

# **Evaluación inicial del Marco para la colaboración con agentes no estatales**

## **Informe**

Evaluación institucional  
encargada por la Oficina  
de Evaluación de la OMS

Diciembre de 2019



Informe preparado por IOD PARC  
IOD PARC es el nombre comercial de International Organisation Development Ltd

Omega Court  
362 Cemetery Road  
Sheffield  
S11 8FT  
Reino Unido  
Tel +44 (0) 114 267 3620  
[www.iodparc.com](http://www.iodparc.com)

El análisis y las recomendaciones del presente informe han sido realizados por el Equipo de Evaluación Independiente y no reflejan necesariamente las opiniones de la Organización Mundial de la Salud. Se trata de una publicación independiente de la Oficina de Evaluación de la OMS.

Para cualquier consulta sobre esta evaluación, póngase en contacto con:

Oficina de Evaluación, Organización Mundial de la Salud  
Correo electrónico: [evaluation@who.int](mailto:evaluation@who.int)

# Agradecimientos

El presente informe fue preparado por un equipo de empleados de IOD PARC integrado por Annalize Struwig (Consultora Jefa), Alayna Imlah (Consultora Superior), Sonia Pérez (Consultora) y Matthew Crump (Director y Consultor Jefe, y Jefe de Equipo para esta evaluación). El asesoramiento especializado y la garantía de la calidad corrieron a cargo de Nick York (Director y Consultor Jefe de IOD PARC). Naomi Blight (Consultora Jefa) desempeñó un papel clave en la recopilación de datos.

Deseamos expresar nuestro agradecimiento a las numerosas partes interesadas, entre ellas Estados Miembros y agentes no estatales, y al personal de los tres niveles de la Organización que tuvieron la amabilidad de aceptar participar en esta evaluación y realizar valiosas aportaciones y contribuciones.

En el informe se han tenido en cuenta los útiles consejos y aportaciones proporcionados por el personal de la OMS durante las visitas iniciales y de recopilación de datos. El Dr. Elil Renganathan, Representante del Director General para la Evaluación y el Aprendizaje Institucional y Jefe de la Oficina de Evaluación, y el Dr. Robert McCouch, Funcionario Jefe de Evaluación/Coordinador, también han brindado orientación y apoyo a lo largo del proceso. Deseamos expresar nuestro agradecimiento especialmente a Carol Drayton y María Cuadrillero, quienes prestaron su ayuda en la recopilación de documentos y en el establecimiento de los programas de entrevistas para las visitas iniciales y de recopilación de datos, y a Ziyi Cao, quien proporcionó apoyo para la puesta en marcha y la administración de la encuesta.

# Lista de siglas

AFRO	Oficina Regional de la OMS para África
AMRO	Oficina Regional de la OMS para las Américas (cf. OPS)
ANE	agente no estatal
ANF	análisis de las necesidades de formación
CC	centro colaborador
CCEIS	Comité Consultivo de Expertos Independientes en materia de Supervisión
CRE	Oficina de Conformidad, Gestión de Riesgos y Ética de la OMS
CRM	Departamento de movilización coordinada de recursos
CSU	cobertura sanitaria universal
EM	Estados Miembros
EMRO	Oficina Regional de la OMS para el Mediterráneo Oriental
ENT	enfermedades no transmisibles
ET	enfermedades transmisibles
EURO	Oficina Regional de la OMS para Europa
FNM	Departamento de Gestión Financiera
FWC	Programa de Familia, Mujer, Niño y Adolescente
GMG	Departamento de Administración General
HMM	Parámetros y Estrategias de Medición de la Salud
HRD	Departamento de Recursos Humanos
MOPAN	Red de Evaluación del Desempeño de Organizaciones Multilaterales
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	organización no gubernamental
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PGT	Programa General de Trabajo
PMNCH	Alianza para la Salud de la Madre, el Recién Nacido y el Niño
PNA	Departamento de Alianzas y Agentes No Estatales
PON	procedimiento operativo normalizado
R-OMS	Representante de la OMS
OCDE-CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
SEARO	Oficina Regional de la OMS para Asia Sudoriental
SM	salud mental
TI	tecnología de la información
UNITAID	Mecanismo Internacional de Compra de Medicamentos
WHE	Programa de Emergencias Sanitarias de la OMS
WPRO	Oficina Regional de la OMS para el Pacífico Occidental

# Índice

<b>Resumen de orientación</b> .....	1
Introducción.....	1
Conclusiones de la evaluación.....	2
Factores que afectan a la aplicación.....	6
Enseñanzas.....	7
Recomendaciones.....	8
<b>Introducción</b> .....	1
Antecedentes.....	1
Contexto de la evaluación.....	2
Ámbito.....	3
Metodología.....	4
<b>Constataciones principales</b> .....	11
<b>Pertinencia</b> .....	11
1.1 ¿En qué grado se adecuan claramente los planes y medidas diseñados para aplicar el Marco a sus objetivos generales?.....	12
1.2: ¿En qué grado responden claramente los planes y medidas de aplicación del Marco a las necesidades señaladas por el personal y los asociados?.....	17
<b>Eficiencia</b> .....	21
2.1 ¿En qué medida se han obtenido los resultados (productos) previstos a corto plazo?.....	22
2.2 ¿Se ha aplicado el Marco tal y como se planificó y presupuestó?.....	35
<b>Eficacia</b> .....	40
3.1 ¿En qué medida se han logrado con la aplicación del Marco sus objetivos inmediatos?.....	41
3.2 ¿Qué factores han posibilitado o limitado la aplicación eficaz del Marco?.....	50
<b>Efectos y sostenibilidad</b> .....	55
4.1 – 5.1: ¿Se dan las condiciones generales necesarias para la generación de efectos y la sostenibilidad?.....	55
<b>Coherencia</b> .....	58
6.1: ¿En qué medida se gestionaron las dependencias entre las reformas fundamentales y las unidades organizacionales?.....	58
6.2 ¿En qué medida se ha gestionado la aplicación del Marco como una tarea institucional común entre las unidades organizacionales de la OMS?.....	59
<b>Conclusiones</b> .....	59
<b>¿Cuáles son las principales enseñanzas aprendidas?</b> .....	63
<b>Recomendaciones</b> .....	65

# Lista de figuras y cuadros

- Figura del Resumen de orientación: Resumen de los logros a nivel de producto asociados a la aplicación del Marco
- Figura 1: Ciclo de evaluación
- Figura 2: Cuadro de datos
- Figura 3: Recorrido fundamental de la evaluación del Marco
- Figura 4: Teoría de cambio del Marco
- Figura 5: Opiniones de las partes interesadas sobre si la OMS estaba preparada para adoptar y aplicar la resolución del Marco (WHA69.10) en el momento de su aprobación.
- Figura 6: Opiniones de las partes interesadas sobre si los planes de aplicación se establecieron sobre la base de principios sólidos de gestión de proyectos.
- Figura 7: Opiniones de las partes interesadas en cuanto al grado general en que los planes y medidas diseñados para aplicar el Marco hasta la fecha se adecuan claramente a los objetivos generales del mismo.
- Figura 8: Opinión de los agentes no estatales sobre si en la aplicación del Marco se tuvieron en cuenta las necesidades e intereses de su organización.
- Figura 9: Opiniones de los agentes no estatales sobre si las medidas de transición al Marco se comunicaron y promulgaron con claridad.
- Figura 10: Opinión de los representantes de la OMS sobre si el personal clave ha recibido suficiente formación en su oficina en el país para aplicar correctamente el Marco.
- Figura 11: Opiniones de las partes interesadas sobre el grado general en que los planes y medidas para aplicar el Marco hasta la fecha se adecuan con las necesidades de la OMS y los asociados.
- Figura 12: Niveles para la aplicación del Marco
- Figura 13: Representación gráfica resumida de los productos del Marco obtenidos
- Figura 14: Opinión de las partes interesadas con respecto a si se ha dispuesto de recursos suficientes dentro de la OMS para garantizar la puesta en marcha del Marco.
- Figura 15: Opinión de las partes interesadas con respecto a si los informes y las actualizaciones explican con suficiente claridad el avance de la aplicación del Marco para que los Estados Miembros puedan hacer un seguimiento.
- Figura 16: Opinión de las partes interesadas con respecto a si, en general, los resultados (productos y actividades) a corto plazo prescritos en el Marco se han logrado según lo esperado y se han ejecutado de acuerdo con lo previsto y presupuestado.
- Figura 17: Opinión de los representantes de la OMS con respecto a si el Manual para el personal se proporcionó con la debida prontitud.
- Figura 18: Opinión de los representantes de la OMS con respecto a si el Manual para el personal proporciona orientaciones útiles para conocer las colaboraciones.
- Figura 19: Opinión de los agentes no estatales con respecto a si el Manual para los agentes no estatales sobre la colaboración con la OMS se proporcionó con la debida prontitud.
- Figura 20: Opinión de los agentes no estatales con respecto a si el Manual para los agentes no estatales sobre la colaboración con la OMS proporciona orientaciones útiles para conocer esta colaboración.
- Figura 21: Opinión de los agentes no estatales con respecto a si los criterios y principios relativos a la cesión de personal son claros.
- Figura 22: Opinión de los Estados Miembros con respecto a si los productos y las actividades se han ajustado al presupuesto.
- Figura 23: Percepción de los Representantes de la OMS con respecto a si se han puesto a disposición suficientes recursos dentro de la OMS para llevar el Marco a la práctica.
- Figura 24: Opiniones de las partes interesadas sobre la medida en que, en general, los objetivos inmediatos del Marco se han alcanzado hasta la fecha.
- Figura 25: Opiniones de las partes interesadas sobre si el Marco ha fomentado la coherencia y uniformidad en la colaboración de la OMS con agentes no estatales.

- Figura 26: Opiniones de las partes interesadas sobre si la transparencia en torno a la colaboración de la OMS con agentes no estatales ha mejorado gracias al Registro de agentes no estatales.
- Figura 27: Opiniones de las partes interesadas con respecto a si la colaboración de la OMS con los agentes no estatales es más estratégica desde la aplicación del Marco.
- Figura 28: Opiniones de las partes interesadas sobre si el Marco protege a la OMS de afiliaciones con agentes no estatales que podrían poner en entredicho la credibilidad de su labor.
- Figura 29: Opiniones de las partes interesadas sobre si el aprendizaje y el intercambio de información sobre el Marco han mejorado desde que se inició su aplicación.
- Figura 30: Opinión de los agentes no estatales con respecto a si el Marco había sido un elemento facilitador en beneficio e interés de la salud pública mundial.
- Figura 31: Opinión de los agentes no estatales con respecto a si el Marco permite que la OMS haga efectivos los beneficios de la colaboración con ellos.
- Figura 32: Opinión de los agentes no estatales con respecto a si su colaboración con la OMS es más fácil ahora bajo el Marco que antes.
- Figura 33: Opinión de los agentes no estatales con respecto a si el Marco ofrece beneficios comunes para su organización y la OMS.
- Figura 34: Opinión de los representantes de la OMS con respecto a si la colaboración de la OMS con agentes no estatales en su país ha mejorado desde la aplicación del Marco.
- Figura 35: Opinión de los representantes de la OMS con respecto a si ha habido diferencia en el modo de aplicación del Marco entre diferentes oficinas en los países en las que han trabajado.
- Figura 36: Opinión de los representantes de la OMS con respecto a si el Marco se ha aplicado de forma constante y coherente en los tres niveles de la Organización.
- Figura 37: Opinión de los representantes de la OMS con respecto a si hay una mayor claridad sobre cómo trabajar con agentes no estatales a nivel nacional, regional y mundial desde que comenzó a aplicarse el Marco.
- Figura 38: Opinión de los representantes de la OMS con respecto a si la aplicación del Marco se ha armonizado e integrado estrechamente con otras reformas organizacionales.
- Figura 39: Equilibrar la velocidad y la facilidad de uso con la profundidad de escrutinio.
- Cuadro 1: Componentes del proyecto de aplicación del Marco aprobado en diciembre de 2017.
- Cuadro 2: Resumen de las actividades y de la situación relativa a los productos/productos entregables clave, incluidos la fecha de finalización, las conclusiones de la evaluación y los nuevos pasos propuestos
- Cuadro 3: Resumen de la presencia de condiciones que permiten la aplicación del Marco en los tres niveles de la Organización de manera coherente y sistemática, incluidas las constataciones de la evaluación y los próximos pasos propuestos
-

# Resumen de orientación

## Introducción

1. El Marco para la colaboración con agentes no estatales fue adoptado por la 69.<sup>a</sup> 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*.<sup>1</sup>

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.*

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.<sup>2</sup>

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,

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> El gráfico de la teoría del cambio puede encontrarse en la sección de metodología del informe completo.

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.<sup>3</sup> 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 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

---

<sup>3</sup> 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).

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 de gestión de la colaboración mundial, actualmente parado, y la convocatoria activa del Comité de Examen de 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 sistemática del Marco en los tres niveles de la Organización,<sup>4</sup> que hubiese servido para lograr todos los efectos definidos.<sup>5</sup>

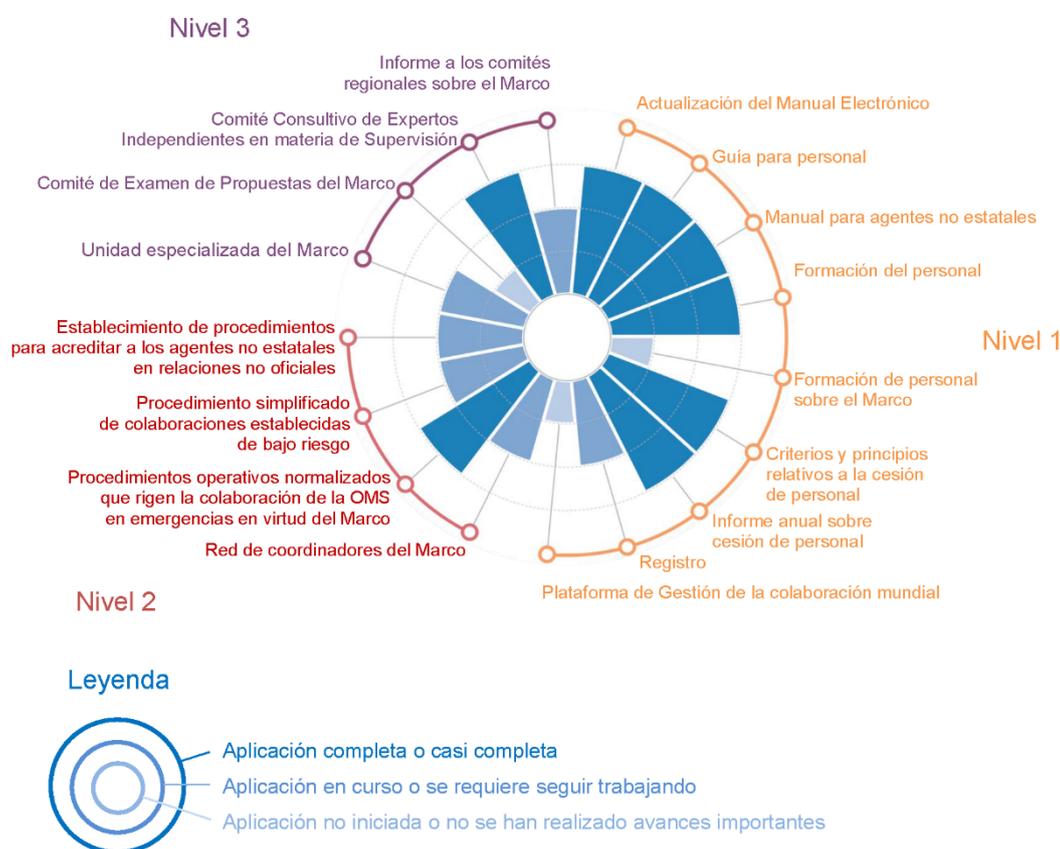
---

<sup>4</sup> Véase la resolución WHA69.10, párrafo 3 (2).

<sup>5</sup> *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

18. En la figura 1 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.

**Figura 1: 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.

---

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.

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 2016<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup>

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.

---

<sup>6</sup> Informe del Comisario de Cuentas sobre las implicaciones que para la OMS tendría la aplicación del Marco para la colaboración con agentes no estatales, marzo de 2016 (documento A/FENSA/OEIGM/4).

<sup>7</sup> 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 efectos.

## 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 de gestión de la colaboración mundial; 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.<sup>8</sup> 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:
  - 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

---

<sup>8</sup> Velar por que se promulguen los párrafos 39 a 41 del Marco y se haga un seguimiento de los datos presentados por el interesado.

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.

# Introducción

## Antecedentes

1. La OMS, de conformidad con su mandato constitucional, tiene una función prioritaria en la dirección y coordinación de la salud mundial, función que ha cobrado mayor relevancia con el aumento del número de actores en el ámbito de la salud mundial y de la complejidad en ese ámbito. Esa función normativa se apoya en su reputación e integridad. En la Constitución también se encomienda a la Asamblea de la Salud, o al Consejo Ejecutivo, y al Director General el establecimiento de colaboraciones concretas con otras organizaciones<sup>9</sup> en beneficio e interés de la salud pública en el mundo. Así, en relación con los agentes no estatales, la OMS debe actuar de conformidad con su Constitución y con las resoluciones y decisiones de la Asamblea de la Salud.<sup>10</sup> La OMS colabora ampliamente con los agentes no estatales habida cuenta de la importante función que desempeñan en la acción sanitaria mundial, mejorando y promoviendo la salud pública, y para alentarles a utilizar sus propias actividades con miras a proteger y promover la salud pública.
2. La colaboración de la OMS con los agentes no estatales respalda la ejecución de las políticas y las recomendaciones de la Organización formuladas por los órganos deliberantes, así como la aplicación de las normas y reglamentaciones técnicas de la OMS. Una participación de esa índole con los agentes no estatales a escala mundial, regional y nacional exige la aplicación de medidas de diligencia debida, gestión de riesgos y transparencia respecto de esos agentes. Con el fin de poder reforzar su colaboración con esos agentes, la OMS necesitaba fortalecer al mismo tiempo la gestión de los posibles riesgos conexos. En ese sentido, se requería un marco bien estructurado que posibilitase la colaboración y sirviese a su vez de instrumento para detectar riesgos y sopesarlos respecto de los beneficios previstos, al tiempo que se protegía y preservaba la integridad y la reputación de la OMS y su mandato relativo a la salud pública. Debido a la función normativa de la OMS, se trataba de algo particularmente importante.
3. La 69.<sup>a</sup> Asamblea Mundial de la Salud, en su resolución WHA69.10 (2016), adoptó el Marco para la colaboración con agentes no estatales. El objetivo del Marco es fortalecer la colaboración de la OMS con los agentes no estatales (ONG, entidades del sector privado, fundaciones filantrópicas e instituciones académicas), al tiempo que se protege su labor ante posibles riesgos, como conflictos de intereses, riesgos para la reputación e influencias indebidas. El Marco sustituye a los Principios que rigen las relaciones entre la Organización Mundial de la Salud y las organizaciones no gubernamentales<sup>11</sup> y a las Directrices sobre la interacción con empresas comerciales para lograr efectos de salud (de las que tomó nota el Consejo Ejecutivo).<sup>12</sup> Al adoptar el Marco, se formularon nueve peticiones concretas al Director General en la resolución, las cuales se examinan en la presente evaluación. El camino hacia la adopción de la resolución comenzó unos años antes.
4. Después de varias consultas y documentos temáticos elaborados en 2013 y 2014 para llegar a un acuerdo sobre el planteamiento que debía adoptarse para la revisión de las políticas, se elaboraron sucesivos proyectos del Marco (abril de 2014, mayo de 2014 y enero de 2015). Se estableció un grupo de trabajo intergubernamental sobre el Marco como preparación para la Asamblea de la Salud de 2015 y, a continuación, otro grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta. El grupo intergubernamental de composición abierta se reunió dos veces de manera oficial (julio y diciembre de 2015), así como para celebrar consultas oficiosas previa solicitud. En una de esas consultas oficiosas en octubre, la Secretaría presentó un documento de trabajo sobre las implicaciones del Marco. En esas consultas pudieron escucharse opiniones diversas. En la reunión del Comité de Programa, Presupuesto y Administración del Consejo Ejecutivo, celebrada en enero

---

<sup>9</sup> Artículos 18, 33, 41 y 71 de la Constitución de la OMS.

<sup>10</sup> Y teniendo en cuenta aquellas de la Asamblea General de las Naciones Unidas o del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, según proceda.

<sup>11</sup> Documentos básicos, 48.<sup>a</sup> ed. Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 2014, págs.97-102.

<sup>12</sup> Véase el documento EB107/2001/REC/2, acta resumida de la duodécima sesión.

de 2016, se elaboraron planes para que el Comité presentase un texto consensuado del proyecto de marco y un proyecto de resolución a la 69.<sup>a</sup> Asamblea Mundial de la Salud que se celebraría en mayo del mismo año. También se elaboró un informe complementario sobre las implicaciones que tendría la aplicación del marco, incluidos los cálculos estimados, para la OMS. El objeto del informe fue ofrecer una visión general de las posibles implicaciones de la aplicación del Marco, describiendo sus consecuencias y efectos desde una perspectiva política, financiera y de recursos humanos en todos los niveles de la OMS.<sup>13</sup> En el informe se presentaba varios aspectos destacados del examen, algunas preocupaciones importantes que debían considerarse antes y durante la adopción del marco y unas conclusiones generales.

5. Al adoptarse la resolución, el Marco se convirtió en todo un precedente. Se trata del primer marco completo del sistema de las Naciones Unidas que abarca todo tipo de interacción con agentes no estatales, incluidas organizaciones no gubernamentales, entidades del sector privado, fundaciones filantrópicas e instituciones académicas. Existe por lo tanto un interés general por descubrir si el Marco puede servir de modelo para futuros marcos de otros organismos y programas de las Naciones Unidas en su colaboración con agentes no estatales y por conocer el efecto que puede tener un marco así.
6. La previsión fue que la adopción y aplicación del Marco modificaría el modo en que la OMS gestiona su colaboración con agentes no estatales, debido a ciertos cambios previstos en sus políticas, como:
  - el Marco se aplicaría a todas las colaboraciones con agentes no estatales, a diferencia de las políticas anteriores que se aplicaban únicamente a las colaboraciones con las entidades del sector privado y las ONG en relaciones oficiales.
  - Se aumentaría la transparencia registrando a los agentes no estatales (con información sobre objetivos, gobernanza y financiación de los agentes no estatales y descripción de las colaboraciones).
  - Sería necesario aplicar el Marco de modo coherente en los tres niveles de la Organización, en todas las regiones y con todas las asociaciones que formasen parte del mismo, mediante un flujo de trabajo electrónico, diligencia debida por la unidad central, una Guía para el personal y un proceso claro de toma de decisiones.
  - Gracias al Marco se aumentaría la rendición de cuentas de los Estados Miembros reforzando la vigilancia llevada a cabo por el Consejo Ejecutivo.
  - El Director General presentaría informes anuales sobre las colaboraciones con agentes no estatales.

### Contexto de la evaluación

7. La aplicación del Marco se produce en un periodo de cambios importantes para la OMS: la elección del nuevo Director General en julio de 2017, un periodo de transición en el que se nombró a un nuevo equipo directivo, la amplia labor estratégica sobre el 13.º Programa General de Trabajo (13.º PGT) y la transformación organizacional en curso. La aplicación también se produce en un periodo de cambios geopolíticos importantes.
8. Para hacer frente a esos cambios se ha modificado explícitamente el apetito y la tolerancia al riesgo, lo que ha dado lugar a un mayor nivel de gestión de riesgos.

---

<sup>13</sup> A/FENSA/OEIGM/4, Informe del Comisario de Cuentas sobre las implicaciones que para la OMS tendría la aplicación del Marco para la colaboración con agentes no estatales, marzo de 2016.

9. Existen motivos importantes para que la OMS refuerce su colaboración estratégica con agentes no estatales: externamente, el principal son las ambiciones que figuran en los ODS, e internamente, el avance desde el 12.º PGT (en particular, el efecto 6 y el producto 6.1.2.) a las metas de los tres mil millones que se derivan del 13.º PGT. El concepto de asociación para el desarrollo ha seguido evolucionando a raíz de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y la Declaración de Busan. Las asociaciones han evolucionado desde esas primeras concepciones, basadas en aumentar la eficacia, hasta convertirse en el centro del programa de desarrollo mundial. Eso es algo que se refleja en la inclusión de «Alianza Mundial» en el ODS 17. En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible también se dispone la necesidad de que esos diversos «aliados» para el desarrollo colaboren por una «*Alianza Mundial revitalizada [...] aglutinando a los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil, el sistema de las Naciones Unidas y otras instancias y movilizandolos todos los recursos disponibles*» para alcanzar un desarrollo sostenible para todos (UN 2015a: 28/§60).<sup>14</sup>
10. En la evaluación también se tiene en cuenta que el marco se establece mediante un acuerdo intergubernamental y no a través de una instrucción administrativa. Aunque los beneficios de los acuerdos intergubernamentales pueden ser obvios y fáciles de evaluar, la traducción de una política intergubernamental en la práctica administrativa presenta varias cuestiones y problemas de aplicación que pueden limitar la flexibilidad y el control de que dispone una organización (en la evaluación se reconocen las disposiciones del marco relativas a la flexibilidad necesaria (WHA69.10, párr. 73)).
11. La realidad de aplicar cambios en la estructura descentralizada de la OMS está bien documentada,<sup>15</sup> y la naturaleza de esa aplicación, cuando existe una responsabilidad institucional compartida en todos los niveles, amplía particularmente esas dificultades. Debido a la independencia e interdependencia que se observa entre los niveles de la OMS, la aplicación centralizada y descentralizada del Marco ha creado incoherencias, las cuales se analizan a continuación. Esas incoherencias se han agravado por la falta de un comité directivo específico encargado de la aplicación al inicio del proceso. El Grupo Mundial de Políticas podría haber desempeñado una función más importante en ese sentido y haber ofrecido un apoyo más visible y de alto nivel, unas cadenas de mando de reconocida eficacia y un control de toda la Organización, lo que hubiese servido para facilitar y orientar la aplicación del Marco.
12. En la evaluación se ha tenido en cuenta que es necesaria una disciplina organizacional para aplicar los cambios de comportamiento en toda la Organización y hacer obligatorios los procesos administrativos de importancia estratégica. A pesar de ello, en la evaluación se tuvo la impresión de que en la OMS existe una tolerancia institucional al incumplimiento de los procesos administrativos; si bien se reconocen los marcos correctivos existentes para reforzar el cumplimiento.
13. Para aplicar cualquier política y marco es necesario que se den las condiciones necesarias para el cambio. El equipo de evaluación señala la falta de todas esas condiciones para la aplicación del marco en su totalidad. Esas condiciones se exploran con más detalle a continuación, en la sección *Factores que afectan a la aplicación*.

