso entre adopción de conocimientos y cambios de conducta toma tiempo, en términos de eficiencia no se observa con claridad modificaciones conducentes a que los SVO estén orientados a la gestión de riesgo y que amplíen el espectro de acción a enfermedades diferentes de la FA. El equipo de evaluación considera que esto es un área de mejora para el tiempo pendiente del proyecto.

2.3.3 Eficiencia en la gestión de los recursos financieros⁴⁵

146. El presupuesto total del PRICPFA asciende a USD 7,003,012 del cual el 75% (USD 5,253,012) proviene de contribuciones realizadas por España y 25% (USD 1,750,000) de Italia.

147. El equipo de evaluación tuvo dificultades al tratar de identificar la forma en que el presupuesto fue distribuido entre los productos del proyecto. Con base en reportes de las asignaciones por productos en cada POA que se reportan en el SIMER se pudo efectuar una estimación aproximada que se presenta en el Cuadro 1.

148. Asimismo, en el Cuadro 1 se puede observar que, hasta el momento de la evaluación, el componente que mayor asignación de presupuesto obtuvo es el Producto 3 que está relacionado con las herramientas para la evaluación y gestión de riesgos, y en el cual

⁴⁵ La información de este acápite se presenta en Anexo 7

están contempladas las actividades de capacitación a nivel nacional para la detección, respuesta y contención de la FA. Este producto significó un 41% del total de las asignaciones de presupuesto por productos y actividades de los POA del proyecto en el periodo de evaluación. En segunda instancia los productos 1, 2 y 3 representaron un 28.5%. Esto indicaría que en general un 69.7% del presupuesto asignado para el proyecto en el periodo 2010-2012 se habría destinado a la consecución de actividades orientadas directamente a los beneficiarios.

Cuadro 1. Distribución del Presupuesto por Componente

PRODUCTO		POA 2010	POA 2011	POA 2012	GENERAL
1	Países beneficiarios con COTASA fortalecida y con herramientas normativas	6.1%	4.8%	12.1%	7.6%
2	SVO con herramientas adicionales para facilitar la gestión y favorecer la sostenibilidad de las políticas sanitarias	2.2%	2.2%	13.7%	5.9%
3	Programas de FA incorporaron herramientas de evaluación y gestión de riesgos consistentes con CP-FA	38.3%	49.2%	35.3%	41.2%
4	Estrategia de Educación sanitaria y abogacía	8.1%	13.8%	23.4%	15.0%
5	PRICPFA cuenta con Sistema de gestión y M&E	45.3%	30.0%	15.6%	30.3%
TOTAL		100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: equipo de evaluación con base en consultas a los POA en el SIMER

149. Por su parte, el producto 5 de gestión del proyecto, que incluye la gestión de los contratos, asesorías técnica y de los consultores sub-regionales y nacionales, y el SIMER representó un 30.3% de las asignaciones de presupuesto a las actividades en los POA del PRICPFA. La evaluación es de la opinión que no obstante que dicha proporción pudiera ser considerada elevada también refleja la complejidad del proyecto en la coordinación requerida del proyecto, como se describió previamente en el documento. Aún así, debe llamar la atención, en cuanto a la eficiencia del proyecto, que dicha proporción es el doble del 13% de Gastos de Apoyo a Proyectos (GAP o PSC por sus siglas en inglés) que la FAO obtiene para efectos de recuperar los costos administrativos y operación en los que se incurre por la ejecución de un proyecto, los cuales ya incluyen la gestión de personal y el monitoreo de programas de trabajo y actividades contemplados al interior del producto 5 del proyecto. La dimensión que alcanza el producto 5 en la asignación de recursos pareciera estar sobredimensionada al incluir contratos de la coordinación regional y personal del proyecto que contribuyó con la asistencia técnica para la consecución de los productos 1 a 4. Una estimación efectuada por el PRICPFA con base en la información de seguimiento del ejercicio financiero del proyecto muestra de forma más precisa que el producto 5 en realidad alcanza al 12.9% del total de recursos ejecutado (Ver Anexo 6). El 9% corresponde a sub productos de gestión técnica y operacional, mientras que el 3.9% se refiere a actividades de programación y monitoreo. Aún con esta precisión, la proporción de recursos ejecutados en el producto 5 se aproxima al 13% de PSC y sigue llamando la atención que gran parte de las actividades de este componente continúen siendo operativas, al igual que las ya cubiertas por el PSC.

150. En relación a los PSC, el equipo de evaluación hace notar que en la designación de la responsabilidad sobre el manejo del presupuesto se acordó que el PRICPFA tendría la tasa usual de 13% de PSC⁴⁶. En dicha designación RLC y AGAH acordaron obtener, cada una respectivamente, un 50% del PSC obtenido por el PRICPFA. Al respecto, existe una solicitud para la obtención del AOS correspondiente a AGAH, misma que a la fecha no ha tenido resolución. Si bien la evaluación no tiene la evidencia suficiente, ni la competencia, para concluir sobre la naturaleza de los servicios por los cuales AGAH solicitó el reembolso del AOS o si estos están contemplados en las categorías establecidas en la Política de la FAO en materia de recuperación de Gastos de Apoyo a Proyectos, queda claro que existe una situación que requiere regularizarse en cumplimiento de las reglas corporativas correspondientes⁴⁷.

151. En relación a otro aspecto del manejo financiero del PRICPFA, se observó que éste proyecto fue sujeto a cinco adecuaciones presupuestarias; tres relacionadas a los recursos obtenidos de España y dos a los recursos obtenidos de Italia. La primera adecuación se realizó en Diciembre de 2009 en relación a la contribución española en la cual se incrementó el presupuesto del proyecto en USD 253,012 para incorporar misiones técnicas de LEGN, especialistas en monitoreo y evaluación, y ajustes la línea de contratos que en inicialmente estaban contemplados de forma temporal. Las siguientes adecuaciones presupuestarias en ambas fuentes de recursos del PRICPFA son coincidentes en el tiempo (Agosto de 2011 y Junio de 2012). Si bien en estas no incrementaron el presupuesto del proyecto, se puede observar que se realizaron modificaciones positivas sobre las líneas de presupuesto de consultores, viajes y capacitación principalmente; y de forma negativa a las adquisiciones no fungibles y servicios de apoyo técnico. La justificación provista en los documentos de adecuaciones presupuestarias que se tiene disponible dan cuenta de que dichas modificaciones fueron realizadas para ajustar los presupuestos a las actividades de los POA 2011 y 2012 del proyecto.

152. A la fecha de conclusión del presente informe de evaluación⁴⁸, se puede observar que el PRICPFA alcanzó una ejecución financiera de 79.8%. En el caso de los recursos de España e Italia, el ejercicio financiero alcanzó el 80.2% y 78.7% respectivamente. Es importante mencionar que los informes semestrales disponibles reportan que el ejercicio financiero general del PRICPFA fue de 72.8% a Julio de 2012 (72.6% en el caso de los recursos de España y 73.4% en el caso de los recursos de Italia). No existe información disponible en ninguno de los sistemas corporativos de la FAO y tampoco en el SIMER que permita analizar la ejecución financiera por producto del proyecto. Aún así, con base en la información sobre las adecuaciones presupuestarias del proyecto analizadas se puede establecer que, hasta Junio de 2012, en términos generales no hubo sobre ejercicio en las líneas presupuestarias del PRICPFA con excepción de la línea de presupuesto de contratos para el caso de los recursos con España, en la que se ejerció el 102%. Por otra parte, la línea de presupuestos de contratos locales presenta una baja ejecución del 2%.

