

Informe sobre los programas de becas en el sistema de las Naciones Unidas

por

C. S. Jha

Dependencia Común de Inspección



Dependencia Común de Inspección

Ginebra

Febrero de 1976

INFORME SOBRE LOS PROGRAMAS DE BECAS EN EL
SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

por

C. S. Jha

Dependencia Común de Inspección

RESUMEN

El presente estudio se ha realizado por iniciativa de la Dependencia Común de Inspección.

Al Inspector le llamó la atención el que no se hubiera hecho hasta la fecha ningún intento sistemático por evaluar la eficacia y los resultados de los programas de formación del sistema de las Naciones Unidas, a pesar de que esos programas i) son de importancia crucial para la creación de infraestructuras de personal calificado en los países en desarrollo; ii) representan la parte más importante de todas las actividades de cooperación técnica del sistema de las Naciones Unidas, y iii) las organizaciones y los organismos del sistema han concedido solamente en los años 1973 y 1974 unas 21.500 becas por un costo total aproximado de algo más de 90.000.000 de dólares. Además, en general, falta entre las organizaciones donantes una suficiente coordinación y cooperación en la concesión de las becas, pues cada organización tiende a considerarlas en el contexto de sus propias concepciones y de las necesidades de su propio sector y a elaborar su propia metodología y procedimientos, sin hacer un verdadero esfuerzo por compartir su experiencia con la de otras organizaciones a fin de encontrar soluciones comunes para problemas que son comunes.

En el presente estudio, después de describir los varios tipos de becas existentes, se explican los procedimientos en uso en las distintas fases de la planificación y ejecución de la concesión de becas, en las que el Inspector trata de identificar los problemas existentes y de sugerir medidas correctivas. Se presta especial atención a la necesidad de a) mejorar los procedimientos de programación para conseguir una relación más estrecha entre las becas y el propósito perseguido por el proyecto del cual son elemento componente; b) reducir las demoras; c) racionalizar la selección del tipo y la duración de la beca; d) ampliar la gama de instituciones que reciben becarios, especialmente con miras a la colocación intrarregional o incluso nacional de éstos; e) racionalizar e intensificar la evaluación de modo que forme parte integrante del programa de becas; y f) descentralizar el mayor número posible de operaciones de planificación y ejecución de las becas a fin de realizarlas en los distintos países, reducir así los gastos generales y acelerar las operaciones. Se hacen también sugerencias sobre estructuras y procedimientos para administrar las becas en las sedes y en las oficinas locales, así como para uniformar en lo posible la terminología, la metodología y procedimientos y los impresos y cuestionarios; y para mejorar la cooperación y la coordinación entre las organizaciones donantes y entre éstas y los organismos oficiales encargados de las becas en el ámbito nacional.

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	1 - 4	1
II. LAS BECAS EN EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS SITUACION ACTUAL	5 - 27	3
1. Generalidades	5 - 14	3
<u>Cuadro 1:</u> Número de becas individuales y gastos correspondientes en el sistema de las Naciones Unidas, 1973-1974 (por organización y procedencia de los fondos)		5
2. Becas según las distintas organizaciones	15 - 27	8
III. ANALISIS Y COMENTARIOS	28 - 215	12
1. Generalidades	28 - 32	12
2. Planificación y programación de las becas	33 - 42	16
3. Problemas planteados al iniciarse un programa de becas	43 - 78	19
a) Problemas de selección	43 - 55	19
b) Problemas de idioma	56 - 62	22
c) Dilaciones en las propuestas de candida- tos y programas planeados apresuradamente	63 - 70	23
d) Dilaciones en otros componentes de un pro- yecto que repercuten en las becas	71 - 78	25
4. Tipos de becas y duración	79 - 88	27
5. Colocación de los becarios	89 - 104	30
<u>Cuadro 2.</u> Región de origen y colocación de los becarios de algunas organiza- ciones del sistema de las Naciones Unidas, 1973-1974		31
6. Problemas del becario en el país huésped	105 - 112	36
7. Evaluación y acción complementaria	113 - 157	38
8. Estructura orgánica de las oficinas responsa- bles de los programas de becas	158 - 174	50
9. Organismos administradores	175 - 180	54

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
10. Descentralización de las funciones relacionadas con las becas	181 - 190	56
11. Otras cuestiones	191 - 215	62
a) Coordinación entre las secretarías	191 - 197	62
b) Normalización	198 - 201	64
c) Valor pecuniario de las becas	202 - 208	64
d) Reorientación de los programas de becas	209 - 212	66
e) Interés que ofrecen las becas a los gobiernos beneficiarios	213 - 215	67
IV. RECOMENDACIONES		68

I. INTRODUCCION

1. La Dependencia Común de Inspección (DCI) ha estudiado este tema por los motivos siguientes:

- la importancia crítica de los programas de formación para el establecimiento de infraestructuras de personal calificado en los países en desarrollo;
- la utilidad de las contribuciones del sistema de las Naciones Unidas a tales programas;
- las importantes sumas gastadas por los gobiernos y por el sistema de las Naciones Unidas en esos programas; en el caso de las organizaciones del sistema, tales programas representan la parte más importante de todas sus actividades de asistencia técnica;
- la conveniencia de un nuevo examen y evaluación de tales programas con miras a determinar si deben ser objeto de modificaciones o de una nueva orientación en vista de la rapidez con que está cambiando la situación de los países en desarrollo, a fin de lograr los mayores beneficios posibles para los Estados Miembros y la utilización óptima de los fondos de las Naciones Unidas.

2. En el presente informe que, según cree el Inspector, es el primer estudio global del sistema que se realiza desde hace años en esta esfera 1/, no se pretende examinar toda la cuestión de las actividades de formación, sino fundamentalmente la capacitación de nacionales de países en desarrollo fuera de su propio país, para lo cual las becas constituyen un medio esencial. Por supuesto, no es posible disociar totalmente la formación que se da dentro y fuera del país. La formación preliminar en el propio país suele ser condición previa para seguir estudios en el extranjero. Las actividades del sistema en lo que respecta a la formación en el extranjero, y concretamente a las becas, deben por tanto considerarse en el marco de todas las actividades de formación.

3. A los fines del presente estudio se eligieron cuatro países de Asia, a saber, India, Indonesia, Malasia y Tailandia. El Inspector también se entrevistó y cambió ideas con los funcionarios responsables de las actividades de formación y, concretamente, de los programas de becas en las sedes de las Naciones Unidas, el PNUD y la mayoría de las organizaciones donantes del sistema. Observó que no había dos países que presentaran exactamente el mismo cuadro. No obstante, por lo que se refería a la ejecución de muchos aspectos de los programas de becas, tales como su planificación y programación, el tipo de formación elegido y su duración, la selección de candidatos, los problemas de idioma, las dificultades para colocar los becarios, la evaluación, la existencia o inexistencia de medidas complementarias y de disposiciones administrativas en la sede y sobre el terreno, los problemas de coordinación, etc., cabía identificar un número suficiente de problemas comunes y sugerir las medidas correctivas que se estimaran pertinentes. El Inspector fue informado de que tales problemas eran comunes no sólo a los países de Asia sino también a los de otras regiones.

1/ El último trabajo sobre las actividades de formación de todo el sistema de las Naciones Unidas fue un estudio especial de evaluación realizado en diciembre de 1968 y titulado: "UNDP (TA) Regional and Inter-regional Projects. Report on an Evaluation of Seminars, Study Tours, Training Courses and Meetings of Working Groups of Experts" (Nº 69-40571).

4. Facilitaron mucho la labor del Inspector las entrevistas que éste mantuvo en las sedes y en oficinas locales, en particular con los administradores de muchos proyectos y con los funcionarios públicos que tuvo oportunidad de conocer en la mayoría de los países en que estuvo. En un país, gracias a la amable colaboración del Representante Residente del PMUD, el Inspector tuvo ocasión de hablar también con muchos de los que habían sido becarios. El Inspector quiere hacer presente su gratitud a todos los que le brindaron su concurso y su tiempo.

II. LAS BECAS EN EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS SITUACION ACTUAL

1. Generalidades

5. Por "beca" se entiende la ayuda pecuniaria otorgada por una organización a un individuo calificado para permitirle seguir en una institución o establecimiento, académico o no, de un país extranjero (o, excepcionalmente, de su propio país) un curso planeado de educación o de formación durante un período determinado, en disciplinas y técnicas que, al regresar a su país de origen, puedan ser de utilidad para el desarrollo económico y social de tal país y, para cuyos estudios, cuando el becario haya de ir al extranjero, no existen establecimientos nacionales apropiados.

6. No solamente todas las organizaciones consideran que las becas constituyen una de sus contribuciones más importantes para la formación de personal calificado de los países en desarrollo, sino que tal es también la opinión de las autoridades de los países que ha visitado el Inspector, las que, en el caso de los proyectos financiados por el PNUD, parecen ser generalmente partidarias de que se reduzca el componente expertos y se acreciente el componente becas, así como el componente equipo. Un grupo de especialistas externos, designado por el PNUD en 1966, declaró en el caso de Tailandia que, cuanto más analizaba el funcionamiento y las repercusiones de los proyectos de las Naciones Unidas, y las razones del gran avance técnico realizado en los últimos años en Tailandia, más convencido estaba del papel vital de las becas (E/4151 y Add.1 - 5). Tal opinión sigue siendo válida en la actualidad, y no solamente en el caso de Tailandia.

7. En el bienio 1972-1974 (últimos años para los que se dispone de datos globales), las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas concedieron en total unas 21.500 becas por un costo total aproximado de algo más de 90 millones de dólares 2/, desglosados, por organizaciones, como sigue:

<u>Organización</u>	<u>Gastos</u> \$	<u>Número de becarios</u>
OMS	30 172 600	7 359
UNESCO	11 004 482	2 161
FAO	10 818 000	1 481
NACIONES UNIDAS	10 254 340	3 200
OIT	8 636 242	901
OIEA	4 476 954	1 552
ONUDI	3 917 000	1 324
OMM	2 854 000	538
UIT	2 506 824	1 140
UPU	717 550	225
PNUMA	693 000	137
OCMI	223 564	121

2/ Las cifras que se dan en el presente informe representan en algunos casos estimaciones o aproximaciones. En realidad, debido a factores tales como distintas formas de medir la realización de proyectos, definiciones diferentes, métodos diversos de llevar los registros, etc., al Inspector le fue virtualmente imposible obtener de las distintas organizaciones del sistema datos exactamente comparables o, al menos, definitivos. Cree sin embargo el Inspector que, en todo caso, esas estadísticas, por insuficientes que sean, dan por lo menos una idea de la importancia del componente becas en cuanto al número de becas concedidas y a los gastos implicados.

Como se observará, no hay una relación proporcional entre el número de becarios y los gastos efectuados. Ello se debe a que la duración de las becas y el valor de cada una de ellas pueden variar considerablemente según el tipo de capacitación de que se trate.

8. En el cuadro 1 se hace un desglose más detallado del número de becarios y de los gastos correspondientes a las becas durante el mismo bienio 1973-1974 según la organización y la procedencia de los fondos.

9. Como puede verse en el cuadro 1, en el bienio 1973-1974 el PNUD financió aproximadamente el 50% de todas las becas; otro 29,8% se financió con fondos de los presupuestos ordinarios de las organizaciones donantes; el 18,5% se financió con fondos fiduciarios o con cargo a programas especiales, etc., y el 1,7% restante con fondos de procedencia no identificada. Estas proporciones varían considerablemente según la organización donante. Por ejemplo, la FAO, la OCMT, la UIT y la UPU no destinaron fondos de sus presupuestos ordinarios a becas. Las becas de la OCMT se financiaron exclusivamente con fondos del PNUD. Hubo también variaciones considerables entre una organización y otra en cuanto a los gastos procedentes de la misma fuente. Por ejemplo, en la OMS el 68,7% de todas las becas se financiaron con fondos del presupuesto ordinario, al paso que en la OACT, sólo el 0,8% se financió en esa forma. El PNUD financió (como ya se ha dicho) el 100% de las becas de la OCMT y el 96,5% de las de la OACT, pero solamente el 11,4% de las becas de la OMS. Por último, los fondos fiduciarios, programas especiales, etc., se hicieron cargo del 43,5% de los gastos de la OMM por concepto de becas, pero sólo del 0,2% de los gastos de la ONUDI destinados a tal fin.

10. Son muy diversas las becas en el sistema de las Naciones Unidas. Aunque en varias organizaciones se utilicen los mismo términos para designar tales o cuales becas, sus características o finalidades pueden ser distintas. No obstante, hablando en general, todas ellas pueden agruparse en una de las tres categorías principales siguientes:

- a) Becas individuales para realizar estudios académicos (no universitarios, universitarios o de ampliación) que impliquen la participación del becario en cursos regulares o en cursos especiales;
- b) Becas para individuos o grupos a fin de que asistan a cursos de formación, seminarios, simposios, cursos de capacitación en el trabajo, etc.;
- c) Becas para individuos o grupos a fin de que participen en viajes de estudio o de observación en los que altos funcionarios pueden examinar novedades pertinentes en el extranjero, intercambiar ideas y reunir datos.

Además, hay varios tipos de subvenciones para la formación de investigadores, ya sea para mejorar la competencia y experiencia personal del becario o (en el caso de un científico ya experimentado) para hacerle participar en una labor que se considere provechosa en general para una disciplina determinada.

11. En el caso de las becas individuales, los estudios se suelen organizar de modo que respondan a las necesidades del becario; en cambio, cuando se trata de becas para grupos, se suele determinar primero el tipo de formación, su contenido y la composición del grupo, y se eligen luego los becarios que llenan las condiciones requeridas. Ambos

Cuadro 1
Número de becas individuales y gastos correspondientes en el sistema de las Naciones Unidas. 1973-1974
por organización y procedencia de los fondos

Cuadro 1 (continuación)

Organización donante ^{b/}	1973		1974		Número de becas	Presupuesto ordinario	%	PNUD	%	1973-1974 Gastos Fondos en fideicomiso	%	No identificados	%	Total
	Número de becas	Gastos	Número de becas	Gastos										
ORGANIZACION MUNDIAL DE LA SALUD														
Presupuesto ordinario	2 868	10 408 900	2 795	10 314 700	5 663	20 723 600	68,7							
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	437	1 503 800	495	1 942 200	932			3 446 000	11,4					
Fondos fiduciarios	342	2 282 100	422	3 720 900	764					6 003 000	19,9			
Fuente o año no identificados	-	-	-	-	-									
Total^{1/}	3 647	14 194 800	3 712	15 977 800	7 359									30 172 600
ORGANIZACION METEOROLOGICA MUNDIAL														
Presupuesto ordinario	7	136 000	10	110 000	17	246 000	8,6							
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	282	632 000	185	736 000	467			1 368 000	47,9					
Fondos fiduciarios	24	561 000	30	679 000	54					1 240 000	43,5			
Fuente o año no identificados	-	-	-	-	-									
Total	313	1 329 000	225	1 525 000	538									2 854 000
TOTAL														
Presupuesto ordinario	3 641	13 083 584	3 513	13 749 595	7 154	26 833 179	29,8							
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	5 333	20 173 903	5 562	24 862 760	10 895			45 036 663	50,-					
Fondos fiduciarios	1 560	7 589 028	1 416	9 094 740	2 976					16 683 768	18,5			
Fuente o año no identificados	137	693 000	202	865 555	339							1 558 555	1,7	
TOTAL GENERAL	10 671	41 539 515	10 827	48 572 650	21 498									90 112 165

* Dado que, por razones de conveniencia, las cifras en porcentaje se redondean en el primer decimal, su total no da siempre exactamente 100%.

** "s.d." denota que no se dispone de datos.

a/ En algunos casos las cifras comprenden también los participantes en programas de formación de "tipo conferencia" (seminarios, coloquios, etc.).

b/ Con excepción del PNUMA (que no ha facilitado cifras sobre los países de origen y de colocación de los becarios), las organizaciones enumeradas en el presente cuadro son las mismas que figuran en el cuadro 2.

c/ Véase el cuadro 2 donde se da un número de becas más amplio pero diferente, a saber, en 1973, 608; en 1974, 753.

d/ Para el bienio 1973-1974.

e/ Todas las actividades de formación en proyectos de la FAO sobre el terreno.

f/ Con exclusión de los participantes en viajes de estudios o en formación en grupo: 1973: 1531; 1974: 1597.

g/ Becas individuales, únicamente.

h/ Becas individuales, cursos de formación en grupo y seminarios.

i/ Becas individuales y participantes en seminarios.

j/ Cifras estimadas (sólo hay cifras para el bienio 1973-1974).

k/ Costo correspondiente al componente total de formación.

l/ La OMS administra además becas financiadas por el UNICEF y el FNUAP.

tipos de becas se pueden conceder para recibir formación en más de un país y en una o más regiones, según la naturaleza del programa de formación. En ciertos casos, no sólo se conceden becas, sino también ayuda a estudiantes cuyos países no cuentan con planteles adecuados para dar enseñanza secundaria en la esfera de que se trate.

12. Aunque la situación varía según las organizaciones, la mayoría de las becas suelen formar parte de proyectos de cooperación técnica financiados por el PNUD, o de proyectos análogos, y están estrictamente relacionadas con los propósitos y objetivos de los mismos; no obstante, hay algunas becas absolutamente independientes, es decir, no forman parte de un proyecto principal ni están relacionadas con un proyecto principal, cualquiera que sea la procedencia de los fondos.

13. Aunque la duración de las becas difiere según su tipo y según la organización que la confiere, las becas individuales para efectuar estudios académicos raras veces exceden de nueve meses a un año (aunque a veces se prorrogan); los cursos de formación práctica suelen durar tres meses, y los viajes de estudio o de observación, unas cuantas semanas. Aunque no sea fácil obtener de todas las organizaciones una clasificación estadística, en el OIEA y la UIT la gran mayoría de las becas individuales duran de tres a seis meses. En la FAO, el 14,6% duran hasta tres meses, el 47% de tres a seis meses, el 38% más de seis meses. En la OCMI, el 32% duran hasta tres meses, el 25% de tres a seis meses, y el 22,5% más de seis meses. En la ONU, el 20% se conceden por una duración de hasta tres meses, el 60% de tres a seis meses, y el 20% por más de seis meses. En la OMS la duración media es de seis meses. Las becas de largo plazo concedidas por la FAO, la OMS y la OMM pueden durar hasta cuatro o cinco años.

14. En muchos países de las diversas regiones, todas o la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han ayudado o están ayudando a establecer instituciones nacionales o regionales de formación o de investigación en sus respectivos sectores, y proporcionan a veces servicios de expertos para la celebración de cursos de formación, seminarios, simposios y coloquios que pueden tener lugar en esas instituciones o en establecimientos industriales; a veces también prestan asistencia proporcionando servicios de expertos o de misiones de expertos en la preparación de planes de formación y de estudios. Hay centenares de instituciones que reciben ayuda de alguna organización del sistema. Se pueden conceder becas en esas instituciones a becarios o grupos de becarios del país en que se encuentran, de otros países de la región o incluso de países situados fuera de la región, previéndose en estos casos que, al regresar a sus países, los becarios formen a su vez a otros connacionales, para obtener así un efecto multiplicador.

2. Becas según las distintas organizaciones

15. Si bien en la mayoría de las organizaciones del sistema, casi todas las becas corresponden a los principales grupos enumerados en el anterior párrafo 10, en cada una de ellas, ya sea por circunstancias históricas o por tradición, o con miras a satisfacer determinados requisitos de sus programas, se han creado tipos especiales de becas, estipendios, subsidios u otros dispositivos de formación que, aunque

muchas veces sean análogos y hasta idénticos en el fondo, pueden designarse de manera distinta según las organizaciones 3/. Por otra parte, también pueden diferir considerablemente, según las organizaciones, el tipo de formación y de beca ofrecida al candidato y los requisitos y conocimientos exigidos a éste.

16. Por ejemplo, la FAO ofrece un número muy pequeño de becas (dos de cada mil aproximadamente) para recibir formación en el propio país. No se conceden becas para viajes de estudio, sino simplemente se pagan los pasajes y una suma por viáticos. El Programa de Becas André Meyer (que forma parte del programa ordinario de la FAO) presta ayuda pecuniaria principalmente para actividades de investigación realizadas por científicos experimentados, que deben trabajar en proyectos de interés regional o mundial y aportar a ellos sus conocimientos y experiencias personales o nacionales.

17. El OIEA es, como se ha dicho ya, uno de los pocos organismos que, debido a la naturaleza sumamente técnica de los problemas de la energía nuclear, concede becas incluso para estudios universitarios y de educación secundaria. La naturaleza y el nivel de la capacitación varían desde la formación práctica en el empleo hasta una formación puramente teórica, y desde una formación técnica hasta la investigación posdoctoral.

18. En los programas de capacitación de la OACI, aparte de las becas de tipo clásico, se prevén también cursos por correspondencia y material didáctico de formación progresiva y perfeccionamiento.

19. Los programas de la OIT están esencialmente orientados hacia el empleo y hacen hincapié en las oportunidades inmediatas de empleo. No obstante, como en muchos casos las oportunidades de empleo no corresponden a la formación proporcionada, la OIT proyecta dedicar más energías en lo futuro a elaborar nuevos métodos de formación, incluida la preparación de sistemas graduales o "modulares" de capacitación para desempeñar ocupaciones que tradicionalmente exigen un largo período de formación. Se han iniciado programas adicionales de formación preprofesional (con asistencia del UNICEF). Entre los centros de capacitación establecidos por la OIT, el Centro Internacional de Perfeccionamiento Profesional y Técnico, que funciona en Turín (Italia), atrae un número especialmente elevado de becarios de alto nivel. La mayoría de los cursos que se imparten en ese Centro se organizan habida cuenta de solicitudes concretas

3/ La UNESCO, en una lista en inglés preparada en 1975, señala los diversos términos empleados en el sistema de las Naciones Unidas para describir diferentes tipos de actividades de formación: "scholarships" (becas para estudios corrientes, estudios profesionales o formación); "fellowships" (becas corrientes o para estudios superiores, investigaciones, capacitación de determinados investigadores o grupos, participación en coloquios y seminarios o viajes de estudio); "grants" (subvenciones para estudios, formación de investigadores, intercambio de hombres de ciencia o viajes); "exchanges" (intercambios); "courses" (cursillos de formación, capacitación en el servicio, repaso o reorientación); "forums" y "panels" (mesas redondas); "seminars" (incluidos seminarios de formación), "symposia"; "study tours" (giras de estudio); "working groups" y "working parties" (grupos de trabajo), "workshops" (grupos de prácticas). Agrega la UNESCO que, fuera del sistema de las Naciones Unidas, se emplean además otros términos: "awards" (premios); "loans" (préstamos); "traineeships" (pasantías); "bursaries" (bolsas para estudios universitarios o de ampliación); "visits"; "research studentships" (ayudas para estudios de investigación); "internal traineeships" (formación práctica en determinados organismos o empresas).

de gobiernos (o de organizaciones), de modo que los cursos se combinan de común acuerdo entre el Centro y los patrocinadores y sólo pueden participar en ellos los candidatos que éstos presenten, quedando un número limitado de cursos abiertos a otros becarios que llenen los requisitos prescritos.

