



**Octava Reunión Plenaria Anual del Grupo Regional de Seguridad Operacional de la Aviación -
Panamérica (RASG-PA/8)**
Medellín, Colombia, 25 de junio de 2015

**Cuestión 4 del
Orden del Día:**

Informes de los Proyectos del RASG-PA

**4.3 Desarrollo de métricas para medir las fortalezas institucionales de
las autoridades de aviación civil**

**DESARROLLO DE MÉTRICAS DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LAS
AUTORIDADES DE AVIACIÓN CIVIL**

(Presentada por la Secretaría)

RESUMEN EJECUTIVO	
Esta nota de estudio presenta el borrador del informe sobre la métrica desarrollada para medir la fortaleza institucional a las AAC para su análisis y comentarios correspondientes.	
Acción:	La Reunión está invitada a comentar la información provista en esta nota de estudio.
<i>Objetivos Estratégicos:</i>	<ul style="list-style-type: none">• Seguridad Operacional
<i>Referencias:</i>	<ul style="list-style-type: none">• Reunión RASG-PA ESC/19 (Abril de 2014)• Reunión RASG-PA ESC/17 (Junio de 2013)• Reunión RASG-PA ESC/15 (Octubre de 2012)

1. Introducción

1.1. Durante la Decimoquinta Reunión del Comité Directivo Ejecutivo del Grupo Regional de Seguridad Operacional de la Aviación – Panamericana (RASG-PA ESC/15), realizada en Santiago de Chile el 21 de octubre de 2012; se planteó la importancia que tiene para la seguridad operacional la fortaleza institucional de una ACC. La debilidad institucional de una sola AAC puede generar un impacto negativo en toda una Región.

1.2. Es así que durante la Decimonovena Reunión del Comité Directivo Ejecutivo del Grupo Regional de Seguridad Operacional de la Aviación – Panamericana (RASG-PA ESC/19), realizada en Lima, Perú del 8 al 9 de abril de 2014, se aprueba la Decisión RASG-PA/ESC/19/5 - Elaboración de métricas para medir la fortaleza institucional de las autoridades de aviación civil; la cual da inicio al Proyecto para la elaboración de métricas para medir las fortalezas institucionales de las Autoridades de Aviación Civil.

1.3. Las tendencias de investigación a nivel mundial sobre fortaleza institucional de entidades reguladoras nacionales se enfocan en dos grandes paradigmas de acción: “independencia” y “capacidad” como atributos esenciales en el óptimo desempeño institucional.

1.4. En ese sentido y enfocando únicamente el paradigma de independencia; bajo la hipótesis de que a mayor independencia institucional, mejor desempeño organizacional; se identificó una metodología internacionalmente utilizada para medir la fortaleza de un regulador. Ésta se basa en un análisis científico social desarrollado por el PhD. Fabrizio Gilardi, que logra hacer un diagnóstico sobre los índices de independencia de las reguladoras gubernamentales.

1.5. La metodología desarrollada por Gilardi, argumenta la **delegación de las tareas regulatorias en favor de agencias independientes** como condición necesaria para una mayor credibilidad de las instituciones regulatorias gubernamentales. Por tanto, la independencia de las agencias reguladoras está medida a través de las siguientes 5 grandes variables:

- Estatus del Jefe de la Agencia
- Estatus de la Junta Directiva
- Relación entre: Agencia, Gobierno y Parlamento
- Autonomía financiera y **organizacional**
- **Competencias** Regulatorias

1.6. Esta metodología se despliega en una encuesta de 21 preguntas cuyas respuestas ponderadas y luego promediadas, crean un “índice de independencia” como diagnóstico organizacional.

2. Análisis

2.1. La visión del proyecto del RASG-PA es dar los pasos iniciales para generar una métrica reconocida globalmente, sobre el nivel de fortaleza institucional de una autoridad de aeronáutica civil, entendiendo que, a mayor fortaleza institucional, se lograría mejoras en la seguridad operacional de la aviación.

2.2. Como se indicó anteriormente, para este estudio se utilizó una herramienta probada a nivel mundial que es el Método de Gilardi; el cual se basa en realizar una encuesta a las Agencias reguladoras y a través de estos resultados calcular un índice de independencia.

2.3. El proyecto, basado en lo anterior; trasladó la misma encuesta para las Autoridades de Aviación Civil y circuló la misma durante el año 2014 entre los Estados de la Región NAM/CAR y SAM; lográndose recolectar la respuesta de 29 Estados; 13 SAM y 16 NACC; las cuales fueron procesadas de acuerdo a la metodología de Gilardi y los resultados se presentan en el Apéndice a esta nota de estudio.

2.4. En general, el ensayo realizado ha mostrado que es factible utilizar la métrica para medir la independencia de las AACs; y como resultante uno de los puntos más débiles de los Estados es el nombramiento del Director; lo que en consecuencia puede afectar en cierta medida la continuidad y fiabilidad de los sistemas implantados.

2.5. Sin embargo, es importante nota que al haberse recolectado la información por medio de una encuesta, nos da valores de percepción; por lo que convendría que se continúen los estudios con estos parámetros pero reforzando el método con entrevistas e investigación caso por caso para validar las respuestas dadas; así se obtendría una métrica más contextualizada en el Estado y su estructura gubernamental.

2.6. En este sentido, se presenta adjunta el “Informe de los resultados sobre el estudio del índice de independencia en las Agencias Reguladoras de Aviación Civil de la Región Panamericana” para los comentarios sobre el resultado del estudio e identificar oportunidades de mejora en el mismo.

2.7. Considerando que en muchos lugares del mundo se implementan proyecto de cooperación técnica para el fortalecimiento institucional de las Autoridades de Aeronáutica Civil y que uno de los pilares fundamentales para lograr el desarrollo seguro y ordenado de la aviación civil en beneficio de la economía y sociedad es la existencia de una Autoridad Aeronáutica fuerte e independiente, y que al momento no existe una forma globalmente reconocida de medirlo, se propone al RASG-PA adoptar la siguiente conclusión:

CONCLUSIÓN

ESC/7 – XX –

DESARROLLO DE UNA MÉTRICA SOBRE FORTALEZA INSTITUCIONAL DE LAS AACs

Solicitar a la Comisión de Navegación Aérea de la OACI, que se considere la posibilidad de desarrollar una metodología globalmente aceptada para medir la fortaleza institucional de las Autoridades de aviación civil considerar ya sea por parte de la OACI o algún otra institución en colaboración con la OACI y que se tome nota sobre el resultado del proyecto del RASG-PA y las oportunidades de mejora identificadas.