⁴⁶ Ver Memorandum dirigido a RLC el 5 de Marzo de 2009 asignando la responsabilidad sobre el manejo del presupuesto.

⁴⁷ Los recursos AOS deben ser usados principalmente para reembolsar el tiempo dedicado por el personal de la FAO al proveer apoyo administrativo y operativo a la ejecución de los proyectos que se financian con recursos de contribuciones voluntarias de los asociados de recursos de la FAO. Se detallan en Anexo 1 de la Política corporativa sobre Gastos de Apoyo a Proyectos y Servicios de Apoyo Administrativo y Operativo.

⁴⁸ Consulta a FPMIS el 13 de Octubre de 2012. A la fecha de conclusión la FAO experimentó la transición hacia el GRMS que no permitió realizar una nueva consulta a dicho sistema.

153. La evaluación reconoce que el PRICPFA es un proyecto que hizo un esfuerzo encomiable al vincular el ejercicio financiero que reporta el sistema Oracle con los productos, sub productos y actividades establecidas en su POA. Este esfuerzo, poco usual y laborioso por ser una sistematización manual, ha nutrido el monitoreo operativo y aportado a la eficiencia en la gestión de recursos del proyecto, además de transparentar el manejo financiero. Con base en dicha información (Ver detalle en Anexo 6), es posible evidenciar que al igual que la estimación realizada con la asignación de recursos programados, el mayor nivel de inversión se verifica en el Producto 3 siguiéndole en importancia el Producto 4.

Cuadro 2. Ejecución Financiera por Componente

Productos	2010	%	2011	%	2012	%	Total General	Total %
P1. Fortalecimiento de COTASA y Armonización Regional	81,417	5.2%	177,181	7.3%	129,910	11.7%	388,508	7.6%
P2. Gestión y Sostenibilidad de las Políticas Sanitarias	64,056	4.1%	170,309	7.0%	147,779	13.3%	382,144	7.5%
P3. Fortalecimiento de Programas y Gestión de Riesgos	709,926	45.7%	1,171,702	48.2%	324,916	29.2%	2,206,545	43.3%
P4. Educación Sanitaria y Abogacía	267,087	17.2%	399,782	16.5%	257,160	23.1%	924,029	18.1%
P5. Coordinación, Monitoreo y Evaluación	253,322	16.3%	231,343	9.5%	171,680	15.4%	656,345	12.9%
Total	1,375,808	88.5%	2,150,317	88.5%	1,031,445	92.8%	4,557,570	89.4%
Costos de soporte	178,855	11.5%	279,605	11.5%	80,457	7.2%	538,917	10.6%
Total General	1,554,663	100.0%	2,429,922	100.0%	1,111,903	100.0%	5,096,488	100.0%

Fuente: PRICPFA con base en Oracle, transaction listing (trust funds)

154. Dentro del producto 3, aproximadamente 83% de los recursos ejercidos en dicho producto se orientaron a los subproductos del componente nacional en Bolivia, a la Estrategia regional de control progresivo, y a las actividades del componente nacional en Ecuador. De igual forma, al interior del producto 4, el 72% de los recursos ejercidos se orientaron a la abogacía para el posicionamiento de la FA en la región y las estrategias de educación sanitaria y/ abogacía. Finalmente, un 56% de los recursos ejercidos en el producto 1 se dedicaron al fortalecimiento normativo y el resto al fortalecimiento de COTASA. Todo lo anterior es coincidente con los avances constatados en el punto de efectividad en la consecución de productos.

2.4 Impacto

155. Teniendo en cuenta que el proyecto aún no ha concluido, el equipo de evaluación realizó la valoración de los impactos con base en el análisis de los cambios intencionados y no intencionados, y anticipados y no anticipados, obtenidos a partir de la triangulación de información recolectada a lo largo del proceso de evaluación. Para ello, el equipo de evaluación ha identificado que los impactos del proyecto deben evaluarse dentro de tres grandes categorías que corresponden al efecto: Control de la FA y fortalecimiento de los SVOs, seguridad alimentaria y desarrollo de mercados.

156. La evaluación también hizo un resumen de los impactos del proyecto usando a) los cuatro “elementos del enfoque diferenciador del proyecto”, y b) los nueve “elementos para valorar la gestión del proyecto”. Dicho resumen se presenta en el Anexo 7.

2.4.1 Impacto en el control progresivo de la FA y del fortalecimiento de los SVO

157. A la fecha de la evaluación, es notable, y reconocido a nivel internacional, el cambio positivo en el estatus de la Región Andina en conjunto medido mediante la zonificación realizada por la OIE, utilizando el CP-FA, y la disminución de focos por año (cero para el año 2012). De manera específica por país, Colombia y Perú mantienen su situación sanitaria de libre con vacunación y sin vacunación (Fase 5), y en Perú se ha avanzado presentando un nuevo Dossier a la OIE. Por su lado, en la zona en la que el proyecto tiene cobertura en Bolivia se avanzó con el reconocimiento de OIE y la ausencia de focos.

158. Por su lado, de acuerdo a los reportes oficiales Ecuador y Venezuela no han presentado focos este año. El PRICPFA ha aportado en Ecuador con la identificación de puntos críticos del proceso de vacunación y en infraestructura, aunque mayormente el desempeño es merito de país, es importante reforzar acciones para que estos logros sean sostenibles, pues constituye potencialmente un riesgo para la región. En el caso de Venezuela, no es claro el impacto que el proyecto ha tenido en el progreso de país.

159. Con los entrenamientos, actividades de capacitación, simulacros y acompañamiento técnico que el proyecto ha dado a los países, y aunque los servicios aún pueden ser débiles y desiguales al compararlos en la región, se identificó que en la actualidad, los funcionarios son capaces de detectar y atender emergencias en el momento de que se presentara la FA. Complementariamente, las acciones bilaterales y las actividades regionales han permitido construir y consolidar vínculos entre los funcionarios, quienes se pueden apoyar entre ellos en el futuro. Sin embargo, no se puede afirmar que esos conocimientos asociados a FA, estén igualmente preparados para aplicarlos a otras problemáticas de salud, producción animal o desarrollo. Pero más aún, persiste el riesgo de perder estas capacidades por la inestabilidad laboral que se observa en los SVO especialmente de Bolivia y Ecuador.

