NACIONES UNIDAS

16 de marzo de 1992

Por facsímile Núm. 1 514 288 4772

Distinguido Dr. Rochat:

Tengo el agrado de dirigirme a usted para enviarle, por anticipado, acompañando a la presente, una copia del informe titulado "A forward-looking assessment of the Technical Cooperation Programme of the International Civil Aviation Organizacion (ICAO)" (JIU/REP/92/3), preparado por la inspectora Erica-Irene Daes.

Según lo convenido, se envía, por anticipado, esta copia a fin de facilitar la pronta iniciación de las correspondientes traducciones en la OACI y evitar demoras respecto a la distribución del informe en el Consejo. Se envía también una copia por mensajería, como usted lo pidió. La versión inglesa del informe, en cubierta azul, se envió para su impresión aquí en Ginebra. Cuando esté preparada, lo que será a principios de abril, se la enviaremos por mensajería. Incluimos 200 ejemplares en vez de los acostumbrados 54 para la OACI, tal como se hizo, en el mes de octubre pasado, con el primer informe.

Acepte, distinguido señor, el testimonio de mi mayor consideración y aprecio,

Eugene K. Adoboli
Secretario ejecutivo
Dependencia Común de Inspección

Dr. Philippe Rochat
Secretario General
Organización de Aviación Civil
Internacional (ICAO)
1000 Sherbrooke Street West
Montreal, Quebec H3A 2B2
CANADA

S92.1023

EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE COOPERACIÓN TÉCNICA DE LA ORGANIZACIÓN DE AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL (OACI) CON VISIÓN HACIA EL FUTURO

Preparado por

Erica-Irene Daes

Dependencia Común de Inspección

Ginebra
1992

JIU/REP/92/3
Ginebra, marzo de 1992

EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE COOPERACIÓN TÉCNICA DE LA ORGANIZACIÓN DE AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL (OACI) CON VISIÓN HACIA EL FUTURO

Preparado por

Erica-Irene Daes

Deprendencia Común de Inspección

INDICE

		Párrafos	Página
	INFORME RESUMIDO		iii - iv
I.	INTRODUCCION	1 - 9	1
II.	CUESTIONES RELATIVAS A POLITICAS Y AL PROGRAMA	10 - 64	4
	A. Actitud competitiva	12 - 31	4
	B. Estrategia del programa	32 - 47	10
	C. Evaluación, examen y medidas complementarias	48 - 58	14
	D. Orientación y dirección del programa	59 - 64	17
III.	CUESTIONES OPERACIONALES Y ORGANIZACIONALES	65 - 164	20
	A. Estrategia organizacional	65 - 69	20
	B. Integración entre el programa regular y el programa de cooperación técnica	70 - 104	20
	1. Presupuesto único	84 - 90	23
	2. Sistema de medición de costes	91 - 100	24
	3. Grupos especiales de cooperación técnica	101 - 104	26
	C. Propuestas para la restructuración	105 - 164	27
	1. Capacidad de planificación, programación y análisis	110 - 122	28
	2. Flexibilidad en las operaciones	123 - 135	31
	3. Sección de apoyo operacional	136 - 157	33
	4. Sugerencias para un futuro organigrama de la Dirección de cooperación técnica	158 - 164	37
IV.	RESUMEN DE LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	165 - 172	39
Anexo 1:	Componentes de los gastos de apoyo señalados por la DCI (JIU/REP/77/6)		43
Anexo 2:	Nuevas disposiciones del PNUD sobre gastos de apoyo - Lista ilustrativa de servicios		44
Anexo 3:	Esquema para la nueva organización de la Dirección de cooperación técnica		45
Notas			46

SIGLAS

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AOSCF	Fondo para gastos administrativos y de los servicios operacionales
CAPS	Servicio de compras de aviación civil
C/ADM	Director de administración
C/FIN	Subdirector de finanzas
C/FRU-TCB	Jefe de la Subsección de contratación del personal de misiones, TCB
C/OAU	Jefe de la Subsección de ofimática, TCB
C/PBO	Jefe de la Oficina de presupuestos del programa, TCB
CEPA	Comisión Económica para Africa
CCI	Centro de Comercio Internacional, UNCTAD/GATT
CIP	cifra indicativa de planificación
CT	cooperación técnica
CTPD	cooperación técnica entre países en desarrollo
Danida	Organismo danés de desarrollo internacional
DCI	Dependencia Común de Inspección
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FOB	Subdirección de actividades relacionadas con las misiones
FOS	Sección de actividades de las misiones
FRU	Subsección de contratación del personal de misiones
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
HQ	Sede
IATA	Asociación del Transporte Aéreo Internacional
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
OAU	Subsección de ofimática
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMI	Organización Marítima Internacional
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
OSP	Oficina de servicios para proyectos (PNUD)
OSS	Sección de apoyo operacional
PBO	Oficina de presupuestos del programa
PDS	Sección de promoción de proyectos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPS	Sección de planificación y programación
RO	oficina regional
RP	programa regular
TAB	Dirección de asistencia técnica
TCB	Dirección de cooperación técnica
TCO	especialista en cooperación técnica (oficina regional)
TO	especialista (programa regular)
TSS	servicios de apoyo técnico
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

INFORME RESUMIDO

El Consejo de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) solicitó a la Dependencia Común de Inspección que efectuase un examen urgente de su programa de cooperación técnica. En la primera parte de este examen, un informe expedido en octubre de 1991, se evaluaban los déficit de las operaciones del programa y se ofrecían soluciones posibles. En el informe presente, se destacan las medidas necesarias para asegurar un programa de cooperación técnica de la OACI sólido y eficaz para el futuro.

Las actividades internacionales de cooperación técnica, recientemente han sido objeto de importantes cambios; y se están introduciendo nuevos requisitos para la planificación, financiación y ejecución de los programas y proyectos. Muchos organismos competentes están impacientes por proporcionar servicios y asesoramiento para el desarrollo en todas las materias. Además, los cambios político-económicos, rápidos y continuos, tienen repercusiones asombrosas y sustanciales en todos los sectores internacionales, inclusive en la aviación civil.

Las actividades de cooperación técnica de la OACI aún no han reaccionado ante todos estos cambios fundamentales. En sus propios exámenes, la OACI ha reconocido que aún no ha armonizado sus actividades de cooperación técnica con sus objetivos generales y la estructura de organización, no ha preparado un plan de acción estratégico, no ha desarrollado un punto de vista más imaginativo y competitivo ni ha cambiado los métodos y actitudes de gestión en sus actividades de cooperación técnica.

La OACI posee conocimientos y capacidades considerables para ayudar a todos sus Estados miembros a desempeñar un papel importante en un sistema seguro, ordenado e independiente de la aviación civil internacional. Pero la OACI es solamente uno de los muchos organismos - internacionales, gubernamentales, no gubernamentales y privados - que compiten por fondos escasos para satisfacer las urgentes necesidades de desarrollo de la aviación civil y, a su vez la aviación civil es solamente uno de los muchos sectores económicos y sociales que compiten y tiene necesidades urgentes.

Para alcanzar sus objetivos generales y fortalecer la aviación civil internacional, la OACI debe demostrar principalmente que su funcionamiento general es de alta calidad, que puede responder eficazmente a los nuevos desafíos y necesidades y que su programa de cooperación técnica y sus servicios merecen mayor apoyo en la financiación.

La inspectora recomienda, primeramente, un grupo de medidas para introducir mejoras a nivel de las políticas y del programa. La OACI debería:

- desarrollar sistemáticamente una actitud más competitiva para impulsar su labor de cooperación técnica;

- preparar y adoptar una estrategia básica para el programa;

- establecer un método firme de evaluación y examen para mejorar la calidad del programa; y

- preparar métodos para los informes y exámenes de fondo de su nuevo Comité de cooperación técnica.

Un segundo conjunto de medidas debería complementar la nueva estrategia y los nuevos métodos con estructuras y sistemas más dinámicos y flexibles, que permitan que el personal y el funcionamiento de la OACI continúen mejorando. La OACI debería:

- integrar el programa regular y las actividades de cooperación técnica;

- simplificar las actividades de la Dirección de cooperación técnica, a fin de concentrarse en la labor de cooperación técnica en vez de concentrarse en una labor administrativa y operacional de carácter general;

- mejorar la capacidad de planificación, programación y analítica;

- aumentar la flexibilidad de organización; y

- equilibrar todos estos ajustes estructurales teniendo plenamente en consideración los intereses y preocupaciones del personal de la OACI que los pondrá en práctica.

I - INTRODUCCION

1. En abril de 1991, el Consejo de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) solicitó a la Dependencia Común de Inspección (DCI), que incluyese con carácter prioritario, en su programa de trabajo para 1991 un examen del programa de cooperación técnica de la OACI. El Consejo solicitó a la DCI que

> "examinara a fondo, juzgara y comentara la administración, el financiamiento y el funcionamiento del programa de cooperación técnica de la OACI e hiciera recomendaciones, tanto a corto como a largo plazo"

respecto al programa, incluyendo el examen de los déficit de las operaciones, la asignación y la medición de costes y los pronósticos, y la eficiencia y eficacia de la Dirección de cooperación técnica (TCB) y de otras oficinas y subsecciones de la OACI que participan en el programa de cooperación técnica[1].

2. Debido a la importancia y complejidad del asunto y al poco tiempo disponible, la inspectora decidió preparar dos informes. En el primero, presentado al Consejo en octubre de 1991, evaluaba los déficit anuales del fondo para gastos administrativos y de los servicios operacionales (AOSCS)[2]. En dicho documento, que contenía un panorama general del programa de cooperación técnica (CT) correspondiente al último decenio, se examinaban y analizaban los déficit que habían aumentado con bastante constancia y se habían hecho más y más apremiantes cada año a partir de 1983, y se examinaban los factores que habían contribuido a ello. La DCI presentó varias soluciones posibles a corto plazo, y recomendó cinco medidas concretas para tratar el problema del déficit.

3. El primer informe de la DCI también llegaba a la conclusión de que la OACI debe tomar medidas para asegurarse de que su futuro programa de cooperación técnica cumpla con los objetivos y propósitos de la CT de la OACI, evitando al mismo tiempo los problemas del pasado; es decir, que la OACI debe establecer una organización de CT más flexible, eficiente y eficaz dirigida a funcionar en un contexto mundial de CT que es complejo y cambia rápidamente. La DCI citaba las principales consideraciones que se habían destacado en los recientes estudios de la OACI (del Grupo de trabajo plenario[3], el "Informe Brown"[4] y del grupo especial interno de AT[5]): capacidad de reacción, capacidad para competir, restructuración, planificación y refuerzo organizacionales con sistemas administrativos computadorizados y el concepto de una plantilla de base.

4. El presente informe de la DIC, el segundo, se refiere a estas cuestiones a largo plazo. Al llevar a cabo el estudio, la inspectora examinó

todos los informes relativos al presupuesto y al programa de trabajo, anuales, sobre la situación, exámenes, evaluaciones y otros informes y documentos pertinentes al programa de cooperación técnica correspondientes al último decenio que estaban disponibles, así como orientación sobre los métodos internos y unas 35 evaluaciones de proyectos y evaluaciones y estudios recientes. Entre junio de 1991 y enero de 1992, la inspectora llevó a cabo más de 60 entrevistas con miembros del Consejo de la OACI, altos funcionarios de la Secretaría, los jefes de sección y subsección de la TCB y funcionarios de otros organismos, durante tres misiones en Montreal, y visitas a las oficinas regionales de la OACI en Bangkok y Nairobi y dos misiones a la sede del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en Nueva York. Recogió también información sobre los organismos con programas similares en Ginebra: la Asociación del Transporte Aéreo Internacional (IATA), la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI).

5. La inspectora agradece a todas las personas que participaron en los diálogos constructivos que mantuvo con ellas y las ideas, información, perspectivas y datos valiosos que proporcionaron.

6. A medida que el estudio progresaba, llegó a ser claro que los déficit anuales del AOSCF son solamente un síntoma de problemas más fundamentales. Durante unos 40 años, la OACI ha organizado y administrado en todo el mundo una serie de proyectos y becas para la aviación civil eficientes y competentes. Sin embargo, durante los últimos años se han producido cambios notables y rápidos en el entorno y los métodos de la cooperación técnica internacional para el desarrollo (y en la aviación civil mundial también). Esto ha tenido como consecuencia una situación mucho más compleja y competitiva para todos los participantes, inclusive todos los organismos del sistema de Naciones Unidas, sin olvidar el PNUD, con el que tanto cuenta el programa de CT de la OACI.

7. Aparentemente, debido a los buenos resultados de sus proyectos en el pasado, el programa de CT de la OACI aún no ha desarrollado el pensamiento estratégico y las iniciativas de programas que necesita para hacer frente al desafío del decenio de 1990 y después de 2000. El examen de la DCI reveló tres problemas clave que no sólo hacen que sea muy difícil hacer una evaluación correcta de las actividades de CT existentes, sino que también dificultan seriamente la capacidad de la OACI para adaptar las actividades actuales a las nuevas circunstancias:

a) La cooperación técnica de la OACI continúa siendo una colección de proyectos separados que no constituyen un programa de CT coherente con objetivos bien definidos y una estrategia clara para alcanzarlos.

b) Los informes sobre cálculos de costos, evaluaciones y auditorías de programas de CT se han limitado a cada proyecto o a cuestiones de procedimiento relativamente limitadas: no han proporcionado a quienes toman las decisiones en la OACI la información sobre el funcionamiento, los problemas y las oportunidades de los programas que esas personas necesitan para mejorar los criterios y los programas.

c) Los métodos de gestión se están examinando minuciosamente para mejorar la eficacia y disminuir los costos, pero no se han considerado en términos de cómo pueden asegurar mejor una estructura del programa de CT coherente y con capacidad de reacción para el futuro.

8. La OACI debe tratar con urgencia estos problemas fundamentales si quiere establecer un programa de CT sólido para el decenio de 1990. En consecuencia, la inspectora decidió no destacar el funcionamiento de los proyectos en el pasado, ni examinar nuevamente muchas de las cuestiones de dotación de personal, costes y procedimientos que fueron vistas en detalle en los exámenes recientes citados en el párrafo 3 y que también se examinan en el primer informe de la DCI, de octubre de 1991.

9. Por el contrario, este informe puede ser más útil para la OACI si se destacan las medidas que deben adoptarse para mantener un programa de CT dinámico que pueda prever correctamente y responder con rapidez a los cambios continuos que se producen en la aviación civil mundial y las correspondientes necesidades en materia de asistencia técnica. En el Capítulo II que sigue se examinan, teniendo presente el objetivo mencionado, cuatro componentes críticos que se necesitan para establecer y mantener un buen método general para los programas de CT de la OACI. En el Capítulo III se señalan las medidas para utilizar mejor los considerables recursos técnicos y de gestión de la OACI en este programa de CT reorganizado y en el Capítulo IV se resumen las conclusiones y las recomendaciones de la inspectora.

II. CUESTIONES RELATIVAS A POLITICAS Y AL PROGRAMA

10. A fin de que su programa de CT pueda responder a los numerosos desafíos externos del futuro, la OACI debería establecer cuatro elementos centrales del programa. Primero, debe desarrollar sistemáticamente una actitud mucho más competitiva y con capacidad de reacción para guiar su labor de cooperación técnica. Segundo, debe formular y aplicar una estrategia básica del programa para utilizar mejor sus escasos recursos según las necesidades y oportunidades con prioridad en la CT. Tercero, debería cubrir finalmente el puesto de especialista en evaluación, durante mucho tiempo congelado, como parte de un método de seguimiento firme para usar los datos sobre el funcionamiento a fin de garantizar un programa de alta calidad. Y cuarto, la OACI necesita una dirección más fuerte y la orientación y el liderazgo del Consejo para mejorar constantemente todo el programa CT.

11. La ventaja de un comienzo lento en las actividades de reforma es que un organismo puede beneficiar de la experiencia duramente adquirida por otros organismos. La inspectora se refiere - particularmente en este capítulo - a recientes estudios de los resultados de la cooperación técnica y las medidas e iniciativas pertinentes adoptadas por programas de CT muy similares a los de la OACI. La atención se concentra en las nuevas políticas y medidas que se están implantando en el PNUD, puesto que el PNUD proporciona la mayor parte del financiamiento para cooperación técnica de la OACI y el actual sistema de CT de la OACI está modelado de forma muy parecida a los procedimientos y requisitos del PNUD.

A. Actitud competitiva

12. En 1988, el Consejo de Administración del PNUD solicitó al administrador que examinase la capacidad del PNUD para responder a los cambiantes desafíos del mundo en desarrollo en el decenio de 1990. En el consiguiente informe[6], basado en extensas consultas dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas, se llegó a la conclusión de que el PNUD y sus organismos de ejecución deberían proporcionar servicios más catalizadores, de reacción rápida y alta calidad, para fomentar la capacidad nacional y ayudar a los gobiernos a administrar su desarrollo. El Consejo de Administración aprobó este tema general de sostener la capacidad para valerse por sí mismos[7]. Desde entonces, continuó estableciendo nuevas pautas significativas y de gran importancia para la OACI y otros organismos de ejecución, como se señala en las secciones siguientes.

13. Una resolución decisiva de la Asamblea General de las Naciones Unidas reafirmó en diciembre de 1989 la función de guía de los países en desarrollo receptores y la necesidad de los organismos del sistema de las Naciones Unidas de responder mejor a sus necesidades particulares[8]. La Asamblea General instaba a los organismos a que restructurasen y mejorasen las actividades a nivel de los países, que cambiasen del enfoque de proyecto al enfoque de programa, y que mejorasen y asegurasen la plena responsabilidad por las actividades de desarrollo, especialmente mediante una reorientación hacia la ejecución nacional y un enfoque más orientado hacia los programas. Pidió además que se hiciesen informes sobre la aplicación de la resolución respecto a estas cuestiones.

14. Varios documentos de la OACI han seguido el desarrollo de estos cambios tan significativos en las políticas. En una nota de estudio de 1989 sobre las repercusiones del estudio sobre las funciones del PNUD en el d nio de 1990, se expresaba preocupación acerca de las dificultades a que podría tener que hacer frente la OACI si tuviera que competir para la ejecución de los proyectos de desarrollo[9]. En febrero de 1990, en una evaluación de las nuevas disposiciones para los gastos de apoyo de los organismos de ejecución, propuestas por el PNUD, se reconocía que las propuestas reflejaban cambios importantes en la asociación y la relación de los servicios de apoyo entre el PNUD, los gobiernos y los organismos ejecutivos tales como la OACI, pero se concentraba en las fuertes presiones financieras que los pagos reducidos del PNUD podían imponer a las operaciones de la TCB[10]. En el "Informe Brown", de mayo de 1990, se instaba a la OACI a emplear mejor, tanto los recursos del programa regular como los de la TCB en un sólido programa de CT que podría atraer financiamiento adicional, ajustarse a un medio de CT más competitivo (o correr el riesgo de quedar fuera) y estar preparada para hacer nuevos cambios fundamentales para responder a las realidades del desarrollo, que cambian rápidamente[11].

15. Otro informe de la OACI, de octubre de 1990, sobre la función del programa de asistencia técnica de la OACI en el futuro, señalaba que la evolución de los conceptos del PNUD (ejecución nacional, servicios de apoyo técnico del PNUD más amplios, licitación competitiva, nuevas disposiciones para los gastos de apoyo y participación en la financiación de los gastos de los organismos) podían conducir a cambios importantes, muchos de los cuales eran inevitables y que tendrían repercusiones significativas en las propias actividades de la OACI. Sin embargo, aunque en el informe se decía que tendrían que preverse las contingencias y elaborarse planes en previsión de estos importantes cambios, las propuestas se concentraban principalmente en cambios estructurales y administrativos dentro de la TCB para mejorar la eficacia y reducir los costes[12].