3. Conclusiones

3.1. Se invita a la Reunión a:

- a) Tomar nota de la información contenida en esta nota de estudio;
- b) analizar y realizar los comentarios y sugerencias pertinentes al Informe de los resultados sobre el estudio del índice de independencia en las Agencias Reguladoras de Aviación Civil de la Región Panamericana; adjunto; y
- c) analizar y de aprobar la propuesta de conclusión del párrafo 2.7 si lo estima conveniente.

DESARROLLO DE MÉTRICAS DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LAS AUTORIDADES DE AVIACIÓN CIVIL

Informe de los resultados sobre el estudio del índice de independencia en
las Agencias Reguladores de Aviación Civil de la Región Panamericana

*GRUPO REGIONAL
DE SEGURIDAD
OPERACIONAL DE LA
AVIACIÓN-PAN
AMÉRICA (RAGS-PA)*

CONTENIDO DE ÍNDICE:

1.	Presentación	2
2.	Resumen Ejecutivo	4
3.	Marco Teórico: “Índice de Independencia”	5
	3.1. Impacto de Indicadores en la Aviación Civil	7
4.	Presentación de resultados obtenidos por Estado	10
5.	Conclusiones	17
6.	Siguientes Pasos	18

1. PRESENTACIÓN

El Grupo Regional de Seguridad Operacional de la Aviación – Panamericana (RAGS-PA)¹ reconociendo la importancia que tiene para la seguridad operacional la fortaleza institucional de una Autoridad de Aviación Civil consensuó en Octubre del 2012 la creación del “Proyecto Piloto para la formulación de una Métrica Regional sobre Fortaleza Institucional de las Autoridades de Aviación Civil (AAC)”.

Una institución bien financiada, con suficiente agilidad para adecuar su reglamentación al entorno cambiante de la aviación civil, lograr atraer talentos, retener recursos humanos altamente calificados, capacitar personal, mantener una estructura operacional idónea y cumplir con su mandato de forma independiente, constituye uno de los pilares fundamentales para lograr el desarrollo seguro y ordenado de la aviación civil.

En el ambiente de la Aviación Civil los elementos organizacionales de las Agencias Reguladoras son analizados de modo estructural y sistemático por las Auditorías de vigilancia de la seguridad de operacional (USOAP) que lleva a cabo la OACI. Las auditorías del USOAP cubren varios aspectos organizacionales, sin embargo podrían dejarse de lado algunos elementos claves para garantizar la fortaleza de una AAC. Se ha observado que en algunos casos los buenos resultados logrados por una Administración pueden fácilmente perderse al realizarse un cambio de gobierno afectando dramáticamente su desempeño institucional.

Las tendencias de investigación a nivel mundial sobre las reguladoras nacionales en cuanto a su fortaleza institucional se concentran en dos grandes paradigmas de acción: “*independencia*” y “*capacidad*” como atributos esenciales en el óptimo desempeño institucional.

HIPÓTESIS:

“A mayor independencia institucional, mejor desempeño organizacional”

¹ El Grupo Regional sobre seguridad operacional de la aviación - Panamérica (RASG-PA), fue creado el año 2012; y se establece como el punto focal para asegurar la armonización y coordinación de los esfuerzos de seguridad operacional dirigidos a reducir los riesgos de la aviación en las Regiones de Norteamérica, el Caribe (NAM/CAR), y Sudamérica (SAM). Mayor información puede encontrarla en <http://www.icao.int/rasgpa/Pages/default.aspx>

En este proyecto se identifica un elemento específico de la Fortaleza institucional: “la independencia”, conceptualizada como una característica transversal a toda organización reguladora estatal.

Este proyecto piloto propone una métrica para medir específicamente los niveles de independencia de las AACs , con el objetivo de recibir retroalimentación para mejorar el proceso y lograr en el tiempo desarrollar una métrica globalmente aceptada sobre la fortaleza de las Agencias Reguladoras de la Aviación Civil Esta métrica podría ser utilizada en cualquier proyecto de cooperación técnica que tenga como objetivo el fortalecimiento institucional de una AAC.

“Capacidad e Independencia, son los pilares de la gestión regulatoria”

Para ello, se solicitó a todas las AACs de la región panamericana a contestar una encuesta sobre sus “índices de independencia” siguiendo un modelo desarrollado por el Doctor Fabrizio Gilardi en *“Delegation in the Regulatory State: independence Regulatory Agencies in Western Europe.”*, Este modelo ha sido utilizado en varios sectores y en varios países y es producto de muchos años de investigación sobre el tema. La encuesta contiene 21 preguntas y logra crear una métrica sobre los niveles de independencia de las reguladoras estatales en diferentes tipos de industria a nivel mundial.

De aquí en adelante, se presenta el resultado que se obtuvo de la respuesta de 29² AAC’s, que serán analizada en los siguientes apartados.

² El caso chileno, está siendo omitido por la ausencia de la mayoría de respuestas hacen que se desestime su evaluación, por tener un importante impacto en la variación de la tendencia de los resultados

2. RESUMEN EJECUTIVO

A continuación se presentarán los resultados obtenidos del análisis hecho a éstas 29 Autoridades de la Aviación Civil en la región Panamericana a través del “Índice de Gilardi” basado en la identificación de los niveles de independencia de las agencias reguladoras desde su marco institucional.



El método científico que se ha utilizado, ha sido utilizado en varias partes del mundo con diferentes tipos de reguladoras. Este primer ejercicio con reguladores de aviación busca lograr un resultado concreto: **crear una herramienta de medición de la fortaleza organizacional de una AAC.**

De este modo, el “Índice de Independencia de Gilardi” no debe ser interpretado como un indicador global del desempeño de las AAC’s, sino más bien como una **herramienta de diagnóstico organizacional** que muestre un elemento esencial en la estructuración de cualquier institución reguladora, sus niveles de

independencia.