## Ámbito

14. La presente evaluación de la *aplicación del Marco* abarca el periodo comprendido entre mayo de 2016 y mayo de 2019, y en ella se estudia la aplicación del Marco en todos los niveles de la OMS en sus interacciones con los diversos grupos de agentes no estatales que figuran en el Marco.

---

<sup>14</sup> <https://undocs.org/es/A/RES/70/1>.

<sup>15</sup> *World Health Organization (WHO), 2017-18 MOPAN Performance Assessment y Evaluation of WHO Reform (2011-2017), third stage*, de abril de 2017.

15. Los principales objetivos de la evaluación son:

- Evaluar la situación de la aplicación del Marco para la colaboración con agentes no estatales;
- Evaluar sus consecuencias en la labor de la Organización;
- Determinar los factores favorables y limitantes que afectan a los resultados;
- Ofrecer recomendaciones, según convenga, sobre el camino a seguir para lograr que el Marco se aplique de forma plena, coherente y sistemática.

16. La evaluación será de utilidad e interés para las partes interesadas de la OMS, así como para los Estados Miembros y los agentes no estatales. Nuestro propósito en la evaluación es proporcionar pruebas sólidas y contrastadas, adquirir conocimientos y formular recomendaciones que sean de utilidad para la OMS. Debido a la complejidad de las negociaciones intergubernamentales requeridas para acordar el Marco, al carácter confidencial de la cuestión estudiada, 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, nuestro equipo reconoce que la evaluación debe realizarse con sumo cuidado. En consecuencia, es importante subrayar desde el principio que en la evaluación no se evaluó el Marco como un marco en sí mismo, sino más bien su aplicación.<sup>16</sup>

## Metodología

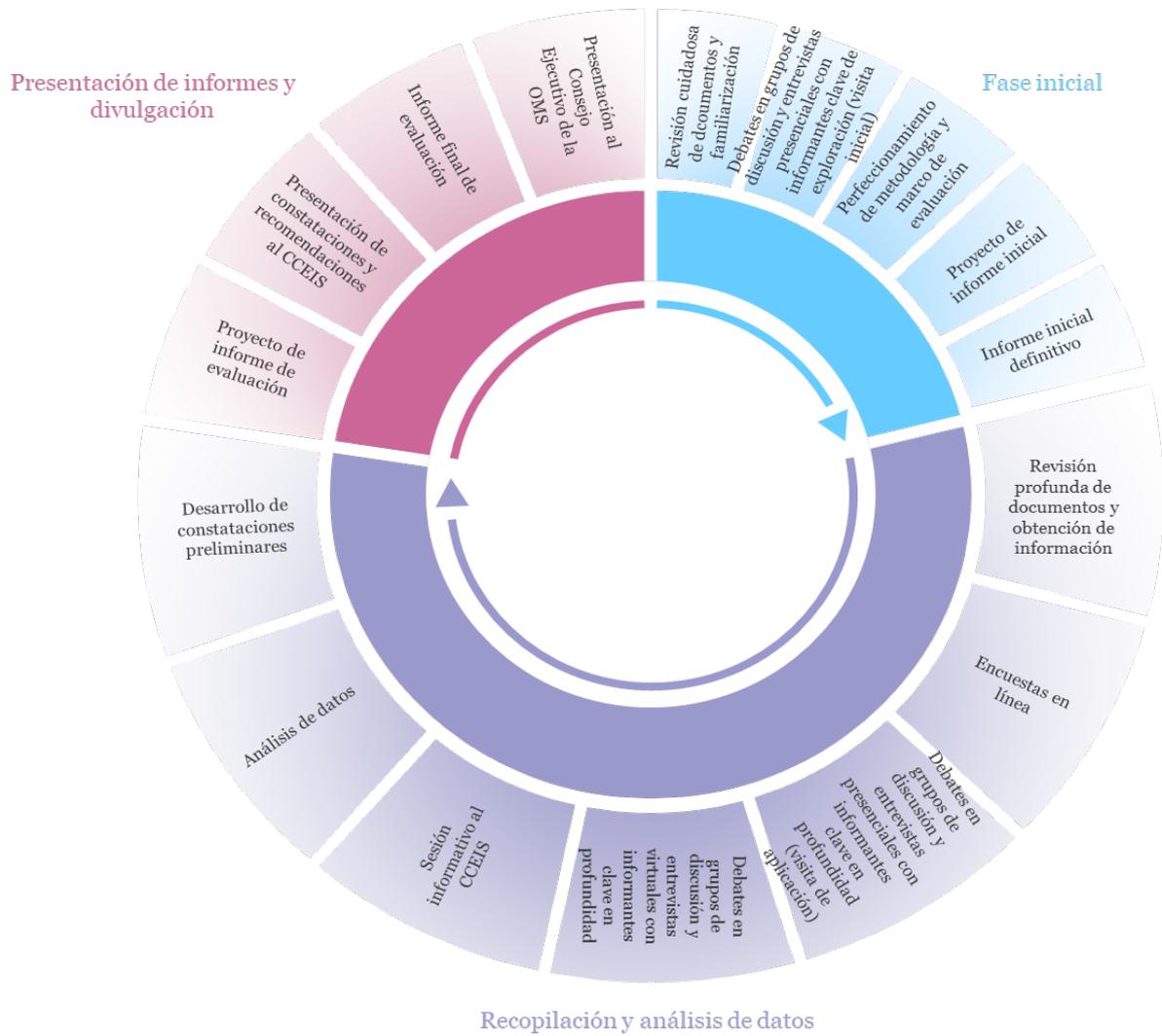
17. El planteamiento general es el de una evaluación formativa y pragmática con un apoyo teórico. A partir de una mirada retrospectiva, se elaboró una teoría de cambio a partir de la revisión de la documentación, de charlas con las partes interesadas y examinando datos (esto se analiza más adelante en el apartado dedicado a la teoría de cambio).

18. En la evaluación se aplicó un planteamiento con métodos mixtos en el que se combinaron varias fuentes de datos cualitativos y cuantitativos. La figura 1, a continuación, ilustra el ciclo de evaluación, tal como se ha llevado a cabo.

---

<sup>16</sup> Tal como se ha establecido en su mandato, se ha confirmado en la fase de adquisición y puesta en marcha con la Oficina de Evaluación y se ha documentado en el informe inicial aprobado.

Figura 1: Ciclo de evaluación



19. Las fuentes de datos son: *i*) una revisión de los documentos fundamentales para el Marco; *ii*) entrevistas presenciales y virtuales y grupos de discusión con las partes interesadas principales (personal directivo superior de la OMS, la unidad especializada encargada del proceso ordinario de diligencia debida y la evaluación de riesgos, la Oficina del Asesor Jurídico y otros miembros del personal técnico pertinentes de la OMS en los tres niveles de la Organización, como los coordinadores designados para el Marco y los funcionarios técnicos designados para relaciones oficiales); *iii*) debates en grupos de discusión con los coordinadores de la misión en Ginebra; *iv*) una encuesta en línea en la que se solicitaba información documentada a todos los Estados Miembros, en los seis idiomas oficiales de la Organización y gestionada mediante una plataforma electrónica de la OMS protegida por contraseña, y a los agentes no estatales en relaciones oficiales. También se elaboró una lista de algunos de los agentes no estatales que todavía no podían colaborar con la OMS. Las entidades que actúan como centros colaboradores también fueron encuestadas en relación con el Marco, como parte de una evaluación interna simultánea más amplia de los centros de colaboración de la OMS; por otra parte, se utilizó un instrumento de encuesta independiente para los representantes de la OMS. En la figura 2 se muestra un cuadro de los datos utilizados.

	Categoría de las partes interesadas	Clasificación	Instrumento	Tamaño de muestra	Fuente
Órgano deliberante	Estados Miembros	Estados Miembros	Encuesta a Estados Miembros	194	
			Debates en grupos de discusión regionales	5 debates en grupos de discusión	
Marco externo	Relaciones oficiales	ONG	Encuesta a agentes no estatales con relaciones oficiales	217	Registro público
		Fundaciones filantrópicas			
	Centros colaboradores	Instituciones académicas	Encuesta a centros colaboradores	822	Base de datos mundial
	Agentes no estatales (excepto los que mantienen relaciones oficiales)	Sector privado	Encuesta a agentes no estatales	Datos secundarios	Datos secundarios
		ONG			
Fundaciones filantrópicas					
	Instituciones académicas				
Marco interno	Personal de la OMS	Directores regionales	Entrevistas a informantes clave	5	
		Representante de la OMS	WR Survey	127	Lista interna
		Funcionario técnico designado	Revisión de documentos y entrevistas a informantes clave	Unidades técnicas regionales y alianzas vigentes	WHE/GMG/UH-G/HS/ENT/SM/HMM/CFD/FWC/ET/WSI/UN/ARC/P-MNCH/UNITAID...
	Coordinadores Marco	Unidad especializada en debida diligencia y evaluación de riesgos			
	Encargados de procesos en la OMS			Asesor Jurídico/HRD/FN-M/CRM	

Figura 2: Cuadro de datos

20. Las constataciones, conocimientos adquiridos, conclusiones y recomendaciones se derivan de esos datos estructurados. Esos datos complementarios sirven para apoyar el análisis, la triangulación y la validación de los datos. Entre ellos figura:

- una revisión de más de 120 documentos;

- entrevistas con informantes clave realizadas en la visita inicial a finales de septiembre y en la visita principal posterior a la Sede de mediados de octubre para recopilar datos; entre ellas, más de 150 entrevistas con una amplia variedad de personal de la OMS;
- y una encuesta en línea realizada entre los asociados con las siguientes muestras, poblaciones y tasas de respuesta: 34 Estados Miembros, de 194 (17,5% de tasa de respuesta); 61 agentes no estatales en relaciones oficiales, de 217 (28,1%); 26 representantes de la OMS, de 127 (20,5%), y 309 centros colaboradores, de 822 (37,6%).

#### 21. Respuestas a la encuesta por región

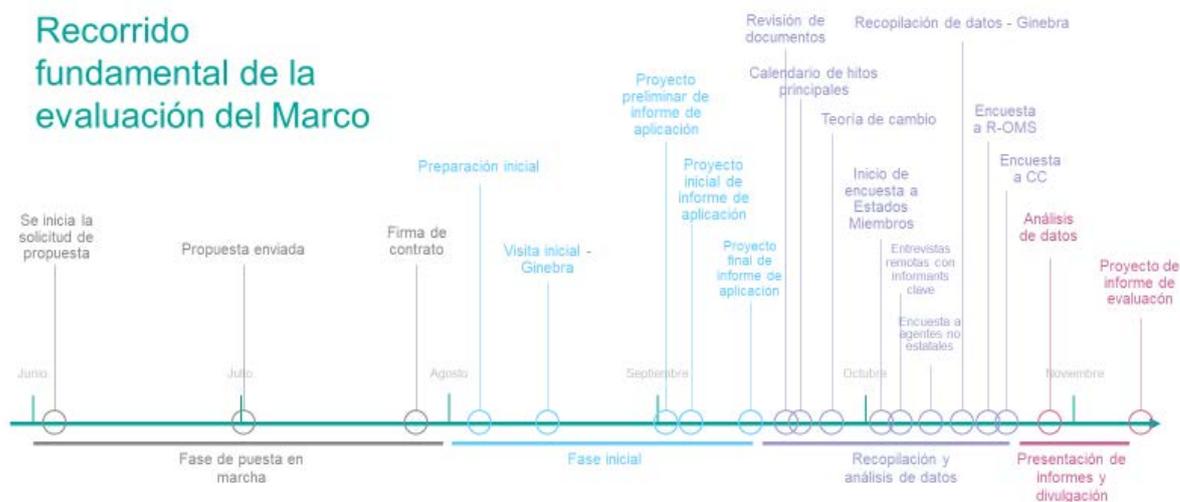
	EM	R-OMS	CC
AFRO	5	9	11
AMRO	7	-	64
EMRO	1	4	11
EURO	12	5	120
WPRO	5	3	71
SEARO	4	5	32

#### Respuesta a la encuesta de agentes no estatales, por tipo

Organización no gubernamental	55
Otros	3
Fundación filantrópica	2
Asociación empresarial internacional	1

22. El principal instrumento de evaluación es el marco/matriz analítico de evaluación (véase el anexo 7, en la versión en inglés) que se estructura de la forma habitual en torno a los criterios de evaluación estándar de pertinencia, eficiencia, eficacia, efectos y sostenibilidad. Combina los criterios de evaluación OCDE/CAD con los criterios de evaluación adoptados específicamente para los requisitos de la OMS/Marco, centrados en las esferas principales de interés para la Asamblea Mundial de la Salud y otras partes interesadas de alto nivel, como se resume en el mandato de la evaluación (véase el anexo 1, en la versión en inglés).
23. En el planteamiento, la metodología y los métodos de evaluación se tiene en cuenta el calendario de la presente evaluación, su alcance y sus recursos, así como la viabilidad y el coste de oportunidad vinculado a la inclusión de otros criterios o métodos alternativos. En el anexo 2 (en la versión inglesa) se resumen los criterios seleccionados y el modo en que se han aplicado a la presente evaluación. Dada la aplicación relativamente reciente del Marco, las líneas de investigación relativas a la pertinencia, efectividad, eficiencia y coherencia estarán más orientadas al pasado; mientras que las relativas a sostenibilidad y efectos, al futuro. En la siguiente figura 3 se ilustra el recorrido fundamental del marco temporal, desde agosto hasta noviembre.

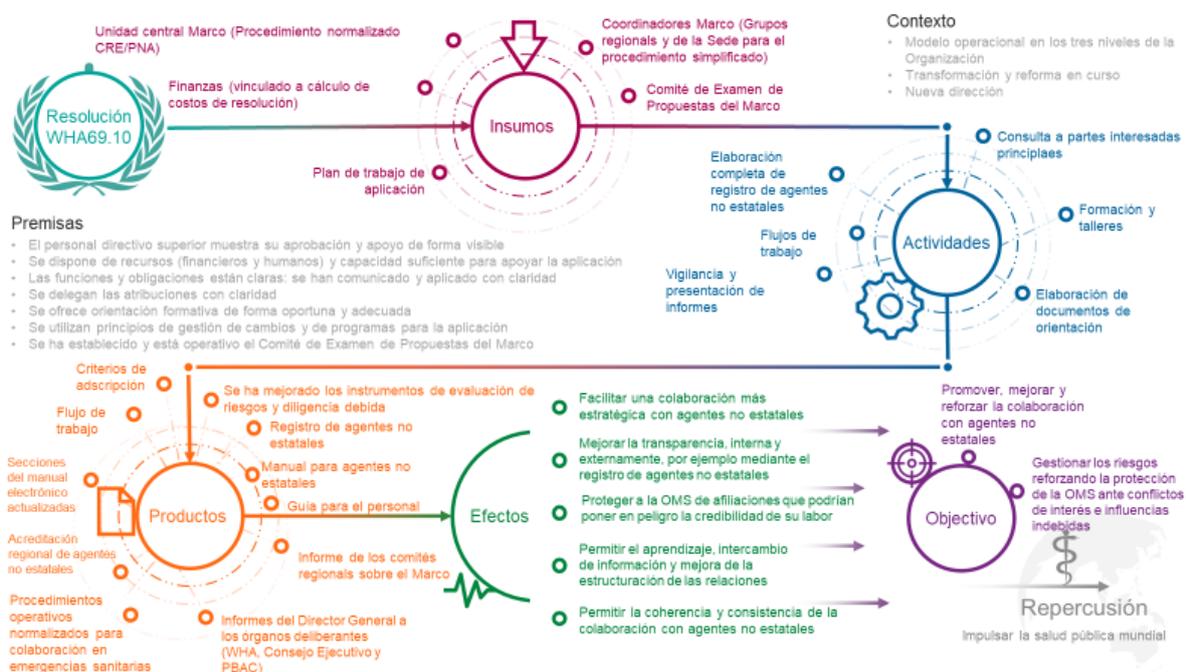
Figura 3: Recorrido fundamental de la evaluación del Marco



### Teoría de cambio

24. A fin de que todos comprendan con claridad el tema que se evalúa, y de orientar y estructurar así la evaluación, durante la fase inicial se elaboró una teoría de cambio a partir de una mirada retrospectiva, en colaboración con el personal de la unidad especializada encargada del proceso ordinario de diligencia debida y la evaluación de riesgos, así como con la Oficina de Evaluación de la OMS. La teoría acordada se ilustra en la figura 4. La ventaja de utilizar una mirada retrospectiva para elaborar la teoría de cambio fue el poder trabajar con un amplio grupo de partes interesadas, relacionar ese trabajo con otras formas de datos y asegurar así que la teoría de cambio no es simplemente una construcción teórica, sino que representaba también la realidad de la aplicación del Marco hasta la fecha; en definitiva, satisfacer las necesidades de una evaluación pragmática. La reconstrucción comenzó con la resolución, las aportaciones y actividades, y los productos y efectos destinados a cumplir con el objetivo general. En cada etapa se reconocieron elementos clave en colaboración con el personal de la OMS particularmente pertinentes: actividades específicas o productos clave obtenidos en el recorrido hacia el objetivo general. Esos elementos se destacan en la figura que aparece a continuación y se examinan en el marco de la evaluación en torno a los criterios de evaluación estándar de pertinencia, eficiencia, eficacia, efectos y sostenibilidad señalados anteriormente. Además, elaborar la teoría de cambio de forma colaborativa durante el periodo inicial de la evaluación supuso la dificultad añadida de descubrir y examinar las ideas preconcebidas, lo que aportó mayor solidez a la teoría de cambio. Ese planteamiento colaborativo y reflexivo para elaborar un modelo de teoría de cambio funciona bien en evaluaciones con apoyo teórico diseñadas también para hacer frente a problemas y dificultades reales, y en aquellas incipientes o en transformación.

Figura 4: Teoría de cambio del Marco



## Análisis de datos

25. En el marco de evaluación (anexo 7, en la versión en inglés) se analizaron los datos de fuentes complementarias mediante métodos de triangulación, como la referencia cruzada de diferentes fuentes de datos (entrevistas, debates en grupos de discusión, encuestas, documentación y talleres de partes interesadas) o la triangulación en el equipo de evaluación, y se utilizaron procesos de recopilación de datos posteriores individuales y en equipo, incluido un día de análisis en equipo. Mediante la triangulación se comprobó la coherencia de los resultados, si bien cabe señalar que las incoherencias no debilitan necesariamente la credibilidad de los resultados sino que reflejan la sensibilidad de diferentes tipos de métodos de recopilación de datos y los diversos contextos en los que trabaja la OMS. Gracias a esos procesos se han contrastado y validado los datos, se han detectado las posibles carencias y ha sido posible establecer tendencias comunes y detectar puntos de vista divergentes. La estrecha colaboración entre el director de la evaluación y la unidad central del Marco durante toda la evaluación hizo posible expresar opiniones sobre las primeras constataciones de la evaluación y proseguir con el proceso de colaboración.

## Limitaciones

26. Aunque se ha dado a conocer la información disponible, el equipo de evaluación señala la escasez de datos concretos, lo que limita la eficacia. El equipo de evaluación señala las siguientes limitaciones:

- 1) Escasez de datos: faltaban datos para supervisar, seguir y evaluar con precisión todos los elementos de la cadena de resultados; desde el seguimiento de las actividades básicas hasta los resultados (véase la recomendación 5). En particular:
  - 1.1. El archivo y la grabación de datos no son sistemáticos, no están estandarizados y a menudo son analógicos (por ejemplo, basados en un sistema de correo electrónico).
  - 1.2. Disponibilidad limitada de datos accesibles y estructurados sobre efectos/resultados de la diligencia debida y evaluaciones de riesgos. Eso se ha agravado por problemas de

confidencialidad de datos, lo que en algunos casos ha limitado el acceso a los mismos. Como consecuencia, la labor de evaluación se ha visto dificultada constantemente.

- 1.3. Datos limitados sobre los efectos y la sostenibilidad; aunque no es algo sorprendente (dado el tiempo que lleva aplicándose el Marco y la naturaleza cambiante de la evaluación), ha limitado la posibilidad de evaluar esos criterios.

Para subsanar ese problema durante la evaluación, se trabajó especialmente en crear grupos de datos a partir de fuentes del pasado, siempre que sus datos fuesen accesibles, comparables y fiables.

- 2) Existe un número desconocido de agentes no estatales (sin contar los que han establecido relaciones oficiales con la OMS) que colaboran formalmente con los tres niveles de la Organización y que no se han estado registrando ni supervisando de forma universal ni sistemática. La falta de datos del registro, como se consideró inicialmente, sirve de ejemplo al respecto. A pesar de haber consultado diferentes datos, no ha sido posible obtener una muestra representativa de esa población de agentes no estatales que podría haberse utilizado para realizar encuestas. Por ejemplo, se intentó elaborar una lista de población a partir de los procesos de aprobación de los agentes no estatales a nivel de oficinas regionales, pero resultaron no ser lo suficientemente completos, consistentes o exhaustivos como para servir de muestra. Cuando los datos lo permitieron, principalmente analizando las aprobaciones en la Oficina del Director General y en las oficinas regionales, se realizaron algunos trabajos de análisis. Así, los datos sobre agentes no estatales que no mantienen relaciones oficiales con la OMS se limitan a la información secundaria obtenida del personal de la OMS.
- 3) La evaluación se apoya principalmente en la información secundaria de la Región AMRO/OPS, incluidos los informes exhaustivos sobre la aplicación del Marco presentados sistemáticamente a los órganos deliberantes de la OPS. Con todo, esos datos no pudieron triangularse con los datos primarios.
- 4) En general, las tasas de finalización de la encuesta fueron bajas. En consecuencia, los datos de encuestas se comprobaron y triangularon con otros datos para confirmar su validez.
- 5) El plazo para realizar la evaluación fue de agosto a noviembre. Debido a ello, se utilizó un equipo experimentado que conocía la OMS y que podía trabajar simultáneamente en diversos ámbitos. También se adaptaron el planteamiento y la metodología de la recopilación y análisis de datos.
- 6) Los criterios para evaluar el avance en la aplicación del Marco en sus diversos niveles se desarrollaron posteriormente. Se basaron en la cuantificación de la información recopilada cualitativamente.
- 7) Interpretación de los datos de la encuesta, debido al inevitable sesgo de los datos proporcionados como consecuencia de las diferentes percepciones.
- 8) Conocimiento del Marco por algunas partes interesadas: según información obtenida de diversas fuentes de datos clave, el conocimiento del Marco y su aplicación no está unificado y, en algunos casos, es limitado. El marco de evaluación utilizado para analizar los datos se alimentó de las tres diferentes fuentes de datos y se utilizó para organizar y preparar un cuadro de datos en relación con las preguntas de alto nivel de la evaluación. En la evaluación se obtienen constataciones por temas a partir del análisis. Gracias a ellos, se determinan los factores que afectan a todo el sistema y que son relevantes para la efectividad y el efecto de la aplicación del Marco. Se aplican tres tipos de métodos de triangulación: referencias cruzadas de diferentes fuentes de datos (entrevistas, debates en grupos de discusión, encuestas, talleres de partes interesadas y documentación); triangulación dentro del equipo, y el propio proceso de verificación de constataciones e información posterior a la recopilación de datos por los

miembros del equipo de evaluación. Como parte de la verificación y validación realizadas por el equipo, se celebró un día de análisis en el que se examinaron sistemáticamente los datos para comprobar y establecer las principales constataciones en conjunto. La garantía de calidad sobre ese proceso la realizó un miembro externo del equipo, Nick York. Mediante la triangulación se comprobó la coherencia de los resultados, si bien cabe señalar que las incoherencias no debilitan necesariamente la credibilidad de los resultados sino que reflejan la sensibilidad de diferentes tipos de métodos de recopilación de datos y los diversos contextos en los que trabaja la OMS. Gracias a esos procesos se comprobó la validez de los datos, se establecieron tendencias comunes y se descubrieron opiniones divergentes. También pudo comprobarse la validez de los datos y de las constataciones preliminares gracias al intercambio de opiniones entre el director de la evaluación y los colegas de la unidad especializada encargada del proceso ordinario de diligencia debida y la evaluación de riesgos (CRE/PNA) sobre las constataciones.

### Presentación de informes

27. Como se ha señalado anteriormente, las constataciones preliminares se presentaron al director de la evaluación y a la unidad especializada encargada del proceso ordinario de diligencia debida y la evaluación de riesgos, seguidas de un proyecto de informe con las constataciones principales, conclusiones y recomendaciones para su examen y la presentación de observaciones al respecto. El presente informe final se apoya en las observaciones presentadas por la OMS. Como parte del proceso normalizado de respuesta de la dirección, existe la posibilidad de presentar comentarios.

### Garantía de calidad

28. Los procesos de garantía de calidad se utilizan para revisar regularmente los avances con el director de la evaluación, cumplir las normas de garantía de calidad y presentación de informes del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas y disponer de procesos y pruebas de calidad interna propios, así como de un planteamiento transparente y sistemático ante las observaciones de la OMS durante la evaluación, incluido un instrumento de seguimiento de los documentos para poder presentar comentarios. Además de solicitar a la OMS que nos presente sistemáticamente su opinión sobre nuestra labor durante la evaluación, también le agradeceríamos la oportunidad de conocer su opinión una vez finalizado el proyecto, con miras a mejorar nuestra forma de trabajo y el ciclo de evaluación y aprendizaje.

### Cuestiones éticas

29. IOD PARC tiene un código ético de conducta que todos los miembros del equipo firman y respetan. En el código se describen los principios éticos mínimos que encuadran nuestro trabajo y se resume el comportamiento esperado en el proceso de evaluación. Si se solicitan, pueden obtenerse copias del código. Durante la presente evaluación no hemos tenido ningún problema ético inesperado. Además, hemos solicitado el consentimiento verbal a los participantes antes de comenzar los debates en grupos de discusión y las entrevistas con informantes clave y, cuando era pertinente, les hemos asegurado que sus declaraciones se tratarían de forma confidencial y anónima.