16. El Consejo de la OACI formó, en noviembre de 1990, el Subgrupo de trabajo sobre asistencia técnica para que considerase los objetivos a largo plazo, la eficacia y la financiación del programa de CT. El grupo informó, en febrero y en marzo de 1991, que no había podido considerar las cuestiones de los criterios, la financiación futura y la eficacia, debido a que el problema financiero (déficit) se había vuelto muy crítico. Pero el grupo declaró que creía que debía adoptarse "un planteamiento más positivo, imaginativo y competitivo" y que los cambios en las prácticas y actitudes administrativas serían "un requisito previo esencial" para que el programa de CT de la OACI tuviese éxito en el futuro. El Consejo decidió entonces solicitar a la DCI que llevase a cabo el presente estudio[13].

17. Desde la perspectiva de principios de 1992, es claro que los cambios importantes en la "antigua forma de hacer las cosas", que se anunciaban en los documentos del PNUD de 1988-1989 y en las subsiguientes notas de la OACI, han comenzado a producirse y continúan evolucionando a un ritmo bastante rápido. Los cambios drásticos en las operaciones que están ocurriendo ahora se resumen en informes y decisiones del 38° período de sesiones del Consejo de Administración del PNUD, de 1991. En estos informes y decisiones se destacaban el objetivo de la ejecución nacional como la "modalidad definitiva", nuevas disposiciones para los gastos de apoyo a fin de proporcionar buenos servicios

de apoyo técnico para los programas y proyectos y mejorar la calidad, la apertura y la competitividad de los programas que reciben asistencia del PNUD[14].

18. Desafortunamente, quienes fijan los criterios de la OACI han estado preocupados con medidas para reducir el déficit del AOSCF y simplificar las operaciones actuales. Aún no ha comenzado una actividad similar para movilizar la experiencia intelectual y los recursos considerables de la OACI para dotarla de un programa de CT plenamente competitivo y con capacidad de reacción para el decenio de 1990. Aunque el desafío parece ser (y es) más bien desalentador, hay experiencias y ejemplos recientes que pueden ayudar a la OACI a establecer la nueva actitud y el enfoque que necesita respecto a la CT.

19. En enero de 1992, (casi simultáneamente al completarse este estudio), la DCI publicó un informe sobre la cooperación del sistema de las Naciones Unidas con las instituciones financieras multilaterales[15], que se somete a la OACI y a otros organismos participantes de la DCI para que adopten las medidas oportunas. En el informe se observa que la esfera de cooperación técnica que antes dominaba el sistema de las Naciones Unidas ahora está llena de participantes muy activos y competentes: bancos de desarrollo internacionales y regionales, firmas de consultores en desarrollo, organismos de investigación nacionales, organismos no gubernamentales, inversores directos extranjeros y gobiernos donantes y receptores más críticos y exigentes. Además, hay muchos factores y problemas nuevos urgentes en el desarrollo: "desarrollo de recursos humanos", "ajuste estructural", "desarrollo institucional", "continuidad", "ejecución nacional", "democratización", "participación popular", "privatización", nuevas tecnologías, variaciones económicas y políticas importantes, restricciones estrictas en los recursos y necesidades humanitarias y relativas a los refugiados nuevas y urgentes.

20. En su investigación, la DCI llegó a la conclusión de que el factor clave para mejorar la cooperación entre los organismos de desarrollo es la ejecución. Si los organismos interesados tienen programas de alta calidad y pueden ejecutarlos pronta y eficientemente, puede establecerse una colaboración mutuamente beneficiosa que puede continuar. Pero las numerosas fuentes que la DCI consultó subrayaron que los cambios drásticos señalados presentan también un desafío urgente y fundamental a las actividades operacionales de los organismos del sistema de las Naciones Unidas. Como lo dijo francamente un experimentado funcionario de asistencia para el desarrollo, los organismos deben "cambiar o morir" y deben continuar cambiando.

21. Del examen de estas cuestiones, con más de 100 funcionarios internacionales para el desarrollo, la DCI preparó una lista de diez factores importantes que permiten a los organismos establecer una cooperación más eficaz con otros organismos de desarrollo (y mejorar su propia cooperación técnica en materia de desarrollo, que es ahora mucho más competitiva).

1. Ejecución: suministro eficaz y a tiempo de un servicio que se necesita;

2. Especialidad apropiada: identificación o desarrollo de un sector con ventaja comparativa;

3. Valor agregado: debe agregarse un valor que los otros no pueden igualar;

4. Relaciones pragmáticas: concentración en contactos de cooperación significativos a niveles apropiados;

5. Enfoque estratégico: formulación y exposición clara de un enfoque para el desarrollo bien fundado y concebido;

6. Perspectiva orientada hacia el mercado: capacidad de reacción adaptada a las necesidades de la clientela;

7. Flexibilidad de organización: estructura de la organización orientada hacia la acción y adaptable;

8. Promoción basada en los hechos: publicidad realista respecto a las propias capacidades y realizaciones;

9. Competitividad: mejora constante de las funciones de ejecución;

10. Control de la calidad: concentración en los resultados.

22. Otros dos estudios a fondo muy recientes de los programas de CT destacan también la importancia de desarrollar una firme actitud competitiva que basada en funciones de ejecución, capacidad de reacción y mejoramiento continuo. En un informe final del proyecto nórdico de las Naciones Unidas[16] extraído de 18 informes anteriores sobre las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas, se observaba que estas actividades han evolucionado a partir de casos concretos, de anteriores funciones de "asamblea política" y que ahora están maduras para un análisis completo y reforma. En el informe se recomendaban muchas medidas para fortalecer la calidad de las operaciones y sus repercusiones en los organismos. Instaba a los organismos a definir mejor sus funciones, mejorar su propio funcionamiento, concentrarse en sus áreas de ventaja comparativa y destacar y mejorar sus funciones de asesoramiento y análisis como "centros de excelencia".

23. En un segundo conjunto de 11 informes, preparado por el Gobierno danés, se analizaba la eficacia a nivel de país de los organismos de asistencia multilaterales - tanto en el sistema de las Naciones Unidas como los que no pertenecen al mismo - para posibilitar un mejor análisis, y supervisar y mejorar su funcionamiento[17]. Este estudio destacaba también la necesidad de que cada organismo utilice mejor su ventaja comparativa y aumente la transparencia del programa, la relación coste-eficacia y las repercusiones. Recomendaba que los organismos "se concentren en lo que hacen mejor" y pongan más énfasis en las estrategias por países, el personal apropiado en las misiones y el diálogo abierto sobre los criterios aplicables a fin de asegurar una cooperación más eficaz en el decenio de 1990.

24. Un ejemplo excelente de un organismo que comenzó a poner estos nuevos criterios básicos en práctica lo proporciona la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT). Al igual que la OACI, es un organismo especializado pequeño, muy técnico, que depende mucho del PNUD para financiar sus actividades de desarrollo. Al igual que la OACI, su Consejo de Administración pidió en 1986 a la DCI que examinase sus actividades de cooperación técnica para considerar los problemas de déficit de financiamiento (al igual que en la OACI, este no era un financiamiento del presupuesto ordinario) y las mejoras en las operaciones[18]. En 1984, una comisión de expertos independiente informó sobre

la forma en que la UIT podía estimular la ampliación de la red mundial de telecomunicaciones, particularmente en los países en desarrollo[19]. En 1991, otro grupo de alto nivel informó sobre la estructura y el funcionamiento de la UIT teniendo en cuenta los cambios que se estaban operando en las telecomunicaciones, señaló que la Conferencia de plenipotenciarios de la UIT de 1989 había dado al "desarrollo" igual nivel que a la normalización y a la radiocomunicación en la labor técnica de la UIT, y volvió a destacar la importancia de la labor de la UIT relativa al desarrollo[20].

25. En 1989, la Conferencia de plenipotenciarios de la UIT ya había establecido una nueva Oficina de Desarrollo de las Telecomunicaciones (BDT), para remplazar el antiguo departamento de cooperación técnica y dar a la UIT un papel más activo y ampliar el alcance de sus actividades de desarrollo de las telecomunicaciones en todo el mundo. Una publicación[21] de la UIT de 1991 indica claramente la firme actitud competitiva de esta nueva oficina. Comienza con una declaración del Secretario General que dice:

> "Es justamente éste el objetivo de la BDT: [ser] el compañero a su servicio para el desarrollo de las telecomunicaciones a nivel mundial."

26. La publicación de la UIT destaca que la Oficina constituye, no solamente una agencia de ejecución para proyectos financiados por el PNUD, sino también una agencia especializada que continuamente analiza el estado mundial de las telecomunicaciones para asesorar a los Estados miembros sobre los criterios, las normas y los problemas de desarrollo de las telecomunicaciones. Resume los servicios de asesoramiento de la UIT, los estudios sectoriales, las técnicas de planificación y el banco de datos de telecomunicaciones y señala que el presupuesto ordinario de la UIT ahora proporciona una parte considerable del financiamiento total para las actividades de la Oficina. Describe su nueva dependencia de movilización de recursos, que trata de obtener y coordinar recursos adicionales, resume las principales categorías y tipos de actividades de desarrollo de la UIT, por países y por regiones, y finaliza con una invitación a los lectores para que envíen en una hoja desprendible un pedido de mayor información sobre la Oficina y sus actividades de desarrollo en 12 temas de especialización. La UIT reconoce que esta actitud competitiva, de prestación de servicios y muy positiva, es sólo un punto de partida que debe respaldarse con un funcionamiento de alta calidad, pero que ha dado los primeros pasos con bastante decisión.

27. El tema básico de este enfoque es el desarrollo del sector (para la UIT son las comunicaciones, y para la OACI la aviación civil internacional) a escala mundial, en particular en los países en desarrollo, donde se necesita más desarrollo, como parte de la labor general e integral en el sector. Este concepto del desarrollo es mucho más general, en el que la CT - en su forma habitual y actual - es uno de los medios o enfoques para fomentar el desarrollo de un sector determinado hasta las normas establecidas.

28. Esta noción indica claramente los fundamentos inherentes e inevitables para considerar conceptualmente el desarrollo a fin de cumplir con los requisitos reglamentarios como uno de los principales objetivos de la OACI, si es que no es el principal. En consecuencia, no debería haber una distinción conceptual entre programa regular (por ejemplo, aspectos reglamentarios) y CT (ampliada al concepto general de desarrollo).

29. Como lo indican el ejemplo de la UIT y el nuevo informe de la DCI sobre cooperación con las instituciones financieras multilaterales, un elemento significativo de una firme actitud competitiva es dirigirse a otros participantes para que establezcan actividades de cooperación mutuamente beneficiosas relativas al desarrollo. El nuevo énfasis en la "ejecución nacional" de los proyectos de CT financiados por el PNUD destacarán aún más la necesidad de la OACI y de otros organismos de ejecución de aumentar su labor de CT en colaboración. Además, la OACI debe considerar:

a) Las posibilidades de una labor intensificada de CT en la aviación civil, unida a las actividades del sector del transporte del Banco Mundial y de los bancos de desarrollo regionales, y de otros organismos de aviación civil, más allá de los intentos y logros limitados obtenidos hasta el presente[22].

b) Una labor más cercana a las comisiones regionales de las Naciones Unidas (en informes anuales recientes de la Comisión Económica para Africa, por ejemplo, se examina el papel activo de la CEPA en el desarrollo del transporte aéreo en toda Africa de varios organismos de aviación civil africanos, casi sin mencionar las actividades de la OACI[23]).

c) Si, como la UIT, debería establecer una subsección de movilización de recursos, o por lo menos una oficial de movilización de recursos, para desarrollar fuentes de financiamiento y buscar asociados que cooperen sistemáticamente, en vez de utilizar el enfoque oficioso y ad hoc utilizado hasta el presente.

30. En resumen, la OACI es ahora, inevitablemente, un organismo entre muchos que compiten en muchos sectores para atraer escasos recursos para el desarrollo internacional a fin de aplicarlos en un entorno mundial que cambia rápidamente. Su éxito respecto al adelanto de la aviación civil internacional, en gran medida lo determinará la forma en que responda a este desafío. La inspectora recomienda, según el nuevo informe de la DCI sobre cooperación con las instrucciones financieras multilaterales[24] que la OACI adopte las medidas que siguen a fin de fomentar de manera más sistemática la creatividad, la capacidad de reacción, el mejoramiento sostenido del funcionamiento y otros elementos de una postura competitiva en su programa de cooperación técnica:

a) asignación de recursos adecuada;

b) prioridad explícitamente otorgada al personal desplegado para participar en programas de cooperación;

c) actividad de planificación para identificar formas de mejorar el funcionamiento; y

d) métodos de examen y evaluación para medir los resultados con precisión e integrar las conclusiones en estos procedimientos de asignación, despliegue y planificación.

31. La inspectora estima que la OACI para poner en práctica en forma apropiada este procedimiento, que necesita con urgencia para aumentar su

capacidad de competir, debe desarrollar también otros elementos esenciales que actualmente no existen. Estos son: una estrategia de programa clara y sistematizada; métodos de evaluación, examen y supervisión más firmes; y un órgano de dirección mucho más dinámico, para supervisar los procedimientos del programa de CT.

B. Estrategia del programa

32. La Asamblea General de las Naciones Unidas, como se mencionó anteriormente, ha instado a los organismos a pasar del enfoque de proyecto al de programa, y otros ya han señalado lo mismo. En el informe final del proyecto Nordic, por ejemplo, también se instaba a los organismos a aumentar su capacidad analítica y de asesoramiento a los gobiernos, disminuyendo al mismo tiempo su función en la administración y ejecución de proyectos[25].

33. En el estudio danés de 1991 se llegaba a la conclusión de que la preocupación de los organismos especializados por dirigir muchos proyectos pequeños, o "proyectitis", ha tenido serios efectos negativos. Esto conduce a concepciones y objetivos irrealistas de los proyectos, a la falta de prioridades establecidas, a la desviación de los conocimientos de los especialistas para "vender" proyectos y a la dispersión de los escasos recursos gubernamentales entre muchos organismos con pequeños proyectos. Por el contrario, en el informe se sostenía que los organismos especializados deberían ayudar a fortalecer las capacidades nacionales en una asociación a largo plazo y flexible, utilizando la red internacional de especialistas para apoyar a pocas instituciones o a programas clave en cada país y para asesorar periódicamente sobre estrategias y programas a nivel de los países[26].

34. El Consejo de Administración del PNUD reafirmó en 1991 que las nuevas disposiciones para los gastos de apoyo de los organismos están dirigidas a aumentar en los programas financiados por las Naciones Unidas, la gestión gubernamental, la competitividad y la calidad de los servicios de apoyo técnico de los organismos, minimizando al mismo tiempo sus funciones de apoyo administrativo y operacional. Las nuevas disposiciones comenzaron a aplicarse en enero de 1992 para los cinco organismos de ejecución más grandes, y habrían de seguir las disposiciones transitorias para los otros[27].

35. Las nuevas disposiciones exigen un mayor fortalecimiento de las actividades de apoyo técnico de los programas ordinarios de los organismos y de las actividades financiadas por el PNUD a nivel de programa y de proyectos en los países en desarrollo[28]. Estas disposiciones destacan firmemente el marco de los programas nacionales, los estudios sectoriales y subsectoriales, los programas por países y los servicios de asesoramiento, la asistencia ad hoc, y una mayor supervisión y examen[29] (véase también el Anexo 2 de este informe). El PNUD ha citado también la relación básica entre el enfoque del programa y la ejecución nacional, y la necesidad de que en la cooperación técnica los mecanismos estén más orientados hacia los programas a fin de prestar mejor apoyo a los programas nacionales[30].

36. Lamentablemente, la OACI aún no ha formulado una estrategia básica que le permita elaborar y poner en práctica un buen enfoque de los programas. En el informe de octubre de 1990 sobre el programa de asistencia técnica de la OACI en el futuro, se reconocía que:

"El propio programa de cooperación técnica de la OACI se incrementó de manera paralela al de las Naciones Unidas y, aunque controlado por el Consejo, nunca se consideró seriamente la posibilidad de armonizar el programa con los objetivos generales de la OACI. Durante muchos años el programa pudo funcionar por sí solo pero, dado que ahora han cambiado las condiciones financieras, es oportuno examinar más a fondo el propósito del programa y, en el caso de que forme parte de los objetivos de la OACI según lo afirma el Sr. Brown en el párrafo 19 de su informe, integrarlo en la estructura y actividades globales de la Organización."[31]

37. Las medidas ulteriores de la OACI adoptadas durante 1991 a fin de comenzar a preparar un plan de acción estratégico para superar los principales retos a los que se enfrenta la aviación civil constituyen una iniciativa organizacional muy significativa[32]. Desafortunadamente, una vez más, se omite el programa de CT. Aunque varios Estados miembros y otros organismos señalaron la necesidad de considerar las cuestiones de CT y las necesidades de los países en desarrollo en la estrategia, éstas no fueron indicadas precisamente como un desafío prioritario. En realidad, en vez de destacar la necesidad de una estrategia de CT, en el informe sobre la situación, de mayo de 1991, se declaraba que la preparación de un plan de acción estratégico no debería desvirtuar la reevaluación del programa de cooperación técnica en curso.

38. Los documentos que existen en apoyo del programa de CT no aclaran los propósitos, prioridades, iniciativas y enfoques que se están empleando para maximizar la eficacia del programa:

a) los proyectos de presupuesto trienales y anuales del AOSCF se reducen a datos cuantitativos y notas explicativas;

b) las secciones de los programas de trabajo trienales sobre el programa de CT sólo han descrito las responsabilidades y los servicios proporcionados por las secciones de la Dirección de cooperación técnica, con pocos cambios de contenido respecto al último decenio;

c) las secciones sobre CT en los informes anuales del Consejo han señalado las actividades en las regiones, han resumido la condición de categorías tales como expertos y becas, y han proporcionado descripciones de muchos proyectos en particular; una vez más, con pocos cambios de formato en los últimos años, proporcionando al lector una idea escasa de la dirección y las prioridades del programa;

d) el proyecto de presupuesto por programas de la OACI para 1993-1995 está dirigido a concentrarse mucho más sobre los objetivos perseguidos, la labor que debe realizarse y los resultados que deben lograr los programas de la OACI. Sin embargo, la sección sobre el programa de CT aún no estaba disponible cuando se estaba completando este estudio.

39. Ha habido reflexión estratégica y análisis dentro de la OACI, como en artículos de la Revista de la OACI y en estudios preparados para ejercicios

de programación del PNUD[33]. Ciertamente, la OACI cuenta con los expertos y la capacidad para preparar una buena estrategia para la cooperación técnica de aviación civil en el futuro, pero hasta ahora sólo se ha aplicado para casos determinados. Lo que se necesita urgentemente es establecer una estrategia coherente para guiar todo el programa de CT en el futuro.

40. Un buen ejemplo de una estrategia inicial para el programa de CT es el de la Organización Marítima Internacional (OMI). El programa de la OMI es muy parecido al de la OACI: un pequeño organismo especializado del sistema de las Naciones Unidas responsable de promover y poner en práctica normas y convenios para una red mundial de transporte formada por Estados miembros, y que se ocupa de temas importantes tales como navegación, capacitación, y cuestiones jurídicas y de seguridad. Al igual que la OACI, la OMI pidió a la DCI que examinase el principal componente de su programa de CT - la capacitación marítima - y determinase si el programa procedía en la buena dirección y si lograba los objetivos de la OMI.

