

Evaluación: actualización y proyecto de plan de trabajo para 2020-2021

Evaluación inicial del Marco para la colaboración con agentes no estatales

Resumen de orientación

Informe de la Secretaría

1. La 69.^a Asamblea Mundial de la Salud, en su resolución WHA69.10 (2016), adoptó el Marco para la colaboración con agentes no estatales. Posteriormente, la Asamblea de la Salud solicitó al Director General que llevase a cabo una evaluación inicial en 2019 de la aplicación del Marco y de sus efectos en la labor de la OMS, con miras a presentar los resultados al Consejo Ejecutivo en enero de 2020, a través del Comité de Programa, Presupuesto y Administración. El mandato y el enfoque propuesto de esa evaluación inicial se sometieron a la consideración de la 145.^a reunión del Consejo (2019).¹

2. De conformidad con las modalidades de esa evaluación inicial, la Oficina de Evaluación presenta el resumen de orientación de la evaluación independiente² a la 146.^a reunión del Consejo Ejecutivo (véase el anexo).³

INTERVENCIÓN DEL CONSEJO EJECUTIVO

3. Se invita al Consejo a tomar nota del informe.

¹ Véase el documento EB145/6, párrafos 40 a 49.

² La evaluación fue encargada por la Oficina de Evaluación de la OMS y realizada por un equipo externo de evaluación independiente, IOD PARC.

³ El informe completo de la evaluación inicial del Marco para la colaboración con agentes no estatales está disponible en el sitio web de la Oficina de Evaluación (véase www.who.int/evaluation), consultado el 12 de diciembre de 2019.

ANEXO

EVALUACIÓN INICIAL DEL MARCO PARA LA COLABORACIÓN CON AGENTES NO ESTATALES

RESUMEN DE ORIENTACIÓN

Introducción

1. El Marco para la colaboración con agentes no estatales fue adoptado por la 69.^a Asamblea Mundial de la Salud el 28 de mayo de 2016 (resolución WHA69.10). El objetivo del Marco es promover y reforzar la colaboración con los agentes no estatales al tiempo que se protege a la OMS de los riesgos que suponen los conflictos de interés y las influencias indebidas. El Marco constituye un precedente por ser el primer instrumento completo desarrollado por un organismo en el sistema de las Naciones Unidas que cubre todos los tipos de interacción con cuatro categorías de agentes no estatales.

2. Cuando se adoptó, los Estados Miembros acordaron que se realizaría una evaluación inicial de su aplicación tras los dos años que se habían fijado para su plena puesta en marcha. La evaluación fue encargada en julio de 2019 como una de las evaluaciones institucionales del plan de trabajo de evaluación bienal 2018-2019.

3. El objetivo de la evaluación inicial fue determinar el estado de la aplicación del Marco y sus efectos en las actividades de la Organización. La evaluación:

- documenta logros clave, prácticas óptimas, problemas, lagunas y zonas de mejora en la aplicación del Marco desde su adopción en mayo de 2016; y
- ofrece recomendaciones sobre el camino a seguir para lograr que el Marco se aplique de forma plena, coherente y sistemática.

4. Debido a la complejidad de las negociaciones intergubernamentales requeridas para acordar el Marco, al carácter confidencial de la cuestión, al número y a la diversidad de colaboraciones establecidas y al tiempo, al trabajo y a los recursos invertidos para elaborar y mantener esas relaciones, en la evaluación *no* se evaluó el Marco en sí, sino su *aplicación*.¹

5. La evaluación se realizó de forma participativa, rigurosa y pragmática: en ella se ofrecen pruebas fehacientes a partir de múltiples fuentes de datos, se descubren oportunidades de aprendizaje y se elaboran recomendaciones prácticas para modificar el curso del proceso. En ese sentido es importante subrayar la naturaleza transformadora de la evaluación: aunque es demasiado pronto para evaluar del todo los efectos de la aplicación del Marco, la evaluación se produce en un momento en el que sí pueden estudiarse las condiciones para esos efectos. Sus resultados pueden ayudar a servir de guía y reforzar la ejecución de la OMS a medida que avanza hacia la plena aplicación del Marco y de los procedimientos operativos asociados. *En ese sentido, las lagunas y problemas encontrados en el informe deben entenderse de manera constructiva, como una oportunidad temprana para toda la Organización de aprender y mejorar la forma en que entiende la aplicación que debe realizarse.*

¹ Esa particularidad se indicó en el mandato de la evaluación, se confirmó seguidamente en la fase de adquisición y de puesta en marcha con la Oficina de Evaluación de la OMS y se documentó en el informe inicial de evaluación.

