



Consejo Económico y Social

Distr. general
27 de diciembre 2021
Español
Original: inglés

Adopción de decisiones

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Junta Ejecutiva

Primer período ordinario de sesiones de 2022

8 a 11 de febrero de 2022

Tema 7 del programa provisional*

Estudio conjunto de evaluabilidad del Plan de Acción Mundial a favor de una Vida Sana y Bienestar para Todos

Resumen**

Resumen

El objetivo fundamental del estudio conjunto de evaluabilidad del Plan de Acción Mundial a favor de una Vida Sana y Bienestar para Todos (GAP, por sus siglas en inglés) era determinar, de la manera más objetiva y sistemática posible, el estado actual de evaluabilidad del GAP, con miras a la realización de una evaluación en 2023, y promover el aprendizaje temprano entre los organismos signatarios, ayudando así a mejorar la coordinación, la colaboración y la gestión global orientadas a la obtención de resultados. Con miras a ese objetivo centrado en el aprendizaje temprano, la evaluación se concibió como un diagnóstico rápido de elementos estratégicos esenciales (es decir, aquellos cruciales para el buen funcionamiento de la alianza) y elementos técnicos (es decir, aquellos necesarios para evaluar adecuadamente el GAP). Dicho diagnóstico examinó el grado de implantación de esos elementos. En la evaluación también se tuvo en cuenta en qué medida se había cumplido el principio de subsanar las deficiencias utilizando los mecanismos de coordinación existentes en vez de crear otros nuevos.

En general, la evaluación constató que se habían implantado 12 elementos estratégicos y 2 de los 6 elementos técnicos, pero que necesitaban mejoras. No se consideró que ninguno de los elementos estuviera “completamente establecido y funcionando bien”. Así pues, la evaluación concluyó que el GAP no tenía en funcionamiento los elementos necesarios para ser adecuadamente evaluado en cuanto a la consecución de su ambicioso objetivo.

La evaluación recomendó que los asociados volvieran a examinar de manera conjunta el propósito y los objetivos compartidos del GAP con el fin de aclarar cómo se pretende que el plan funcione y añada valor a lo que ya existe. Sobre la base del



acuerdo revisado, los asociados deberán elaborar una teoría del cambio adecuada y reforzar el marco de seguimiento y evaluación existente, también mediante la definición de indicadores. La evaluación también recomendó que los asociados expusieran detalladamente las actividades acordadas y examinaran los recursos globales de las actividades del GAP, así como las decisiones sobre las funciones, el ámbito y las prioridades. Las recomendaciones adicionales de la evaluación se centraron en reforzar la rendición de cuentas del GAP, fomentando la labor de los grupos de trabajo impulsores y estableciendo los pasos a seguir de cara a la evaluación de 2023.

En la sección VII se recogen los elementos de una decisión para su examen por parte de la Junta Ejecutiva.

* [E/ICEF/2022/1](#).

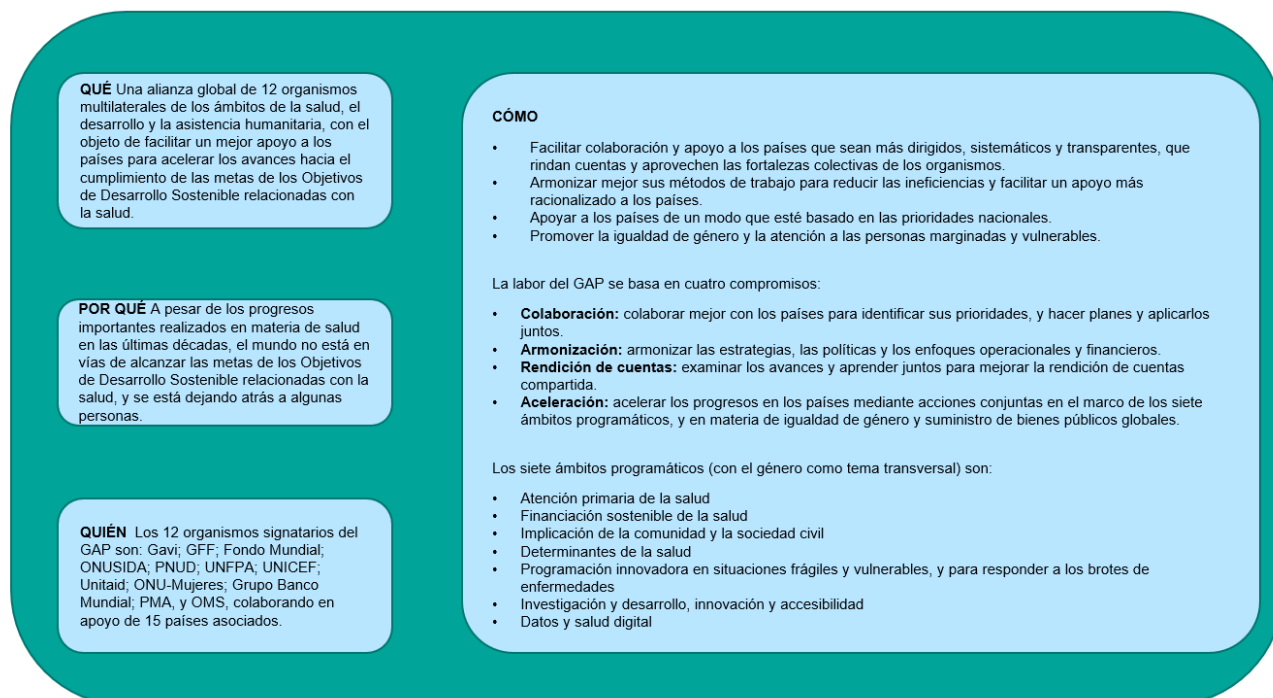
Nota: El presente documento ha sido procesado en su totalidad por el UNICEF.

I. Introducción

1. El Objetivo de Desarrollo Sostenible 3 (garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades) es fundamental para realizar avances en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Habida cuenta de que la salud es parte integrante del capital humano y una condición previa, así como un factor impulsor y un resultado, del desarrollo sostenible, el Objetivo 3 está asociado a aproximadamente 50 metas de todos los Objetivos relacionadas con la salud y a la promesa de no dejar a nadie atrás. El objetivo global del Plan de Acción Mundial a favor de una Vida Sana y Bienestar para Todos (GAP, por sus siglas en inglés) es impulsar la colaboración entre las 12 organizaciones mundiales implicadas en las respuestas sanitaria, humanitaria y de desarrollo para acelerar los progresos de los países en las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionadas con la salud. El GAP tiene por objeto, en primer lugar, ser estratégico, pero también proporciona detalles operacionales a fin de orientar la implantación, al tiempo que permite flexibilidad para realizar ajustes basados en los exámenes periódicos de los progresos y el aprendizaje extraído de la experiencia.