20. La UIT ha implantado, para proyectos importantes financiados por el PNUD, dos nuevos tipos de becas: unas para estudiar cuestiones directamente relacionadas con los métodos modernos de formación profesional; y otras, de corte duración, para asistir a reuniones de especialistas procedentes de países que participan en proyectos de estudios de preinversión en África y Asia.

21. Además de sus propios programas ordinarios de becas, las Naciones Unidas se encargan del Programa de las Naciones Unidas de Enseñanza y Capacitación para el África Meridional, que comprende los antiguos programas especiales para Namibia, los territorios bajo administración portuguesa y Sudáfrica, así como el programa para Rhodesia del Sur, y el que se dedica una parte sustancial de los créditos para actividades de formación de la Organización.

22. El PNUMA espera poner en práctica, a partir de 1976, un importante programa de becas en colaboración con otras organizaciones donantes, las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas y, según se espera, el PNUD. Es probable que la administración de este programa se atribuya a las comisiones regionales. Habrá una red mundial de instituciones de enseñanza superior o de formación que estarán vinculadas a este programa y agrupadas en torno a centros regionales.

23. La UNESCO ha introducido un tipo especial de estipendios para estudios que es más o menos análogo al que concede la FLO para viajes. Brinda así a los Estados miembros la posibilidad de organizar, para los nacionales que desempeñan altos cargos profesionales, visitas de observación en el extranjero por una duración máxima de tres meses para visitar no más de tres países. El programa de estudios se señala por iniciativa de la persona que recibe la ayuda, a quien se pide que se ponga directamente en contacto con las instituciones o las personas que ha de visitar, pudiendo solicitar de la UNESCO asesoramiento y asistencia.

24. En la ONUDI hay dos actividades principales de capacitación: los programas de capacitación en grupo en las fábricas durante dos a cinco meses (para ingenieros y personal técnico superior) y las becas. Los programas de capacitación suelen comprender cuatro elementos: introducción teórica, estudios, capacitación práctica en la fábrica y visitas de estudio.

25. Las becas de la OCMI y la UPU suelen estar vinculadas con las muchas instituciones nacionales y regionales de capacitación establecidas por esas organizaciones o que reciben su asistencia.

26. La OMS concede excepcionalmente becas:

- a) a personas sin preparación médica para que puedan desempeñar cargos en la administración de salud pública y en campos afines que no son estrictamente técnicos ni exclusivamente administrativos, pero que suelen desempeñar personas que tienen conocimientos médicos o afines;

- b) a individuos para permitirles permutar con otras personas que desempeñan funciones análogas en un país distinto.

La OMS concede también becas especiales, entre ellas las de "intercambio científico", que no sólo se relacionan con las necesidades y los planes del país del candidato, sino con necesidades más amplias tales como la promoción extranacional de una rama determinada de la labor científica o la ejecución de un trabajo concreto; becas de "docencia", en las que los candidatos son aceptados por una institución educativa del extranjero como miembros supernumerarios del profesorado y participan en sus actividades docentes y de otra índole; becas de grupos de corta duración, en las que los candidatos propuestos por los gobiernos respectivos, a petición de la OMS, toman parte en cursos de formación, viajes de estudios o seminarios ambulatorios organizados por la OMS o con su asistencia; simposios, seminarios y conferencias; y, por último, subsidios de investigación, con los que la OMS facilita a jóvenes investigadores la posibilidad de mejorar sus conocimientos y adquirir experiencia.

27. A semejanza de la F.O y la OMS, la OMM ha introducido un sistema de becas de larga duración que representan una parte importante del total de las concedidas. Duran a veces hasta cinco años y abarcan toda una gama de estudios universitarios, estudios superiores de matemáticas o física y estudios de posgraduado para la especialización en meteorología.

III. ANALISIS Y COMENTARIOS

1. Generalidades

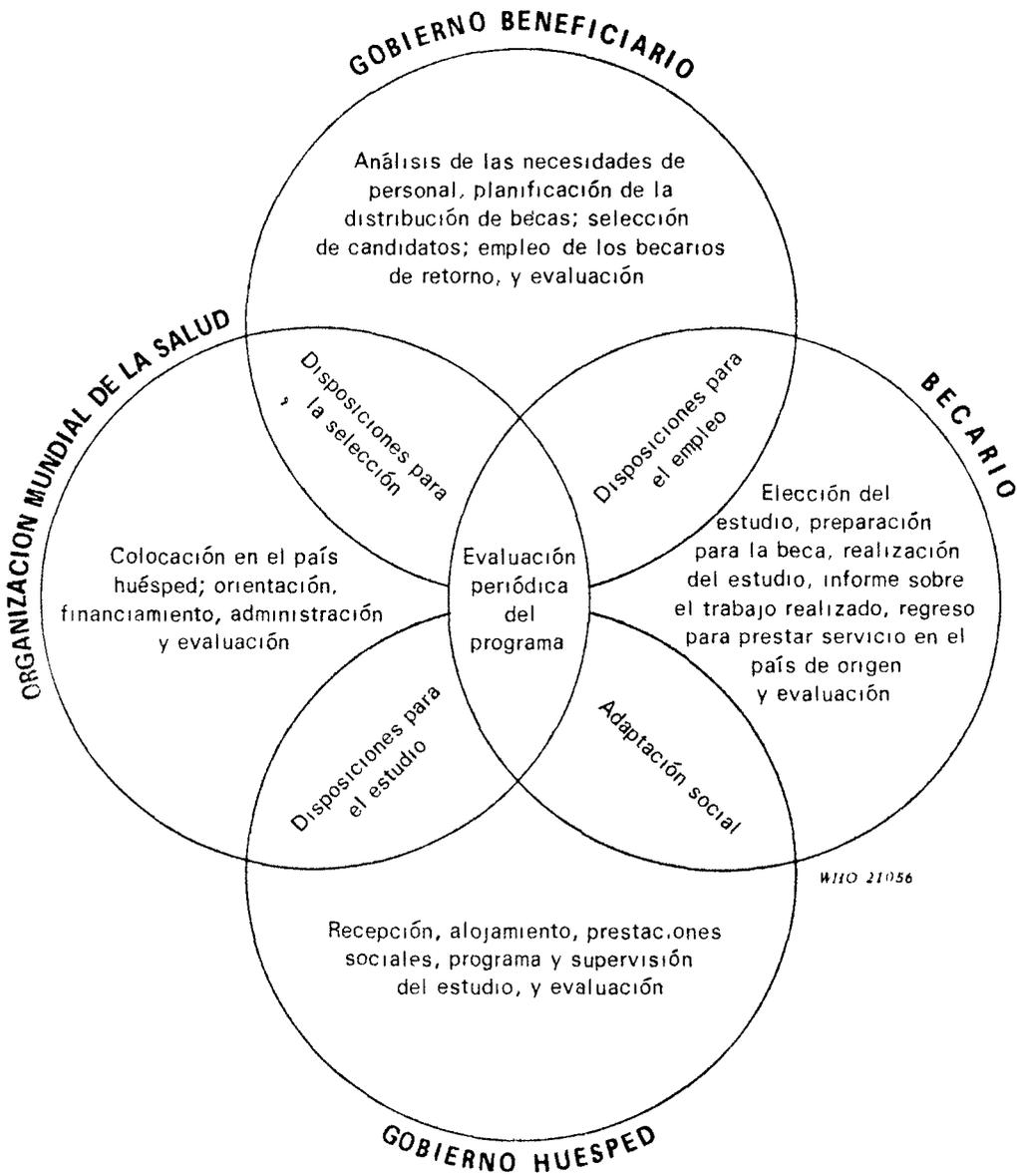
28. Todas las organizaciones han dictado normas por escrito sobre las reglas y procedimientos que han de regir la administración de los programas de becas. Aunque análogas en sus objetivos generales, esas normas no son idénticas pues cada una de ellas contiene disposiciones distintas en cuanto a los tipos especiales de formación necesarios de un sector determinado. Tampoco son igualmente completas.

29. La concesión de una beca constituye una empresa conjunta de la organización donante, patrocinadora o de ejecución 4/, el país del que es nacional el becario ("país beneficiario"), el país o institución ("huésped") que recibe al becario para su formación y el becario propiamente dicho. La administración de una beca supone pues, cuatro niveles de funciones vinculadas entre sí: la organización planea la formación y adopta las medidas pertinentes, selecciona al becario, supervisa su capacitación y la evalúa; el país beneficiario propone los candidatos y se compromete a utilizar plenamente los conocimientos y la experiencia obtenidos por el becario a su retorno; el país o institución huésped se compromete a proporcionar la formación y, en algunos casos, a cosupervisarla; y el becario propiamente dicho se obliga a completar el curso, a regresar a su país y a poner sus servicios a disposición de éste. El diagrama que figura en la página 13/14 tomado de un documento de la OMS 5/, ilustra claramente las esferas de responsabilidad distintas, pero que se superponen, de los cuatro asociados que, según la terminología de la OMS, son el gobierno beneficiario, el gobierno huésped, la organización donante y el becario.

30. Tanto si la beca es elemento componente de un proyecto financiado por el PNUD como si es independiente, los cuatro asociados tiene propósitos y objetivos comunes y, en consecuencia, es evidente que un programa de becas satisfactorio depende de la coordinación y la cooperación que haya entre ellos. Tal como señala sucintamente la OMS en el documento antes mencionado: "El programa de becas es un entramado de relaciones que deben ser armónicas para que se alcance la meta general de formación de personal". En la práctica, lograr esta coordinación y cooperación no es fácil. Requiere que todos los asociados adopten normas y actitudes comunes, y que preparen métodos y procedimientos que se respalden mutuamente

4/ Para mayor conveniencia, se utilizarán las expresiones "organización" u "organización donante" en los tres casos.

5/ EB55/12/3, pág. 67, anexo 5.



31. En términos generales, las principales medidas que hay que tomar en los cuatro niveles mencionados para la administración de una beca son las siguientes:

- | | | | |
|--|-----|------------|---|
| a) La organización donante anuncia)) |)) |) una beca | El gobierno beneficiario selecciona, aprueba (la conveniencia, el uso de licencia, la fianza, el sueldo, etc.), propone |
| o | | | |
| b) El proyecto financiado por el PNUD) incluye) | | | |

Correspondencia adicional con el gobierno beneficiario y aclaraciones de éste (en su caso)

La organización donante estudia las candidaturas; aprueba el programa, incluido el lugar de estudio, de conformidad con la decisión del gobierno beneficiario

La organización donante designa el candidato elegido; notifica cuál es el candidato designado y dispone los trámites administrativos (revisión médica, visados, viajes, etc.)

La organización donante coloca al becario en la institución huésped

Estudio o capacitación del becario supervisados en el país huésped durante un período determinado, con prórroga en caso necesario; evaluación de los progresos; informe final

Entrevistas para informar y dar instrucciones al becario antes de su salida; llegada al país huésped; orientación antes de iniciar la capacitación

Regreso del becario al país/proyecto

Evaluación final y medidas complementarias.

Estos procedimientos pueden variar o simplificarse algo según que la beca sea de corta, mediana o larga duración; si se trata de seminarios, simposios, giras de estudio, trabajos prácticos u otros programas en grupo; o si es un elemento componente de un proyecto financiado por el PNUD, o es independiente.

32. Para los fines del presente estudio, el inspector envió a todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas un cuestionario, en el que las invitaba, entre otras cosas, a que señalaran cuáles eran los problemas relativos a sus programas de becas que, según su experiencia, les parecían más graves. En las respuestas se señaló 6/:

6/ El asterisco indica los problemas a cuya solución la organización atribuye importancia prioritaria.

- una planificación insuficiente o poco realista de los programas: ONUDI;
- falta de candidatos calificados: FAO^{7/}, UIT, Naciones Unidas^{7/}, UNESCO*, ONUDI ^{7/}, OMM;
- los candidatos propuestos por los gobiernos no son los más idóneos habida cuenta de las necesidades del proyecto: FAO* Naciones Unidas*, UPU;
- dilaciones en la designación de candidatos: FAO, OACI*, UIT*, UNESCO, UPU;
- retrasos en otros elementos componentes del proyecto que repercuten en los programas de capacitación: OIEA, OIT, UPU*;
- dificultades de colocación: OIEA, OACI*, OIT*, OCMI*, UIT*, ONUDI*;
- dificultades de colocación debidas principalmente a retrasos en la presentación de candidaturas: FAO, OACI*, Naciones Unidas*, UNESCO, UPU;
- retiro de programas de capacitación aprobados o retrasos en la utilización de éstos: ONUDI;
- problemas de idiomas: ONUDI*, UPU, OMM*;
- los becarios no regresan al proyecto o lo abandonan al cabo de un corto período: FAO*, UPU*;
- evaluación insuficiente en general: UIT;
- evaluación insuficiente, sobre todo en el plano local: FAO;
- dificultades administrativas o financieras: Naciones Unidas.

2. Planificación y programación de las becas

33. La coordinación y la cooperación entre los cuatro asociados antes mencionados deben desarrollarse en el marco de programas de formación bien planeados, elaborados por los gobiernos de los países beneficiarios con el concurso de las organizaciones donantes interesadas. A su vez, esos programas deben integrarse en los planes de desarrollo de los países beneficiarios.

34. Muchos países en desarrollo han empezado a efectuar una evaluación o reevaluación sistemática de sus necesidades a mediano y largo plazo de personal calificado a la luz de los recursos humanos ya disponibles. No obstante, en otros todavía no es así. Demasiado a menudo se tiende todavía a planear la capacitación en cada caso en relación con cada proyecto, sin coordinarla con los demás proyectos y sin hacer proyecciones de las necesidades futuras de un sector determinado. Así, en uno de los países estudiados, el Inspector fue informado de que durante muchos años había habido una docena o más de proyectos relacionados con distintos aspectos del aprovechamiento de los recursos hidráulicos, sin que nunca se hubiera planificado de manera sistemática la formación de expertos en la materia.

^{7/} Especialmente en los países en desarrollo menos adelantados.

35. A este respecto, el Inspector quedó muy bien impresionado por la metodología adoptada en algunas organizaciones para evaluar las necesidades de personal calificado en determinados países o regiones. El Plan Indicativo Mundial de la FAO constituyó un primer intento por evaluar las necesidades de personal de los países en la esfera de la producción agrícola, aunque la situación socioeconómica de los últimos años, que ha cambiado con gran rapidez, ha hecho que algunas de sus conclusiones pierdan actualidad; la FAO ha iniciado ahora una serie de planes generales de formación de los países que contienen recomendaciones con respecto a la organización o mejoramiento de los sistemas de capacitación y los programas de estudio (académicos y no académicos) en lo tocante a las necesidades previstas de un país en materia de personal calificado para el desarrollo agrícola y rural en el próximo decenio. La OIT ha iniciado varios estudios de recursos humanos en distintos sectores de países en desarrollo. La OCMI ha basado sus programas de capacitación en un estudio anterior de las necesidades de algunos países de África y América Latina. Ya en 1962 la OMM preparó planes para el desarrollo de enseñanzas y formación en materia de meteorología en África y en América Central y del Sur. Posteriormente efectuó estudios parecidos en la región de Asia. Estos planes se revisan y actualizan periódicamente para hacer frente a las necesidades cambiantes. El Inspector sugiere que el PNUD preste apoyo financiero a los gobiernos que así lo soliciten, y ayude a organizar estudios de los recursos humanos de determinados sectores.

36. Muchos programas de formación en los países en desarrollo (incluidos los programas de becas) están financiados por organismos bilaterales (como USAID, AICLI, DANIDA, FINNIDA, ONDI, SIDA, etc.), fundaciones privadas y a veces empresas multinacionales. En uno de los países que visitó el Inspector, el total de becas financiadas por organismos bilaterales de que disponía el gobierno era considerablemente superior al ofrecido por el sistema de las Naciones Unidas. Aunque hay cierta coordinación entre las organizaciones del sistema y los demás organismos o instituciones que proporcionan ayuda, parece muy conveniente que esa coordinación se intensifique a fin de lograr una planificación más realista de los programas de formación (y becas) y evitar una posible competición y duplicaciones. En el plano local, el representante residente del PNUD y las autoridades competentes podrían tomar la iniciativa al respecto, al paso que el PNUD se encargaría de los aspectos de política general de esa coordinación junto con las organizaciones o instituciones interesadas a nivel de la sede.

37. Aparte de que con excesiva frecuencia no se presta suficiente atención a la planificación integrada y a largo plazo de la capacitación, al leer gran número de documentos relativos a proyectos del PNUD el Inspector comprobó que, aunque se suele hacer una referencia de tipo general a la necesidad de formación e incluso se indican muy a menudo el contenido y la duración de las becas, el elemento de capacitación sólo suele abarcar uno o dos párrafos breves, y no se indican sus objetivos finales en relación con los objetivos generales del proyecto. Además, esta parte se suele preparar en las últimas etapas de la preparación del documento relativo al proyecto. Otro problema que se ha observado parece ser una tendencia a planear giras de estudio de manera poco realista, con visitas a demasiados países en muy poco tiempo, y sin un margen suficiente para prepararlas. No obstante, en honor a la verdad hay que decir que la situación varía de una organización a otra, de una región a otra, de un país a otro e incluso de un proyecto a otro.

38. Es cierto que cuando se empieza a preparar un proyecto no se sabe a menudo cuál va a ser el nivel exacto del personal de contraparte ni los conocimientos, calificaciones y aptitudes exigidos a ese personal y, en consecuencia, es difícil evaluar la disparidad que puede haber entre el personal y las funciones que se espera que cumpla. Sólo cuando ya se ha asignado el personal de contraparte y teniendo en cuenta su desempeño "en el empleo" se puede decidir si se necesita un título académico, un certificado que no sea un título o más formación técnica, qué tipo de capacitación es la más adecuada, cuál debe ser su duración, y dónde se puede obtener mejor. Sin embargo, en cualquier caso debería estar claro desde el principio cuáles han de ser los objetivos finales del componente formación e indicarse ello en el documento del proyecto definitivo con suficiente detalle. Por norma general, en el documento del proyecto, en el momento de su aprobación, se debería indicar una suma total para formación, la que se podría revisar para aumentarla o reducirla más tarde, una vez preparado el programa de becas y poco después de que el proyecto se ponga en marcha. La organización donante y el PNUD, este último por conducto de su representante residente deben tener atribuciones lo suficientemente flexibles. De procederse así, es probable que mejore también la ejecución de los programas de becas. Actualmente, en muchas organizaciones la ejecución es lamentablemente deficiente, en parte porque la fecha en que empieza una beca se equipara a la fecha en que se pone en marcha el proyecto (del que forma parte), cuando en realidad (como va a verse ahora) no suele ocurrir así.

39. Hasta hace poco, por "formación del personal de contraparte" se solía entender la preparación de un único funcionario del país, para que en su debido momento reemplazara al experto internacional. La experiencia ha indicado -y actualmente el PNUD apoya este criterio- que la práctica de encontrar un único funcionario para "reemplazar al experto" es conceptualmente errónea y que ha de hacerse hincapié en la preparación colectiva del personal del proyecto para que pueda trabajar en equipo 8/. Este nuevo énfasis propuesto es digno de elogio por dos razones importantes. En primer lugar, los proyectos o las instituciones dejan de depender enteramente de personas que en cualquier momento pueden marcharse -y que con frecuencia lo hacen- o ser trasladadas a otra parte poco después de haber sido capacitadas plenamente, a veces incluso antes de que termine la misión del experto. Cuando ello ha sucedido, el proyecto o institución de que se trataba se ha encontrado tal como empezó. En segundo término, hay muchas situaciones en las que, incluso una persona muy bien capacitada y sumamente competente, no puede efectuar debidamente sus tareas sin servicios de apoyo.

40. El programa de becas propiamente dicho ha de prepararse sistemáticamente, ser práctico y estar mucho más vinculado de lo que suele suceder actualmente a los objetivos del componente formación, por una parte, y a las aptitudes, calificaciones y funciones reales de la persona a quien se va a capacitar, por la otra. Aunque evidentemente ello es más fácil de lograr en el caso de becas independientes que cuando están vinculadas a un proyecto mayor, una programación realista es una condición previa esencial para que la beca cumpla su objetivo y justifique su costo.

8/ El Inspector tiene entendido que el PNUD ha dejado de utilizar las expresiones "personal de contraparte" y "experto" y que las ha sustituido por "personal nacional" y "personal internacional".

41. Tal programación sistemática y práctica de las becas ha de incluir:

- la definición del cargo concreto para el cual se va a capacitar al funcionario nacional;
- la definición de las tareas que habrá de desempeñar el futuro titular de ese cargo;
- la determinación de los conocimientos, calificaciones y cualidades que el candidato ha de tener para desempeñar tales tareas de manera competente;
- una lista de los conocimientos, calificaciones y cualidades que el titular del cargo o el candidato seleccionado posee ya;
- determinación de hasta qué punto sus conocimientos, calificaciones y cualidades son los que debe poseer para realizar sus tareas de manera competente;
- la determinación del alcance y la naturaleza de los conocimientos y experiencias que han de proporcionarse al becario para completar su preparación, calificaciones y cualidades;
- la determinación de la parte de esa experiencia docente que se puede y debe proporcionar en el país de origen, especialmente dentro del proyecto y manera de hacerlo;
- una especificación detallada del alcance, la naturaleza y la duración de la parte de la experiencia docente que sólo se puede obtener en el extranjero;
- la selección de un lugar en el extranjero que pueda ofrecer las enseñanzas o la formación específicas que los becarios han de obtener conforme a lo decidido en los acuerdos sobre las becas;
- fijación de un calendario para la formación; y
- concesión de becas a todo el personal que las necesite y reúna las condiciones requeridas, sin limitarlas únicamente a los candidatos designados oficialmente para determinados cargos, en la inteligencia de que todos los beneficiarios prestarán el concurso necesario al proyecto 9/.

42. La experiencia y casi todos los estudios de evaluación efectuados hasta la fecha demuestran que el éxito de una beca depende a menudo también de la medida en que el becario ha participado en su programación y en que ha sido consultado posteriormente sobre posibles cambios o mejoras en el plan señalado. Con ello se pone de relieve nuevamente la estrecha relación que debe haber entre "los cuatro asociados" para ejecutar con éxito el programa de becas.