6. A fin de que todos comprendan con claridad el tema que se evalúa, y de orientar y estructurar así la evaluación, se elaboró retrospectivamente una teoría del cambio durante la fase inicial, en colaboración con el personal de la unidad especializada encargada de realizar la debida diligencia y la evaluación de riesgos normalizadas, así como con la Oficina de Evaluación de la OMS.¹

7. En la evaluación se aplicó un enfoque de métodos mixtos en el que se combinaron varias fuentes de pruebas cualitativas y cuantitativas, entre ellas: *i*) una revisión de más de 120 documentos clave; *ii*) entrevistas presenciales y virtuales y grupos de discusión con 150 partes interesadas clave (el personal directivo superior de la OMS, el personal más estrechamente relacionado con la aplicación del Marco y otro personal técnico pertinente dentro de la OMS en los tres niveles de la Organización, como coordinadores designados para el Marco y funcionarios técnicos designados); *iii*) grupos de discusión con 56 coordinadores del Marco en las misiones con sede en Ginebra; *iv*) una encuesta mundial a todos los Estados Miembros; *v*) una encuesta a los agentes no estatales que mantienen relaciones oficiales con la OMS (las entidades que actúan como centros colaboradores también fueron objeto de una encuesta en relación con el Marco, como parte de una evaluación simultánea más amplia de los centros de colaboración, y también se consultó a una muestra de agentes no estatales que todavía no reunían los requisitos necesarios en su candidatura para mantener relaciones oficiales con la OMS); y *vi*) una encuesta a los representantes de la OMS. Las tasas de respuesta a la encuesta fueron las siguientes: 17,5% de los Estados Miembros; 26,1% de los agentes no estatales que mantienen relaciones oficiales con la OMS, y 18,1% de los representantes de la OMS.

8. De conformidad con las normas del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas, en el informe de evaluación figura información adicional sobre la metodología de evaluación, incluido un resumen de las limitaciones metodológicas.

Conclusiones de la evaluación

9. En la evaluación se obtuvieron varias conclusiones, organizadas de acuerdo con los criterios de evaluación del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas, en las que se destacaban tanto los logros como las lagunas en la aplicación del Marco hasta la fecha. Fueron las siguientes:

Pertinencia

10. En comparación con las políticas de colaboración con los diferentes agentes no estatales separadas e independientes de antes, el Marco es un instrumento coherente e integrado.² Es el primer marco completo del sistema de las Naciones Unidas que abarca la interacción con cuatro categorías de agentes no estatales (organizaciones no gubernamentales, entidades del sector privado, fundaciones filantrópicas e instituciones académicas) y políticas concretas para cada categoría. En ese sentido, la existencia del Marco es un logro significativo por derecho propio y un precedente para todo el sistema de las Naciones Unidas.

11. Dicho eso, falta una estrategia completa y viable, y un plan de aplicación asociado, para lograr los objetivos generales del Marco en los tres niveles de la OMS. En respuesta a las solicitudes del Comité Consultivo de Expertos Independientes en materia de Supervisión, el 21 de diciembre de 2017 se aprobó un plan de aplicación. Con todo, el uso y valor de ese documento ha sido limitado, y no es un plan suficientemente práctico que sirva de base para una aplicación coherente y sistemática del Marco debido al lapso de 18 meses desde la adopción de la resolución hasta la aprobación del proyecto de plan, y a lo poco

¹ El gráfico de la teoría del cambio puede encontrarse en la sección de metodología del informe completo.

² El Marco para la colaboración con agentes no estatales sustituyó a los «Principios que rigen las relaciones entre la Organización Mundial de la Salud y las organizaciones no gubernamentales» (adoptado en la resolución WHA40.25) y las «Directrices sobre la interacción con empresas comerciales para lograr resultados de salud» (documento EB107/20, anexo).

que se ha comunicado y utilizado el plan como instrumento de aplicación. El plazo para que la OMS aplique plenamente el Marco y sus procedimientos operativos parece haber sido demasiado optimista a la luz de la capacidad de la OMS para imprimir el cambio de manera efectiva, una dificultad agravada por el hecho de no haberse definido fases para la aplicación en la resolución adoptada, a pesar de una recomendación en ese sentido presentada en el marco de una auditoría externa sobre las implicaciones de la aplicación del Marco realizada en 2016 (es decir, justo antes de la adopción de la resolución).

12. Una laguna importante es que falte una estrategia general de actuación con medidas concretas para situar y ajustar el Marco para la colaboración con agentes no estatales como un marco de trabajo y para traducir sus objetivos generales en un plan concreto, viable y bien escalonado que sirva de guía a la Organización para colaborar con esos agentes. Como resultado de esa carencia, las medidas posteriores de aplicación del Marco han sido fragmentadas y no han recibido el apoyo de una estrategia coherente de comunicación y difusión de la información. La ausencia de planes eficaces de comunicación y difusión de la información para apoyar la aplicación del Marco entre las personas de dentro y fuera de la OMS ha puesto en peligro su aplicación. No se han anticipado las necesidades del personal y de los asociados, y se ha respondido a ellas *a posteriori*. En los casos en los que sí se ha llevado a cabo una actividad de comunicación, no se han tenido en cuenta las necesidades cambiantes del personal y de los socios en el dinámico contexto de la aplicación del Marco.

Eficiencia

13. En el marco de la evaluación, debido a la ausencia de una estrategia o plan de aplicación integral del Marco, las actividades y los productos se agruparon en los siguientes niveles para poder trabajar de forma sistemática y estructurada y poder explorar la interconexión entre las actividades y los productos:

- Nivel 1: Refuerzo de la comprensión, identificación y gestión de los riesgos y beneficios de la colaboración.
- Nivel 2: Especialización y ejecución de una aplicación matizada (técnica y contextual).
- Nivel 3: Asesoramiento técnico experto y memoria institucional para procedimientos estandarizados. Punto de escalamiento para casos excepcionales. Supervisión.