## Constataciones principales

30. En la evaluación se obtuvieron las siguientes constataciones, organizadas conforme los criterios de evaluación del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas, en las que se destacaban tanto los logros como las carencias en la aplicación del Marco hasta la fecha. Fueron las siguientes:

### Pertinencia

31. En la evaluación de la pertinencia se estudia el grado en que los determinados planes y medidas se adecuan a los objetivos y ambiciones del Marco y a las necesidades del personal y de los asociados. Se estudia la medida en que la aplicación cumple los requisitos establecidos en la

resolución WHA69.10 y la forma en que el diseño del Marco ha apoyado, ayudado u obstaculizado la aplicación.

32. En la presente sección se abordan dos cuestiones clave de la evaluación: 1) En qué grado se adecuan claramente los planes y medidas diseñados para aplicar el Marco a sus objetivos generales (es decir, el doble objetivo de promover y reforzar la colaboración con los agentes no estatales y de proteger a la OMS de los riesgos que suponen los conflictos de interés y las influencias indebidas); y 2) en qué grado responden los planes y medidas de aplicación del Marco a las necesidades señaladas por el personal y los asociados.

### 1.1 ¿En qué grado se adecuan claramente los planes y medidas diseñados para aplicar el Marco a sus objetivos generales?

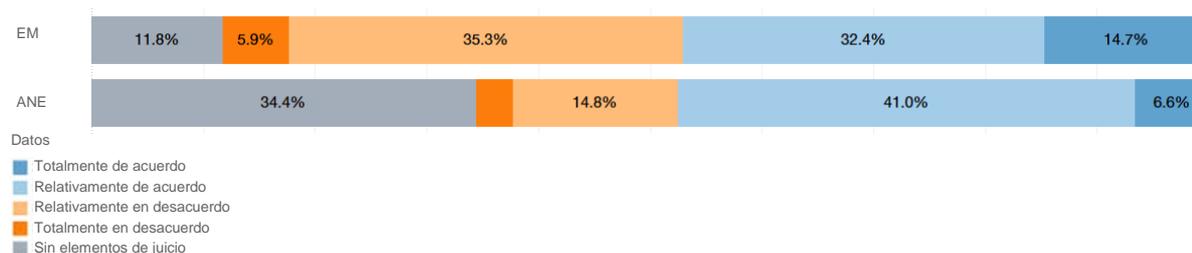
33. **En comparación con las políticas de colaboración con los diferentes agentes no estatales separadas e independientes de antes, el Marco es un instrumento coherente e integrado.<sup>17</sup> Es el primer marco completo del sistema de las Naciones Unidas que abarca la interacción con cuatro categorías de agentes no estatales (organizaciones no gubernamentales, entidades del sector privado, fundaciones filantrópicas e instituciones académicas) y políticas concretas para cada categoría. Tras la aprobación de la resolución se emprendieron determinadas medidas de apoyo, aunque algunas de ellas no se aplicaron o no se aplicaron plenamente. Eso afectó el grado en que se tuvo presente de forma clara el doble objetivo del Marco en el diseño de las acciones de aplicación.**
34. Tras la adopción, la Asamblea Mundial de la Salud solicitó la aplicación del Marco inmediata y al Director General que *«en colaboración con los directores regionales, adopte todas las medidas necesarias para aplicar plenamente el Marco para la colaboración con agentes no estatales de forma coherente y sistemática en los tres niveles de la Organización, con miras a lograr el funcionamiento pleno en un plazo de dos años»*.<sup>18</sup> La Asamblea Mundial de la Salud solicitó al Comité Consultivo de Expertos Independientes en materia de Supervisión (CCEIS) que siguiese de cerca los avances en la aplicación del Marco.
35. **Se considera que la Secretaría de la OMS no ha estado bien preparada para aplicar el Marco tras la adopción de la resolución. Parece haberse adoptado una iniciativa para aplicar plena y completamente el Marco y los procedimientos operativos.** Los informantes claves entrevistados comentaron sistemáticamente que el proceso de negociación del Marco había sido largo y complejo y que la OMS parecía no haber estado suficientemente preparada para traducir la política en la práctica, habida cuenta de la inminente aprobación de la resolución. Como se ilustra en la figura 5, el 47,1% de los Estados Miembros que participaron en la evaluación consideraban que la OMS estaba preparada para aplicar el Marco. El 47,6% de los agentes no estatales que participaron en la evaluación consideraban que la OMS estaba preparada, y un 34,4% dijo no tener información suficiente para expresar ninguna opinión.

---

<sup>17</sup> 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).

<sup>18</sup> WHA69.10, Marco para la colaboración con agentes no estatales, 28 de mayo de 2016.

Figura 5: Opiniones de las partes interesadas sobre si la OMS estaba preparada para adoptar y aplicar la resolución del Marco (WHA69.10) en el momento de su aprobación.



36. **No existe una estrategia general de actuación en la Organización para colaborar con agentes no estatales, es decir una estrategia con medidas concretas para situar y ajustar el Marco a modo de marco de trabajo y para traducir sus objetivos generales en un plan concreto, viable y bien escalonado que sirva de guía a la Organización cuando colabora con esos agentes.** Aunque el Marco proporciona la base necesaria para colaborar de forma equilibrada y activa con agentes no estatales, una estrategia general con objetivos para la colaboración de la OMS con agentes no estatales podría servir de motor para fomentar un papel más activo de la OMS y aumentar sus oportunidades de colaboración con agentes no estatales.<sup>19</sup> Esa falta de una estrategia general de colaboración representa una carencia importante, y es que con ella se podría orientar a la OMS y a sus unidades técnicas hacia la adopción de un planteamiento más activo en la colaboración con agentes no estatales, con miras a ejecutar su mandato y a garantizar que en cualquier proceso de planificación de las unidades técnicas se tuviese en cuenta la colaboración estratégica con los agentes no estatales. Aunque todas las dependencias y oficinas técnicas de la OMS colaboran con agentes no estatales, la OMS no establece, a nivel institucional, prioridades u objetivos para su colaboración con agentes no estatales con los que colaboran múltiples partes de la Organización, ni coordina esa colaboración. Los Estados Miembros que participaron en la encuesta señalaron la ausencia de esa estrategia.<sup>20</sup> El equipo de evaluación ha sido informado de que se está redactando una estrategia de participación.
37. **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. El 21 de diciembre de 2017 se aprobó internamente un plan de aplicación retrospectiva para el periodo del 28 de mayo de 2016 al 31 de diciembre de 2018, pero su uso y valor ha sido limitado.** El plan no es suficientemente práctico para servir de base a una aplicación coherente y sistemática del Marco, en particular debido al aparente lapso de 18 meses desde la adopción de la resolución hasta la aprobación del proyecto de plan, y a lo poco que se ha comunicado y utilizado el plan como instrumento de aplicación.
38. Antes de la adopción del Marco, en una auditoría externa realizada en marzo de 2016 sobre las implicaciones de su aplicación, se detectó la necesidad de que la OMS dispusiese de una estrategia de aplicación en toda la Organización, en particular en las oficinas regionales y oficinas en los países, donde las colaboraciones con los agentes [no estatales] eran más evidente.<sup>21</sup>
39. En su primera reunión después de la adopción del Marco, celebrada el 19 de diciembre de 2016, el CCEIS señaló que «examinará con interés el plan detallado para la aplicación del Marco, en particular los controles operacionales para garantizar la coherencia en lo que respecta a la

<sup>19</sup> FENSA implementation PM Framework.

<sup>20</sup> Datos de encuesta; representante de Estado Miembro.

<sup>21</sup> External Audit Report on the implications for WHO of the implementation of the framework of engagement with Non-State actors (FENSA); marzo de 2016.

*aplicación de las medidas relacionadas con el proceso de diligencia debida, la evaluación de los riesgos y la adopción de decisiones en toda la Organización».*<sup>22</sup>

40. **En los 18 meses posteriores a la adopción del Marco, el CCEIS observó sistemáticamente la ausencia de un plan de aplicación general y presentó asesoramiento y peticiones a ese respecto al Comité de Programa, Presupuesto y Administración del Consejo Ejecutivo.** En su reunión del 15 de mayo de 2017, casi un año después de la adopción del Marco, el CCEIS subrayó la «*necesidad inmediata de que el Grupo Mundial de Políticas apruebe el plan de aplicación pormenorizado del Marco, en el que se determinan los entregables concretos y las fechas de aplicación*».<sup>23</sup> El 8 de diciembre de 2017, el CCEIS señaló que «*... a falta de un plan estructurado y cohesivo de gestión del proyecto para la aplicación del Marco, donde se definan claramente el alcance del plan, entregables concretos, los principales hitos, calendarios, un presupuesto aprobado e informes de situación, no estará en disposición de dar seguridades a los Estados Miembros, dado que no puede evaluar si la Organización está bien encaminada para que en mayo de 2018 se haya aplicado el Marco. Seguirá monitoreando los progresos registrados en esta esfera*».<sup>24</sup>
41. 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. **El plan parece ser de carácter retrospectivo y algo incompleto a los efectos de planificación y gestión de la aplicación del Marco en toda la Organización.** El plan del proyecto de aplicación del Marco se creó el 13 de diciembre de 2017, tres días laborales después del informe del CCEIS. Se aprobó internamente seis días laborales más tarde y se estipuló que las fechas de inicio y conclusión del proyecto serían el 28 de mayo de 2016 y el 31 de diciembre de 2018, respectivamente.
42. En el cuadro 1 se ofrece una sinopsis de todos los componentes del plan. Ante todo, en el plan se establece como prioridad fundamental, en la sección de actividades previstas para el siguiente periodo, la elaboración de un presupuesto y un plan de proyecto para la aplicación del Marco. El equipo de evaluación no ha recibido ninguna prueba de que se haya concluido esa tarea.

Cuadro 1: Componentes del proyecto de aplicación del Marco aprobado en diciembre de 2017.

Componente	Situación en relación con la conclusión/comentarios
0 Tarjeta de identificación de solicitud de proyecto	La fecha de solicitud de proyecto se establece el 24 de noviembre de 2017. Es decir, 18 meses después de que se adoptara la resolución del Marco.
1.1 Plan de proyecto	Se enumeran los entregables pero no se proporciona el coste total del proyecto ni se nombra a ningún jefe de proyecto o jefe de proyecto en funciones.
2.1 Plan detallado de proyecto	Se adjunta una versión preliminar del proyecto del plan.
2.2 Presupuesto	Se conocen las esferas de gasto, aunque sin desglose de costos; únicamente gastos de algunos artículos hasta la fecha. Por lo que se ha podido comprobar, se habían gastado unos US\$ 2,3 millones, de un presupuesto total de US\$ 12,8 millones, en el momento en que se aprobó el plan, lo que dejaba un saldo aproximado de US\$ 10,5 millones.

<sup>22</sup> EBPBAC25/2: Informe del Comité Consultivo de Expertos Independientes en materia de Supervisión, 19 de diciembre de 2016.

<sup>23</sup> EBPBAC26/2: Informe del Comité Consultivo de Expertos Independientes en materia de Supervisión: Informe anual, 15 de mayo de 2017.

<sup>24</sup> EBPBAC27/2: Informe del Comité Consultivo de Expertos Independientes en materia de Supervisión, 8 de diciembre de 2017.

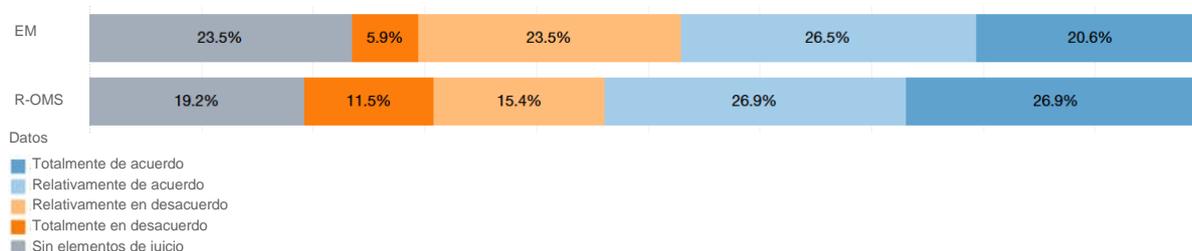
2.3 Recursos	Se indican los recursos humanos. Se indican en una lista los nombres y títulos/funciones de las personas de la unidad especializada, pero no de otros empleados de la Organización, como los coordinadores del Marco y el equipo informático de gestión de la colaboración mundial del Marco.
2.4 Gobernanza	Se indican los miembros del Comité Directivo (nombres y cargos). En enero de 2018 se realizó el proyecto del mandato para el comité directivo.
3.1 Cuestiones de riesgos y dirección	Se detectan los riesgos y se proponen medidas para atenuarlos. Las medidas se actualizaron por última vez en febrero de 2018.
3.2 Registro de elementos de medida	No se han enumerado medidas.
3.3 Situación del proyecto	Se determinaron cuatro metas clave: se adoptó la resolución WHA69.10; Registro de agentes no estatales, revisión de las relaciones oficiales en línea con el Marco y prueba en el terreno de una Guía para el personal. Los tres primeros se han marcado como «completos». Aunque se trata de hitos relevantes, solo abarcan el primer año de aplicación (mayo 2016 – agosto 2017).
4.1 Lecciones aprendidas consolidadas	No se han indicado lecciones.
Lista de verificación del proyecto	La lista de verificación muestra las actividades pendientes de la Fase 1 (Iniciación), Fase 2 (Planificación) y Fase 3 (Ejecución).
Evaluación opcional posterior al proyecto	No figuran planes para una evaluación opcional posterior al proyecto.

43. De resultados de la aprobación del plan **se estableció un comité directivo para supervisar su aplicación. El comité se reunió el 12 de enero y el 18 de febrero de 2018, pero no se dispone de pruebas de ninguna reunión anterior o posterior.** No hay pruebas convincentes de que se haya trabajado o supervisado satisfactoriamente el plan aprobado. Las entrevistas con informantes clave confirmaron que la mayoría del personal de la OMS desconocía el plan de aplicación del Marco y que no estaba supervisando su aplicación ni presentando informes al respecto. Algunos informantes indicaron que no se habían tenido suficientemente en cuenta los aspectos prácticos de la aplicación durante la negociación del Marco, y que no se habían utilizado principios de buena gestión de proyectos y de cambio para facilitar su aplicación una vez aprobado.
44. Las respuestas en las encuestas son bastante diversas. Casi un tercio (29,4%) de los Estados Miembros que respondieron a la encuesta en línea consideraban que los planes de aplicación no se habían establecido sobre la base de principios sólidos de gestión de proyectos, mientras que un 23,5% manifestó no tener información suficiente para opinar al respecto (figura 6). Algunos mencionaron explícitamente las preocupaciones formuladas por el CCEIS en los 18 meses posteriores a la adopción de la resolución: «... a diciembre de 2017, el CCEIS todavía registraba en sus informes a los órganos deliberantes preocupaciones sobre la ausencia de un plan de gestión de proyecto para la aplicación, lo que parece sugerir que el plan no estuvo preparado hasta bien iniciado el proceso de aplicación».<sup>25</sup>
45. De forma análoga, un 26,9% de los representantes de la OMS consideraba que los planes de aplicación no se establecían sobre la base de principios sólidos de gestión de proyectos, y la misma proporción no tenía información sobre la que apoyarse para formular observaciones, pero más de la mitad (53,8%) consideraba que los planes sí que se basaban en principios sólidos de gestión de proyectos. Con todo, esa diferencia de opiniones podía deberse a que los planes se habían realizado

<sup>25</sup> Datos de encuesta; representante de Estado Miembro.

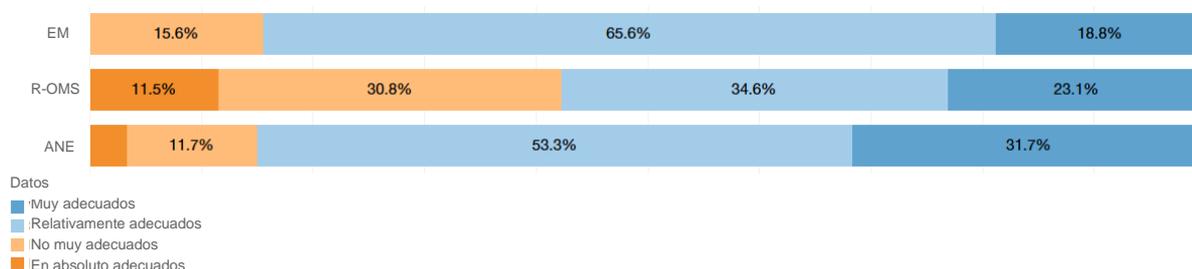
a nivel regional o a partir del plan mundial discutido anteriormente, el cual había sido desarrollado en junio de 2016<sup>26</sup> pero no se había aprobado hasta diciembre de 2017 (18 meses después).

Figura 6: Opiniones de las partes interesadas sobre si los planes de aplicación se establecieron sobre la base de principios sólidos de gestión de proyectos.



46. **A falta de un plan aprobado y coherente que permita el seguimiento de los resultados del Marco, no es posible evaluar sistemáticamente en qué medida se está apoyando el doble objetivo del Marco.** Los Estados Miembros (84,4%) y los agentes no estatales que actualmente mantienen relaciones oficiales con la OMS (85%) se muestran notablemente positivos en cuanto a la adecuación de los planes y medidas destinados a la aplicación del Marco a los objetivos generales del mismo. Ahora bien, los representantes de la OMS tienen una opinión claramente menos positiva: poco más del 40% cree que los planes y medidas no se han adecuado correctamente a los objetivos (figura 7).

Figura 7: Opiniones de las partes interesadas en cuanto al grado general en que los planes y medidas diseñados para aplicar el Marco hasta la fecha se adecuan claramente a los objetivos generales del mismo.



47. **Se emprendieron varias medidas para aplicar el Marco, aunque más centradas en la gestión de riesgos que en la habilitación de compromisos, al menos inicialmente.** Esa es la percepción del personal y de los Estados Miembros. El personal expresó opiniones diversas: desde unas menos favorables (el Marco terminaría impidiendo el refuerzo de la colaboración, debido al miedo a los riesgos que tenía el personal) hasta otras más positivas (el objetivo del Marco no era impedir la colaboración sino gestionarla eficazmente). Muchos de los funcionarios entrevistados señalaron, por ejemplo, que el Marco era un instrumento razonable y sólido para apoyar la colaboración y tomar decisiones.

48. El personal considera que, bajo el liderazgo del Director General, se está cambiando el tono y el enfoque de la aplicación del Marco, e indica que aunque en un principio el Marco versaba más sobre la gestión de riesgos, actualmente se están haciendo ajustes para reforzar la colaboración al aplicar el Marco.

<sup>26</sup> Comité Directivo del proyecto de aplicación del Marco y Comité de Revisión de las Propuestas del Marco (FPRC), 11 de enero de 2018, Informe resumido.

49. Asimismo, los Estados Miembros señalaron que se habían adoptado muchas medidas de representantes de la OMS para aplicar el Marco y que este había servido de guía importante y práctica para la colaboración de la OMS con los agentes no estatales<sup>27</sup>
50. Algunos de los Estados Miembros y los agentes no estatales encuestados señalaron que el Marco no estaba ayudando a la OMS a avanzar de manera ágil y dinámica y que eso acarrearía el riesgo de obstaculizar la ventaja comparativa futura de la OMS en materia de salud pública. En opinión de esos encuestados, esa falta de agilidad y capacidad para actuar rápidamente y lograr efectos sanitarios significativos podría debilitar la posición de la OMS como uno de los principales actores de influencia en la salud mundial. También se indicó que parecía que el Marco se utilizaba para justificar la reticencia a avanzar hacia determinadas colaboraciones. Esa política percibida externamente se describió como una cultura de aversión al riesgo, más que de gestión de riesgos en términos de conflicto de intereses percibido, y parecía ser general a toda la Organización.<sup>28,29</sup>
51. Frente a esa opinión, otros agentes no estatales se mostraron más positivos en su interacción con la OMS desde la adopción del Marco; en su opinión, la interacción entre sus organizaciones y la OMS era más estratégica y significativa, y el hecho de tener una estructura reglamentaria sólida para las alianzas reforzaba las oportunidades de participación.<sup>30</sup>

## 1.2: ¿En qué grado responden claramente los planes y medidas de aplicación del Marco a las necesidades señaladas por el personal y los asociados?

52. **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 ni 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 ni de los asociados en el dinámico contexto de la aplicación del Marco.**
53. El personal de la OMS y los Estados Miembros, así como varios agentes no estatales, participaron en el proceso de negociación del Marco o lo conocían suficientemente. Antes de adoptar la resolución, se invitó a las oficinas regionales y a los grupos orgánicos en la Sede a que presentasen aportaciones para conocer las posibles implicaciones de la aplicación del Marco desde una perspectiva financiera, de políticas y de recursos humanos. Eso brindó a la OMS la oportunidad de asegurarse de que la Secretaría respondería y se adecuaría a las necesidades encontradas del personal y los asociados. La mayoría de los agentes no estatales (63,3%) indicó en la encuesta en línea que en el Marco se tenían en cuenta sus necesidades e intereses (figura 8).

---

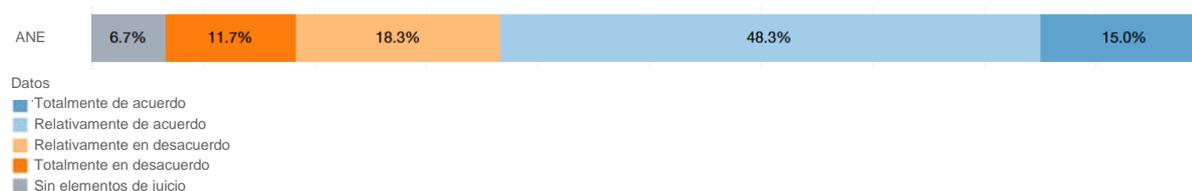
<sup>27</sup> Datos de encuesta; representantes de Estado Miembro.

<sup>28</sup> Datos de encuesta; representantes de Estado Miembro.

<sup>29</sup> Datos de encuesta; representantes de Estado Miembro.

<sup>30</sup> Datos de encuesta; agentes no estatales.

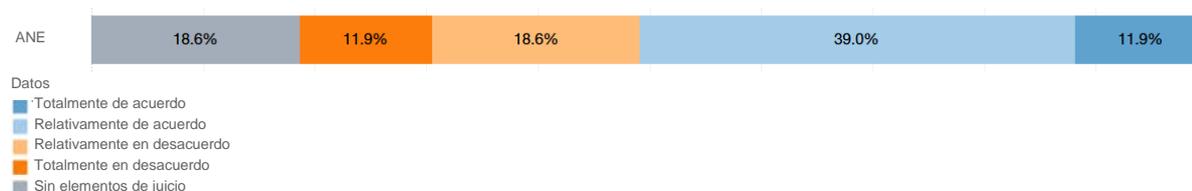
Figura 8: Opinión de los agentes no estatales sobre si en la aplicación del Marco se tuvieron en cuenta las necesidades e intereses de su organización.



54. Algunas oficinas regionales y en los países recuerdan haber recibido correos electrónicos de la Sede en los que se les informaba que se había adoptado el Marco y donde se les explicaba cómo se aplicaría, pero, por otra parte, se ha observado que el personal tuvo que ponerse en contacto posteriormente con sus respectivas oficinas regionales o la Sede para obtener más información y orientaciones para aplicar el Marco en la práctica. Después de la adopción del Marco, la unidad especializada encargada del proceso de diligencia debida y las evaluaciones de riesgos llevó a cabo inicialmente diversas sesiones de orientación e información con personas y grupos de personal de la OMS, por ejemplo «cafés matutinos informativos», aunque no hubo un plan o estrategia claros para llegar a toda la Organización. La unidad especializada organizó un taller por invitación de una de las oficinas regionales, el cual fue bien recibido.

55. **Las personas de dentro y fuera de la OMS consideran que faltan planes eficaces de comunicación y de difusión de la información para apoyar la aplicación del Marco.** Con el Marco se adoptó una forma diferente de trabajar en la OMS y con la OMS. Las respuestas de los agentes no estatales son algo variadas: un 30,5% dijeron no haber recibido información clara sobre las medidas de transición al Marco, un 18,6% no tenían elementos de juicio para emitir una opinión (figura 9) y un 50,9% tuvo una opinión más positiva. Según los datos cualitativos se observó que no se había presentado información oportuna a los agentes no estatales antes de aplicar el Marco, y algunos de ellos señalaron que la transición al Marco no estaba del todo clara.<sup>31</sup> Asimismo, los informantes clave indicaron que era importante prestar atención a los aspectos de la gestión del cambio, las comunicaciones y las actividades de divulgación, los cuales eran esenciales para el éxito de la aplicación.<sup>32</sup>

Figura 9: Opiniones de los agentes no estatales sobre si las medidas de transición al Marco se comunicaron y promulgaron con claridad.



56. Algunos informantes clave indicaron que todavía no tenían clara la aplicación del Marco. En opinión de muchos de los entrevistados y participantes en los debates en grupos de discusión, una comunicación más clara y estructurada en torno a la aplicación del Marco, tanto a nivel interno como externo, habría sido beneficiosa para el personal de la OMS y para los asociados.<sup>33</sup>

57. **Hasta la fecha, los planes y medidas de aplicación del Marco no han sido acompañados de una capacitación suficiente y no han respondido plenamente a las necesidades del personal**

<sup>31</sup> Datos de encuesta; agente no estatal.

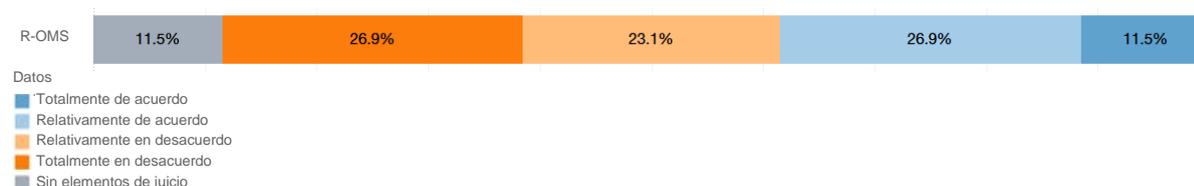
<sup>32</sup> Entrevista a informante clave.

<sup>33</sup> Entrevista a informante clave.