41. Al mismo tiempo que el examen de la DCI, la OMI preparó en 1988 una estrategia inicial para la capacitación marítima. La estrategia presentaba:

a) los cambios rápidos en el transporte marítimo internacional, y el elemento humano crítico para hacer funcionar este sistema;

b) los problemas conexos de los países en desarrollo, y los mandatos de la OMI para promover la aplicación de las normas marítimas internacionales existentes en todas las áreas de su labor, inclusive su programa de CT;

c) el objetivo fundamental del programa de CT de promover el cambio por medio de la transferencia de conocimientos y tecnología marítimos para aumentar el transporte marítimo mundial y, en consecuencia, el crecimiento económico internacional;

d) las actividades de capacitación marítima que puedan emprenderse para los grupos a los que están dirigidas dichas actividades por medio de una red de instrucción integrada, a nivel local, regional y mundial, con cuatro fases de instrucción (básica, conducente a un certificado, especializada y estudios superiores);

e) los resultados obtenidos con relación a los servicios de CT de la OMI y, lo que es más importante, la declaración de seis áreas prioritarias para el futuro programa de capacitación marítima de la OMI[34].

42. En el informe de la DCI de 1989 se llegaba a la conclusión de que durante el decenio de 1980 la OMI había actuado rápidamente para transformar lo que había sido una tenue colección de proyectos nacionales, servicios de asesoramiento y seminarios en una red de actividades de capacitación guiadas por normas generales y la nueva estrategia de capacitación marítima. Aunque los inspectores recomendaron que la OMI debería concentrarse ahora en consolidar y fortalecer su red, elogiaron la previsión de la OMI en ir más allá de las actividades habituales de asistencia a los proyectos para fomentar las redes regionales, los enfoques de cooperación técnica entre países en

desarrollo (CTPD), los cursos de instrucción modelo, la Universidad Marítima Mundial, y otras nuevas instituciones docentes como parte de una estructura mundial sistemática de capacitación marítima[35].

43. La OACI quizá considere no solamente la estrategia de capacitación de la OMI sino también su pertinencia para el programa TRAINAIR[36], que podría muy bien ser la parte central, o por lo menos una parte muy importante, de la propia estrategia del programa de CT de la OACI. TRAINAIR se basa, en parte, en la experiencia de programas similares de la UIT (CODEVTEL) y en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (TRAINMAR). Sin embargo, la experiencia de la OMI en capacitación y la de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) también son guías útiles (y los extensos cursos de instrucción proporcionados por la IATA son también particularmente pertinentes para futuras actividades de instrucción de la OACI). Tanto el informe de la DCI de 1989 sobre la OMI, como el informe de la CDI de 1991 sobre cooperación con instituciones financieras multilaterales, citaban los programas de la OIT, la OMI y la UNCTAD como respuestas innovadoras a las necesidades mundiales de instrucción en materia de transporte, de acuerdo con las normas, acuerdos y convenios internacionales preparados en el programa técnico de cada organización[37].

44. Estos numerosos programas de capacitación conducen a dos observaciones finales acerca de una futura estrategia del programa de CT. Primero, el hecho de que la responsabilidad básica del programa TRAINAIR resida en el programa regular de la OACI, subraya la necesidad de una estrategia del programa de CT apropiada para la OACI a fin de incluir tanto las actividades pertinentes del programa regular como las de la AOSCF, en vez del actual concepto de una TCB más bien aislada.

45. Los nuevos procedimientos del PNUD, las recientes evaluaciones y la experiencia de otros organismos dejan en claro que el sistema de los organismos de las Naciones Unidas no pueden ser "centros de excelencia" competitivos en sus respectivas esferas de CT a menos que toda la especialización del organismo se vuelque en cuestiones de CT cuando sea necesario. Un ejemplo muy bueno es la relación práctica de la OIT con el Banco Mundial, como se examina en el informe de la DCI sobre cooperación con instituciones financieras multilaterales, que hace que todo ese organismo colabore en la labor de cooperación técnica[38]. La inspectora está de acuerdo con el Informe Brown en cuanto a que hay una estrecha interacción entre el programa regular de la OACI, las actividades de cooperación técnica y los objetivos más fundamentales de la OACI respecto a la aviación civil mundial, que deben estar claramente establecidos y definidos en una estrategia del programa de CT de la OACI[39].

46. Segundo, la preparación de una estrategia del programa de CT no debería ser un acontecimiento único, sino que debe ser un proceso continuo para garantizar un programa con capacidad de reacción. Un informe de 1991 de consultores sobre la estructura de la administración superior del PNUD, hecho a petición del Consejo de Administración del PNUD, se concentraba en la falta de una visión y una estrategia comúnmente compartidas y aceptadas en el PNUD. En dicho informe se observaba que a pesar de algunas medidas iniciales prometedoras, esta falta de foco común conducía a complicaciones en la administración y en la dotación de personal. Los consultores llegaban a la conclusión de que el PNUD necesita un proceso continuo que fuese mucho más pragmático que en el pasado y que proporcionase una visión y una estrategia

para guiar las operaciones, simplificar la dotación de personal y mejorar el funcionamiento[40]. Este mismo análisis y la necesidad de un método de reflexión estratégico son muy aplicables a las actividades de CT de la OACI.

47. Por todas las razones mencionadas, la inspectora estima que es esencial una buena estrategia del programa para el éxito y la eficacia del programa de CT de la OACI en el futuro. En consecuencia, recomienda que la OACI prepare con prioridad urgente una declaración de la estrategia para su programa de cooperación técnica. Esta estrategia debería incluir:

a) la relación del programa y sus objetivos con la misión y objetivos generales de la OACI;

b) una presentación coherente del programa regular de la OACI y los elementos de la TCB vinculados al programa;

c) una declaración de la estrategia general que deba seguirse, fundada en el progreso realizado hasta la fecha;

d) una declaración de las principales prioridades del programa;

e) disposiciones para el examen periódico y la actualización.

C. Evaluación, examen y medidas complementarias

48. El Informe Brown de mayo de 1990 contenía un examen crítico de los limitados procedimientos de evaluación y examen de la OACI para sus actividades de cooperación técnica:

a) la OACI no había hecho muchas evaluaciones, no había llenado el puesto de especialista en evaluación y no había financiado ninguna evaluación de proyectos en los últimos años;

b) la OACI había participado en evaluaciones de proyectos de aviación civil llevadas a cabo por el PNUD y otras entidades, habiéndose presentado al Consejo resúmenes de las mismas, pero esto no era un buen sustituto de una subsección de evaluación propia que facilitase un control de calidad directo y la información sobre los resultados para utilizarla en las operaciones;

c) las opiniones del personal del PNUD respecto a los proyectos de CT de la OACI y su evaluación a menudo eran favorables, pero contenían también algunas críticas firmes, particularmente con respecto al desarrollo institucional, la incorporación de adelantos tecnológicos o el funcionamiento insatisfactorio de los centros de instrucción regionales;

d) el Consejo no había recibido información sobre las medidas complementarias para corregir los problemas de evaluación de proyectos; tampoco se le permite examinar las conclusiones de las evaluaciones, ni las experiencias obtenidas para el programa y otras cuestiones de fondo relativas a la función de la aviación civil en el desarrollo económico;

e) el puesto vacante de especialista en evaluación debería cubrirse inmediatamente, y ubicarlo en la oficina del Secretario General para garantizar su independencia, y el especialista debería estar disponible para presentar y examinar informes ante el Consejo;

f) por las mismas razones generales de economía y eficiencia, y para satisfacer las preocupaciones de quienes proporcionan fondos, la OACI debería tomar medidas para asegurar una dotación de personal apropiada y el examen periódico del programa de CT por su subsección de auditoría interna[41].

49. La inspectora está de acuerdo con estas conclusiones y recomendaciones, basadas en su propio examen actualizado de las modalidades de evaluación de proyectos de la OACI, determinados documentos de evaluación, informes al Consejo sobre misiones de evaluación, entrevistas con miembros de la OACI, el PNUD y otras entidades sobre estas cuestiones y la situación actual de la evaluación y la auditoría interna. Aunque la OACI ha vuelto a considerar la posibilidad de cubrir el puesto vacante de especialista en evaluación[42], aún no se ha adoptado ninguna medida. En consecuencia, la inspectora desea agregar dos observaciones más a las preocupaciones mencionadas acerca de los débiles procedimientos de evaluación y examen.

50. Primero, la OACI ha quedado muy rezagada respecto al resto de los pequeños organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas en su labor de evaluación. En el primer informe sobre la situación de la DCI respecto a la evaluación en el sistema de las Naciones Unidas, de 1977, se llegó a la conclusión de que solamente 2 de los 12 organismos tenían tales sistemas, pero para 1985, 21 de los 24 organismos tenían algún tipo de sistema de evaluación.

51. La DCI encontró también que estos sistemas estaban dejando de dar énfasis a la evaluación de proyectos de cooperación técnica particulares para incluir evaluaciones temáticas, evaluaciones externas, evaluaciones de las sedes, dependencias de evaluación centrales, sistemas de evaluación incorporados y bancos de datos sobre "lecciones aprendidas". La DCI recomendó que todos los organismos adoptasen medidas para integrar firmemente la evaluación y otros procedimientos de examen en un buen sistema de información sobre funcionamiento, como parte de un método de gestión del desarrollo a largo plazo[43]. La DCI alentó también a la OACI y a otros organismos especializados pequeños a que perfeccionaran sus modestos sistemas de evaluación de proyectos y consideraran extenderlos a las actividades del programa regular[44].

52. El examen de 1986 de la DCI sobre el programa de CT de la UIT señalaba que este organismo tenía responsabilidades y métodos difusos para la evaluación concepción de programas, instrucción y presentación de informes técnicos y que ponía énfasis en los insumos y la eficiencia de los procedimientos. La DCI recomendaba que aunque los recursos fuesen escasos, la UIT nombrase un especialista en evaluación a tiempo completo para implantar y supervisar un sistema de supervisión, evaluación y presentción de informes como exigía el procedimiento de evaluación revisado del PNUD y para proporcionar un enfoque claro para el control de calidad, la evaluación del funcionamiento y los informes de CT[45]. La UIT nombró un especialista en evaluación y ulteriormente llegó al punto en que su nuevo folleto sobre servicios de

cooperación técnica se destaca, no solamente el elevado nivel de los resultados del programa de la UIT obtenidos mediante la evaluación, sino que también ofrece también su ayuda a otros organismos de telecomunicaciones que deseen establecer dependencias de evaluación, metodología y procedimientos[46].

53. El secretario general de la OMI pedía también a la DCI asesoramiento sobre cómo establecer un sistema integrado de autoevaluación. En consecuencia, en la nota de 1987 de la DCI se examinaban los elementos básicos de concepción, supervisión y evaluación de dicho sistema. Se analizaba la aplicación del sistema no solamente a las operaciones de CT y a los servicios administrativos y ordinarios de la OMI, sino también a la labor y prestación de servicios a los organismos intergubernamentales. La DCI sugería, y la OMI aceptaba en gran medida, una introducción paulatina de este sistema en la OMI, con una subsección de evaluación central en la oficina del Secretario General para implantar y supervisar el sistema. La DCI citaba el procedimiento de evaluación como un instrumento de gestión para elevar la reputación de la OMI como un órgano activo, que resolvía problemas, interesado en mejorar continua y sistemáticamente la calidad de su labor[47].

54. Un segundo punto que debe señalarse acerca de los sistemas de evaluación es que el PNUD espera de sus organismos de ejecución una mejor actividad de evaluación y más responsabilidad y calidad del programa. En un análisis del PNUD de 1987, por ejemplo, se llegó a la conclusión de que los principales cambios en CT exigen cambios importantes en la evaluación. La evaluación se había concentrado primeramente en movilizar las aportaciones, especialmente de expertos, para los proyectos. Ulteriormente, el enfoque se desplazó hacia los resultados y cómo aplicarlos a los nuevos proyectos. Pero ahora la urgencia de las necesidades de CT hace que sea necesario un método de evaluación nuevo, mucho más dinámico, que contribuya "activamente e inmediatamente" mejorar la gestión y eficacia de la CT[48].

55. En los últimos años, el Consejo de Administración del PNUD ha destacado firmemente la necesidad de mejorar la calidad de los proyectos y de los programas, y la responsabilidad de los organismos de ejecución respecto a su funcionamiento[49]. Durante 1991, el Consejo de Administración volvió a destacar la necesidad de evaluar la eficacia y las repercusiones de la asistencia del PNUD, de asegurar la integración de las lecciones aprendidas en las operaciones en curso, y de mejorar la supervisión de las nuevas disposiciones sobre los gastos de apoyo de los organismos[50]. Además, la propia labor de evaluación del PNUD se concentrará ahora mucho más en el análisis de los programas, la evaluación de la eficacia general de la organización y las mejores medidas complementarias y utilización de las conclusiones de las evaluaciones[51].

56. La inspectora llega a la conclusión de que la OACI ya no puede dejar vacante el puesto de especialista en evaluación, si quiere tener un programa de cooperación técnica sólido en el futuro. Aun cuando los fondos sean escasos, una vacante en este puesto en particular, no solamente es un ahorro falso sino que es contraproducente. Un sistema de evaluación del funcionamiento indica que una organización está empeñada en una gestión eficaz con relación a su coste y orientada hacia la obtención de resultados; estimula un mejor funcionamiento del programa y ayuda a atraer fondos adicionales para continuar y ampliar las operaciones. Sin embargo, si no tiene por lo menos un especialista en evaluación a tiempo completo para tal proceder, la OACI no puede tener un programa de CT digno de crédito en el decenio de 1990.

57. Hay tres otras observaciones subyacentes a esta conclusión básica. La descripción de la OACI de las responsabilidades del especialista en evaluación - fundamentalmente "administrar" evaluaciones de proyectos [52] - debe ampliarse para apoyar a un individuo dinámico que estimule, desempeñe y supervise actividades para alcanzar un mejor funcionamiento en todo el programa de CT, como ya se señaló en el trabajo de evaluación de la UIT, la OMI y otros organismos. Dado que la cooperación técnica de la OACI debe incorporar contribuciones tanto del programa regular como de la TCB, la OACI debería considerar también extender la evaluación a toda la organización. Y puesto que los auditores internos desempeñan una función cada vez más importante para mejorar la eficiencia y la eficacia en relación a los costes de la organización, la oficina de auditoría interna también debería examinar periódicamente las operaciones de CT como parte de su programa de trabajo.

58. En consecuencia, la inspectora recomienda que la OACI llene por lo menos el puesto de especialista en evaluación existente, para proporcionar supervisión, evaluación, análisis e información de forma sistemática y el seguimiento de los resultados, modelos, problemas y cuestiones en su programa de CT. El especialista en evaluación debería informar directamente al Secretario General. Debería considerarse la posibilidad de aplicar también la evaluación a otras partes de la organización, y la oficina de auditoría interna debería incluir un examen periódico de las actividades de CT en su labor.

D. Orientación y dirección del programa

59. El informe final del proyecto Nordic de la ONU, de 1991, era bastante crítico respecto a la incapacidad de muchos órganos rectores del sistema de las Naciones Unidas para proporcionar "la dirección ejecutiva" que exigen los programas operacionales complejos y dinámicos. Instaba a establecer órganos más pequeños que se reuniesen más frecuentemente para examinar de forma crítica y guiar estos programas de forma continua y mejorar sus repercusiones[53].

60. En el estudio danés de 1991, se reconocía que para los organismos multilaterales es difícil concentrarse en sus ventajas comparativas, un procedimiento de toma de decisiones en el que se presentan muchos intereses creados y preocupaciones legítimas, tanto dentro de los organismos como entre los Estados miembros. No obstante, también este estudio proponía medidas para alentar a los organismos a concentrar sus programas operacionales a fin de que utilicen mejor sus recursos y las ventajas comparativas[54].

61. La supervisión de la OACI respecto a sus actividades de CT fue insuficiente durante el decenio de 1980, como lo indica el aumento incesante de los déficit anuales en la TCB. La creación del Grupo de trabajo plenario ad hoc sobre cooperación técnica, en 1989, comenzó a cambiar esta situación, y la creación de un Comité de cooperación técnica en 1991 es un paso muy importante para proporcionar mucha más información al Consejo sobre las cuestiones de CT. El hecho de que los miembros del Comité estén en Montreal y que deba mantenerse pequeño, de 13 a 15 miembros, aumenta el potencial positivo del nuevo Comité[54].

62. La inspectora estima, como lo indican las conclusiones del nuevo informe de la DCI sobre cooperación con las instituciones financieras multilaterales, que el punto central para un mejor funcionamiento de la CT en

la OACI, debe ser su Comité de cooperación técnica. Es allí donde las propuestas, estrategias y evaluaciones de funcionamiento efectuadas por la administración superior llegan ante los representantes de Estados contratantes para ser objeto de deliberaciones, exámenes y orientación. El examen minucioso y las medidas de los funcionarios superiores y los órganos rectores son fundamentales para proporcionar:

a) la dirección, los criterios de orientación y el apoyo firme necesarios para asegurar un mejoramiento organizacional sostenido;

b) la planificación del programa y la reflexión estratégica necesarias para proporcionar servicios bien precisos que respondan a las nuevas circunstancias del desarrollo, las nuevas tendencias y a las cambiantes necesidades de la clientela;

c) el aliento, reconocimiento y apoyo necesarios para estimular la creatividad y los nuevos enfoques en toda la organización;

d) procedimientos de supervisión, evaluación y seguimiento firmes para asegurar programas eficientes y eficaces; y

e) garantías a todos los Estados miembros de la organización de que obtienen los servicios de cooperación técnica de la calidad más alta y más eficientes que la organización pueda proporcionar.

63. Como lo indica esta lista, las deliberaciones del Comité de Cooperación técnica deberían proporcionar dirección, innovación y continuidad a nivel de programas y políticas, no "minigestión" de detalles cotidianos, operacionales o administrativos. El informe de la DCI mencionado daba ejemplos de recientes iniciativas adoptadas por otros organismos en esta materia. Un examen llevado a cabo por la UNCTAD en 1987 sobre sus actividades de CT y financiamiento podría ofrecer particular interés para la OACI, puesto que exploraba de manera bastante coherente y concisa cómo explotar la "ventaja comparativa" de la UNCTAD, invertir la declinación de financiamiento, armonizar mejor la labor de CT con las funciones analíticas y de negociación del programa regular y crear un contacto operacional más estrecho con el PNUD y otros organismos. Otros ejemplos citados en el informe de la DCI, además de un resumen de los principales exámenes recientes del PNUD, son un examen de los objetivos, operaciones y sistemas de gestión llevado a cabo por consultores independientes para la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO); un examen de las actividades y prioridades de relaciones externas de la UNICEF; y un examen general de la gestión para iniciar un proceso de reforma continua a largo plazo en la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI)[56].