14. A pesar de la falta de una estrategia general con la que establecer puntos de referencia para una aplicación lo más eficiente y eficaz posible del Marco, el equipo de evaluación observa que, como prueba de los considerables esfuerzos del personal, la OMS ha logrado iniciar (si no completar) la aplicación de todos los aspectos requeridos por la resolución WHA69.10. Dentro de cada uno de los tres niveles, se obtuvieron varios productos clave en el plazo de aplicación de dos años. Ese importante logro constituye una base sólida para la futura aplicación del Marco. Con todo, esas medidas se han adoptado de manera *ad hoc*, fragmentada y poco sistemática en toda la Organización y su aplicación no contó con recursos suficientes.

15. Además, los avances logrados en otras esferas importantes han sido más limitados, por ejemplo en la plena funcionalidad del Registro de agentes no estatales mediante la inclusión de todos los agentes no estatales; la capacitación coordinada del personal en los tres niveles de la Organización; el desarrollo de flujos de trabajo electrónicos sobre el Sistema Mundial de Gestión de la Colaboración, actualmente parado, y la convocatoria activa del Comité de Revisión de las Propuestas del Marco, que parece haberse reunido con poca frecuencia. Se observaron diferencias importantes entre la inmediatez solicitada en la resolución para aplicar el Marco y el momento real en el que se alcanzaban objetivos. Además, el equipo de evaluación observó pruebas de que, en la ejecución de las actividades del Marco, se ponderaban más los objetivos de gestión de riesgos que los objetivos de promoción y mejora de la colaboración. Aunque los avances hasta la fecha ofrecen a la OMS una plataforma sólida sobre la que seguir avanzando, será necesario hacer hincapié en los dos objetivos del Marco.

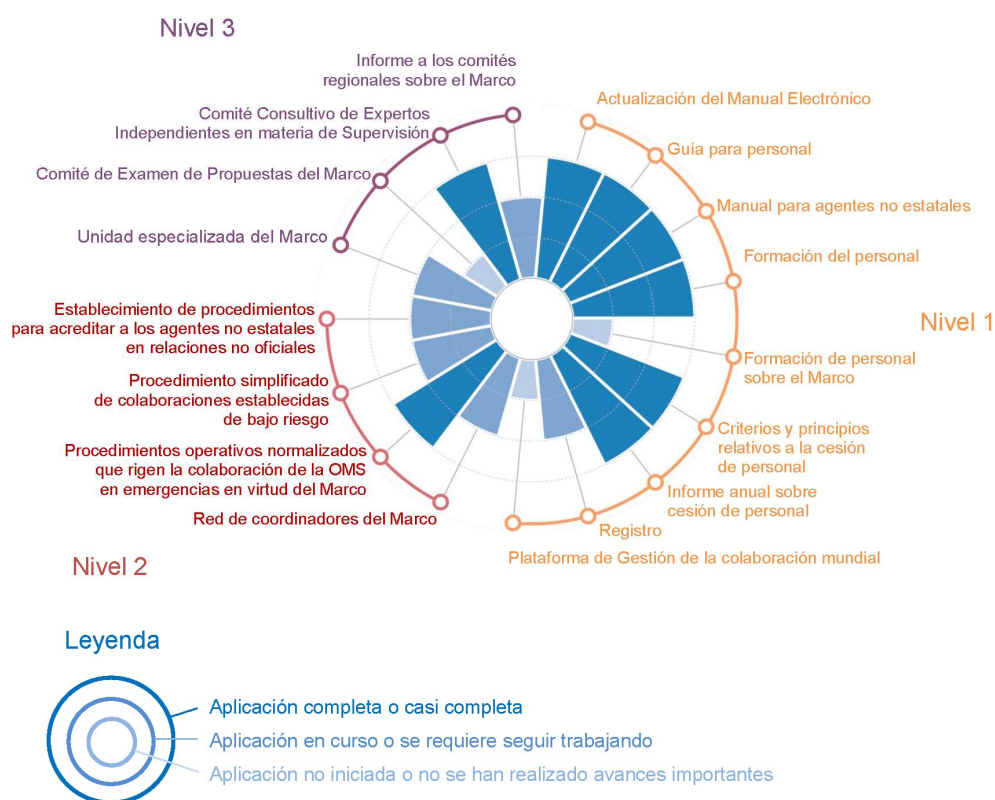
16. Además, debido al contexto organizativo dinámico de la OMS, algunas actividades y productos completados hasta la fecha necesitan una mayor adaptación o desarrollo, o requieren medidas de apoyo. Algunos ejemplos son: *i*) revisión de las guías del Marco para incorporar actualizaciones sobre el Registro de agentes no estatales, los flujos de trabajo electrónicos y la composición del Comité de Examen de Propuestas del Marco; *ii*) fortalecimiento y entrega de materiales de capacitación para incorporar enseñanzas extraídas y ejemplos prácticos; y *iii*) mantenimiento continuo de la red de coordinadores del Marco.

17. Se reconoce el logro de los resultados a corto plazo de los productos y las actividades de aplicación, pero los retrasos en la secuenciación y ejecución han afectado negativamente a la aplicación coherente y consistente del Marco en los tres niveles de la Organización,¹ que hubiese servido para lograr todos los resultados definidos.²

18. En la figura se resume el estado general de aplicación de los productos y actividades del Marco. Como se ilustra en la figura, ocho actividades y productos clave han sido completados o están a punto de completarse, seis están en curso y se requiere seguir trabajando sobre ellos de forma continua y tres necesitan atención inmediata para iniciarse o acelerarse.