2. Los países están a la vanguardia de las iniciativas para alcanzar las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionadas con la salud. Los 12 organismos signatarios también tienen funciones importantes en la arquitectura sanitaria global y juntos canalizan casi un tercio de toda la ayuda para el desarrollo destinada a la salud. Varios de ellos también desempeñan un importante papel de apoyo a los países para captar recursos nacionales destinados a la salud, y atraer la inversión y la colaboración de los sectores público y privado. Los compromisos contraídos por los organismos participantes en el GAP brindan una oportunidad única para aprovechar de manera más eficaz las ventajas comparativas de los respectivos organismos y la capacidad conjunta. La figura I ofrece una representación visual de la alianza del GAP.

Figura I Sinopsis del Plan de Acción Mundial a favor de una Vida Sana y Bienestar para Todos



Fuente: Autores del estudio conjunto de evaluabilidad, basado en los documentos del Plan de Acción Mundial a favor de una Vida Sana y Bienestar para Todos (GAP).

Abreviaturas: Gavi = Gavi, la Alianza para las Vacunas; GFF (por sus siglas en inglés) = el Mecanismo Mundial de Financiamiento para las Mujeres, los Niños y los Adolescentes; Fondo Mundial = el Fondo Mundial de Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria; ONUSIDA = el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida; PNUD = el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; UNFPA = el Fondo de Población de las Naciones Unidas; UNICEF = el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia; Unitaid = Mecanismo Internacional de Compra de Medicamentos; ONU-Mujeres = la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres; PMA = el Programa Mundial de Alimentos, y OMS = la Organización Mundial de la Salud.

3. El GAP se encuentra todavía en una fase temprana de implantación, con un enfoque de “aprendizaje en la práctica”. El plan se organiza en torno a cuatro ejes clave: colaborar, acelerar, alinear y rendir cuentas. Esos cuatro ejes sientan las bases para lograr repercusiones sostenibles y demostrar los progresos realizados.

4. El GAP tiene por objeto fortalecer y mejorar la colaboración con los países y entre los 12 signatarios aprovechando su fortaleza colectiva y utilizando los mecanismos existentes, entre otros, las plataformas de los países para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el proceso en curso de reforma del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. Habida cuenta de sus ambiciosos objetivos y de la amplia base y el formidable perfil de sus asociados, cabe esperar que la alianza del GAP pueda, en las condiciones adecuadas, lograr cambios importantes.

5. En ese contexto, la pandemia de enfermedad por el coronavirus de 2019 (COVID-19) ha servido de llamada de atención para impulsar alianzas de forma más amplia, de manera que los organismos signatarios del GAP están considerando cómo pueden añadir valor en su respuesta a distintos niveles. La alianza del GAP también está estudiando cómo puede añadir valor a la agenda a más largo plazo para reforzar los sistemas sanitarios tras la pandemia y aprender de la experiencia qué se necesita para establecer alianzas eficaces en materia de salud.

6. El estudio conjunto de evaluabilidad del GAP fue encargado y gestionado por un grupo directivo de los 12 asociados, compuesto por representantes de las oficinas

de evaluación independientes de los 12 organismos signatarios del GAP¹. El UNICEF ha sido un miembro activo del grupo directivo.

7. La decisión de encargar la evaluación se tomó en reconocimiento del hecho de que una alianza multipartita compleja, como la reunida para aplicar el GAP, conlleva un riesgo intrínseco importante y que, por tanto, es esencial detectar de manera temprana cualesquiera deficiencias importantes en las condiciones previas para su éxito. También se reconoció que ese tipo de evaluación temprana ayudaría a mejorar las probabilidades de que se cumplieran las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionadas con la salud para 2030, al tiempo que proporcionaría indicaciones sobre las mediciones y los marcos que debían estar operativos para demostrar los progresos realizados y aprender de la experiencia a lo largo del proceso.

8. El objetivo fundamental de la evaluación era determinar, de la manera más objetiva y sistemática posible, el estado actual de evaluabilidad del GAP y promover el aprendizaje temprano entre los organismos signatarios, ayudando así a mejorar la coordinación, la colaboración y la gestión global orientadas a la obtención de resultados. Mediante la identificación de maneras concretas de mejorar la evaluabilidad del GAP, el objetivo último del ejercicio –en el espíritu del enfoque de “aprendizaje en la práctica” explícitamente adoptado por los asociados del GAP– era ayudar a los organismos signatarios a maximizar las posibilidades de éxito de la alianza en su apoyo a los países para que alcancen las ambiciosas metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionadas con la salud.

9. Con miras a este objetivo centrado en el aprendizaje temprano, la evaluación se concibió como un diagnóstico rápido para determinar los elementos estratégicos y técnicos que ya estaban o no estaban operativos y eran esenciales para que los asociados determinaran, mediante iniciativas futuras de seguimiento y evaluación, qué podía y qué no podía conseguirse y las causas. En la evaluación también se tuvo en cuenta en qué medida se había cumplido el principio de subsanar las deficiencias utilizando los mecanismos de coordinación existentes en vez de crear otros nuevos.

II. Enfoque de la evaluación: metodología y alcance

10. El estudio conjunto de evaluabilidad se centró en tres preguntas generales de evaluabilidad, a saber:

a) ¿En qué medida la alianza del GAP tiene en funcionamiento los elementos estratégicos necesarios para realizar una gestión eficaz orientada a los resultados en los años venideros y maximizar las posibilidades de que la alianza tenga éxito en la consecución de los objetivos compartidos de sus asociados?

b) ¿Hasta qué punto la alianza del GAP tiene en funcionamiento los elementos técnicos necesarios para demostrar de manera creíble esos resultados en evaluaciones futuras?

c) ¿Qué elementos estratégicos y técnicos específicos i) están en funcionamiento y bien posicionados para ayudar a la alianza a lograr el máximo éxito; ii) están en funcionamiento pero necesitan refuerzo (y cómo hacerlo); y iii) no existen

¹ Los 12 organismos signatarios son: Gavi, la Alianza para las Vacunas; el Mecanismo Mundial de Financiamiento para las Mujeres, los Niños y los Adolescentes; el Fondo Mundial de Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria; el Mecanismo Internacional de Compra de Medicamentos; el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida; el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; el Fondo de Población de las Naciones Unidas; el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia; la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres); el Grupo Banco Mundial; el Programa Mundial de Alimentos, y la Organización Mundial de la Salud.

(y, por tanto, deben implantarse) a fin de que la alianza se sitúe ya en el camino correcto en esta etapa temprana del proyecto?