64. Además de considerar en la Sección A de este capítulo las medidas para fomentar una posición competitiva y los exámenes llevados a cabo recientemente por otros organismos, la inspectora aconseja a la OACI la recomendación del nuevo informe de la DCI sobre cooperación con instituciones financieras multilaterales. El nuevo Comité de Cooperación técnica de la OACI quizá estime conveniente mantener un programa sólido en el futuro, incluyendo en sus deliberaciones periódicas tantos tópicos como sea posible de los que siguen, concentrándose en los resultados obtenidos, las lecciones aprendidas,

los cambios en las circunstancias, las nuevas tendencias y las propuestas para estrategias futuras e inciativas para la cooperación técnica en la aviación civil:

a) medidas de cooperación significativas, programas, o arreglos de financiamiento o de enlace con instituciones financieras multilaterales u otras instituciones de desarrollo;

b) exámenes de la organización para considerar las mejoras en el funcionamiento, tales como nuevas medidas relativas a la eficiencia, la simplificación de los servicios de apoyo o la estructura de los grupos especiales de trabajo;

c) estrategias de desarrollo, servicios o programas en curso mejorados de forma significativa o nuevos;

d) nuevas técnicas o tecnologías aplicadas con éxito para intensificar el desarrollo;

e) posibilidades para emplear de mejor manera las funciones de defensa, normativas, fijación de normas, asesoramiento, analíticas y/o de investigación para la organización, a fin de fortalecer sus actividades de cooperación técnica, con el apoyo de otros sectores de la misma;

f) estrechar el foco del programa general, lo que será más difícil pero quizás lo más importante de todo, identificando y desarrollando los servicios y actividades que hayan tenido éxito (es decir, lo que la OACI "hace mejor"), eliminando al mismo tiempo aquellos que sean obsoletos, irrelevantes o que no tengan éxito.

III. CUESTIONES OPERACIONALES Y ORGANIZACIONALES

A. Estrategia organizacional

65. Uno de los resultados de la falta de consideraciones estratégicas generales por parte de la OACI, ha sido que no se ha llevado a cabo un análisis global de los factores externos y de sus consecuencias con miras a garantizar que el organismo apropiado desempeñe las funciones requeridas de la manera apropiada y correspondiendo a la situación real, tomando en cuenta los cambios en el entorno en el que desarrolla sus actividades. Ha habido muy poca reflexión estratégica oficial o documentada y poca conciencia de las tendencias y circunstancias cambiantes de la aviación civil y la cooperación técnica[57].

66. La evidencia sugiere que si bien la OACI ha tenido una respuesta técnica muy buena para las circunstancias cambiantes en términos de conocimientos actualizados respecto a la tecnología y los métodos de instrucción en la aviación civil, no ha reaccionado lo suficientemente rápido ante los cambios en las circunstancias respecto al financiamiento y las modalidades de la cooperación técnica.

67. La pregunta es por qué ha habido poca reflexión estratégica apropiada. Esto está relacionado con el éxito relativo del programa de cooperación técnica de la OACI en el pasado, cuando las circunstancias eran diferentes, lo que significa mucho enfoque en los aspectos operacionales con poca necesidad para reservar capacidad para la planificación general y la reflexión estratégica. El enfoque por proyectos, que con su naturaleza más definida y concreta era el orden del día, y combinado con la relativa disponibilidad de financiamiento significaba poco tiempo para un análisis estratégico o necesidad del mismo[58].

68. Debido a esta falta de desarrollo de la capacidad estratégica, las tendencias o razones para el cambio de circunstancias y sus consecuencias no se previeron con precisión. A medida que las circunstancias cambiaban, fue más difícil obtener financiamiento, se hizo más pequeño el programa, se redujo la capacidad de la TCB y ya no se consideró posible, desde una perspectiva a corto plazo, asignar más recursos para una reflexión estratégica en detalle. A medida que el programa se reducía más, se puso más énfasis en este enfoque y se creó un círculo vicioso.

69. La falta de enfoque estratégico tuvo algunas consecuencias graves para el funcionamiento de la cooperación técnica en la OACI. La organización carecía de objetivos y dirección, al punto que habían surgido iniciativas sobre funcionamiento y organización sin un plan coherente. Además, ciertos aspectos en términos de hacia dónde se dirige la organización, no se han tenido en cuenta o no se consideraron adecuadamente.

B. Integración entre el programa regular y el programa de cooperación técnica

70. Uno de los principales aspectos que no se ha considerado adecuadamente, es la integración de las actividades de CT en la OACI y, más precisamente la integración de la TCB en el programa regular (RP).

71. Es un hecho que la TCB y el RP de la OACI se perciben como dos entidades u organizaciones totalmente separadas, aunque en términos normativos

y legales la TCB es parte integrante de la OACI como lo es, por ejemplo, la Dirección de navegación aérea. Todos los funcionarios de la OACI que se consultaron para este estudio - tanto del RP como de la TCB - compartían esta opinión[59]. Se sostenía que tanto la actitud como las operaciones eran tan diferentes que en general sería difícil combinar ambas.

72. Una acusada indicación de la existencia de esta actitud es la falta de datos sobre los que haya acuerdo para la participación en la financiación de ciertos recursos mediante el financiamiento de varios puestos del RP por parte de la TCB a través del AOSCF (veánse párrafos 105-106 para más detalles)[60]. Otra indicación de esto es que el personal del RP de la Sede se utiliza muy poco en las misiones de CT. No había cifras precisas, pero todas las estimaciones proporcionadas por el personal del RP y de la TCB indicaban que, como máximo, el 15% de los miembros de los equipos de las misiones de CT pertenecían al personal del RP[61]. Al igual que las oficinas regionales, los porcentajes eran ligeramente más elevados y variaban considerablemente, dependiendo de las características de la región y la cultura de la oficina regional.

73. Un problema que plantea la falta de integración a nivel conceptual - pero con consecuencias operacionales y funcionales muy claras - es que no se obtienen el beneficio inherente ni la relación simbiótica de la integración que se logran compartiendo la experiencia de las misiones. La cooperación técnica en la aviación civil es básicamente una cuestión de crear la capacidad de cumplir con las normas exigidas. Estas normas en gran medida deberían basarse en lo que es factible en el mundo real, lo que exige información detallada de las misiones sobre qué es lo que funciona y qué es lo que no funciona, estableciendo al mismo tiempo los niveles que se desean alcanzar.

74. La base de la labor de la OACI la constituyen los convenios que establecen normas. En consecuencia, los planes regionales de navegación aérea se preparan indicando los datos específicos de las normas de la región y las normas que deben observarse. Estos planes son detallados en términos de la categoría de las normas de la región, pero no parecen incluir el paso lógico siguiente, es decir, una identificación precisa y detallada de la estructura de CT o de las iniciativas (programa I) verdaderamente necesarias para alcanzar dichas normas[62].

75. Otro problema conceptual respecto a la falta de integración es que los aspectos operacionales de la TCB - es decir, ejecutar los proyectos - llegaron a ser el centro principal del programa de CT de la OACI en detrimento de los aspectos relativos a la estrategia y los criterios generales. Está claro que es necesaria una participación o una aportación de CT mucho mayores en la planificación y el enfoque estratégicos y en la capacidad, tanto de la planificación general de la OACI como la de cada país en cuanto al enfoque de los programas[63].

76. La falta de integración entre la TCB y el RP tiene consecuencias directas en las operaciones y el funcionamiento y, aparentemente, hay buenas razones para que la integración en ciertas áreas de funcionamiento comunes - como contratación y administración de personal - no sea factible. Muchas de estas consecuencias están documentadas en detalle en varias notas de estudio y en las consultas con los oficiales del RP y de la TCB, como parte de estos estudios, y trataban de las diferencias en los métodos de trabajo de la TCB y del RP[64].

77. Idealmente, estas consecuencias deberían analizarse una por una; pero hacerlo exigiría que la información y los datos detallados sobre los métodos de trabajo en términos de capacidad, coste y naturaleza estén disponibles. Puesto que éste no es el caso, no es posible tratar cada una de estas consecuencias y razones - y el alcance de este informe de ninguna manera permite ese tipo de análisis detallado - aunque es evidente que un análisis detallado de ese tipo contribuiría mucho a establecer una base común para el examen de la factibilidad de la integración de las operaciones y el funcionamiento entre la TCB y el RP[65].

78. Tampoco es necesario para el objeto de este informe tratar separadamente cada cuestión, puesto que es evidente que se trata meramente de una cuestión de actitud más que de verdaderas diferencias reales. Actualmente, puede aducirse que la duplicación de ciertas actividades y funciones que no son claramente diferentes se produce debido a lo que se describe como el enfoque "más orientado a la acción" o de negocios de la TCB[66].

79. Cuando se les preguntó a los funcionarios de la OACI acerca de la verdadera diferencia fundamental entre la TCB y el RP en estas áreas de funcionamiento, se dijo que la diferencia no era tan significativa[67], salvo que la naturaleza de la labor de la TCB exigía reaccionar más rápidamente y actuar con más rapidez, mientras que el RP debido a su naturaleza normativa, era más cauto y reaccionaba más lentamente o tenía una menor comprensión de la naturaleza de la labor de la TCB[68]. En consecuencia, de acuerdo con esta opinión, ha sido muy difícil compartir funciones entre la TCB y el RP.

80. Esto sugiere que la aparente falta de comprensión entre lo que se necesita para la TCB y para el RP ocurre exactamente porque se los mantiene separados en términos conceptuales y organizacionales. Una mayor integración y un contacto regular combinados con una visión común de la interdependencia de las actividades de CT y del RP probablemente conduzca a una mayor comprensión de por qué las funciones compartidas algunas veces tienen que tener una reacción más rápida o por qué en determinadas circunstancias debe otorgarse una prioridad más alta a uno de los programas.

81. Las razones para la integración entre aspectos del RP y la CT están avaladas por la evidencia empírica en términos de la manera en que otros organismos de las Naciones Unidas han organizado sus actividades de CT. A determinado nivel, la integración conceptual puede observarse por el hecho de que todos los organismos de las Naciones Unidas - excepto la OACI - dispondrán de fondos del RP, por medio del presupuesto regular, para actividades de CT, sea directamente para determinados proyectos de las misiones o programas de CT o haciendo que el RP trate con algunos de los elementos de apoyo de CT[69]. En realidad, en algunos organismos tales como la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la CT no existe como una dependencia del organismo pero es parte de los correspondientes programas y actividades de las misiones de todo el organismo[70].

82. En la UIT, que es un organismo comparable a la OACI en términos de la magnitud y naturaleza del sector de CT, la contribución del RP consiste en el financiamiento directo del RP para varios aspectos de CT - por ejemplo, becas, misiones de evaluación y programas especiales para los países menos desarrollados - y financiamiento del personal de CT y gastos pertinentes.

En términos de organización, la Oficina de Desarrollo de las Telecomunicaciones es responsable del desarrollo mundial de la cooperación técnica, inclusive el apoyo entre las actividades de cooperación técnica. La Oficina de Desarrollo de las Telecomunicaciones está conceptualmente - y en cierta medida desde el punto de vista organizacional dividida en dos áreas; una apoya los proyectos con financiamiento externo (como el organismo de ejecución), financiada por arreglos para gastos de apoyo, y otra trata de cuestiones generales de desarrollo y otros aspectos de CT tales como criterios, estrategias y programación, financiada por el RP. Esto indica que la UIT ha integrado tanto desde el punto de vista conceptual como funcional la CT en el RP, indicando que la OACI podría considerar examinar más el enfoque de la UIT.

83. Puesto que el RP y la CT están enlazados conceptualmente hasta el punto en que hacer una distinción entre ambos constituye más un obstáculo que un beneficio, es necesario un enfoque de planificación estratégico respecto al programa (tipo) con estrecha coordinación y consideración de todos los aspectos. Debe eliminarse y reducirse toda distinción conceptual que se perciba y una de las maneras más eficaces para hacerlo en el contexto de la OACI es promover la idea de un presupuesto único.

1. Presupuesto único

84. Gran parte del debate respecto a la actual situación de la TCB - y las consecuentes animosidades entre las diferentes partes de la OACI - se ha centrado en torno a la cuestión de considerar el financiamiento de la CT totalmente separado - es decir, totalmente autofinanciado[71]. Todo el debate se ha centrado en los elementos de reducción de costes, sobre qué puestos debían eliminarse, que puestos debería financiar el AOSCF y qué puestos debería financiar el RP - todo lo cual ilustra que la cuestión del financiamiento es tan fundamental como para crear diferencias y distinciones rituales que no son convenientes y que son aun perjudiciales respecto al enfoque de CT pertinente, y que es necesario implantar en las circunstancias actuales.

85. En consecuencia, es necesario establecer un sistema en el que la cuestión del financiamiento no conduzca a estas barreras "artificiales" y falta de misión común, pero que al mismo tiempo prevea la correspondiente responsabilidad financiera en términos de fuentes de financiamiento. La inspectora estima que un presupuesto único con un sistema general de cálculo y medición de los costes permitirá combinar ambos elementos, de forma que se satisfagan los requisitos de cada uno.

86. Las repercusiones directas de un enfoque respecto a un presupuesto único para la CT sería la abolición del AOSCF como entidad de financiamiento separada, en la que tanto el ingreso (financiamiento) como los gastos - al menos en principio - deberían equilibrarse, independiente del resto de la OACI. Ningún financiamiento de CT externo - del PNUD o de otra fuente - será tratado como cualquier otro ingreso de la OACI (es decir, ingresos varios) sino que será contabilizado oficialmente de manera que se mantengan todos los requisitos de reponsabilidad del donante. El AOSCF existiría como un concepto teórico utilizado para fines de responsabilidad y análisis, y no como un elemento de división en la organización con consecuencias inapropiadas en la percepción y actitud de "ellos y nosotros".

87. La principal consecuencia de un presupuesto único sería la aceptación del principio de integración entre el RP y la TCB. En términos de organización, la TCB ya no estaría confinada a una situación independiente "fuera" de la OACI, sino que se consideraría como "otra sección más" del RP. Toda la OACI debería tener un sentido de "propiedad" o responsabilidad de la cooperación técnica y sentiría que la CT es una parte tan fundamental en la labor de una sección de la OACI como la labor normativa Ambas son complementarias y no podrían existir la una sin la otra.

88. En términos de planificación, esto significaría que la formulación de un programa en un área particular usaría un enfoque holístico, y que la sección o función del RP tendría la responsabilidad no solamente de la planificación y programación de los aspectos reglamentarios, sino también, en colaboración con la correspondiente parte de la TCB, de la programación general de las actividades de CT en esa área en particular.

89. Esa integración es posible porque muchas de las funciones llamadas "iniciales" en la cooperación técnica - por ejemplo, la formulación de políticas y el análisis sectorial - a menudo son una parte inherente o relacionada con el tipo de funciones y actividades que se desarrollan en el programa regular[72]. Estas funciones no son fácilmente atribuibles a proyectos determinados, que tienden a ser la entidad habitual para asegurar el financiamiento y, en consecuencia, se consideran como elementos de gastos de apoyo que deben financiarse con el programa regular, como lo sugirieron en varias ocasiones tanto la DCI en su examen de los gastos de apoyo compartidos entre el RP y el programa de CT (ilustrados en el Anexo 1) como el PNUD en el nuevo régimen para los gastos de apoyo de los organismos (ilustrado y combinado con el esquema de la DCI en el Anexo 2). En consecuencia, es posible identificar los que son parte de la planificación y el análisis para un programa general concertado en un área determinada[73].

90. Además, es obvio que si la OACI debe tener acceso al futuro financiamiento del PNUD en las categorías de servicios de apoyo técnico (TSS) a nivel de programas, debe fortalecerse su capacidad en las funciones incluidas en la categoría de gastos de apoyo a nivel de programas.

2. Sistema de medición de costes

91. Los requisitos de transparencia de los costes para identificar el coste total de determinados programas y proyectos se logrará mediante la introducción de un sistema de cálculo continuo o medición de los costes. Esto identificará cuando corresponda, como parte de un marco de planificación, cada función y operación y los costes y la proporción de cada una de estas funciones que forman una entidad de financiamiento determinada, tales como un proyecto[74].

92. Por ejemplo, un proyecto de CT (que obviamente, ¡ha sido identificado de manera general como un componente en el programa general para esa área y ese país!) se concebirá y planificará como si consistiese en el número de funciones y operaciones que corresponda. Se asigna un identificador a cada una de esas funciones, que se utilizará en todo el sistema para registrar y determinar el coste de cada una de esas funciones. Estas funciones pueden llevarse a cabo como una función ordinaria del RP o como una función

ordinaria de la TCB. En un momento dado puede determinarse, examinarse y administrarse como corresponda el coste total de cada proyecto en ese momento[75].

93. Esto es general para la gestión de proyectos y ya se aplica en los proyectos de las misiones por medio del sistema de presupuestos y asignaciones para proyectos utilizados por la Oficina de presupuestos del programa (PBO). Los costes de las diferentes funciones en las misiones se calculan al detalle y se administran conforme a esto. Lo que no se incluye - excepto como estimaciones generales y relativamente vagas - son los elementos de gastos de apoyo de las oficinas regionales y de la Sede. El sistema de medición de los costes estaría especialmente diseñado para cubrir las funciones y operaciones llevadas a cabo tanto como apoyo administrativo y operacional, como prestación de apoyo técnico.

94. Un principio básico del funcionamiento del sistema de medición de costes es que en el funcionamiento del sistema no se tropieza con costes adicionales (o por lo menos costes adicionales significativos). Si las claves de distribución se conciben - y revisan - de forma apropiada, y se trata de una transacción basada en registros automáticos de las transacciones, entonces el coste adicional sería mínimo[76].

95. El sistema de medición de costes sería un instrumento fundamental de planificación y gestión que proporcionaría los datos necesarios para identificar el coste "verdadero" de varias funciones y operaciones[77]. Esto debería facilitar una planificación más precisa de la capacidad y de la carga de trabajo para lograr un alto grado de flexibilidad y previsión de los cambios respecto a los recursos requeridos. Un sistema como este permitiría proporcionar estimaciones precisas de los verdaderos elementos de gastos de apoyo, con lo que la utilización de los fondos sería más transparente y se sabría si el sistema de financiación utilizado es el apropiado[78].

96. Una consecuencia muy importante - especialmente en vista de la disputa respecto a qué puestos habrán de financiarse con diferentes fuentes de financiamiento - es que la base para el cálculo de los costes ya no es puesto por puesto, sino más bien sobre una base amplia de transacciones y tareas. Antes y actualmente, los acuerdos de participación en la financiación de los gastos entre el RP y la TCB se basaban y se basan en estimaciones de si un puesto existiría en el RP, lo que se determina según que la labor llevada a cabo por la TCB para ese puesto sea de 30% o más[79]. Esto puede constituir un método muy arbitrario y la utilización de esta medida es probablemente una de las razones subyacentes para la falta de acuerdo sobre qué puestos deberían financiarse con el AOSCF o no.

97. Cuando se utiliza el sistema de medición de costes con costes dados por funciones a niveles más detallados en vez de a cada nivel de puestos, no sólo las estimaciones son más precisas, sino que también se evita clasificar los puestos como puestos de CT o de RP lo que a menudo crea un sentimiento de "ellos y nosotros" y un "estado dentro de un estado" y otras distinciones innecesarias en un aspecto algo mundano, pero no obstante, importante en la vida de una organización. Esto abordaría también un principio de gestión y organizacional más fundamental de rendición de cuentas y supervisión, es decir, la existencia de líneas de presentación de informes paralelas, una establecida para los aspectos funcionales (es decir, para las funciones verdaderas, uno

informa a su dependencia) y un conjunto para los aspectos de supervisión (es decir, para la planificación del trabajo, asuntos de personal, ascensos, etc., uno informa a una dependencia diferente). Esta situación es muy difícil de manejar, tanto por el empleado, como por el empleador y, en general, debería evitarse a menos que haya razones poderosas para que sea de otra manera.

98. Los aspectos de financiamiento e ingresos de la organización como tales deberían ser externos a los aspectos de organización y de las funciones de manera que no se creen barreras artificiales o distinciones que no son apropiadas con relación al funcionamiento. Por ejemplo, los fondos del PNUD, que tradicionalmente han ido a los fondos del AOSCF, podrían asignarse fácilmente a los ingresos varios, siempre que fuesen identificables en el sistema de cálculo de costes, según los principios de auditoría y, en consecuencia, podrían ser identificados en cualquier momento y en cualquier etapa del procedimiento.