¹ Véase la resolución WHA69.10, párrafo 3 (2).

² *i*) Mayor claridad sobre la manera de trabajar con agentes no estatales a nivel nacional, regional y mundial; *ii*) mayor transparencia interna y externa mediante el Registro de agentes no estatales; *iii*) aumento de las colaboraciones estratégicas con agentes no estatales; *iv*) protección de la OMS ante posibles afiliaciones que pudieran poner en peligro la credibilidad de su labor; *v*) coherencia y consistencia de las relaciones de la OMS con agentes no estatales, y *vi*) aprendizaje, intercambio de información y mejora de la estructuración de las relaciones. Estos resultados se obtienen de la Guía para el personal de la OMS sobre colaboración con agentes no estatales y se consideran los resultados esperados del Marco.

Figura: Resumen de los logros a nivel de producto asociados a la aplicación del Marco

19. No es posible cuantificar con precisión el costo de la aplicación ya que, en el marco de la evaluación, no se han encontrado pruebas de un seguimiento eficaz del presupuesto ni de una supervisión financiera, más allá de los costos que figuran en la resolución WHA69.10 y de las estimaciones del plan de aplicación (aprobado en diciembre de 2017). Parece que no se han asignado suficientes recursos para la aplicación del Marco, carencia que se sintió gravemente durante la aplicación. La falta de recursos supuso un obstáculo importante para la aplicación del Marco en toda la Organización. Además, no se ha llevado a cabo ninguna vigilancia financiera de los costes explícitos u ocultos de la aplicación.

Eficacia

20. Una mayoría importante de las partes interesadas, tanto internas como externas a la OMS, opinan que el Marco ha logrado, al menos hasta cierto punto, alcanzar sus objetivos inmediatos. En general, el Marco ha aportado mayor claridad a la OMS y a los agentes no estatales, en cuanto a requisitos y normas de colaboración. Ahora bien, no queda tan claro cómo se traducen las políticas en prácticas en el marco de los diferentes tipos de colaboración, especialmente para el personal de la OMS y los Estados Miembros. Tampoco se comprende bien cómo se delegan las responsabilidades en la gestión de riesgos.

21. Las partes interesadas consideran también que, en términos más generales, el Marco ha aportado una mayor coherencia y consistencia en la colaboración de la OMS con agentes no estatales. Con todo, la planificación de la aplicación y la puesta en práctica no han estado suficientemente coordinadas o integradas en la Organización, lo que ha dado lugar a una aplicación incoherente del Marco.

22. Aunque el Marco ha contribuido a desmitificar los principios de colaboración de la OMS con agentes no estatales, su aplicación incoherente y las deficiencias en el Registro de agentes no estatales han afectado negativamente a la percepción de la transparencia del proceso.

23. Gracias al Marco se ha alentado en cierta medida al personal de la OMS y a los agentes no estatales a que reflexionen más estratégicamente acerca de su colaboración, especialmente cuando entablan relaciones oficiales. La cuestión es menos clara para otros tipos de colaboración. Por ejemplo, la *aversión al riesgo* (a diferencia de la *conciencia del riesgo* y la *gestión del riesgo*) puede estar haciendo que se pierdan oportunidades de colaboraciones positivas.

24. Es probable que el Marco haya, por su propio diseño, protegido a la OMS evitando que entable relaciones con agentes no estatales que hubieran podido poner en peligro la credibilidad de su labor. Al mismo tiempo, algunas partes interesadas tienen la sensación de que con el Marco ha aumentado la aversión al riesgo de la organización, lo que puede estar impidiendo inadvertidamente que se produzcan colaboraciones de otro modo positivas. La capacitación sistemática, la divulgación de la información y la gestión del conocimiento para apoyar la aplicación del Marco han sido limitadas. El intercambio de información sobre el Marco dentro de la OMS sigue siendo en gran medida informal y *ad hoc*. Como grupo fundamental de partes interesadas del Marco, los Estados Miembros informan que no han recibido suficiente información sobre la aplicación, y los efectos que está generando, a pesar de las actualizaciones rutinarias de la OMS a los Estados Miembros. En esas actualizaciones se ofrece principalmente una relación de las actividades y los resultados.

25. Dados los problemas de escasez de datos, incluida la falta de un mecanismo efectivo de evaluación y seguimiento, como el recomendado en 2016¹ para determinar si se lograban los beneficios y resultados previstos, es difícil evaluar de manera fiable la sostenibilidad o los efectos en esta etapa temprana de la aplicación de Marco. No obstante, a partir de la valoración de la pertinencia, la eficiencia y la eficacia, el equipo de evaluación llega a la conclusión de que cada vez hay más *condiciones propicias* para la sostenibilidad y los efectos.²

26. La aplicación ya ha dado lugar a un cambio positivo y, aunque quizás no se haya alcanzado todavía el nivel previsto, pueden producirse más beneficios si se aplica bien todo el conjunto de medidas. Los efectos a largo plazo no serán visibles hasta que no haya arraigado toda la aplicación.