11. Los elementos estratégicos examinados en la evaluación se definieron, en general, como aquellos cruciales para el funcionamiento de la alianza propiamente dicha. Esos elementos se detallan en el cuadro 1.

Cuadro 1
Elementos estratégicos

SE1	Concepción común del Plan de Acción Mundial a favor de una Vida Sana y Bienestar para Todos (GAP) como alianza
SE2	Claridad y suficiencia del modelo operacional
SE3	Fomento de la colaboración interinstitucional por los directivos
SE4	Plataformas y procedimientos de adopción de decisiones
SE5	Recursos para la ejecución del GAP
SE6	Colaboración con los países del GAP
SE7	Cambios en la labor de los organismos debido al GAP
SE8	Procesos y arquitectura del GAP
SE9	Cartografía de las capacidades de los organismos (división del trabajo, funciones, responsabilidades y rendición de cuentas)
SE10	Alineamiento institucional
SE11	Elementos en apoyo de una comunicación eficaz
SE12	Incentivos para fomentar comportamientos colaborativos

Abreviatura: Elemento estratégico = SE (por sus siglas en inglés).

12. Los elementos técnicos se definieron como aquellos que deben estar en funcionamiento para realizar una evaluación correcta del GAP. Esos elementos se detallan en el cuadro 2.

Cuadro 2
Elementos técnicos

TE1	Teoría del cambio
TE2	Indicadores, hitos y mecanismos de seguimiento compartidos
TE3	Sistemas de información y datos compartidos
TE4	Oportunidades de programación conjunta
TE5	Estrategia financiera y operacional y alineamiento de políticas
TE6	Exposición detallada y comprensión de los pasos a seguir de cara a la evaluación del Plan de Acción Mundial a favor de una Vida Sana y Bienestar para Todos en 2023

Abreviatura: Elemento técnico = TE (por sus siglas en inglés).

13. El hecho de que el ejercicio diagnóstico temprano fuera un estudio de evaluabilidad no significa que estuviera exclusivamente centrado en cuestiones de evaluación. Por el contrario, se centró principalmente en los elementos estratégicos. Al mismo tiempo, en consonancia con los principios de gestión actuales basados en los resultados, no consideró los elementos técnicos y estratégicos como caminos diferentes mutuamente excluyentes sino como líneas de investigación complementarias: por ejemplo, sin una teoría clara del cambio (elemento técnico) es improbable que exista una concepción común de los objetivos precisos del GAP entre todas las partes interesadas clave (elemento estratégico). Por otro lado, sin una arquitectura y procesos claros para organizar el GAP (elemento estratégico) es improbable que existan mecanismos eficaces e innovadores para compartir datos y conocimiento (elemento técnico).

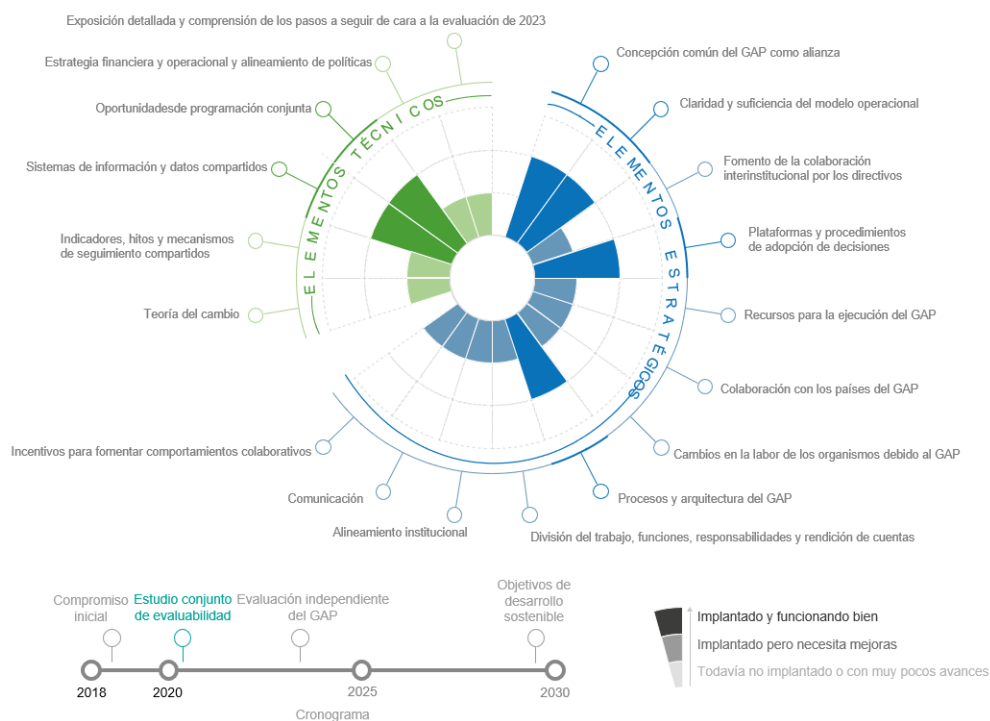
14. El principal instrumento de evaluación fue una matriz diseñada para abordar de manera específica y poner en funcionamiento los tres principales ámbitos de investigación. Se recopilieron pruebas mediante una combinación de examen de documentos, entrevistas a informantes clave y un pequeño número de observaciones directas en las reuniones de los grupos de trabajo. El marco de muestreo se aplicó de manera sistemática en los 12 organismos signatarios para solicitar documentos y entrevistar a las partes interesadas.

III. Conclusiones clave del estudio conjunto de evaluabilidad

15. Esta sección presenta las conclusiones clave del estudio conjunto de evaluabilidad en consonancia con los objetivos de la evaluación.

16. En general, la evaluación constató que se habían implantado 4 de los 12 elementos estratégicos y 2 de los 6 elementos técnicos, pero que necesitaban mejoras. No se consideró que ninguno de los elementos estuviera “completamente establecido y funcionando bien”. Así pues, la evaluación concluyó que el Plan no tenía en funcionamiento todavía los elementos necesarios para ser adecuadamente evaluado en cuanto a la consecución de su ambicioso objetivo. La figura II ofrece un resumen visual de esta conclusión global.

Figura II
Situación de los elementos estratégicos y técnicos



17. Incluso teniendo en cuenta la fase relativamente temprana de la alianza, esa conclusión global es elocuente. La alianza del GAP puede resumirse mejor como una labor en curso. Resultó evidente a partir de las entrevistas y el examen de documentos que una gran cantidad de trabajo se había asignado a las fases tempranas de elaboración de la arquitectura y los procesos del GAP, pero que ese trabajo no se había completado todavía.