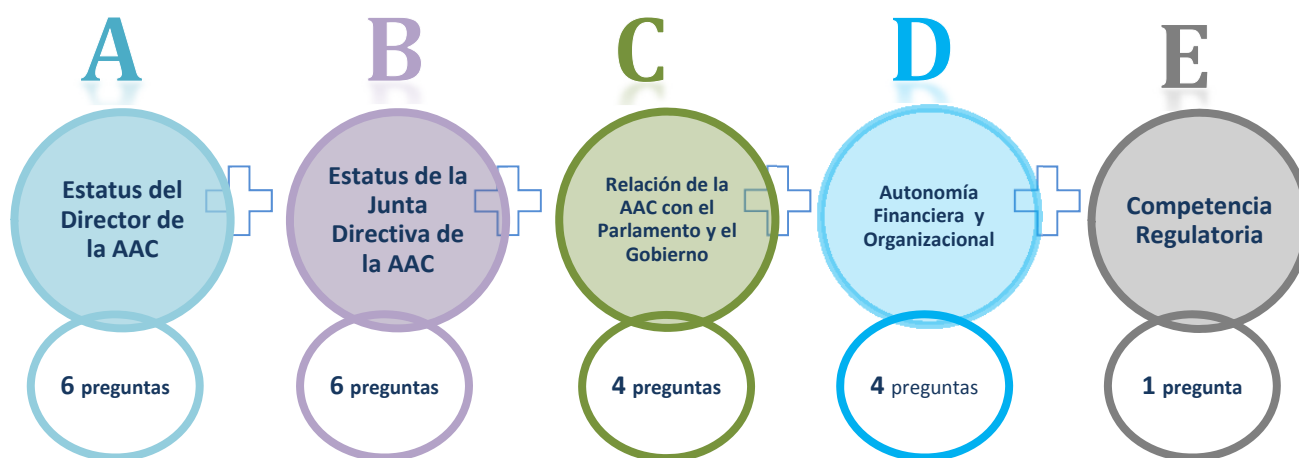
La visión del proyecto es desarrollar un proceso que con una metodología dinámica y que sea aceptada a nivel mundial y que sea útil no solo para los Estados para generar cambios en sus AACs sino también a donantes que invierten en proyectos de fortalecimiento institucional y para identificar riesgos a la seguridad de las operaciones aéreas.

3. MARCO TEÓRICO: “ÍNDICE DE INDEPENDENCIA”

La propuesta metodológica de Gilardi, proviene de una vasta tradición de investigación que deviene desde los años 70’s sobre las llamadas “ARI’s” (Autoridades Reguladoras Independientes). En este sentido, el autor busca identificar los niveles de independencia en una organización reguladora; es decir independencia sobre sus nombramientos de personal y dirección, así como con respecto a los poderes estatales y en general de los cambios de gobiernos.

Basado en lo anterior; Gilardi³ realiza una investigación transversal a diferentes tipos de reguladoras en Europa, y confirma que a **mayor independencia organizacional de las reguladoras estatales, mayor credibilidad política sobre su accionar estatal**. Dicho estudio fue aplicado en 17 países y 7 diferentes campos de regulación, elemento clave que fue considerado como como uno de los aspectos importantes para el robustecimiento científico de la presente investigación.

Desde este contexto, el Índice de Independencia de Gilardi está constituido por 5 variables que son mostradas en el gráfico contiguo, las cuales agrupan 21 indicadores que han sido trasladados en 21 preguntas sobre los niveles de independencia de cada variable; y que se detallan en el Anexo 1.



³ Gilardi se basó en una investigación ya desarrollada por Cukierman sobre bancos centrales en 1992. Investigación disponible en: Cukierman, Webb y Neyapti. Measuring the Independence of Central Banks and its Effect on Policy Outcomes, The World Bank Economic Review, 1992.

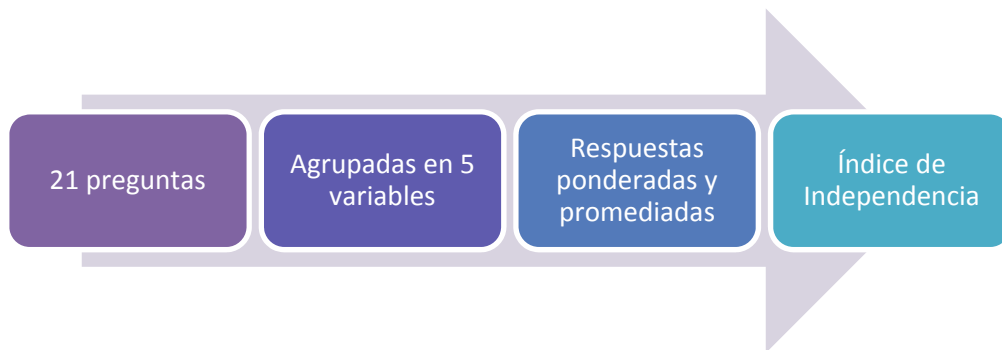
Así el índice de independencia final es presentado en un rango numérico que va del 0 al 1, que es obtenido por la siguiente formula:

$$\text{Índice Gilardi} = \left(\frac{A}{6} + \frac{B}{6} + \frac{C}{4} + \frac{D}{4} + E \right) / 5$$

Donde A:
A = X1 + X2 + X3 + X4 + X5 + X6
B = X7 + X8 + X9 + X10 + X11 + X12
C = X13 + X14 + X15 + X16
D = X17 + X18 + X19 + X20
E = X21
X = Pregunta
Nota.- Cada pregunta tiene un puntaje específico y este se encuentra listado en el ANEXO 1

Por tanto, el resultado final es presentado en un rango de 0 a 1; siendo 1 un resultado de absoluta independencia y 0 un resultado de absoluta dependencia en la toma de decisiones de la institución y estructuración institucional.