160. Sin que se pueda afirmar que es efecto exclusivo del Proyecto, pues es imposible desconocer el papel que ha tenido y tiene el PHEFA, PANAFTOSA, la OIE y la CAN, sí se puede afirmar que en la actualidad en todos los países andinos se le está dando prioridad al control de la FA. Lo anterior se sustenta en las manifestaciones políticas y el apoyo financiero por parte de los gobiernos, aunque de manera desigual, tal cual se ha descrito a lo largo del informe. Sin embargo, la sostenibilidad financiera sigue siendo un punto pendiente. Se esperaría que todos los subproductos del Producto 2, que están notoriamente atrasados, contribuyeran a esta debilidad que persiste en la región.

161. Aunque la incorporación del enfoque CP-FA ha generado algunas tensiones, descritas previamente a lo largo del reporte, durante el periodo 2010-2012. Con los avances de reconocimiento en la COSALFA 39 y la participación del PRICPFA en el proceso de actualización del Programa Subregional Andino en el Marco del PHEFA 2011-2020 y con ello la adaptación de conceptos e incorporación de productos del proyecto a la realidad de CAN y de los países. Se puede esperar que finalmente el enfoque llegue a impactar el Programa Subregional y de alguna manera los programas de los países. Lo anterior, dependerá de la buena gestión relativa a la coordinación interinstitucional y a la capacidad de

adaptar y desarrollar más los conceptos a las realidades de cada situación, teniendo presente que en contextos como el colombiano y el peruano, quizás el enfoque no es muy oportuno. Pero sí, el aprovechamiento de otros productos que se están generando con el proyecto.

2.4.2 Impacto en Seguridad Alimentaria

162. El PRICPFA tiene pendiente hacer explícito el efecto que el control de FA tiene sobre la seguridad alimentaria en el contexto de los sistemas de producción pecuaria de países andinos. Más aún, no es solo establecer los efectos potenciales, sino facilitar las vías para que el control de la enfermedad genere el impacto positivo en la Seguridad Alimentaria de poblaciones vulnerables. Existe un gran número de marcos conceptuales sobre seguridad alimentaria, incluyendo de FAO⁴⁹. Además, FAO y otras organizaciones recientemente han considerado las contribuciones específicas de ganado a seguridad alimentaria^{50,51}.

163. Como se ha enfatizado en pertinencia, efectividad y eficiencia, el proyecto tiene previsto la realización de un estudio de impacto socio-económico que se esperaría identifique cual es el impacto de la FA dentro del contexto específico de los sistemas productivos de los países andinos. El estudio, aunque señala que entre pequeños productores existe gran diversidad de sistemas de producción, ha seleccionado tres zonas dentro de los países participantes del PRICPFA. Dentro de los limitantes de generalización que puede tener el estudio, éste potencialmente proveerá de información que permita caracterizar el papel de la tenencia de animales en seguridad alimentaria en cuanto ingresos, producción y autoconsumo, por ende, se podrán hacer inferencias respecto a acceso, utilización y potencialmente estabilidad. Más aún, el estudio pretende identificar qué servicios recibe el productor y también cómo se relaciona en cadenas de valor y los cambios que pueden suceder incluyendo variaciones de precios y enfermedad. El diseño del estudio que es coherente con su objetivo se concentra especialmente en la unidad familiar, sería interesante tener estudios complementarios que permitan explorar los mercados a diversos niveles (doméstico, subregional, internacional-externo a la región andina-). Así como se ha explicado a lo largo del reporte, el problema mayor reside en que no se cuenta con los resultados a la fecha. Pero más allá de esto, para el equipo de evaluación no es claro qué sucederá luego de tener los resultados, en especial cuando a nivel de los países se observa al estudio como algo académico y no como algo importante que puede aportar a sus objetivos.

2.4.3 Impacto en el Comercio

164. Es ampliamente conocido el impacto que tiene la presencia de FA como restricción en el comercio internacional⁵². Sin embargo, poco se ha hecho en condiciones donde el comercio internacional no constituye mucho más que un espacio de expectativas bajo las condiciones de limitada competitividad prevalecientes de pequeños productores. Los productores entrevistados durante el trabajo de campo expresan expectativas relacionadas a

⁴⁹ <http://www.fao.org/cfs/cfs-home/es/> y <http://www.fao.org/docrep/014/al936s/al936s00.pdf>

⁵⁰ <http://www.fao.org/docrep/014/i2373e/i2373e.pdf>

⁵¹ <http://www.journalofanimalscience.org/content/85/11/2788.full>

⁵²

www.oie.int/eng/A_FMD2012/FAO%20OIE%20Global%20Conference%202012%20in%20Thailand/Day_3/0845-0915%20J.%20Rushton.pdf

que el control de FA se traducirá en exportaciones y mayores ingresos. Por su lado, en el estudio de impacto socio-económico de la FA el PRICPFA ha incluido elementos de evaluación de las cadenas de valor incluyendo diferentes especies pecuarias. Así como se explicó en la sección anterior, además de no tener aún resultados, el problema de la falta de expectativas por parte de los beneficiarios para con los resultados limita profundamente el potencial uso de ellos y por ende su impacto.

165. Un mayor entendimiento de las cadenas de valor y de los mercados, permitiría también que el proyecto potencialmente facilite acciones orientadas a la generación de incentivos, beneficios y su redistribución. Para que se pasara del simple reconocimiento del impacto, sería necesario entender un poco más los mercados domésticos, regionales y subregionales y del contexto internacional y la competitividad de los diversos productos de los pequeños pobladores rurales de los países andinos. Sin embargo, no se visualiza que el proyecto tenga previstas acciones adicionales al estudio de evaluación de impacto.

2.4.4 Impacto en la institucionalidad

166. Partiendo de los productos tales como la consolidación de instancia subregional, armonización normativa y Programa Subregional Andino, se puede confiar que la región está en camino de mejorar y consolidar su institucionalidad y servir de escenario de trabajo conjunto. También se ha consolidado el espacio común de la binacionalidad, aspecto especialmente notorio entre Ecuador y Perú.

167. El proyecto ha contribuido a continuar con la consolidación del espacio de la sanidad animal desde FAO para la región. De esta manera, FAO está más presente con los SVO en coherencia con las estructuras del Programa Global para el Control de las Enfermedades Transfronterizas de los Animales (GF-TAD).

168. Los servicios más rezagados de la región han crecido en su reconocimiento internacional y dentro de los países. Esto es especialmente destacable a Bolivia por el efecto de la certificación OIE y con potencial para Ecuador en la medida que el estatus se consolide.

169. Aunque Venezuela aún está en etapas primarias, el hecho de vincularla al proyecto (aunque no es un país miembro de la CAN) y las acciones venideras de la visita tri-institucional (mayo 2011) puede tener potencialmente impacto positivo de acuerdo a las acciones futuras.

170. El PRICPFA ha abierto espacio para la institucionalización de elementos importantes dentro de los servicios. Entre ellos se destaca el papel de la Educación Sanitaria y la Abogacía, y potencialmente, dependiendo de los resultados del estudio de impacto económico y social, el componente económico de manera más amplia dentro de los programas sanitarios y la ampliación de provisión de otros servicios.