18. Los avances positivos comprenden, entre otros, un enfoque general colegial y colaborativo en el grupo de *sherpas*², el establecimiento de planes de trabajo y la función eficaz de la secretaría del GAP en apoyo de esa labor, el papel positivo del grupo de *sherpas* propiamente dicho para liderar el GAP y los progresos significativos en dos grupos impulsores (atención primaria de la salud y financiación sostenible de la salud). Los estudios de caso descritos en el informe de los últimos avances del GAP muestran ejemplos concretos de lo que se ha conseguido hasta el momento, incluida la implicación a nivel nacional en los respectivos países.

19. Las deficiencias pueden reflejar en parte la programación temprana de la evaluación, junto con el tamaño y la complejidad de la alianza. Asimismo, son comunes entre los organismos signatarios, como lo demuestran las evaluaciones relacionadas con la alianza examinadas en el presente análisis. No obstante, la naturaleza temprana del ejercicio de evaluabilidad ofreció una oportunidad única de debatir y reflexionar sobre los logros de la alianza en la fase formativa. También brindó una ocasión propicia para corregir el rumbo en aquellos ámbitos que exigen atención antes de que los problemas se enquisten.

20. Las principales deficiencias giraban en torno a tres temas generales, a saber: la puesta en funcionamiento del GAP, la rendición de cuentas y los recursos.

A. Puesta en funcionamiento del Plan de Acción Mundial a favor de una Vida Sana y Bienestar para Todos

21. La primera cuestión se centra en la necesidad de acordar cómo poner en funcionamiento el GAP y concretarlo. La evaluación constató un acuerdo amplio, en principio, sobre la necesidad de forjar una alianza más eficaz y de acelerar los progresos y el apoyo en favor del GAP. Se ha dedicado un importante esfuerzo a elaborar una descripción de la manera en que el GAP logrará sus ambiciosos objetivos. No obstante, esta descripción no se ha detallado completamente a fin de garantizar que todos los implicados no solo conocen cómo debe funcionar el GAP en la práctica (más allá de las aspiraciones) sino también cómo puede añadir valor a lo que ya existe. La descripción no incluye una serie de medidas concretas y específicas que la alianza puede adoptar para complementar las actividades que ya se encuentran en curso en un contexto más amplio.

22. Concretamente, existe una tensión que debe afrontarse, enraizada en dos perspectivas muy diferentes. Por un lado, algunas partes interesadas son plenamente conscientes del tiempo limitado que queda para alcanzar las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y, por tanto, consideran el GAP como una manera de potenciar y acelerar el cambio proactivamente. Esta perspectiva contempla el GAP como una llamada de atención sobre los Objetivos, dando al grupo de *sherpas* un mandato de dirección y exigencia de asunción de riesgos, innovación y empuje. Para esas partes interesadas, el GAP puede y debe impulsar decisiones que conduzcan a un cambio real.

² Los *sherpas* son los máximos responsables de cada organismo signatario del Plan de Acción Mundial a favor de una Vida Sana y Bienestar para Todos, designados por sus respectivos directores para liderar la colaboración de sus organizaciones en la alianza.

23. Otras partes interesadas consideran que el GAP tiene una función facilitadora, es decir, constituye un medio para facilitar y mejorar las alianzas existentes, con miras a reforzar esas interacciones, pero no para duplicarlas. Este punto de vista pone énfasis en el hecho de que los países lideran el proceso y solo se pueden lograr progresos a la velocidad a la que ellos estén dispuestos a avanzar. Esa velocidad, reconocen esas partes interesadas, varía según el contexto del país y no es algo que el GAP pueda determinar. Esta perspectiva también afirma que los mandatos de las organizaciones asociadas son muy diferentes entre sí y que las decisiones importantes sobre los recursos y los resultados deben adoptarse dentro de las estructuras de gobernanza específicas de cada una. Según el punto de vista de esas partes interesadas, el hecho de que el GAP comenzara a adoptar decisiones sobre lo que cada organismo debe hacer y para cuándo daría lugar a confusión en torno al proceso de adopción de decisiones y la gobernanza.

24. No era el objeto de la evaluación determinar cuál de estas perspectivas era la correcta o la mejor alineada con el espíritu del GAP. Esta es una cuestión que deben decidir los propios asociados.

25. En los debates con el grupo de *sherpas* sobre el proyecto final de la evaluación se subrayó que esas dos perspectivas no deben considerarse contradictorias. Al mismo tiempo, en los debates se confirmó que el GAP tiene por objeto, desde luego, desempeñar una función facilitadora y se destacó la importancia de la implicación nacional como uno de los factores más importantes para su éxito. Esto plantea dos cuestiones clave, a saber:

a) ¿Cómo logrará el GAP, mediante un enfoque facilitador, su principal objetivo de apoyar a los países para acelerar los progresos encaminados hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y cómo se planteará esto de manera concreta?

b) ¿Cómo sabrán los signatarios del GAP si el plan ha logrado un cambio y está teniendo éxito en esa función facilitadora?

26. En relación con esto, una conclusión técnica clave fue que todavía no se había especificado plenamente una teoría del cambio, aunque el equipo de evaluación entendió que se había debatido y que esos debates habían servido de base para la descripción de alto nivel incluida en el acuerdo del GAP propiamente dicho³. Sin la claridad de pensamiento a la que una teoría del cambio contribuye, será difícil para los asociados determinar el mejor camino a seguir. La manera en la que esto pueda afrontarse, junto el reforzamiento del marco de seguimiento y evaluación del GAP, se examina más a fondo en la sección V.

B. Rendición de cuentas

27. La evaluación constató una evidente ausencia de rendición de cuentas clara (y de incentivos) en la alianza del GAP para garantizar un seguimiento puntual y el emprendimiento de acciones una vez adoptadas las decisiones. El personal rinde cuentas a sus responsables jerárquicos dentro de sus organismos. Por tanto, la rendición de cuentas relativa a los compromisos del GAP depende del nivel de prioridad asignado por los diversos organismos a determinadas áreas de trabajo y de la voluntad de dedicar recursos humanos a la alianza. Por ejemplo, la claridad sobre

³ En los debates con la secretaría del GAP sobre el proyecto de informe de evaluación se subrayó que se había reflexionado mucho sobre la manera en la que funcionaría el GAP pero que los intentos de elaborar una teoría del cambio completa se habían encontrado con dificultades. Al tiempo que se reconoce que esto supone un reto importante, el punto de vista del equipo de evaluación fue que también podría, de hecho, centrar la atención en los ámbitos del GAP que necesitaban ser aclarados y reforzados, y podría ayudar a desbloquear los avances en otros ámbitos, como los indicadores, y a identificar las actividades prioritarias a nivel nacional, que son cruciales para la fase siguiente.

la rendición de cuentas es más fácil para un organismo pequeño que trabaja exclusivamente en el ámbito sanitario que para un organismo en el que la salud es uno entre muchos objetivos y en el que la cadena de mando abarca varios niveles. Además, existen importantes diferencias en la cultura de gestión entre los organismos.