El valor de cada una de estas variables se ha obtenido a través de una encuesta regional (ver Anexo N°1) que cada autoridad ha respondido a su mejor entender; entonces el índice es el resultado de las respuestas dadas por los Estados, aclarando que estas no han sido auditadas o verificadas.



3.1. IMPACTO DE LAS VARIABLES: RELEVANCIA EN LA AVIACIÓN CIVIL

Como se dijo, el argumento básico que maneja el autor es la delegación de mayor independencia a las reguladoras como blindaje de futuros cambios en la política pública, elemento presente en la política de la región.

Por ende, basados en la aplicación de la metodología Gilardi, se ha analizado una data recogida de datos primarios obtenidos por los cuestionarios enviados a las 45 reguladoras de la región panamericana, que analiza 5 elementos organizacionales:

- A. Estatus del Director:** construido a través de la evaluación del período⁴ en el cargo, la autoridad que determina su nombramiento así como su despido, pero también sobre la posibilidad de la renovación y la exclusividad del cargo. En este sentido tenemos una evaluación que debe ser estricta en la complementariedad de las variables que construyen la categoría, donde el escenario de absoluta independencia está configurado por un nombramiento de más de 8 años, designado por una junta o concejo administrativo donde no se permite un despido arbitrario, así como un cargo de absoluta exclusividad, pero que no es renovable y la independencia del mismo es un requisito formal para su designación.

- B. Estatus de la Junta Directiva:** Al igual que el estatus del director, las variables que determinan esta categoría son también el período, nombramiento, exclusividad, renovación e independencia formal (las preguntas son las mismas). Pero esta variable es particular pues se refiere a un conjunto de miembros representantes del sector público y privado actúa como órganos colegiados e independientes.

⁴ Período que es evaluado entre los 8 años o más hasta períodos indefinidos, donde la fortaleza radica sobre el mayor tiempo en el cargo por la estabilidad del mismo

- C. Relación con el Gobierno y el Parlamento:** referido al tipo de relación que tiene la AAC con el gobierno central y el parlamento o congreso, relación que es evaluada a través de la independencia declarada o no formalmente en su estatuto, así como por las obligaciones de la autoridad con respecto al gobierno central y el parlamento y por la posibilidad de revocación de las decisiones de la autoridad en las diferentes instancias del gobierno.
- D. Autonomía Financiera y Organizacional:** categoría que es construida por el origen del presupuesto, donde la mayor independencia radica en un financiamiento externo a la organización, pero con un control absoluto sobre su presupuestación y autonomía plena sobre sus políticas y organización de personal.
- E. Regulador y Competencias (Competencia Reguladora):** Por último, esta categoría se refiere a la exclusividad de las competencias regulatorias de la autoridad, es decir, se evalúa con la mayor ponderación cuando es sólo la AAC la que regula el sector, pero cuando sus tareas regulatorias son compartidas o evaluadas por otras instituciones independientes o el parlamento o el gobierno la puntuación decrece y es evaluada en absoluta dependencia cuando la AAC sólo tiene competencias consultivas.

De este modo, a modo de resumen tenemos el siguiente cuadro que sintetiza el significado de cada las categorías evaluadas:

El estatus del Director de la AAC, se refiere al nivel de independencia en su nombramiento, variable resaltante para mantener una autonomía general de la agencia

La independencia de los poderes Ejecutivo y/o Legislativo en el nombramiento de su Junta Directiva es trascendental como medida de contrapeso en las decisiones generales de la institución

Relación que resulta significativa en la toma de decisiones de las reguladoras por la posible injerencia de dichos poderes influenciados por intereses políticos específicos o influenciados por la industria



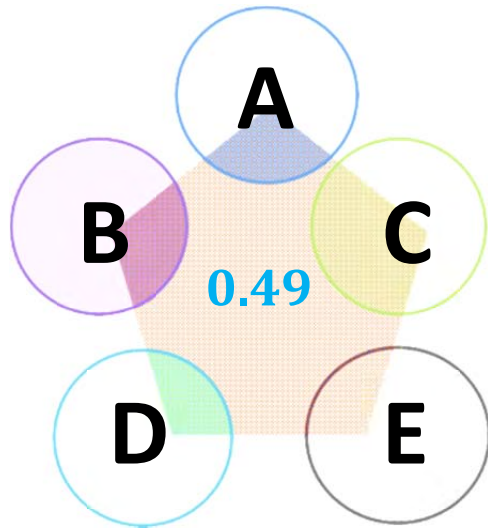
4. PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS POR ESTADO

ESTADO	A ⁵	B	C	D	E	INDP.
1	0.59	0.55	0.79	1	1	0.79
2	0.33	0.5	0.88	1	0.75	0.69
3	0.2	--- ⁶	0.63	0.89	1	0.68
4	0.5	0.26	0.83	0.71	1	0.66
5	0.63	0.62	0.58	0.46	1	0.66
6	0.75	0.75	0.63	0.58	0.5	0.64
7	0.48	0.5	0.88	0.83	0.38	0.61
8	0.73	---	0.38	0.5	0.75	0.59
9	0.38	0.21	0.79	0.58	1	0.59
10	0.12	0.12	0.88	0.83	1	0.59
11	0.53	0.37	0.38	0.58	1	0.57
12	0.08	0	0.94	0.75	1	0.55
13	0.7	---	0.5	0.58	0.38	0.54
14	0.45	---	0.83	0.61	0.25	0.54
15	0.23	0.27	0.63	0.44	1	0.51
16	0.44	0.11	0.21	0.75	1	0.5
17	0.29	0.04	0.5	0.58	1	0.48
18	0.73	---	0.44	0.25	0.5	0.48
19	0.2	0.18	0.75	1	0.25	0.48
20	0.47	---	0.63	0.46	0.25	0.45
21	0.5	0.5	0.46	0.67	0	0.43
22	0.38	0.38	0.54	0.46	0.25	0.4
23	0.29	0.29	0.33	0.58	0.5	0.4
24	0.33	0.4	0.71	0.25	0.25	0.39
25	0.21	0.67	0.33	0.46	0.25	0.38
26	0.2	0.52	0.38	0.33	0.25	0.33
27	0.45	0.38	0.33	0.25	0.25	0.33
28	0.17	---	0.44	0.46	0.25	0.33
29	0.25	---	0.25	0.51	0.25	0.32
PROMEDIOS	0.40	0.39	0.58	0.60	0.60	0.51

⁵ A: Estatus del Director de la AAC; B: Estatus de la Junta Directiva de la AAC; C: Relación de la AAC con el Parlamento y el Gobierno; D: Autonomía Financiera y Organizacional; E: Competencia Regulatoria.