171. El proyecto ha permitido que en Bolivia el servicio esté más cerca de los productores a través de acciones de campo. También se reconoce en los casos de Perú y Colombia existe la figura de los sensores los cuales corresponden a productores, profesionales y líderes que trabajan en asocio con los SVO en acciones principalmente de vigilancia epidemiológica. En este contexto el proyecto ha apoyado el fortalecimiento de esta red de sensores; en Perú se elaboró material para la capacitación y se apoyó el equipamiento de los Comités Locales, así

mismo en Colombia se elaboró una cartilla con un tiraje de 10000 ejemplares la cual se constituyó en la base para llevar a cabo una capacitación masiva para los sensores en las zonas de frontera objeto de intervención del proyecto. Sin embargo, sería deseable dar el paso a la institucionalidad de otro tipo de servicios basados en la comunidad de los cuales existen antecedentes importantes en Bolivia y otras partes del mundo⁵³. Elemento que potencialmente puede también ser útil para otros países

172. Finalmente, el esfuerzo que se está haciendo con la armonización normativa, puede tener en el mediano plazo un impacto favorable en el fortalecimiento de la institucionalidad. Se reconoce que dichos esfuerzos coadyuvarían con el fortalecimiento de un marco normativo de los países y de un entorno favorable que facilite la formación e instrumentación de planes y programas conducentes a los temas de sanidad animal y de control de la enfermedad.

2.5 Sostenibilidad

2.5.1 Sostenibilidad de las medidas para el control y vigilancia de fiebre aftosa

173. Los programas de control de FA en la región están en las manos de las entidades nacionales (p.e. AGROCALIDAD en Ecuador, SENASAG en Bolivia, SENASA en Perú), que operan con el apoyo de la FAO en ciertas áreas para el fortalecimiento de sus capacidades. Sería muy importante hacer un análisis (utilizando el marco FODA⁵⁴, por ejemplo) de las necesidades y requerimientos para cumplir con las aspiraciones de mejorar y mantener un estatus de libre de la FA, identificando las áreas en las cuales FAO tenga una ventaja comparativa. Este análisis podría tomar en cuenta asuntos que favorezcan o mermen la sostenibilidad y credibilidad de los SVO, como por ejemplo la alta tasa de rotación de personal que existe en algunos SVO (ej. AGROCALIDAD en Ecuador, en el que existe rotación a todos niveles desde el Director hasta los operadores en campo), o la no cobertura del PRICPFA en Beni que es una de las fuentes de la enfermedad en Bolivia, etc.

2.5.2 Sostenibilidad y ampliación de los servicios veterinarios nacionales

174. Los SVO están reconocidos como instancias débiles en la mayoría de los países Andinos, especialmente en los sistemas de producción con pequeños productores, a quienes está orientado el PRICPFA. La sostenibilidad del control de la FA, y además la oportunidad de aumentar los niveles de producción de leche, carne, lana, fibra, etc. depende de un servicio orientado a atender las necesidades de los productores. Por lo menos, conceptualmente el estudio socioeconómico, ya atrasado considerablemente, podría ayudar en identificar estas necesidades. Sin embargo, el equipo de evaluación tiene la impresión de que este estudio se está llevando a cabo como una actividad aislada de las actividades principales que se ejecutan a nivel de los países del proyecto principal, y por lo menos en el momento, sin las relaciones institucionales necesarias para influenciar en los técnicos de FAO, ni tampoco en los oficiales de las organizaciones nacionales.

⁵³ <http://www.fao.org/ag/againfo/programmes/en/pplpi/docarc/wp22.pdf>
http://www.eldis.org/fulltext/cape_new/leyland_and_catley_oie_tunis.pdf

⁵⁴ Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas.

2.5.3 Fortalecer las asociaciones de productores pequeños para obtener un enfoque de demanda vs de oferta

175. Intrínsecamente relacionado con el punto 3.5.2 es visible la ausencia relativa de una voz de los diferentes grupos de productores, a fin de que ello asegure una correcta identificación de sus necesidades en los diferentes sistemas de producción. Este aspecto de la producción ganadera en la región Andina es bien reconocido. El problema es complejo, y una parte importante del problema es la capacidad institucional en zonas rurales con comunidades de pequeños productores. Sin embargo, otra parte de este problema, que además es solucionable, es el explorar y entender los mercados para los productos pecuarios. Dicho análisis aún no ha sido efectuado por parte del PRICPFA mediante estudios comprehensivos de las oportunidades que existen en el comercio de las mercancías pecuarias.

2.5.4 Visibilidad del PRICPFA en los MPP de FAO

176. Para cumplir con los objetivos más amplios del proyecto, mencionados anteriormente, obviamente es necesario involucrar otras instituciones nacionales que trasciendan los temas de sanidad animal, especialmente hacia temas de alimentación, producción, genética, comercio, etc. En el PRICPFA, los actores nacionales que se han abarcado son, en todos los países, instituciones dedicadas a la sanidad animal. Las oficinas de FAO en cada país, con el apoyo de los equipos técnicos de la oficina regional (RLC), tienen un papel muy importante en 1) identificar y establecer cómo el PRICPFA contribuye a la consecución de los objetivos y prioridades establecidas en el MPP, y 2) involucrar a las otras instituciones nacionales como aliados importantes para potenciar la sostenibilidad de los logros alcanzados por este proyecto.

2.5.5 Seguir fortaleciendo las relaciones funcionales con PANAFTOSA

177. En la finalización del programa de erradicación, y la ampliación de los servicios a fin de cubrir a los pequeños productores para apoyar nuevas oportunidades que ofrecen los mercados por los productos pecuarios, sería muy importante asegurar que las relaciones entre el proyecto de FAO y PANAFTOSA estén totalmente funcionales. Aunque se han realizado actividades conjuntas con PANAFTOSA, FAO tiene que continuar aprovechando la experiencia y memoria institucional de PANAFTOSA, y a su vez, éste ganaría mucho en influencia con una asociación fuerte con FAO.

2.5.6 Sostenibilidad institucional

178. El esfuerzo que se está haciendo con la armonización normativa tiene un potencial de generar un impacto positivo en la institucionalidad de los países de la zona andina. Si bien esto es muy positivo, su sostenibilidad requiere más que la incidencia en el entorno. Por una parte se requiere que las acciones del proyecto incidan en política pública y en acciones concretas que instrumenten la política. Se reconoce que el PRICPFA está incidiendo positivamente, mediante el desarrollo normativo y del desarrollo de capacidades, con la generación de un entorno favorable para la instrumentación de acciones. Sin embargo, la sostenibilidad de dichas acciones imprime el desafío de utilizar la visión regional de la FAO y su apoyo técnico continuo a los países de la región (mismo que trasciende la inestabilidad

en las administraciones gubernamentales) para fomentar el establecimiento de una política conducente a la sanidad animal de la región que contribuya con el marco institucional y sea orientadora del marco normativo generado. Por otra parte, se requiere que dicha política se instrumente o traduzca efectivamente en acciones concretas de política (planes, programas, proyectos, acciones, etc.) para que tengan la incidencia deseada sobre el control de la enfermedad, la ampliación de oportunidades de comercialización de mercancías pecuarias y seguridad alimentaria de los productores más vulnerables de dicha región. Esto último involucra que el proyecto desarrolle efectivamente capacidades que posteriormente se institucionalicen a nivel de las organizaciones nacionales y productores beneficiarios. Por lo tanto, es necesaria una mejora de las mediciones que actualmente ha efectuado el PRICPFA, a fin de comprender la incidencia sobre la capacidad institucional y a nivel de beneficiario que se ha generado más allá de monitoreo de los productos y actividades de desarrollo de capacidades que se han realizado.