Condiciones para que el Marco produzca efectos y sea sostenible

27. A pesar de las lagunas y áreas de mejora citadas en el informe de evaluación, parecen cumplirse las condiciones para que el Marco produzca efectos y sea sostenible. Entre ellas: el mayor nivel de compromiso con el Marco del personal directivo superior de la OMS y los Estados Miembros; el reconocimiento de que se necesitan más recursos para aplicar plenamente el Marco; y el cambio gradual, constante y explícito hacia una mayor tolerancia al riesgo, particularmente entre el personal directivo superior, lo que conduce a aumentar la gestión del riesgo. Además, se observa que el Marco produce beneficios mutuos para las partes interesadas, que es más fácil colaborar bajo el Marco y que queda más claro cómo trabajar con agentes no estatales a nivel nacional, regional y mundial. Al mismo tiempo, se está haciendo sentir significativamente la carga de la aplicación del Marco en la OMS, lo que plantea riesgos para sus futuros efectos y sostenibilidad.

¹ Informe del Comisario de Cuentas sobre las implicaciones que para la OMS tendría la aplicación del Marco de colaboración con los agentes no estatales, marzo de 2016 (documento A/FENSA/OEIGM/4).

² Promover y reforzar la colaboración con los agentes no estatales y gestionar riesgos protegiendo a la OMS de posibles conflictos de interés e influencias indebidas.

Coherencia

28. Persisten algunos problemas residuales relativos a la coherencia de la aplicación del Marco, tanto desde un punto de vista de políticas (en particular en lo relativo a las implicaciones del Marco para las adquisiciones), como de iniciativas de reforma clave (especialmente el programa de transformación, en el que es necesaria una mayor coherencia a través de la integración y la alineación).

29. El contexto operativo interno y externo de la OMS ha añadido dificultades a la aplicación. Los factores asociados con el contexto operativo son los siguientes:

- la realidad de aplicar cambios en una estructura descentralizada, y la naturaleza de esa aplicación, cuando existe una responsabilidad institucional compartida en todos los niveles de la Organización, pero no una rendición de cuentas clara;
- la necesidad de disciplina organizativa para introducir cambios en el comportamiento, frente al riesgo de que no se cumplan los procesos administrativos a nivel institucional; y
- el estado incipiente de varias condiciones propicias, definidas en los factores que afectan a la aplicación (como se indica a continuación), que ha limitado el logro de los resultados.

Factores que afectan a la aplicación

30. A pesar de los considerables esfuerzos realizados por el personal de la OMS, que ha trabajado arduamente para llevar a la práctica las políticas, en la evaluación se señalan varios factores clave que afectan a la aplicación. Se trata en particular de las siguientes tareas:

31. *La percepción de que, en un principio, no se contó con el respaldo y el apoyo del personal directivo superior, el cual había transmitido mensajes contradictorios en la fase inicial de la ejecución.* Esa carencia limitó las condiciones catalizadoras necesarias para el cambio y silenció los mecanismos de aceptación en toda la Organización.

32. *La ausencia de una estrategia general práctica de aplicación en toda la Organización en materia de colaboración,* con acciones concretas que se llevarán a cabo por etapas para traducir los objetivos generales del Marco en un plan concreto y viable en materia de colaboración de la Organización, con agentes no estatales, y para situar y ajustar el Marco como un marco de trabajo. Ese factor es, como se ha señalado anteriormente, una laguna importante en la aplicación general del Marco. Como tal, supone un obstáculo que perjudica a todos los demás aspectos de la aplicación, principalmente de las siguientes maneras:

- no se describió correctamente la visión general de lo que supondría la aplicación (alcance) a «nivel mundial/empresarial», y la puesta en marcha de medidas de aplicación no estaba suficientemente armonizada, coordinada o integrada en los tres niveles de la Organización;
- el plazo para la aplicación completa del Marco y de los procedimientos operativos fue demasiado optimista en cuanto a la capacidad de la OMS para imprimir el cambio de manera efectiva;
- no hubo un reconocimiento suficiente de los problemas relativos a la introducción de cambios en la estructura descentralizada de la OMS, ni se asignaron recursos suficientes para ello, ni para la aplicación se pensó en aprovechar esa estructura aplicando medidas coordinadas de forma universal y uniforme en los tres niveles de la Organización; no parecen haberse aplicado en su totalidad las recomendaciones de una auditoría externa realizada en 2016 sobre las consecuencias de la aplicación a ese respecto;

- se subestimaron las interdependencias entre los principales mecanismos e instrumentos de apoyo a la aplicación, lo que repercutió en la eficiencia y la eficacia en función de los costos; la limitación de los avances en un ámbito afectó considerablemente a los avances en otros (por ejemplo, en el flujo de trabajo electrónico de la gestión interna de la colaboración mediante el Sistema Mundial de Gestión de la Colaboración; o las demoras en la entrega de guías, manuales y formaciones).

33. *La ausencia de una estrategia de comunicación y gestión del cambio asociada.* Solo se han llevado a cabo actividades de divulgación limitadas; no ha habido un proceso coordinado de recopilación de la información y de difusión de experiencias positivas y enseñanzas sobre la aplicación (es decir, qué ha funcionado en diversos contextos y por qué o cómo). Esa ausencia ha reducido aún más las oportunidades de que el personal conociese el Marco y su aplicación, se familiarizase con él y lo aceptase.