**señaladas. Es necesario ampliar y mejorar la formación en toda la Organización para que la cobertura sea suficiente y pueda institucionalizarse el Marco.**

58. En septiembre de 2018, la unidad especializada encargada del proceso de diligencia debida y la evaluación de riesgos elaboró un análisis de las necesidades de formación para el Marco. Gracias al análisis de las necesidades de formación se descubrió que no se conocía bien el Marco ni sus procesos. Además, mediante el análisis se trabajó para determinar si los problemas señalados se satisfacían mejor con formación, comunicación u otras soluciones orientadas a los procesos y cuál de esas soluciones era necesaria en función de los diferentes destinatarios.<sup>34</sup>
59. Aunque se elaboraron productos de formación, en la evaluación se observa la ausencia de recursos dedicados a ella. Hasta la fecha no existe un plan de formación concreto y oficial, es decir, la formación ha sido de carácter *ad hoc* y no se ha extendido sistemáticamente en toda la Organización; se ha centrado principalmente en los coordinadores del Marco y los funcionarios técnicos designados de la OMS.
60. En el marco de la evaluación se ha podido observar que un 50% de los representantes de la OMS no está de acuerdo con la afirmación de que el personal en sus oficinas en el país ha recibido formación suficiente para aplicar el Marco correctamente, y un 26,9% de ellos está totalmente en desacuerdo con esa afirmación (figura 10). Con todo, un 38,4% sí que está de acuerdo con la afirmación de que el personal clave ha recibido formación suficiente, y un 11,5% está totalmente de acuerdo.

Figura 10: Opinión de los representantes de la OMS sobre si el personal clave ha recibido suficiente formación en su oficina en el país para aplicar correctamente el Marco.



61. La necesidad de formación sigue siendo elevada y urgente. En repetidas entrevistas se observó que, en ocasiones, el personal había solicitado formación pero todavía no la había recibido. En la evaluación se observa que se había previsto una formación adicional para 2020 y que se estaba elaborando un módulo de formación en línea del Marco. Algunos funcionarios de la OMS señalaron que ni ellos ni sus equipos habían sido bien informados sobre el Marco y reiteraron la necesidad de recibir formación e información adicional. Se insistió particularmente en el nivel departamental, para que todas las áreas de la Organización pudiesen colaborar eficazmente con agentes no estatales, en línea con los objetivos de salud pública y de conformidad con los parámetros del Marco.<sup>35</sup>
62. El personal también indicó que, aunque la unidad centralizada era un servicio bien informado y de calidad, el cual se describía en la mayoría de las entrevistas con informantes clave como útil y profesional, era necesario seguir trabajando para reforzar la colaboración, ya que algunos funcionarios eran de la opinión que no se tenían plenamente en cuenta sus conocimientos y opiniones sobre los agentes no estatales, con los que habían estado trabajando estrechamente durante largos periodos de tiempo.
63. **Se han tenido en cuenta las necesidades de los asociados y del personal en los planes y medidas destinados a poner en marcha iniciativas e instrumentos concretos para aplicar el Marco, como el registro, el PON para la aplicación del Marco en emergencias y el manual y la Guía**

<sup>34</sup> FENSA Needs Assessment Overview, septiembre de 2018.

<sup>35</sup> Datos de encuesta; representantes de Estados Miembros.

**para el personal; aunque en diferente medida. Se estableció un sistema de gestión de la colaboración mundial como instrumento clave para aplicar el Marco** con la intención de ayudar a mejorar la toma de decisiones estratégicas mediante la facilitación de información necesaria y evaluación de una forma estructurada, y la aplicación coherente de esas decisiones en toda la Organización.<sup>36</sup> En abril de 2018 se preparó un proyecto sobre la conveniencia económica y las especificaciones de la gestión de la colaboración mundial<sup>37</sup> y se consultó ampliamente a futuros usuarios de la Organización para definir los flujos de trabajo y las características del sistema;<sup>38</sup> con todo, el equipo de evaluación observa que la gestión de la colaboración mundial no funciona actualmente como se había previsto y que, por lo tanto, no cumple las necesidades previstas del personal y los asociados. El desarrollo de la solución informática de gestión de la colaboración mundial se gestionó como un proyecto por separado y se definió fuera de la aplicación del Marco, con un plan de proyecto separado del Departamento de Gestión y Tecnologías de la Información. Algunos entrevistados indicaron que no se había contactado lo suficientemente pronto a los usuarios finales de la plataforma en la fase previa a la aplicación. Se detectaron retrasos y problemas en la elaboración de la gestión de la colaboración mundial que podían constituir un riesgo y se asignó un nivel grave de gravedad del riesgo.

64. **Tener un procedimiento normalizado y otro simplificado para la aplicación del Marco ha permitido responder a las necesidades del personal. Además, también se desarrolló un procedimiento operativo normalizado para la aplicación del Marco en emergencias** como respuesta a las necesidades señaladas del personal de disponer de un procedimiento con el que facilitar la colaboración con agentes no estatales en situaciones de emergencia en las que no hay tiempo para aplicar el proceso normalizado o el simplificado. El procedimiento se desarrolló por petición del Comité Independiente de Asesoramiento y Supervisión para el Programa de Emergencias de la OMS, de resultas de los comentarios recibidos sobre los problemas en la aplicación del Marco en emergencias. La percepción sobre la claridad del procedimiento simplificado no es del todo positiva, y es que actualmente falta formación y comunicación para ponerse de acuerdo en qué abarca y qué no abarca ese procedimiento.
65. **Las necesidades del personal y de los asociados se estudiaron mediante procesos de consulta y ensayo llevados a cabo durante la elaboración del manual para agentes no estatales y la Guía para el personal; ahora bien, en la actualidad sería necesario actualizar, traducir y difundir mejor esos instrumentos.** Aunque la mayoría del personal de la OMS conoce la Guía para el personal y la considera útil, algunos de los agentes no estatales que respondieron a la encuesta indicaron que no todos los interesados directos la conocían, y algunos dijeron que el «desfase temporal» y la falta de disponibilidad de esos productos les habían ocasionado un periodo de incertidumbre. También se señaló que, aunque se había elaborado material para la aplicación del Marco, se tenía la impresión de que el personal de la OMS no lo había integrado plenamente para lograr una colaboración constructiva, ni con él se había conseguido que el personal interpretase la flexibilidad del Marco.<sup>39,40</sup>
66. En el momento de la evaluación, la Guía para el personal y el manual están únicamente a disposición del público en inglés, lo que el personal y los asociados considera un factor limitante, dado que la OMS tiene seis idiomas oficiales. Actualmente se están traduciendo internamente esos documentos a los seis idiomas oficiales de la OMS y se espera que estén traducidos para noviembre de 2019. El calendario de entrega se confirmará en la reunión del Consejo Ejecutivo de 2020. Varios de los Estados Miembros que participaron en la encuesta se mostraron de acuerdo con esa crítica y

---

<sup>36</sup> GEM Business Case and Specifications; 19.4.2019.

<sup>37</sup> GEM Business Case and Specifications; 19.4.2019.

<sup>38</sup> 17.05.2016, Presentación del sistema GEM.

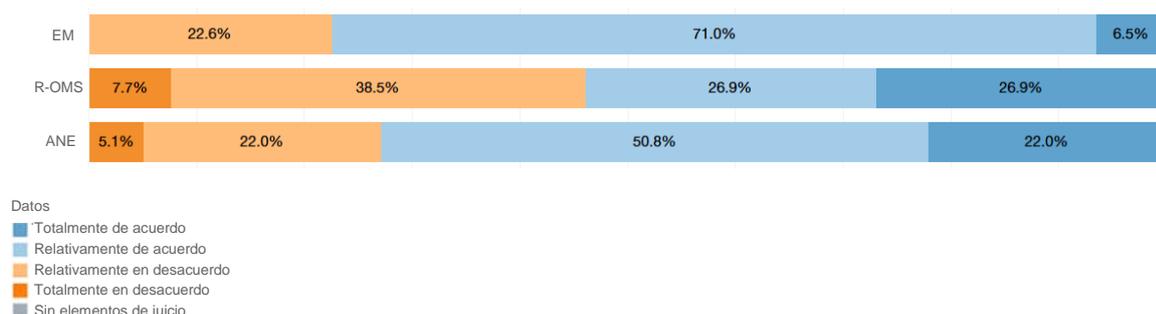
<sup>39</sup> Datos de encuesta; agentes no estatales.

<sup>40</sup> Datos de encuesta; agentes no estatales.

señalaron que la disponibilidad de los instrumentos y la información en todos los idiomas oficiales de la OMS podría impedir o alentar, según el caso, a los agentes no estatales que no hablan inglés a establecer relaciones oficiales.<sup>41</sup>

67. En general, la mayoría de los Estados Miembros y agentes no estatales que participaron en la encuesta (77,5% y 72,8% respectivamente) opinaban que los planes y medidas para aplicar el Marco se adecuaban a las necesidades señaladas por la OMS y los asociados, igual que el 53,8% de los Representantes de la OMS (figura 11).

Figura 11: Opiniones de las partes interesadas sobre el grado general en que los planes y medidas para aplicar el Marco hasta la fecha se adecuan con las necesidades de la OMS y los asociados.



## Eficiencia

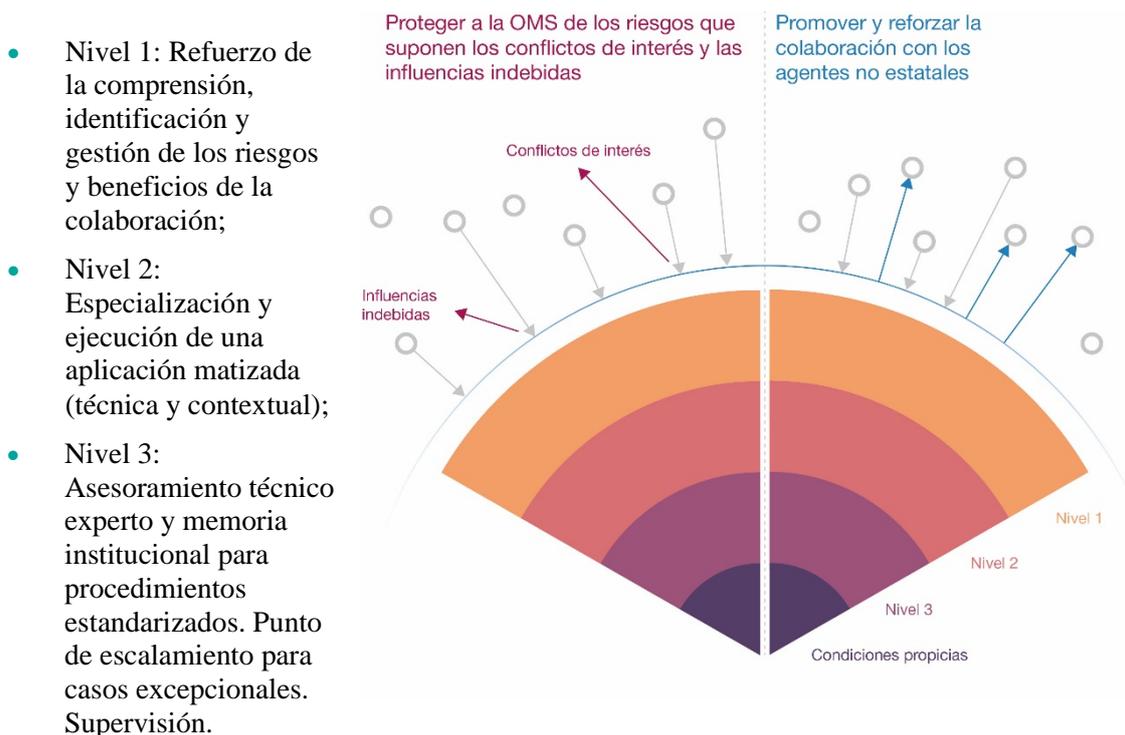
68. Para evaluar la eficiencia de la aplicación se analiza si se han completado las actividades y si se han entregado los productos a tiempo, sin exceder el presupuesto y según lo previsto, con el fin de alcanzar los logros del Marco (efectos).

69. Normalmente, esta eficiencia se debe evaluar teniendo en cuenta los planes y las intenciones de los programas o las intervenciones. La evaluación se ve obstaculizada por la ausencia de una estrategia o un plan de aplicación completo e integral, de un enfoque de gestión de proyectos más amplio o de la disponibilidad de informes coherentes y normalizados sobre los progresos alcanzados en los tres niveles de la Organización.

70. 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 explorar así la interconexión entre las actividades y los productos:

<sup>41</sup> Datos de encuesta; Estados Miembros.

Figura 12. Niveles para la aplicación del Marco



71. Con fines ilustrativos, en la figura 12 se muestran gráficamente estos niveles como una serie de actividades y productos estratificados que, conjuntamente, facilitan la gestión de los riesgos, gracias a que protegen a la OMS de los riesgos que suponen los conflictos de interés y las influencias indebidas, a la vez que se promueve y refuerza la colaboración con los agentes no estatales.

## 2.1 ¿En qué medida se han obtenido los resultados (productos) previstos a corto plazo?

72. **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.** Algunos de esos productos son las actualizaciones del Manual Electrónico, la Guía para el personal, el Manual para los agentes no estatales, los criterios y principios relativos a la cesión de personal y los PON para situaciones de emergencia.

73. **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.**

74. **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 de gestión de la colaboración mundial, actualmente parado, y la convocatoria activa del Comité de Examen de Propuestas del Marco, que parece haberse reunido con poca frecuencia.**

75. **El equipo de evaluación encontró datos probatorios de que, en la ejecución de las actividades del Marco, se ponderaban más los objetivos de gestión de los riesgos que los 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, como se señala más arriba, será necesario hacer hincapié por igual en los dos objetivos del Marco para seguir avanzando.** El grado en que se obtuvieron los resultados (productos) previstos a corto plazo depende mucho de la presencia o ausencia de condiciones propicias. La influencia de estas condiciones no siempre se tiene en cuenta suficientemente, o bien los mecanismos y procedimientos vigentes no se ocupan eficazmente de ellas; en consecuencia, en algunas esferas se han obtenido unos resultados inferiores a los previstos. Estas condiciones se describen por completo en el apartado 3.2 (*¿Qué factores han posibilitado o limitado la aplicación eficaz del Marco?*).

76. En la figura 13 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.
77. En el cuadro 2 se resumen las actividades y la situación relativa a los productos/productos entregables clave, mencionando la fecha de finalización, las conclusiones de la evaluación y los nuevos pasos propuestos que forman la base de las recomendaciones.
78. 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.
79. 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 sistemática del Marco en los tres niveles de la Organización, que hubiese servido para lograr por completo todos los efectos definidos.

Figura 13. Representación gráfica resumida de los productos del Marco obtenidos



Cuadro 2: Resumen de las actividades y de la situación relativa a los productos/productos entregables clave, incluidos la fecha de finalización, las conclusiones de la evaluación y los nuevos pasos propuestos

Principales elementos e instrumentos del Marco	Progresos realizados hacia la plena aplicación en los tres niveles de la organización de forma coherente y sistemática			
	↑ Aplicación completa o casi completa	📌 Aplicación en curso o se requiere seguir trabajando	➔ Aplicación no iniciada/no se han realizado avances importantes/se han encontrado obstáculos no previstos; requieren atención o la adopción de medidas de forma inmediata	
Iniciativa de aplicación	Situación	Fecha de finalización	Constataciones de la evaluación	Siguientes pasos
<b>Nivel 1: Refuerzo de la comprensión, identificación y gestión de los riesgos y beneficios de la colaboración</b>				
1. Actualización del Manual Electrónico	↑	Abril de 2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se han modificado apartados del Manual Electrónico de la OMS.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Medida que se debe considerar: poner al día el Manual de forma regular para que refleje la realidad y las exigencias actuales de la OMS.</li> </ul>
2. Guía para el personal (WHA69.10, párrafo 43)	↑	Enero de 2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>En junio de 2017 se probó en el terreno. Se publicó en enero de 2018. Los miembros del personal que lo utilizan lo han aceptado satisfactoriamente, aunque no todo el personal lo conoce.</li> <li>Se señalaron retrasos en su elaboración y su disponibilidad (<u>18 meses</u> después de la adopción de la resolución).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Medida que se debe adoptar: solventar la falta de disponibilidad del Manual en los idiomas oficiales de la OMS (solo está disponible en inglés). Medida que se debe adoptar: procurar la difusión y comunicación por varios canales para garantizar la cobertura.</li> <li>Medida que se debe considerar: el plan de actualización/del examen documental no se ha definido con claridad.</li> </ul>
3. Manual para los agentes no estatales	↑	Mayo de 2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se publicó en mayo de 2018. Aunque no todos los agentes estatales lo conocen, los que lo usan lo recibieron bien.</li> <li>Se señalaron retrasos en su elaboración y su disponibilidad (<u>24 meses</u> después de la adopción de la resolución).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Medida que se debe considerar: el plan de actualización/del examen documental no se ha definido con claridad.</li> </ul>

4. Análisis de las necesidades de capacitación del personal	↑	Septiembre de 2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se ha realizado el análisis. Se señalaron retrasos para completarlo (<u>28 meses</u> después de la adopción de la resolución).</li> <li>• El informe sobre el análisis (octubre de 2018) describe las principales necesidades relativas a la capacitación del personal, a partir de las cuales se elaboraron los materiales de formación sobre el Marco.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medida que se debe considerar: examinar el análisis para asegurarse de que continúa satisfaciendo las necesidades. Puede ser conveniente retocarlo ligeramente.</li> </ul>
5. Capacitación del personal sobre el Marco	→	Enero de 2018 – En curso	<p>Hasta la fecha, se ha realizado una limitada capacitación sistemática del personal:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Enero de 2018: coordinadores del Marco</li> <li>• Junio de 2018: presentación al personal</li> <li>• Noviembre y diciembre de 2018: coordinadores del Marco en la Sede/la Región de Europa/la Región del Mediterráneo Oriental (procedimiento simplificado)</li> <li>• Mayo de 2019: formación sobre el Marco y las relaciones oficiales para funcionarios técnicos designados de la OMS.</li> <li>• A pesar de que hay un plan de capacitación, no se ha aprobado un programa sistemático y coordinado en esta esfera. Tampoco se ha impartido una formación sistemática para el personal de toda la organización.</li> <li>• La puesta en marcha de la capacitación se ha realizado de manera <i>ad hoc</i> y no sistemática. La capacitación del personal sobre el Marco no es obligatoria, y continúa habiendo problemas de recursos para prestarla.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medida que se debe adoptar: las necesidades de capacitación continúan siendo elevadas y urgentes, y siguen sin satisfacerse. Se deben dedicar recursos para aplicar el plan de capacitación y para desplegarlo de forma sistemática.</li> <li>• Medida que se debe considerar: incluir en la capacitación a todos los tipos de trabajadores de la OMS, desde los que tienen contratos fijos hasta los consultores y los que trabajan con contratos temporales.</li> </ul>

6. Criterios y principios relativos a la cesión de personal	↑	Mayo de 2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En consonancia con el párrafo 3(8) de la resolución WHA69.10, y en consulta con los Estados Miembros, se estableció un conjunto de criterios y principios relativos a la cesión de personal de organizaciones no gubernamentales, fundaciones filantrópicas e instituciones académicas. Véase el documento EB140/47.</li> <li>• Se adoptó en la 70.<sup>a</sup> Asamblea Mundial de la Salud (documento A70/53).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medida que se debe considerar: continuar concienciando al personal para que mejore sus conocimientos sobre los criterios y principios.</li> </ul>
7. Informes anuales sobre la cesión de personal	↑	Noviembre de 2017; noviembre de 2018	<p>De conformidad con el párrafo 3(9) de la resolución WHA69.10, la presentación de informes sobre la cesión de personal se establece en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El documento EB142/28 (párrafo 6)</li> <li>• El documento EB144/36 (párrafo 11)</li> <li>• El departamento de recursos humanos lleva un control en la práctica de estas cesiones y las registra estrictamente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medida que se debe adoptar: seguir elaborando los registros y los informes sobre el personal cedido.</li> </ul>
8. Registro	↗	Octubre de 2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los agentes no estatales con los que se mantienen <u>relaciones oficiales</u> se inscriben en un registro, pero se necesita aumentar esta labor y el volumen de trabajo es elevado.</li> <li>• No existe un registro sistemático aplicado en toda la Organización de <u>TODOS</u> los Estados Miembros con los que colabora la OMS. Tampoco hay un instrumento para ello en la Organización, ni de forma centralizada ni de otro modo.</li> <li>• La Organización está a la espera del Sistema de gestión de la colaboración mundial, que debe elaborar y mantener una lista de las colaboraciones formales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medida que se debe adoptar: agilizar el <u>pleno establecimiento</u> del registro de agentes no estatales, de conformidad con el párrafo 38 de la resolución WHA 69.10, a fin de documentar y coordinar eficazmente la colaboración con los agentes no estatales y facilitar la recopilación de material de referencia para el personal.</li> <li>• Medida que se debe adoptar: examinar y actualizar sistemáticamente los datos proporcionados por los agentes no estatales que figuran en el Registro. Asegurarse de que se cumplen los párrafos 39 a 41 del Marco y de que se</li> </ul>

			<p>con agentes no estatales (distintos de aquellos con los que se mantienen relaciones oficiales).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• No se dispone de un sistema o mecanismo coherente para saber si se han aprobado los acuerdos/las propuestas en las distintas regiones y unidades técnicas, a pesar de que en determinadas áreas se aplican prácticas correctas (por ejemplo, en las regiones de África y de Asia Sudoriental).</li> <li>• Los usuarios han señalado que la utilización del sistema de registro es compleja, que la navegación es difícil y que resulta difícil obtener información útil.</li> <li>• El registro contiene datos que no están actualizados (por ejemplo, la información sobre la financiación que figura en los perfiles de los agentes no estatales con los que se mantienen relaciones oficiales data de 2016-2017).</li> </ul>	<p>hace un seguimiento de los datos autonotificados.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Medida que se debe considerar: analizar el modo y los criterios con que se hace el seguimiento de los datos autonotificados.</li> </ul>
9. Plataforma de gestión de la colaboración mundial	→	En suspenso	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se observan retrasos en la puesta en marcha en toda la Organización de la totalidad de los aspectos de la gestión de la colaboración mundial (por ejemplo, los componentes relativos a la movilización de recursos y el flujo de trabajo todavía no están activos).</li> <li>• Las soluciones informáticas no se han puesto en marcha tal y como se concibieron y programaron inicialmente.</li> <li>• Se han interrumpido algunos módulos de la gestión de la colaboración mundial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medida que se debe adoptar: es necesario adoptar flujos de trabajo electrónicos para ayudar a aplicar eficazmente el Marco; armonizar el Marco y sus sistemas con el proyecto de transformación.</li> </ul>

			<p>relativos al Marco; la falta de sistemas electrónicos para el flujo de trabajo y de registro completo de todos los agentes no estatales impide que el personal disponga de un centro de referencia/repositorio de información útil.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se está trabajando para incluir de forma global cambios organizativos conformes al programa de transformación (así, se están simplificando los procesos administrativos internos relativos al Marco y se están elaborando PON).</li> </ul>	
<p>Nivel 2: Especialización y ejecución de una aplicación matizada (técnica y contextual)</p>				
<p>10. Red de coordinadores del Marco (regional, grupos orgánicos/unidades técnicas y entidades acogidas)</p>		<p>Abril de 2015 – En curso (no activa)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se ha corregido y reactivado la lista de miembros que conforman la red de coordinadores del Marco.</li> <li>• Esta lista se actualiza periódicamente.</li> <li>• Gracias al establecimiento de una comunidad de intercambio de prácticas, un conjunto de personas bien informadas garantiza la coherencia de la información, la compenetración y una interpretación común.</li> <li>• Algunos coordinadores del Marco no tienen unas funciones y atribuciones claramente establecidas, un problema que, recientemente, se ha agravado debido a la desestabilización ocasionada por la Transformación/reestructuración.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medida que se debe adoptar: reactivar la red de coordinadores del Marco, incluido el intercambio de buenas prácticas y la difusión de enfoques innovadores para utilizarlo.</li> <li>• Medida que se debe adoptar: gestionar y coordinar la red para mantener el número necesario de coordinadores del Marco, habida cuenta de las dificultades que puede entrañar la rotación/sustitución de personal y los efectos de la Transformación.</li> </ul>

11. PON que rigen la colaboración de la OMS en situaciones de emergencia en virtud del Marco	↑	Julio de 2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se han establecido.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medida que se debe considerar: aumentar la difusión de la aplicación de los PON en los tres niveles de la Organización para intercambiar prácticas óptimas.</li> </ul>
12. Establecimiento de un procedimiento simplificado para las colaboraciones de bajo riesgo	↗	Noviembre de 2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aunque se han establecido procedimientos simplificados, su aplicación no ha permitido, por el momento, reducir la carga para la unidad central.</li> <li>• Continúa habiendo poca claridad con respecto a las situaciones en que se deben aplicar los procedimientos simplificados y a las personas que deben hacerlo.</li> <li>• Continúa habiendo dudas sobre la aplicación uniforme (se desconoce si se ha realizado algún control de calidad).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medida que se debe adoptar: formar y orientar suficientemente a los coordinadores del Marco que conforman la red (y a otros miembros pertinentes del personal).</li> <li>• Medida que se debe adoptar: definir y fijar las esferas y responsabilidades respectivas relacionadas con los procedimientos simplificados.</li> <li>• Medida que se debe considerar: realizar sistemáticamente controles puntuales para comprobar la uniformidad de la aplicación.</li> </ul>
13. Establecimiento de procedimientos para la concesión de acreditaciones a agentes no estatales nacionales y regionales con los que no se mantienen relaciones oficiales con el fin de que asistan a los comités regionales	↗	Septiembre de 2018 (Región de Europa)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En relación con el párrafo 57 de la resolución WHA69.10, la Región de Europa establece y acredita a 19 agentes no estatales de ámbito regional por un periodo de tres años.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medida que se debe considerar: universalizar los procedimientos para conceder acreditaciones.</li> </ul>
<b>Nivel 3: Asesoramiento técnico experto y memoria institucional para procedimientos estandarizados. Punto de escalamiento para casos excepcionales. Supervisión.</b>				
14. Unidad especializada (encargada del proceso ordinario de diligencia debida y la evaluación de riesgos)	↗	En curso	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un equipo central reducido (5) está trabajando intensamente en el proceso de diligencia debida y la evaluación de riesgos; (WHA 69.10, párrafo 34).</li> <li>• La capacidad para establecer, apoyar y mantener el segundo y el tercer niveles por iniciativa propia es limitada.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medida que se debe adoptar: redefinir/aclarar las funciones y las atribuciones en relación con los procedimientos normalizados frente a los simplificados.</li> <li>• Medida que se debe adoptar: realizar un seguimiento sistemático de las</li> </ul>