3. Problemas planteados al iniciarse un programa de becas

a) Problemas de selección

43. Los gobiernos de los países beneficiarios tienen, por supuesto, la responsabilidad primordial en la debida selección de los becarios, tanto más cuanto que, aun cuando las organizaciones donantes tienen la última palabra en la designación de los

9/ El Inspector cree que el PNUD está muy a favor de este tipo de programación detallada.

becarios y pueden negarse a aceptar candidatos que no consideren calificados, en la práctica, por razones muy comprensibles, casi invariablemente aceptan los propuestos por los gobiernos.

44. Cuando los programas de formación son financiados con cargo a presupuestos ordinarios, fondos fiduciarios o fondos de programas especiales (por ejemplo el programa de participación de la UNESCO) que se conceden a un solo país o a un grupo de países sobre una base regional o subregional, o cuando las becas se conceden por organismos bilaterales o en virtud de programas en los que se selecciona a candidatos calificados de distintos países sobre una base competitiva (por ejemplo, las becas de investigación activa de la FAO), la organización es la que toma la iniciativa de anunciar las becas, recibe las candidaturas de los gobiernos y selecciona a los becarios.

45. El procedimiento corriente para la selección de becarios consiste en que la organización envíe una carta de invitación a los gobiernos, pidiéndoles que propongan uno o más candidatos.

46. Cuando las becas son parte de un proyecto del PNUD, la iniciativa la toma el gobierno que, por lo general en consulta con el director del proyecto 10/, presenta una lista de candidatos calificados. Cuando se trata de becas financiadas por el PNUD que no son elemento componente de un proyecto mayor, la iniciativa también corresponde al gobierno, y su financiación se hace habida cuenta de la CIP señalada a un determinado país o de la CIP regional, si en el proyecto se prevé la formación en una institución regional.

47. Los países beneficiarios han elaborado sus propios procedimientos para la selección y la designación de los candidatos más idóneos. En algunos países los candidatos son seleccionados por tribunales o comisiones que con frecuencia no se componen únicamente de funcionarios públicos, sino que incluyen otras personas eminentes y el representante de la organización donante interesada. En virtud de los reglamentos de algunas organizaciones (como la OMS), tales órganos de selección tienen carácter normativo y (también según la OMS) cuando existen suelen actuar con eficacia. En muchos países, una dependencia oficial se encarga de la selección y la propuesta de candidatos. En otros, lo hace el ministerio técnico interesado.

48. En cuanto a los procedimientos internos de la organización donante, el anuncio de las becas por la organización y, en el caso de los proyectos financiados por el PNUD con un componente becas, las candidaturas, las suele recibir en primer lugar el representante residente del PNUD, aunque hay algunas excepciones a esta regla 11/.

10/ El concepto "director del proyecto" está perdiendo actualidad, pues el PNUD lo ha reemplazado por el concepto de "dirección del proyecto", que tiene dos "dirigentes", el jefe del personal nacional, que anteriormente se llamaba "funcionario de contraparte" (en representación del país beneficiario) y el jefe del personal internacional, al que antes se llamaba "experto" (en representación de la organización que facilita la ayuda), el cual puede ser el director del proyecto o un asesor técnico principal, etc. En lo sucesivo, siempre que le sea posible, el Inspector se atenderá a esta nueva terminología.

11/ Por ejemplo, en el caso de los proyectos PNUD/OCMI más importantes, la dirección del proyecto transmite las solicitudes directamente a la sede de la OCMI.

49. En el caso de la Oficina Regional de la OIT para Asia en Bangkok (a la que se han delegado muchas atribuciones), el representante residente del PNUD y/o las oficinas zonales de la OIT le remiten las candidaturas y la oficina regional, se hace entera-mente responsable, inclusive de la colocación de los becarios de la región, de la evaluación del programa y de las medidas complementarias pertinentes. En el caso de que un becario tenga que trasladarse a un país fuera de la región de Asia, las solicitudes se envían a la sede de la OIT que, desde ese momento, se encarga del asunto. Por ahora la OIT no ha adoptado disposiciones análogas en otros continentes. Únicamente las solicitudes de becas para el Centro de la OIT en Turín, es decir, las comprendidas en la esfera del perfeccionamiento profesional y técnico, han de enviarse directamente a ese Centro.

50. En la OMS son las oficinas regionales descentralizadas de la Organización las que se encargan de todos los aspectos de los programas de becas, incluidos la planificación, la tramitación de las candidaturas, la colocación, la evaluación y la acción complementaria. De hecho, cada oficina nacional de la OMS tiene un funcionario encargado de las becas. Sólo raramente esas oficinas nacionales consultan a la sede de la OMS en Ginebra. Esta última únicamente administra las becas destinadas a la formación de investigadores.

51. En el caso de organizaciones como la FAO y la UNESCO (a cuyas oficinas regionales no se han delegado facultades o sólo en muy pequeña escala) el OIEA, la OCMI, la UIT, la ONUDI, la UPU y la OMS (que carecen de oficinas regionales), el representante residente del PNUD envía las solicitudes a las oficinas de la sede que se encargan de todas las demás medidas.

52. Se plantean muchos problemas para encontrar candidatos idóneos. Uno de ellos es la escasez de personal calificado, que hace que a algunos países -en especial a los menos adelantados- les resulte difícil encontrar candidatos apropiados o prescindir de ellos, concediéndoles licencia, durante el tiempo necesario para participar en los proyectos. En vista de tal escasez y del número de proyectos comprendidos, a veces los gobiernos designan a la misma persona para que participe en varios proyectos, independientemente de las disciplinas que van a abarcar.

53. También hay que tener en cuenta la actitud de los posibles becarios. En su inmensa mayoría son funcionarios públicos en activo. En la mayoría de los países, las becas del sistema de las Naciones Unidas están muy bien consideradas y los funcionarios muestran gran interés en obtenerlas para contribuir al desarrollo de su país y mejorar sus perspectivas de carrera. Sin embargo, algunos directores de proyecto informaron al Inspector de que los candidatos mejor calificados vacilaban a veces por no querer apartarse de la familia o porque, debido al carácter competitivo de la administración civil a que pertenecen, no estaban seguros de poder reintegrarse a sus cargos o de sus perspectivas al regresar. Evidentemente, la persona que se traslada al extranjero por períodos que no son cortos tiene que tener en cuenta consideraciones importantes. Pero sólo los gobiernos beneficiarios pueden dar la solución apetecible.

54. En algunos países, también repercute en las candidaturas el gran número de becas ofrecidas por otras fuentes (entre ellas, varios organismos de ayuda bilateral, tales como USAID, ACADI, DANIDA, ONDI, SIRA, etc., así como fundaciones privadas y empresas multinacionales). Tal como se ha dicho, ello no sólo plantea problemas de planificación, sino que las facilidades y las condiciones financieras que ofrecen esas otras fuentes son a veces mejores que las del sistema de las Naciones Unidas.

55. Los candidatos para las becas son a veces propuestos por los ministerios técnicos sin consultar a las autoridades nacionales u otros órganos de coordinación (cuando los hay), y la eficacia de los procedimientos varía de un ministerio a otro, según el funcionario responsable. Además, parece que en algunos países en los que en teoría hay tribunales o comisiones de selección, éstos no son muy activos. El Inspector cree que muchos países en desarrollo deberían revisar los métodos y prácticas actuales para buscar, seleccionar y designar a candidatos idóneos para las becas con miras a mejorar y acelerar todo el proceso.

b) Problemas de idioma

56. El becario que se traslada al extranjero para recibir formación debe dominar bien el idioma del país al que va, no sólo para seguir el curso, sino también para poder observar, comprender y comunicarse en lo tocante a asuntos relacionados con su capacitación. Por ello, los países e instituciones huéspedes, al igual que las organizaciones donantes y el PNUD, insisten, con razón, en que el candidato se someta a una rigurosa prueba lingüística. Así, a la dificultad ya mencionada de encontrar y proponer candidatos técnicamente bien calificados, hay que añadir la de que los mismos tengan conocimientos suficientes del idioma extranjero de que se trate. En los países en que ese idioma no se habla ni se enseña, la enseñanza de un idioma extranjero concreto antes de que empiece la capacitación del becario pasa a ser un factor importante. Por lo menos en dos de los países que visitó el Inspector este problema era más o menos grave.

57. Los becarios que se han de trasladar a los Estados Unidos (salvo los que lo hacen para giras breves de observación o estudio, y que no precisan unos conocimientos profundos del idioma y basta por lo general con que el director del proyecto y el representante residente del PNUD certifiquen que el candidato conoce suficientemente el inglés), han de pasar una de las dos pruebas siguientes: la prueba TOEFL (Test of English as a Foreign Language de la Universidad de Princeton) y la prueba ALIGU (American Language Institute de la Universidad de Georgetown). Si el becario no pasa la prueba TOEFL por un pequeño margen, puede sin embargo ser admitido en la institución huésped si aprueba el examen ALIGU. Los becarios que van a ir al Reino Unido o a Francia tienen que pasar unas pruebas prescritas por el British Council o la Alliance Française, respectivamente. En algunos de los países visitados, se dijo al Inspector que muchos de los candidatos no habían podido pasar esas pruebas, sobre todo las de inglés, por ser cada vez más severas.

58. A este respecto, conviene señalar que la República Federal de Alemania, que recibe a gran número de becarios, suele disponer lo pertinente para que asistan a un curso intensivo en el Instituto Goethe antes de ingresar en la institución huésped.

Las autoridades de los Estados Unidos facilitan gratuitamente, cuando es oportuno, un mes de instrucción del inglés.

59. En algunas becas se prevé un período de enseñanza del idioma antes de empezar el programa de capacitación. La OMS ya lo hace así. En algunos casos el PNUD concede ayudas para el aprendizaje de idiomas (de un máximo de 500 dólares por candidato y por beca, con cargo a la CIP del país). En el caso de los grupos de estudio patrocinados por la FAO, los directores del proyecto pueden contratar a un profesor.

60. El Inspector no cree ante todo que sea conveniente establecer unas pruebas uniformes, cualquiera que sea el tipo de capacitación o la disciplina, en especial para las materias técnicas; considera que el requisito del conocimiento del idioma ha de adaptarse al tipo de formación y al programa de estudios que va a seguir el becario. Por ello, puede ahorrarse tiempo y dinero si la enseñanza del idioma empieza en el país del becario antes de su salida y prosigue (de ser necesario) en el país huésped, etapa esta última que debe ser lo más corta posible, programarse como parte del curso de formación y tenerse en cuenta al planear la beca.

61. No obstante, el verdadero problema reside no tanto en la severidad de las pruebas de idiomas prescritas por el país huésped o en la disponibilidad de fondos, como en la insuficiencia de medios para aprender idiomas extranjeros en muchos países en desarrollo. Algunos de éstos han creado institutos de idiomas o han previsto cursos especiales, pero otros no cuentan en absoluto con ningún centro de enseñanza de idiomas extranjeros. Muchos de los institutos de idiomas existentes carecen a menudo de recursos modernos. Al Inspector le parece que los países que pueden beneficiarse de gran número de becas y cuyos medios son insuficientes para el aprendizaje de idiomas, podrían recibir ayuda del PNUD para crear institutos modernos de enseñanza de idiomas, a condición de que se obliguen a recibir también en ellos a los becarios y posibles becarios de países vecinos.

62. Como ya se ha dicho, en algunos casos las organizaciones donantes están dispuestas a sufragar el costo de la enseñanza preliminar del idioma, ya sea en el país del candidato o en el país huésped escogido. Sin embargo, el Inspector no ha podido encontrar ninguna exposición completa de las políticas y prácticas en la materia y se pregunta si los países beneficiarios no están perdiendo oportunidades por falta de información con respecto a este punto. El PNUD o las organizaciones donantes prestarían un servicio valioso a los Estados miembros si prepararan y distribuyeran una exposición de sus políticas y prácticas y de las instalaciones de que disponen para la enseñanza preliminar de idiomas.

c) Dilaciones en las propuestas de candidatos y programas planeados apresuradamente

63. Para que el candidato aprobado pueda iniciar un curso de estudio o de formación en el momento oportuno (por ejemplo al empezar el año, el semestre o el curso), todas las organizaciones donantes fijan una fecha para el recibo de las candidaturas y se pide a los gobiernos que se atengan a ella.

64. En el curso de sus investigaciones, el Inspector ha encontrado, sin embargo, muchos casos en que las becas no pudieron hacerse realidad porque, a pesar de haberse enviado varias comunicaciones recordando el asunto, las candidaturas se recibieron demasiado tarde o no se recibieron en absoluto.

65. Esas dilaciones se deben en parte a la falta de personal calificado en muchos países y en parte a las fallas en los procedimientos de selección que ya se han mencionado. Las dificultades se complican aún más en los países con estructura federal, en las que el gobierno federal tiene a menudo que sostener una prolija correspondencia con las autoridades estatales. También hay casos en que los gobiernos retiran sus candidaturas a última hora porque necesitan al candidato que han designado para otra misión en el país o no pueden prescindir de sus servicios por algún otro motivo. Estos cambios de última hora tienen como resultado la repetición de un procedimiento que lleva tiempo, para la propuesta, selección y colocación de los candidatos.

66. Ocorre exactamente lo mismo en el caso de los programas de becas que no son parte de un proyecto del PNUD; de hecho, el Inspector ha sido informado de que los retrasos en las propuestas de candidatos son aún más graves. Pero también se le ha dicho que una de las causas que contribuyen a tales dilaciones es que las organizaciones donantes anuncian tardíamente las becas, con lo que los gobiernos tienen relativamente poco tiempo para encontrar candidatos. Sea cual fuere la causa, no es probable que con estos retrasos -que obedecen a la falta de interés de los gobiernos o a la lentitud de las comunicaciones entre las dependencias oficiales o con ellas- se puedan encontrar luego los candidatos más idóneos.

67. Sin embargo, parece que algunos programas de becas se preparan a última hora y apresuradamente (y a veces, por consiguiente, de manera inadecuada) porque se teme que si la beca no se utiliza el primer año, se pierda para siempre.

68. Varios funcionarios de las Naciones Unidas, tanto de la sede como de las oficinas locales, se quejan de los efectos negativos de esos retrasos no sólo en la "ejecución" de los programas de becas sino también a menudo en su calidad. Aparte de perturbar las relaciones previstas entre los distintos componentes del proyecto, esas dilaciones provocan dificultades de colocación, por no disponerse ya de la vacante ofrecida en una institución huésped o porque el becario no puede ingresar a tiempo en la institución para comenzar el curso. Por último, con las prisas de última hora puede suceder que el contenido del programa no concuerde suficientemente con las necesidades o las calificaciones actuales del becario.

69. No obstante, también en este caso es justo decir que la situación varía de un país a otro, de una organización a otra y con frecuencia incluso de un proyecto a otro. En los organismos especializados más pequeños y sumamente técnicos, el problema es menos grave que en las organizaciones mayores, cuya gama de actividades es más amplia. En la reglamentación de la OMS se estipula que las candidaturas deben llegar a una oficina regional por lo menos seis meses antes de que empiece la beca y como, por su parte, algunos países huéspedes están empezando a negarse a aceptar las solicitudes de colocación que llegan con retraso, algunas oficinas regionales de la OMS rechazan las candidaturas que llegan tarde o aplazan la concesión de la beca hasta el año siguiente.

70. Los informes de los organismos especializados, los representantes residentes y los gobiernos indican que la designación de candidatos lleva aproximadamente un mínimo de ocho semanas y de hasta tres a seis meses a partir del momento en que se anuncia la concesión de una beca. Cuando se trata de programas de formación "tipo conferencia" (es decir, seminarios, grupos de trabajo y cursos parecidos, casos en que la organización donante debe tomar la iniciativa), la experiencia demuestra que es mejor completar la selección de candidatos no menos de tres meses antes de que empiece la beca y que las invitaciones se envíen de seis a nueve meses antes de iniciarse el programa. Cuando se hace así, los becarios y los participantes tienen buenas posibilidades de prepararse. Además, las ventajas psicológicas son considerables. No sólo tienen tiempo de ocuparse de los distintos trámites personales y administrativos que hay que resolver antes de trasladarse al extranjero, sino que se dan cuenta de que el programa ha sido objeto de la debida atención por los responsables de organizarlo.

d) Dilaciones en otros componentes de un proyecto que repercuten en las becas

71. Salvo que sean independientes, las becas son simplemente uno de los componentes principales de un proyecto; los otros componentes suelen ser el personal internacional y el equipo. Por consiguiente, si se produce un retraso en uno de los otros elementos, o si uno de ellos fracasa, la aplicación de la beca se altera. Aunque esta interrelación se suele planear en los documentos del proyecto, por desgracia rara vez se observa.

72. Actualmente, los directores del personal internacional se suelen designar antes de que un proyecto llegue a su fase operativa y, en principio, ocupan sus puestos en el país algunos meses antes de que el proyecto se ponga en marcha. Esto les permite organizar los demás componentes, por ejemplo, contratar el personal internacional, obtener el equipo necesario, designar el personal nacional y, en consecuencia, evaluar las necesidades de capacitación y, de manera más concreta, las necesidades de becas (en su caso). Por norma general un proyecto sólo se hace "operativo" cuando el jefe del personal internacional llega al país. No obstante, en la práctica no es raro que su llegada se aplaze o retrase. En tales casos, el proyecto sufre dilaciones o se desorganiza por completo.

73. Cada vez resulta más difícil contratar personal internacional calificado y, cuando se le contrata muchas veces no puede incorporarse al proyecto en el momento previsto. Como ya se ha dicho, por su parte, el personal nacional tampoco puede a veces incorporarse al proyecto hasta mucho después de haber empezado éste.

74. En tales circunstancias, al jefe del personal internacional, incluso si ha asumido su cargo a tiempo, le resulta sumamente difícil determinar las necesidades de becas del proyecto. Por estas razones, la "ejecución" de los programas de becas, es decir, si empiezan y terminan en la fecha prevista en el programa del proyecto previsto, suele dejar que desear en la mayoría de las organizaciones del sistema.

75. Los programas de becas entrañan una gran cantidad de correspondencia y comunicaciones entre la sede y las organizaciones donantes, sus representantes en el

país/zona/región, los representantes residentes del PNUD, el gobierno beneficiario y el huésped y con frecuencia los becarios y posibles becarios. De hecho, cada beca, por pequeño que sea su valor pecuniario, es un asunto que exige mucha atención. Es inevitable, por consiguiente, que transcurra bastante tiempo entre el anuncio de una beca o la aprobación de un proyecto del PNUD con un componente becas, y el momento en que empieza la capacitación del becario. Las cifras siguientes (obtenidas de las respuestas de algunas organizaciones al cuestionario del Inspector) 12/ indican este lapso de tiempo:

FAO	13 a 40 semanas (o más)
OIEA	14 a 62 semanas
OACI	13 a 86 semanas
OIT	14 a 44 semanas
OCMI	12 a 24 semanas
UIT	14 a 60 semanas
Naciones Unidas	17 a 108 semanas
ONUDD	16 a 60 semanas
UPU	8 a 202 semanas
OMS	5 a 96 semanas
OMM	14 a 86 semanas

76. Así pues, el plazo mínimo necesario es de 5 a 17 semanas, lo que en conjunto es razonable. Pero el plazo máximo que, exceptuada la OCMI, va de 40 a 202 semanas, debe causar seria preocupación.

77. Las organizaciones interesadas opinan unánimemente que la ejecución satisfactoria de los programas de becas exige que se observe con todo rigor el calendario previsto para los distintos procedimientos y recursos, desde el anuncio de la concesión o la fecha en que el proyecto que contiene un componente becas empieza a funcionar, hasta el regreso del becario a su país de origen al terminar su formación.

78. Para lograrlo, y pese a que indudablemente no se pueden evitar algunos retrasos es forzoso que las becas se planeen, preferentemente sobre la base de las necesidades a mediano y a largo plazo, en el marco de las necesidades calculadas de personal de un país o de una región en un sector o disciplina determinados y que las distintas etapas se ejecuten de conformidad con un calendario en el que se tengan en cuenta, por ejemplo, necesidades tales como el aprendizaje de idiomas y la relación

12/ Como el plazo mínimo para la selección de candidatos que exige la mayoría de los gobiernos es de ocho semanas, la cifra mínima de la OMS de cinco semanas parece optimista. En cambio, en circunstancias excepcionales, hay organizaciones que han tramitado todas las formalidades en espacio de días. Sea como fuere, el Inspector oyó demasiadas quejas con respecto a los retrasos (por distintos motivos) de todas las fuentes para no compartir la preocupación expresada en este sentido.

entre los distintos componentes del proyecto. El país beneficiario, las organizaciones donantes, las instituciones huéspedes y los becarios propiamente dichos han de hacer todo lo posible por atenerse a ese calendario.

4. Tipos de becas y duración

79. Una vez definido el objetivo de una beca y elegido el candidato, hay que escoger un método ("tipo") conveniente de formación en función del costo y de la eficacia. En términos ideales, como no hay ningún tipo concreto de formación ni ningún grupo de tipos que se ajuste a todos los programas y las modalidades concretas de cualquiera de ellos deben corresponder a necesidades y condiciones concretas, el tipo de becas habrá de variar con cada programa.

80. Como se ha dicho en los párrafos 10, 13 y 15, actualmente en el sistema de las Naciones Unidas hay gran diversidad de tipos de formación y la duración de las becas también varía mucho. Cada una de ellas tiene su razón de ser y está pensada para proporcionar un tipo distinto de enseñanza o de experiencia. Por norma general, los "cursos de formación" -individuales o en grupo- brindan ocasión de adquirir conocimientos a través de una relación instructor-alumno bien definida; los "seminarios" sirven de foro para que los participantes con un grado análogo de conocimientos y experiencia puedan intercambiar opiniones; y las "giras de estudio" brindan ocasión para observar situaciones pertinentes en países o regiones distintos de los del becario.

81. La experiencia hasta la fecha indica que, en parte quizás debido a la diversidad de la terminología existente, no siempre se presta la necesaria atención a las principales razones docentes de cada tipo de formación. La elección, por ejemplo, entre un curso de formación y un seminario se decide sobre la base de la categoría de los participantes, por estimarse que el curso de formación es más apropiado para "el personal de nivel medio o bajo" y que los seminarios son más adecuados para los altos funcionarios. Tampoco es raro que la elección se haga sobre la base de las facilidades que ofrece el país huésped. Con frecuencia esta confusión con respecto a la razón de ser de cada tipo de capacitación alcanza a los gobiernos beneficiarios, en parte porque muchas veces las organizaciones donantes no les consultan cuando se trata de elegir un tipo determinado de formación.