34. *Capacidad de absorción limitada en la Organización debido a la transformación en curso (fatiga por el cambio).* Además del mencionado factor de la falta de recursos que limita la capacidad de aplicación, y como resultado de él, no se ha trabajado especialmente en aplicación del Marco más allá de en la unidad especializada encargada de la diligencia debida y la evaluación de riesgos, lo que constituye solo una faceta de la aplicación. Por otra parte, los cambios estructurales en la Organización como resultado del programa de transformación han modificado las funciones y tareas de los encargados de la aplicación del Marco (por ejemplo, la composición del Comité de Examen de Propuestas del Marco y del Comité Directivo, y los coordinadores del Marco). La percepción del personal es que la OMS está cada vez más paralizada por resoluciones, normas, reglamentos y marcos de trabajo en los que no se establecen prioridades, y que el Marco, como uno de los principales desafíos de la Organización, ha quedado un tanto sepultado bajo un conjunto más amplio de modificaciones.

35. *Recursos insuficientes para apoyar la aplicación.* Aunque se proporcionaron estimaciones de los costos iniciales para la aplicación de la resolución de Marco, los recursos disponibles para su aplicación terminaron siendo limitados. Además, no se está llevando a cabo ningún seguimiento financiero de los costes de ejecución explícitos u ocultos. Persisten las limitaciones de recursos: los recursos no son proporcionales a las importantes tareas asociadas con la aplicación, y los limitados recursos disponibles se destinan a «ir haciendo» en lugar de a fortalecer la capacidad organizativa para «hacer».

36. *Atención preferente a los requisitos de presentación de informes a nivel de productos y actividades, y no a nivel de efectos de la aplicación.* Si bien se han presentado informes sobre los avances de la aplicación en virtud de disposiciones sobre la presentación regular de documentos de esa índole, esos informes han versado predominantemente sobre productos y actividades, más que sobre los efectos previstos del Marco. La ausencia de un mecanismo general de seguimiento y evaluación para determinar si se obtienen los beneficios y resultados previstos ha sido un factor limitante. Como resultado, no ha habido un debate muy metódico ni opciones de aprendizaje o de adaptación y ajuste de las medidas de aplicación. Así, las conclusiones y hallazgos de la presente evaluación representan el primero de esos puntos de reflexión sobre la medida en que se han logrado los resultados esperados del Marco en esta etapa temprana de la aplicación.

37. *La falta de instrumentos e información en todos los idiomas oficiales de la Organización ha sido una limitación tanto para el personal como para los agentes no estatales cuyo primer idioma no es el inglés.*

Enseñanzas

38. Además de las conclusiones mencionadas, en la evaluación se generaron varias enseñanzas que pueden servir de guía para la futura aplicación. Guardan relación con:

- velar por el establecimiento de una estrategia y un plan de aplicación coordinados en una fase temprana del proceso y dentro del calendario general de ejecución;
- velar por que la estrategia de ejecución esté refrendada y «patrocinada» a un nivel suficientemente alto para asegurar su aprobación y aceptación en los tres niveles de la Organización;
- velar por que la estrategia de aplicación se comunique de manera clara y amplia (por ejemplo, a través de giras, reuniones, almuerzos formativos o eventos de divulgación y de familiarización);
- establecer plazos realistas para la ejecución del plan de aplicación a partir de los recursos disponibles, al tiempo que se vela por analizar todas las hipótesis subyacentes y los posibles efectos de seguimiento de las actividades y productos interrelacionados;
- aportar conocimientos, aptitudes y experiencia en materia de gestión de proyectos y gestión de cambios para la aplicación, ya que se trata de disciplinas técnicas y profesionales en sí mismas que complementan las disciplinas profesionales por las que se respeta a la OMS;
- establecer un mecanismo y un equipo de vigilancia sólidos capaces de generar aceptación en toda la Organización (teniendo en cuenta que una supervisión adecuada por las estructuras de gestión y gobernanza de la OMS se basa en un plan de ejecución y un marco de resultados claros);
- hacer un seguimiento periódico de los procedimientos y procesos administrativos, y ajustarlos en caso necesario, para que el equilibrio entre las prioridades y características contrapuestas se pondere con proporcionalidad. En el Marco, el establecimiento de procedimientos de diligencia debida y evaluación de riesgos requiere un equilibrio de prioridades contrapuestas: un sistema rápido y fácil que requiere unos recursos mínimos probablemente no asegure los intereses de la OMS en los niveles requeridos; por otra parte, un sistema lento y rígido podría ofrecer una mayor protección de la reputación e integridad de la Organización, pero para perfeccionarlo e institucionalizarlo mediante procedimientos operativos probados y comprobados, se requeriría mucho tiempo y recursos. Del mismo modo, si no se logra un equilibrio, la OMS tendrá que gestionar cuidadosamente el riesgo de que se produzcan consecuencias imprevistas: colaboraciones que no se evalúan con el escrutinio pertinente o, por el contrario, soluciones alternativas para agilizar la autorización rápida de colaboraciones como consecuencia del excesivo tiempo y trabajo necesario para el cumplimiento de los requisitos o, peor todavía, la evitación completa de los procedimientos administrativos. Aunque en la evaluación no se ha comprobado hasta la fecha que ese riesgo se haya materializado, conviene seguir estudiando la cuestión para evitar posibles conductas adversas.

39. Reconociendo la complejidad de las negociaciones intergubernamentales necesarias para llegar a un acuerdo sobre el Marco y el considerable esfuerzo realizado por el personal de la OMS para ponerlo en práctica en el espíritu de los principios que encarna, y en consonancia con ellos, lo que constituye una base sólida para seguir avanzando, se presentan las siguientes recomendaciones para la aplicación continuada del Marco.