2.6 Equidad de género

179. La evaluación encontró que en el diseño (objetivos, identificación de los beneficiarios, etc.) y en la ejecución del Proyecto Regional Integrado no se incorporaron conceptos de equidad de género.

180. A pesar de la relevancia de la agricultura familiar en la región andina y de ella en la producción ganadera, y también ampliamente reconocida el papel de la mujer campesina dentro de ella. A excepción de los materiales asociados a la Educación Sanitaria, el proyecto no ha generado acciones deliberadas o específicas que consideren diferencias de género o empoderamiento de las mujeres.

181. En términos de la participación de personal en el proyecto, se identificó durante la evaluación que las mujeres no son adecuadamente representadas en puestos apoyados por FAO en los países involucrados. La excepción es el equipo regional del proyecto, donde las dos coordinadoras que tuvo el proyecto a lo largo de su ejecución son mujeres, al igual que las asistentes administrativas y las consultoras de educomunicación, abogacía y monitoreo y evaluación.

3 Conclusiones y recomendaciones

3.1 Conclusiones

182. El PRICPFA trajo consigo y dotó de una dimensión, nueva y entusiasta, a los esfuerzos internacionales para el control, y eventualmente para la erradicación, de la Fiebre Aftosa en Sudamérica. Esta iniciativa coadyuvó en fortalecer el rol de la CAN, un órgano regional de integración y coordinación regional clave, para activar los servicios veterinarios en tres países de la sub-región andina. El proyecto también ha introducido nuevos conceptos estratégicos relacionados con el control de la FA en la sub-región andina a través de la adopción de la herramienta y enfoque denominado Control Progresivo de la Fiebre Aftosa (CP FA o PCP por sus siglas en inglés) y otros elementos como el seguro, la educocomunicación y la abogacía.

183. El PRICPFA es una intervención compleja pues tiene una cobertura de cinco países, trabaja conjuntamente con múltiples aliados y se enlaza con diferentes organizaciones regionales e internacionales. A la luz de estas complejidades, se puede concluir que la coordinación de las actividades de este proyecto, así como el manejo de sus recursos, ha sido eficiente. A pesar de ello, las acciones se han concentrado especialmente en Bolivia y la CAN, y mucho menos en los otros países. Al mismo tiempo, a pesar de la complejidad del proyecto, uno de las principales prioridades de la estrategia global de FAO y OIE en cuanto a la erradicación de FA, y de la oficina regional de FAO (RLC), (que el *control de la FA no se percibe como una 'actividad única y aislada'*), no ha sido trasladada a las estrategias y acciones en los países participantes.

184. A nivel de país, los principales logros del proyecto incluyen el desarrollo de las capacidades en materia de: vigilancia, educación sanitaria y preparación ante una posible epidemia de Fiebre Aftosa; para el control del movimiento transfronterizo de animales y de productos pecuarios; y para el manejo de riesgos; particularmente en Bolivia, Ecuador y Perú.

185. El proyecto ha estado operativo en un periodo en el que la incidencia de la FA se ha reducido a niveles sin precedentes en los países en los que tiene cobertura. Es imposible, sin embargo, atribuir todo el merito de dicho logro al PRICPFA o a otra intervención de forma individual.

186. El proyecto claramente busca fortalecer los servicios veterinarios de los países de la región. Si bien el diseño del proyecto (plasmado en el documento de proyecto y su MMLI) se refiere específicamente al fortalecimiento de las capacidades para el control sostenible y la erradicación de la FA, el estricto enfoque en la enfermedad que se plasma en el diseño del proyecto es inconsistente con un aspecto importante de la nueva estrategia mundial para el control de la Fiebre Aftosa de la FAO y la OIE. En dicha estrategia se establece que “*la estrategia mundial para el control de la FA no se percibe como una 'actividad única y aislada', que busca únicamente el control de la FA, sino como un mecanismo que permita avanzar simultáneamente en otros campos, con el fortalecimiento de los sistemas veterinarios como el eje articulador*”. Al nivel del productor, en la mayoría de los sistemas de producción que se visitaron durante la evaluación, no se han observado casos de FA por años; sin embargo, sí se enfrentan otras múltiples enfermedades y otros retos para las actividades pecuarias de dichas zonas. Estos problemas y retos no han recibido la atención

que merezcan por parte del equipo operativo del proyecto en campo, cuyos deberes y responsabilidades están orientadas enteramente a la vigilancia de la enfermedad.

187. Muchas de las restricciones que enfrentan los sistemas de producción pecuarios que se visitaron durante la evaluación son multifactoriales; entre las que se incluyen la enfermedad, el acceso a agua, la alimentación y restricciones de acceso a tecnologías. Mientras que la evaluación reconoce que los aliados nacionales clave del proyecto están especializados en salud animal (p.e SENASA, AGROCALIDAD y SENASAG) también se estableció que es necesaria la experticia en servicios de producción y desarrollo rural amplios. Generalmente, la evaluación observó una inadecuada asociación entre los servicios de sanidad animal y otros de producción y desarrollo rural, en detrimento del proyecto y de las comunidades beneficiarias.

188. La evaluación encontró evidencia de que, con la posible excepción de ejemplos en Colombia y Perú, no se ha aprovechado el contacto establecido entre técnicos de los servicios veterinarios y productores (o promotores), especialmente en el uso del concepto de Servicios de Salud Basados en la comunidad (CAHWS por sus siglas en Inglés), en el marco del cual los servicios oficiales capacitan y trabajan con representantes de las comunidades rurales en el diagnóstico y la respuesta a las restricciones de la salud animal.

189. En la mayoría, sino es que en todos los sistemas de producción que se visitaron durante la evaluación, pareciera que los pequeños productores tienen poca representación y voz para la identificación de las restricciones que enfrentan sus unidades de producción pecuarias, así como para la conformación de una demanda por servicios clara y articulada. Lo anterior restringe particularmente la identificación de opciones de mercados potenciales para distintos productos emergentes como la carne de llama, leche, lana, fibras, etc.

190. El PRICPFA se enmarca en el Fondo España-FAO, mismo que adquirió como marco estratégico la Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre (IALCSH) en 2009⁵⁵. En este contexto el proyecto comparte, conjuntamente con el resto de proyectos del Fondo España-FAO, la aspiración de contribuir al objetivo de seguridad alimentaria que tiene la IALCSH. No cabe duda de que en el MMLI del proyecto se establece que el efecto de un control progresivo y erradicación de la FA, en aquellos países en los que se focalizó el proyecto, “*reducirá el impacto sobre seguridad alimentaria de las familias más vulnerables y sobre el comercio de las mercancías pecuarias*”. En dicho sentido, la evaluación observa que el diseño del proyecto no contemple adecuadamente indicadores apropiados para medir estos efectos, y que no haya definido e articulado adecuadamente, al menos de forma conceptual, los cambios inducidos por el logro de un estatus libre de FA en la seguridad alimentaria y el comercio de productos pecuarios en los países en que se enfocó el proyecto.