82. La mayoría de las becas son de tipo individual, y por norma general duran de tres a seis meses. Pero también hay muchas de menor duración. Ello es lógico ya que la duración de una beca debe ajustarse a las necesidades del programa. Sin embargo, una beca para una gira de estudio de unos pocos días a un país extranjero distante o de unas pocas semanas a varios países, en un ambiente cultural y lingüístico distinto, plantea la cuestión de si la relación costo-beneficio se justifica o, en otras palabras, si no se corre el riesgo de que esos viajes breves se conviertan en visitas apresuradas "tipo turista", con todas las desventajas y limitaciones de éstas (incluidos los problemas relacionados con la adaptación del becario a uno o varios ambientes transitorios); y se plantean dudas en cuanto a la posibilidad de que pueda absorber mucho de lo que ve o lo que oye en tales circunstancias.

83. Una vez más, al igual que con otros aspectos de los programas de becas, resulta arriesgado generalizar. El Inspector se ha encontrado con dos ejemplos contradictorios 13/, pero está seguro de que en otras organizaciones del sistema se da la misma pauta de experiencias contrarias en lo que respecta a las giras de estudio individuales cortas. Por ejemplo, en el 99% de los casos examinados por la UNESCO, resultó que esas giras no concordaban con las verdaderas necesidades de capacitación de los becarios. Parecería que, según una combinación de circunstancias, las giras cortas pueden resultar sumamente útiles o sumamente decepcionantes y antieconómicas y que la duración de una gira de estudio e incluso el número de países visitados tienen menos importancia que el calibre del becario y lo adecuado de la gira.

84. Otro problema que se plantea en relación con las giras de estudio individuales es que las instituciones huéspedes se ven a menudo inundadas por la afluencia de becarios que llegan al azar. El Inspector supo de una institución de un país en desarrollo de renombre mundial en la esfera de los estudios demográficos, que visitan constantemente a lo largo del año muchísimas personas de otros muchos países en desarrollo. Ello le provoca gran número de inconvenientes y perturba sus actividades.

13/ Un becario de la ONUDI había visitado siete países (entre ellos dos países en desarrollo) en seis semanas, pero evidentemente había captado al máximo todo lo que había visto y aprendido durante su corto viaje y, a su regreso, pudo introducir mejoras e innovaciones adecuadas. Más aún, de los numerosos becarios que el Inspector conoció en su país, quizás esa beca era la que tenía una relación costo-beneficio más favorable. Su éxito obedecía a una combinación de distintos factores:

- a) El becario era un codirector de proyecto. Sabía exactamente lo que quería ver y aprender y los parámetros de la aplicación de lo que había aprendido al proyecto de su país;
- b) Era un alto funcionario acostumbrado a tomar decisiones y tenía la capacidad mental y la experiencia necesarias para observar y sacar las conclusiones adecuadas;
- c) Había mantenido correspondencia personalmente con las instituciones que visitó;
- d) A su regreso se le dio la oportunidad de aplicar gran parte de lo que había aprendido al proyecto concreto en el que estaba participando.

Al mismo tiempo y en el mismo país, el Inspector se encontró con el caso de una becaria de la OACI que había sido enviada al Canadá, el Reino Unido y los Estados Unidos de América en una gira de observación general de cuatro semanas para familiarizarse con las disposiciones de aduanas, inmigración y sanidad en los aeropuertos. Al parecer, la becaria volvió sin ninguna formación concreta o especializada y volvió a ocupar su cargo anterior, que en todo caso era fundamentalmente un trabajo administrativo y que incluía correspondencia y disposiciones de enlace para conferencias. Es difícil ver cómo podía utilizar de manera práctica en su cargo cualquier observación que hubiese hecho durante su viaje por el extranjero.

85. Como se comprenderá, en algunos países está empezando a haber dificultades de colocación debidas a la saturación. Por tal razón, entre otras, cada vez son más las organizaciones que prefieren la formación en grupo a la individual. Entre las ventajas que citan están las siguientes: i) gracias al intercambio de opiniones, el aprendizaje es más fácil y más rápido; ii) la acogida y la colocación también son más fáciles, y hay menos interrupción de los trabajos en la institución huésped cuando todos los becarios llegan para un mismo período; iii) el programa de capacitación se puede ajustar a los fines concretos de un grupo; iv) los esfuerzos combinados de los becarios para lograr que sus gobiernos apliquen sus opiniones son mucho más fuertes y más eficaces que los de un único becario que trata de lograr que se acepten sus propias opiniones personales, v) las más de las veces la capacitación en grupo resulta menos costosa.

86. Es importante que la duración de la beca sea a la vez adecuada y realista, para evitar prórrogas innecesarias, que el PNUD, por citar sólo un caso, desaprovecha cada vez más. Por ejemplo, en 1972 se comprobó que se habían prorrogado del 40 al 50% de las becas de la UNESCO.

87. Tampoco en este caso hay normas teóricas uniformes. Hay que examinar cada caso teniendo en cuenta las necesidades del becario y sus funciones futuras, así como otros factores. Por ejemplo, en los programas universitarios se indica el mínimo de tiempo para completar los estudios necesarios para un título de licenciado o de doctor; pero el tiempo que en realidad le ha de llevar al becario puede ser distinto. Aparte de las aptitudes individuales, está el problema del conocimiento del idioma, la orientación anterior a la colocación y la capacidad general de adaptación. Además, las normas académicas varían, al igual que los títulos y los diplomas. Conviene tener en cuenta todos estos aspectos.

88. Sin pretender generalizar, el Inspector cree que las organizaciones donantes y los gobiernos beneficiarios deberían ser mucho más selectivos y actuar con más circunspección al decidir el tipo de formación que se va a programar. De manera más concreta, el Inspector sugiere que, amén de los criterios generales de programación enumerados en el párrafo 41,

- se analicen los motivos concretos y específicos de distintos tipos de formación, se respeten esos motivos al seleccionar el tipo definitivo de beca y se indiquen de manera expresa junto con la propuesta para el programa;
- la frecuencia con que se efectúan viajes de larga distancia costosos a países lejanos para hacer giras de estudio cortas debe reducirse y en cambio deben favorecerse los programas de formación y las giras de estudio de corto plazo en grupo;
- antes de conceder una beca individual a corto plazo, debe determinarse claramente su objetivo y los beneficios que se espera obtener con ella, entre ellos la posibilidad de que el becario aplique inmediatamente al regresar a su país los conocimientos adquiridos;

- los programas a corto plazo que incluyen visitas a más de dos o tres países deben limitarse a casos en los que un especialista altamente calificado necesita efectuar una gira de observación (en vez de un período de estudio e investigación) para brindarle ocasión de discutir los últimos acontecimientos de investigación con otros especialistas de su misma disciplina;
- la organización donante debe preparar cuidadosamente los programas de capacitación y las giras de estudio en grupo independientemente de su duración;
- los participantes en las giras de estudio deben seleccionarse cuidadosamente; en general, es probable que altos funcionarios con mayor experiencia aprovechen mejor ese tipo de capacitación (aun cuando, por otra parte, es menos probable que dispongan de tiempo para hacer tales viajes);
- han de tenerse muy en cuenta los inconvenientes que pueden ocasionarse a las instituciones huéspedes durante las visitas de estudio;
- la experiencia ha mostrado que los programas de capacitación en grupo son especialmente satisfactorios cuando los gobiernos o instituciones huéspedes adoptan las disposiciones necesarias;
- debe estudiarse más a fondo el método de los cursos móviles de formación, que llegan a los participantes de un determinado país, subregión o región, por contraposición a la práctica normal de llevar a los participantes al lugar en que se imparte la enseñanza.

5. Colocación de los becarios

89. La elección de la institución huésped adecuada para el becario figura entre las decisiones más importantes que supone la ejecución de un programa de becas. La determinación del lugar de estudio es mucho más que un proceso físico; supone la evaluación cualitativa de la formación necesaria más adecuada a la luz de los objetivos de un programa determinado (ya tenga entidad propia o se refiera a un proyecto del PNUD), así como la selección de la institución (o instituciones) que se hallen en mejores condiciones de impartir esa formación. Muchos gobiernos sopesan detenidamente sus deseos en relación con el lugar de estudio teniendo presentes los factores educativos y económicos, en tanto que otros confían principalmente esa labor a la dirección del proyecto y a la organización donante.

90. La responsabilidad de la sede y de las oficinas regionales a este respecto recae principalmente en la dependencia sustantiva relacionada con un proyecto determinado de asistencia técnica, que actúa en consulta con las dependencias que administran las becas, las que se encuentran en excelentes condiciones de prestar asesoramiento a la luz de su experiencia previa con determinadas instituciones huéspedes.

91. Seguidamente, en el cuadro 2 se indica el número de becarios capacitados en 1973-1974 al amparo de becas concedidas por las diversas organizaciones del sistema, clasificados según la región de origen del becario y el lugar de disfrute de la beca:

Alguas

1974

ro \$*

✓ 34,4

30,2

21,7

** 13,6

✓ 7,2
11,0

** 69,0

*** 18,8

✓ 12,9
25,0

** 36,0

** 25,9

Quac

Organize

	1c
Número	
-	
2	
31	
5	
25	
-	
63	

-	
-	
62	
1	
-	
2	
65	

-	
-	
31	
1	
-	
-	
32	

1/ 1/ 2/ 3/ 4/ 5/ 6/ 7/ 8/ 9/ 10/ 11/ 12/ 13/ 14/ 15/ 16/ 17/ 18/ 19/ 20/ 21/ 22/ 23/ 24/ 25/ 26/ 27/ 28/ 29/ 30/ 31/ 32/ 33/ 34/ 35/ 36/ 37/ 38/ 39/ 40/ 41/ 42/ 43/ 44/ 45/ 46/ 47/ 48/ 49/ 50/ 51/ 52/ 53/ 54/ 55/ 56/ 57/ 58/ 59/ 60/ 61/ 62/ 63/ 64/ 65/ 66/ 67/ 68/ 69/ 70/ 71/ 72/ 73/ 74/ 75/ 76/ 77/ 78/ 79/ 80/ 81/ 82/ 83/ 84/ 85/ 86/ 87/ 88/ 89/ 90/ 91/ 92/ 93/ 94/ 95/ 96/ 97/ 98/ 99/ 100/

92. Aunque no es posible realizar un análisis de conjunto del cuadro precedente, pues faltan datos de algunas organizaciones o la referencia a una determinada región c año en los datos de otras, y porque ciertas organizaciones delimitan de forma diferente algunas regiones, cabe no obstante extraer algunas conclusiones generales:

- i) con la excepción general de los becarios de la OMS y de la región de Europa, con muy pocos los que se forman en su región de origen;
- ii) la situación varía considerablemente de una organización a otra,
- iii) entre 1973 y 1974 se advierte una ligera intensificación de la formación ^{interregional}.

A demás, del desglose más detallado facilitado por dos organizaciones (Naciones Unidas y Olin) se desprende que:

- iv) la mayoría de los becarios de casi todas las organizaciones se forman en los países desarrollados de Europa, América del Norte y Australasia;
- v) son relativamente pocos los europeos que se forman en países en desarrollo.

93. Según ha podido saber el Inspector, las razones de lo que antecede son:

- c) Los países más desarrollados son depositarios de la tecnología y los conocimientos más avanzados y disponen de amplios servicios de formación especializada.
- b) La falta, a menudo, de instituciones de formación comparables o, al menos, adecuadas en el país o región en desarrollo de que se trate o en una región vecina.
- c) El aprovechamiento insuficiente de esas instituciones de formación en la región y en otros países en desarrollo en los que realmente existen.
- d) La acusada preferencia de los becarios y futuros becarios, y con frecuencia de los gobiernos, por la formación en países desarrollados, no sólo por la supuesta calidad elevada de la formación recibida en los mismos sino también por las mayores perspectivas de carrera que esa formación asegura al becario, sobre todo en los países en que un título obtenido en una universidad norteamericana o europea entraña el ascenso automático del funcionario a una categoría superior; y por el ensanchamiento de las posibilidades del becario y el fomento de la comprensión internacional. Supone también quizá cierto "prestigio" el haber visitado un país desarrollado.
- e) Las dificultades de idioma que encuentran los becarios en ciertos países en desarrollo distintos de los anglófonos o francófonos 15/.

Estas razones son comprensibles. Sin embargo, muchas organizaciones que conceden becas tropiezan con dificultades crecientes para colocar a los becarios.

15/ Al menos en el caso de la FAO, los becarios africanos tienden a preferir los Estados Unidos a Europa cuando los candidatos no satisfacen los requisitos de admisión de las instituciones europeas de capacitación, puesto que el sistema norteamericano de admisión parece más flexible.

94. Las instituciones huéspedes han hecho una importante contribución a las programas de formación de las Naciones Unidas, pero al aumentar el número de becarios, esas instituciones han comenzado a experimentar dificultades de recursos y de tiempo. En consecuencia, si bien continúan acogiendo becarios debidamente seleccionados que pueden beneficiarse de la formación y de los viajes de estudio organizados, algunas de ellas comienzan a quejarse de que les llegan demasiados becarios que no saben con certeza lo que desean aprender o carecen de asiduidad en su trabajo y de la preparación necesaria para los estudios programados.

95. Podrían introducirse mejoras en dos direcciones:

- a) ampliando la distribución geográfica al seleccionar las instituciones huéspedes de los países desarrollados; o
- b) intensificando la utilización de las instituciones de formación existentes en la región y en regiones vecinas.

96. Conviene entre otras cosas diversificar las fuentes de conocimiento y experiencia y aprovechar mejor los recursos existentes en otros países desarrollados. Una ventaja adicional de la diversificación sería que permitiría utilizar las monedas no convertibles en que se hacen numerosas contribuciones al sistema de las Naciones Unidas.

97. Además, los servicios y las oportunidades de formación en los países en desarrollo de la región y de regiones vecinas se multiplican con rapidez, y muchos de esos países cuentan en la actualidad con excelentes instituciones educativas, técnicas y de investigación. Tanto por razones de costo como por la ventaja evidente -en igualdad de circunstancias- de formar a un becario en un medio y en condiciones afines al mismo, debería acrecentarse el número de becarios formados en países en desarrollo, preferiblemente de su propia región.

98. El factor costo es evidente: los gastos de viaje y de subsistencia pueden reducirse considerablemente y los gastos de enseñanza suelen ser menores, por lo que con una buena planificación un gobierno puede conseguir dos o más becas por el precio de una. Por otra parte, los funcionarios de muchos países en desarrollo y de organizaciones donantes estiman que la formación altamente compleja impartida a los becarios en los países desarrollados no encuentra necesariamente aplicación en las condiciones que rigen en otras partes; de hecho puede darles a su regreso un sentimiento de frustración al ver que sus flamantes conocimientos no se pueden aplicar en su país o no ofrecen perspectivas suficientes. Ese sentimiento es parcialmente responsable también del "éxodo intelectual".

99. En consecuencia, el Inspector propone que al considerar los posibles lugares de colocación de los becarios se siga el siguiente orden: examinar ante todo si la formación necesaria puede obtenerse en el país propio; en segundo lugar, si puede ser impartida en una institución regional de la misma o de otra región en desarrollo; y finalmente, en el caso de que ninguna institución nacional o regional pueda dar esa formación, si conviene buscarla en otra parte y dónde. (Véanse también los criterios generales de programación propuestos en el párrafo 41.)

100. En la actualidad la concesión de becas a nacionales de un país para que se formen o estudien en ese mismo país no se practica en absoluto o se practica, en las organizaciones en que esa fórmula existe (FAO, OMS, OMI, UNESCO y UNICEF), en grado limitado o con ciertas restricciones (excepto en la UNICEF y la OMS) 16/. Sería conveniente instituir o extender esta práctica e independizarla del lugar de residencia del becario en el país y de si el becario va a asistir a un curso colectivo para becarios de otros países o va a estudiar solo. En tales casos, por supuesto, el estipendio sería inferior al concedido al nacional de otro país, fijándose en cada caso de conformidad con circunstancias específicas. Desde un punto de vista financiero ello costaría menos que enviar invariablemente a un becario a un país lejano.

101. La importancia creciente que se presta a la formación en grupo en vez de a la individual podría también resolver algunas dificultades que actualmente existen para la colocación de los becarios. Pero incluso en este caso, la formación intrarregional es conveniente y factible. Por ejemplo, los países en desarrollo podrían organizar localmente cursos de formación con programas de estudio especialmente preparados a la medida de sus necesidades peculiares. Tales cursos podrían ser fijos o ambulantes y organizarse para grupos de becarios bajo la tutela de consultores o de un profesor de la región o del extranjero. (Véase el ejemplo de la FAO en el párrafo 127.) Este sistema tiene la ventaja de la economía y de que la formación se imparte en el medio cultural original o familiar y, en consecuencia, en un medio con frecuencia más afín a las realidades locales; permite también la utilización del personal ya capacitado en la región.

102. Otra medida correctiva podría consistir en tomar las disposiciones oportunas en los casos adecuados para que, durante su formación o a su regreso de un país desarrollado, el becario pasara un corto período en una institución o establecimiento relacionados con su formación de un país en desarrollo de su propia región o de una región vecina. Allí podría observar cómo se aplica una metodología compleja en un medio menos complejo, sus consiguientes limitaciones y cómo se resuelven las dificultades prácticas que se plantean. En la mayoría de los casos el costo adicional del desplazamiento sería escaso o nulo y tan sólo habría que pagar algunos días de dietas. Por ejemplo, un becario de Asia sudoccidental o de África podría visitar, a su regreso de Europa o de América del Norte, Egipto, India, Indonesia, Irán, Japón, Pakistán, Singapur, Tailandia o Turquía, lugares donde existen excelentes instituciones dedicadas a diversas disciplinas. Se ha informado al Inspector de que la experiencia de la OMS en este sentido ha resultado satisfactoria.

16/ La FAO, por ejemplo, se limita a permitir a un nacional residente en una parte alejada de un país extenso la asistencia a un curso colectivo organizado para nacionales de otro país. Generalmente, cuando coinciden el lugar de residencia del becario y la sede de la institución docente, el becario no recibe estipendios ni dietas; cuando no coinciden, el estipendio y las dietas se reducen.

103. Algunas organizaciones que conceden becas han reunido información detallada sobre los servicios de formación existentes en ciertos países desarrollados 17/. El Inspector no tiene noticia de que se hayan preparado repertorios análogos por otras organizaciones o para otras regiones en desarrollo. Sería conveniente que las organizaciones que no lo hayan hecho aún preparen, por mediación de sus oficinas regionales y locales y en cooperación con los gobiernos interesados, un inventario detallado de los diversos servicios de formación existentes en las distintas regiones y lo pongan a disposición de los Estados Miembros en la forma más conveniente.

104. El Inspector pudo advertir entre los funcionarios del sistema de las Naciones Unidas destacados en misión y entre los funcionarios de los gobiernos de los países que visitó un auténtico deseo de aprovechar más aún las instituciones y servicios

17/ Por ejemplo, la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra dispone de un compendio de "Información sobre los cursos y programas de adiestramiento ideados a la intención de los países en vías de desarrollo", (1975) que se actualiza continuamente y que en su décimo y más reciente edición consta de 373 páginas. Contiene una lista de las instituciones y cursos de Europa que pueden frecuentar los becarios y abundantes detalles sobre el tipo de formación, duración de los cursos, horarios, etc. La OCT de Nueva York no dispone todavía de un compendio de ese tipo pero está preparándolo. La Oficina Regional de Educación de la UNESCO en Okaia preparó en 1973 un directorio sumamente útil de centros de formación en el África al sur del Sahara, en el que figuran las instituciones de enseñanza secundaria, preuniversitaria y universitaria existentes en la región, así como numerosos datos sobre sus objetivos y funciones, duración de la formación, títulos concedidos (en su caso), requisitos de admisión, incluido el plazo para presentar las solicitudes, número de estudiantes a los que se puede acoger, facilidades de alojamiento, enseñanza de idiomas, etc. Se prepara un directorio similar para los países árabes y para América Latina y Asia. La OIUDI posee un "Manual de oportunidades de adiestramiento para el desarrollo industrial" (PI/50, 30 de septiembre de 1975). Esta compilación, que se publica desde 1972 y se actualiza anualmente, tiene una tirada de unos 4.500 ejemplares y se envía por correo a los gobiernos, a los representantes residentes del PNUD, a los asesores en materia de desarrollo industrial destacados en misión, a las direcciones de proyectos y a numerosas organizaciones e instituciones de los países en desarrollo dedicadas a la formación industrial e interesadas en la misma. Asimismo la OMM ha preparado y publicado un "Compendio de instituciones docentes en materia de meteorología", que contiene información sobre las instituciones dedicadas a la enseñanza de la meteorología y ciencias afines en más de 80 países.

interregionales de formación existentes^{18/}. De hecho se observa en la actualidad una clara tendencia a elegir el lugar de formación en la misma región y, recientemente, incluso en el mismo país del becario. El Inspector espera que las sugerencias precedentes contribuyan a este fin.

C. Problemas del becario en el país huésped

105. La responsabilidad de la supervisión del becario durante sus estudios o su formación en el extranjero corresponde a la organización que concede la beca, en consulta con la dirección del proyecto y la institución huésped (que actúa a través del Director o Supervisor de Estudios). Algunas organizaciones han establecido organismos de administración en ciertos países. Otras utilizan sus propias oficinas regionales con este fin. Algunas operan a través de instituciones locales de carácter oficial o semioficial, que se dedican especialmente a los becarios extranjeros, a través del ministerio nacional competente o de asociaciones de carácter voluntario.

106. Los aspectos sustantivos de esa supervisión (u "observación" o "evaluación", pues la terminología varía de una organización a otra) durante el curso se examinarán en una sección ulterior. Pero los problemas que encuentra un becario en el país huésped pueden referirse no sólo a su formación propiamente dicha sino, en general, a sus condiciones de vida y adaptación a un medio casi siempre extraño. Tales problemas se deben abordar y resolver por regla general con discreción y suponen una buena dosis de comunicación entre la organización donante, el organismo de administración (si existe), la institución huésped y, a veces, el gobierno huésped. Mucho depende de la buena voluntad, la comprensión y la cooperación de todos los interesados.

107. La mayoría de los becarios que se trasladan a otro país para su formación salen al extranjero por primera vez, lo que plantea problemas emocionales y culturales de adaptación al nuevo medio. Esos problemas no son graves en el caso de becarios de corta duración, aplicables sobre todo a la formación en grupo, pero cuando el becario tiene que seguir estudios para la obtención de un grado o un diploma que suponen una residencia más o menos prolongada en el extranjero, sin compañía y teniendo que vivir con los escasos medios de una beca, pueden surgir y de hecho surgen graves dificultades. La experiencia puede ser en realidad traumatizante. La mayoría de los becarios reconocen haber pasado un período de nostalgia más o menos intenso ("choque cultural") en grave detrimento a veces de su formación. El conocimiento insuficiente del idioma del país huésped agrava tales problemas.