Recomendaciones

40. En resumen, en esta etapa temprana de la aplicación del Marco, la OMS se ha esforzado por su aplicación y ha logrado avances considerables en la mayoría de las áreas clave de su mandato con ese fin, a pesar de diversos factores que afectan su capacidad para hacerlo plenamente. Aunque parece que se dan las condiciones propicias para los efectos deseados y su sostenibilidad en el futuro, la adopción de medidas para subsanar las principales lagunas ayudará a maximizar la probabilidad de que la aplicación sea igual de satisfactoria en el futuro.

41. Sobre la base del análisis, la evaluación y las conclusiones que se exponen en el presente informe, en la evaluación se formulan seis recomendaciones centradas en mejorar y aumentar la comunicación; en reforzar las capacidades; en establecer mejores mecanismos de seguimiento, evaluación y aprendizaje; y en elaborar una estrategia de colaboración con agentes no estatales.

Recomendación 1: Mejorar la comunicación sobre el Marco.

42. Existe una necesidad clara, manifiesta y urgente de aumentar sustancialmente la comunicación, tanto interna como externa. La comunicación debe ser coordinada y multicanal para ofrecer una cobertura con mensajes consistentes con miras a desmitificar el Marco y reducir o eliminar los «mitos» que sigue habiendo al respecto, todo ello con el apoyo de referencias a materiales existentes y a fuentes de información adicional. Para concienciar sobre el Marco y sensibilizar al personal sobre los aspectos prácticos de su aplicación, con miras a mejorar su aceptación y preparar el trabajo preliminar para una aplicación coherente, la OMS debería:

- desarrollar un plan cuidadoso para mejorar la comunicación del Marco;
- velar por que la comunicación se adapte a los destinatarios clave, por ejemplo, los funcionarios técnicos;
- llevar a cabo una serie coordinada de actividades de divulgación, como giras, reuniones, almuerzos formativos o sesiones de familiarización sobre el Marco como parte del proceso inicial del nuevo personal.

Recomendación 2: Reforzar la comprensión, identificación y gestión de los riesgos y beneficios de la colaboración.

43. Existe una necesidad clara, manifiesta y urgente de apoyar la creación de capacidades para reforzar la aplicación coherente de las normas y procedimientos del Marco. Si se actúa sobre los siguientes puntos se ayudará a integrar y «estabilizar» la aplicación del Marco:

- Debe elaborarse un plan de capacitación y un calendario de ejecución íntegramente presupuestado, y debe disponerse de recursos humanos y financieros para apoyar la preparación y la ejecución. La formación debe basarse en el análisis de las necesidades de formación y la determinación de una jerarquía de destinatarios prioritarios, con miras a que un número suficiente de personal de toda la Organización comprenda e interprete el Marco de la misma forma (masa crítica). La capacitación debe ser coordinada, con mecanismos efectivos para hacer un seguimiento de su calidad. En ese sentido, será necesario que la formación evolucione adaptándose a la experiencia de los participantes a partir de sus comentarios al respecto. También debería considerarse la posibilidad de realizar una formación de instructores, del mismo modo que deberían organizarse talleres para los directores de las oficinas de la OMS en los países y ofrecerse materiales de formación para el aprendizaje electrónico.

- Deberían actualizarse guías, directrices y manuales para ofrecer una orientación útil y actualizada. Posteriormente deberían establecerse y llevarse a cabo revisiones y actualizaciones periódicas para velar por la continua pertinencia y aplicabilidad. Las guías y manuales deberían estar disponibles en todos los idiomas oficiales de la OMS. Debería recabarse información periódica sobre las guías y manuales para cerciorarse de que el material sigue siendo adecuado para los fines previstos y se mejora a partir de las experiencias de los usuarios (por ejemplo, mejorando la claridad de los criterios destinados a dirigir las colaboraciones mediante una vía de procedimientos simplificada o estandarizada).
- La claridad de los procedimientos simplificados debe darse a conocer de forma más amplia para que la mayoría de los destinatarios entiendan por igual qué se clasifica como simplificado y qué no.
- Deberían acelerarse los flujos de trabajo electrónicos y el pleno establecimiento del Registro de agentes no estatales, de conformidad con el párrafo 38 del Marco, para documentar y coordinar eficazmente las colaboraciones con todos los agentes no estatales y facilitar la gestión de conocimientos, apoyando la recuperación del material de referencia para el personal. Es necesario establecer mecanismos para llevar el Registro de agentes no estatales. Se necesitan flujos de trabajo electrónicos para apoyar la aplicación efectiva del Marco, así como armonizar el Marco y sus sistemas con el programa de transformación. Se deberán revisar y actualizar periódicamente los datos proporcionados por agentes no estatales en el Registro.¹ Los procedimientos para la concesión de acreditaciones deben establecerse de forma universal.

Recomendación 3: Mejorar el acceso a los conocimientos especializados y utilizar el asesoramiento técnico de expertos.