191. Para asegurar la pertinencia del proyecto de control progresivo de FA en relación a la seguridad alimentaria y las oportunidades de comercialización de ganado, se incluyó un estudio socio económico como una actividad inicial, a fin de identificar claramente los impactos de la FA en los diferentes sistemas de producción, así como para establecer estrategias para aprovechar totalmente las ventajas y oportunidades que trae consigo el logro de un estatus de libertad de la FA y orientar al proyecto. Esta actividad ha sufrido retrasos

⁵⁵ También forma parte del Fondo Global FAO para la Seguridad Alimentaria (ITF FS FS) en el Marco del programa de Cooperación Italia/FAO

considerables y, más aún, no está del todo integrada al proyecto. La evaluación lamenta que el diseño de dicho estudio no cumpla adecuadamente con las aspiraciones originales sobre el rol que éste debe desempeñar en términos de la provisión de información apropiada que se traduzca en acciones que aumente el impacto positivo.

192. El proyecto introdujo el concepto CP-FA, concepto que la evaluación identificó que no fue universalmente aceptado entre las partes interesadas a nivel de país. Si bien en un ámbito técnico, relacionado con los temas de desarrollo ganadero, es bien reconocido que el CP-FA es una herramienta valiosa que coadyuva en la definición del proceso de control de la Fiebre Aftosa; es probable que dicha herramienta tenga solamente un valor limitado en la región (en Bolivia y tal vez en Ecuador). Al mismo tiempo, ésta fue percibida por algunos actores relacionados con el proyecto como la competencia del PHEFA de PANAFTOSA. Adicionalmente, pareciera que el concepto CP-FA fue inadecuadamente refinado para asegurar, previamente a su introducción, su aplicabilidad a las complejidades que presenta la región andina. Este elemento de competición fue exacerbado, desde el punto de vista de algunos actores, por el uso del término “progresivo” en el título del proyecto. Afortunadamente, debido a los buenos oficios de los coordinadores y del personal técnico del proyecto, dicho episodio desafortunado de aparente desconexión entre el proyecto y la estrategia regional del PHEFA de PANAFTOSA pareciera llegar a su conclusión.

193. La FAO y la OIE coordinan el programa GF TADS que aborda las enfermedades transfronterizas de los animales. Ambas organizaciones realizan abogacía por “el control de la fuente de la infección”. En Bolivia, el proyecto está actualmente operando únicamente en los valles y en el altiplano, mientras que la fuente de la enfermedad en dicho país es el departamento Beni, lo cual es reconocido por varias partes interesadas. Será importante, para las cuestiones de sostenibilidad del proyecto, que se asegure una mayor integración entre los componentes de desarrollo de capacidades y otros implementados por la FAO a nivel nacional, incluyendo Beni.

194. El PRICPFA se encuentra alineado con las áreas prioritarias establecidas en los MPP vigentes de los países que abarcó. Los MPP revisados constituyen un instrumento de negociación de prioridades de asistencia técnica con los gobiernos en respuesta a las necesidades de los países, y por lo tanto conceptualmente mantienen un nivel estratégico en la definición de prioridades. A pesar de ello, en todos se observa que se describe la experiencia de la FAO en la implementación de proyectos que coadyuvan con las prioridades definidas. El PRICPFA como tal no fue considerado explícitamente en ninguno de los MPP revisados, con excepción del de Perú. Posiblemente ello se pueda atribuir a que el diseño del PRICPFA es posterior a la elaboración de los MPP con la excepción ya establecida. No obstante lo anterior, el PRICPFA se encuentra alineado con las prioridades establecidas en todos los MPP de los países que abarcó. Aún así, la evaluación considera que el PRICPFA tiene implicaciones más amplias que las que le son reconocidas en la alineación con las prioridades de los países, como en el ejemplo de Perú en que se le atribuye únicamente su contribución a la sanidad agropecuaria. La evaluación considera que estas implicaciones más amplias, como por ejemplo en cuanto al suministro de los servicios, sobre la seguridad alimentaria y la sostenibilidad de los productos no son del todo comprendidas y por lo tanto son inadecuadamente alineadas a todas las prioridades con las que el PRICPFA podría contribuir en respuesta de las necesidades de los países miembros de la FAO.

3.2 Recomendaciones

Recomendación 1: A FAO Roma sobre el involucramiento de instituciones nacionales.

Se recomienda involucrar a los países miembros y a sus instituciones al nivel de las regiones que abarcará un proyecto a fin de asegurar su apropiación. En particular se recomienda asegurar que dichas instituciones se involucren mas:

- i) en la relación con los órganos regionales y nacionales que cuenten con iniciativas en curso de implementación (p.e PANAFTOSA en este caso particular del PRICPFA);
- ii) en el nombramiento de coordinadores regionales; y
- iii) en la formulación de los MPPs.

Recomendación 2: A AGAH en la sede de la FAO Roma en relación al CP-FA.

Reconociendo que el CP-FA es un marco para ser utilizado como una herramienta, se recomienda que la FAO (con la OIE) desagregue a un mayor nivel de detalle y ajuste como sea apropiado, los principios adoptados por el CP-FA antes de que éstos sean aplicados en las diferentes regiones, sobre todo si los programas y estrategias regionales ya están en marcha.

Recomendación 3: A la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la FAO (RLC).

Se recomienda aclarar y precisar, en colaboración con los SVO y los coordinadores nacionales del proyecto, los roles y responsabilidades de los coordinadores regional y sub-regional del proyecto. En dicho sentido se sugiere considerar:

- i) que el coordinador regional asuma un rol político amplio que asegure una mayor integración del proyecto con el PHEFA;
- ii) que, a su vez, dicho coordinador regional utilice el anterior rol político para asegurar una mayor integración de Colombia y Venezuela;
- iii) que el coordinador regional lidere la promoción política para lograr una apropiación de una provisión más amplia de servicios e iniciativas de valoración de las oportunidades de mercado que emerjan como recomendaciones;
- iv) que el coordinador sub-regional se concentre en los hitos técnicos; y
- v) que se desarrolle claramente la división del trabajo, así como protocolos de reporte y comunicación.

Recomendación 4: A las oficinas de país de la FAO en Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela

Se recomienda que el concepto y las implicaciones más amplias que surgen al analizar el proyecto PRICPFA sean claramente consideradas al interior de los MPP respectivos. El propósito es asegurar que se le brinde total atención y prioridad a las implicaciones más amplias sobre la sanidad animal, productividad e acceso a mercados de los sistemas pecuarios de pequeños productores, a fin de coadyuvar con la sostenibilidad de las intervenciones en los países que cubre el proyecto.