			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Continúa habiendo riesgo de sobrecarga (por ejemplo, en 2019, la Unidad ha informado de que ha realizado más de 1500 exámenes de procesos ordinarios de diligencia debida y evaluaciones de riesgos según lo establecido).</li> </ul>	<p>colaboraciones examinadas/evaluadas, incluidas las de los coordinadores del Marco.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Medida que se debe adoptar: destinar recursos a las iniciativas de apoyo y mantenimiento del primer y el segundo niveles.</li> </ul>
15. Comité de Examen de Propuestas del Marco	→	2018 – Inactivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aunque el Comité de Examen de Propuestas del Marco se estableció en 2018, su actividad todavía no se ha puesto en marcha.</li> <li>• El proyecto de transformación/la reestructuración ha afectado a la composición original (el mandato del Comité se establece en el Manual para el personal, pero no refleja la estructura actual de la Organización).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medida que se debe adoptar: reestablecer el Comité y promover su participación activa.</li> </ul>
16. Comité Consultivo de Expertos Independientes en materia de Supervisión (CCEIS)	↑	Diciembre de 2016 – 2018	<p>El CCEIS ha hecho un seguimiento de los progresos realizados en relación con la aplicación del Marco, mediante la supervisión de la utilización de sus reglas y procedimientos para evaluar si se aplicaban de forma uniforme y efectiva en los tres niveles de la Organización. De ello se ha informado al Consejo Ejecutivo, en los siguientes documentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• EBPBAC25/2 (19 de diciembre de 2016)</li> <li>• EBPBAC26/2 (15 de mayo de 2017)</li> <li>• EBPBAC27/2 (8 de diciembre de 2017)</li> <li>• EBPBAC28/2 (7 de mayo de 2018)</li> <li>• EBPBAC29/2 (24 de diciembre de 2018)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No procede: mandato cumplido.</li> <li>• Medida que se debe considerar: es necesario un mecanismo de vigilancia para continuar haciendo un seguimiento del avance de la aplicación. Este mecanismo no tiene por qué ser necesariamente el CCEIS.</li> </ul>

<p>17. Información sobre el Marco presentada en los comités regionales/los comités ejecutivos</p>		<p>Junio de 2016 – En curso</p>	<p>El nivel de notificación en las regiones ha sido desigual. En la de las Américas, la notificación ha sido amplia, pero en otras regiones ha sido menos detallada o exhaustiva.</p> <p><b>Región de las Américas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En la CE159 se señaló el cambio en Asuntos relativos a la política de los programas y los Asuntos del Comité de las Organizaciones no gubernamentales que mantienen relaciones oficiales con la OPS a Informe sobre la aplicación del Marco.</li> <li>• CE160/6: informe especial.</li> <li>• CE162/6 y CE164/7: informes especiales.</li> <li>• CE164/6 y CE164/7: informes especiales.</li> </ul> <p><b>Región de África</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• AFR/RC69/12: no hubo notificación.</li> <li>• AFR/RC68/7: no hubo notificación.</li> <li>• AFR/RC67/18: no hubo notificación.</li> <li>• AFR/RC66/19: sí, se introdujo el Marco.</li> </ul> <p><b>Región del Pacífico Occidental</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• WPR/RC70/2: no hubo notificación.</li> <li>• WPR/RC69/2: no hubo notificación.</li> <li>• WPR/RC68/14: no hubo notificación.</li> <li>• WPR/RC67/13: sí, se introdujo el Marco.</li> </ul> <p><b>Región del Mediterráneo Oriental</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• EM/RC65/15: sí; se informó sobre el Marco en cuanto que guarda relación con el Marco de acción sobre la colaboración eficaz con el sector sanitario privado para</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medida que se debe considerar: mejorar la regularidad y la coherencia de la presentación de informes a los comités regionales.</li> </ul>
---	---	---------------------------------	--	--

ampliar la cobertura de los servicios y alcanzar la cobertura sanitaria universal.

- EM/RC64/10: no hubo notificación.
- EM/RC63/9-E: no hubo notificación.

#### **Región de Europa**

- **EUR/RC68/:** sí: *i*) en relación con la promoción de los recursos para aplicar el plan de acción regional y para movilizarlos y utilizarlos. Con ese fin, se trabaja a través de alianzas con la sociedad civil, organizaciones comunitarias y partes interesadas pertinentes, de conformidad con el Marco; *ii*) a pesar del trabajo que se lleva a cabo con el sector privado, es necesario hacer cumplir los mecanismos adecuados de gobernanza para que los intereses públicos primen sobre los privados, lo cual es un principio que está consagrado en el Marco; *iii*) se ha acreditado por primera vez a 19 agentes no estatales basándose en los exámenes y recomendaciones del Comité Permanente del Comité Regional de la OMS para Europa. Este procedimiento es plenamente conforme al Marco.
- **EUR/RC67/REP/R7.** En la Región de Europa de la OMS, las alianzas son conformes al párrafo 57 del Marco para la colaboración con agentes no estatales con el fin de establecer un procedimiento de concesión de acreditaciones para participar en las reuniones del Comité regional a agentes no estatales

nacionales, regionales e internacionales con los que la OMS no mantiene relaciones oficiales.

- **EUR/RC66/REP: reconoce la aprobación de la resolución WHA 69.10. Introducción del Marco.**

#### **Región de Asia Sudoriental**

- RC/72/2: sí, en el trabajo con los agentes no estatales en el contexto del Marco se señala la colaboración continua con organizaciones de la sociedad civil, sobre todo con fines de promoción o para atender a los grupos poblacionales vulnerables. Algunas de las principales cuestiones que se tratan a través de estas alianzas son la salud de los migrantes y el derecho a la salud.
- RC71/22: no.
- RC/70/24: sí, se introdujo el Marco y se refirió la participación en el establecimiento de la gestión de la colaboración mundial.

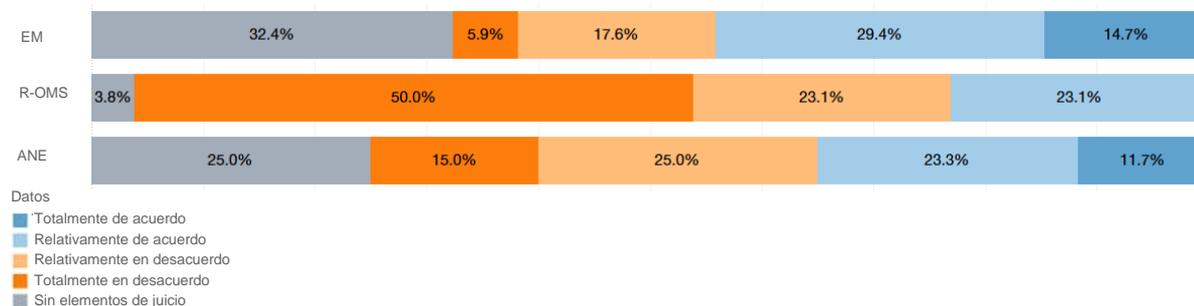
## 2.2 ¿Se ha aplicado el Marco tal y como se planificó y presupuestó?

80. Como se menciona más arriba, la evaluación de la aplicación del Marco de acuerdo con la planificación y el presupuesto previstos se ve obstaculizada por la ausencia de una estrategia o un plan de aplicación completo e integral, de un enfoque más amplio para gestionar el proyecto o de la disponibilidad de informes coherentes y normalizados sobre los progresos alcanzados en los tres niveles de la Organización. El equipo de evaluación ha observado demoras considerables desde que se expresa la intención de llevar a cabo la aplicación, y que esta es más fragmentaria que integral. En la evaluación no se ha podido cuantificar con precisión el costo de la aplicación porque no se han encontrado datos probatorios de que se haya realizado una supervisión financiera o un seguimiento eficaz del presupuesto, más allá de los costos que figuran en la resolución y de las estimaciones del plan de aplicación (aprobado en diciembre de 2017). Con todo, se mencionó que la falta de recursos supuso un obstáculo importante para aplicar el Marco en toda la Organización y que no se había podido demostrar que se hubieran asignado uniformemente recursos suficientes con ese fin.
81. **Se observan variaciones significativas entre la inmediatez solicitada en la resolución para aplicar el Marco y el momento en el que se alcanzan los objetivos.** Estas variaciones han sido bien demostradas y señaladas por el CCEIS (véase el apartado *Pertinencia*). No obstante, en la evaluación se reconoce que la documentación de la OMS no reflejará todos los matices y detalles de las medidas de mitigación y los debates internos a este respecto.
82. **Habida cuenta de la interacción entre las actividades y los productos, al establecer los plazos para su realización u obtención se valoró con excesivo optimismo la capacidad de la OMS para imprimir cambios con eficacia.** La información disponible en los documentos compilados por la OMS, combinada con otras fuentes de datos, incluidas las entrevistas y encuestas realizadas durante la evaluación, indica que la aplicación ha sido desigual y que la finalización de algunas iniciativas ha requerido mucho más tiempo y esfuerzo de lo previsto, lo cual ha afectado al orden en que se realizan las actividades paralelas y a su finalización satisfactoria.
83. **Desde mayo de 2016 se ha llevado a cabo una serie de actividades para avanzar en la aplicación, teniendo como horizonte claro los objetivos generales del Marco. El equipo de evaluación ha constatado que se concede más importancia a la gestión de los riesgos que a la promoción y la mejora de las colaboraciones.** Dentro de los parámetros de los recursos (humanos y financieros) disponibles y del contexto de funcionamiento interno de la OMS, se han obtenido muchos elementos clave (productos) para ayudar a aplicar el Marco —como se muestra en la figura 13 y en el cuadro 2, más arriba— que ofrecen a la OMS una plataforma sólida sobre la que seguir avanzando.
84. **Sin embargo, no se han adoptado de forma suficientemente armonizada, coordinada, integrada y sistemática en los tres niveles de la organización ni se les han destinado suficientes recursos.** Teniendo en cuenta las recomendaciones del CCEIS en relación con la falta de plan de aplicación del Marco y de enfoque general de gestión de proyectos para su aplicación, se encargó al Centro de Excelencia en Gestión de Proyectos de la OMS que incluyera el Marco en el recién publicado Marco de Gestión de Proyectos de la Organización. El plan de aplicación fue aprobado el 21 de diciembre de 2017. Se estableció un comité directivo que se reunió por primera vez el 12 de enero de 2018 y, posteriormente, el 19 de febrero del mismo año. En el mandato de este comité se propuso que sus reuniones se celebraran cuando así se solicitase, pero en la evaluación no se han obtenido datos acerca de su situación o su actividad desde entonces, por lo que estas se desconocen.
85. **La aplicación en toda la Organización continuó siendo fragmentada y no integral.** A pesar de los esfuerzos realizados por subsanar las deficiencias señaladas por el CCEIS, el plan de aplicación ha seguido sin completarse por lo que respecta a la planificación, la gestión y el examen. Aunque se han realizado actividades para aplicar el Marco, estas se llevaron a cabo de manera puntual y sin la rapidez y la profundidad que se indican en la resolución. Debido a que la aplicación no ha sido

uniforme en toda la estructura descentralizada de la Organización, los progresos se han realizado a un ritmo desigual en los tres niveles de la Organización. **Las medidas emprendidas para aplicar el Marco están armonizadas con sus metas globales, pero, debido a que no se dispone de un plan de aplicación, se han adoptado de manera *ad hoc* y poco sistemática.** En la evaluación se señala que una de las principales dificultades para el personal de la unidad especializada ha sido la necesidad de cumplir la doble función de llevar a cabo el proceso ordinario de diligencia debida y la evaluación de riesgos y, al mismo tiempo, ayudar a aplicar el Marco elaborando las herramientas, la capacitación y las orientaciones necesarias. En las entrevistas que se les realizaron, los informantes clave señalaron que habría sido más fácil aplicar el Marco si se hubiera dispuesto de una hoja de ruta y un calendario claros. El equipo de evaluación, teniendo en cuenta esa información, señala que el enfoque de aplicación por etapas propuesto en la auditoría externa habría ayudado a reducir las consecuencias de las que advirtió el informe de la auditoría: «Si se tuvieran que aplicar a la vez todos los aspectos del Marco, probablemente se colapsaría el sistema o se producirían atascos y retrasos en la toma de decisiones, lo cual afectaría considerablemente al funcionamiento, la financiación y la reputación de la Organización».<sup>42</sup>

86. En relación con el periodo de dos años propuesto para aplicar el Marco, los encuestados señalaron que se trataba de un plazo ambicioso si se consideraba la falta de recursos humanos, una opinión que también expresaron claramente los representantes de la OMS en relación con los recursos (humanos y financieros) en general. Como se observa en la figura 14, el 73,1% de estos representantes se mostraron relativamente o totalmente en desacuerdo con que se dispusiera de suficientes recursos, y la mayoría (el 50%) se mostró totalmente en desacuerdo. Las pruebas de que la falta de recursos humanos, junto con la ausencia de un plan de aplicación, ha sido una limitación importante, son concluyentes.

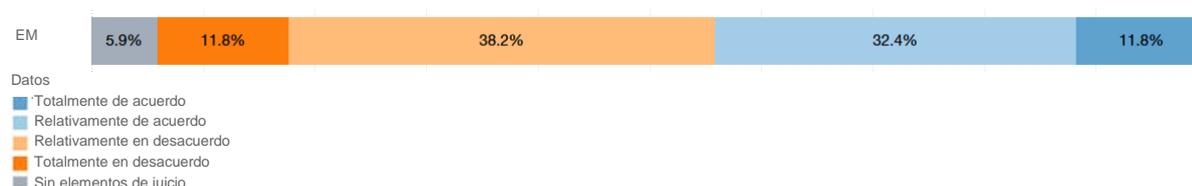
Figura 14. Opinión de las partes interesadas con respecto a si se ha dispuesto de recursos suficientes dentro de la OMS para garantizar la puesta en marcha del Marco.



<sup>42</sup> *Implication of Implementing the Framework of engagement with non-State actors*. Texto oficioso elaborado por la Secretaría de la OMS para su examen en la reunión informal de los Estados Miembros de los días 19 a 23 de octubre.

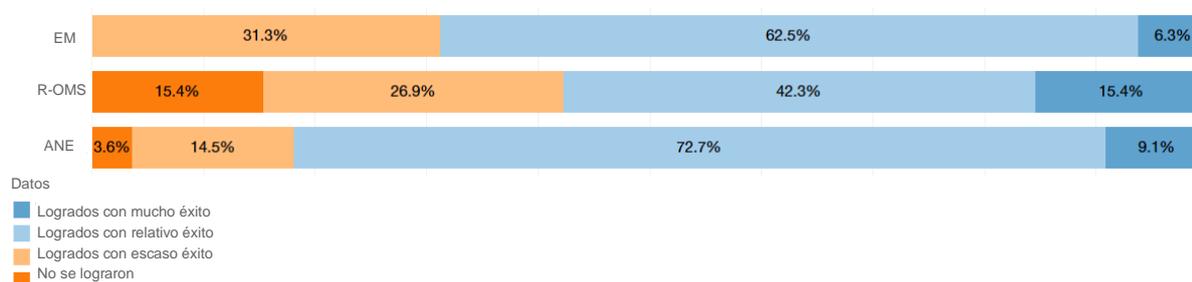
87. **Se ha informado regularmente sobre el avance de la aplicación del Marco, por ejemplo, en los informes anuales del Director General al Consejo Ejecutivo y en los informes de los comités regionales y los comités ejecutivos.** Estos informes se refieren principalmente a los productos o las actividades. De acuerdo con los datos que presentan, se evidencia una falta de detalle o de declaración general de intenciones. El 50% de los Estados Miembros señalaron que los informes y las actualizaciones sobre el avance de la aplicación del Marco no les han resultado suficientemente claros (véase la figura 15), y el 5,9% respondió que no lo sabía. En la evaluación se indica que los informes sobre las medidas se han presentado más para rendir cuentas que para extraer enseñanzas. Algunos Estados Miembros señalaron que los informes y las actualizaciones sobre el avance de la aplicación del Marco presentados en las reuniones de los órganos deliberantes de la OMS carecían de la exhaustividad necesaria para reflejar por completo el estado de aplicación.<sup>43</sup>

Figura 15. Opinión de las partes interesadas con respecto a si los informes y las actualizaciones explican con suficiente claridad el avance de la aplicación del Marco para que los Estados Miembros puedan hacer un seguimiento.



88. **No obstante, y como prueba de los considerables esfuerzos del personal, el 57,7% de los representantes de la OMS opinó que los resultados (actividades y productos) a corto plazo previstos en el Marco se han logrado según lo esperado y se han ejecutado según lo previsto y presupuestado, y el 15,4% percibió que las actividades y los productos se han logrado con mucho éxito.** El 42,3% señaló que no estaba de acuerdo (el 26,9% indicó que las actividades y productos se lograron con escaso éxito, y el 15,4%, que no se lograron en absoluto). La opinión de los Estados Miembros y los agentes no estatales es todavía más favorable, ya que el 68,8% de los primeros y el 81,8% de los segundos respondieron positivamente. En la figura 16 se muestran las percepciones sobre el grado en que, en general, los resultados (productos y actividades) a corto plazo prescritos en el Marco se han logrado según lo esperado y se han ejecutado de acuerdo con lo previsto y presupuestado.

Figura 16. Opinión de las partes interesadas con respecto a si, en general, los resultados (productos y actividades) a corto plazo prescritos en el Marco se han logrado según lo esperado y se han ejecutado de acuerdo con lo previsto y presupuestado.



89. **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 sistemática del Marco en los tres niveles de la Organización»,<sup>44</sup> que**

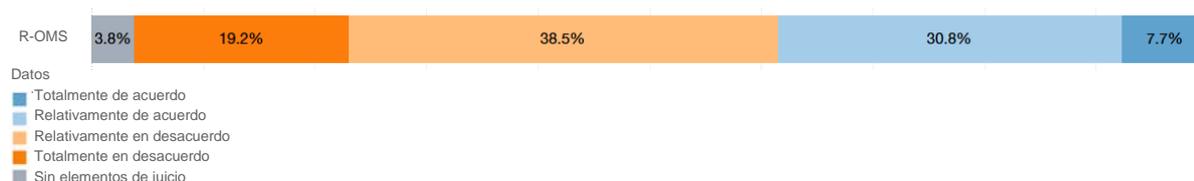
<sup>43</sup> Datos de la encuesta; representantes de los Estados Miembros.

<sup>44</sup> Véase la resolución WHA69.10, párrafo 3(2).

hubiese servido para lograr integralmente los efectos definidos<sup>45</sup> (véase *Eficacia*, más adelante). El orden en que se llevan a cabo las actividades y se obtienen los productos que están interrelacionados es una cuestión fundamental, y se ha comprobado que la falta de sincronización y secuenciación oportuna ha reducido la eficiencia de la aplicación.

90. El 57,7% de los representantes de la OMS señalaron que el Manual para el personal no se proporcionó con la debida prontitud (el 19,2% se mostró totalmente en desacuerdo con que se proporcionara a tiempo, y el 38,5% se mostró relativamente en desacuerdo. El 38,5% consideró que sí se había proporcionado la debida prontitud.

Figura 17. Opinión de los representantes de la OMS con respecto a si el Manual para el personal se proporcionó con la debida prontitud.



91. Con todo, el 60% de los representantes de la OMS señaló que, cuando dispusieron del Manual, este fue de utilidad para conocer las colaboraciones (el 20% se mostró totalmente de acuerdo con su utilidad). El 36% señaló que no había sido útil (el 20% se mostró totalmente en desacuerdo con que lo hubiera resultado). Los resultados de la encuesta parecen indicar que continúa habiendo margen para mejorar las guías a fin de que resulten más útiles.

Figura 18. Opinión de los representantes de la OMS con respecto a si el Manual para el personal proporciona orientaciones útiles para conocer las colaboraciones.



92. El 58,4% de los agentes no estatales opinaron que el Manual para los agentes no estatales sobre la colaboración con la OMS se proporcionó con la debida prontitud (el 21,7% se mostró totalmente de acuerdo, y el 36,7%, relativamente de acuerdo). El 35% consideró que no se había proporcionado con la debida prontitud.

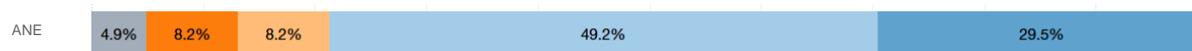
Figura 19. Opinión de los agentes no estatales con respecto a si el Manual para los agentes no estatales sobre la colaboración con la OMS se proporcionó con la debida prontitud.



93. Además, el 78,7% consideró que el Manual era de utilidad para conocer la colaboración con la OMS (el 29,5% refirió estar totalmente de acuerdo con esa afirmación). Solamente el 16,4% consideró que no era útil (el 8,2% se mostró totalmente en desacuerdo en que lo fuera). Los resultados de la encuesta son tranquilizadores en cuanto a la utilidad para estos importantes destinatarios.

<sup>45</sup> 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 la colaboración con agentes no estatales y se consideran los resultados esperados del Marco.

Figura 20. Opinión de los agentes no estatales con respecto a si el Manual para los agentes no estatales sobre la colaboración con la OMS proporciona orientaciones útiles para conocer esta colaboración.



94. El 47,27% de los agentes no estatales respondieron que no disponían de suficientes elementos de juicio para determinar si los criterios y principios relativos a la cesión de personal eran claros, y otro 18,9% opinó que no lo eran. La percepción del 34,5% de los encuestados fue más positiva. El elevado número de encuestados que refirió no disponer de suficientes elementos de juicio indica que estos se deben difundir más eficazmente.

Figura 21. Opinión de los agentes no estatales con respecto a si los criterios y principios relativos a la cesión de personal son claros.



95. **No es posible cuantificar con precisión el costo de la aplicación ya que, en el marco de la evaluación, no se han encontrado datos probatorios de que se haya realizado un seguimiento eficaz del presupuesto ni una supervisión financiera, más allá de los costos de la resolución WHA69.10 y de las estimaciones del plan de aplicación (aprobado en diciembre de 2017).** En el plan se incluye información básica sobre los costos a largo plazo en términos de personal y sobre servicios contractuales no especificados, junto con algunos servicios operativos generales, pero ello no se ha mantenido exactamente durante el resto del plazo de aplicación. Aunque, como parte de las repercusiones de la aplicación del Marco, se señaló que era necesario hacer un seguimiento de los recursos humanos y financieros a medida que se aplicara progresivamente, en la evaluación no se han encontrado datos probatorios de que se haya hecho exhaustivamente un seguimiento del presupuesto o un control de la financiación, ni centralizados ni descentralizados. Habida cuenta de la ausencia de seguimiento financiero, no sorprende que la mayoría (el 55,9%) de los Estados Miembros que respondieron a la encuesta en línea indicaran que no disponían de información que les permitiera afirmar si los productos y las actividades se habían ajustado al presupuesto.

Figura 22. Opinión de los Estados Miembros con respecto a si los productos y las actividades se han ajustado al presupuesto.



96. **Durante la aplicación se hizo muy patente la escasez de recursos.** La información procedente de fuentes de datos cruzados refleja la falta de recursos financieros y humanos en todos los niveles de la Organización, una idea que los representantes de la OMS expresaron todavía con más claridad en la encuesta. El 73,1% de los representantes consideraron que en la OMS no se disponía de recursos financieros y humanos suficientes para llevar el Marco a la práctica (el 23,1% se mostró en desacuerdo con que se hubieran puesto a disposición esos recursos, y el 50%, totalmente en desacuerdo).

Figura 23. Percepción de los Representantes de la OMS con respecto a si se han puesto a disposición suficientes recursos dentro de la OMS para llevar el Marco a la práctica.



97. **Parece que no se han asignado suficientes recursos para aplicar el Marco.** Se continúan observando lagunas importantes en la financiación, a pesar de haberse elaborado unas estimaciones iniciales de los costos como parte de las repercusiones de la aplicación del Marco y de haberse informado de las repercusiones presupuestarias de la resolución WHA69.10. En esas repercusiones<sup>46</sup> se señalan US\$ 7,5 millones financiados dentro del actual bienio (presupuesto por programas 2016-2017), con un déficit de US\$ 6,7 millones. Del total de US\$ 14,2 millones, US\$ 12,6 millones (aproximadamente el 89%) se asignaron a gastos de personal en ese bienio. Se propuso financiar el déficit a través de esfuerzos coordinados de movilización de recursos para su posible financiación mediante contribuciones voluntarias. El déficit para el siguiente bienio se cifró en US\$ 12,6 millones; a la espera de su financiación, el déficit de los costos de aplicación se incorporará en el presupuesto del programa 2018-2019 y se financiará con los fondos flexibles asignados a la Categoría 6. El equipo de evaluación no encontró datos probatorios de que ello se hubiera cumplido. El costo de establecer el Sistema de gestión de la colaboración mundial asciende a alrededor de US\$ 850 000, aunque no ha sido posible verificar esta cifra a partir de otras fuentes de información. No se ha cuantificado el costo de oportunidad del desarrollo del sistema, es decir, el costo de que no sea plenamente operacional.
98. **Se señaló que la falta de recursos supuso un obstáculo importante para la aplicación del Marco en toda la Organización.** Por ejemplo, esa falta se hizo patente en las limitaciones para realizar actividades de divulgación y capacitación y, más en general, en la percepción de que los recursos ni han sido ni son proporcionales a la doble función expresada en el mandato de llevar a cabo el proceso ordinario de diligencia debida y la evaluación de riesgos normalizados y, al mismo tiempo, prestar apoyo y llevar a cabo las actividades necesarias para la aplicación.
99. **En las entrevistas que se les realizaron, los informantes clave de todos los niveles de la Organización señalaron sistemáticamente que no se habían destinado fondos a cubrir específicamente los costos del aumento significativo observado en el volumen de trabajo, y que ello había causado problemas, puesto que ese trabajo lo llevan a cabo sobre todo funcionarios de la categoría profesional de toda la Organización como parte de sus tareas diarias.**
100. **A medida que se ha avanzado hacia la plena aplicación del Marco ha aumentado la carga de trabajo para los coordinadores. Se estima que esa carga afecta a entre un tercio y la mitad de los funcionarios de la categoría profesional a tiempo completo por región y unidad técnica.** Los coordinadores del Marco señalaron sobre todo que el esfuerzo para aplicar el Marco se suma a otras funciones y responsabilidades. En la actualidad, estas repercusiones financieras y de recursos humanos se absorben en el presupuesto administrativo vigente.