44. Hay varios mecanismos que necesitan ser reforzados o revitalizados, por ejemplo:

- Es necesario colaborar activa y periódicamente con los coordinadores del Marco en las regiones y unidades técnicas. La gestión, coordinación y apoyo de esa importante red y comunidad de práctica hará que se mantenga la masa crítica de coordinadores del Marco, reduciendo los problemas de sustituciones y rotaciones. El desarrollo de esa red proporcionará una mejor comprensión de la aplicación del Marco a la que podrá accederse desde más cerca del punto de necesidad (región, país o unidad técnica) y permitirá la difusión y el intercambio de buenas prácticas y soluciones innovadoras para la aplicación del Marco en los tres niveles de la Organización.
- Se garantiza la reactivación del Comité Directivo del Marco, incluido el patrocinio general del personal directivo superior para que continúe la aplicación como organismo de supervisión con el que hacer un seguimiento de los avances, y la reactivación del Comité de Examen de Propuestas del Marco. Esos órganos se han utilizado poco hasta la fecha y ofrecen un mecanismo de apoyo útil a la unidad especializada.
- Es necesario redefinir y aclarar la función y las tareas de la unidad especializada encargada de realizar la diligencia debida y la evaluación de riesgos, con miras a protegerla de una sobrecarga sistemática de esas tareas. La atención debería reorientarse, entre otras cosas, a:

¹ Velar por que se promulguen los párrafos 39 a 41 del Marco y se haga un seguimiento de los datos presentados por el interesado.

- la realización de una diligencia debida y una evaluación del riesgo en profundidad de las colaboraciones complicadas y de alto riesgo que puedan dar lugar a un conflicto de intereses o a la aceptación de recursos importantes de agentes no estatales;
- la oferta de conocimientos cada vez más especializados para casos excepcionales («moverse por zonas grises»), sobre la base de una amplia memoria institucional;
- el apoyo y mantenimiento dinámico de guías, manuales, formaciones, la red de centros de coordinación del Marco y el Registro de agentes no estatales.

Recomendación 4: Reforzar el entorno de datos mediante el establecimiento de un mecanismo sistemático de supervisión y seguimiento.

45. Es necesario establecer un mecanismo de seguimiento eficaz, en diferentes niveles de la aplicación, a fin de garantizar tanto la rendición de cuentas como el aprendizaje y la mejora continuos. A saber:

- Documentación y seguimiento sistemáticos de todas las colaboraciones con agentes no estatales en los tres niveles de la Organización, cuando el Registro de agentes no estatales o los flujos de trabajo electrónicos no permitan esa operación en un momento particular. Eso implicará el seguimiento coherente de la diligencia debida y de las evaluaciones del riesgo realizadas.
- Controles aleatorios sistemáticos para asegurar la consistencia de la aplicación (control de calidad).
- Establecimiento de un mecanismo de seguimiento y evaluación para conocer la experiencia adquirida y determinar si se obtienen los beneficios y resultados previstos.
- Presentación continua de informes anuales al Consejo Ejecutivo sobre la colaboración con agentes no estatales, incluido el seguimiento del personal cedido. También se recomienda la presentación sistemática de informes a los comités regionales.

Recomendación 5: Mejorar el aprendizaje.

46. La evaluación puso de manifiesto la falta de aprendizaje e intercambio de conocimientos. Sobre la base de un entorno de datos mejorado y en relación con una mayor actividad de comunicación, la mejora del aprendizaje podría consistir en:

- Intercambiar conocimientos aprendidos, con ayuda de la red de coordinadores del Marco, para favorecer la divulgación de las prácticas adecuadas y aprovechar oportunidades de aprendizaje a partir de esas prácticas y de innovaciones, con miras a acabar con la separación de conocimientos. En la actualidad, el intercambio de aprendizaje se basa en la memoria institucional y no en una captura y divulgación sistemáticas de conocimientos, lo que hace que los procesos de aprendizaje sean vulnerables a los efectos de las sustituciones y las rotaciones. Se necesita un mecanismo/plataforma de aprendizaje para dar a conocer ejemplos.
- Detectar, capturar y divulgar aplicaciones únicas/innovadoras del Marco, sobre la base de estudios de caso precedentes (utilizando el Comité de Examen de Propuestas del Marco).
- Distribuir una síntesis anual a todo el personal (como parte de la estrategia de comunicación) para mostrar las lecciones aprendidas y los beneficios del Marco: dar a conocer los éxitos de la colaboración al tiempo que se protege a la OMS y se apoya la salud pública mundial.

Recomendación 6: Elaborar, ultimar y aplicar una estrategia de colaboración con agentes no estatales.

47. Reconociendo la creciente importancia de las asociaciones, que se manifiesta en el 13.º Programa General de Trabajo, 2019-2023, y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, es necesario articular claramente una estrategia general de colaboración en la que se establezcan los objetivos de colaboración de la OMS con los agentes no estatales, así como las medidas concretas y los planes de recursos y comunicación conexos que deben llevarse a cabo de manera gradual. Eso haría que el Marco estuviese adecuadamente situado y ajustado como marco de trabajo dentro del planteamiento más general de la Organización relativo a la colaboración. Además, la estrategia debería:

- permitir al personal directivo superior ampliar la posición madura de la OMS en colaboraciones (entre ella y los agentes no estatales);
- mejorar la congruencia entre lo que se propugna y lo que se promulga; y velar por que el personal tenga un planteamiento constructivo, pero consciente de los riesgos, respecto de la colaboración, alentándolo a buscar la colaboración con agentes no estatales al tiempo que se preservan la reputación y el mandato de la OMS;
- ser pertinente y aplicable en los tres niveles de la Organización, definiendo su pertinencia y aplicabilidad mediante participación y consulta;
- incorporar la designación de un administrador de alto nivel para supervisar la aplicación del Marco y velar por la aplicación de rigurosos principios y prácticas de gestión de proyectos.

= = =