Recomendación 5: Al PRICPFA en cuanto a la expansión de servicios

Se recomienda que el proyecto expanda el rango de servicios ofrecidos y estrategias de suministro de los mismos a los productores en el marco de sus actividades de vigilancia en Bolivia (Altiplano y Valles), Ecuador y Perú. Para ello se recomienda contemplar los siguiente:

- i) Desarrollar un plan que permita establecer cómo lograr esta expansión de servicios y los recursos requeridos.
- ii) Identificar cuáles son los principales aliados técnicos en materia de desarrollo rural y producción agrícola y pecuaria con los cuales se pueda establecer asociaciones y/o colaboraciones.
- iii) Desarrollar, hasta el final de 2013, un inventario de las prioridades de desarrollo pecuario en cada sistema de producción. Para ello se debe considerar los campos de sanidad animal, cría y producción ganadera, así como una valoración de las intervenciones potenciales y de los enfoques técnicos e institucionales requeridos para atender estos temas en el mediano plazo.
- iv) Iniciar una consultoría sobre el rol que pueden desempeñar los trabajadores comunitarios de sanidad animal para mejorar la provisión de los servicios. Se sugiere enfocar esta consultoría en Bolivia y considerar tres sistemas producción para efectos de contrastación
- v) En otros países como Perú y Colombia, considerar ampliar la visión de sensores hacia otros servicios basados en los mismos individuos.
- vi) Documentar como el programa de FA puede servir de eje articulador de los servicios veterinarios.

Recomendación 6: Al PRICPFA, sobre las oportunidades de mercado que se derivan de que una región logre un estatus libre de Fiebre Aftosa

Se recomienda que el proyecto encomiende una valoración externa sobre las oportunidades de mercado que surgen en las regiones que son actualmente reconocidas como libres de FA, mediante el estudio de una muestra de sistemas de producción de pequeños productores en dichas zonas.

En la anterior valoración propuesta, se debe considerar analizar los mercados regionales, sub-regionales y domésticos y el valor de la integración entre estos niveles, para el caso de los productos cárnicos (incluyendo ovino, bovino y camélido-llama), leche, queso, lana y fibras. Asimismo, lo anterior debe incluir los sistemas de producción de Bolivia, Ecuador y Perú y debe vincularse con los estudios socio-económicos planeados a realizarse en dichos países, aunque debe otorgarse un tratamiento separado y distinto de éstos. Lo anterior puede generar oportunidades de redistribución de beneficios provenientes del control de la Fiebre Aftosa. Sería deseable colocar a consideración de los otros países que abarca el proyecto (Colombia y Venezuela) los hallazgos y metodología, teniendo en cuenta que potencialmente para ellos también puede ser útil.

Recomendación 7: Al PRICPFA sobre la relación que existe entre el logro del estatus de libre de Fiebre Aftosa y la Seguridad Alimentaria

Se recomienda desarrollar o encomendar una cuantificación bien referenciada y altamente confiable de las implicaciones de mejora de la seguridad alimentaria en los países de cobertura del proyecto, mismo que debe ser concluido antes de la conclusión del proyecto en Diciembre de 2013.

Con un mandato claro de incrementar la seguridad alimentaria en los cinco países de la región andina en los que se enfocó el proyecto, es altamente improbable que la erradicación de la FA pudiese haber obtenido una alta posición en la lista de prioridades. Existe, inevitablemente, una conexión entre la remoción del riesgo de la FA y el incremento de la seguridad alimentaria para los hogares más vulnerables de la región andina. La visión del impacto dependiente de la reaparición de la enfermedad y su potencial impacto en la oferta de alimento, es solo una parte del espectro completo de seguridad alimentaria que puede resaltarse en cuanto los efectos en utilización y acceso. En esto último, sería benéfico asociarlo con la recomendación anterior, en la medida que el acceso a mercados se traduzca en ingresos para pequeños productores e identificando cambios necesarios dentro de las cadenas de valor para que esas potencialidades se hagan realidad. A pesar de que el proyecto se enmarca en el Fondo España-FAO cuyo enfoque es apoyar las intervenciones de la FAO en mejora de la seguridad alimentaria y la IALCSH, esta conexión no ha sido adecuadamente dilucidada y articulada. En aras del interés de mediano y largo plazo de los programas regionales de la FAO en América Latina y el Caribe, así como de las posibilidades futuras de financiamiento que puedan apoyar la sostenibilidad de los logros alcanzados por el proyecto y sus aliados, se recomienda que el proyecto desarrolle o encomiende una cuantificación bien referenciada y altamente confiable de las implicaciones de mejora de la seguridad alimentaria en los países de cobertura del proyecto, mismo que debe ser concluido antes de la finalización del proyecto en Diciembre de 2013.

Recomendación 8: Al PRICPFA sobre las acciones para el desarrollo de capacidades

El PRICPFA ha ejecutado una serie de capacitaciones formales a través de talleres y cursos incluyendo metodologías virtuales y presenciales, también se ha acompañado actividades que en la práctica generan capacidades. Sin embargo, se observa una limitada aplicación de algunas de las capacitaciones. En este sentido, se recomienda establecer acciones que permitan aprovechar todos los elementos y modalidades en el contexto de la política FAO para el desarrollo de capacidades⁵⁶.

⁵⁶ <http://www.fao.org/capacitydevelopment/las-tres-dimensiones-del-marco-para-el-fortalecimiento-de-las-capacidades/es/>

Recomendación 9: A RLC sobre el monitoreo

Se recomienda que la oficina regional (RLC), por medio de su unidad de programa de campo, y junto con el equipo del PRICFA lleve a cabo mejoras al monitoreo del proyecto:

- Primero, es necesario hacer mejoras a los indicadores del MMLI a fin de que se pueda realizar una medición real de los resultados y del efecto.
- Al mismo tiempo se debe asegurar que, en el corto plazo, la experiencia e información del seguimiento generada en el marco de los esfuerzos propios del PRICFA y en el marco del SIMER sea trasladada y utilizada en el marco de los sistemas corporativos de la FAO, a fin de asegurar la unidad en las actividades de monitoreo del programa de campo a nivel mundial. Específicamente se debe trasladar la información y utilizar la capacidad desarrollada por el PRICFA en el marco de las herramientas del FPMIS asociadas con el nuevo ciclo de proyectos de la FAO una vez que éstas se encuentren disponibles.
- Asimismo, se recomienda asegurar la sistematización y gestión del conocimiento de la experiencia del PRICFA, a fin de que sean utilizados por otros proyectos de la FAO que se implementen con este mismo enfoque. Para ello será necesario incluir y resaltar las modalidades de intervención para el desarrollo de capacidades que fueron efectivas y los contextos en las que se pudieron implementar.

4 Lecciones aprendidas

195. En general, la introducción de un proyecto nuevo fortaleciendo el programa regional y hemisférico para el control de fiebre aftosa fue oportuna temporalmente y estratégicamente. Cuando el proyecto inició sus acciones en Febrero 2010, el PHEFA había concluido con su programa regional, y había admitido su fracaso en la región Andina. Por ello, no había una referencia técnica vigente en Sudamérica sobre la cual sustentar una estrategia técnica para la región andina. Además, el proyecto introdujo nuevas ideas y personas, reactivó algunos programas de campo aletargados, y trajo nuevas inversiones de dinero.