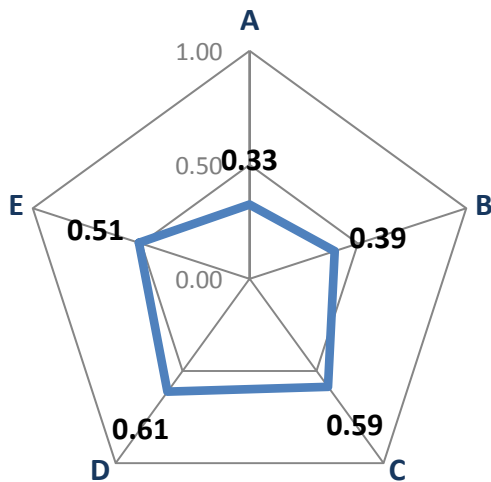
⁶ Las variables no completadas no han sido consideradas en el promedio general, siguiendo el modelo metodológico original planteado por Gilardi.

4.1. RESULTADOS EN LA REGIÓN SAM



LA MEDIA DEL ÍNDICE DE INDEPENDENCIA EN LA REGIÓN SAM:
0.49

- A: Estatus del Director de la AAC
- B: Estatus de la Junta Directiva
- C: Relación de al AAC con el Parlamento y el Gobierno.
- D: Autonomía Financiera y Organizacional
- E: Competencia regulatoria

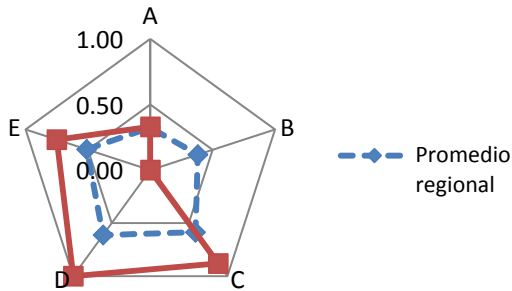


Como se puede observar a primera vista, los resultados nos evidencian una marcada debilidad en los puntos A y B, referidos al nombramiento de personal. La variable B, referente al Estatus de la Junta Directiva, ha presentado cierta dificultad en su comprensión en la Región en vista que es una figura institucional no implementada en las AACs de la Región, por lo que este elemento que debe ser revisado y debatido para su posterior consideración.

En esta línea la variable A nos muestra una debilidad en el cargo del Director; lo que implica una alta rotación y por ello una administración con poca fiabilidad en el tiempo.

A continuación se muestra los resultados de casos resaltantes en la región.

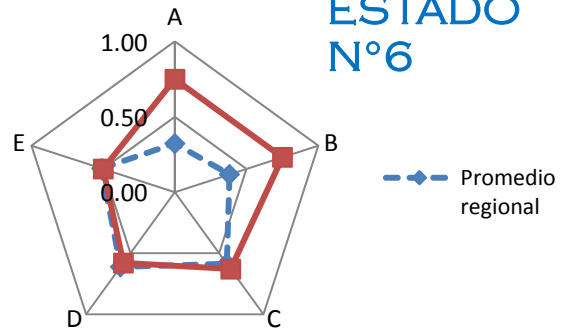
ESTADO N°2



La AAC correspondiente al Estado N°2, con un índice de **0.69**, lidera los resultados del “Índice Gilardi” en la Región SAM. Los cuales nos muestran una importante independencia financiera como fortaleza de la institución, complementado ello con una marcada exclusividad en sus funciones reguladoras sobre la industria. Aun así, se evidencia también, resultados contrastantes con respecto al nombramiento del personal, tanto en cuanto a la independencia del Director, como de la Junta Directiva, elementos claves en el desempeño de la institución.

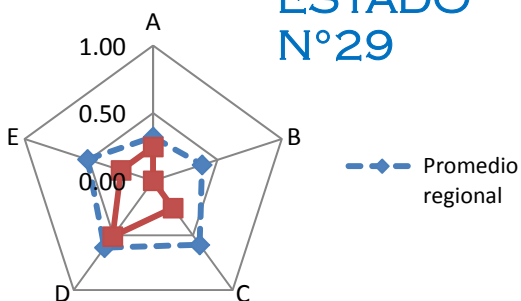
Por encima de la media de la Región, este caso con un promedio de **0.64**, presenta aquí un singular equilibrio entre las variables evaluadas, el diseño institucional de la reguladora con un sistema de designaciones y funciones construye una estructura tendiente hacia la independencia, que es destacable en la Región.

ESTADO N°6

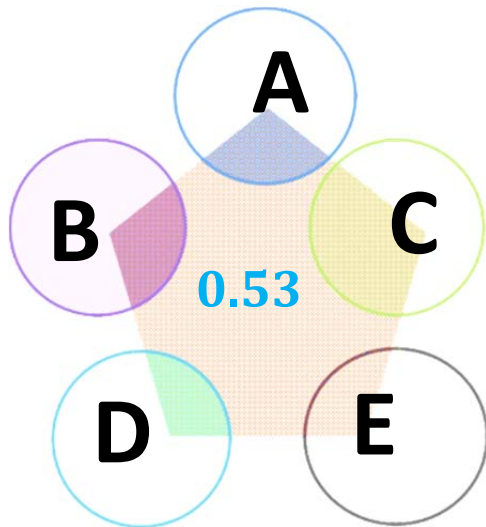


El índice de ésta AAC de **0.32** es el más bajo de la Región SAM, presenta ausencia de una Junta Directiva, y también una baja autonomía del nombramiento de su Director y la relación con los poderes gubernamentales. Siendo la independencia financiera un elemento destacable sobre los resultados generales en la institución, pero que no logran ser un elemento determinante para la generalización óptima sobre sus niveles de independencia.