28. A pesar de estos desafíos, existe claramente un alto nivel de compromiso y dedicación a la labor del GAP entre muchos de los organismos implicados. Los incentivos existentes parece que aseguran, al menos, algunos avances y sirven de base sobre la que seguir construyendo.

C. Recursos

29. El GAP tiene solo una función de pequeña secretaría central. Más allá de eso, la alianza parte de la base de que las personas que representan a sus organismos apoyarán el GAP junto con sus muchas otras responsabilidades, asistiendo a las reuniones y trabajando en el seguimiento en su tiempo libre. La ambición del ámbito y el concepto del GAP no está en consonancia con la manera en la que se le han adjudicado recursos, concretamente en cuanto a tiempo de trabajo del personal. La consideración de que la secretaría del GAP está funcionando bien es una constante, pero sus logros son también limitados debido a sus actuales restricciones de recursos. En relación con esto, en algunos organismos las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionadas con la salud son solo una serie de metas entre las muchas perseguidas, y el personal disponible para trabajar en el GAP es mucho más limitado. Una alianza eficaz, que colabore de manera especial con los países asociados, exige considerable tiempo y esfuerzo para pasar del nivel mundial al nivel nacional.

30. En los debates con el grupo de *sherpas* se ha señalado la necesidad de realismo respecto al paso al nivel nacional, dadas las limitaciones de recursos globales de los organismos. Esto indica que el nuevo alineamiento de recursos y planes de trabajo en respuesta a las conclusiones de la evaluación debería efectuarse con mucha mayor claridad en cuanto al ámbito y al objetivo del GAP, y a lo que se espera que cada grupo obtenga como resultado, así como a las expectativas de gestión.

D. Elementos estratégicos

1. Concepción común del Plan de Acción Mundial a favor de una Vida Sana y Bienestar para Todos como alianza

31. Aunque hubo un acuerdo amplio sobre el concepto del GAP y por qué es necesario, las expectativas sobre su función específica fueron muy diferentes entre los asociados. También constituyó un desafío pasar del nivel mundial a acciones concretas a nivel nacional. Los mecanismos de colaboración en torno al GAP están en gran medida ausentes a nivel nacional y las iniciativas para desarrollar esos mecanismos se enfrentan al riesgo de duplicar plataformas ya existentes. El beneficio de reunir a organismos con diferentes mandatos fue más evidente entre las organizaciones técnicas y de financiación.

2. Claridad y suficiencia del modelo operacional

32. La labor llevada a cabo recientemente para visualizar y elaborar mejor el modelo operacional son avances positivos encaminados a la aclaración de funciones y responsabilidades dentro del GAP. No obstante, los miembros del personal entrevistados para la evaluación no tenían clara la manera en que se estaban asignando las funciones y responsabilidades, y la organización del trabajo entre los diferentes niveles también necesita aclaración. Además, la cuestión de los recursos tampoco se ha concretado todavía. Las entrevistas mostraron que la carencia de recursos hace que

cumplir los compromisos del GAP suponga un desafío para algunas organizaciones, lo que da lugar a una desconexión entre las expectativas y la realidad. Aunque se constata que la secretaría del GAP desempeña una función importante y apreciada para reunir y coordinar a los asociados y difundir información entre ellos, hubo variaciones considerables en los progresos realizados y en la cohesión entre los diferentes grupos impulsores. Mientras que algunos pudieron beneficiarse de una considerable experiencia mediante formas de trabajo conjuntas, otros no habían trabajado antes en este modelo de alianza y estaban todavía tratando de encontrar su lugar en el seno del GAP.

3. Fomento de la colaboración interinstitucional por los directivos

33. La evaluación constató que había grandes diferencias en el grado de implicación de los directivos de las diferentes organizaciones dentro del GAP, con algunos asociados mucho más implicados que otros. Al mismo tiempo, el apoyo de los directivos o la administración de una organización no era por sí mismo suficiente para alentar el trabajo conjunto en los 12 organismos signatarios. La evaluación constató que existían todavía importantes barreras para el trabajo conjunto, como los límites institucionales, las diferencias entre las operaciones de los organismos y los costos adicionales de las transacciones de coordinación. Parece que la confusión inicial en torno a la función dual de la Organización Mundial de la Salud (OMS) como coordinador y asociado se ha solventado, y el papel de la OMS en la aplicación de un enfoque colaborativo dentro del grupo de *sherpas* ha sido muy apreciado.

4. Plataformas y procedimientos de adopción de decisiones

34. En general, el proceso de adopción de decisiones basado en el consenso ha sido considerado un aspecto positivo de la alianza. No obstante, se indicó que podría dar lugar a procesos de toma de decisiones bastante prolongados y a un enfoque relativamente cauto, en contraste con los objetivos ambiciosos orientados a la acción y a la aceleración de procesos del GAP. Además, las razones específicas de las decisiones no estaban siempre claras y la documentación de esas decisiones no era adecuada. La evaluación constató que las plataformas para la adopción de decisiones estaban en funcionamiento, sin embargo, mientras que los *sherpas* se reunían de manera periódica, los grupos impulsores no lo hacían. Las entrevistas pusieron de manifiesto la existencia de diferentes niveles de compromiso y una falta de claridad sobre las funciones y responsabilidades dentro de esos grupos. Las entrevistas y documentos también mostraron que no existía una plataforma para trasladar los procesos del nivel mundial al nivel nacional, y que se disponía de recursos humanos muy limitados para apoyar esa transición.

5. Recursos para la ejecución del Plan de Acción Mundial a favor de una Vida Sana y Bienestar para Todos

35. La evaluación constató importantes limitaciones de recursos humanos en relación con el GAP a todos los niveles (a nivel global, a nivel nacional y dentro de los organismos individuales) y los miembros del personal entrevistados destacaron que esto era una fuente de frustración considerable. Los recursos asignados a la secretaría del GAP y en el nivel nacional no reflejaban la importancia del GAP. Las entrevistas también pusieron de manifiesto la dificultad para establecer financiación conjunta en un acuerdo de asociación como el GAP.