^{18/} En algunos de los países asiáticos visitados por el Inspector se ha implantado con éxito la formación a nivel local y regional, por ejemplo las escuelas regionales de tecnología de la India han dado excelentes resultados. Irán ha enviado un grupo de becarios a Afganistán, India y Pakistán. Afganistán ha enviado también un grupo de becarios a otros países asiáticos.

108. Un buen conocimiento del país huésped sirve de ayuda al becario en lo que respecta no sólo a sus estudios propiamente dichos sino también a la aceleración de su adaptación personal, y por lo general amplía sus posibilidades. La organización sistemática en el país de origen del becario de sesiones de información previas a su partida representa un primer paso en esta dirección. En varios países beneficiarios, las autoridades nacionales se encargan de organizar esas sesiones de información. Las sesiones deben celebrarse con regularidad, en colaboración con las embajadas de los países huéspedes. También convendría poner a los becarios en contacto con otros becarios que hayan regresado recientemente, una vez formados, de los países a donde se dirigen los primeros.

109. El becario que llega por primera vez a un país extranjero necesita ante todo sentirse bien acogido. Desea comprender las costumbres de sus habitantes pero a su vez quiere que éstos le aprecien o al menos le comprendan.

110. Aparte de las sesiones de información previas a la partida, mencionadas anteriormente, parece conveniente que todo becario reciba, a su llegada al centro de recepción del país huésped, breves orientaciones referidas sobre todo a las cuestiones prácticas de la vida cotidiana. Estas sesiones de orientación podrían ser organizadas por la oficina local de la organización donante o, de no existir tal oficina, por la de otra organización en nombre de aquélla. En un país en desarrollo, el representante residente del PNUD podría encargarse de ello. Cuando una organización ha establecido un organismo de administración, éste podría quizás organizar sesiones de orientación análogas a las de las comisiones nacionales (como la de la UNESCO) o las asociaciones de las Naciones Unidas. En todo caso será necesaria la buena voluntad y asistencia del gobierno del país huésped. Varios organismos de administración de Europa, entre ellos los de la República Federal de Alemania y Francia, han organizado recientemente, a petición de la Sección de Becas de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, sesiones de orientación para becarios tramitadas por dicha oficina. Los gobiernos de algunos países han establecido órganos no oficiales e incluso clubs de esparcimiento y recreo extraescolares para los becarios. Estos órganos podrían encargarse, en circunstancias oportunas, de las sesiones de información. No es preciso que su estructura sea la misma en todos los países; basta con que su orientación sea la adecuada.

111. Las sesiones de orientación no resultarían demasiado caras y se justifican, desde el punto de vista de la relación costo-beneficio, en la medida en que contribuyen a que el becario aproveche al máximo la formación.

112. Los becarios que se forman en el extranjero tienen por lo general que separarse de sus familias. Si la separación va a ser larga, constituye un problema que se añade al de la adaptación. Tanto el gobierno beneficiario como la organización donante deben dar muestras de comprensión al considerar este problema. Existe por supuesto la cuestión de los posibles gastos de desplazamiento del cónyuge del becario y quizá de otros miembros de su familia. Sin embargo, cuando la beca tiene una duración superior a un año se debería considerar, en su caso, la posibilidad de a) proporcionar al becario un billete de ida y vuelta para su cónyuge; o b) reembolsarle hasta el 50% del coste de dicho billete; o c) en el caso de que la beca tenga una duración de tres o más años, conceder al becario vacaciones en el lugar de origen (tras dos años de ausencia).

7. Evaluación y acción complementaria

113. Estas dos expresiones, que a menudo se combinan en su uso, no significan la misma cosa, aun cuando la evaluación sea una parte importante de la acción complementaria y viceversa.

114. La palabra "evaluación" se ha utilizado en forma bastante general e imprecisa, en ocasiones en un sentido restringido y en otras en un sentido amplio. En su sentido más estricto, significa asignar las diversas fases de un proyecto de asistencia técnica para determinar si están alcanzando o se han alcanzado los propósitos y objetivos inmediatos de cada una de esas fases. En su sentido más amplio, significa determinar si ese proyecto ha contribuido al desarrollo del país de que se trate en el sector pertinente, y si ha aprovechado la experiencia de proyectos pasados para mejorar proyectos ulteriores.

115. De nuevo existe a este respecto la tendencia a considerar sinónimas ambas operaciones, lo que no es necesariamente el caso. En teoría, un programa o proyecto puede haber alcanzado sus propósitos y objetivos inmediatos y sin embargo constituir un fracaso, por ejemplo por no haber estado bien concebido, por no haberse integrado en el plan de desarrollo de un país, o porque ese plan de desarrollo no era suficientemente realista o no estaba integrado con las necesidades efectivas de desarrollo económico y social del país. Más aún, es posible que la información obtenida con esa evaluación no se utilice adecuadamente al planificar proyectos futuros (es decir, el problema de la "retroacción").

116. Por tanto, la evaluación entraña varios aspectos distintos, aunque muy estrechamente relacionados entre sí, todos los cuales se prestan a juicios subjetivos. La tarea de un evaluador consiste en tratar de reducir al mínimo el elemento de subjetividad y de medir y cuantificar en la mayor medida posible todos los factores pertinentes. A lo largo de los años se han ido acumulando estudios sobre la materia. La lectura cuidadosa de algunos de esos estudios da la impresión de que con frecuencia se tratan de evaluar los resultados de la asistencia técnica en términos fundamentalmente estadísticos y econométricos. Por importantes que sean tales aspectos, la evaluación entraña un gran número de factores complejos (inclusive imponderables humanos y sociales) que, aun cuando difíciles de cuantificar, deben también tenerse en cuenta.

117. Los mismos factores y consideraciones que se aplican a la evaluación de proyectos de asistencia técnica son pertinente a la de las becas. Un programa de becas es eficiente si garantiza que a un costo razonable se ha suministrado la mejor formación disponible a los candidatos más calificados. La eficacia de un programa de becas se evalúa a la luz de diversos factores que pueden variar con el programa, pero que en general influyen en los resultados que cabe razonablemente esperar de los estudios del becario y de su utilización en el trabajo que realice al regresar a su país.

118. La mejor calificación de este último aspecto de la evaluación es la de "acción complementaria". Esta entraña dos conceptos:

- i) seguir el curso de la carrera y actividades del becario tras su regreso al país para ver si le permiten asumir las funciones de un experto extranjero para las que se le formó; hacerse cargo de funciones más complejas de las que hasta entonces desempeñaba; formar a personal nacional; introducir innovaciones tecnológicas para establecer y mantener nuevos servicios, realizar investigaciones científicas y publicar informes sobre las actividades emprendidas, o aplicar de otro modo los conocimientos especializados que se le exigen para el desarrollo de su país en el sector especial en que ha recibido capacitación 19/; y
- ii) ayudar al becario a mantener al día sus conocimientos en su esfera especial e incrementar de este modo su capacidad de actuar como agente eficaz de desarrollo (es decir, el principio de la formación "permanente"); y mantener el contacto con la organización donante y el país o países en que recibió la formación.

19/ Es innecesario decir que si, al término de su formación, un proyecto pierde los servicios del becario, el dinero que se ha gastado en él no habrá cumplido los propósitos y objetivos de la beca. El problema del "éxodo intelectual" se manifiesta de dos maneras.

- i) El becario, al regresar, abandona la administración pública y acepta un empleo en una empresa o compañía mercantil privadas, que por lo general le ofrece una remuneración más atractiva; o
- ii) El becario acepta un empleo más lucrativo en el extranjero. En uno y otro caso el gobierno no dispone ya de la competencia y conocimientos especiales adquiridos, aunque en el primero de ellos quedan en el país, mientras que, en el segundo, el país los pierde por completo.

De 60 países en desarrollo que respondieron en 1974 a un cuestionario de la UNESCO sobre el tema general del "éxodo intelectual", 47 estaban afectados por este problema, más de la mitad de ellos (es decir 28) gravemente, en especial en determinadas esferas (por ejemplo, la medicina). Los países en desarrollo están utilizando diversas medidas para frenar la corriente de salida de personal calificado formado, que van de decretos oficiales, restricciones a los visados, un sistema de vinculaciones, incentivos para el empleo al regreso y reglamentos para enviar un porcentaje del sueldo ganado al país, etc. Se informó al Inspector en la mayoría de los países visitados por éste que el problema del "éxodo intelectual" no era muy grave en el caso de becarios de las Naciones Unidas, dado que no más del 2 al 4% de ellos dejaba de reincorporarse al servicio del gobierno o lo abandonaba tras su regreso, lo que parece confirmarse por las conclusiones de la mayoría de las organizaciones del sistema. Pero, por limitada que pueda ser en el caso de los becarios de las Naciones Unidas, la escasez de personal capacitado en la mayoría de los países en desarrollo es tan aguda que toda pérdida ha de retrasar forzosamente su desarrollo. En cualquier caso, y dado que las medidas correctivas a este respecto incumben principalmente a los gobiernos, el Inspector no formula recomendaciones concretas sobre la materia.

119. Muchas organizaciones donantes están realizando actualmente serios esfuerzos para evaluar las becas. En su mayor parte, tal evaluación consiste en obtener informes "preliminares" y "definitivos" del becario y, más raramente, de su supervisor, institución o gobierno huésped, sobre la base de cuestionarios. Además de la evaluación de becas individuales o de grupos, algunas organizaciones realizan estudios periódicos de todos los programas de becas, que abarcan varios años.

120. La naturaleza y periodicidad de los informes preliminares y definitivos que las organizaciones exigen del becario varían considerablemente 20/. También varía considerablemente la periodicidad de los informes complementarios 21/.

121. Cada organización ha establecido su propio modelo para los diferentes tipos de cuestionarios, y unos son más detallados que otros.

122. Además de los informes, algunas organizaciones (por ejemplo, la FAO, la OMS, y la ONUDI) disponen ocasionalmente que los becarios sean entrevistados por sus representantes en los países durante la capacitación o después de su regreso al país de origen.

123. Por razones evidentes, tal proceso no puede continuar indefinidamente. Con el tiempo, es probable que tanto la organización donante como el becario pierdan interés y, en lo que respecta a la organización, el aumento del número de becarios cada año constituye en sí un factor que limita la acción complementaria a unos cuantos años. De hecho, algunas organizaciones (por ejemplo, la UIT) la han abandonado por completo.

20/ Por ejemplo, los becarios del OIEA deben presentar un primer informe al cabo de cuatro meses de comenzar el curso y seguidamente informes trimestrales. Los becarios de la OACI deben presentar un solo informe en el caso de un programa de formación de una duración de seis meses o menos; dos informes en el caso de un programa de formación de una duración de seis a doce meses; un informe cada seis meses en el caso de un programa de formación de más de 12 meses de duración; y un informe al final del curso o semestre si el becario se ha matriculado para asistir a un curso ordinario en un centro de formación o una universidad. En la carta de concesión de la beca de la FAO se determina la frecuencia de los informes: respecto de programas académicos, al final de cada trimestre o semestre, según sea el caso; respecto de formación práctica, la periodicidad de los informes viene determinada por la duración de la beca. La OMS exige informes cada seis meses. La OIT pide "informes periódicos", pero no estipula en qué plazos. La FAO, las Naciones Unidas, el OIT, la OIT, la OMS y la ONUDI exigen a los becarios que presenten informes definitivos, pero solamente la FAO y el OIEA estipulan que tales informes se envíen dentro del plazo de un mes a partir del término de la beca. Los becarios de las Naciones Unidas deben presentar sus informes simplemente "antes de regresar a sus países".

21/ Por ejemplo, la FAO envía dos cuestionarios: el primero al cabo de seis meses de terminada la formación y el segundo un año después. La ONUDI envía un cuestionario uno o dos años después del regreso de los becarios. La OMS pide un informe complementario un año después de terminada la formación, combinado con una declaración de la administración de salud pública del país interesado. La OMS dirige un cuestionario anual durante cinco años a los becarios que han regresado a sus países.

124. Si bien, como vemos, la totalidad o la mayoría de las organizaciones lleva a cabo cierta clase de evaluación de sus programas de becas, el alcance y el grado de complejidad y, por consiguiente, la eficacia de estas operaciones varía considerablemente de unas a otras.

125. Por ejemplo, la evaluación de los distintos becarios es prácticamente inexistente en la FAO, según se dice por falta de fondos. Ciertamente, hasta la fecha, tal evaluación parece haberse limitado a un estudio experimental, que solamente se llevó a cabo una vez, en 1972, de las becas concedidas en materia de pesquerías de 1965 a 1971 y que fue llevado a cabo por el Servicio de Coordinación de las Actividades Externas de Formación (EXTRACO) 22/. Las conclusiones iniciales de ese estudio de evaluación mostraron que el programa de becas individuales de la FAO no produjo resultados plenamente satisfactorios. Es posible que a esto hayan contribuido la falta de criterios adecuados de selección, un análisis insuficiente de los medios y necesidades de formación, una acción complementaria inadecuada y un enfoque deficiencientemente coordinado de los esfuerzos de formación de la FAO.

126. Por otra parte, la FAO está desarrollando un sistema de evaluación intrínseca complejo y, según le parece al Inspector, eficacia para la formación en grupo, que combine las exigencias casi contradictorias de normalización y flexibilidad y que siga sistemáticamente cada actividad de formación individual en todas sus fases sucesivas desde la planificación y programación a la vigilancia durante el curso y la acción complementaria, con una retroacción constante e instantánea para adoptar posibles medidas correctivas. Entre los instrumentos utilizados figuran mecanismos tales como "perfiles" de los becarios, cuestionarios anteriores a los cursos, cuestionarios diarios o por materias, cuestionarios finales, cuestionarios de dirigentes de la formación, cuestionarios para la acción complementaria, encuestas complementarias entre empleadores y supervisores y cuestionarios de entrevistadores. Este sistema de evaluación es aplicable a todas las disciplinas, lo que es un objetivo conveniente, ya que en el pasado cada dependencia técnica insistía en su propio sistema, con lo que los resultados eran difíciles de comparar y analizar.

22/ Entre las conclusiones de dicho estudio experimental figuran.

- El 50% aproximadamente de los que respondieron no estaban satisfechos de sus contactos con la FAO con anterioridad a sus becas; el 40% no estaba satisfecho de esos contactos tras su regreso.
- La mitad aproximadamente de las respuestas procedentes de becarios de países en desarrollo afirmaron que habían tropezado con problemas a su regreso a causa de deficiencias en su programa de estudios. En las respuestas procedentes de la región de América Latina, ese porcentaje era del 75. Sin embargo, los becarios que estudiaron en países en desarrollo experimentaban un número considerablemente menor de problemas que los que se habían formado en países desarrollados.
- La tercera parte aproximadamente declararon que estaban estudiando la posibilidad de establecerse permanentemente en el extranjero si surgía la oportunidad (WS/C/819).

127. Como el 80% de los programas de formación de grupos de la FAO se financian con fondos fiduciarios bilaterales, los países donantes gozan de una facultad de decisión considerable sobre la forma en que debe emplearse su dinero e insisten cada vez más en que se incorpore a los proyectos una evaluación constante 23/.

128. La FAO está utilizando también en grado creciente seminarios de acción complementaria en las regiones, es decir en el contexto de las realidades locales (que son, por supuesto, mucho menos costosos que visitas de estudio de grupos o becarios fuera de la región) y que completan los cursos de capacitación. En algunos casos, se proporciona incluso gratuitamente a los becarios el equipo que necesitan en el puesto para el que han sido formados.

129. En la UNESCO, se envía al becario, dos años después de concluida la beca, un cuestionario detallado. La información obtenida es objeto de análisis, y tanto esa información como los resultados del análisis serán computerizados a partir de 1976.

130. En 1974, la UNESCO llevó a cabo una encuesta en pequeña escala, pero detallada, de las becas individuales o de grupos concedidas desde 1967, en el ámbito de diferentes programas. Se formularon preguntas a los becarios sobre los períodos previos a la formación, durante ésta y después de ésta. De las 1.167 personas a las que se les remitió un cuestionario, respondieron 501. El período de estudio de éstas había oscilado entre cuatro meses y más de dos años, siendo el de la mayoría de alrededor de nueve meses (o aproximadamente un año académico) 24/.

23/ Al Inspector le causó especial impresión el ejemplo de un centro regional de desarrollo y capacitación en lechería para el Cercano Oriente, en el Líbano, proyecto quinquenal financiado por DANIDA, que entraña una evaluación de una a otra parte cada seis meses y que dispone visitas periódicas a los países de la región por equipos daneses, que dan cursos de repaso.

24/ Entre las conclusiones más notables figuran:

- Aunque la mayoría de los que respondieron encontraron que su programa de estudio había estado bien planeado, el porcentaje de los que estaban insatisfechos o que habían tropezado con dificultades (14%) era algo elevado, teniendo en cuenta el papel importante que tal planificación desempeña para el éxito de un programa y que habían respondido menos del 50%.
- Más del 80% expresó su reconocimiento por las instituciones, programas y nivel de estudios elegidos, mientras que las opiniones disidentes se refirieron a: insuficiencia de trabajos prácticos o sobre el terreno o discusiones individuales o de grupo; la insuficiencia de la información que se les había suministrado de antemano; programa de trabajo demasiado recargado; problemas lingüísticos; dificultades de adaptación a nuevos métodos didácticos. En la mitad aproximadamente de las respuestas se formularon quejas sobre la excesiva brevedad del período de estudios (es decir, para obtener un grado o diploma).
- Más del 80% había podido, a su regreso, satisfacer las esperanzas suscitadas por la beca.
- Más del 50% alegó que había propuesto innovaciones en su trabajo (si bien no resultó claro en qué medida se habían adoptado sus sugerencias).
- La tercera parte aproximadamente había publicado libros o artículos sobre el tema de sus estudios.

131. A fin de obtener un cuadro general del desenvolvimiento del programa de becas de la UNESCO, se procedió a un estudio histórico de un período de 20 años (1943 a 1968).
132. Desde 1970, se pide a los países beneficiarios que evalúen las becas concedidas hasta la fecha por la UNESCO (se han completado 15 de esos estudios por países). Por otra parte, dos países huéspedes (a saber, el Reino Unido y Francia, han realizado estudios análogos, habiéndose concentrado el último de ellos en experiencias de formación de grupos.
133. Desde 1970, la UNESCO ha preparado también directorios regionales (en orden alfabético de países, según las disciplinas) de todas las becas (y en lo que respecta al período de 1971 a 1972 también de las bolsas de viaje) que ha concedido desde 1948, y se están realizando esfuerzos para mantener actualizados esos directorios.
134. En la ONUDI, la evaluación de las becas individuales (con independencia de los informes fincles y complementarios habituales mencionados anteriormente) se ha limitado hasta la fecha a una misión complementaria realizada en 1971 a dos países en desarrollo para entrevistar a ex becarios y sus supervisores. Se está preparando una segunda misión.
135. Por otra parte, en la ONUDI, la evaluación de los programas de formación de grupos en fábricas es un elemento intrínseco que incumbe a la institución huésped. Al clausurarse cada programa, el coordinador del proyecto o un funcionario de la ONUDI procede a su evaluación haciendo que los participantes completen un cuestionario de evaluación de final de programa y celebrando discusiones colectivas o individuales con los participantes. Después de uno o dos años, se pide a los antiguos participantes que completen un cuestionario complementario en el que se hace especial hincapié en el efecto multiplicador.
136. Se obtiene una indicación más completa mediante misiones complementarias a países seleccionados (cinco hasta la fecha) y la información obtenida por medio de entrevistas individuales con el antiguo participante, su empleador o supervisor directo y autoridades del país visitado.
137. El resultado de estas evaluaciones se retransmite programa por programa en discusiones con los directores de formación individual y ello ha dado como resultado que se definan de nuevo varios programas repetidos. Las conclusiones de estas actividades de evaluación se discuten también en reuniones de todos los directores de formación, que se convocan cada dos años.
138. Además de su evaluación sistemática de becarios sobre la base de cuestionarios y entrevistas personales, las oficinas regionales de la OMS realizan, aproximadamente cada cinco años, un muestreo aleatorio de becarios para confrontar las respuestas de

los cuestionarios con nuevas entrevistas personales. Aunque los criterios son los mismos, el procedimiento de tales muestreos es diferente, por lo que los resultados no son siempre comparables 25/.

25/ Por ejemplo, una evaluación realizada en 1960 de becas concedidas por la Oficina Regional del Mediterráneo Oriental en Alejandría mostró, entre otras cosas, que:

- los efectos en los becarios y sus países eran excepcionales, notables o muy satisfactorios en el 5,0 de los casos;
- el 49,0 tenía un efecto satisfactorio o moderado sobre los becarios y sus países;
- en un 5,0 de los casos no se había producido efecto alguno, y el efecto sobre los becarios y los países era dudoso en el 4,0 de los casos;
- en el 8,0, los esfuerzos de los becarios eran satisfactorios, pero la utilización por los gobiernos inadecuada;
- se desconocía la utilización de los becarios en el 7,0 de los casos.

Según el estudio realizado por la Oficina Regional de Brazzaville en 1969 del programa de becas de 1959 a 1968 en Africa, un análisis de 105 informes finales de becarios mostraba que el 74,5,0 expresó su satisfacción por los estudios seguidos; el 5,0 estaba insatisfecho y el 20,7% indeciso.

- Un análisis de los 132 informes complementarios realizados a los seis meses mostró que el 82,7,0 de los becarios ocupaban puestos relacionados con sus estudios; el 7,8,0 no estaba satisfecho y el 9,5,0 no había sido empleado a su regreso.
- De 100 informes complementarios recibidos a los dos años de gobiernos, el 58,0 estaba satisfecho con los servicios prestado por los ex becarios, el 7,0 no hacía uso adecuado de sus becarios; el 7,0 no tenía observaciones que formular y el 28,0 formuló observaciones inadecuadas o que no guardaban relación con el cuestionario.

Un "Análisis de la utilización de antiguos becarios" realizado en 1969 por la Oficina Regional para Asia Sudoriental en Manila arrojó los siguientes resultados:

- el 91,0 de los becarios trabajaba en campos comprendidos en el tema de sus becas;
- el 80,0 participaba en actividades de formación;
- el 63,0 había pronunciado conferencias y hecho públicos sus nuevos conocimientos en artículos publicados en revistas médicas;
- el 63,0 había introducido nuevos métodos;
- el 57,0 había asumido funciones más importantes;
- el 46,0 había establecido nuevos servicios;
- el 28,0 participaba en investigaciones;
- el 12,0 había sido destinado a puestos internacionales.