99. Lo esencial es que la OACI puede ser responsable desde el punto de vista financiero y organizacional ante las fuentes de financiamiento a fin de demostrar la utilización correcta de los fondos para alcanzar los objetivos deseados. Esto no significa necesariamente que porque el financiamiento es independiente, entonces las funciones y las operaciones deben estar claramente separadas[80].

100. En consecuencia, es bien claro que las áreas relativas a la organización y las que son directamente funciones - administración de personal, finanzas, automatización - pueden combinarse aún más entre el RP y la TCB en organismos con un presupuesto único, especialmente si se toman medidas para hacer frente a la diferencia básica en la actitud originada por la falta de conciencia, integración y misión común. Los expertos internos y externos, consultores y observadores, han propuesto iniciativas y formulado sugerencias. Sería fundamental examinar estas propuestas en detalle dentro del marco mencionado, especialmente para analizar las repercusiones de las iniciativas ya adoptadas.

3. Grupos especiales de cooperación técnica

101. La creación de grupos especiales internos o grupos de trabajo para coooperación técnica es un enfoque importante y práctico para asegurar la integración. Es muy alentador que el Consejo haya formado un Comité de Cooperación técnica similar a otros comités que se ocupan de importantes aspectos de la OACI, tales como la Comisión de Aeronavegación. Sería muy apropiado que se formase un grupo especial interno de miembros del personal de la OACI, tanto del RP como de la TCB a fin de actuar como foro para examinar y alimentar la reflexión estratégica respecto a los elementos de CT de la OACI. Naturalmente, tal comité tendría un carácter informativo, sin elementos para la toma de decisiones como tal, pero serviría como un vehículo importante para que el RP y la TCB comenzaran a examinar juntos, a un nivel oficioso cuestiones obviamente comunes y alcanzar los niveles de comprensión necesarios para dar forma a una misión o propósito común[81].

102. Este grupo de trabajo general sería un foro permanente para examinar los elementos y cuestiones más generales de CT como parte de los aspectos de planificación y programación y estaría compuesto de representantes de todos los grandes programas de la OACI. Algunos organismos de las Naciones Unidas tienen

grupos especiales de trabajo o comités interdepartamentales, tales como el comité interdepartamental sobre métodos y procedimientos de cooperación técnica de la OIT.

103. A un nivel más específico, podrían formarse grupos de trabajo ad hoc para coordinar y examinar los programas con aspectos de CT. Estos grupos de trabajo ad hoc estarían formados por representantes técnicos de las correspondientes secciones, tanto del RP como de la TCB. Como parte de este sistema, cada proyecto o iniciativa de la TCB tendría que ser "adoptado" por una dirección del RP, que por lo menos asumiría la principal responsabilidad conceptual del proyecto o iniciativa y, si correspondiese, quizás asumiría la plena responsabilidad técnica. Un sistema de "adopción" como éste facilitaría mucho la comprensión de la integración y complementación inherentes entre las actividades del RP y las de la TCB. Otros organismos de las Naciones Unidas que funcionan con este concepto, tales como la FAO con el concepto de una dirección técnica designada para todos los programas, proyectos y actividades de CT, y la UNESCO, que vincula todos los proyectos de CT a un título específico del RP en el programa de trabajo.

104. En algunos aspectos, este tipo de integración ya es evidente en algunas de las oficinas regionales de la OACI, donde ya se produce una integración de facto o "adopción" de determinados proyectos de CT dentro de los respectivos campos de los especialistas (TO) y donde el especialista de cooperación técnica (TCO) actúa más en una función de "coordinación", atendiendo principalmente actividades directas de CT mientras que el TO lleva a cabo el examen y "supervisión" de por lo menos los elementos técnicos de los proyectos de CT.

C. Propuestas para la restructuración

105. La concepción de una nueva estrategia para la CT de la OACI, basada en las cuestiones señaladas en los Capítulos I y II y en la consideración de la integración del RP y la TCB tendrá consecuencias para la organización y las operaciones. En consecuencia, es necesario reconsiderar la estructura organizacional. Esto deberá hacerse dentro de un plan de organización formulado de acuerdo con la nueva estrategia. Dicho plan deberá ser apropiado para utilizarlo como base del examen de las posibles opciones para la restructuración y debería incluir principios y orientaciones sobre la "misión" o propósito de la nueva estrategia a fin de comunicar claramente los objetivos, perspectivas y criterios.

106. Anteriormente, se presentaron muchas iniciativas de restructuración y originalmente la intención era - como se sugería en el primer informe de la DCI que trataba sobre el déficit del AOSCF - que este informe tratase de las iniciativas presentadas para restructurar la TCB y sugerir cuáles eran las más apropiadas. Sin embargo, a medida que se efectuaba un análisis más detallado, resultó claro que llevar a cabo esa labor exigiría datos básicos comunes en términos de carga de trabajo, recursos necesarios, etc., que no están disponibles de ninguna manera y, especialmente, que no están disponibles en una forma sobre la que estuvieran de acuerdo la TCB y el RP.

107. Medir las repercusiones de esas iniciativas exigiría que cada una fuese parte de un plan estratégico más general y, en segundo lugar, exigiría datos básicos para utilizarla con fines comparativos[82]. Ninguno de estos

elementos está presente. En consecuencia, es evidente que una de las primeras iniciativas en el proceso de determinar las tareas en que puede producirse una mayor integración de las funciones de las operaciones para eliminar la duplicación de esfuerzos, es comenzar un estudio general inicial de medición de costes de toda la organización, tanto del RP como de la TCB. Quizás ya se haya hecho algo de esto en algunos sectores del RP, pero es importante combinarlo en una metodología general que pueda constituir un conjunto de datos básicos sobre los que todos estén de acuerdo para cualquier examen y planificación futura de la integración de la funciones y las operaciones. Sin esa base común, cualquier examen estará demasiado fuera de foco como para que tenga un valor práctico[83].

108. En consecuencia, a los efectos de este informe, es más coveniente señalar algunos de los principios que están detrás de la restructuración específica. Uno de los principios básicos que ya se han mencionado (párrafo 71), es que la TCB llegue a ser en el sentido real lo que es en el sentido ritual. En el organigrama de la OACI, la TCB figura meramente como otra dirección o entidad funcional de la OACI. Pero antes y ahora se la considera en términos reales como teniendo más que una identidad separada. Sin embargo, debería ser "sólo" otra dirección más de la OACI, responsable de áreas o funciones directamente relacionadas con la cooperación técnica. Debería cooperar con las otras direcciones en la misma medida que las direcciones del RP ordinario cooperan entre sí. Los aspectos de CT son parte de la labor de las otras direcciones técnicas, al igual que en muchos casos los aspectos de transporte aéreo, por ejemplo, son parte integral de ciertas actividades de la Dirección de navegación aérea.

109. La TCB debería, como cualquier otra dirección técnica de la OACI, ser responsable únicamente de su actividad "técnica", es decir, aspectos de CT específicos que exijan especialidades técnicas en materia de cooperación técnica. Esto significa que si bien todo el conocimiento y la responsabilidad conceptuales de CT deberían descansar en la Dirección de cooperación técnica, solamente los aspectos de las operaciones que exijan conocimientos de CT muy específicos deberían ser responsabilidad de la TCB. Es la aplicación del principio de la ventaja comparativa no solamente a la CT en la OACI en relación con el exterior - financiamiento del PNUD, nuevos requisitos de los gobiernos, cambios en la aviación civil, etc. - sino también a la TCB en relación con el resto de la OACI. La ventaja comparativa de la TCB debería residir en la aplicación conceptual y, en cierta medida, operacional del conocimiento técnico en el contexto del desarrollo y la cooperación técnica más que en el conocimiento técnico detallado de la aviación civil en general[84] o en tareas administrativas y operacionales que no exijan conocimientos y especialización en CT.

1. Capacidad de planificación, programación y análisis

110. Esto es especialmente importante en el método de reflexión estratégica y al tratar de concentrarse más sobre el apoyo a la planificación y a las políticas mediante la formulación de programas y llevando a cabo analísis sectoriales. En términos exteriores, esta tendencia sugiere que la OACI debe poder demostrar a las fuentes de financiamiento, tanto el PNUD como a otras, que tiene la capacidad de llevar a cabo un análisis sectorial y una planificación altamente calificados, combinando el conocimiento técnico y específico en aviación civil, con el conocimiento y la capacidad para la planificación de la aviación civil en condiciones de desarrollo.

111. Es igualmente importante, y en lo interno también para la OACI, que la TCB tenga más responsabilidad en la coordinación de las iniciativas de la OACI en materia de CT dentro de la integración conceptual. Esto significa coordinar activamente los aspectos de CT en la programación y planificación de los elementos de CT en otras direcciones o programas principales. La TCB debería tener capacidad y conocimientos en la esfera de la CT en general y en la aviación civil en particular como para proporcionar información y comentarios a cualquier iniciativa dentro de la OACI que trate de la CT. En términos prácticos, esto significa una manera formal y estructural de evaluar continuamente la situación, proporcionando información detallada para planificar y avisar a otras secciones técnicas respecto a los cambios en materia de CT, los acuerdos de financiamiento, etc., que podrían tener repercusiones sobre la labor de dichas secciones.

112. En consecuencia, es indispensable que en cualquier restructuración del programa de CT se prevea el marco y la capacidad necesarios para un análisis y una planificación estratégicas estructurados.

113. En términos conceptuales, podría ser apropiado introducir el concepto de una ecuación de planificación de cooperación técnica para los pronósticos. Uno de los principales beneficios del análisis estratégico es que proporciona una base para identificar lo que se necesita (¿qué es lo que demanda el "mercado"?), lo que debe hacerse (¿qué "producto" satisfacerá la demanda del "mercado"?) y qué medios se necesitan para suministrar este "producto" (¿hay recursos disponibles y puede la organización utilizar plenamente estos recursos?).

114. Desde el punto de vista de CT, significa identificar el término de la ecuación que son las iniciativas de CT que se necesitan - dado el entorno de CT y los requisitos y prioridades de los gobiernos - y el coste de poner en práctica estas iniciativas, por oposición al otro término de la ecuación que son los fondos que cabe esperar que desde un punto de vista realista, se obtendrán de varias fuentes.

115. El primer término de la ecuación lo da la naturaleza de la aviación civil con normas y criterios que deben satisfacerse. Los planes regionales de navegación aérea especifican las normas que aún deben cumplirse y la extensión en términos de CT es hacer una evaluación de las iniciativas necesarias para satisfacer estas normas. Esta es una versión particular del principio NatCap del PNUD y partiendo del mismo, pueden prepararse programas con una lista de posibles proyectos similares a los proyectos en tramitación, pero no desarrollados o planificados en la misma medida. Debe aplicarse un enfoque más realista para determinar lo que es realmente factible, dado el nivel de financiamiento y el mínimo requerido en un período determinado para satisfacer las normas mínimas de los planes regionales de navegación aérea. Las oficinas regionales deberán desempeñar un papel importante en esto y exigirán conocimientos más amplios y detallados sobre las condiciones de las distintas regiones y países. Esto es similar a la "investigación de mercado", en la que la OACI tiene la ventaja de tener un "mercado" limitado bien definido en términos de CT con un "equipo de ventas" en la forma de funcionarios de las oficinas regionales que, al menos nominalmente, ya están en el lugar.

116. El otro término de la ecuación es estimar la disponibilidad de fondos. Esto es muy difícil y en el pasado ha hecho que fuese difícil hacer

pronósticos para los programas, al punto de ser totalmente rechazado. Sin embargo, no es técnica o conceptualmente imposible. Muchos organismos, especialmente las empresas comerciales, se enfrentan con la misma incertidumbre de financiamiento debido a la naturaleza cíclica de sus actividades. Los factores que causan la incertidumbre serán diferentes, pero el principio es el mismo.

117. Un enfoque para hacer frente a esta incertidumbre es el principio de un inventario de "cliente/ventas" en el que varios niveles de "contactos de ventas" - para la OACI, léase decisión gubernamental para utilizar cifras indicativas de planificación (CIP) u otros fondos - se evalúan o clasifican de acuerdo con la posibilidad de su materialización. Seguidamente, pueden establecerse escenarios para el peor caso o el mejor caso y hacerse una estimación del nivel de recursos necesarios y de la capacidad de trabajo requerida.

118. La necesidad de un marco para esta ecuación de planificación de cooperación técnica y el mayor énfasis, en general, sobre la formulación, planificación y programación de políticas estratégicas y sectoriales, sugiere que debe establecerse una función de la organización responsable de la planificación y el análisis, especialmente para la CT en aviación civil. Esta Sección de planificación y programación (PPS) será responsable de proporcionar el apoyo de planificación y programación de CT para toda la OACI - tanto a las direcciones técnicas del RP como a otras partes de la TCB. Esta sección estará dotada de expertos en planificación de CT, idealmente con experiencia en aviación civil, aunque en principio esto puede adquirirse en otras partes de la TCB.

119. La PPS será responsable del análisis estratégico necesario para asegurar que la OACI proporcione siempre el apoyo de cooperación técnica más eficaz, eficiente y apropiado. Esto supone aspectos de evaluación, estructuración de la memoria colectiva y difusión de la información, el conocimiento y la experiencia[85]. Además, asesorará al Director de cooperación técnica respecto a las medidas que deban adoptarse en términos estratégicos para asegurar una función apropiada para la CT en la OACI.

120. Habrá un gran elemento de aplicación y operacional para la PPS. No solamente asesorá expresamente sobre aspectos de planificación de los diversos proyectos e iniciativas, sino que será responsable también de proporcionar la base para la capacidad de planificación y analítica requerida para "competir" por los contratos de servicios de apoyo técnico a nivel de los programas (TSS-1) que el nuevo régimen de gastos de apoyo del PNUD propone. Deberá tener una fuerza tal que pueda demostrar a los gobiernos, los donantes y a otras partes en el contexto de CT que la OACI tiene la capacidad de planificación en materia de CT que es necesaria para utilizar su ventaja comparativa.

121. Muchas de estas funciones que en la actualidad son nominalmente parte de la Sección de promoción de proyectos (PDS) - elaboración de proyectos, adquisiciones, evaluación, etc. - serán parte de la PPS. Pero al contrario de la PDS, que tuvo serias dificultades por la falta de recursos y de una función claramente definida, tendría por definición los recursos y la capacidad para desempeñar eficazmente estas funciones. Si no se le otorgan esos recursos, entonces la OACI no se ha dado cuenta de la situación y no está preparada para existir en términos de CT en el entorno de la CT, que cambia continuamente.

122. Es especialmente importante que la PPS reciba suficientes recursos para activar un calendario de adquisición apropiado por medio de una función de movilización de recursos, por ejemplo, la Oficina de movilización de recursos propuesta en el párrafo 29. El programa de CT de la OACI debe buscar nuevas oportunidades de financiamiento y nuevas modalidades de CT. Debe invertirse en "comercialización" si se desea romper el círculo vicioso de "pequeños programas, ninguna promoción de proyectos, programas aún más pequeños". Si se adopta un nuevo enfoque de CT en el que se destaque más el análisis sectorial y la planificación de políticas, debe concebirse y ponerse en práctica una campaña de promoción para asegurarse de que el resto del mundo tiene conocimiento del cambio de enfoque. Las perspectivas de la OACI sobre aspectos de CT pertinentes a la OACI deben comunicarse en forma oportuna, clara y vigorosa a las oficinas regionales, al RP y a los diversos participantes en la aviación civil, que deberían ser todos conocidos por la OACI.

2. Flexibilidad en las operaciones

123. En la sección anterior se sugería adoptar un enfoque más orientado hacia la planificación y programación conceptual de las actividades de CT. La plena aplicación de este enfoque supondría un desplazamiento en la concentración, alejándola de los proyectos directamente operacionales - y de los aspectos conexos que no sean de CT, administrativos y de administración de personal para las operaciones, contabilidad y otros aspectos de gestión cotidiana, hacia más actividades de planificación y análisis sectorial. Muchos proyectos llegarán a ser asociaciones a largo plazo y programas de asistencia en los que la OACI obrará estrechamente con el órgano de aviación civil pertinente en calidad de asesora y por un período prolongado, asesorando a los gobiernos sobre determinados proyectos, iniciativas y programas en vez de ser responsable de la ejecución directa de cada iniciativa.

124. Esto no debería significar descartar totalmente todas las iniciativas directamente basadas en proyectos operacionales - éstas aún se justifican en muchas circunstancias y proporcionan una base para la experiencia en el terreno. Sin embargo, es claro que la menor concentración en actividades con una base tradicional significa la necesidad de un instrumento operacional más pequeño y más flexible. En pocas palabras, la organización debería dar la capacidad necesaria para reaccionar ante los cambios en las circunstancias. Esto significa considerar la posibilidad de tener niveles de plantilla en relación con el nivel del programa en la forma de nivel marginal de las operaciones, en el que una carga de trabajo adicional justificaría una adición a la plantilla[86].

125. La magnitud del programa de CT y el hecho de que éste pueda variar considerablemente de año en año, sugieren que la Subdirección de actividades relacionadas con las misiones necesita gran flexibilidad. La disminución de la envergadura del programa con la consecuente reducción de personal hace que en dos secciones el nivel de dotación sea de dos profesionales, de los cuales uno es el jefe. Los bajos niveles de dotación en las secciones regionales hacen que en épocas de vacaciones y en caso de enfermedad el nivel de dotación descienda a uno o aún hasta cero en el personal profesional, lo que dificulta seriamente su funcionamiento. Todos los funcionarios entrevistados en estas secciones mencionaron que éste es un problema importante y sugirieron también que los profesionales de otras secciones no estaban suficientemente informados sobre sus proyectos como para proporcionar una ayuda satisfactoria, salvo en casos de extrema emergencia.

126. En consecuencia, es necesario que cualquier restructuración del programa de CT de la OACI tenga como principio básico la introducción de mayor flexibilidad. Una forma de lograrlo es organizar las funciones operacionales directas de la TCB - es decir, la actual Subdirección de actividades relacionadas con las misiones - según las líneas de función en vez de seguir las líneas regionales.

127. El principio detrás de esto es el nivel en que debe llevarse a cabo la coordinación. En muchos tipos de organizaciones, pero especialmente en los organismos de CT, la coordinación debe ocupar el lugar de las funciones o de los elementos de las operaciones (por ejemplo, adquisición, personal, etc.), los elementos sectoriales (por ejemplo, educación, salud, etc.) y las regiones (Asia, África, etc.).

128. El nivel en el que se efectúa la respectiva coordinación depende del nivel de detalle y de la importancia de la coordinación necesaria para cada elemento, según lo determinen las circunstancias específicas de la materia en que actúa el organismo, la naturaleza de su labor y la envergadura del mismo, en la medida en que se relaciona con el control de la gestión.

129. Por ejemplo, en muchos organismos multisectoriales grandes, la coordinación de las funciones es tan importante, debido a su magnitud, que hay que efectuarla dentro de cada sector antes de proceder a la coordinación sectorial, regional y general[87]. En organismos más pequeños, dedicados a un solo sector, tales como la OACI, su magnitud hace que sea más factible - desde una perspectiva de gestión - tener una coordinación por funciones y regiones en el mismo nivel.

130. Para la OACI, la necesidad de coordinación sectorial no existe y la cuestión de la coordinación regional depende del grado en que la labor o el enfoque dentro de cada región sea diferente del enfoque fundamental, como para que merezca estructuras de gestión regional separadas en la Sede.