196. El nombramiento de coordinadores internacionales o regionales de proyectos de la FAO que son transversales a instituciones y fronteras requiere del involucramiento de partes interesadas del nivel superior en el desarrollo de los términos de referencia y en el proceso de reclutamiento. El proyecto se desarrolló en Roma, e inyectó no solamente nuevas ideas, pero también el coordinador regional, con buena intención de introducir una capacidad técnica especial para el proyecto. Mientras que este tuvo éxito en apoyar ciertas acciones del proyecto, no tuvo el apoyo necesario de la región. En la segunda fase de coordinación región desde la primera mitad de 2012, se cambió el sistema de nombramiento de coordinación con resultado de un apoyo más fuerte de los países, organizaciones y personas involucradas.

197. Se requiere de un debate abierto entre las partes interesadas clave antes de concluir e introducir nuevos marcos conceptuales para el control de una o varias enfermedades para las cuales existen programas que se vienen ejecutando desde hace décadas. Aunque el CP-FA fue desarrollado por técnicos familiarizados con fiebre aftosa de diferentes regiones del mundo, no se había probado en Sudamérica. El enfoque encontró desafíos técnicos e institucionales los cuales seguramente se habrían podido evitar con una interacción más fuerte y estructurada

por parte de FAO antes de empezar el proyecto y recientemente aparentemente se están solucionando.

198. Cuando un programa de control de enfermedades se construye haciendo un fuerte énfasis en las oportunidades de acceso a mercados que emergen del control y erradicación de la enfermedad, se requiere contar con estudios de mercado bien estructurados y cuidadosamente integrados con el programa de control. Estos estudios deben ser parte integral del proyecto y deben considerar las cadenas de valor en los sistemas de producción objetivo para los productos emergentes. En el caso del control de Fiebre Aftosa es un desafío en países y sistemas de producción con limitadas posibilidades de acceso a mercados internacionales.

199. Cuando un programa de control de enfermedades se construye con un fuerte énfasis en los beneficios que ofrece en términos de la seguridad alimentaria de las familias más vulnerables, se debe tener cuidado y delinear claramente cuáles serán los mecanismos y sendas por medio de los cuales dichos beneficios serán alcanzados. Entender mejor las limitaciones y relaciones entre el control de la enfermedad y la seguridad alimentaria, de manera anticipada, ayudará a establecer los caminos de intervención que faciliten el mejoramiento dentro del horizonte del proyecto

200. Las intervenciones de control de enfermedades que se focalizan en una enfermedad en particular deben asegurar, cuando y donde sea posible, que las iniciativas de desarrollo de capacidades sean específicas a la enfermedad en cuestión, pero también lo suficientemente generales para abarcar otras enfermedades y restricciones de acceso a mercados. Esto con el fin de generar un mayor retorno de la inversión realizada. Esto es de particular importancia en situaciones en las que la enfermedad no estuvo presente por muchos años y cuando existen otras restricciones relevantes sustantivos en la salud y en la productividad de los sistemas de producción.

201. Evaluar el impacto sobre seguridad alimentaria de control de Fiebre Aftosa es un ejercicio complejo en sí mismo y de largo plazo, más aún cuando se realiza en sistemas de producción y realidades geográficas y culturales con tanta diversidad como las de la región andina. Lo anterior se hace más complejo cuando no se cuenta con una línea de base; pero aún teniéndola, la medición de impacto no es eficiente si no se traduce en recomendaciones que permitan maximizar los beneficios. En ese sentido, más que el resultado mismo de la medición de impacto, lo que debe interesar más es la riqueza de los conocimientos fruto del proceso de realizar el estudio y la construcción e implementación de cambios durante la marcha que permitan potenciar y redistribuir beneficios modificando instituciones vigentes. Lo anterior, implica la integración institucional pública-privado y la vinculación de los niveles desde el gobierno hasta los productores a lo largo de la cadena de valor.

202. Las intervenciones nacionales de control de la enfermedad, que sean apoyadas por una inversión de corto plazo de asociados de recursos, requieren compromisos institucionales y de política tanto del Gobierno como de la FAO, que sean apoyados dando continuidad a su liderazgo y manejo. En el proyecto se ha visto mucho cambio en personal y en la fuerza de apoyo por parte de servicios nacionales. Este es muchas veces fuera del control de FAO. Sin embargo, es importante conseguir ciertos compromisos en terminos de liderazgo y manejo confirmado antes de empezar.

203. Programas de control complejos como el de la FA y con enfoque regional que incluye diversidad de países y zonas dentro del país y el concurso de diversas instituciones nacionales e internacionales exige de un esfuerzo de coordinación y entendimiento grande. El esfuerzo grande para armonizar expectativas, experiencias y recursos de diversas fuentes, puede generar de manera importante beneficios que pueden documentarse para condiciones similares en esta u otras enfermedades.

204. La instancia subregional se ha convertido en un escenario ideal de dialogo entre países tanto multilateral como bilateral. Las acciones de FAO como facilitador de ello ha sido determinante. Aunque la interacción interinstitucional (OIE, PANAFOSA, FAO) ha existido, la experiencia de intercambio entre países sería deseable fuera más extensible a estas instituciones aprovechando la instancia subregional.

205. El enfoque de control de enfermedades prevaleciente en los SVO limita la posibilidad de entender que pasar del control o erradicación de enfermedad a la generación de beneficios por acceso a mercados y mejoramiento de la seguridad alimentaria no es automático o que sucede de manera espontanea. Al contrario, requiere de acciones deliberadas y planificadas que deben iniciarse a ejecutar a la par con el programa de control. De esta manera, cuando se alcance la meta sanitaria, se generarán beneficios y no solamente expectativas que al ser fallidas pueden afectar la sostenibilidad de los logros sanitarios y credibilidad de los servicios. En ese mismo sentido se deben identificar beneficios colaterales que no dependan exclusivamente del acceso a mercados internacionales, teniendo en cuenta que esto último no solamente depende del estatus sanitario o reconocimiento internacional de libre de fiebre aftosa. El proyecto tiene la oportunidad de aportar generando estructura y sentando bases para el cambio institucional a nivel de los SVO y la integración a otras instituciones con tales fines.

206. Las reestructuraciones y el recambio de personal en los SVOs de la región constituye un desafío para la sostenibilidad e impacto de las capacitaciones y acciones del proyecto. El horizonte temporal del proyecto no es suficiente para expresar completamente los beneficios potenciales de los productos y si a ello se le adiciona la inestabilidad laboral de las personas dentro de los servicios existe el riesgo que alguna parte de ello se pierda. La vinculación activa de los productores y beneficiarios finales, no solo como receptores sino como actores principales con voz puede ser importante para salvar en parte tal situación que está por fuera de control del proyecto. De esta manera un enfoque donde se amplíe la visión del servicio y se consolide desde la demanda puede dar sostenibilidad a las acciones, el motor de la demanda sin duda son los beneficios y por ende los incentivos reales.

5 Anexos