139. La OLS ha realizado también en los 15 últimos años diversos análisis y evaluaciones sistemáticos de becas a escala de la organización. En 1959, la OLS nombró un grupo de estudio a tal efecto. El informe de ese grupo ha orientado desde entonces la metodología seguida en la organización para la evaluación de becas. El último de estos análisis a escala de la organización se realizó en 1968. Se encontró que el 60,0 aproximadamente de las becas podía clasificarse como éxitos, del 4 al 5,0 como fracasos y el 35,0 como éxitos parciales o imposibles de clasificar 26/. Las razones principales para clasificar como "éxito parcial" o "imposibles de clasificar" fueron la incapacidad del gobierno del propio becario de utilizar a éste de forma que pudiera aprovechar sus nuevos conocimientos, o el hecho de que no se llenara el cuestionario complementario a los dos años. Cuando los becarios no regresaron a sus países, se clasificó la beca como fracaso, no obstante el rendimiento de los estudios.

140. Que el Inspector tenga conocimiento, la única evaluación a escala de sistema de programas de capacitación fue el análisis antes mencionado realizado por el PNUD en 1968. Dicho estudio, que se basaba en contribuciones individuales de las diferentes organizaciones, tan sólo se refería, no obstante, a las becas de forma indirecta y se ocupaba fundamentalmente de programas de formación "de tipo de conferencia" (es decir, seminarios, visitas de estudios, cursillos de formación, etc.).

141. Ni que decir tiene que las diversas actividades de evaluación anteriormente mencionadas han de acogerse con satisfacción y es de esperar que con la experiencia se elaboren métodos más eficaces. Sin embargo, no puede por menos de sorprender la falta de una definición común y precisa del resultado perseguido por los evaluadores, por lo que las conclusiones, aun cuando indudablemente son interesantes e incluso útiles, no parecen apuntar a objetivos previamente determinados. Tampoco resulta claro en qué medida esas conclusiones afectan la reevaluación de becas en curso o la programación de nuevas becas. En este contexto, el Inspector desea formular diversas observaciones y sugerencias concretas.

142. Como muestra el diagrama que figura en la página 13/14, la evaluación es una esfera en que se superponen y confunden los intereses del país beneficiario, del país huésped, de la organización donante y del becario. Es evidente que el país beneficiario está vitalmente interesado en determinar si un becario dado ha contribuido a su desarrollo, y, en caso afirmativo, en qué medida. El país huésped está interesado en saber la forma en que se han utilizado los medios facilitados al becario, que de otro modo habrían estado disponible para sus propios nacionales, y si ha contribuido al desarrollo del país beneficiario y, en caso afirmativo, en qué medida. La organización donante desea cerciorarse de que el becario ha recibido la formación concebida para él, que los gastos en que ha incurrido presentan una relación favorable costo-beneficio y que la experiencia adquirida con un proyecto puede beneficiar a otros. Por último, el becario desea estar seguro de que ha recibido la mejor formación prevista para él, y que pueda seguidamente utilizarla para el desarrollo de su país y el mejoramiento de sus propias perspectivas de carrera.

26/ Para la región europea, el porcentaje de éxitos llegó a alcanzar el 75,0, debido a métodos más perfeccionados de evaluación.

143. Hace mucho tiempo que la incapacidad de lograr una estrecha cooperación entre los cuatro asociados ha obstaculizado una evaluación significativa y fiable. El enfoque tradicional parece haber sido el de que la evaluación incumbía principal o incluso exclusivamente a la organización donante, la participación del país beneficiario y de los gobiernos e instituciones huéspedes tendía a ser mínima. Más aún, en las propias organizaciones, la evaluación se consideró durante mucho tiempo en gran parte como una actividad no repetitiva, que había de realizarse durante el proyecto o al término de éste, o en ambas fases, pero sin ninguna acción complementaria posterior. Sólo en época reciente se ha advertido que lo ideal sería que la evaluación formara parte del proyecto desde el comienzo hasta el fin y que debe comprender necesariamente la vigilancia de los procesos intermedios, aportaciones y resultados, así como la acción complementaria adoptada una vez dado por terminado el proyecto.

144. En otras palabras, la evaluación debe abarcar la duración total de un programa de becas, desde que la beca se anuncia o se incluye en un programa hasta algún tiempo después del regreso del becario a su país. Las fuentes de tal evaluación deberían ser informes del propio becario, su gobierno, su inmediato supervisor en el trabajo, el director del proyecto (en su caso), sus supervisores académicos, el organismo de administración y sus asesores (en su caso) y los propios administradores y expertos de las organizaciones, o entrevistas con ellos. Más aún, es evidente que la evaluación debería estar estrechamente relacionada con los objetivos de la programación, dado que no carece de importancia el hecho de que el mecanismo funcione flexible y eficientemente, que los becarios estén, o no, satisfechos, o que X número de becarios procedentes de Y diferentes países reciban formación si el programa propiamente dicho ha sido mal concebido.

145. Tal evaluación intrínseca de un programa de becas debería realizarse en las cuatro fases siguientes.

- a) evaluación del concepto original del componente formación del proyecto en relación con este último;
- b) evaluación del procedimiento que precede a la formación del becario 26 b/:
 - objetivos de la concesión de la beca,
 - requisitos y normas,
 - criterios de selección, incluidos i) experiencia y preparación técnica y puesto ocupado; ii) idioma de instrucción; iii) estado de salud; iv) personalidad;
- c) evaluación de los progresos del becario durante su formación
 - lugar de estudio (en el propio país, en la región o en otra parte),
 - el programa de estudios, su calendario, duración, idoneidad y conclusión,
 - la adecuación de las disposiciones sobre viajes, tipo de alojamiento y estipendios,
- d) evaluación de los resultados finales de tal formación y acción complementaria 27/.

26 b/De conformidad con los criterios descritos en el párrafo 41.

27/ De conformidad con los criterios descritos en el párrafo 118.

La totalidad de la información obtenida de este modo no sólo permitirá la evaluación del resultado final del programa, sino que hará posible además que los diversos asociados apliquen, en caso necesario, medidas correctivas a mitad de los trabajos y, tal vez, mejoren la planificación y programación de las becas en el futuro, en términos generales.

146. Las dos primeras fases deberían incluir también un elemento de acción complementaria, dado que el aprovechamiento futuro de la experiencia adquirida por un becario que esté a punto de comenzar su formación no es algo que meramente debe desearse sino que constituye un aspecto integrante -y el principal propósito- de tal formación y ha de planearse cuidadosamente de antemano.

147. La evaluación de un programa de becas durante su marcha debe ser continua y permitir que el programa responda a la dinámica de la situación. A tal efecto, es necesario enviar a los becarios un cuestionario "periódico" cada semestre de su capacitación, así como un cuestionario de "salida" sobre la base del cual el becario preparará su informe final. Ese cuestionario de "salida" es suficiente si el curso de formación es breve.

148. La responsabilidad principal de la evaluación en esta fase incumbe a la organización donante, en cooperación con el organismo de administración y (en su caso) el supervisor de estudios o director del becario y la institución huésped. Algunos gobiernos huéspedes se interesan grandemente por la finalidad perseguida por sus estudiantes extranjeros y han establecido sus propios sistemas de vigilancia o evaluación. En tales casos, es ciertamente esencial que la organización donante coopere estrechamente con el gobierno huésped.

149. Una de las razones principales por las que se supone que la evaluación complementaria resulta con frecuencia decepcionante es la respuesta en ocasiones indiferente de los propios becarios y de los gobiernos beneficiarios a las preguntas de las organizaciones. Si bien es cierto que la responsabilidad de la acción complementaria corresponde principalmente a los gobiernos, las organizaciones donantes deben intensificar sus esfuerzos en este sentido y hacer un uso más eficaz de los representantes residentes del PNUD en la obtención sistemática de información y la evaluación de los resultados de la beca. A tal efecto, deberían enviarse dos cuestionarios complementarios a todos los becarios, al regreso a sus países, el primero un año después de tal regreso y el segundo durante los cuatro años siguientes, y deberían evaluarse los resultados y, de ser posible, computarizarse (para un ejemplo de tal sistema en la ONUDI, véase el párrafo 169, nota 30).

150. En la actualidad, excepto en la OMS, solamente se envían, por regla general, cuestionarios de acción complementaria a los becarios al regreso a sus países. El Inspector ha examinado muchas de sus respuestas. Por lo general, esas respuestas están formuladas en términos muy generales (por ejemplo, "Considero que la formación me resulta útil en mi empleo", "He podido introducir mejoras", etc.) y no detallan la forma en que el becario está aplicando los conocimientos que acaba de adquirir a su trabajo, las dificultades encontradas, la forma en que se han resuelto, etc.

Más aún, las respuestas contienen la estimación de los propios becarios sobre lo que están realizando y sobre la utilidad de su trabajo, lo que, dada la naturaleza de las cosas, no puede ser completamente objetivo. Parece necesario que se remita también una copia del cuestionario complementario a la oficina gubernamental competente, a la dirección del proyecto o a la supervisión de los trabajos para una "segunda opinión".

151. Sin embargo, al Inspector le parece que la evaluación complementaria basada en cuestionarios debería suplirse en grupos de países, siempre que proceda y cuando los costos lo permitan, mediante entrevistas personales con los becarios que han regresado a sus países y los supervisores de su trabajo o directores de proyectos, entrevistas que llevarían a cabo equipos de evaluación reducidos de los que formarían parte representantes de las organizaciones donantes y del gobierno beneficiario y expertos independientes del país o de otros países. Los representantes residentes del PNUD deberían asociarse a esta actividad.

152. Aun cuando ha de mantenerse cierto grado necesario de flexibilidad en este y en otros aspectos, la cuestión global de la evaluación no debe ser resuelta independientemente por cada organización, sino que ha de abordarse a escala del sistema, con una mayor normalización, tanto en lo que respecta a los objetivos y la naturaleza de las encuestas, como a la forma de realizarlas, el tipo de información perseguido y el formato de los cuestionarios utilizados. A tal efecto, conviene preparar cuidadosamente cuestionarios complementarios y de evaluación uniformes para todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Tales cuestionarios deben referirse en particular a las cuestiones indicadas en los párrafos 113 y 145 supra. Por supuesto, cada organización quedaría en libertad de añadir al formulario modelo las preguntas concretas que sean pertinentes a su sector y al tipo de formación recibida por el becario. Tal vez el Subcomité de Educación y Capacitación del CAC podría tomar la iniciativa a este respecto.

153. Existe el grave peligro de que un becario, al regreso a su país, se sumerja en la rutina diaria de su trabajo y pierda contacto con los avances en su campo especial de conocimientos y especialización. Para poner remedio a esto, se sugiere que se provean fondos para:

- suministrar a determinados becarios durante un período de hasta tres años publicaciones científicas y técnicas que les permitan mantenerse al día de las novedades más recientes en su esfera de actividades; y
- organizar cursos de repaso en un mismo lugar para ex becarios de un grupo de países. Esos cursos podrían ser impartidos por un grupo móvil de expertos en un determinado sector, lo que sería menos costoso que la concesión de becas individuales para cursos de repaso.

154. Por otra parte, cuando el becario ha sido formado en el uso de un equipo altamente perfeccionado o especial que debe también ser empleado en el proyecto al que regresa, pero que no está disponible en su país de origen, debería preverse en el presupuesto del proyecto el suministro de tal equipo.

155. Lo que antecede presupone la existencia de repertorios o directorios de becarios con información actualizada anualmente. En la actualidad no se mantienen tales repertorios o directorios en las oficinas de los representantes residentes del PNUD ni en las oficinas nacionales/zonales/regionales de las organizaciones donantes. Ciertamente, sólo en dos sedes (Las de la UNESCO y la ONUDI) parece haberse compilado un directorio de becarios o registro análogo 28/. Cuando se reconoce que el mantenimiento de esas listas actualizadas de referencia no es una labor fácil, se sugiere que las mencionadas oficinas realicen un esfuerzo en este sentido.

156. Como ha mostrado el Inspector, la mayoría de las organizaciones donantes llevan a cabo, en una u otra forma, una evaluación de las becas durante la ejecución del proyecto o posteriormente. Con todo, no resulta claro si las lecciones y conclusiones obtenidas de esa evaluación se han utilizado por organizaciones o gobiernos para adoptar medidas correctivas, ni, en caso afirmativo, en qué medida. Ello es especialmente importante en el caso de las becas individuales que, en la mayoría de las organizaciones, se vigilan con menor rigor que los grupos de estudio (o no son vigiladas en absoluto). El Inspector considera que, independientemente de unas actividades de evaluación incorporadas a los programas, conforme a las orientaciones sugeridas anteriormente, es muy importante que se reintroduzcan adecuadamente, oportunamente y eficazmente los resultados de tales evaluaciones en los programas en marcha o planeados, para garantizar, siempre que sea necesario, las medidas correctivas adecuadas (para dos ejemplos de un sistema computarizado de localización de información -en la UNESCO y la ONUDI- véanse los párrafos 129 y 169 y la nota 50).

157. No constituyen una novedad muchas de las sugerencias que anteriormente se formularon. Tampoco han de resultar costosas, ya que en la mayoría de los casos suponen simplemente mejorar los procedimientos de gestión existentes, sin necesidad de introducir nuevos procedimientos. Sin embargo, el Inspector espera que sus sugerencias alienten a las organizaciones del sistema a celebrar sistemáticamente consultas más estrechas a fin de que cada una de ellas se beneficie en mayor grado de la experiencia de las demás.

28/ Véase el párrafo 135 en lo que respecta a los directorios regionales de la UNESCO. La ONUDI mantiene los siguientes registros de becarios individuales: a) una relación computarizada de todos los becarios individuales de la ONUDI desde 1973; y b) un archivo manual de todos los becarios individuales que han completado su programa de capacitación, y que a su vez está computarizado a los efectos de enviar información de la ONUDI a los ex becarios, de localizar a éstos para estudios y misiones de evaluación y demás actividades complementarias. Se informó al Inspector que se dispone de una lista mensual de todos los becarios de los que es responsable la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra que están completando sus estudios en Europa, y que se distribuye a la Sede de las Naciones Unidas así como a los organismos a que presta servicios la Sección de Becas de Ginebra, al parecer, podría compilarse un directorio sobre la base de esas listas con muy poco trabajo adicional.

3. Estructura orgánica de las oficinas responsables de los programas de becas

158. En vista de cuanto se ha dicho antes acerca de la importancia de la buena planificación y de una administración eficaz y rápida de las becas, es preciso que las oficinas de la sede de las organizaciones donantes (o sus oficinas regionales, cuando la concesión de becas está descentralizada), así como los países huéspedes, tengan estructuras y disposiciones orgánicas suficientes y eficaces.

159. Actualmente, la estructura y disposiciones orgánicas de las oficinas de la sede o de las oficinas regionales encargadas de las becas difieren según el tamaño de la organización donante, el número de becas de que se ocupa y su régimen administrativo interno, en general.

160. Aunque en todas las organizaciones donantes el contenido sustantivo de los programas de becas incumbe invariablemente a dependencias técnicas competentes, son pocas las organizaciones que cuentan con una dependencia especial que coordine y se ocupe de todos o virtualmente todos los aspectos de un programa de becas (es decir, planificación, contactos con los gobiernos, selección, designación, colocación, supervisión sustantiva, evaluación, acción complementaria y administración propiamente dicha) ^{29/}. Por ejemplo, ello sucede en la Sección de Capacitación del OIEA, que depende del Director General Adjunto de Asistencia Técnica; la Oficina de Becas de la División de Cooperación Técnica de la OCDE y la División de Becas de la UNESCO.

161. En otras organizaciones, las distintas operaciones se reparten entre dos o más dependencias. Por ejemplo, en la OACI la Sección de Licencias al Personal e Instrucción Aeronáutica de la Dirección de Navegación Aérea se encarga de los asuntos de política, pero la ejecución de las actividades de capacitación corre a cargo de la Sección de Formación Profesional en Misiones de la Dirección de Asistencia Técnica. Además de sus propias becas y del Programa de las Naciones Unidas de Enseñanza y Capacitación para el África Meridional, la Oficina de Cooperación Técnica de las Naciones Unidas en Nueva York se encarga también de las becas de la UNCTAD y de la ONUDI en los Estados Unidos de América y en Canadá (la colocación en Europa -salvo en el caso de la OCDE- corre a cargo de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra). Para los proyectos ejecutados por el UNUD, la aprobación de los candidatos y su evaluación se efectúan por la Oficina de Ejecución de Proyectos, pero la ejecución se confía a firmas, instituciones u organizaciones externas especializadas. En la ONUDI,

^{29/} Según la organización, la palabra "administración" se usa en sentido general, es decir, para describir una secretaría concreta; o en un sentido más estricto, es decir, el de "gestión administrativa", por contraposición a labor "sustantiva". Para los fines del presente estudio, el Inspector la utiliza en este último sentido, es decir, en el sentido de las distintas operaciones administrativas y financieras que entraña la gestión de una beca concreta, en comparación con la planificación, programación y evaluación, que son tareas sustantivas.

La Sección de Capacitación Industrial de la División de Servicios e Instituciones Industriales se encarga de los conceptos generales de capacitación, de la evaluación y de los proyectos de capacitación por países; la colocación de los becarios incumbe (según la región) a las Naciones Unidas (Oficina de Cooperación Técnica de Nueva York, Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra o la misma ONUDI a través del PNUD o de otras oficinas regionales o nacionales del sistema); mientras que la Sección de Proyectos Interregionales y Becas de la División de Cooperación Técnica se encarga de los trabajos administrativos. En la OMI la Sección de Becas de la División de Planificación y Coordinación de Programas del Departamento de Cooperación Técnica se suele encargar de todos los asuntos administrativos, desde la colocación hasta la finalización de las becas, por intermedio de las oficinas de los representantes permanentes ante la OMI de los países huéspedes interesados (que suelen ser los directores de los servicios nacionales de asuntos de meteorología), mientras que la División de Coordinación de Educación y Capacitación del Departamento de Enseñanza, Formación Profesional e Investigación evalúa los programas y asesora a la Sección de Becas. En la OIT, las distintas funciones están todavía más dispersas y la mayoría de las becas son administradas por las distintas dependencias responsables de los diferentes proyectos de asistencia técnica, mientras que la Oficina de Coordinación y Actividades Operacionales se encarga de la administración general y coordinación de las diversas becas incluidas en tales proyectos. Por último, el Centro Internacional de Perfeccionamiento Profesional y Técnico de Turín administra todos los aspectos de los programas de que es huésped. Más adelante, se describen a fondo las disposiciones adoptadas por la FAO, en la que también las actividades están repartidas entre varias dependencias.

162. En las organizaciones más pequeñas, que se ocupan de disciplinas técnicas especializadas, no hay muchos problemas de organización. En cambio, en las organizaciones mayores en las que la formación abarca distintas disciplinas y subdisciplinas y el número de becas es muy grande, el régimen interno para su administración plantea muchos problemas.

163. Cuando no está descentralizada, la administración de las becas, la estructura y disposiciones orgánicas de las dependencias de la sede deben ser tales que les permitan señalar pautas de política, fijar normas y reglas, encontrar colocación al becario, seguir de cerca las distintas fases de la ejecución de una beca, realizar una acción complementaria y desempeñar un papel coordinador tanto dentro de la misma organización donante como entre ella y otras organizaciones del sistema.

164. En las oficinas fuera de la sede, en el caso de que las becas estén descentralizadas (tal como se indica más adelante en la sección 10), el papel de las oficinas regionales y nacionales o de la administración del proyecto (en su caso) cobra decisiva importancia. En tales casos, las dependencias a las que se han delegado atribuciones deben estar dotadas en forma tal que puedan encargarse de las funciones sustantivas y administrativas, en estrecha cooperación y consulta con los gobiernos interesados.

165. Por último, el país huésped debe adoptar disposiciones que permitan a la organización contar con el apoyo financiero necesario, darle orientación y consejos en cualquier momento para la solución de posibles problemas, etc.

166. Un general, unas disposiciones orgánicas eficaces en las oficinas encargadas de las becas (independientemente de que haya o no descentralización de funciones) deben basarse en los siguientes criterios:

- a) Las tareas sustantivas de planificación, programación, evaluación y acción complementaria no pueden ni deben dissociarse de las administrativas. Una y otras se completan entre sí y es preciso que haya una relación recíproca. Un realidad, cuanto mayor sea la vinculación entre las dependencias sustantivas y administrativas, más satisfactoria será la ejecución del programa de becas.
- b) Las cuestiones administrativas deben estar a cargo de una sola y única dependencia.
- c) Ha de disponerse lo necesario para una cooperación eficaz en la misma secretaría entre las distintas dependencias y servicios interesados.
- d) Han de adoptarse también disposiciones eficaces para la cooperación entre las secretarías de las distintas organizaciones del sistema.

167. Como ya se ha dicho, no todas las organizaciones dicientes parecen haber reconocido la validez de las citadas proposiciones; los distintos procesos en juego todavía suelen estar dispersos entre dos o más dependencias y la coordinación interna es aún insuficiente en la mayoría de las organizaciones. Ello necesariamente retrasa u obstaculiza, en demasiados casos, la ejecución de los programas de becas.

168. La División de Formación en el extranjero de la UNESCO, que administra todas las becas de ese organismo en distintas disciplinas, independientemente de su fuente de financiación constituye un ejemplo de administración bien coordinada digno de mención. Esta labor se efectúa por intermedio de dos dependencias operacionales de la División (para Asia/Estados Arabes/Europa y para América Latina/Africa), con la ayuda de la computadora de la Dependencia de Administración Central. La Dependencia de Finanzas de la División se ocupa de los viajes, dietas, otras prestaciones, etc. Cuando se recibe el expediente de un candidato de un Estado miembro, la dependencia operacional competente de la División lo envía a los especialistas del programa (de la disciplina de que se trate) para que den su juicio sobre el candidato y las posibles instituciones huéspedes. Un colaboración con la dependencia operacional, los especialistas del programa evalúan también el informe final del becario, evaluación que transmiten seguidamente al becario y al gobierno beneficiario.

169. Una característica interesante de la administración de becas de la UNESCO es que algunas operaciones se efectúan ya con la ayuda de una computadora y se espera

que otras y se han efectuado así. Se va a programar la computadora para que incluya datos sobre cada beca desde su anuncio (o desde su inclusión en un proyecto), hasta la evolución de sus resultados 20/.