6. Colaboración con los países

36. En general, la evaluación constató que el GAP no era todavía muy visible en el nivel nacional. En parte, esto reflejaba las limitaciones de capacidad: el personal de

los organismos a nivel nacional con frecuencia encontraba dificultades para colaborar, debido a prioridades contrapuestas. Las entrevistas y los documentos mostraron que el GAP había dado lugar a un enfoque más holístico en el trabajo conjunto de los organismos de determinados países. En el proyecto de informe de progresos realizados del GAP se afirma que se han definido prioridades claras de acción en alrededor de una docena de países y oportunidades de apoyo conjunto en varios otros países, y que se están llevando a cabo conversaciones para traducir las ideas en acciones conjuntas concretas en el marco de los diferentes ámbitos de los grupos impulsores. En general, sin embargo, el valor añadido que el GAP puede ofrecer en una escala más amplia a nivel nacional no está todavía claro.

7. Cambios en la labor de los organismos debido al Plan de Acción Mundial a favor de una Vida Sana y Bienestar para Todos

37. Los entrevistados informaron de que el GAP había ofrecido la oportunidad de trabajar más estrechamente con otros organismos y que había permitido que algunas iniciativas aprovecharan más fácilmente conocimientos especializados globales. No obstante, resulta difícil tanto promover como evaluar el cambio conductual, y no hay pruebas todavía de que los organismos hayan cambiado su comportamiento debido al GAP. Hasta la fecha, el trabajo y los progresos conjuntos se basan, con frecuencia, más en las relaciones personales que en los sistemas establecidos. A pesar de la falta de pruebas de cambio conductual, existen ejemplos de buenas prácticas que el GAP puede aprovechar, incluida la experiencia de los cuatro organismos de financiación (Gavi, la Alianza para las Vacunas; el Mecanismo Mundial de Financiamiento para las Mujeres, los Niños y los Adolescentes; el Fondo Mundial de Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria, y el Grupo Banco Mundial).

8. Procesos y arquitectura

38. Se habían desarrollado los procesos y la arquitectura para organizar el GAP, pero no estaban necesariamente funcionando. Las entrevistas revelaron que, aunque había una falta general de consenso sobre la manera en que los procesos o los grupos de trabajo debían avanzar, existía también la convicción de que el GAP debía evitar convertirse en un plan demasiado engorroso. Había varios ejemplos de buenas prácticas a lo largo del GAP, con algunos grupos impulsores funcionando especialmente bien.

9. Cartografía de las capacidades de los organismos

39. La evaluación constató la existencia de poca coherencia entre los enfoques de los diversos asociados y no había todavía una clara división del trabajo. Las entrevistas indicaron que algunas organizaciones no tenían claro qué se esperaba de ellas en relación con otros asociados, y no había documentos que establecieran el enfoque de cada uno de los organismos. Las iniciativas para cartografiar las capacidades de los organismos se consideraban muy demandantes de recursos y era difícil conseguir que los resultados fueran útiles. Los entrevistados, no obstante, eran optimistas respecto al hecho de que la finalización de los planes de trabajo y el seguimiento subsiguiente de las actividades ayudarían a delimitar la división del trabajo.

10. Alineamiento institucional

40. La evaluación constató que existían grandes diferencias en la estructura y en las modalidades de asociación entre los 12 organismos signatarios. Resultan especialmente visibles las diferencias entre los organismos de financiación y los organismos que no lo son, y entre los organismos con una presencia en los países y

aquellos que no la tienen. Algunas modalidades de asociación entre los organismos han sido, no obstante, aclaradas mediante memorandos de entendimiento y el GAP ha apoyado la aceleración de la armonización financiera y del apoyo para la cofinanciación entre los organismos.

11. Elementos en apoyo de una comunicación eficaz

41. La evaluación constató que existían enormes disparidades en la manera en que el GAP estaba siendo comunicado en el seno de los organismos signatarios. Mientras que algunos organismos habían celebrado reuniones generales para informar sobre el GAP al personal y algunas personas habían utilizado su función dentro del GAP para facilitar la difusión de información, otros organismos todavía no habían comunicado esa información internamente.

12. Incentivos para fomentar comportamientos colaborativos

42. Los incentivos específicos para apoyar la colaboración en el seno del GAP eran difíciles de identificar, al tiempo que se demostró que la función de una dirección basada en la gestión resultaba importante en la práctica. Las pruebas recabadas indicaban que, para algunos organismos, la colaboración no estaba impulsada tanto por incentivos externos como por el hecho de que la gestión interna de la ejecución y las directrices internas de gestión así lo exigían. Se constató que los incentivos para que los 12 organismos signatarios colaboraran en el GAP eran, en gran medida, implícitos en vez de explícitos, lo que reducía la probabilidad de cambios conductuales. Los entrevistados expresaron su frustración sobre el enfoque de su organización respecto del GAP, basado en el trabajo de voluntarios y con miembros del personal trabajando con frecuencia después de su horario y los fines de semana para realizar progresos en la labor relacionada con el GAP.

E. Elementos técnicos

1. Teoría del cambio

43. Aparte de la descripción incluida en el documento principal del GAP, que es útil pero bastante amplia, no existe todavía una teoría del cambio bien documentada, ni un modelo lógico, ni vías de impacto del plan ni cualquier otro medio de establecer los objetivos compartidos de la alianza y la manera en que los asociados lograrán esos objetivos. Existe, no obstante, un acuerdo común sobre el valor potencial de establecer una teoría del cambio o marco conexo. Los entrevistados destacaron que una teoría del cambio podría contribuir a moderar las extremadamente altas expectativas del GAP y a establecer los límites de lo que podría ser posible conseguir en el marco del enfoque de la alianza. A pesar de la carencia de una teoría formal del cambio, se han llevado a cabo algunas conversaciones sobre los mecanismos mediante los que se pretende que el GAP obtenga resultados, especialmente en el seno de los grupos impulsores.

2. Indicadores, hitos y mecanismos de seguimiento compartidos

44. El GAP se encuentra aún en la fase de desarrollo del plan de trabajo y todavía deben definirse los indicadores; así pues, la alianza no puede aún compartir datos para hacer un seguimiento de los progresos en relación con las acciones de los grupos impulsores. Quedan muchas cuestiones por aclarar. Por ejemplo, no está claro si los grupos de trabajo impulsores están planificando elaborar indicadores para hacer un seguimiento de los progresos del GAP, ni dónde termina el seguimiento de cada organismo a nivel de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y comienza el seguimiento a nivel del GAP.

3. Sistemas de información y datos compartidos

45. Hasta la fecha, la secretaría del GAP ha recopilado información y la ha difundido por correo electrónico. Los distintos organismos también utilizan las redes establecidas por el GAP para compartir información por correo electrónico entre ellos directamente. No obstante, la secretaría del GAP está desarrollando un sistema SharePoint para compartir datos e información entre los asociados del GAP, y existen otras diversas soluciones innovadoras en funcionamiento para compartir información y conocimiento sobre las lecciones aprendidas. Los entrevistados expresaron su reconocimiento por los ejercicios de aprendizaje llevados a cabo hasta la fecha, entre ellos los estudios de casos nacionales, el informe sobre los progresos realizados y el estudio conjunto de evaluabilidad. También existe una demanda de una plataforma para compartir conocimiento que incluya las actas de las reuniones de todos los niveles del GAP para garantizar la comunicación y el intercambio de información en toda la alianza.