## Eficacia

101. Para evaluar la eficacia se tiene en cuenta en qué medida la aplicación del Marco ha permitido lograr el «valor añadido» que se pretendía. El concepto de «valor añadido» se ha definido a partir de la Guía para el personal sobre colaboración con agentes no estatales. Con arreglo a ello, se entiende por valor añadido del Marco el hecho de que constituye un entorno único que tiene por objeto aportar claridad, coherencia y transparencia a la colaboración de la OMS con ONG, instituciones académicas, fundaciones filantrópicas y entidades del sector privado, y a la vez proteger a la OMS de afiliaciones que podrían poner en entredicho la credibilidad de su labor. Habida cuenta de que el Marco ha introducido una forma diferente de trabajar en la OMS, el aprendizaje, el intercambio de información y la mejora en la estructuración de las colaboraciones con los agentes no estatales en los tres niveles de la OMS constituyen también un objetivo integral del Marco. Por lo que respecta a la presente evaluación, los citados se consideran «objetivos

---

<sup>46</sup> 69.ª Asamblea Mundial de la Salud. Véanse los costos de la resolución sobre el Marco, en el anexo 15 (páginas 516-517) de los anexos a las resoluciones.

inmediatos», o los resultados en el nivel de los efectos del Marco (véase la teoría de cambio, figura 4).

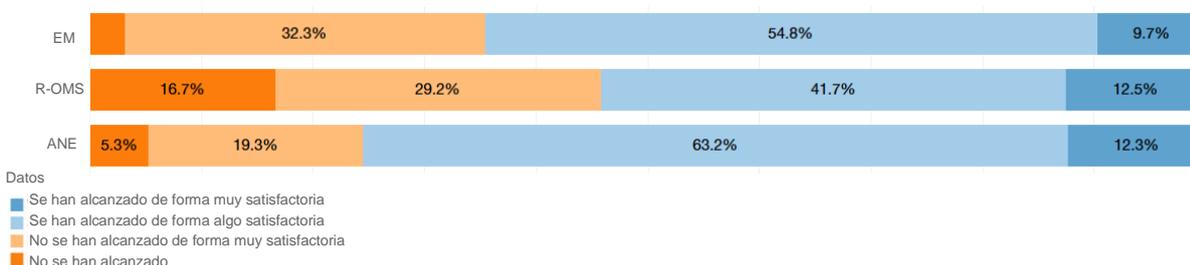
102. Habida cuenta de que el Marco no incluye elementos de seguimiento y notificación en el nivel de los efectos, la evaluación de la eficacia por lo que respecta a la presente evaluación bebe de los resultados de los exámenes de documentos, encuestas electrónicas realizadas entre los Estados Miembros, los representantes de la OMS y los agentes no estatales con los que la Organización mantiene actualmente relaciones oficiales, así como de entrevistas con informantes clave entre diferentes funcionarios de la OMS en la Sede, las Oficina de la OMS en las Naciones Unidas y una selección de oficinas regionales y de oficinas en los países.

### 3.1 ¿En qué medida se han logrado con la aplicación del Marco sus objetivos inmediatos?

103. **Una gran mayoría de partes interesadas, tanto internas como externas a la OMS, opinan que el Marco ha conseguido, al menos hasta cierto punto, lograr sus objetivos inmediatos.** El 63,2% de los agentes no estatales con los que la OMS mantiene actualmente relaciones oficiales estiman que en general se están logrando los objetivos inmediatos del Marco, gracias al cual su colaboración con la Organización es más fácil. Una encuesta de agentes no estatales con los que la OMS mantiene actualmente relaciones oficiales reveló que un 55,2% cree que su colaboración con la OMS ha mejorado desde la adopción del Marco, mientras que un 34,5% cree que el Marco no había supuesto ninguna diferencia. Solo un 5,2% cree que la colaboración se ha deteriorado en cierto modo. El 5,2% restante no tenía elementos para juzgar el efecto que el Marco ha tenido en su colaboración con la OMS.

104. En general los Estados Miembros parecen mostrarse positivos: un 54,8% señala que hasta cierto punto se han cumplido los objetivos inmediatos del Marco y un 9,7% cree que se han cumplido de forma muy satisfactoria. Como se indica a continuación, en la figura 24, algunos representantes de la OMS mantenían una opinión algo menos favorable: el 45,9% estimaban que no se están alcanzando, o al menos no de forma muy satisfactoria, los objetivos inmediatos del Marco. Las entrevistas con varios funcionarios de la OMS revelaron también opiniones divergentes sobre la medida en que se están alcanzando, como está previsto, los objetivos inmediatos del Marco. El personal de la OMS que utiliza directamente el Marco con regularidad y que mantiene colaboraciones de larga duración con diferentes agentes no estatales, se muestra en general positivo sobre la medida en que se están alcanzando los objetivos inmediatos del Marco. Quienes utilizan el Marco con menor frecuencia tienden a mantener una percepción más crítica.

Figura 24: Opiniones de las partes interesadas sobre la medida en que, en general, los objetivos inmediatos del Marco se han alcanzado hasta la fecha.



105. **Por lo general el Marco ha aportado mayor claridad a los requisitos y normas de colaboración que deben aplicar la OMS y los agentes no estatales. Ahora bien, trasladar a la práctica unas directrices generales aplicables a diferentes tipos de colaboración parece menos claro, especialmente entre el personal de la OMS y los Estados Miembros.** Las partes interesadas internas y externas a la OMS estiman en general que, desde un punto de vista normativo, el Marco ha aportado mayor claridad a los requisitos y normas de colaboración con los agentes no

estatales. La encuesta en línea reveló que, de las respuestas recibidas, el 58,8% de los Estados Miembros, el 56,7% de los agentes no estatales con los que la OMS mantiene actualmente relaciones oficiales y el 50% de los representantes de la OMS opinaban que el Marco había aportado mayor claridad a la forma de trabajar de la OMS con los agentes no estatales en el ámbito nacional, regional y mundial.

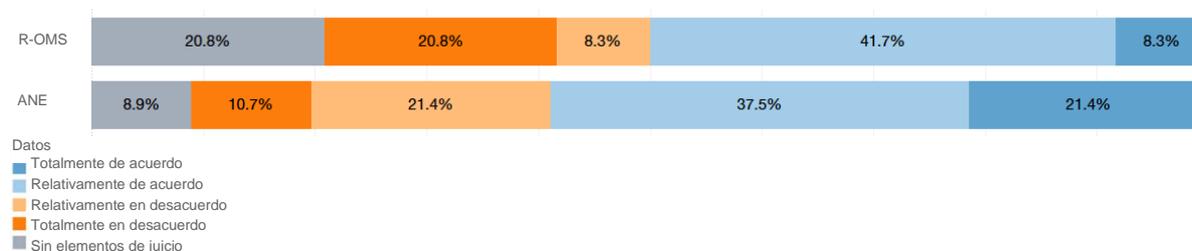
106. Para el personal de la OMS de oficinas y unidades con amplia experiencia de colaboración con diferentes agentes no estatales, el Marco no ha supuesto, según parece, cambios de calado. Ese personal mantiene su confianza en la colaboración y en la aplicación de los procesos para colaborar con los agentes no estatales en una serie de ámbitos. Por ejemplo, un departamento señaló que ha mantenido estrechos lazos de colaboración con agentes no estatales, en particular varias ONG internacionales y empresas farmacéuticas. Eran relaciones que funcionaban bien, por lo que inicialmente preocupó que el Marco las afectara negativamente. En realidad, no ha sido así. Más bien, el Marco propicia los debates estructurados con los asociados no estatales a fin de velar por que no haya posibles conflictos de intereses o riesgos para la reputación de la OMS. Las entrevistas con informante clave revelaron que el Marco ha permitido al personal remitir a los asociados a una estructura en la que se establece claramente de qué modo puede la OMS colaborar con ellos y que el Marco ayudaba a la Organización a ser más rigurosa en su colaboración con los agentes no estatales. De ello se han hecho eco otras unidades, que manifestaron que el Marco no ha cambiado nada: simplemente deja constancia por escrito de procesos que la OMS ya aplica.
107. Una de las alianzas acogidas de la OMS ha seguido un planteamiento práctico para integrar los requisitos del Marco en diferentes etapas de su estructura de gestión de riesgos, en particular la elaboración de un proceso único para mejorar la eficiencia. Disponer de un PON para la gestión de riesgos que incluya los requisitos del Marco, se percibe que ayuda al personal. Se elaboraron herramientas —que se perfeccionan continuamente— para varios tipos de evaluación en diferentes etapas del proceso de gestión de riesgos y el comienzo se ha ajustado para evitar que sea demasiado acelerado, y para evitar retrasos. La gestión de riesgos con arreglo a este marco integrado de gestión de riesgos forma parte de la descripción de los puestos del personal y el cumplimiento forma parte de las evaluaciones del desempeño del personal. Ello garantiza que todo el personal considere que el proceso de diligencia debida y la evaluación de los riesgos son parte de sus responsabilidades, lo cual alienta la aplicación uniforme. Los detalles de las evaluaciones del riesgo de los efectos se retienen internamente para consulta futura. El punto focal trabaja constantemente para que la secretaría de la alianza acogida comprenda la importancia de dichas evaluaciones de riesgos, en particular mediante exposiciones, sesiones de información, etc.
108. Cuando fue evidente que la colaboración con los agentes no estatales en entornos de emergencia requiere respuestas oportunas más rápidas que el plazo habitual requerido en las colaboraciones ordinarias, se elaboraron y aprobaron internamente, en julio de 2018, PON que rigen la colaboración de la OMS con agentes no estatales en entornos de emergencia. No obstante, en la mayoría de las oficinas regionales y oficinas en los países sigue sin estar clara la aplicación de los PON, principalmente como consecuencia de la falta de información y capacitación, además de la insuficiencia percibida de recursos en las oficinas regionales. Un informante clave de una oficina de país señaló que les «*sorprendió*» que la responsabilidad de los procesos de diligencia debida y las evaluaciones de riesgos en situaciones de emergencia se descentralizaran a la oficina regional. Estimaban que no tenían ni la formación ni los recursos adecuados para la tarea. Manifestaron su preocupación por los riesgos que podrían derivarse cuando las situaciones de emergencia requieren la adopción de decisiones rápidas sobre la colaboración con agentes no estatales, tras reconocer que el proceso de diligencia debida y las evaluaciones de riesgos podían ser procedimientos que se despachan de forma «rápida y descuidada». Incluso así, las demoras al comienzo de la colaboración requieren con frecuencia peticiones de prórrogas sin costo para finalizar la aplicación. Ello genera entre los donantes la percepción de que la OMS no es un organismo operacional eficaz durante emergencias, lo que podría afectar a su ventaja comparativa frente a otros organismos humanitarios.

109. Se preguntó por qué la OMS no podía integrarse en el marco del Método Armonizado de Transferencias en Efectivo, que se aplica a otros organismos de las Naciones Unidas, como el PNUD, el UNFPA y el UNICEF, para evaluar el riesgo al efectuar transferencias en efectivo destinadas a los asociados en la ejecución, especialmente en emergencias, crisis y situaciones posteriores a conflictos. No formar parte de dicho marco plantea problemas para que la OMS «trabaje de consuno» con otros organismos de las Naciones Unidas en las emergencias.
110. Se propuso que la OMS elaborara una lista precalificada de agentes no estatales que pueden intervenir en situaciones de emergencia. Ello no es posible actualmente puesto que, con arreglo al Marco, la colaboración de los agentes no estatales con la OMS se aprueba solamente para un periodo máximo de un año.
111. Entre otros aspectos en los que la aplicación del Marco no está tan claramente establecida cabe citar los siguientes:
- a quién corresponde aplicar el procedimiento simplificado y cuándo;
  - la aplicación rigurosa del Marco cuando hay poco tiempo para tomar una decisión sobre la colaboración de la OMS con un amplio número de agentes no estatales en un solo foro, o cuando se invita a diferentes tipos de agentes no estatales a una única reunión o foro de la OMS;
  - el grado de meticulosidad de las investigaciones sobre el proceso de diligencia debida y sobre las evaluaciones de riesgos, especialmente habida cuenta de la colaboración de la OMS con donantes y alianzas para cumplir sus mandatos y el enfoque más proactivo con respecto a la colaboración propugnado y modelado en los niveles superiores;
  - la incertidumbre remanente sobre la aplicación del Marco en las cesiones de personal, pese a que en la 70.<sup>a</sup> Asamblea Mundial de la Salud (A70/53), en mayo de 2017, se adoptaron los criterios y principios aplicables a las cesiones de personal;
  - la incertidumbre remanente sobre lo que significa mantener relaciones oficiales con la OMS, dado el convencimiento de muchos de que da carta blanca a un agente no estatal para todo tipo de colaboración con la OMS.
112. Según las entrevistas con informantes clave, el personal de la OMS opina que la ausencia de un plan de aplicación del Marco para los tres niveles de la Organización, la falta de formación, las comunicaciones insuficientes, las prácticas poco uniformes en el seno de la OMS, la falta de claridad en los flujos de trabajo y las responsabilidades, así como la insuficiencia en la difusión e intercambio de conocimientos, son elementos que en conjunto han contribuido a los diferentes niveles de claridad en torno a la aplicación del Marco.
113. **No se entiende bien la delegación de la rendición de cuentas con respecto al riesgo.** La unidad especializada encargada del proceso de diligencia debida y la evaluación de riesgos formula recomendaciones con respecto a la colaboración de la OMS con los agentes no estatales. Según se indica en la sección 4.5.1 de la Guía para el personal (2018, pág. 32), corresponde al directivo de la unidad colaborante (por ejemplo, el Director General Adjunto, el Director Regional, el Subdirector, el Director, el Jefe de oficina en el país, el coordinador o el jefe de equipo) adoptar la decisión de colaborar o no, o de adoptar medidas de mitigación de riesgos. Los desacuerdos con las recomendaciones finales sobre una propuesta dada pueden derivarse, junto con la pertinente justificación, al Subdirector o al Director Regional, quien a su vez puede remitir la petición al Comité de Examen de Propuestas del Marco, que en estos momentos no está activo. En la práctica, un amplio porcentaje de funcionarios de la OMS creen que la unidad especializada encargada del proceso de diligencia debida y la evaluación de riesgos es la que debe en última instancia adoptar las decisiones y asumir el riesgo. Preocupa a algunos que el carácter jurídico-técnico del Marco y

las «zonas grises» que subsisten en su aplicación puedan injustamente ponerles en jaque en caso de haber adoptado la decisión de colaborar en tales casos. Ello podría contribuir a una actitud de aversión al riesgo en la colaboración con agentes no estatales y generar frustración entre el personal de la OMS sobre lo que perciben como la aplicación estricta del Marco por parte de la unidad especializada encargada del proceso de diligencia debida y la evaluación de riesgos. La percepción entre el personal de que no se reconoce la importancia de la solidez en el proceso de diligencia debida y evaluación de riesgos puede también generar frustración en el seno de la unidad especializada encargada del proceso de diligencia debida y la evaluación de riesgos. La evaluación pone de relieve la necesidad de definir delegaciones y expectativas más claras.

114. **Las partes interesadas estiman que en general el Marco ha aportado mayor coherencia y uniformidad en la colaboración de la OMS con los agentes no estatales.** El hecho de que el Marco constituya una estructura de normas y requisitos que se apoya en documentos articula una intención hacia una mayor coherencia y claridad sobre las «reglas de colaboración» con la OMS. **No obstante, casi un tercio de los representantes de la OMS y los agentes no estatales con los que la OMS mantiene actualmente relaciones oficiales consideran que este no ha sido el caso (figura 25). Aproximadamente la mitad del personal de la OMS entrevistado también se refirió a la falta de coherencia y uniformidad en la aplicación del Marco.**

Figura 25. Opiniones de las partes interesadas sobre si el Marco ha fomentado la coherencia y uniformidad en la colaboración de la OMS con agentes no estatales.



115. La incertidumbre sobre los flujos de trabajo, las responsabilidades y la rendición de cuentas en una estructura orgánica descentralizada, así como los problemas prácticos en torno a su aplicación, son factores fundamentales que han desembocado en una falta de coherencia y uniformidad en la forma de aplicar el Marco.

116. Las entrevistas con informantes clave apuntan a que los puntos focales del Marco en las oficinas regionales y los funcionarios técnicos designados indicaron que no contaban con apoyo y recursos suficientes y que se les había formado para desempeñar las responsabilidades delegadas en ellos. La ausencia de herramientas para facilitar la aplicación y el hecho de que el Registro de agentes no estatales esté incompleto agravan aún más la falta de uniformidad. Se mencionó con frecuencia que la Guía para el personal sobre el Marco y los PON eran recursos útiles, pese a sus deficiencias y los problemas que plantean, y que existe la sensación general de que el Marco no se promueve suficientemente en la OMS para garantizar su aplicación uniforme.

117. Las entrevistas con informantes clave entre el personal de la OMS revelaron variaciones en la interpretación y aplicación de los conceptos y requisitos del Marco en los diferentes tipos de colaboración con los agentes no estatales. Esto coincide con la constatación derivada de una investigación sobre los costos que la aplicación del Marco conlleva para la OMS (pág. 17): que «el Marco es abrumador en muchos sentidos», y que la complejidad del texto y la falta de claridad de muchas de sus disposiciones (o la falta de coherencia entre ellas) contribuyen a ello.

118. **Así pues, la planificación y puesta en marcha de la aplicación no se ha coordinado suficientemente o integrado en los diferentes ámbitos de la Organización, lo que ha dado lugar a la aplicación incongruente del Marco.** Durante las entrevistas con informantes clave se articularon diferentes interpretaciones y aplicaciones de los procedimientos del Marco, en particular

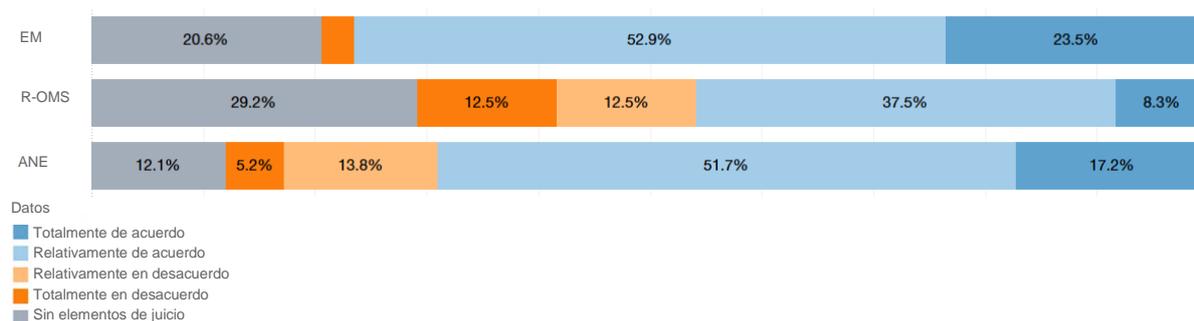
sobre cómo los puntos focales y los funcionarios técnicos designados desempeñan sus funciones y responsabilidades en relación con la unidad especializada encargada del proceso de diligencia debida y la evaluación de riesgos. Además, varios informantes clave señalaron que, dentro de la unidad especializada encargada del proceso de diligencia debida y la evaluación de riesgos, diferentes funcionarios de Relaciones Exteriores no aplican los criterios y conceptos del Marco de manera congruente.

119. Se aportaron ejemplos de oficinas regionales y unidades técnicas que han elaborado sus propios procesos y herramientas para aplicar el Marco. Algunas oficinas regionales parecen tener capacidad jurídica para colaborar con agentes no estatales de formas que otras oficinas regionales no pueden. Se mencionó frecuentemente como ejemplo de ello el mecanismo de acreditación concebido y aplicado por EURO. Se presentaron ejemplos de decisiones sobre colaboración con agentes no estatales potencialmente de alto riesgo tomadas sin consultar a la unidad especializada encargada del proceso ordinario de diligencia debida y la evaluación de riesgos porque se percibía que era lenta y/o reacia a tomar riesgos. Llegaron a oídos del equipo de evaluación ejemplos concretos de situaciones en las que el personal podía evitar solicitar el asesoramiento de la unidad especializada encargada del proceso de diligencia debida y la evaluación de riesgos y tomar por sí mismo decisiones de colaboración, cuando se hubiera requerido un proceso ordinario de diligencia debida y de evaluación de riesgos; o en las que se buscaban formas alternativas de colaboración con agentes no estatales en los casos en que la unidad especializada encargada del proceso de diligencia debida y la evaluación de riesgos desaconsejaba la colaboración de una forma concreta. Se hizo también referencia a la utilización de instrumentos elaborados para el procedimiento simplificado de adoptar «decisiones rápidas» sobre la colaboración con agentes no estatales en circunstancias en las que se hubiera requerido un proceso completo de diligencia debida y evaluación de riesgos. Los Estados Miembros son conscientes de las dificultades que plantea la aplicación incongruente del Marco en los diferentes departamentos de la OMS, y de la incertidumbre en torno a las expectativas y requisitos exigidos al personal al respecto.

120. En resumen, las principales dificultades parecen referirse a las diferencias en la voluntad de exponerse al riesgo y la capacidad para mitigarlo, y al modo en que ello influye en la aplicación del Marco por las diferentes unidades, directivos y personal de la OMS. Las pruebas concretas recogidas en el presente documento sugieren que entre los efectos no intencionados se incluyen el uso inadecuado del procedimiento simplificado del Marco y el incumplimiento del requisito de llevar a cabo el proceso de diligencia debida y las evaluaciones de riesgos para las colaboraciones importantes. También dan a entender que los resultados con respecto a la colaboración con agentes no estatales pueden variar en función de la persona que lleve a cabo el proceso de diligencia debida o la evaluación de riesgos, o el lugar o el momento (o de si se lleva a cabo) y de la importancia que se conceda a la colaboración con un agente no estatal concreto.

121. **Si bien el Marco ha contribuido a desmitificar los principios de la colaboración de la OMS con los agentes no estatales, la aplicación incongruente del Marco y las deficiencias del Registro de agentes no estatales han afectado a la percepción de transparencia.** En sus respuestas a la encuesta en línea, más de la mitad de los Estados Miembros y los agentes no estatales con los que la OMS mantiene actualmente relaciones oficiales indicaron que el Registro ha contribuido a mejorar la transparencia de su colaboración. Más del 60% de los representantes de la OMS que tenían elementos de juicio también mostraron su conformidad (figura 26). Se tomó nota, a partir de las observaciones del personal de las Oficinas Regionales, que la OMS aplica un proceso para la colaboración con los agentes no estatales mucho más riguroso que el aplicado en otros organismos de las Naciones Unidas y que el Marco ha contribuido a desmitificar la colaboración de la OMS con los agentes no estatales. Es más, durante las entrevistas con informantes clave se reiteró que no se considera *a priori* que ningún agente no estatal esté «proscrito» o «vetado»; y que todos los agentes no estatales tienen las mismas oportunidades de colaborar con la OMS. Al respecto, el Marco está nivelando y abriendo el terreno de juego y el proceso de colaboración en su conjunto es ahora más transparente.

Figura 26: Opiniones de las partes interesadas sobre si la transparencia en torno a la colaboración de la OMS con agentes no estatales ha mejorado gracias al Registro de agentes no estatales.



122. Las entrevistas con informantes clave ofrecieron un panorama más matizado, dado que muchos informantes señalaron como trabas a la transparencia las deficiencias en el Registro de agentes no estatales con los que la OMS colabora, la falta de claridad en torno a la justificación para la adopción de decisiones y las incoherencias en la aplicación del Marco.

123. El Registro de agentes no estatales está actualmente limitado a los agentes no estatales con los que la OMS mantiene relaciones oficiales. Ello significa que no hay un registro unificado en el que las partes interesadas externas y el personal de la OMS puedan acceder a información de todos los agentes no estatales con diferentes tipos de colaboración en los tres niveles de la Organización. Lo mismo puede decirse de los agentes no estatales cuyas propuestas de colaboración se rechazaron por los resultados del proceso de diligencia debida y/o de las evaluaciones de riesgos. Así pues, el Registro no ofrece plena transparencia sobre la colaboración de la OMS con los agentes no estatales.

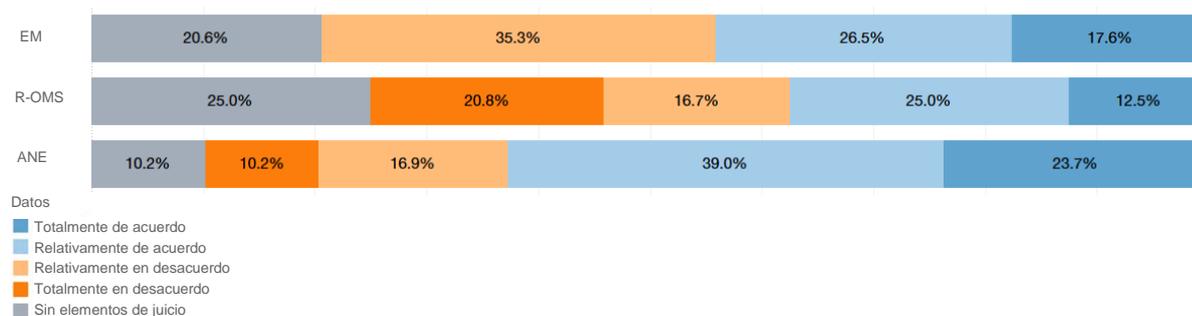
124. El personal de la OMS indicó que sería útil a los efectos de la transparencia, así como por razones prácticas y didácticas, que la justificación de las decisiones de colaborar (o no) con agentes no estatales pudiera consultarse internamente a través de un registro general de colaboraciones con agentes no estatales. Pese a que las justificaciones de las recomendaciones formuladas por la unidad especializada encargada del proceso de diligencia debida y la evaluación de riesgos siempre se comparten con los funcionarios que solicitan asesoramiento, en estos momentos la información no está disponible para otros funcionarios. Un doce por ciento de los informantes entrevistados indicaron que poner a disposición dicha información internamente e intercambiarla podría ayudarles a entender mejor el proceso de diligencia debida y la evaluación de riesgos, y que ello también serviría de punto de referencia útil para evitar la duplicación del proceso de diligencia debida y las evaluaciones de riesgo para el mismo agente no estatal.