170. Para coordinar la labor de la División de Becas con la de las dependencias sustantivas responsables de los distintos proyectos, en 1970 la UMLSCO creó un Comité Intersectorial de Coordinación de las actividades de formación en el extranjero. Tal Comité estaba compuesto de representantes de los distintos sectores del programa y de todos los servicios interesados y tenía facultades para instituir comités ad hoc sobre temas concretos. Las minutas de las reuniones indican que el Comité desempeña una función importante. Además de servir de foro para intercambiar opiniones sobre los distintos aspectos de la formación, incluidos los tipos de programas y su contenido y de determinar y resolver problemas concretos planteados en la ejecución de los programas de becas, en especial su baja tasa de aplicación, su objeto era servir de instrumento para lograr la coordinación interna entre los distintos organismos de la secretaría, y la coordinación externa con otras organizaciones del sistema. El Inspector tiene entendido que, a raíz de los cambios efectuados en la estructura de la secretaría de la UMLSCO, que han entrado en vigor el 1º de julio de 1975, hay ahora un nuevo sector de Cooperación para el Desarrollo y las Relaciones Exteriores que se encarga de esa coordinación. Un comité de coordinación de las actividades operacionales seguirá desempeñando las tareas que antes desempeñaba el Comité Intersectorial de Coordinación.

171. En la FAO, el Grupo de Becas de la Dirección de Operaciones Agrícolas realiza la mayoría de las funciones relativas a las becas, pero la coordinación y evaluación de todo el programa de formación en grupo (que en un 90% se financia con cargo a programas cooperativos gubernamentales y otros fondos fiduciarios) corre a cargo del Servicio de Coordinación de las actividades externas de formación (EXTRACO) con la cooperación sustantiva de las dependencias técnicas interesadas.

172. Hace algunos años se creó un Grupo de Trabajo Interdivisional sobre Educación y Capacitación Agrícolas a fin de que formulara normas y medidas de común interés para los distintos departamentos en la amplia esfera de la educación, la divulgación y la capacitación agrícolas. Se reúne varias veces al año. El Inspector ha visto algunas de sus minutas y tiene la impresión de que sus funciones son inferiores en número y en eficacia a las del organismo homólogo de la UMLSCO. En principio, las divisiones técnicas deciden el contenido de los programas de becas, mientras que el mencionado Grupo (si se le solicita) puede indicar el tipo de

20/ En 1973 la OPUDI inició un sistema para el tratamiento electrónico de los datos sobre la ejecución de las becas y la recuperación de tal información, sistema que empezó a funcionar plenamente en 1974. Incluye un sistema de formularios concebidos especialmente para la administración diaria y que al mismo tiempo proporciona datos para alimentar la computadora. Sobre esta base informativa, la OPUDI puede obtener no sólo información sobre la situación actual del funcionamiento de las becas, sino también datos para fines estadísticos y para la acción complementaria.

capacitación. Pero el Inspector fue informado de que, debido a la presión de tiempo, con frecuencia ni siquiera se consultaba a las divisiones técnicas, para no hablar del Grupo, especialmente si el proyecto de capacitación estaba bien presentado.

173. En general y teniendo en cuenta todos los factores mencionados, la disposición más conveniente parece ser que la ejecución de los programas de becas en la sede o en las oficinas regionales (según el caso) se confíe a una única y sola dependencia que se encargará de la colocación de los becarios, la supervisión de su capacitación, la evaluación, la acción complementaria, las tareas administrativas propiamente dichas, etc. Huelga decir que esa dependencia debe actuar en estrecha consulta y cooperación con los servicios sustantivos responsables del contenido de un determinado programa de becas, que debe mantener plenamente informada a aquélla del progreso del proyecto del que la beca es componente (en su caso). Por su parte, la dependencia administrativa debe mantener a los servicios sustantivos plenamente informados acerca de la marcha de las becas. A este respecto, conviene incluir instrucciones apropiadas en el manual de becas de la organización. De ser posible, el jefe de esa dependencia conviene que haya tenido experiencia de asistencia técnica sobre el terreno, así como experiencia en la planificación sustantiva de becas.

174. Además, como en la práctica la coordinación y las consultas entre los distintos servicios interesados en las becas no son igualmente eficaces en todas las organizaciones, el Inspector cree que deben crearse comités de coordinación análogos al de la UNESCO en las organizaciones más importantes del sistema de las Naciones Unidas.

9. Organismos administradores

175. Algunas de las organizaciones donantes más importantes cuentan en varios países con un organismo administrador designado por el gobierno huésped, cuya tarea principal consiste en atender a los becarios y asistirlos durante su estancia. Sus funciones son colocar a los becarios en instituciones adecuadas u organizar las visitas de observación que han de realizar; recibirlos a su llegada, seguir la marcha de sus estudios y, en caso necesario, proporcionarles la asistencia de un instructor que los oriente; abonarles los pagos en nombre de la organización donante; ayudarles a solventar cualesquiera problemas que les plantee su residencia en un país extranjero y su adaptación a la vida local, y organizar actividades sociales y culturales que puedan serles provechosas. Por último, en consulta con los becarios, el organismo administrador envía a la organización donante informes periódicos sobre la marcha de sus estudios y sobre la forma en que se adaptan a las condiciones de vida y de trabajo. Envían también un breve informe después de haber terminado el becario sus estudios. Algunos organismos administradores perciben una remuneración que suele consistir en una suma fija por becario 31/.

31/ Por ejemplo, la UNESCO paga a seis organismos administradores con los que ha concertado acuerdos una suma que oscila entre 50 y 975 dólares anuales por becario. Con todo, se han tomado ahora medidas con miras a reducir paulatinamente esos gastos y a suprimirlos totalmente en los próximos años. La Conferencia General, en su 18ª reunión, aprobó con tal fin un crédito de 294.000 dólares, suma que equivale aproximadamente a la mitad de los pagos totales que habrían de hacerse si no se modifican las tarifas vigentes en los años anteriores. La Conferencia General indicó asimismo claramente su deseo de que las becas de la UNESCO fuesen administradas en los países huéspedes de manera que no se aumentaran los gastos generales de los organismos nacionales.

176. En otros países, las funciones citadas están a cargo de oficinas locales de la organización donante (por ejemplo, la Oficina de Enlace de la FAO para América del Norte en Washington), de los representantes residentes del PNUD, de una dependencia oficial (por ejemplo, el Departamento de Agricultura de Washington, Estados Unidos de América, para la FAO; la Oficina Neerlandesa de Ayuda Técnica Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, La Haya, Países Bajos), de una institución gubernamental o no gubernamental que recibe asistencia del Gobierno (por ejemplo, la International Training, Foreign Development Division, Washington, Estados Unidos de América; el British Council, Londres, Reino Unido; la Agence pour la Coopération Technique, Industrielle et Economique (ACTIE), París, Francia; la Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD), Bonn-Bad/Godesberg, y Carl Duisberg Gesellschaft (CDG), Colonia, República Federal de Alemania; la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACADI), Ottawa, Canadá; el Instituto Sueco, Estocolmo, Suecia, etc.), o de comisiones nacionales (en el caso de la UNESCO).

177. Se ha dicho al Inspector que los organismos administradores prestan un valioso servicio, aunque parece que mucho depende también de la iniciativa y el interés mostrados por las instituciones huéspedes. De todos modos, el Inspector cree que puede hacerse mucho por reducir los costos de esos servicios, tanto más cuanto que las organizaciones que emplean tales organismos gastan importantes sumas adicionales en la dotación del personal de administración de becas en sus respectivas sedes u oficinas regionales.

178. Cabría explorar, entre otras, las siguientes posibilidades

- que los gobiernos de los países huéspedes acepten (como ya lo hacen en muchos casos) proporcionar gratuitamente esos servicios, mediante un órgano constituido o subvencionado por ellos;
- que la propia organización donante, por conducto de sus oficinas locales o las de otra organización del sistema (incluidos los representantes residentes del PNUD) se hagan cargo de esas funciones (aunque ello sólo será factible cuando el número de becarios no sea demasiado elevado);
- que otros organismos (por ejemplo, las comisiones nacionales de la UNESCO, las asociaciones nacionales pro Naciones Unidas) lo hagan.

179. En algunos países huéspedes quizás haya también la posibilidad de que un solo organismo administrador atienda a todas las organizaciones del sistema (como en el caso del British Council del Reino Unido). El uso común en un país dado de un solo organismo administrador por todas las organizaciones del sistema reduciría los gastos de las sedes en una suma que, a juicio del Inspector, sería mayor que los gastos de funcionamiento del propio organismo.

180. Si se aceptan las propuestas de descentralización que se señalan más adelante en la sección 10, el papel de los organismos administradores (o de sus equivalentes) cobraría mayor importancia, aunque sería tal vez más complejo, ya que tendrían que mantenerse en contacto no sólo con las sedes sino también con muchas oficinas locales o direcciones de proyectos. Por lo menos en la primera fase de la descentralización, por tanto, necesariamente se cometerán errores y surgirán dificultades que los organismos tendrán que solventar.

10. Descentralización de las funciones relacionadas con las becas

181. En una cuestión tan importante como la de la formación, las oficinas de las sedes de las organizaciones donantes han de señalar y hacer cumplir ciertas normas y procedimientos y ejercer además un control general. Con todo, el Inspector cree que en la mayoría de las organizaciones hay todavía grandes posibilidades de descentralización, de manera que la sede ejerza más bien funciones de asesoramiento que de supervisión directa. La experiencia ha mostrado que la descentralización, si bien hace que la organización corra ciertos riesgos que son inherentes a toda operación de ese género, resulta a la vez más económica y más eficaz. Por otra parte, tales riesgos pueden reducirse al mínimo mediante un sistema eficaz y automático de evaluación y retroacción y siempre que aquellos en quienes se delegan las atribuciones comprendan perfectamente las políticas, normas y procedimientos.

182. Como se ha dicho ya, la OMS ha delegado prácticamente toda la administración de las becas a sus oficinas regionales (y cada oficina nacional tiene incluso un funcionario encargado de las becas), con lo cual, según tiene entendido el Inspector, se ha logrado una mayor eficacia, es menor el número de dilaciones en los programas y se han reducido los costos. La OIT ha efectuado también la descentralización con todo éxito, aunque en menor grado, en las actividades relacionadas con las becas de la región de Asia, delegando varias atribuciones a su oficina regional de Bangkok.

183. En organizaciones tales como la FAO y la UNESCO, en que no ha habido una descentralización importante, el Inspector ha observado ejemplos de dilaciones considerables. Las oficinas regionales sólo marginalmente participan en los procedimientos iniciales en el país beneficiario, sin que se hayan especificado suficientemente las funciones que les incumben. Tampoco se recurre a los representantes residente del PNUD a menos que se plantee algún problema importante. En un caso concreto que el Inspector tuvo ocasión de conocer en Tailandia, la sede de la UNESCO envió al Representante Residente del PNUD varias cartas respecto de ciertas becas, de las que remitió copia al jefe de su Oficina Regional (que ejerce también las funciones de representante en el país); en relación con las mismas becas, escribía también a veces directamente a su oficina regional, enviando copia al Representante Residente. Como resultado de ello, se estableció una correspondencia cuadripartita, en la que el Representante Residente y la Oficina Regional dirigieron, cada cual por su parte, varias notas sobre la misma cuestión al gobierno interesado, al paso que se mantenían recíprocamente informados e informaban además a la sede, lo que hizo que transcurrieran 9 ó 10 meses antes de que se recibieran los impresos para las candidaturas.

184. Al Inspector le parece que se economizaría tiempo si la sede (o la oficina regional) hiciera uso de un solo conducto para comunicarse con los gobiernos en la cuestión de las becas. Cuando se trate de una organización que no tenga representante en un país, zona o región, o que tenga una oficina regional o de zona, pero no en el país, el Representante Residente del PNUD debería ser normalmente el conducto de comunicación. Cuando la organización tenga un representante en el país, a éste deberá incumbir tal responsabilidad. En todo caso, por supuesto, el Representante Residente del PNUD debe ser informado y consultado y recurrirse a sus buenos oficios

para resolver cualquier dificultad. Cabe señalar que en el caso de la WHO, que es una de las principales organizaciones donantes de becas, el Representante Residente del PNUD ha de ser efectivamente el responsable en el ámbito del país, ya que el representante de la FAO en el país forma parte de su oficina.

185. Cuando no ha habido todavía descentralización en los programas de becas, la Oficina Regional, o el Representante Regional de la organización donante, debe participar mucho más activamente en la ejecución de los programas regionales. Se hallan en efecto en excelente situación para conocer a fondo las necesidades de formación de los países de la región y para desempeñar un papel coordinador en las políticas y programas de formación.

186. El Inspector recuerda que en abril de 1975 un grupo mixto OIT/PNUD sobre procedimientos y prácticas relacionados con la ejecución de los proyectos se mostró francamente partidario de que se delegaran todas las atribuciones posibles a los asesores técnicos principales o directores de proyectos, en la inteligencia de a) que tal delegación abarcaría facultades para adoptar decisiones y no simplemente para poner en práctica decisiones ya adoptadas por una instancia superior; b) que se procedería a esa delegación salvo que se demostrara la imposibilidad de hacerlo sin correr riesgos graves; y c) que en caso de duda en cuanto al anterior punto b), debería procederse a tal delegación. Concretamente en lo que se refiere a las becas, los asesores técnicos principales o directores de proyectos deberían tener plenas facultades para: a) seleccionar a los becarios; b) establecer el calendario con los gobiernos; c) proponer el programa de estudios y la institución huésped; y d) vigilar la marcha de los becarios (presentación de informes periódicos y de un informe final). Estas sugerencias han sido aprobadas por el Director General, y se ha publicado una circular general de la OIT que contiene instrucciones basadas en ellas y que ha empezado a aplicarse el 1º de enero de 1976.

187. Como se ha dicho ya, hay dos tipos de programas de becas: los que son componente de un proyecto más amplio -la mayoría- y los programas independientes, cualquiera que sea la procedencia de los fondos. En lo que respecta a estos últimos, que suelen planearse, formularse e incluso concebirse en la sede de las organizaciones donantes, la elaboración de los detalles de los programas y las disposiciones administrativas pertinentes deben incumbir a la sede, que habrá de efectuar negociaciones con los gobiernos huéspedes y con los gobiernos beneficiarios, ya sea directamente o por conducto de sus representantes en los países o de los Representantes Residentes del PNUD 32/.

188. En cuanto a las becas que son componente de un proyecto más amplio, gran parte de la responsabilidad debería delegarse a las oficinas situadas fuera de la sede. Tal delegación de facultades podría revestir una de las formas siguientes:

32/ La OMS sostiene que, incluso en este tipo de becas, es preferible tramitarlas en el ámbito regional.

- a) descentralización total, delegando la sede las atribuciones a las oficinas regionales (como en la OMS);
- b) descentralización importante (como en el caso de la OIT con su Oficina Regional para Asia en Bangkok); o
- c) delegación de atribuciones a la dirección del proyecto y a las oficinas de la organización en el país o la zona o a los representantes residentes del PNUD.

En relación con los puntos a) y b), las oficinas regionales necesitan ser dotadas de servicios técnicos complementarios suficientes, entre ellos funcionarios de programas que puedan emprender, por ejemplo, la planificación y programación sustantivas de las becas. Tal delegación de atribuciones en lo que respecta a las becas deberá ir acompañada de una descentralización de las responsabilidades operacionales que, por lo general, han de pasar de la sede a las oficinas regionales 33/. En relación con el punto c), lo fundamental es establecer previamente procedimientos claros y sencillos y explicar luego con todo detalle a los asesores técnicos principales (o a los directores de proyectos) lo que se persigue con esos procedimientos y cuáles son sus nuevas funciones.

189. Respecto de los costos, el Inspector cree que las nuevas funciones delegadas a los asesores técnicos principales (o directores de proyectos) y los representantes residentes pueden ser absorbidas por ellos con el personal de que disponen actualmente. De hecho, como la dirección del proyecto podrá adoptar y aplicar más decisiones localmente y sin necesidad de celebrar unas consultas prolifas con la sede que llevan mucho tiempo, tal vez las nuevas disposiciones exigirían menos tiempo del personal sobre el terreno que el que actualmente se necesita. Por otra parte, los costos en la sede se reducirían.

190. El gráfico siguiente indica cómo podrían redistribuirse las funciones y las responsabilidades en un programa descentralizado de las becas que son componentes de proyectos del PNUD o proyectos financiados por otros programas (fondos fiduciarios, programa de cooperación del BIRF, etc.). Las sugerencias que llevan un asterisco quedarían sujetas a la aceptación y aprobación final por la sede o una oficina regional, según corresponda:

33/ La descentralización de una gran parte de las actividades operacionales se ha recomendado en el documento JIU/RHP/74/5 sobre "Descentralización de las actividades económicas y sociales y otras actividades conexas de las Naciones Unidas y el robustecimiento de las comisiones económicas regionales" y en el documento JIU/RHP/75/2 sobre "Estructuras regionales del sistema de las Naciones Unidas".

Funciones		Responsabilidad		
Sustantivas	Administrativas	Del Gobierno	De la Organización donante	
			Sede	Oficinas locales
				Del becario
<u>A. Preparación y formulación del programa</u>				
1. *Planificación inicial (preparación del componente formación del documento del proyecto o documento equivalente)		Gobierno beneficiario	Oficina de la sede	Representante Residente Dirección del proyecto
2. Selección del becario (anuncio de la beca, negociaciones, entrevistas con los candidatos, elección del becario)		<u>idem</u>		<u>idem</u>
3. Aprobación del candidato en nombre de la organización donante				<u>idem</u>
<u>B. Ejecución del programa</u>				
4. Preparación en detalle del programa de estudio (determinación de los conocimientos y experiencia que el becario debe adquirir para realizar la tarea prevista; decisiones sobre el método de formación y la duración de ésta; selección de la institución huésped) a la luz de los programas previamente evaluados y con una proyección de la acción complementaria		Gobierno beneficiario, organismo administrador en el país huésped (o su equivalente), institución huésped		<u>idem</u> Participación

Funciones		Responsabilidad			
Sustantivas	Administrativas	Del gobierno	De la Organización donante		
			Sede	Oficinas locales	Del becario
5.	Estudio del idioma antes de la partida	Gobierno beneficiario		<u>idem</u>	
6.	Instrucciones previas a la partida	<u>idem</u> (con el concurso de la embajada del país huésped?)		<u>idem</u>	Participación
	7. Pago de gastos de enseñanza del idioma	<u>idem</u>		<u>idem</u>	
	8. Trámites administrativos antes de la partida (examen médico, visados, billetes, pagos adelantados, pago de estipendios correspondientes a menos de 3 meses, etc.)	<u>idem</u>		Representante Residente, Dirección del proyecto	
9.	Instrucciones al llegar al país huésped	Organismo administrador (o su equivalente), institución huésped		Oficina en el país de la organización donante o de otra organización del sistema	<u>idem</u>
	10. Disposiciones materiales (inscripción, alojamiento, pago de dietas o estipendios, etc.)	<u>idem</u>		<u>idem</u>	<u>idem</u>
	11. Solución de problemas durante la formación	<u>idem</u>		<u>idem</u>	<u>idem</u>

Funciones		Responsabilidad			
Sustantivas	Administrativas	Del gobierno	De la Organización donante		
			Sede	Oficinas locales	
				Del becario	
12. Evaluación de los progresos (informes periódicos)		Instituciones huésped, Organismo administrador o su equivalente		Dirección del proyecto	Participación
13. Cambios en el programa de formación				<u>idem</u>	<u>idem</u>
	14. Trámites administrativos al término de los estudios	<u>idem</u>		<u>idem</u>	
15. Informe final		<u>idem</u>		<u>idem</u>	<u>idem</u>
		C. <u>Acción complementaria</u>			
16. Destino del becario al regreso al país		Gobierno beneficiario		Representante Residente, Dirección del proyecto	<u>idem</u>
17.*Evaluación		<u>idem</u>	Oficina de la sede	<u>idem</u> , oficina regional	<u>idem</u>

11. Otras cuestiones

a) Coordinación entre las secretarías

191. Aunque desde hace más de un cuarto de siglo se ha hecho uso de las becas como medio importante de formación, la coordinación entre todas las organizaciones del sistema deja todavía, por lo general, mucho que desear. Cada organización donante ha tendido hasta ahora a considerar las becas en el contexto de sus propios conceptos y de las necesidades de su sector; no se ha hecho ningún esfuerzo en serio por elaborar procedimientos y métodos aplicables en todo el sistema, tampoco las organizaciones han puesto realmente en común la experiencia adquirida con miras a encontrar soluciones comunes para problemas que también lo son. Hasta 1960, cuando las becas se financiaban principalmente con cargo a los presupuestos ordinarios de las organizaciones y sólo parcialmente por el Programa Ampliado de Asistencia Técnica (PAAT), ello era, hasta cierto punto, comprensible; pero la situación parece haber persistido en gran parte aun después de haberse creado el PNUD y de haberse hecho éste cargo de la financiación de casi todas las becas de las Naciones Unidas.

192. En los años cincuenta hubo, patrocinado por el CAC, un Grupo de Trabajo técnico sobre becas, integrado por funcionarios de becas de las varias organizaciones donantes. Ese Grupo de Trabajo se reunía por lo menos una vez al año para analizar los problemas comunes con que se había tropezado en la programación y administración de las becas. En el decenio de 1960 se creó el Subcomité de Educación y Capacitación del CAC, que funcionó hasta 1966, año en que se transformó en Subcomité de Recursos Humanos. Las actividades de este último, principalmente dedicadas al problema del éxodo de personal calificado de países en desarrollo hacia los países desarrollados, no dieron los resultados esperados, y en 1973 el CAC restableció el Subcomité de Educación y Capacitación. Este celebró su segundo período de sesiones en febrero de 1974, oportunidad en que volvió también a reunirse el Grupo de Trabajo técnico sobre becas, antes mencionado. El Inspector tiene entendido que tales reuniones defraudaron en sus resultados, en parte porque algunos de sus miembros se mostraron reacios a adoptar cualquier tipo de decisiones, incluso las de carácter técnico, o simplemente no estaban autorizados para ello.

193. Una lectura cuidadosa del informe del citado período de sesiones muestra que: a) el Subcomité abarca una gama muy amplia, tal vez excesivamente amplia, de temas desde "La coordinación en materia de enseñanza y capacitación, incluidas la formulación de políticas y cuestiones relacionadas con la elaboración de una estrategia docente y la adopción de conceptos globales de educación y capacitación", hasta "Tecnología educativa" y el "Exodo intelectual"; b) debido tal vez a la naturaleza misma del mandato del Subcomité, éste se ocupa de las grandes cuestiones de política en materia de planificación y programación y de coordinación entre las organizaciones, y no de las cuestiones de detalle que exigen una coordinación administrativa; y c) la conjunción de "educación" y "capacitación" hace tal vez inevitable que dedique más atención a aquélla que a ésta.