131. Es difícil rebatir el hecho de que las circunstancias socioeconómicas sean diferentes y únicas en cada país y región, lo cual puede significar diferentes enfoques en los detalles. Pero en términos de apoyo de CT a las operaciones de aviación civil es cuestionable si dichas diferencias existen. Al preguntársele sobre esta cuestión, todos los funcionarios de la OACI con responsabilidades regionales, respondieron que las funciones de apoyo llevadas a cabo en la Sede en la secciones regionales son fundamentalmente idénticas, y que sería posible combinarlas. Ninguno de ellos, al estimulársele a hablar más sobre este asunto, expuso argumentos que sugirieran que no era así[88]. La investigación por separado llevada a cabo por la DCI en fuentes independientes tampoco sugirió ninguna diferencia básica que exigiese enfoques fundamentalmente diferentes en las diversas regiones[89].

a. Estructura general para las actividades de las misiones

132. La conclusión debe ser que la situación actual de disminución o variación del nivel de los programas exige un grado de flexibilidad que puede alcanzarse agrupando todas las secciones de actividades de las misiones en una sola sección general de actividades de las misiones compuesta del número necesario de oficiales de ejecución.

133. Los oficiales de ejecución tendrán las responsabilidades que tienen los encargados que están en las actuales secciones regionales de actividades de las misiones, pero no se limitarán a proyectos en determinadas regiones y asumirán las responsabilidades que corresponda. Esta división del trabajo significará que los conocimientos y experiencia específicos de cada funcionario se utilizarán de forma más eficiente y efectiva donde se necesiten. Por ejemplo, algunos oficiales desarrollarán una especialidad regional específica, lo que significará que serán principalmente asignados a proyectos e iniciativas en la correspondiente región, mientras que otros podrán desarrollar una especialidad funcional específica (por ejemplo, proyectos de capacitación) y en consecuencia asumirán principalmente la responsabilidad de los proyectos que utilicen este enfoque funcional, sin tener en cuenta la región en que estén. Esta estructura proporcionará mayor flexibilidad desde la perspectiva de organización y dará mejores oportunidades de diversificación y variedad en el trabajo a cada uno de los miembros del personal.

b. Coordinación regional en las oficinas regionales

134. El centro de la coordinación regional debería desplazarse de la coordinación más funcional en términos de apoyo llevaba a cabo actualmente en la Sede hacia una coordinación más conceptual y general en las oficinas regionales. La coordinación regional se lleva a cabo mejor donde se dispone de conocimientos sobre la región y esto ocurre en las oficinas regionales. Hasta podría ser aconsejable transferir algunas responsabilidades directas de presentación de informes, supervisión y rendición de cuentas del personal de proyectos en las misiones a las oficinas regionales, poniendo en dichas oficinas a oficiales de ejecución superiores de cooperación técnica con experiencia en gestión.

135. En general, será necesario fortalecer la capacidad de CT en las oficinas regionales, como se expuso antes en este informe (párrafos 22, 23, 33 y 35) - la nueva función o enfoque de los organismos de las Naciones Unidas en general y de la OACI en particular exigirá un fortalecimiento sustancial de la capacidad de ayudar a los gobiernos en el análisis estratégico y sectorial y en la formulación de políticas. El punto de contacto estrecho con los órganos de aviación civil estará, o debería estar, en las oficinas regionales.

3. Sección de apoyo operacional

136. Dependiendo del grado de descentralización regional, los oficiales de ejecución de la sección de actividades de las misiones (con destino en la Sede o en las oficinas regionales) serán responsables de todas las fases de ejecución de cada proyecto e iniciativa de CT. Ellos no desempeñarán necesariamente todas las funciones, pero tendrán la responsabilidad de asegurarse que las funciones necesarias - desempeñadas por ellos mismos o por otras partes de la OACI - se desempeñan de acuerdo con el plan de trabajo.

137. A fin de facilitar el grado de reacción rápida necesario, los oficiales de ejecución deberían desempeñar tantas funciones como sea posible en términos de carga de trabajo, experiencia y conocimiento. El principio es que de las funciones de apoyo operacionales y administrativas retenidas para que las efectúe la OACI, se deleguen tantas como sea posible a los oficiales de ejecución o a las oficinas regionales que corresponda por medio de estructuras, procedimientos y sistemas bien definidos, tales como sistemas de computadora automatizados.

138. Este principio ya ha sido considerado en el sistema computadorizado de contratación del personal para las misiones y en el sistema de becas y una aplicación correcta podría significar que en sectores tales como contratación, personal y adquisición se necesitan menos fuentes de apoyo[90]. El análisis de la concepción de estos sistemas sugiere que es muy posible aplicar a fondo este principio. Por ejemplo, para el subsistema de la situación de la contratación para las misiones, una comparación de la lista de funciones desempeñadas por los oficiales de la actual Subdirección de actividades relacionadas con las misiones (FOB) y para los encargados de contratación en la actual Subsección de contratación del personal de misiones (FRU) indica que solamente dos funciones son desempeñadas por la FRU y no por la FOB. Esto sugiere que las funciones que exigen competencias especiales del personal en vez de competencias generales para las operaciones de CT son muy pocas y no exigirían - en el nivel actual de actividades - una subsección de contratación del personal de misiones[91].

139. El principio de que la Sección de actividades de las misiones desempeñe tantas funciones operacionales de CT como sea posible es parte del principio examinado anteriormente: de que la TCB debería tratar solamente de los aspectos y funciones de CT que exigen un conocimiento específico de CT y que son diferentes de otras funciones debido a los aspectos de CT. En términos directamente operacionales, significa que las funciones que naturalmente pertenecen al RP como parte del funcionamiento, la administración y los servicios generales no deberían ser parte de la TCB aun cuando la TCB utilice ampliamente estos servicios. Por ejemplo, otras direcciones de la OACI no tienen sus propias funciones de apoyo operacional y administrativas, y aunque pueda argumentarse que es porque no lo necesitan[92], es importante para el mensaje de CT como parte integral de la organización que la TCB no se perciba como que tiene una función separada propia del tipo de las que normalmente se comparten.

140. La extensión del principio es que las únicas funciones de apoyo operacionales o de asesoramiento que deberían estar en la TCB son las relacionadas directamente con la CT y que exigen conocimientos específicos de CT. Por ejemplo, la administración del personal de CT - en la Sede o en las misiones - no está específicamente relacionada con CT y comparte más características comunes con la administración y el personal que no es de CT que con las otras actividades de CT[93].

a. Oficiales de asesoramiento y apoyo

141. En consecuencia, se sugiere que las funciones de asesoramiento o apoyo se asignen a la sección de apoyo para que los oficiales con funciones generales o técnicas desempeñen obligaciones generales específicas dentro de sus áreas técnicas específicas - por ejemplo, personal, becas, etc. - así como para que presten asesoramiento y apoyo a los oficiales de ejecución sobre proyectos e iniciativas concretos. Las obligaciones generales serán funciones tales como mantenimiento de la lista de contratación (sistema computadorizado) y el inventario del centro de instrucción, pero debería incluir también apoyo general de investigación, políticas y planificación a la función de planificación dentro de las áreas respectivas y, si fuese necesario, a las actividades del RP.

b. Adquisiciones y administración de contratos

142. Una función de asesoramiento que presenta interés especial es la de adquisiciones. El concepto de servicios de compras de aviación civil (CAPS) es muy pertinente, con un gran potencial para desarrollarlo aún más si se fomentase de la forma apropiada. En consecuencia, debería crearse la estructura apropiada para fomentarlo mediante más publicidad y adquisiciones[94].

143. Un aspecto general o extensión natural de las adquisiciones es la administración de contratos. Subcontratar es uno de los conceptos populares en el contexto de CT moderno y consciente de los costes, y el PNUD lo promueve ampliamente. Por ejemplo, una de las razones básicas para la afirmación de la Oficina de servicios para proyectos (OPS) del PNUD que puede sobrevivir con una relación de gastos de apoyo de menos del 10%, es que gran parte del apoyo a las operaciones se subcontrata en el exterior y, en consecuencia, puede asignarse parcialmente a los gastos directos del proyecto en vez de a los gastos de apoyo.

144. Sin embargo, el beneficio principal de la subcontratación - además de asegurarse de tener acceso al conocimiento más pertinente y más reciente - es que añade un alto grado de flexibilidad al programa. Si la TCB pudiese desarrollar la capacidad y el conocimiento necesario para identificar, evaluar y administrar a los subcontratistas pertinentes, entonces una pequeña función operacional de la TCB podría administrar un programa de CT de magnitud variable sin hacer frente a grandes tensiones sobre la envergadura de sus propias operaciones. En principio, esto es similar al concepto de plantilla de base propuesto por muchas iniciativas dentro de la OACI con la gran diferencia de que no es meramente una transferencia de responsabilidad para financiar los puestos, sino que está en el contexto de un nuevo enfoque estratégico de la estructura organizacional.

145. El aspecto de subcontratación es algo sobre lo que debe trabajarse para el futuro. Sin embargo, puede ser apropiado en esta etapa considerar crear una función de asesoramiento sobre subcontratación - por ejemplo, como parte de la función de adquisiciones - que podría llevar a cabo un análisis de la factibilidad de este enfoque para la OACI y que podría asesorar a los oficiales de ejecución sobre estos aspectos. Este oficial de contratación podría ser el origen de una función de contratación que podría llegar a ser una subsección de la Sección de apoyo operacional y que comprendería las adquisiciones.

c. Oficina de presupuestos del programa y funciones financieras

146. La actual Oficina de presupuestos del programa (PBO) es una función de apoyo para la TCB. Su responsabilidad principal claramente definida, de control de los presupuestos de los proyectos, es una función de apoyo importante para la actual Subdirección de actividades relacionadas con las misiones, mientras que sus otras funciones de apoyo general a la TCB respecto al presupuesto y a las finanzas son de menor importancia en términos operacionales.

147. Esto sugiere que la PBO es en gran medida una función de apoyo operacional para las actividades de las misiones, más que una función general

de apoyo respecto a las finanzas para toda la TCB. Desde el punto de vista conceptual - y de las actividades - pertenece a las otras funciones de apoyo y asesoramiento, tales como adquisiciones, personal y becas, aunque a los fines de control de gestión y financiero puede estar separada de las otras funciones.

148. Esto plantea preguntas sobre si todos los aspectos de contabilidad general y gestión financiera que no están directamente relacionados con el control del presupuesto y la administración de proyectos de CT y los aspectos operacionales de las misiones no podrían ser manejados por la sección de finanzas del RP. Una vez más, la premisa es que estas funciones tienen más en común con las mismas funciones de otras direcciones que con funciones de apoyo a la CT[95]. Con un sistema de medición de costes adecuado, la administración y el cálculo de los costes de los fondos extrapresupuestarios asignados actualmente al AOSCF, exigirán también menos recursos de este tipo y no tendrán necesariamente que estar a cargo de una función de finanzas de CT.

d. Servicios de ofimática

149. La Subsección de ofimática (OAU) de la TCB es un caso aún más claro de servicios de apoyo en los que los aspectos específicos del funcionamiento de las iniciativas de CT tienen muy pocas repercusiones sobre cómo debe organizarse y estructurarse la automatización. Los detalles de CT afectarán la automatización solamente en cuanto a la concepción y el contenido de los sistemas computadorizados que se implanten. Concebir y hacer funcionar un sistema de computadora que trate de aspectos de CT no exigirá, como tal, un marco organizacional diferente que concebir y hacer funcionar un sistema de computadora en el RP.

150. Es verdad que en las fases de análisis de las actividades concretas y análisis de sistemas se necesita el conocimiento de cuestiones de CT, pero este tipo de conocimientos detallados se obtiene de los usuarios en el entorno de CT y no exige que la función de la OAU deba estar en la CT a fin de obtener este conocimiento. Otras direcciones de la OACI no tienen una función de ofimática independiente, sino que cuentan con la función central. Y aun cuando la TCB actualmente tiene una gran necesidad de automatización, el principio básico se mantiene[96].

151. En el pasado, se ha hecho mucho esfuerzo - y gastado muchos recursos - en los elementos de automatización de la OACI[97]. Actualmente, existen dos sistemas generales o plataformas de soporte lógico totalmente separados (aunque recientemente varias iniciativas han sugerido una cooperación más estrecha) y hay, sin duda, áreas en las que sería muy beneficioso una mayor cooperación. Una función OAS única para toda la OACI facilitaría la identificación de esas áreas y la implantación de una estrategia común para la tecnología de la información. Puede decirse que en algunas áreas la TCB está más avanzada en la utilización de la tecnología de la información y, en consecuencia, en cierta medida se le garantice que sus necesidades se tengan muy en cuenta en una estrategia común.

152. Una razón definitiva para una función de tecnología de la información única es la implantación del sistema de medición de costes[98]. Para que un sistema como éste sea técnica y financieramente posible tendrá que ser computadorizado. Tendría que estar plenamente integrado en todos los sistemas existentes, como corresponda, y exigiría tal cooperación que unidades

de tecnología de la información separadas e independientes - cualquiera sea su grado de coordinación formal - obstaculizarían seriamente la implantación y utilidad de tal sistema. Y la OACI no podría permitírselo en esta etapa.

e. Subsección de telecomunicaciones y registros

153. Una última función específica en la TCB es la Subsección de telecomunicaciones y registros. La labor de esta subsección puede estar separada en una función de apoyo que preste servicios tanto a la TCB como al RP (telecomunicaciones) y una función que preste servicios solamente a la TCB, es decir, la función de registros. Esta última función es claramente una función de apoyo administrativo relacionada solamente con la CT y, en consecuencia, debería permanecer dentro de la CT como parte de la sección de apoyo.

154. La función de telecomunicaciones ha sido orgánicamente asignada a la TCB porque más del 90% del trabajo, en términos de telecomunicaciones, se relaciona con la CT[99]. Sin embargo, esta función queda comprendida en el principio de que no es una función específica relacionada con la CT - no exige conocimientos específicos de CT - y, en consecuencia, debería ser en principio una función del RP, con el correspondiente cálculo de costes para la CT como parte del programa de medición de costes.

155. Una transferencia de las telecomunicaciones a los servicios administrativos del RP colocaría esta función donde pertenece, desde el punto de vista conceptual, operacional y de gestión. En el mundo actual, las telecomunicaciones raramente pueden estar separadas de la tecnología de la información como tal y aunque el flujo del trabajo y el método de trabajo en las telecomunicaciones y en la ofimática son diferentes, una transferencia de las telecomunicaciones al RP facilitaría la exploración de las posibilidades de restructurar las telecomunicaciones utilizando métodos modernos y de avanzada[100].

156. Un problema evidente que plantea la separación de las telecomunicaciones de los registros es que se quiebra el enlace natural entre el movimiento de las comunicaciones y la necesidad de registrar estas comunicaciones que se relacionan con determinados ficheros en la organización. Sin embargo, esto es únicamente un problema en el sentido físico, de tener que desplazar los elementos de comunicación. Si las comunicaciones se registran centralmente, por ejemplo, en un sistema computadorizado de ficheros, la identificación puede efectuarse a medida que las comunicaciones se transmiten o reciben y la documentación física - que en el futuro, con el advenimiento de la oficina "sin papeles", debería disminuir de todas maneras - puede seguir cuando corresponda.

157. La decisión de separar estas dos subfunciones de telecomunicaciones y registros tendría que basarse en un análisis extenso de los métodos de trabajo y de la carga de trabajo, para determinar exactamente qué es práctica y económicamente factible.

4. Sugerencia para un futuro organigrama de la Dirección de cooperación técnica

158. La nueva estructura de la organización de la TCB que se propone deberá tener en cuenta el cambio en las funciones y el enfoque. Tendrá que ser

apropiada para fortalecer la capacidad de planificación y programación de la OACI, destacando el punto de que la planificación y programación para el análisis sectorial y la formulación de políticas son tan importantes como los aspectos operacionales.

159. Para destacar esto, se propone una estructura compuesta de la Sección de planificación y programación (PPS), la Sección de actividades de las misiones (FOS) y la Sección de apoyo operacional (OSS).

160. La Sección de planificación y programación es la función de planificación y programación examinada en los párrafos 118-122. Debería ser una subdirección independiente para destacar la importancia de este aspecto de las actividades de CT.

161. La Sección de actividades de las misiones es la estructura descrita en los párrafos 132 y 133 sobre las actividades generales de las misiones y como tal es la sucesora de la antigua Subdireción de actividades relacionadas con las misiones, salvo en lo que respecta a la estructura única y general en vez de subdivisiones en secciones regionales. Una parte de esta subdirección está constituida por los oficiales de ejecución. Dependiendo de su número - es decir, si son más de cinco o seis - podrían crearse secciones separadas para varias funciones o regiones bajo la dirección de un oficial de ejecución superior. Un principio básico de gestión es que no deberían depender directamente de una persona más de cinco o seis personas.

162. Los oficiales de asesoramiento o apoyo deberían estar organizados en una sección de apoyo operacional separada para prestar apoyo a todas las actividades de CT, y no meramente a las actividades de las misiones, aunque tenga una perspectiva predominante respecto a estas últimas. Todos los oficiales de asesoramiento y otras funciones de apoyo directamente relacionadas con las actividades de CT - tales como la Oficina de presupuestos del programa despojada de todas las funciones financieras relacionadas con proyectos y programas ajenos a las misiones - estarán aquí.

163. Para ilustrar estos principios, puede explicarse el organigrama del Anexo III. En este organigrama, la OAU, la parte de telecomunicaciones de la Subsección de telecomunicaciones y registro así como las funciones financieras ajenas a las misiones de la PBO se transfieren a las partes apropiadas del RP.

164. Este organigrama tiene la finalidad de ilustrar los principios sugeridos que sustentan la restructuración; no es definitivo y se espera que el análisis general inicial de las funciones de trabajo que se propone - combinado con nuevas consideraciones estratégicas y otros aspectos importantes tales como becas, utilización de expertos asociados y voluntarios, revisión y actualización de documentos, y un flujo más apropiado de la información hacia y desde las oficinas regionales - proporcione la base para un examen y análisis más a fondo, a fin de lograr la estructura organizacional óptima, dadas las circunstancias cambiantes y la necesidad de adoptar un enfoque diferente para el programa de CT de la OACI.

IV. RESUMEN DE LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

165. Las actividades de cooperación técnica de la OACI han llegado a un punto decisivo y los persistentes déficit anuales de las operaciones regitradas durante los últimos años son sólo un síntoma de cambios subyacentes fundamentales. El PNUD y el resto del sistema de las Naciones Unidas están llevando a cabo revisiones importantes en la forma en que proporcionan la cooperación técnica. Hay ahora muchos más organismos gubernamentales, privados y de investigación que compiten y están deseosos de proporcionar todo tipo de servicios, inclusive cooperación técnica, a los gobiernos de los países en desarrollo. Y el contexto político económico, tanto mundial como en sectores tales como el de la aviación civil, pueden continuar siendo bastante volátiles e impredecibles.

166. Las actividades de cooperación técnica de la OACI aún no han reaccionado de forma coherente ante estos cambios. La inspectora encontró que las anteriores actividadas de la OACI eran muy difíciles de evaluar debido a la falta de objetivos, estrategia, examen, evaluación y seguimiento del programa. Sin embargo, es más importante el modelo prevaleciente de la asistencia de la OACI - proyectos de expertos ad hoc a largo plazo - es cada vez menos pertinente para los nuevos requisitos para la cooperación técnica que están estableciendo los organismos de financiamiento.