ESTADO N°29



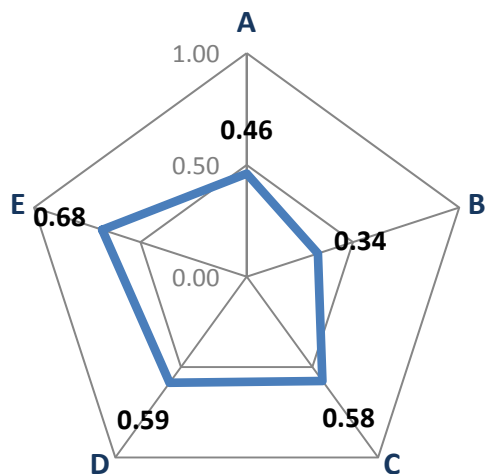
4.2. RESULTADOS EN LA REGIÓN NACC



LA MEDIA DEL
ÍNDICE DE
INDEPENDENCIA
A EN LA REGIÓN
NACC:

0.53

- A: Estatus del Director de la AAC
- B: Estatus de la Junta Directiva
- C: Relación de al AAC con el Parlamento y el Gobierno.
- D: Autonomía Financiera y Organizacional
- E: Competencia regulatoria

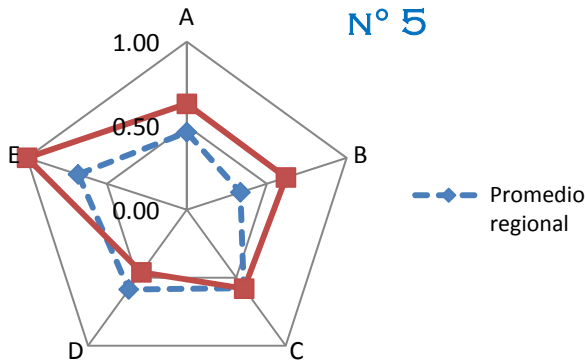


En el caso de los resultados en la Región NACC, se mantiene la tendencia de baja puntuación en cuanto a las variables A y B, por lo que el razonamiento dado en la Región SAM tiene cierta validez para esta Región, con la diferencia que la variable A tiene un mejor resultado.

Por otro lado, hay que destacar que esta Región muestra un buen despunte en cuanto a las dos últimas variables, referidas a la Autonomía Financiera y Organización, así como a la exclusividad de competencias (siendo éste último elemento, el mejor puntuado en ambas Regiones).

A continuación se muestra los resultados de casos resaltantes en la región.

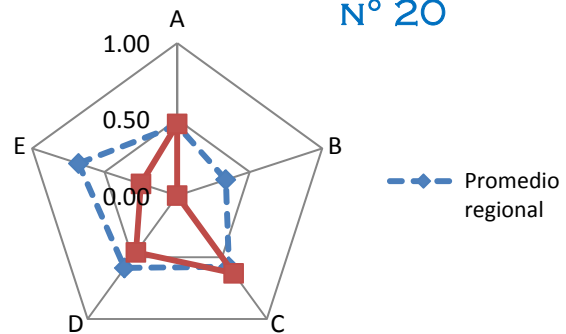
ESTADO N° 5



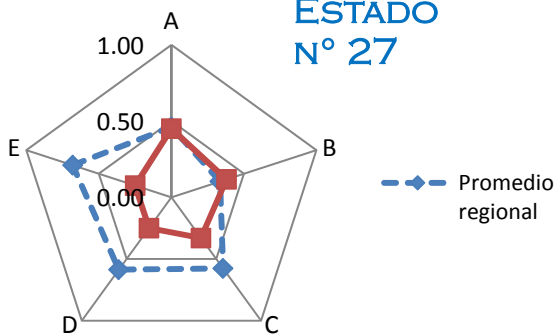
Con un índice de **0.66**, el Estado N°5 tiene una AAC institucionalizada con respecto a la exclusividad de sus funciones, con un marco de nombramiento dependiente del Gobierno y el Parlamento, pero con una larga duración de sus funciones en contrapeso, lo que hace que presente un nivel general de independendia por encima de la media de la región.

Con un índice de **0.45**, el Estado N° 18 indica ausencia de una Junta Directiva, algo atípico en esta Región, pero característico de sistemas con burocracias centralistas. Esta AAC observa una relación fortalecida con el Parlamento y el Gobierno y cierta independendia económica. Aun así, se observa que no existe una absoluta exclusividad de sus funciones reguladoras en la industria.

ESTADO N° 20

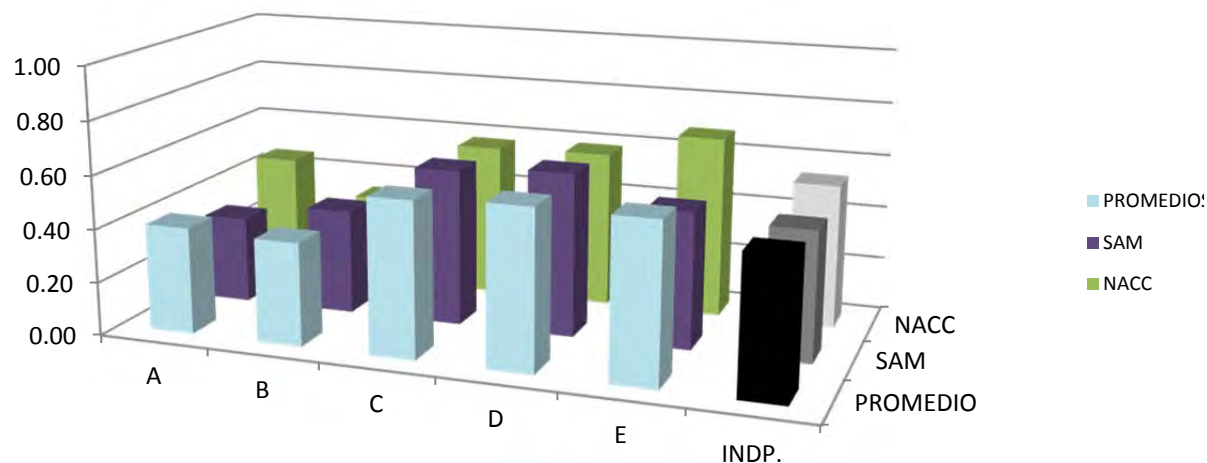


ESTADO N° 27



El Estado N°16 con un índice de **0.33**, representa un promedio a observar por la tendencia representativa de su baja independendia en las 5 variables, resaltante entre ellas la exclusividad reguladora, así como la independendia financiera-organizacional de la ACC descrita.