4. Oportunidades de programación conjunta

46. Algunos organismos signatarios tienen sistemas en funcionamiento para apoyar la programación conjunta del GAP. Por ejemplo, el instrumento de proyectos de inversión del Mecanismo Mundial de Financiamiento para las Mujeres, los Niños y los Adolescentes actúa como una plataforma conjunta de planificación y cofinanciación para la programación en los países. Se han puesto en marcha iniciativas para incorporar de manera sistemática un enfoque de género en la programación conjunta. Los entrevistados informaron de que se había asignado un coordinador de género a cada ámbito de los grupos impulsores. En respuesta a la COVID-19, el grupo de trabajo en materia de género estaba también planificando elaborar un documento conjunto sobre las cuestiones de género para apoyar a los organismos signatarios a nivel nacional.

5. Estrategia financiera y operacional y alineamiento de políticas

47. Aunque ha habido avances en los memorandos de entendimiento, el nivel de armonización de las estrategias y políticas financieras y operacionales en el seno del GAP o promovidas por él es limitado.

6. Exposición detallada y comprensión de los pasos a seguir de cara a la evaluación del Plan de Acción Mundial a favor de una Vida Sana y Bienestar para Todos en 2023

48. Todavía no había una comprensión global sobre la manera en que sería evaluado el GAP y cuáles eran los requisitos para que esa evaluación se llevara a cabo de manera correcta. Las entrevistas revelaron una expectativa común de que el estudio conjunto de evaluabilidad serviría de base para la planificación de la evaluación de 2023. No obstante, los entrevistados parecían inseguros de los pasos previstos de cara a la evaluación, posiblemente porque las conversaciones se celebraban a un nivel diferente por parte de unidades independientes de evaluación de los organismos signatarios.

IV. Función del Plan de Acción Mundial a favor de una Vida Sana y Bienestar para Todos tras la pandemia de COVID-19

49. La pandemia de COVID-19 se produjo cuando se estaba realizando el estudio conjunto de evaluabilidad. Como se especificó anteriormente, la pandemia brindó la oportunidad de que todas las alianzas en materia de salud examinaran de manera

crítica su valor añadido y aseguraran un funcionamiento eficaz, con miras a reforzar los sistemas. Aunque hubo un gran entusiasmo respecto a esta cuestión en el seno del GAP, era necesario ser muy preciso sobre los aspectos en los que el GAP podría añadir valor. Evidentemente, no constituye un medio adecuado en relación con todos los ámbitos de la respuesta a la pandemia.

50. De hecho, algunos entrevistados mostraron un profundo escepticismo sobre hasta qué punto el GAP podría añadir valor a la respuesta inmediata a la pandemia. No obstante, también existía un claro reconocimiento de que la pandemia ofrecía una gran oportunidad para aprender sobre la manera en que el sistema internacional para la salud mundial respondía de manera colaborativa. El GAP también desempeñó un papel útil para comprender y ayudar a los países a gestionar los efectos sistémicos de la pandemia a largo plazo. Esa función comprendería la planificación con los países sobre el modo de mitigar el impacto a largo plazo en las zonas del sistema sanitario que no están directamente implicadas en contribuir a la respuesta, pero que se han visto afectadas por la pandemia.

51. Realizar un balance en relación con la pandemia de COVID-19 encajaría de manera natural con el proceso más amplio de revisar el modo en que se pretendía que el GAP funcionase. Esto resultaría oportuno, ya que marcaría el fin de la fase de desarrollo del proceso y la arquitectura, y de aprendizaje mediante la acción, y el comienzo de una fase de implantación más plenamente desarrollada.

V. Pasos encaminados a hacer el Plan de Acción Mundial a favor de una Vida Sana y Bienestar para Todos más evaluable

52. Los dos pasos encaminados a hacer el GAP más evaluable son la elaboración de una teoría del cambio adecuada y el reforzamiento del marco de seguimiento y evaluación existente, también mediante la definición de indicadores.

A. Teoría del cambio

53. La teoría del cambio debe establecer las vías de cambio previstas y los supuestos con cierto detalle. Si bien el GAP trata sobre capacitar y apoyar a los países, la teoría del cambio es algo más difícil de elaborar, ya que se refiere a una serie de modalidades de trabajo a nivel mundial y cómo estas se relacionan con actividades de capacitación a nivel nacional, en una función de apoyo. Entre otras, se podrían adoptar las siguientes medidas útiles:

a) Aprovechar ejemplos pertinentes de teorías del cambio, elaboradas por signatarios del plan y otros, pertenecientes a iniciativas que comparten algunas de las características de la alianza del GAP. La teoría del cambio del programa formulada para la evaluación de la Declaración de París puede resultar útil.

b) Basarse en elementos ya desarrollados por el GAP, como el modelo operacional, los planes de trabajo y la descripción general del GAP.

c) Desarrollar una visión más clara sobre qué factores a nivel nacional están acelerando o impidiendo los avances en los Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionados con la salud (estos variarán mucho según el contexto del país).

d) Empezar un trabajo detallado para identificar vías de cambio y supuestos clave respecto del modo en que la alianza puede facilitar apoyo específico e impulsar el cambio.

B. Marco de seguimiento y evaluación

54. El marco de seguimiento y evaluación existente en el GAP establece las acciones, responsabilidades y plazos correspondientes a cada uno de los ámbitos de los grupos impulsores. Esto es importante para el establecimiento de un conjunto claro de procesos y responsabilidades para hacer un seguimiento de los avances, pero centrado principalmente en las aportaciones y actividades.

55. A fin de focalizarse más en los resultados previstos, se pueden incorporar los productos y resultados intermedios ya considerados en el marco del ámbito de la rendición de cuentas. Estos comprenden: a) mejor coordinación entre los procesos de los organismos en todos los niveles; b) mejor intercambio de información en el marco de los ámbitos de los grupos impulsores; c) reducción de la carga que soportan los países, y d) socialización/cambio en la cultura de los organismos.

56. La medición directa de esos elementos constituye un reto, pero podrían elaborarse indicadores específicos, medibles, viables, realistas y con plazos, y a lo largo del proceso podría solicitarse información de retorno específica de los países sobre si el GAP está añadiendo valor y de qué modo.