167. La cooperación técnica parecería ser una parte bastante importante de la labor general de la OACI, como lo es en otros organismos del sistema de las Naciones Unidas. El Artículo 44 del Capítulo VII de la Parte II del Convenio sobre Aviación Civil Internacional (sexta edición, 1980) entre otras cosas establece que:

> "Los fines y objetivos de la Organización son desarrollar los principios y técnicas de la navegación aérea internacional y fomentar la organización y el desenvolvimiento del transporte aéreo internacional para:
>
> a) Lograr el desarrollo seguro y ordenado de la aviación civil internacional en todo el mundo;
>
> b) ...
>
> c) Estimular el desarrollo de aerovías, aeropuertos e instalaciones y servicios de navegación aérea para la aviación civil internacional;
>
> d) Satisfacer las necesidades de los pueblos del mundo respecto a un transporte aéreo seguro, regular, eficaz y económico;
>
> e) ...
>
> f) Asegurar que se respeten plenamente los derechos de los Estados contratantes y que cada Estado contratante tenga oportunidad equitativa de explotar empresas de transporte aéreo internacional;
>
> g) ...

h) Promover la seguridad de vuelo en la navegación aérea internacional;

i) ..."

168. Sin embargo, en el informe de octubre de 1990 al Consejo sobre el futuro de la cooperación técnica se observaba que "nunca se consideró seriamente la posibilidad de armonizar el programa con los objetivos generales de la OACI". En el informe se expresaba también que, si un examen más a fondo indicase que el propósito del programa forma parte de estos objetivos, entonces sería oportuno "integrarlo en la estructura y actividades globales de la Organización". El Subgrupo de trabajo sobre asistencia técnica de la OACI reconoció también a principios de 1991 que en el futuro "se debe adoptar un planteamiento más positivo, imaginativo y competitivo" y que los cambios en las prácticas y actitudes administrativas serán "un requisito previo esencial" para que el programa de CT de la OACI tenga éxito en el futuro (véanse los párrafos 36-37 y 16).

169. Por todas estas razones, en este estudio la inspectora ha mirado hacia el futuro y no hacia las actividades pasadas. Ella también hace suyo el pensamiento básico expresado en el estudio Brown de que la OACI no debería ser una excepción en el sistema de las Naciones Unidas. Como en el caso de otros organismos, la OACI tiene un sector de interés mundial e independiente, y sus objetivos fundamentales pueden alcanzarse para ayudar a los países en desarrollo a desempeñar plenamente su papel para fomentar la organización y el desarrollo del transporte aéreo internacional seguro, regular y eficaz.

170. Parece que esta responsabilidad hace que la OACI no solamente tenga que estimular la adopción de medidas, sino que también tenga que ayudar activamente a todos los Estados contratantes a cumplir con sus obligaciones respecto a este sistema internacional. Esto significaría también que la organización proporciona los conocimientos y capacidades del programa regular - aun cuando sólo sea modestamente - para apoyar su programa de cooperación técnica. La OACI debe decidir por sí misma qué relación expresa y qué prioridad tiene el programa de cooperación técnica dentro de las actividades generales de la organización. Cualquiera sea la prioridad de los niveles de financiamiento, sin embargo, la OACI debería tratar de organizar un programa de cooperación técnica que emplee al máximo los limitados recursos disponibles para satisfacer de la mejor manera posible las necesidades de todos los Estados contratantes.

171. Basándose en su examen y suponiendo que la OACI establecerá ahora claramente criterios, prioridades y la condición para la cooperación técnica, la inspectora llega a la conclusión de que la OACI necesita actividades de cooperación técnica más actualizadas y más dinámicas. El cambio debería comenzar con procedimientos que permitan a la OACI transformar sus actividades fragmentadas de antes en un programa de cooperación técnica coherente y bien elaborado que pueda ajustarse y mejorarse continuamente en el futuro.

RECOMENDACION UNO: La OACI debería adoptar las siguiente medidas para establecer un conjunto integrado de métodos para su programa de cooperación técnica:

a) desarrollar sistemáticamente una postura de cooperación técnica mucho más competitiva (párrafo 30);

b) como prioridad urgente, preparar y adoptar un programa estratégico básico (párrafo 47);

c) llenar el puesto existente de especialista en evaluación, como punto central para efectuar de forma estructurada la supervisión, la evaluación, el análisis, los informes y el seguimiento del programa (párrafo 58);

d) incluir ciertos temas de información en las deliberaciones periódicas de su nuevo Comité de cooperación técnica, centrándose en los resultados logrados y en las nuevas oportunidades (párrafo 64).

172. El establecimiento de estos cuatro métodos en el programa es esencial pero no suficiente para un programa de cooperación técnica de la OACI más fuerte en el futuro. Puesto que nada en una organización puede funcionar sin gente, los métodos de estrategia, examen y supervisión deben ir acompañados por el desarrollo de una organización que funciona mejor que sus competidores y, puesto que las circunstancias siempre cambian y el trabajo nunca se completa esta nueva estructura para la organización de la CT de la OACI debe ser una estructura flexible y capaz de reaccionar rápidamente, que permita que la gente y el funcionamiento de la organización continúen mejorando. La estructura específica de la organización dependerá, en consecuencia, de los detalles de la estrategia básica del programa y debe cambiar cuando la estrategia cambie.

RECOMENDACION DOS: La OACI debería desarrollar un plan de organización basado en la nueva estrategia del programa de cooperación técnica y en un examen global de los métodos de trabajo del programa de cooperación técnica relacionados con la nueva estructura del programa. La inspectora opina que al establecerse el plan de organización, deben considerarse las importantes cuestiones de organización y funciones que siguen:

a) Integración entre el programa regular y el programa de cooperación técnica por medio de la creación de un presupuesto único, a fin de eliminar barreras innecesarias en el funcionamiento y la creación de grupos especiales o comités interdepartamentales entre el programa regular y el programa de cooperación técnica a fin de promover la participación y la responsabilidad directas de toda la organización respecto a las iniciativas de cooperación técnica (párrafos 70-104).

b) La ventaja comparativa operacional de la Dirección de cooperación técnica es la cooperación técnica y, en consecuencia, en la estructura organizacional y administrativa de la Dirección solamente debería haber funciones y aspectos directamente relacionados con la cooperación técnica. Las funciones que no exijan una especialización específica de cooperación técnica deberán ser desempeñadas por las funciones similares del programa regular (párrafos 108-109 y 132-157);

c) La capacidad de planificación, programación y análisis de la cooperación técnica debe tener gran importancia en la creación de una sección o función específica responsable de proporcionar la capacidad de planificación y programación apropiada, inclusive la capacidad de desarrollar la capacidad nacional, el análisis sectorial y los pronósticos apropiados (párrafos 110-122);

d) La flexibilidad operacional debe obtenerse reconsiderando los niveles de coordinación de las funciones. Es indispensable que cuando la magnitud del programa cambie, la capacidad de la organización cambie en consecuencia. En las circunstancias actuales, puede ser apropiado implantar en la Sede una organización menos rígida de acuerdo con criterios globales y de funcionamiento en vez de secciones regionales, apoyada por la descentralización de más funciones para los niveles regionales, como la "primera línea" de la cooperación técnica de la OACI (párrafos 123-135).

e) En cada uno de estos aspectos, el objetivo debería ser simplificar y fortalecer las actividades de cooperación técnica por medio de tecnología, estructuras y sistemas mejorados. Al mismo tiempo, los intereses y preocupaciones del personal de la OACI deberían ser plenamente considerados, puesto que sus especializaciones, dedicación y espíritu de trabajo, son los recursos básicos esenciales para un programa de cooperación técnica eficaz de la OACI para el futuro.

ANEXO 1: COMPONENTES DE LOS GASTOS DE APOYO SEÑALADOS POR LA DCI (JIU/REP/77/6)

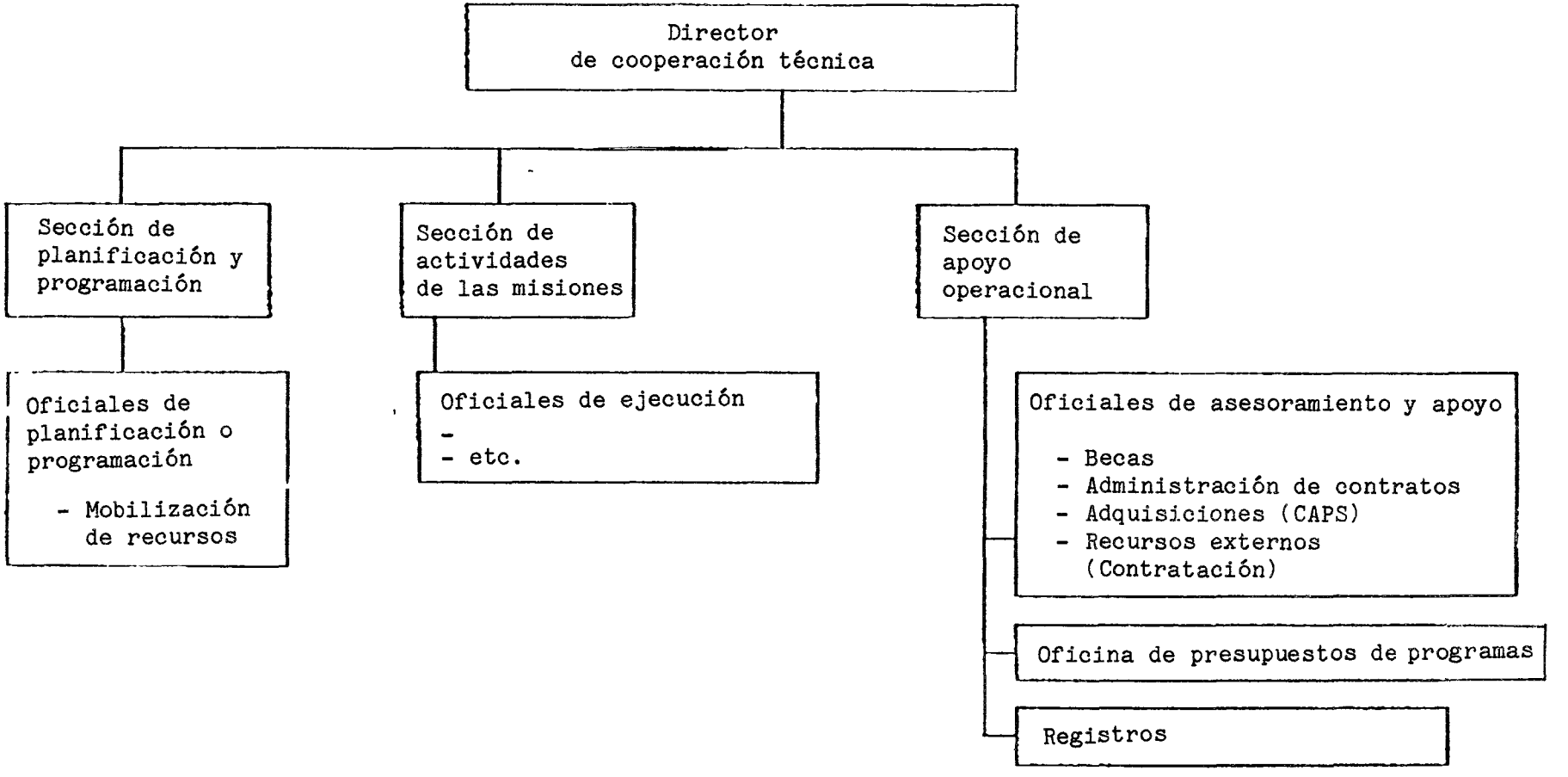
1. Gastos de apoyo a los programas	2. Gastos de apoyo a los proyectos
(Los gastos de apoyo a los programas se definen como la parte de los gastos de apoyo dedicados a las funciones de cooperación técnica que no están directamente relacionadas con proyectos determinados, pero que surgen de la competencia y la capacidad inherantes a una organización en su esfera particular de actividad.)	(Los gastos de apoyo a los proyectos se definen como la parte de los gastos de apoyo que está relacionada directamente con proyectos determinados.)
a) Dirección general, gestión y servicios jurídicos; b) Participación en la planificación de los programas, planificación por países, estudios sectoriales, etc.; c) Investigación en cuestiones relativas al desarrollo; d) Servicios de documentación técnica; e) Participación en reuniones intergubernamentales y entre organismos sobre actividades de cooperación técnica; f) Redacción, traducción e impresión de documentos no relacionados con proyectos determinados; g) Presupuestación global y tareas de contabilidad para el PNUD; h) Información pública sobre actividades de cooperación técnica.	a) <u>Apoyo técnico a los proyectos</u> - Participación en la planificación de proyectos; - Apoyo técnico y supervisión de expertos y consultores; - Asesoramiento sobre programas de capacitación; - Asesoramiento sobre especificaciones para equipo; - Informes técnicos, inclusive la preparación de informes; - Participación en la evaluación y la revisión de proyectos y la planificación de actividades complementarias.
	b) <u>Apoyo administrativo a los proyectos</u> - Contratación de expertos y consultores; - Administración de cuestiones de personal relativas a expertos y consultores; - Compra de equipo e inventarios; - Capacitación y administración de becas; - Administración de subcontratos; - Presupuestación y contabilidad de proyectos; - Administración de componentes diversos.

ANEXO 2: NUEVAS DISPOSICIONES DEL PNUD SOBRE GASTOS DE APOYO - LISTA ILUSTRATIVA DE SERVICIOS

PROGRAMA REGULAR	SERVICIOS DE APOYO TECNICO		APOYO ADMINISTRATIVO Y OPERACIONAL PARA PROYECTOS
	NIVEL DE PROGRAMAS (TSS 1)	NIVEL DE PROYECTOS (TSS 2)	
Compilación, análisis y difusión de información	Análisis sectorial e identificación de necesidades	Identificación de proyectos	Obtención de la aprobación del gobierno/selección de candidatos
Memoria institucional	Asesoramiento y apoyo directos a los gobiernos y a las oficinas regionales del PNUD, previa solicitud	Concepción y formulación detallada de proyectos	Aspectos administrativos de los nombramientos
Evaluaciones sectoriales y temáticas de los proyectos (a nivel regional y global)		Supervisión de la ejecución de proyectos	Disposiciones sobre viajes/dietas de los expertos
Reuniones intergubernamentales y entre organismos	Elaboración de programas integrados específicos para sectores y específicos para subsectores y estudios conexos	Evaluación de proyectos	Administración de becas
Planificación estratégica			Mantenimiento de registros para equipos
Dirección general, gestión y servicios jurídicos	Programas nacionales/ exámenes sectoriales		Venta de equipos y suministros
	Evaluaciones sectoriales o temáticas		Mantenimiento de registros de contabilidad
Investigación en cuestiones de desarrollo			Información sobre asuntos administrativos
			Evaluación y selección de candidatos para empleos de expertos y consultores
			Preparación de documentos vinculantes para subcontratos, evaluación técnica de ofertas y selección de subcontratistas
			Evaluación de candidatos presentados por los gobiernos para becas y selección de instituciones de capacitación adecuadas

NOTA: Los elementos en cursiva los propone la DCI basándose en Components of Support cost as identifies by JIU
FUENTES: Documento DP/1991/25 del PNUD y Decisión 90/26 (anexo) del Consejo de Administración del PNUD, JIU/REP/77/6.

ANEXO 3: ESQUEMA PARA LA NUEVA ORGANIZACION DE LA DIRECCION DE COOPERACION TECNICA



Notas:

- Telecomunicaciones, parte de telecomunicaciones y registros, pasa al RP
- Ofimática pasa al RP

NOTAS:

Capítulo I

1. "Atribuciones para el examen del programa de cooperación técnica por parte de la DCI", Doc PRES AK/260 A1/16.1.1.91 de la OACI, del 2 de mayo de 1991.

2. Crítica de los déficit anuales del Fondo de gastos administrativos y de los servicios operacionales (AOSCF) del Programa de cooperación técnica de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), JIU/REP/91/6 de octubre de 1991.

3. "Informe al Consejo del presidente del Grupo de trabajo plenario ad hoc sobre asistencia técnica", notas C-WP/8882 del 7/6/89 y C-WP/8993 del 8/3/90 de la OACI, y las correspondientes notas de estudio TA-WG, e

   "Informe provisional presentado al Consejo por el presidente del Grupo de trabajo plenario ad hoc sobre cooperación técnica - Futura función del programa de cooperación técnica de la OACI", nota C-WP/9302 del 9/5/91 y las notas de estudio e informes correspondientes de la OACI.

4. "Informe del Secretario General acerca de la composición, utilización y funcionamiento de la Dirección de asistencia técnica" (con Adjunto 1, "Estudio de las operaciones de asistencia técnica de la Organización de Aviación Civil Internacional" por G. Arthur Brown, abril de 1990), nota de estudio C-WP/9110, del 30/5/90 de la OACI.

5. Idem, Anexo 5.

Capítulo II

6. "Examen de política: la función del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en el decenio de 1990 - El PNUD y el desarrollo mundial en el año 2000. Informe del administrador" PNUD, Doc. DP/1989/14 del 9 de mayo de 1989.

7. "La función del PNUD en el decenio de 1990", decisión del Consejo de administración del PNUD 89/20, del 30 de junio de 1989.

8. "Revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el Desarrollo", Resolución de la Asamblea General 44/211, del 22 de diciembre de 1989.

9. "Función del programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en el decenio de 1990", nota de estudio de la OACI TA WG-WP/5, del 16/11/89, Secciones 2 y 6.

10. "Gastos de apoyo de los organismos - nuevas disposiciones", nota de estudio de la OACI - C-WP/9032 del 28/2/90, párrafos 1, 2, 5, 14 y 15

11. "Informe del Secretario General acerca de la composición...", Doc op. cit., párrafos 24-29, 31-32.

12. "La función del Programa de asistencia técnica de la OACI en el futuro", nota C-WP/9140 de la OACI, del 4/10/90 párrafos 3 y 4.

13. "Informe provisional al Consejo...", op. cit. Nota de discusión Núm. 1 relativa a la nota C-WP/9140, Primer informe provisional, párrafos 1-2, 20, y C-WP/9302.

14. Informes del administrador del PNUD: "National Execution", Doc DP/1991/23 del 13 de mayo de 1991; "Agency support costs", DP/1991/7 del 24 de enero de 1991; y "Support cost successor arrangements", DP/1991/25 del 20 de mayo de 1991; y
"Governing Council Decisions: National Execution, 91/27 del 21 de junio de 1991 y Gastos de apoyo de los organismos - nuevas disposiciones", 91/32, del 25 de junio de 1991.

15. United Nations System Cooperation with multilateral, financial institutions, Parte I: Performance and innovation challenges; Parte II: Examples of fresch approaches, JIU/REP/92/1 de enero de 1992.

16. The United Nations in development: Reform issues in the economic and social fields; A Nordic perspective: Final report by the Nordic UN project, Almqvist and Wiksell Internacional, Estocolmo, 1991.

17 Effectiveness of multilateral agencies at country level: Case study of 11 agencies in Kenya, Nepal, Sudan and Thailand, preparado para Danida por COWI Consult, Ministerio de Asuntos exteriores, Copenhague, 1991, (más 10 individuos), informes de estudios de casos sobre las actividades operacionales de PNUD, UNICEF, FAO, OIT, OMS, ACNUR, el Banco Mundial, el Banco de Desarrollo Africano y Asiático, y la Comunidad Europea).

18. Report on technical co-operation activities of the International Telecommunication Union, JIU/REP/86/4 de mayo de 1986.

19. The missing link: Report of the Independent Commission for World-Wide Telecommnunications Development, UIT, Ginebra, diciembre de 1986.

20. Tomorrow's ITU: The challenges of change: Report of the High-level Committee to Review the Structure and Functioning of the International Telecommunication Union, (UIT, Ginebra, abril de 1991.)

21. Telecommunications Development World wide: The Telecommunications Development Bureau at your service, BDT, Unión Internacional de Telecomunicaciones, agosto de 1991, Ginebra.