4. Análisis de Resultados



PROMEDIO	0.40	0.39	0.58	0.60	0.60	0.51
SAM	0.33	0.39	0.59	0.61	0.51	0.49
NACC	0.46	0.34	0.58	0.59	0.68	0.54

En el cuadro superior se muestra una comparación práctica de cada una de las variables de cada región y de manera general se observa que ambas regiones tienen un buen desempeño de las variables “C”, “D” y “E”; y una debilidad en las variables “A” y “B”.

Las variables “A” y “B”, como se ha explicado antes, muestran a una fuerte tendencia de baja independencia en el nombramiento del Director. Específicamente, la variable “A” es la que presenta el menor puntaje de todas las demás categorías, resultado que ensayamos se debe a sistemas burocráticos centralistas presentes en la Región; por lo que es motivo suficiente para una posterior consideración como figura organizacional. Por otro lado, la variable “B”⁷ ha prestado diferentes interpretaciones en vista que en varios Estados no utiliza esta figura que es característica de entes autónomos, premisa para tamizar en cualquier análisis sobre éstos resultados.

⁷ Recordemos que se trata de la variable referente a la figura institucional de “Junta Directiva”, ausente per sé en varios casos estudiados.

En relación a las variables “C” y “D”, ambas regiones presentan una mayor valoración sobre promedio, que probablemente nos conlleve al supuesto que las AACs han logrado definir una estructuración adecuada en sus sistemas gubernamentales.

Finalmente la variable “E”, sobre la exclusividad en las funciones reguladoras, muestra una alta puntuación en promedio en ambas regiones; lo cual es un resultado esperable dada la especificidad de la industria.

5. CONCLUSIONES

Los resultados del análisis permiten extraer algunas conclusiones que se formulan a continuación y que deberán ser contrastadas en estudios más amplios, que contemplen mayor representatividad de los datos y que incluyan los aportes que puedan recibirse sobre este primer ejercicio. Se ha trabajado con la modelación de una métrica excepcional en el campo de la aviación civil, con una metodología que tiene una base científica en los estudios hechos en el mundo con las reguladoras estatales como campo de estudio general. Por otro lado, se debe tomar en cuenta que los resultados obtenidos fue producto de respuestas que han sido dadas a discreción de las reguladoras, lo que representa una percepción sobre los temas propuestos en el cuestionario;

Desde aquí se plantean las siguientes conclusiones:

- a) En cuanto a la primera variable, sobre la independencia del Director; ha quedado claro que para la zona SAM se detecta una marcada tendencia de baja autonomía en el nombramiento del Director. En donde el promedio de independencia de su nombramiento es de 0.33.
- b) En la misma línea, la segunda variable que busca identificar la autonomía en el nombramiento de la Junta Directiva, con un promedio total de **0.37**, es una variable que tiene una importante ausencia de respuestas; alrededor del 24% de los Estados; por la inexistencia misma de ésta figura institucional en las AAC, elemento que debe ser considerado en futuras investigaciones.

Se observa que en algunos casos se dejó la respuesta sobre la Junta Directiva en blanco. Se debería investigar más sobre el impacto en el resultado final, al no existir una Junta Directiva, por ejemplo en el caso de Autoridades Aeronáuticas que se encuentran dentro de la estructura de un Ministerio y no como un organismo descentralizado,

8. Sigüientes Pasos

Como se ha indicado, este proyecto es un ejercicio inicial con el objetivo de que se llegue a implementar una métrica sobre fortaleza institucional de una AAC que sea reconocida y visible a nivel mundial. Un ciclo normal de refrescamiento de las métricas podría ser cada (3) años en una Asamblea de la OACI.

Con la difusión de este primer resultado se espera obtener una buena retroalimentación e identificar oportunidades de mejora. Va a existir una tendencia natural a incorporar cambios en los parámetros a medir, sin embargo se recomienda tener precaución y partir sobre modelos que tengan un amplio respaldo científico.

Una métrica con amplia visibilidad podría convertirse en un importante motivador para la implementación de cambios organizacionales en beneficio del desarrollo seguro y ordenado del transporte aéreo.

El sector académico podría jugar un rol importante para garantizar el sostenimiento del proceso requerido para publicar sobre una base trianual el informe sobre fortaleza institucional de las AAC.

ANEXO N°1

MÉTRICA REGIONAL SOBRE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL: ENCUESTA