57. Habida cuenta de la función de apoyo del GAP, es improbable que sus efectos a nivel de los resultados, es decir, encaminados a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, sean directamente medibles mediante un sólido análisis atributivo, o que ese análisis sea de especial ayuda para que los asociados mejoren su trabajo colaborativo. Una expectativa más factible es que la contribución de la alianza a esos resultados finales sea medible mediante un análisis de la contribución, que pueda dilucidar de manera más efectiva los éxitos compartidos y las lagunas que persistan. Las expectativas deben gestionarse con cuidado. Fundamentalmente, los asociados del GAP deben asumir que apoyando a los países, mejorando la coordinación y reduciendo las cargas, se impulsará el esfuerzo colectivo para alcanzar los Objetivos. Utilizar ejemplos de estudios de caso ayudará a apoyar este supuesto plausible. Entretanto, el GAP puede centrarse, sin duda, en evaluar los avances encaminados a los resultados intermedios elegidos.

VI. Recomendaciones

58. Las recomendaciones elaboradas gracias al estudio conjunto de evaluabilidad están destinadas de manera colectiva a los organismos signatarios con miras a obtener una respuesta conjunta de la administración y un plan de acción conexo. Las recomendaciones están encaminadas a subsanar las deficiencias más acuciantes detectadas en la alianza del GAP, con miras a ayudar a los asociados a conseguir una mejor coordinación, una claridad de propósito y un éxito mayores en el camino hacia adelante.

59. Las seis recomendaciones siguientes se debatieron y definieron en consulta con los *sherpas* del GAP y la secretaría del GAP para garantizar que resultaran tan específicas y útiles operativamente como fuera posible.

60. La secuencia prevista de seguimiento de las recomendaciones debe comenzar con la aplicación de la recomendación 1, que es fundamental para proporcionar el marco y la plataforma a través de los cuales impulsar las demás recomendaciones.

61. También se sugiere que los asociados adopten un enfoque holístico, considerando los elementos estratégicos y técnicos de manera colectiva en vez de fragmentaria, al responder a las cuestiones más amplias identificadas en la evaluación.

62. **Recomendación 1:** Examinar y revisar de manera conjunta el propósito y los objetivos compartidos del GAP con el fin de aclarar cómo se pretende que el plan

funcione y añada valor a lo que ya existe. Esto permitiría el acuerdo sobre cuestiones específicas, tales como:

a) La posición que pretende ocupar el GAP en el posible abanico de actuaciones, desde posibilitador del cambio (en una función facilitadora) hasta promotor del cambio (de manera claramente visible, documentada y atribuible, movilizandolos recursos colectivos de los 12 signatarios).

b) La manera en la que el GAP funcionará a nivel de país, dada la importancia de la implicación y el compromiso nacionales, incluida la forma en que se apoyará en lo que ya existe y responderá a los diferentes contextos y capacidades en cada país.

c) La posible revisión del propósito y los objetivos de la alianza a la luz de la situación creada por la pandemia de COVID-19.

63. **Recomendación 2:** Sobre la base del debate planteado en la recomendación 1, formular una teoría del cambio clara y detallada, coherente con la manera acordada de avanzar, que comprenda:

a) Supuestos detallados sobre factores que puedan acelerar los avances hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionados con la salud.

b) El modo en que el mecanismo del GAP puede repercutir en esos factores mediante su función de apoyo a los países.

64. **Recomendación 3:** Hacer que el GAP sea más concreto y rinda cuentas mejor mediante:

a) La aceleración de los avances para la exposición detallada de las actividades acordadas para los asociados del GAP.

b) La reanudación del proceso de elaboración de indicadores.

c) El reforzamiento de la rendición de cuentas, mediante la implicación constante de los altos dirigentes de los 12 organismos y su aplicación en los planes de trabajo y en los tiempos asignados al personal.

65. **Recomendación 4:** Examinar los recursos globales de las actividades del GAP, junto con las decisiones sobre el ámbito, la función y las prioridades, a fin de conseguir un mejor equilibrio entre los recursos que los signatarios del GAP pueden aportar de manera factible a la alianza en el entorno actual y las prioridades para el trabajo que deben impulsarse. Ese examen y sus resultados tendrían por objeto:

a) Superar la utilización de voluntarios como personal que lidera la labor del GAP en los organismos signatarios.

b) Proporcionar apoyo a cada grupo de trabajo de manera realista.

c) Ayudar a los asociados a desplazar la atención del GAP hacia el nivel nacional.

66. **Recomendación 5:** Revisar los vínculos entre los grupos de trabajo impulsores para ayudarlos a apoyarse unos a otros con eficacia y, al mismo tiempo, aclarar qué se espera, de manera realista, de cada grupo en el marco del ámbito de trabajo y el enfoque globales acordados en los debates de seguimiento de la recomendación 1.

67. **Recomendación 6:** Exponer de manera detallada los pasos a seguir de cara a la evaluación de 2023 y garantizar que se entienden claramente⁴ y se acuerdan con el

⁴ La recomendación 6 está especialmente dirigida al grupo de *sherpas*, como todas las recomendaciones, pero sería importante implicar a las unidades de evaluación de los signatarios del GAP para acordar los pasos siguientes y el seguimiento del estudio conjunto de

grupo directivo de las oficinas de evaluación de los 12 organismos signatarios. Esos pasos deben incluir:

a) Un proceso claro para la observación de las recomendaciones del presente estudio, que comprenda una respuesta de la administración elaborada por el grupo de *sherpas* y de la cual este hará un seguimiento.

b) La garantía de que se abordan los aspectos técnicos de la evaluabilidad tras el acuerdo sobre el propósito, los objetivos compartidos y la teoría del cambio (según las recomendaciones 1 y 2), y que se subsanan las deficiencias específicas detectadas en el marco de seguimiento y evaluación.

c) La realización de un examen de mitad de período a finales de 2021, momento en el que se espera que los elementos estratégicos y técnicos tratados en el presente informe estén plenamente implantados y funcionando bien.

VII. Proyecto de decisión

La Junta Ejecutiva

Toma nota del estudio conjunto de evaluabilidad del Plan de Acción Mundial a favor de una Vida Sana y Bienestar para Todos, su resumen ([E/ICEF/2022/4](#)) y la respuesta de la administración ([E/ICEF/2022/5](#)).

evaluabilidad. Las unidades de evaluación también pueden indicar ejemplos y recursos sobre teorías del cambio.

Anexo

Estudio conjunto de evaluabilidad del Plan de Acción Mundial a favor de una Vida Sana y Bienestar para Todos

1. Debido a las limitaciones de espacio, el presente anexo no contiene el estudio conjunto de evaluabilidad del Plan de Acción Mundial a favor de una Vida Sana y Bienestar para Todos.
 2. El informe se encuentra disponible en el sitio web de la Oficina de Evaluación del UNICEF: <https://www.unicef.org/evaluation/executive-board>.
-