125. **Hasta cierto punto el Marco ha alentado al personal de la OMS y a los agentes no estatales a pensar de forma más estratégica sobre su colaboración, especialmente al iniciar las relaciones oficiales. Ello es menos evidente en el caso de otros tipos de colaboración, si bien la aversión al riesgo (frente a la sensibilización ante el riesgo y la gestión del riesgo) puede dar lugar a oportunidades perdidas de colaboración positiva.** La OMS ha definido impulsores para fortalecer su colaboración estratégica con agentes no estatales, los más importantes de los cuales son las aspiraciones recogidas en los ODS y el plan estratégico de la OMS para los próximos cinco años, en particular las metas de los tres mil millones. Ello se refleja en una notable variación en la tolerancia al riesgo y un enfoque más proactivo con respecto a la colaboración propugnado y modelado en los niveles superiores de la OMS. Asimismo, por lo general el personal de la OMS está de acuerdo en que una colaboración más estratégica y sin trabas con diferentes agentes no estatales, en particular donantes, es necesaria para que la Organización cumpla su ambicioso programa de trabajo y resultados.

126. Con arreglo a los resultados de la encuesta, la mayoría de los agentes no estatales con los que la OMS mantiene actualmente relaciones oficiales son de la opinión de que su colaboración es más estratégica gracias al Marco y que este ha sido un elemento facilitador en beneficio e interés de la

salud pública mundial. El 62,7% de los agentes no estatales con los que la OMS mantiene actualmente relaciones oficiales estuvieron de acuerdo con una pregunta de la encuesta, a saber, que el Marco ha sido un elemento facilitador en beneficio e interés de la salud pública mundial. Si bien por lo general los Estados Miembros se muestran positivos al respecto, casi un tercio de ellos no está de acuerdo en que el Marco haya facilitado una colaboración más estratégica con los agentes no estatales. Los representantes de la OMS están divididos en su opinión: el mismo porcentaje (37,5%) está de acuerdo y en desacuerdo en que este haya sido el caso (figura 27).

Figura 27: Opiniones de las partes interesadas con respecto a si la colaboración de la OMS con los agentes no estatales es más estratégica desde la aplicación del Marco.



127. Dado que la inclusión de un agente no estatal en el registro de relaciones oficiales está sujeta a la aprobación de un plan de trabajo trienal, este elemento se ha citado a menudo como un elemento facilitador para el fortalecimiento de la colaboración estratégica.

128. Se presentaron también ejemplos en los que el Marco ofrecía el imperativo y los medios para poner fin a las colaboraciones que ya no servían a la finalidad estratégica de la OMS. Incluso en el caso de colaboraciones de corta duración, el Marco parece haber alentado un enfoque más estratégico, lo que ha llevado a que el personal manifieste que en el pasado ha habido colaboraciones que no se meditaban cuidadosamente y que, gracias al Marco, ahora se reflexiona sobre qué entidades pueden colaborar y trabajar con la OMS con el fin de mejorar la calidad de sus productos y actividades.

129. Ahora bien, entre algunos funcionarios de la OMS hay una importante frustración sobre las limitaciones y oportunidades perdidas de colaboración con agentes no estatales debido a la forma en que se aplica el Marco, que se percibe como un instrumento excesivamente reacio a permitir la toma de riesgos. Esta cuestión se planteó en casi un tercio de las entrevistas con informantes clave (21 de un total de 67). Se facilitaron ejemplos en los que el Marco demostraba ser especialmente restrictivo en la colaboración de la OMS con las entidades del sector privado y las fundaciones filantrópicas, los foros de múltiples partes interesadas, las entidades que actúan de centros colaboradores y en el contexto de los marcos de rendición de cuentas multisectorial. Ello ha desembocado en oportunidades perdidas para la OMS de intercambiar información, influir en la agenda sanitaria mundial y ser considerada un importante actor mundial en el ámbito de la salud, entre otros aspectos.

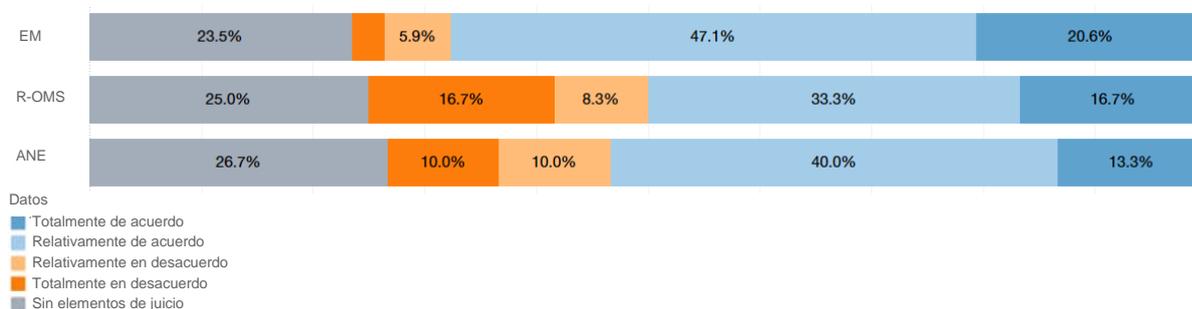
130. Los agentes no estatales también experimentan dificultades en su empeño de colaborar más estratégicamente con la OMS. Cabe citar, entre otras: la lentitud y falta de claridad en las comunicaciones para debatir y acordar prioridades estratégicas conjuntas; la fragmentación interna en la OMS, que da lugar a una falta de acuerdo en las prioridades estratégicas, y a la percepción de falta de tiempo e incentivos para colaborar en torno a prioridades conjuntas acordadas internamente; la falta de información sobre cómo adoptar decisiones y a quién consultar para que las prioridades estén alineadas.

131. Algunos de los efectos más importantes de la aplicación del Marco no son intencionados, por ejemplo:

- Pérdida de interés en la renovación y la innovación. Podría percibirse como «más seguro» y más fácil mantener la colaboración con agentes no estatales con los que la OMS colabora desde hace tiempo, en lugar de iniciar colaboraciones con nuevos agentes debido al proceso del Marco.
- Decidir colaborar con un agente no estatal, independientemente del riesgo, por la importancia y el valor que se perciben en la colaboración.
- La pérdida del «poder de marca» de la OMS en los casos en que los requisitos del Marco impiden a los representantes participar en importantes foros, o asociarse con partes interesadas influyentes, o colocar el logotipo en documentos cruciales, etc.

132. **Es probable que el Marco, por su naturaleza, haya protegido a la OMS y evitado que colabore con agentes no estatales que podrían poner en entredicho la credibilidad de su labor. A la vez, algunas partes interesadas tienen la sensación de que el Marco ha amplificado la aversión al riesgo de la Organización, con el resultado de que, sin pretenderlo, esté impidiendo el establecimiento de colaboraciones que desde otros puntos de vista serían positivas.** Los resultados de la encuesta confirman que la mayoría de los Estados Miembros, agentes no estatales con los que la OMS mantiene actualmente relaciones oficiales y representantes de la OMS que tienen elementos de juicio coinciden en que el Marco protege a la OMS de afiliaciones con agentes no estatales que podrían poner en entredicho la credibilidad de su labor (figura 28).

Figura 28: Opiniones de las partes interesadas sobre si el Marco protege a la OMS de afiliaciones con agentes no estatales que podrían poner en entredicho la credibilidad de su labor.



133. No se lleva a cabo un seguimiento o registro sistemático de resultados para determinar en qué medida el Marco protege a la OMS contra ese tipo de afiliaciones. Varios informantes clave presentaron ejemplos concretos de que el Marco ha evitado colaboraciones con agentes no estatales potencialmente problemáticos, y de que la perspectiva de someter a un agente no estatal al proceso de diligencia debida y a la evaluación de riesgos ha impedido colaboraciones que podrían haber sido problemáticas.

134. Las pruebas concretas aportadas apuntan a que en todos los niveles de la Organización se entabla un número posiblemente alto de colaboraciones sin llevar a cabo, intencionadamente o no, procesos de diligencia debida ni evaluaciones de riesgo. Además, tanto el personal de la OMS como los agentes no estatales hacen gala de cada vez mayor pericia para sortear el Marco y asegurarse las colaboraciones, por ejemplo: cambiando la naturaleza o el tipo de colaboración para que esta no tenga que someterse a las disposiciones del Marco; colaborando a través de una tercera parte imparcial; o colaborando con las oficinas o filiales en los países de las empresas mundiales, más que con las sedes centrales. Algunos informantes clave entrevistados señalaron incidentalmente la posibilidad de que un número considerable de colaboraciones no llegaran o ni siquiera pasaran por

la unidad especializada, si bien el equipo de evaluación no tenía forma de confirmar esa información. No obstante, no hay registros sistemáticos ni documentos que recojan la información sobre estas colaboraciones, ni los procesos de diligencia debida o evaluaciones de riesgos que se llevaron a cabo. **Los riesgos asociados a estas colaboraciones pasarán mayoritariamente desapercibidos, a menos que surja algún efecto negativo que repercuta en la credibilidad de la labor de la OMS.**

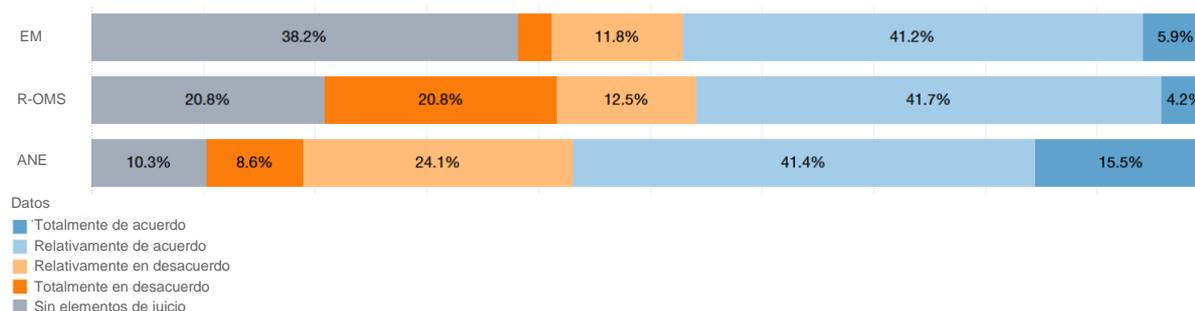
135. **Limitaciones en la formación sistemática, intercambio de información y gestión de conocimientos en apoyo de la aplicación del Marco.** La formación es uno de los principales facilitadores de la aplicación congruente y transparente del Marco en todos los niveles de la Organización. En septiembre de 2018 se llevó a cabo un análisis de las necesidades de formación del personal, tras lo cual se han elaborado algunas herramientas y módulos didácticos, pero la formación no se ha impartido igualmente en los tres niveles de la OMS, principalmente por restricciones de recursos. Actualmente en el portal de formación en línea de la OMS (*iLearn*) no hay un módulo de aprendizaje sobre el Marco, aunque está previsto que se elabore para el bienio 2021-2023. Algunos informantes clave señalaron que la formación ha mejorado desde 2018 y que, en particular, la formación reciente sobre las relaciones oficiales dirigida a los funcionarios técnicos designados era buena. **Las necesidades de formación siguen siendo importantes y urgentes.**

136. **El intercambio de formación sobre el Marco dentro de la OMS sigue siendo en gran medida oficioso y circunstancial.** Algunos puntos focales para el Marco han tomado la iniciativa de intercambiar información con otros, pero los puntos focales de la Sede han señalado que es imperativo contar con un foro más organizado para intercambiar información. En una unidad de la Sede, los funcionarios técnicos especializados se reúnen con regularidad para compartir sus experiencias con respecto al Marco y sobre su colaboración con tipos similares de agentes no estatales, pero las enseñanzas derivadas no se difunden más ampliamente.

137. Un 56,9% de los agentes no estatales que participaron en la encuesta en línea (con los que la OMS mantiene relaciones oficiales) opina que el Marco ha contribuido a mejorar el aprendizaje, el intercambio de información y la estructura de las colaboraciones, mientras que un 32,5% no está de acuerdo con esa opinión (un 10,3% no tenían elementos de juicio) (véase la figura 29).

138. **En tanto que grupo fundamental de partes interesadas en el Marco, los Estados Miembros señalan que no se les informa suficientemente sobre la aplicación del Marco y los cambios que conlleva su introducción, pese a las actualizaciones periódicas que les presenta la OMS, ya que dichos informes se centran principalmente en presentar las actividades y los productos.** En las deliberaciones mantenidas en grupos de debate con los Estados Miembros se observó que estos carecen de información sobre aspectos fundamentales del Marco y su aplicación. Ello viene respaldado por los resultados de las encuestas, que muestran que el 38,2% de los Estados Miembros indicaron que no tienen elementos para juzgar si el aprendizaje, el intercambio de información y la estructura de las colaboraciones con los agentes no estatales han mejorado desde la introducción del Marco, mientras que un 14,7% estimaba que no habían mejorado (figura 29).

Figura 29: Opiniones de las partes interesadas sobre si el aprendizaje y el intercambio de información sobre el Marco han mejorado desde que se inició su aplicación.



### 3.2 ¿Qué factores han posibilitado o limitado la aplicación eficaz del Marco?

139. La aplicación del Marco se ha visto respaldada por las buenas intenciones y el arduo trabajo de un gran número de funcionarios de la OMS. Sin embargo, no se han creado plenamente todas las condiciones necesarias para que el Marco pueda aplicarse. Se trata de las condiciones interrelacionadas de las que dependería la introducción fructífera de una forma diferente de trabajar en una organización como la OMS.
140. **Claridad:** Durante el proceso de negociación ampliado del Marco, la mayoría de las partes interesadas entendieron la necesidad del mismo; es decir, los argumentos a favor del cambio se entendieron relativamente bien durante todo el proceso de negociación. El paso desde la perspectiva normativa hasta la aplicación práctica resultó ser más difícil.
141. Se consideraba que la OMS no estaba suficientemente preparada para aplicar el Marco en los tres niveles de la Organización tras la aprobación de la resolución. La estrategia, el alcance, los problemas y los planes de aplicación estaban en general mal definidos. Por otro lado, actualmente no existe un plan de aplicación adecuado que reconozca y responda a los problemas de gestión del cambio que plantea la introducción de modificaciones en la estructura federada de la OMS, y no se ha adoptado deliberadamente ningún enfoque progresivo de la aplicación. Las funciones, las responsabilidades y la rendición de cuentas con respecto a la aplicación no se establecieron desde el principio. En diciembre de 2017, el CCEIS señaló que, *«a falta de un plan estructurado y cohesivo de gestión del proyecto para la aplicación del Marco, donde se definan claramente el alcance del plan, entregables concretos, los principales hitos, calendarios, un presupuesto aprobado e informes de situación, no estará en disposición de dar seguridades a los Estados Miembros, dado que no puede evaluar si la Organización está bien encaminada para que en mayo de 2018 se haya aplicado el Marco»* (EBPBAC27/2; 8 de diciembre de 2017). En su informe anual de mayo de 2018, el CCEIS menciona *«la necesidad de un plan de gestión de proyectos estructurado y coherente relativo a la aplicación del Marco para la colaboración con agentes no estatales»* como una de las cuestiones que se plantean, y señala que el plan de gestión de proyectos que se había elaborado para la herramienta de gestión de la colaboración mundial no era necesario para alcanzar los entregables requeridos por el Marco, de conformidad con la resolución de la Asamblea Mundial de la Salud (EBPBAC28/2, pág. 10). Sigue faltando una estrategia de colaboración global para situar y calibrar el Marco como estructura, aunque ya se está redactando el borrador inicial.
142. La aplicación del Marco es una responsabilidad institucional. Aunque no es la única responsable de la aplicación del Marco, la unidad altamente especializada que se dedica a realizar los procesos normalizados de diligencia debida y evaluación de riesgos tiene cada vez más probabilidades de verse desbordada por tener que aplicar el Marco y, al mismo tiempo, respaldar su aplicación en toda la OMS. Como resultado de ello, se perdió la oportunidad de impulsar de manera temprana la aplicación.
143. **Compromiso:** La claridad y el sentido de urgencia para poner en práctica una nueva e importante forma de trabajar en la Organización requieren el respaldo inmediato y el apoyo constante y visible del personal directivo superior. Algunos Estados Miembros que desempeñaron un papel decisivo en la negociación del Marco cambiaron de dirección estratégica después de su aprobación. En otros casos hubo una rotación de personal, lo que pudo dar lugar a la disminución del conocimiento y el compromiso de alto nivel con el Marco entre los Estados Miembros. Asimismo, el cambio de Director General de la OMS se produjo en julio de 2017, cuando se estaba negociando el Marco. Algunas otras prioridades organizativas, como el programa de transformación, compitieron con el Marco y limitaron la capacidad de asimilación del cambio. Existe la percepción de que el respaldo y el apoyo del personal directivo superior a la aplicación del Marco no fueron sistemáticos, lo que dio lugar a la falta de recursos, a mensajes contradictorios y a una aceptación limitada en toda la Organización. La tolerancia respecto del incumplimiento parece seguir siendo alta.

144. **Comunicación:** Una comunicación clara, coherente y regular a nivel de toda la Organización, así como con los Estados Miembros y los agentes no estatales, es esencial para sensibilizar a las partes interesadas y promover la concienciación y los conocimientos necesarios para la aplicación efectiva del Marco. Un módulo de capacitación no obligatorio, una guía para el personal y la prestación de capacitación específica (aunque limitada), así como un manual para los agentes no estatales, han contribuido al conocimiento del Marco y a la concienciación al respecto. Sin embargo, no existe una estrategia de comunicación para apoyar la aplicación del Marco. Esto indica que falta una estrategia de comunicación a nivel de toda la Organización que incluya diversos métodos destinados a sensibilizar al personal sobre los aspectos prácticos de la aplicación y a garantizar la aceptación permanente y la aplicación coherente de las normas y requisitos del Marco.
145. **Consenso y masa crítica:** La descentralización de la responsabilidad y la rendición de cuentas respecto de la aplicación del Marco mediante una red de coordinadores que sirva de estructura para establecer un consenso institucional más amplio y una masa crítica con miras a modelar nuevos comportamientos es, en principio, un enfoque sensato. Hay buenos ejemplos en los que los coordinadores —con el apoyo de la unidad especializada encargada de realizar los procesos de diligencia debida y evaluación de riesgos— están desempeñando un papel de liderazgo en la aplicación del Marco. Por ejemplo, en una oficina regional, el coordinador emprendió el establecimiento de un sistema de seguimiento de los procesos de diligencia debida y evaluación de riesgos con respecto a los agentes no estatales, así como de una «ventanilla única» para que las oficinas en los países accedieran a la información y obtuvieran asesoramiento con miras a cumplir el Marco. La concienciación sobre el Marco también se incorporó a las revisiones funcionales que se llevaron a cabo en las oficinas en los países de la región como parte del programa de transformación. La falta de mensajes claros y coherentes sobre la intención y los aspectos prácticos de la aplicación del Marco, las deficiencias en materia de capacitación y comunicación, la fragmentación del intercambio de información y la escasa gestión del conocimiento, a lo que hay que añadir la rotación del personal, conllevó que los beneficios potenciales de esta red no se materializaran plenamente.
146. **Consistencia:** El Marco constituye una estructura coherente e integrada en comparación con las anteriores políticas de colaboración, que eran de carácter individual y diferenciado respecto de cada tipo de agente no estatal. Las condiciones clave para posibilitar su aplicación consistente no se materializaron, y se perdieron algunas oportunidades. Entre las oportunidades perdidas más notables se encuentra, sin duda, el hecho de que no se haya implantado plenamente la plataforma de Gestión Mundial de la Colaboración, especialmente el registro completo de todos los agentes no estatales y el flujo de trabajo electrónico para la gestión interna de las colaboraciones, que tenían como finalidad servir de punto de referencia para capacitar al personal sobre la aplicación del Marco. La aplicación en la Sede, en las oficinas regionales y en las oficinas en los países ha avanzado a ritmos diferentes, mientras que los controles operativos para supervisar y garantizar la consistencia en toda la Organización siguen siendo incipientes o inexistentes. Actualmente se está trabajando en la elaboración de procesos internos y procedimientos operativos normalizados para el Marco que se ajusten a los cambios introducidos por el programa de transformación.
147. No existe un mecanismo de supervisión adecuado para determinar si el Marco está logrando los beneficios y resultados previstos. Esta evaluación inicial, si bien permite comprender los desafíos y los éxitos, los factores facilitadores y las limitaciones que podrían reforzar la aplicación del Marco, podría mejorarse sustancialmente mediante un mecanismo de supervisión eficaz que permita la introducción flexible de ajustes rutinarios y basados en pruebas.
148. En el cuadro 3 que figura a continuación se presenta un resumen de la presencia de condiciones propicias para aplicación (incluidas las constataciones de la evaluación y las medidas siguientes propuestas). En el resumen de la presencia de las condiciones se observa que las condiciones están predominantemente en un estado incipiente para permitir de manera efectiva la aplicación; de las cinco condiciones, solo una está parcialmente presente. La evaluación de las condiciones se realizó a partir de datos extraídos de documentos, entrevistas y encuestas.

Cuadro 3: Resumen de la presencia de condiciones que permiten la aplicación del Marco en los tres niveles de la Organización de manera coherente y sistemática, incluidas las constataciones de la evaluación y los próximos pasos propuestos

Condiciones propicias para la aplicación del Marco	Presencia de condiciones que permiten la aplicación en los tres niveles de la Organización de manera coherente y sistemática		
	↑	📌 Condición presente: posibilita plenamente la aplicación	📌 Condición parcialmente presente
	Presencia	Constataciones de la evaluación	Próximos pasos
<b>Condiciones propicias</b>			
1. Claridad	📌	<ul style="list-style-type: none"> <li>El Marco ha aportado una estructura coherente e integrada a las anteriores políticas de colaboración, que eran de carácter individual y diferenciado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Medida que se debe adoptar – Se ha de desmitificar el Marco mediante una comunicación continua; se deben reducir o eliminar los prejuicios persistentes (véase la fila relativa a las comunicaciones más abajo).</li> <li>Definición de los elementos que se registrarán por el procedimiento simplificado y los que se registrarán por el procedimiento ordinario.</li> </ul>
2. Compromiso	➔	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existe la percepción de que, en un principio, no se contó con el respaldo y el apoyo del personal directivo superior y se difundieron mensajes contradictorios en la fase inicial de aplicación, lo que limitó las condiciones catalizadoras necesarias para el cambio y silenció los mecanismos de aceptación en toda la Organización.</li> <li>Falta de recursos para la aplicación – se proporcionaron estimaciones iniciales de costos para la resolución, aunque los recursos disponibles para la aplicación son limitados. No hay supervisión financiera.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Medida que se debe adoptar – identificar a un patrocinador de nivel superior para apoyar la aplicación en curso.</li> <li>Medida que se debe adoptar – velar por la congruencia entre lo que se propugna y lo que se promulga.</li> <li>Medida que se debe adoptar – elaborar cálculos presupuestarios precisos para mantener la aplicación del Marco en los tres niveles de la Organización y conseguir los recursos presupuestados para garantizar la disponibilidad de recursos suficientes.</li> </ul>
3. Comunicaciones	➔	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ausencia de una estrategia de aplicación factible y sistemática en toda la Organización.</li> <li>Ausencia de una estrategia de comunicación y gestión del cambio asociada.</li> <li>Por consiguiente, no existe una estrategia de colaboración que oriente a la OMS y a sus unidades técnicas a adoptar un enfoque más proactivo para colaborar con los agentes no estatales en la ejecución de su mandato y que garantice que la consideración de la colaboración estratégica con los agentes no estatales forme parte de cualquier proceso de planificación de las unidades técnicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Medida que se debe adoptar – divulgación proactiva (<i>giras, cursos introductorios / de capacitación, orientación y apoyo</i>) para sensibilizar al personal sobre los aspectos prácticos de la aplicación del Marco con miras a una mejor aceptación y una aplicación consistente. Cambiar la narrativa interna.</li> <li>Medida que se debe adoptar – finalizar la estrategia de colaboración.</li> <li>Medida que se debe adoptar – mantener la presentación de informes al Consejo Ejecutivo con miras a la plena aplicación.</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se han presentado al Consejo Ejecutivo informes sobre los progresos realizados en la aplicación de las actividades.</li> </ul>	
4. Consenso y masa crítica	→	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidad de absorción limitada en la Organización debido a las limitaciones de recursos y a la transformación en curso (fatiga por el cambio).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medida que se debe adoptar – apoyar y mantener a los coordinadores del Marco como comunidad de prácticas.</li> <li>• Medida que se debe adoptar – capacitación y desarrollo profesional del personal (véase la fila relativa a las comunicaciones más arriba).</li> </ul>
5. Consistencia	→	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comprensión desigual y diferencias en las prácticas comunes y la aplicación en la Organización.</li> <li>• Ausencia de un mecanismo general de supervisión y evaluación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medida que se debe adoptar – establecer un mecanismo de supervisión eficaz que cuente con un sistema de medición y seguimiento claro para determinar si se logran los beneficios y resultados previstos.</li> </ul>

149. A pesar de los considerables esfuerzos del 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 los siguientes:
150. *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.* Esta carencia limitó las condiciones catalizadoras necesarias para el cambio y silenció los mecanismos de aceptación en toda la Organización.
151. *La ausencia de una estrategia general factible de aplicación en toda la Organización en materia de colaboración* que conlleve acciones concretas que se hayan de llevar a cabo por etapas con miras a traducir los objetivos generales del Marco en un plan concreto y viable para la colaboración de la Organización con los agentes no estatales y a situar y ajustar el Marco como una estructura. Este factor es, como se ha señalado anteriormente, una laguna importante en la aplicación general del Marco. Como tal, supone un obstáculo crítico que perjudica a todos los demás aspectos de la aplicación y, por tanto, conviene resaltarlo como un factor importante que afecta a todos los aspectos subsiguientes de la aplicación de las siguientes maneras:
152. No se describió correctamente la visión general de lo que supondría la aplicación (alcance) a «nivel mundial/empresarial», y la puesta en marcha de las medidas de aplicación no estaba suficientemente armonizada, coordinada o integrada en los tres niveles de la Organización;
153. El plazo para la aplicación plena y 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;
154. 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. Tampoco se pensó, con miras a la aplicación, en aprovechar esa estructura adoptando medidas coordinadas de forma universal y uniforme en los tres niveles de la Organización. Las recomendaciones de una auditoría externa de 2016 sobre las consecuencias de la aplicación a ese respecto no parecen haberse aplicado en su totalidad;
155. Se subestimaron las interdependencias entre los principales mecanismos e instrumentos de apoyo a la aplicación, lo que repercutió en la eficiencia y la costoeficacia; la escasez de 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 de gestión de la colaboración mundial; o las demoras en la entrega de guías, manuales y materiales de formación);
156. *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 concienciación, familiarización y aceptación por el personal del Marco y su aplicación;
157. *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 el, no se ha contado con capacidad dedicada especialmente a la aplicación del Marco más allá de 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 para los que no se establecen prioridades, y que el Marco, que es una de las principales iniciativas de la Organización, ha quedado un tanto sepultado bajo un conjunto más amplio de modificaciones.