VARIABLE	PREGUNTAS	OPCIONES	Rpta	PUNTUACIÓN	
1	Estatus del Director de la Autoridad de Aviación Civil (AAC)	Duración del Mandato	Más de 8 años	<input type="checkbox"/>	1.00
			Entre 6 a 8 años	<input type="checkbox"/>	0.80
			5 años	<input type="checkbox"/>	0.60
			4 años	<input type="checkbox"/>	0.40
			Período fijo de 4 años a discreción del designador[2]	<input type="checkbox"/>	0.20
			Sin plazo fijo	<input type="checkbox"/>	0.00
	2	¿Quién nombra a los miembros de la Junta Directiva/ Consejo administrativo [3]?	Los miembros del consejo de administración	<input type="checkbox"/>	1.00
			Una compleja mezcla de los poderes ejecutivo y legislativo	<input type="checkbox"/>	0.75
			El Poder Legislativo (Congreso)	<input type="checkbox"/>	0.50
			El Poder Ejecutivo	<input type="checkbox"/>	0.25
			Uno o dos ministros	<input type="checkbox"/>	0.00
	3	Despido	Despido imposible	<input type="checkbox"/>	1.00
			Sólo por razones no relacionadas con la política	<input type="checkbox"/>	0.67
			No hay disposiciones específicas para el despido	<input type="checkbox"/>	0.33
			A discreción del designador	<input type="checkbox"/>	0.00
	4	¿Puede el Director de la AAC ocupar otros cargos en el gobierno?	No	<input type="checkbox"/>	1.00
			Sólo con permiso del Poder Ejecutivo	<input type="checkbox"/>	0.50
			No hay disposiciones específicas	<input type="checkbox"/>	0.00
	5	¿Es la designación renovable?	No	<input type="checkbox"/>	1.00
			Si, sólo una vez	<input type="checkbox"/>	0.50
			Si, más de una vez	<input type="checkbox"/>	0.00
6	¿Es la independencia un requisito formal para la designación?	Si	<input type="checkbox"/>	1.00	
		No	<input type="checkbox"/>	0.00	
2	Estatus de los miembros de la Junta Directiva/ Consejo administrativo	Duración del Mandato	Más de 8 años	<input type="checkbox"/>	1.00
			Entre 6 a 8 años	<input type="checkbox"/>	0.80
			5 años	<input type="checkbox"/>	0.60
			4 años	<input type="checkbox"/>	0.40
			Período fijo de 4 años a discreción del designador	<input type="checkbox"/>	0.20
			Sin plazo fijo	<input type="checkbox"/>	0.00
	8	¿Quién nombra a los miembros de la Junta Directiva/ Consejo administrativo?	El Director de la AAC	<input type="checkbox"/>	1.00
			Una combinación de los poderes ejecutivo y legislativo	<input type="checkbox"/>	0.75
			El Poder Legislativo (Congreso)	<input type="checkbox"/>	0.50
			El Poder Ejecutivo	<input type="checkbox"/>	0.25
			Uno o dos ministros	<input type="checkbox"/>	0.00
	9	Despido	Despido imposible	<input type="checkbox"/>	1.00
			Sólo por razones no relacionadas con la política	<input type="checkbox"/>	0.67

			No hay disposiciones específicas para el despido	<input type="checkbox"/>	0.33	
			A discreción de quién o quienes hicieron el nombramiento	<input type="checkbox"/>	0.00	
	10	¿Pueden los miembros administrativos ocupar otros cargos en el gobierno?	No	<input type="checkbox"/>	1.00	
			Sólo con permiso del Poder Ejecutivo	<input type="checkbox"/>	0.50	
			No hay disposiciones específicas	<input type="checkbox"/>	0.00	
	11	¿Las designaciones son renovables?	No	<input type="checkbox"/>	1.00	
			Si, sólo una vez	<input type="checkbox"/>	0.50	
			Si, más de una vez	<input type="checkbox"/>	0.00	
	12	¿Es la independencia un requisito formal para la designación?	Si	<input type="checkbox"/>	1.00	
			No	<input type="checkbox"/>	0.00	
3	13	¿Es la independencia de la Autoridad declarada formalmente?	Si	<input type="checkbox"/>	1.00	
			No	<input type="checkbox"/>	0.00	
	14	¿Cuáles son las obligaciones formales de la Autoridad con respecto al Gobierno?	No hay obligaciones	<input type="checkbox"/>	1.00	
			Presentación de un informe anual solamente informativo	<input type="checkbox"/>	0.50	
			Presentación de un informe anual que debe ser aprobado	<input type="checkbox"/>	0.00	
	15	¿Cuáles son las obligaciones formales de la Autoridad con respecto al Parlamento?	No hay obligaciones	<input type="checkbox"/>	1.00	
			Presentación de un informe anual solamente informativo	<input type="checkbox"/>	0.67	
			Presentación de un informe anual que debe ser aprobado	<input type="checkbox"/>	0.33	
			La Autoridad está sujeta totalmente a rendición de cuentas	<input type="checkbox"/>	0.00	
	16	¿Quién, a parte del poder judicial, puede revocar las decisiones de la Autoridad donde tiene competencia exclusiva?	Ninguna entidad	<input type="checkbox"/>	1.00	
			Una entidad especializada	<input type="checkbox"/>	0.67	
			El gobierno, con calificaciones	<input type="checkbox"/>	0.33	
El gobierno, sin condiciones			<input type="checkbox"/>	0.00		
4	17	¿Cuál es fuente del presupuesto de la Autoridad?	Financiamiento externo	<input type="checkbox"/>	1.00	
			El Gobierno y financiamiento externo	<input type="checkbox"/>	0.50	
			El Gobierno	<input type="checkbox"/>	0.00	
	18	¿Cómo se controla el presupuesto?	A través de la Autoridad	<input type="checkbox"/>	1.00	
			A través de la oficina de contabilidad o una entidad judicial	<input type="checkbox"/>	0.67	
			A través del Gobierno y la Autoridad	<input type="checkbox"/>	0.33	
			A través del Gobierno	<input type="checkbox"/>	0.00	
	19	¿Quién decide sobre la organización interna de la Autoridad?	La Autoridad	<input type="checkbox"/>	1.00	
			El Gobierno y la Autoridad	<input type="checkbox"/>	0.50	
			El Gobierno	<input type="checkbox"/>	0.00	
	20	¿Quién está a cargo de la política de personal de la Autoridad?	La Autoridad	<input type="checkbox"/>	1.00	
			El Gobierno y la Autoridad	<input type="checkbox"/>	0.50	
El Gobierno			<input type="checkbox"/>	0.00		
5	Regulador y Competencias	21	¿Quién es competente para la regulación del sector?	Sólo la Autoridad	<input type="checkbox"/>	1.00
			La Autoridad y otras instituciones independientes	<input type="checkbox"/>	0.75	
			La Autoridad y el Parlamento	<input type="checkbox"/>	0.50	
			La Autoridad y el Gobierno	<input type="checkbox"/>	0.25	
			La Autoridad sólo tiene competencias consultivas	<input type="checkbox"/>	0.00	