22. Como se resumió anteriormente en el informe del Grupo de trabajo plenario ad hoc sobre asistencia técnica de la OACI, sobre financiamiento externo, nota TA WG/WP/2 del 19/10/88, pero que recientemente se ha alentado más el primer informe provisional del Subgrupo de trabajo sobre asistencia técnica de 1991 (veáse párrafo 19).

23. Véase por ejemplo, Economic Commission for Africa: Annual report 18 April 1989 - 19 May 1990, Economic and Social Council Official Records, 1990. Suplemento Núm. 13, E/1990/42, páginas 51-52.

24. United Nations system co-operation with multinational financial institutions, op. cit., Parte I, párrafo 108, Recomendación 1.

25. The United Nations in development: Reform issues, op. cit., páginas 18-19, 61-67.

26. Effectiveness of multilateral agencies, op. cit. páginas xi-xii.

27. "Gastos de apoyo de los organismos - nuevas disposiciones", decisión del Consejo de Administración del PNUD 91/32, del 25 de junio de 1991, párrafos 1-3 y 12-14.

28. "Support costs: successor arrangements: Report by the Administrator", PNUD, documento DP/1991/25, del 20 de mayo de 1991, párrafos 11-38.

29. "Agency support costs: Report by the Administrator", PNUD, documento DP/1991/7 del 24 de enero de 1991, párrafos 9-13 y páginas 23-28.

30. "National execution: Report of the Administrator", PNUD, documento DP/1991/23 del 13 de mayo de 1991, párrafos 26-29.

31. "La función del programa de asistencia técnica de la OACI en el futuro", op cit., párrafo 4.1.

32. "Preparación de un plan estratégico para superar los retos principales a los que se enfrenta la aviación civil", C-WP/9307 del 30/5/91, y adendos, y "Primer informe presentado al Consejo por el grupo de trabajo del Consejo para la elaboración de un plan de acción estratégico", C-WP/9427 del 28/11/91.

33. Por ejemplo, "Evolución de la cooperación en materia de desarrollo de la OACI - Asia/Pacífico" en la Revista de la OACI de abril de 1990 y "Strategy document for planning of the UNPD Fifthy Inter-Country Programme in the Asia/Pacific Region 1992-1996", Proyecto OACI RAS/86/154, septiembre 1990.

34. Strategy for maritime training, Organización Marítima Internacional, mayo de 1988.

35. An evaluative assessment of the technical co-operation activities of the International Maritime Oganization in relation to maritime training, JIU/REP/89/3 de marzo de 1989.

36. "TRAINAIR", TA WG-WP/7 del 8/1/90

37. An evaluative assessment ... op. cit., Capítulo VIII, y United Nations system cooperation ... op. cit., Parte II, Capítulo II.E.

38. United Nations system co-operation ... op. cit., Parte I, Capítulo VII, y Parte II, Capítulo IV.D.

39. "Informe del Secretario General acerca de la composición ...", op. cit., Adjunto 1, párrafos 16-20, 24(B).

40. A strategy-based senior management structure for the United Nations Development Programme, adjunto al documento DP/1991/50 del PNUD, del 25 de marzo de 1991, y
"Comments of the Administrator on the management consultants' report", DP/1991/51, del 25 de abril de 1991.

41. "Informe del Secretario General acerca de la composición ..." op. cit., Adjunto 1, párrafos 22, 23(C), 26(A) y recomendaciones (h) y (q).

42. "Estructura, operaciones y funcionamiento de la Dirección de asistencia técnica - la OACI debería proporcionar los recursos para las evaluaciones", C-WP/9141 del 22/8/90.

43. Third report on evaluation in the United Nations system: Integration and use, JIU/REP/85/11 de octubre de 1985, páginas 2-3, 34-35.

44. Status of internal evaluation in organizations of the United Nations System, JIU/REP/85/10 de octubre de 1985, Capítulo XII.

45. Report on technical co-operation activities of the ITU... op. cit. Capítulo IV y página 31.

46. Telecommunications development worldwide... op. cit., página 12.

47. "Note on the establishment of an internal evaluation system in the International Maritime Organization", JIU/NOTE/87/1, de abril de 1987.

48. "Technical co-operation: its evolution and evaluation: Some issues for consideration", Oficina Central de Evaluación, PNUD, diciembre de 1987.

49. UNPD Governing Council Decisiones del Consejo de Administración del PNUD 88/18 "Implementation of measures to improve programme and project quality" del 27 de junio de 1986, 87/13 "Programme and project quality" del 18 de junio de 1987, 88/17 "Programme and project quality" y 88/19 "Agency accountability" del 1 de julio de 1988.

50. Consejo de Administración del PNUD, decisiones 91/25 "Evaluation" del 21 de junio de 1991 y 91/32 "Support costs successor arrangements" del 25 de junio de 1991, y "Support cost successor arrangements", op. cit., páginas 9-15, 34.

51. "Evaluation: Report of the Administrator", PNUD, document DP/1991/22, del 15 de marzo de 1991, páginas 10-12, 14.

52. "Organization of TAB: 1.2, Functions of the Evaluation Office", TAAM 1 del 6/4/88, página 4.

53. The United Nations in development, op. cit. páginas 14-20.

54. Effectiveness of multilaeral agencies at country level, op. cit., páginas i, vii, viii.

55. "Creación de un Comité de cooperación técnica", nota C-WP/9328 del 31/5/91.

56. United Nations system co-operation with multilateral financial institutions, op. cit., Parte II, Capítulo III, "Operational reviews".

Capítulo III

57. No se han presentado documentos de planificación estratégica que tratasen estos aspectos como lo requirió el DCI. Cuando se les preguntó a los oficiales de la OACI respecto a esto, la respuesta era que los planes regionales de navegación aérea son los únicos documentos de planificación estratégica como tal, aun cuando dichos planes tienen un enfoque muy diferente del tipo de planes estratégicos de los que se trata aquí. De hecho, en la nota de estudio C-WP/9194 de la OACI se dice expresamente que nunca se ha llevado a cabo una planificación estratégica de este tipo.

58. Había un "exceso en las entradas de gastos de apoyo, debido al alto nivel de ingreso de los fondos fiduciarios, especialmente en Arabia Saudita. Esto creaba una situación en que el coste de proporcionar apoyo a proyectos adicionales (el "coste marginal") era menor que el ingreso de apoyo adicional obtenido de estos proyectos adicionales (el "ingreso marginal").

59. Para este estudio se consultaron más de 60 funcionarios del RP y de la TCB, tanto en la Sede como en las oficinas regionales: a todos se les preguntó de una forma u otra respecto a este tema y todos en general estuvieron de acuerdo sobre este punto.

60. Este era particularmente el enfoque del primer estudio, donde en el proceso de confiar datos, se recibieron respuestas muy diferentes e incompatibles, tanto respecto al contenido como a la metodología.

61. Las cifras reales no estaban disponibles para la DCI a pesar de que dicha información está disponible dentro de la organización; las tramitaciones exigirían remontarse a los legajos históricos, puesto que no existe ningún sistema de información estructurado, básico y general.

62. Varios funcionarios de la OACI, tanto en la Sede como en las oficinas regionales, confirmaron esto, indicando al mismo tiempo que los planes regionales de navegación aérea constituían la base fundamental para la labor de la OACI.

63. Varios funcionarios del PNUD señalaron expresamente este último punto, sugiriendo que la OACI debería concentrarse más en preparar reseñas apropiadas de los programas de los países, que cubran los aspectos estratégicos de la aviación en un país dado.

64. Las notas de estudio que se refieren a estos aspectos están bien tratadas en el primer informe de la DCI sobre el programa de CT de la OACI (JIU/REP/91/6).

65. Esta base común no existe ahora, como lo señalaron altos funcionarios de la OACI responsables de aspectos de finanzas y de administración, tanto en el RP como en la TCB (C/FIN, C/ADM y C/PBO-TCB), y no es una cuestión del RP por oposición a la TCB, puesto que, aun los funcionarios dentro del RP (C/FIN y C/ADM) y de la TCB (C/PBO-TCB y C/OAU-TCB), no están de acuerdo entre sí respecto a la base común.

66. Este punto lo destacaron muchos oficiales, inclusive casi todos los de la TCB y algunos del RP, al punto que parecía una lección bien aprendida para justificar cualquier falta de cooperación.

67. De un examen de las extensas notas que tomó la DCI durante las entrevistas y las consideraciones relativas a este informe y al primer informe resulta evidente que no podría demostrarse ninguna diferencia fundamental verdadera en las funciones.

68. Un ejemplo de la falta de comprensión era que parte de las finanzas del RP dejaba de pagar al personal de las misiones más rápido que al personal de la Sede, lo que significaba más dificultades para los familiares del personal de las misiones que estaban en su país. Trató de hacerse aparecer una cuestión importante, pero sugiere simplemente que debe promoverse una mayor conciencia de las repercusiones particulares de la labor de CT.

69. Esta comparación es parte de un examen global oficioso de la DCI respecto a las actividades de CT de los organismos de las Naciones Unidas. La información particular se basa en las Tablas A.1 y A.2 del Doc DP/1990/72 del PNUD, en que la OACI y la OMI aparecen como los únicos organismos de ejecución del PNUD que no tienen fuentes o fondos del RP (el PNUD/OSP y el CCI tampoco reciben fondos del RP, pero estas entidades no tienen un programa regular por definición; la Organización Mundial del Turismo es un organismo de ejecución del PNUD, pero no forma parte del sistema de las Naciones Unidas). En la OMI, sin embargo, un 50% del total de los gastos de apoyo para CT se cubren con el RP, lo que significa meramente un enfoque diferente respecto a la plena integración conceptual.

70. Del examen global interno de la DCI sobre la estructura, organización y enfoque de los programas de CT de los organismos del sistema de las Naciones Unidas, op. cit.

71. Las cuestiones de este debate se han examinado suficientemente en el primer informe de la DCI sobre el programa de CT de la OACI (JIU/REP/91/6).

72. Las medidas adoptadas para este reconocimiento pueden ser la reciente introducción en el programa de trabajo y presupuesto para 1993-1995 de un elemento de CT como parte del subprograma de apoyo técnico en cada programa principal o dirección de la OACI (C-WP/9350). No sabemos aún si esto es meramente un ritual o la aplicación de un esquema sin tener en cuenta cómo se perciben realmente los aspectos de CT en el correspondiente programa y que prioridad reciben. Una indicación de que éste puede ser el caso, es que el formato del programa del documento es el formato estándar oficial de las Naciones Unidas. Esto es recomendable para los fines de la

comparación y de la transparencia, pero más bien es inconsecuente si, como en este caso, un nuevo análisis sugiere que la verdadera conexión entre los elementos del programa y los resultados no está declarada que es el único propósito del ejercicio - o bien no está hecho de forma que pueda llevarse a cabo una gestión por objetivos.

73. La OACI examinó los principios de la DCI sobre los gastos de apoyo en varios documentos de la TCB (por ejemplo, C-WP/9217), pero solamente en el contexto del financiamiento de la creación de la TCB y no en términos de la integración conceptual y funcional entre el RP y la TCB.

74. La idea de sistemas de medición de costes fue introducida previamente por la DCI (por ejemplo, JIU/REP/74/7), pero en una época fue descartada por los organismos de las Naciones Unidas porque no se la consideraba factible. Sin embargo, desde entonces la evolución de la medotología de la medición de los costes, la aparición de sistemas de información eficientes y eficaces y la introducción de sistemas similares en muchos organismos basados en proyectos, tanto comerciales como gubernamentales, han hecho posible el funcionamiento de estos sistemas.

75. Esto es muy similar al sistema de "facturación por horas" utilizado en muchos organismos basados en los proyectos y en la recuperación total de los costes.

76. La OMPI ha estado funcionando con un sistema como éste durante un tiempo considerable y debería tener una experiencia valiosa para compartir.

77. Un coste verdadero que sería muy instructivo es el coste de prestar servicios al Consejo en cuestiones de CT. Las estimaciones oficiosas de varias fuentes dentro de la OACI sugieren que el 25% de todos los recursos de personal están indirecta o directamente consagrados a prestar servicios al Consejo sobre asuntos del RP. Este coste aparentemente alto puede constituir un problema específico de la OACI, porque la OACI es el único organismo del sistema de las Naciones Unidas con un órgano rector que sesiona permanentemente. Otros organismos tienen, como máximo, un órgano ejecutivo mucho más pequeño que se reúne varias veces al año, pero que no sesiona permanentemente como tal (por ejemplo, el Consejo Ejecutivo de la UNESCO y el Comité de Coordinación de la OMP).

78. El PNUD ha comenzado a fomentar un sistema único uniforme de medición de costes no solamente como un conjunto de principios, sino como un conjunto global completamente elaborado de un sistema administrativo automatizado.

79. Los documentos de la OACI proporcionados para la preparación del informe Brown así lo expresan.

80. La OMPI constituye un ejemplo de casos en que hay verdaderos organismos o entidades jurídicas diferentes dentro del organismo general se producen informes separados por los gastos de apoyo a los distintos convenios porque no todos los países miembros son miembros de todos los convenios.

81. Esto debería complementarse con una tarea de alta prioridad para la CT en la labor y los exámenes llevados a cabo en otras direcciones, de manera que en todas las direcciones de la OACI, la orientación venga desde los niveles superiores. Este aspecto lo destacaron muy firmemente muchos funcionarios de los niveles regionales.

82. Una de las últimas iniciativas o estudios de este tipo y que de alguna forma podría servir como punto de partida es el trabajo efectuado en 1985 para el grupo de trabajo sobre el examen de la plantilla apoyada por el AOSCF fuera de la TAB (informe del 22/11/85). Por lo menos incluía representantes de toda la organización y había logrado un terreno común, aunque nunca se había alcanzado un acuerdo definitivo y un beneficio máximo.

83. El centro de los debates respecto a qué hacer con el llamado déficit intrínseco se ha centrado totalmente alrededor de reducir el personal y cómo financiar una plantilla de base con, por ejemplo, apoyo del RP, sin preguntarse jamás si ya había el tipo y la estructura de personal apropiados.

84. La decisión de que la TCB dejara de tener sus propios aspectos técnicos aboliendo los TSS fue, en este contexto, muy apropiada, a pesar de las afirmaciones de que el conocimiento técnico del RP no está orientado a la CT (es decir, no tiene experiencia práctica). El conocimiento técnico debería residir en el RP; con cambios de actitudes y comprensión, puede llegar a orientarse a la cooperación técnica.

85. Esto podría tomar la forma de documentos de posición sobre cuestiones de TCB y orientaciones para tratar con otras fuentes de financiamiento que no sean el PNUD.

86. En la OACI, esto ha sido poco estudiado durante el examen de los niveles de la plantilla. En realidad, la DCI encontró solamente un documento en el que se trataba de alguna manera de este aspecto.

87. El Banco Mundial es un excelente ejemplo.

88. Se sugirieron factores obvios tales como relaciones en la región, conocimientos del idioma, etc., pero se trataba de competencias que no eran técnicas o profesionales, lo que califica más a la gente para trabajar predominantemente en una región en particular, antes que descalificarla para trabajar en otras regiones.

89. La DCI examinó estructuras organizacionales y niveles de coordinación de organizaciones tales como otros organismos de la ONU, la IATA, el Banco Mundial y organismos bilaterales con principios de rotación en la organización de sus asuntos exteriores y de cooperación para el desarrollo internacional.

90. El procedimiento y desarrollo del sistema de becas es, al menos según lo explicaron los usuarios y algunos técnicos o personas relacionadas con los sistemas, un ejemplo clásico de concepción y desarrollo de un sistema centralizado que anduvo mal. No se consultó adecuadamente a los usuarios,

la especificación correspondía poco a la realidad y la capacitación y el apoyo faltaban, de forma que cualquier parte del sistema que se haya implantado no se utiliza. En muchas oficinas regionales las cosas aún se hacen manualmente, al punto de que el 80% del tiempo del personal de los servicios generales financiado por el AOSCF se utiliza para administrar el programa de becas. Considerando que en 1991 las becas constituyeron solamente el 17% del total de los gastos de proyectos de CT (impresión del sistema computadorizado de información administrativa de la TAB, (30-8-91), es claro que hay algo que debe examinarse.

91. En varios documentos anteriores de la OACI se ha sugerido esto, más recientemente en los comentarios escritos respecto al proyecto del primer informe de la DCI.

92. Por ejemplo, en ofimática, la TCB ha sido tradicionalmente uno de los usuarios más asiduos y, en consecuencia, a determinado nivel podría justificar su propia operación.

93. Cualquier diferencia que se postule se deberá a la falta de integración y comprensión de las necesidades y requisitos específicos de las diferentes tareas e iniciativas. Un conjunto de prioridades adecuado y comunicado a través de toda la organización ayudaría mucho a eliminar las diferencias percibidas.

94. En términos de competencia, existen mecanismos similares dentro del sector de la aviación civil (por ejemplo, la IATA), y a menos que se promueva adecuadamente el sistema CAPS, podría perderse una fuente de ingresos posible.

95. El jefe de finanzas del RP debería saber, al igual que el principal funcionario de finanzas de toda la OACI, lo que está ocurriendo en la TCB en términos financieros así como en las otras direcciones; pero parece que en este caso no es así.

96. El argumento de la velocidad y la capacidad de reacción es, una vez más, un problema general debido a la falta de integración, conocimiento, familiarización y comprensión entre el RP y la TCB.

97. Estos esfuerzos han dado como resultado cierto aumento en la productividad, aunque parece ser evidente que el principal aumento de productividad que se esperaba obtener con la tecnología de información no se ha alcanzado plenamente. Es decir, completa descentralización de las tareas de automatización, al punto, por ejemplo, de que el autor del documento original lo redacta y procesa directamente en la computadora para evitar el gran trabajo de volver a dactilografiarlo. En general, y al igual que el resto del sistema de las Naciones Unidas, a menudo la OACI no ha considerado adecuadamente el hecho de que el uso (a diferencia de la concepción, el apoyo y el funcionamiento técnicos) de las computadoras y la tecnología de la información no es una tarea especializada que exija especialistas profesionales en terminología de la información, sino que es algo que debería ser parte de los instrumentos de trabajo de cualquier miembro del personal, al igual que la capacidad de utilizar una lapicera o un teléfono. La utilización de computadoras, inclusive el procesamiento de datos cuando corresponda, debería ser una parte integral de los métodos

de trabajo y no considerarse como una tarea separada de los mismos. Por ejemplo, si se compilan y procesan datos como parte del método de trabajo de una función particular o de determinado personal, esta misma función debería también, cuando se utilizan los datos, registrar y actualizar los datos. A menudo, se encuentra que los datos se compilan en una función, se registran manualmente - es decir, se escriben a mano - para completar un formulario para captar datos, que luego se envía a una función de procesamiento de datos que recién entonces incorporará los datos en el sistema de computadora. Esto puede ser un procedimiento costoso y molesto, provocando la acumulación de datos pendientes con los que la Organización no estará actualizada en sus conocimientos.

98. Por ejemplo, en el sistema de medición de costes de la OMPI se utiliza un sistema de computadora centralizado que exige un control y análisis central de las claves de asignación y distribución.

99. En las entrevistas con los funcionarios pertinentes de la OACI se ha sugerido esto, que confirman los comentarios basados en el análisis de la carga de trabajo realizado antes de la especificación de algunas de las aplicaciones de computadora en la TCB. (Lamentablemente, los datos básicos para esto no estaban disponibles y habían sido destruidos después de su utilización más inmediata.) No había datos actuales, imparciales e independientes para comprobar esta información.

100. Esos métodos de avanzada son conferencias entre computadoras, vídeo, conferencias, soportes lógicos de participación, etc.