158. *Recursos insuficientes para apoyar la aplicación.* Aunque se proporcionaron estimaciones iniciales indicativas de los costos de la aplicación de la resolución sobre el Marco, los recursos disponibles para su aplicación terminaron siendo limitados. Además, no se está llevando a cabo ningún seguimiento financiero de los costos 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»;
159. *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 ha ido informando sobre los avances en la aplicación en virtud de disposiciones sobre la presentación regular de informes en ese sentido, 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 de ello, no ha habido un debate muy metódico ni opciones de aprendizaje ni de adaptación y ajuste de las medidas de aplicación. Así, las conclusiones y constataciones 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.
160. *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.*

## Efectos y sostenibilidad

### 4.1 – 5.1: ¿Se dan las condiciones generales necesarias para la generación de efectos y la sostenibilidad?

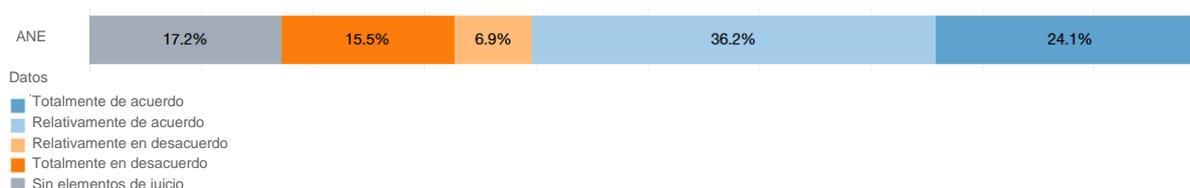
161. Dados los problemas de escasez de datos, incluida la falta de un mecanismo efectivo de evaluación y seguimiento, como el recomendado en 2016 para determinar si se lograban los beneficios y resultados previstos, es difícil evaluar de manera fiable la sostenibilidad o los efectos en esta etapa temprana 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 la generación de efectos.
162. Para que los efectos y la sostenibilidad sean plenamente visibles, es necesario que existan condiciones propicias y seguras que permitan la plena aplicación. En este sentido, existen indicadores sustitutos y pruebas que respaldan la propuesta de que existen las condiciones necesarias para que haya efectos y sostenibilidad. Dichos indicadores y pruebas son: el aumento de los niveles de compromiso del personal directivo superior y de los Estados Miembros, el reconocimiento de que se necesitan más recursos para aplicar plenamente el Marco, y un cambio explícito en la voluntad de exponerse al riesgo y en la tolerancia al riesgo, lo que da como resultado un mayor nivel de gestión de los riesgos.
163. **La aplicación ya ha dado lugar a un cambio positivo y, aunque quizás no se haya alcanzado todavía el nivel previsto o deseado, pueden producirse más beneficios si se aplica bien todo el conjunto de medidas. Los efectos a largo plazo no serán visibles hasta que la plena aplicación esté arraigada.**
164. **A pesar de las lagunas y áreas de mejora citadas en el informe de evaluación, parecen cumplirse las condiciones para que el Marco tenga efectos y sea sostenible en el futuro. Entre**

ellas cabe citar 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 un aumento de la gestión de los riesgos. 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 posibles riesgos para sus futuros efectos y su sostenibilidad.

165. Dadas las pruebas presentadas en las secciones relativas a la eficiencia y la eficacia que figuran más arriba, las cuales indican que hay una base sólida para una mayor aplicación del Marco, en la evaluación también se constatan las siguientes pruebas, dimanantes principalmente de los instrumentos de la encuesta:

166. Poco más del 60% de los agentes no estatales estuvieron de acuerdo positivamente en que el Marco había sido un elemento facilitador en beneficio e interés de la salud pública mundial, de los cuales el 24,1% estuvieron plenamente de acuerdo con tal percepción. Poco más del 22% no estuvieron de acuerdo con esa percepción.

Figura 30. Opinión de los agentes no estatales con respecto a si el Marco había sido un elemento facilitador en beneficio e interés de la salud pública mundial.



167. Asimismo, el 63,3% de los agentes no estatales estuvieron de acuerdo positivamente en que el Marco permite que la OMS haga efectivos los beneficios de la colaboración con ellos, de los cuales el 30% estuvieron plenamente de acuerdo con tal percepción. El 28,4% no estuvieron de acuerdo con esa percepción.

Figura 31. Opinión de los agentes no estatales con respecto a si el Marco permite que la OMS haga efectivos los beneficios de la colaboración con ellos.



168. Continuando con este sentimiento positivo, el 57,6% de los agentes no estatales estuvieron de acuerdo positivamente en que su colaboración con la OMS es más fácil ahora bajo el Marco que antes, y de ellos el 22% estuvieron plenamente de acuerdo con tal percepción. Poco menos del 28,8% no estuvieron de acuerdo con esa percepción.

Figura 32: Opinión de los agentes no estatales con respecto a si su colaboración con la OMS es más fácil ahora bajo el Marco que antes.



169. Por último, el 64,4% de los agentes no estatales estuvieron de acuerdo positivamente en que el Marco proporciona beneficios mutuos tanto a ellos como a la OMS, y de ellos el 25,4% estuvieron plenamente de acuerdo con tal percepción. Poco más del 23% no estuvieron de acuerdo con esa percepción.

Figura 33: Opinión de los agentes no estatales con respecto a si el Marco ofrece beneficios comunes para su organización y la OMS.



170. En opinión de un 45,9% de los representantes de la OMS, la colaboración de la OMS con agentes no estatales en su país ha mejorado desde la aplicación del Marco, y un 16,7% ha percibido una mejoría importante. Con todo, aunque ningún representante de la OMS ha observado un empeoramiento, un 41,7% cree que no ha habido diferencia desde la introducción del Marco.

Figura 34: Opinión de los representantes de la OMS con respecto a si la colaboración de la OMS con agentes no estatales en su país ha mejorado desde la aplicación del Marco.



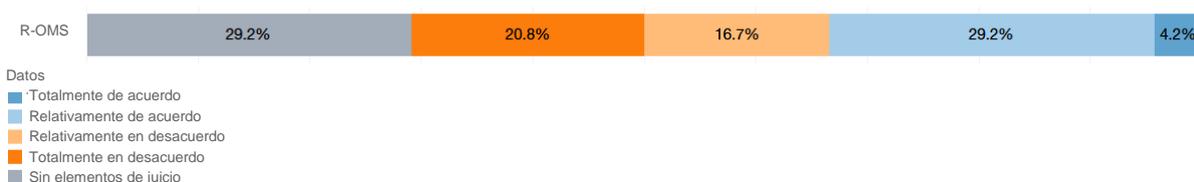
171. De los representantes de la OMS que han trabajado en dos diferentes oficinas en los países desde mayo de 2016, un 42,86% no percibió ninguna diferencia en el modo de aplicación del Marco en ambas oficinas; ahora bien, el equivalente total a un 42,86% de los representantes sí que percibió que en el país en el que habían trabajado anteriormente se había aplicado el Marco con más éxito.

Figura 35: Opinión de los representantes de la OMS con respecto a si ha habido diferencia en el modo de aplicación del Marco entre diferentes oficinas en los países en las que han trabajado.



172. Cabe señalar que un 37,5% de los representantes de la OMS no consideran que el Marco se haya aplicado de forma constante y coherente en los tres niveles de la Organización, y un 20,8% no lo consideran en absoluto. Solo menos de un 34% dijeron estar de acuerdo con que el Marco se había aplicado de forma constante y coherente en los tres niveles, y un 4,2% dijeron estar muy de acuerdo.

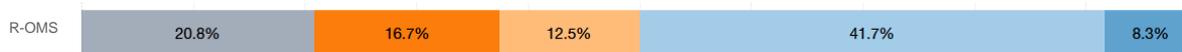
Figura 36: Opinión de los representantes de la OMS con respecto a si el Marco se ha aplicado de forma constante y coherente en los tres niveles de la Organización.



173. El 50% de los representantes de la OMS encuestados considera que hay una mayor claridad sobre cómo trabajar con agentes no estatales a nivel nacional, regional y mundial desde que comenzó a aplicarse el Marco. El 29,2% de los representantes de la OMS no está de acuerdo en

que la aplicación del Marco haya mejorado la claridad, lo que merece una cuidadosa consideración en términos de condiciones para la sostenibilidad.

Figura 37: Opinión de los representantes de la OMS con respecto a si hay una mayor claridad sobre cómo trabajar con agentes no estatales a nivel nacional, regional y mundial desde que comenzó a aplicarse el Marco.



174. De forma análoga, hay más signos posibles sobre la sostenibilidad que deberían tenerse en cuenta: entre los representantes de la OMS, un 64% cree que los beneficios de colaborar con la OMS a través del Marco no compensan el tiempo y el costo ligado al establecimiento y mantenimiento de esa colaboración (incluido un 44% que está totalmente en desacuerdo con que los beneficios compensen el tiempo y el costo de la colaboración).

175. Ha sido más difícil obtener pruebas sobre el número de colaboraciones establecidas a partir de los puntos de datos disponibles y utilizarlas como datos fiables para realizar un análisis comparativo entre los niveles de la Organización y entre años. Hay algunas pruebas que parecen indicar que el número de colaboraciones (utilizando el número de memorandos de entendimientos firmados como unidad de análisis) muestra una trayectoria ligeramente ascendente desde la fecha en que empezó a aplicarse el Marco; si bien el tipo de agentes no estatales que colaboran parece ser el mismo todos los años.

## Coherencia

### 6.1: ¿En qué medida se gestionaron las dependencias entre las reformas fundamentales y las unidades organizacionales?

176. **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).**

177. Dado el tamaño y la estructura de la OMS, y la dificultad de gestionar los cambios que representa el Marco en una organización descentralizada, se prevén dificultades de coherencia, en particular con el complejo entorno y arquitectura de políticas dentro de la OMS. El programa de transformación complica todavía más la coherencia.

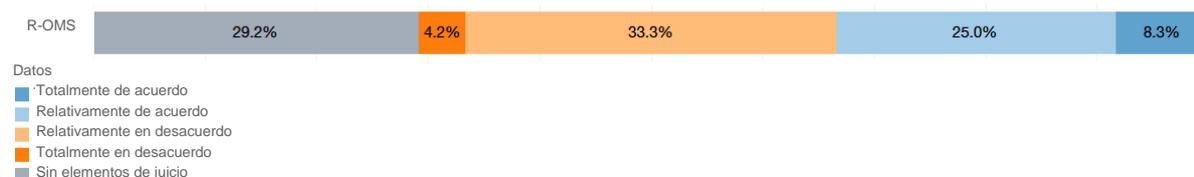
178. De modo similar, dada la interrelación e interconexión de las actividades y los productos finales dentro de la aplicación del Marco, la complejidad de la secuenciación, movilización y aplicación se incrementa exponencialmente. A medida que empieza a aplicarse el Marco, aparecen con mayor claridad dificultades nuevas e imprevistas, así como la interrelación entre políticas o reformas, que deben gestionarse y mitigarse con diligencia.

179. En lo relativo a la coherencia de políticas, en mayo de 2019, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna señaló una preocupación sobre la consistencia entre el Marco y los requisitos de las políticas de adquisiciones de la OMS para evaluación de riesgos y diligencia debida de agentes no estatales. La preocupación era que tal vez no podría reducirse el riesgo de la colaboración de la OMS con agentes no estatales para generación de pruebas y colaboración técnica. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna consultó a diversas unidades y oficinas al respecto. Se han registrado las diferencias de opinión y se ha comentado que no se trata de una falta de consistencia entre las políticas de la OMS, sino de diferencias en su interpretación y

aplicación. A pesar de no formar parte del mandato de la presente evaluación, cabe señalar que esa área es un área importante que debería seguir estudiándose.

180. En lo relativo a la coherencia con otras reformas organizacionales, la encuesta a los representantes de la OMS muestra que un 33,3% de ellos considera que se ha aplicado el Marco de forma muy armonizada e integrada con otras reformas organizacionales. Una proporción similar no se mostró de acuerdo con esa afirmación: en total, un 37,5% se mostró relativa o totalmente en desacuerdo.

Figura 38: Opinión de los representantes de la OMS con respecto a si la aplicación del Marco se ha armonizado e integrado estrechamente con otras reformas organizacionales.



## 6.2 ¿En qué medida se ha gestionado la aplicación del Marco como una tarea institucional común entre las unidades organizacionales de la OMS?

181. Aunque la aplicación del Marco debería ser una labor institucional, los informantes clave señalan que en la práctica no es posible que lo sea si la gente no conoce el Marco, y que es difícil que la gente lo conozca sin el apoyo consecuente de la Organización y sin los recursos necesarios para organizar formaciones sistemáticas. Se tiene la idea de que la aplicación del Marco no es únicamente una tarea de la unidad especializada.

182. Como ejemplo de que sí se trata de una tarea común a toda la OMS se menciona la experiencia en AFRO, como parte del programa de transformación y en consonancia con un planteamiento más centrado en el país, donde se realizaron exámenes funcionales en oficinas en los países para evaluar las necesidades de recursos humanos y las prioridades del país. Para ello se dio a conocer el Marco a los representantes de la OMS y a las oficinas en los países. Esa sensibilización fue el primer paso en la aplicación del Marco en la región. Ahora, el equipo del Marco en AFRO actúa como una ventanilla única o una unidad de servicio del Marco, ofreciendo orientaciones e instrumentos útiles para alentar la variedad e intensidad de las colaboraciones con agentes no estatales.

183. En las entrevistas con informantes clave también se estudió otro planteamiento interesante para que la aplicación del Marco fuera un cometido compartido: la OMS ha subrayado la importancia de la equidad de género y la diversidad geográfica como parte de los valores fundamentales de la Organización y algo similar podría adoptarse para el Marco. Por ejemplo, del mismo modo en que el personal es consciente de que hay que actuar teniendo en cuenta la equidad de género y la diversidad geográfica, lo mismo podría hacer en la aplicación del Marco.

## Conclusiones

### Pertinencia

184. En comparación con las anteriores políticas de colaboración, que eran de carácter individual y diferenciado respecto de los distintos agentes no estatales, el Marco es un instrumento coherente e integrado.<sup>47</sup> Es el primer marco integral del sistema de las Naciones Unidas que abarca la

<sup>47</sup> 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).

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.

185. Dicho esto, 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. Por otro lado, no es un plan suficientemente práctico que sirva de base para una aplicación coherente y sistemática del Marco, debido al lapso de 18 meses transcurrido desde la adopción de la resolución hasta la aprobación del proyecto de plan y a lo poco 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).

186. Una laguna importante es esta falta de una estrategia general de colaboración con medidas específicas y concretas para situar y ajustar el Marco como estructura 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 adoptadas en las últimas etapas de la 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 asociados en el dinámico contexto de la aplicación del Marco.

## Eficiencia

187. A efectos 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 realizar una evaluación sistemática y estructurada y 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.

188. 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 respecto de todos los aspectos requeridos por la resolución WHA69.10. Dentro de cada uno de los tres niveles, se entregaron 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.

189. 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 de Gestión de la Colaboración Mundial, actualmente parado; y la convocatoria activa del Comité de Examen de 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 encontró pruebas de que, en la ejecución de las actividades del Marco, pesaban 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 progresando, para ello será necesario asegurarse de que se hace igual hincapié en los dos objetivos del Marco.
190. Además, debido al contexto organizativo dinámico de la OMS, algunas actividades y productos completados hasta la fecha necesitan una repetición o desarrollo ulterior o requieren medidas de apoyo. Algunos ejemplos son: *i*) la revisión de las guías y orientaciones sobre el Marco para incluir en ellas 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*) el refuerzo y la entrega de materiales de capacitación para incluir en ellos enseñanzas extraídas y ejemplos prácticos; y *iii*) el mantenimiento continuo de la red de coordinadores del Marco.
191. Aun reconociendo la consecución de resultados a corto plazo mediante las actividades y los productos de la aplicación, los retrasos en la secuenciación y ejecución han afectado negativamente al logro de una aplicación coherente y sistemática del Marco en los tres niveles de la Organización,<sup>48</sup> lo que hubiese servido para lograr todos los efectos identificados.<sup>49</sup>
192. En la figura 1 se resume el estado general de aplicación de los productos y actividades del Marco. Como se ilustra en la figura, ocho actividades y entregables clave han sido completados o están a punto de completarse, seis están en curso y requieren que se siga trabajando sobre ellos de forma continua, y tres necesitan atención inmediata para su iniciación o aceleración.
193. 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 la estimación de los costos para la resolución WHA69.10 y de las estimaciones proporcionadas en el plan de aplicación (aprobado en diciembre de 2017). Parece que no se han asignado suficientes recursos a la aplicación del Marco, carencia que se sintió gravemente durante la aplicación. La falta de recursos se mencionó como un obstáculo importante para la aplicación del Marco en toda la Organización. Además, no se ha llevado a cabo ninguna vigilancia financiera de los costos explícitos u ocultos de la aplicación.

## Eficacia

194. 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 plasman las políticas en la práctica en lo que respecta a los diferentes tipos de colaboración, especialmente al

---

<sup>48</sup> Véase la resolución WHA69.10, párrafo 3 (2).

<sup>49</sup> *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 colaboraciones de la OMS con agentes no estatales, y *vi*) aprendizaje, intercambio de información y mejora de la estructuración de las colaboraciones. Estos efectos se han tomado de la Guía para el personal de la OMS sobre la colaboración con agentes no estatales y se consideran los efectos esperados del Marco.

personal de la OMS y a los Estados Miembros. Tampoco se comprende bien cómo se delegan las responsabilidades en la gestión de riesgos.

195. Las partes interesadas consideran también que, en términos más generales, el Marco ha aportado una mayor coherencia y consistencia a la colaboración de la OMS con los 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.
196. Aunque el Marco ha contribuido a desmitificar los principios que regían la colaboración de la OMS con los 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.
197. El Marco ha servido para alentar 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. Esto es menos claro para otros tipos de colaboración, mientras que la aversión al riesgo (a diferencia de la concienciación sobre los riesgos y la gestión de los riesgos) puede estar haciendo que se pierdan oportunidades de colaboraciones positivas.
198. Es probable que, por su propio diseño, el Marco haya impedido que la OMS colabore 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, el intercambio de información y la gestión del conocimiento para apoyar la aplicación del Marco han sido limitados. 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 en el Marco, los Estados Miembros señalan 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, ya que en esas actualizaciones se ofrece principalmente una relación de las actividades y los productos.
199. Dados los problemas de escasez de datos, incluida la falta de un mecanismo eficaz de evaluación y seguimiento —como el recomendado en 2016—<sup>50</sup> para determinar si se han logrado 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 que el Marco sea sostenible y genere efectos.<sup>51</sup>
200. La aplicación ya ha dado lugar a un cambio positivo y, aunque quizás no se haya alcanzado todavía el nivel previsto o deseado, pueden producirse más beneficios si se aplica bien todo el conjunto de medidas. Los efectos a largo plazo no serán visibles hasta que la plena aplicación no esté arraigada.

### Condiciones para que el Marco produzca efectos y sea sostenible

201. A pesar de las lagunas y áreas de mejora citadas en el informe de evaluación, parecen cumplirse las condiciones para que el Marco tenga efectos y sea sostenible en el futuro. Entre ellas cabe citar 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,

---

<sup>50</sup> Informe del Comisario de Cuentas sobre las implicaciones para la OMS de la aplicación del Marco para la colaboración con agentes no estatales, marzo de 2016 (documento A/FENSA/OEIGM/4).

<sup>51</sup> Promover y entablar una colaboración sólida con los agentes no estatales y gestionar los riesgos protegiendo de manera reforzada a la OMS frente a los conflictos de intereses y las influencias indebidas.

particularmente entre el personal directivo superior, lo que conduce a un aumento de la gestión de los riesgos. 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 posibles riesgos para su futuro impacto y su sostenibilidad.

## Coherencia

202. Persisten algunos problemas residuales relativos a la coherencia de la aplicación del Marco, tanto desde el punto de vista de la coherencia de las políticas (en particular en lo relativo a las implicaciones del Marco para las adquisiciones), como de la coherencia con las iniciativas de reforma clave (especialmente el programa de transformación), ámbito en el que se precisa una mayor coherencia a través de la integración y el alineamiento.

203. El contexto operativo interno y externo de la OMS ha contribuido a las dificultades encontradas durante 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, identificadas entre los factores que afectan a la aplicación indicados más abajo, que ha limitado el logro de los resultados.

## ¿Cuáles son las principales enseñanzas aprendidas?

204. Además de las conclusiones mencionadas, en la evaluación se generaron varias enseñanzas que pueden servir de guía para la futura aplicación. Se trata de:

- 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 lograr 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 con arreglo a los recursos disponibles y, al mismo tiempo, velar por que se realice un análisis completo de las hipótesis subyacentes y los posibles efectos de seguimiento de las actividades y productos interrelacionados;
- aportar conocimientos, aptitudes y experiencia sólidos 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);

Figura 39: Equilibrar la velocidad y la facilidad de uso con la profundidad de escrutinio.

- 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. Con el Marco, el establecimiento de



de procedimientos de diligencia debida y evaluación de riesgos requiere un equilibrio de prioridades que compiten entre sí: 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 proporcionado, la OMS tendrá que gestionar cuidadosamente el riesgo de que se produzcan consecuencias imprevistas, como que las colaboraciones no se evalúen con el detalle suficiente o que el trabajo y el tiempo necesarios para la finalización conlleven la utilización de métodos alternativos con el fin único de autorizar las colaboraciones de forma rápida o, lo que sería aún más grave y tendría más consecuencias, la evitación completa de los procedimientos administrativos. Aunque en la evaluación no se han hallado pruebas contundentes de que ese riesgo se haya materializado, conviene seguir vigilando la cuestión para evitar posibles conductas adversas.

205. 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 a su capacidad para hacerlo plenamente. Aunque parece que se dan las condiciones propicias para que el Marco genere efectos y sea sostenible en el futuro, la adopción de medidas para subsanar las principales lagunas ayudará a maximizar la probabilidad de que la aplicación avance eficazmente en el futuro.

## Recomendaciones

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

### **Recomendación 1: Mejorar la comunicación sobre el Marco.**

207. Existe una necesidad clara, manifiesta y urgente de aumentar sustancialmente la comunicación, tanto interna como externa. La comunicación debe estar coordinada y realizarse por múltiples canales para garantizar 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 eficaces 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 a efectos de mejorar su aceptación y realizar el trabajo preliminar para una aplicación coherente, la OMS debería:

- elaborar un plan cuidadoso para mejorar la comunicación acerca 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 de formación inicial del nuevo personal.

### **Recomendación 2: Reforzar la comprensión, la aceptación y la gestión de los riesgos y beneficios de la colaboración.**

208. 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 generalizar y «estabilizar» la aplicación del Marco:

- Debe elaborarse un plan de capacitación íntegramente presupuestado y un calendario de ejecución, 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 miembros del personal de toda la Organización comprenda e interprete el Marco de la misma forma (masa crítica). La capacitación debe estar coordinada y se ha de contar con mecanismos eficaces de seguimiento de su calidad. En ese sentido, será necesario velar por que la capacitación evolucione continuamente sobre la base de los comentarios y la experiencia de los participantes. También debería considerarse la posibilidad de realizar un curso de formación para capacitadores, y 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 las guías, las orientaciones y los 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 normalizada).

- La claridad de los procedimientos simplificados debe darse a conocer de forma más amplia para garantizar una comprensión común de qué se puede clasificar 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 los conocimientos apoyando la obtención de material de referencia por parte del 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 y para armonizar el Marco y sus sistemas con el programa de transformación. Se deberán revisar y actualizar periódicamente los datos proporcionados por los agentes no estatales en el Registro.<sup>52</sup> Se deben establecer de forma universal procedimientos para la concesión de acreditaciones.

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

209. 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 prácticas 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 para seguir haciendo un seguimiento de los avances, así como la reactivación del Comité de Examen de Propuestas del Marco. Estos órganos se han utilizado poco hasta la fecha y son un mecanismo de apoyo útil para la unidad especializada.
- Es necesario redefinir y aclarar la función y las responsabilidades 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:
  - la realización de un procedimiento de diligencia debida y evaluación de riesgos en profundidad respecto 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 dinámicos de guías, manuales, orientaciones, cursos de formación, la red de coordinadores 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.**

---

<sup>52</sup> Velar por que se promulguen los párrafos 39 a 41 del Marco y se haga un seguimiento de los datos autonotificados.

210. 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. Esto incluye lo siguiente:

- Documentación y seguimiento sistemáticos de todas las colaboraciones con agentes no estatales en los tres niveles de la Organización, dado que el Registro de agentes no estatales o los flujos de trabajo electrónicos no permiten esa operación en la actualidad. Eso implicará el seguimiento coherente de los procedimientos de diligencia debida y de las evaluaciones de riesgos 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.**

211. 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 reproducción de las prácticas idóneas y aprovechar las oportunidades de aprendizaje recopilando los núcleos de prácticas idóneas e innovación con miras a acabar con los compartimentos estancos. En la actualidad, el intercambio de aprendizajes se basa en la memoria institucional y no en la obtención 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, obtener 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.**

212. Reconociendo la creciente importancia de las alianzas, que se plasma 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 materia de 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; esa pertinencia y aplicabilidad se definirían mediante la participación y la consulta;
- incluir 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.