194. Como la educación y la capacitación agrícolas abarcan un campo de actividades que interesa fundamentalmente a otras organizaciones del sistema, los Directores Generales de la UNESCO, la FAO y la OIT, con miras a reducir al mínimo la duplicación y superposición de actividades, solicitaron formalmente la constitución de un Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Enseñanza, Ciencia y Formación Agrícolas. El Grupo está integrado por representantes de la División de Educación para el Desarrollo Rural (UNESCO), del Servicio de Enseñanza y Extensión Agrícolas y de la Juventud Rural (FAO) y del Servicio de Formación y Orientación Profesional (OIT). El Grupo se reúne anualmente, cada vez en una sede diferente. Se invita a representantes de otras dependencias de la secretaría huésped y de otras organizaciones donantes a participar en los debates sobre cuestiones de interés mutuo. El PNUD envía observadores. Se distribuyen informes a todas las partes interesadas, incluidas las oficinas locales. Este Grupo, a pesar de los problemas con que tropieza todo órgano recientemente constituido, ha contribuido a la coordinación mutua de las políticas y programas en su esfera específica y a la información en la materia. Ha logrado en particular reducir los problemas que planteaba la superposición de jurisdicciones de los tres organismos en esas esferas. No obstante, una lectura detenida de las minutas de las reuniones muestra que el Grupo no ha logrado ocuparse en debida forma de los problemas planteados en la administración de los programas de formación y becas.

195. Cree el Inspector que, aun cuando algo se ha hecho por lograr una coordinación interorganismos, los esfuerzos realizados hasta la fecha no han sido suficientes, han pecado de falta de persistencia y hay por tanto la posibilidad de introducir mejoras. A pesar de los cambios introducidos en el título y en el mandato del Subcomité de Educación y Capacitación del CAC, no se ha logrado una coordinación sistemática entre los organismos. Aunque no hay ningún inconveniente en tener un solo Subcomité de Educación y Capacitación, ambos vocablos no son sinónimos. "Educación" y "capacitación", aunque tienen puntos comunes, son conceptos de ámbito diferente.

196. A juicio del Inspector, el Subcomité de Educación y Capacitación del CAC debe estudiar la posibilidad ya sea a) de crear un grupo de trabajo ad hoc para períodos limitados, encargado especialmente de la formación y del examen de los problemas concretos planteados con respecto a la administración de las becas; o bien b) de nombrar uno o varios relatores experimentados que examinarían tales problemas e informarían al respecto. El Inspector se inclina por esta última sugerencia, que es probablemente más eficaz y menos costosa.

197. En su carácter de fuente principal de financiación de becas, el PNUD debe estar especialmente interesado en promover tal coordinación entre los organismos y participar activamente en la labor del Subcomité del CAC y del grupo de trabajo o del relator o relatores propuestos.

b) Normalización

198. Entre los problemas que deberían merecer la atención del Subcomité de Educación y Capacitación del CAC o del grupo de trabajo o del relator (o relatores) propuestos, figura el de la normalización de la terminología, los procedimientos y los formularios relativos a las becas, y la elaboración de una metodología común para la evaluación y la acción complementaria.

199. La diversidad de los términos utilizados en el sistema de las Naciones Unidas para designar varios tipos de formación (véanse párrafo 15 y nota 3) obedece a factores que son muchas veces ajenos a la naturaleza de esas actividades (tradicición, semántica, etc.). No cabe duda de que causan una confusión innecesaria.

200. Se ha sugerido ya, en el párrafo 152, la conveniencia de normalizar los cuestionarios de evaluación y acción complementaria. De momento, cada organización tiene su propio manual de becas, sus propios procedimientos y sus propios formularios de candidaturas y de evaluación. Hace algunos años el Subcomité del CAC decidió adoptar unos formularios uniformes; la UNESCO se ocupó del asunto pero, al parecer, sin resultado y, por lo que se ha dicho al Inspector, una organización, por lo menos, ha decidido no esperar más y revisar por sí misma sus propios formularios.

201. Aunque el Inspector no recomienda una uniformidad absoluta, es partidario de cierta normalización en estas materias, dejando que cada organización añada lo que corresponde a sus formularios y cuestionarios, habida cuenta de sus necesidades especiales. Tal normalización, combinada con cierta flexibilidad, debe traducirse en un planteamiento más uniforme de toda la institución de las becas, basado en la experiencia común de las varias organizaciones del sistema y ha de conducir a una mejor planificación y ejecución de los programas de becas. El Subcomité del CAC debería asumir la iniciativa de tal normalización.

c) Valor pecuniario de las becas

202. La Oficina de Servicios Financieros de las Naciones Unidas en la Sede de Nueva York señala la cuantía de los estipendios para su aplicación por las organizaciones del régimen común. Las tasas así establecidas se comunican al PNUD para su publicación. Al efectuar tal cometido, la Oficina de Servicios Financieros no se basa únicamente en el asesoramiento y la información del PNUD, sino también en los datos que le proporcionan las demás organizaciones y los gobiernos interesados. Habida cuenta de que la Comisión de Administración Pública Internacional reúne información sobre los costos de hotel y comidas en restaurantes, que acopia principalmente con el fin de determinar la cuantía de los viáticos y dietas, su secretaría ha prometido asesorar a la Oficina de Servicios Financieros sobre el nivel adecuado de los estipendios en los distintos países.

203. El valor de las becas varía según que su duración sea breve (por ejemplo, viajes de estudios, cursillos prácticos, seminarios, cursillos de formación, etc.) media o larga; o según se trate de becas para seguir estudios académicos o no académicos. Hay actualmente tres tasas de estipendios: de viaje, residentes y académicas 34/. La tasa de viaje es más elevada que la de residente. La académica es más baja en vista de que el becario puede alojarse en residencias universitarias o en habitaciones proporcionadas gratuitamente o a muy bajo costo por la institución huésped.

204. Tratándose de becas breves, suele darse a los becarios, durante los 30 primeros días de estancia en un lugar determinado, el estipendio mensual señalado para los viajes. Si se trasladan a otro lugar, tienen nuevamente derecho a recibir la tasa de viaje durante otros 30 días. La tasa mensual de viaje puede aplicarse durante los primeros 31 días, aunque la beca se haya concedido por un período menor de 30 días. Hay varios programas en que un grupo de funcionarios públicos de categoría relativamente elevada, por ejemplo, se reúnen breves días para celebrar un seminario o asistir a un cursillo. Las organizaciones del régimen común han convenido en que, en tales casos, en lugar de un estipendio mensual se den dietas, y que, normalmente, esas dietas se limiten a la tasa correspondiente a los viáticos "después de 60 días".

205. Todas estas tasas, incluidas las dietas, son las máximas, y corresponde a la organización donante fijarlas sin exceder la cuantía prescrita. En la práctica, como era de prever, las tasas máximas tienden a pasar a ser las que realmente se aplican.

206. En su encuesta en los países visitados, el Inspector oyó opiniones contradictorias en cuanto a la suficiencia o insuficiencia de los estipendios. Ese solo hecho indica que, en términos generales, los estipendios son razonables. No obstante, las quejas acerca de la insuficiencia de la ayuda pecuniaria para la adquisición de libros fueron generales, pero el Inspector tiene entendido que, recientemente, tal subsidio ha sido aumentado. En cambio, no parece haber motivo alguno para pagar la tasa de dietas correspondiente al período "después de 60 días" a quienes asisten a seminarios, cursillos, cursos de capacitación, viajes de estudios, etc., de escasa duración (es decir, de una duración inferior a 30 días), y que, por lo general, son personas que en su país ocupan cargos elevados. A juicio del Inspector, las quejas formuladas a este respecto son válidas, y el problema podría solventarse aplicando en tales casos la tasa mensual normal.

207. Hasta hace poco tiempo las tasas se revisaban (con la aprobación de la Oficina de Servicios Financieros de las Naciones Unidas) a iniciativa de los representantes residentes del PNUD a la luz del movimiento de los precios y de otros factores característicos de cada país. De todos modos, con la inflación galopante de muchos países el acrecentamiento de los precios no se suele compensar con la debida rapidez.

34/ Al 1º de septiembre de 1975, la tasa aplicable en los EE.UU era la siguiente: la tasa de viaje, 900 dólares mensuales; la de residente, 600 dólares mensuales, y la académica, de 400 a 450 dólares mensuales.

208. El Inspector tiene entendido que la sede del PMUD ha pedido que se le libere de toda responsabilidad en el examen y revisión de las tasas de los estipendios (aunque, probablemente, los representantes residentes del PMUD seguirán proporcionando datos sobre costos y observaciones en cuanto a la suficiencia o insuficiencia de las tasas aplicadas) y que la Comisión de Administración Pública Internacional esté desempeñando una función cada vez más importante a este respecto. El Inspector, si bien ve con agrado esa mayor participación de la Comisión de Administración Pública Internacional, cree que para poder ejercer cierto control y aplicar, en lo posible, niveles uniformes, el propio PMUD, sin perjuicio de la iniciativa del Representante Residente, que es la persona mejor situada para conocer las condiciones de vida en un país determinado, debería desempeñar una función activa de coordinación a intervalos fijos. Debería pedir a los representantes residentes que presentasen informes por lo menos una vez al año, en una fecha determinada, y encargarse de revisar las recomendaciones de éstos, tras lo cual podrían presentar sus propias recomendaciones a la Comisión de Administración Pública Internacional y a la Oficina de Servicios Financieros de las Naciones Unidas que establecerían de común acuerdo las tasas máximas revisadas 25/.

d) Reorientación de los programas de becas

209. Los avances en cualquier sector particular deben incluir también el establecimiento o el mejoramiento de instituciones que impartan los conocimientos y la capacidad necesarios para comprender esos avances y seguir promoviéndolos. Un país en desarrollo no tiene por qué depender para siempre de la formación de sus nacionales en el exterior. Es axiomático por ello que, a medida que los países de una región determinada avancen por la ruta del progreso social y económico, deben acrecentarse las posibilidades nacionales y regionales de formación, incluidos los servicios e instalaciones para capacitar a quienes deben formar a los demás, con la consiguiente reducción de la necesidad de una formación en el extranjero mediante becas u otras ayudas análogas. Se espera que las organizaciones donantes contribuyan a promover esa evolución. Con ello no se quiere decir que las becas hayan de desaparecer por completo, pues ello sería contrario al concepto mismo y a las tendencias de la cooperación internacional; incluso los países altamente desarrollados pueden aprender y de hecho aprenden unos de otros en los sectores en que un país está más adelantado que otro.

210. Parece por ello necesario revisar y, tal vez, reorientar las actividades de las organizaciones donantes en el campo de la formación. Cabe, por ejemplo, prestar mayor atención a la conveniencia de fortalecer de diversos modos las actuales instituciones nacionales y regionales de formación y financiar la creación de otras nuevas, y de dedicar especial atención a la formación de quienes, a su vez, han de capacitar a otras personas (es decir, formar a instructores). Esta política ha sido ya aceptada por lo menos por una organización (la OMS), aunque tal vez no se haya puesto adecuadamente en práctica.

25/ En la reunión que tuvo en 1974, el Subcomité de Educación y Capacitación para ocuparse de las becas se convino en que la Sección de Becas de Ginebra realizaría, en nombre de todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, una revisión anual de las tasas de los estipendios para Europa, con asistencia de sus organismos administradores. Tal revisión se efectuó en 1974 y ha vuelto a efectuarse este año, y la coordinación lograda se ha considerado altamente satisfactoria por el PLUD y por los organismos interesados. En esa misma reunión se llegó también a un acuerdo sobre un régimen común de subsidios para los becarios.

211. Parece asimismo aconsejable agilizar los programas de becas limitando éstas a las que hayan demostrado ya su utilidad. Ello no solamente es necesario por razones generales de eficacia, sino también en vista de que la mayoría de las organizaciones donantes informan (aunque en porcentajes distintos) de apreciables fracasos totales o parciales en sus programas de becas.

212. Al Inspector le parecería saludable que se procediera a una pequeña reducción (del 5 o del 10%) de los gastos destinados a las becas, y que se acrecentara en cambio la asistencia dada a los gobiernos para crear nuevas instituciones nacionales o regionales de formación y para fortalecer las existentes. Una de las condiciones para la prestación de tal asistencia debería ser que tales instituciones se obliguen a aceptar un número determinado de candidatos procedentes de otros países de la misma región o de otras regiones.

e) Interés que ofrecen las becas a los gobiernos beneficiarios

213. A lo largo del presente informe se ha subrayado el papel del gobierno beneficiario como asociado principal en un programa de becas. No cabe duda de que gran parte del éxito de un programa de esa índole depende de la adecuación de los procedimientos y las medidas adoptadas por el gobierno beneficiario en cuestiones tales como la selección de los candidatos idóneos, la utilización apropiada de los servicios del becario a su regreso al país, el ofrecimiento al ex becario de perspectivas convenientes de carrera, etc. Se ha hecho asimismo hincapié en la necesidad imprescindible de una coordinación estrecha entre los asociados, y en particular entre la organización donante y el gobierno beneficiario, para el éxito de un programa de becas.

214. En el contexto del examen periódico de los proyectos del PNUD que efectúan el propio PNUD, los organismos de ejecución y las autoridades de los países interesados, deberían examinarse también los programas de becas. Con todo, además de ello, convendría que quienes estén a cargo de la administración de las becas en la sede o en las oficinas regionales se reúnan con los responsables en cada país de seleccionar a los becarios y de hacer uso luego de sus servicios una vez completada la formación. A este respecto, el Inspector tiene noticia de que un seminario organizado por la UNESCO en Kuala Lumpur en diciembre de 1975 para funcionarios de la División de Becas y funcionarios competentes de los diferentes países de la zona permitió establecer relaciones más estrechas entre la sede de la UNESCO y los gobiernos. La OMS ha organizado reuniones regionales de esa índole en las Regiones de Europa y del Mediterráneo Oriental que han sido sumamente útiles. La revisión de todos los formularios de la OMS para las becas, por ejemplo, se concluyó en una reunión de funcionarios nacionales de becas de la Región del Mediterráneo Oriental.

215. Las organizaciones donantes deberían organizar a intervalos periódicos reuniones de esa índole en todas las regiones por los siguientes motivos:

- 1) La importancia de los contactos personales y la comunicación mutua;
- 2) La oportunidad que se ofrece a los países de comparar sus métodos y de competir en la calidad;
- 3) La oportunidad de llegar a conclusiones comunes y de establecer directrices comunes para la administración de las becas.

IV. RECOMENDACIONES

Planificación y programación de las becas

1. Las exigencias de formación que supongan la concesión de becas deberían planearse preferiblemente sobre una base a mediano o a largo plazo, en el contexto de las necesidades calculadas de personal en un país o región en lo que se refiere a un sector o disciplina determinados (párrafos 33 y 34).
2. El PNUD, en nombre y a solicitud de los gobiernos interesados, debería prestar apoyo financiero y dar ayuda en la organización de estudios sobre los recursos humanos en determinados sectores (párrafos 34 y 35).
3. Los programas de formación y de becas deberían planearse en todo lo posible en coordinación con todas las demás entidades (incluidas las que no pertenecen al sistema de las Naciones Unidas) que proporcionan asistencia para el desarrollo en la esfera de que se trata. El Representante Residente del PNUD debería organizar esa coordinación, que quedaría bajo su dirección, mientras que los aspectos de política general de tal coordinación (incluidas sus directrices) deberían ser convenidos por el PNUD y las organizaciones e instituciones anteriormente referidas a nivel de las sedes (párrafo 36).
4. Los objetivos finales del componente formación que entrañe la concesión de becas deberían ser expuestas con suficiente detalle en el documento final del proyecto. Tal documento del proyecto, al tiempo de su aprobación, debería mencionar la suma total destinada a becas, la que se desglosaría en detalle para cada programa sólo al cabo de algún tiempo de haberse puesto en marcha el proyecto. Las facultades para modificar esa suma total (en caso necesario), aumentándola o reduciéndola una vez establecido el programa detallado de becas, deberían corresponder a la organización donante y al PNUD, este último por conducto de su Representante Residente (párrafos 37 y 38).
5. Los programas de becas deberían trazarse sistemáticamente, ser de carácter práctico y estar estrechamente vinculados a los objetivos del componente formación del proyecto, por una parte, y a las calificaciones y aptitudes actuales del individuo que va a recibir la formación, y las funciones previstas para éste, por otra (párrafos 40 y 41).
6. En la medida de lo posible, el becario debería participar en el establecimiento de su programa de formación y ser consultado con respecto a posibles cambios o mejoras al mediar los cursos que sigue (párrafo 42).
7. Las diversas fases de un programa de becas deberían aplicarse conforme a un calendario que tenga en cuenta exigencias tales como la necesidad de recibir las candidaturas a su debido tiempo, la duración real necesaria (por contraposición a la teórica) de determinados tipos de formación y las relaciones entre los diversos componentes del proyecto. El país beneficiario, la organización donante, la institución huésped y el becario deberían realizar toda clase de esfuerzos para atenerse a ese calendario (párrafos 60, 63 a 70, 71 a 74, 75 a 78 y 87).

Problemas de idioma

8. El requisito del conocimiento del idioma debería adaptarse al tipo de formación que ha de recibir el becario y al programa de estudios que va a seguir (párrafo 60).

9. La formación lingüística debería comenzar (en su caso) en el país del becario, antes de su partida y, de ser necesario, continuar en el país huésped. Esta última fase de la instrucción lingüística (que debería ser lo más breve posible) debería programarse como parte del curso de formación y tenerse en cuenta al planear la duración de la beca (párrafo 60).

10. Los países que pueden beneficiarse de gran número de becas, pero que carecen de medios suficientes de formación lingüística, podrían recibir ayuda del PNUD para crear institutos modernos de formación lingüística; la admisión de becarios y posibles becarios de países vecinos sería una de las condiciones para la asistencia del PNUD (párrafo 61).

11. El PNUD y las organizaciones donantes deberían preparar y distribuir una exposición sobre sus políticas y prácticas y sobre las instalaciones de que disponen en materia de formación lingüística preliminar (párrafo 62).

Tipos de becas y duración

12. Deberían analizarse los motivos concretos y específicos de los distintos tipos de formación y respetarse esos motivos al seleccionar el tipo definitivo de beca, haciendo indicación expresa de ellos en cada propuesta de programa de becas (párrafos 10, 13, 15, 81 y 88).

13. Es importante que la duración de la beca sea a la vez adecuada y realista, para evitar prórrogas innecesarias (párrafo 86).

14. Antes de conceder una beca individual de corta duración, deberían determinarse claramente sus objetivos y los beneficios que se esperan de ella, incluida la posibilidad, así como la aplicabilidad inmediata de los conocimientos adquiridos por el becario al regreso a su propio país (párrafos 82 a 84, 97 y 98 y 102).

15. Deberían reducirse las repercusiones de viajes costosos de individuos a países lejanos para giras de estudio de breve duración y realizarse en su lugar visitas de estudio y programas de capacitación de grupos de corta duración. Los programas de corta duración que entrañen visitas a más de dos o tres países deberían limitarse a los casos en que especialistas capacitados precisen tales visitas de observación para tener la oportunidad de discutir los últimos avances de la investigación con otros colegas de su propia disciplina (párrafos 82 a 85 y 88).

16. La organización donante debería preparar cuidadosamente las visitas de estudio y programas de formación de grupos, cualquiera que sea su duración (párrafo 80).

17. Debería elegirse cuidadosamente a los participantes en las visitas de estudio individuales o de grupos, dándose preferencia a altos funcionarios con experiencia (párrafos 83 y 88).

18. Debería tenerse muy en cuenta si es o no oportuno visitar tal o cual institución huésped durante la gira de estudios (párrafos 84 y 88).

19. Debería explorarse más a fondo la conveniencia de recurrir a cursos móviles de formación destinados a participantes de un país, región o subregión, por contraposición a la práctica normal de llevar a los participantes al lugar de la formación (párrafos 88, 101, 127 y 128).

Colocación de los becarios

20. Al estudiar las posibilidades de colocación de los becarios, es decir el lugar en que pueden disfrutar de las becas, habría que considerar en primer lugar, si puede recibir la formación necesaria adecuadamente en su propio país; en segundo lugar, si puede recibirla en una institución de la misma región en desarrollo o de otra; y por último, si ha de buscarse otro lugar de estudios y dónde (párrafos 41 y 92 a 99).

21. Las organizaciones donantes deberían procurar la distribución geográfica más amplia posible en la selección de instituciones huéspedes de países desarrollados (párrafos 95 y 96).

22. Deberían concederse más becas para la formación del becario en su país de origen, con independencia de su localidad de residencia en él, y los estipendios habrían de fijarse en tal caso según las circunstancias (párrafo 100).

23. Deberían estimularse actividades intrarregionales de formación, en las que los países en desarrollo organizarían localmente cursos de formación con programas de estudios adaptados especialmente a sus necesidades peculiares. Tales cursos podrían ser fijos o móviles, efectuarse para grupos de becarios y ser dictados por consultores o profesores de la región o de fuera de ella (párrafos 82 a 85, 88 y 101).

24. Siempre que sea posible y no resulte demasiado caro, los becarios, durante su formación en un país desarrollado o al regreso de éste, deberían permanecer un breve período en una institución o un establecimiento de un país en desarrollo de su propia región o de una región vecina que guarde relación con su formación (párrafo 102).

25. Las organizaciones que ya no lo han hecho deberían llevar a cabo, por conducto de sus oficinas regionales y nacionales y en cooperación con los gobiernos interesados, un estudio detallado de los medios existentes de formación en los países de las diversas regiones y distribuir los compendios correspondientes a todos los Estados miembros (párrafo 102).

Problemas del becario en el país huésped

26. Deberían organizarse regularmente, en colaboración con las embajadas de los países huéspedes, sesiones de orientación e información para los becarios antes de su partida al extranjero. Igualmente podría ponerse en contacto a los becarios en vísperas de partir de sus países con otros becarios connacionales suyos que hayan recibido formación en los países huéspedes (párrafos 107 y 108).

27. A su llegada al centro de recepción en el país huésped, deberían darse al becario informaciones sucintas de orientación principalmente sobre las cuestiones prácticas de la vida cotidiana. Ello podría organizarse por la oficina local de la organización donante o, en su defecto, por la de otra organización en nombre de la organización donante. En los países en desarrollo, podrían encargarse de ello los representantes residentes del PNUD. Cuando una organización haya nombrado un organismo administrador, este último podría tal vez ocuparse de esas actividades de orientación; también podrían hacerlo las comisiones nacionales o las asociaciones pro Naciones Unidas (párrafos 109 y 110).

28. Cuando la duración de una beca sea de dos años o más, debería considerarse en su caso, la posibilidad:

- a) de suministrar al becario un billete de ida y vuelta para su cónyuge o de reembolsarle hasta el 50% del costo de ese billete;
- b) de conceder licencia en su país de origen, tras dos años de ausencia, a los titulares de becas de tres años o más de duración (párrafo 112).

Evaluación y acción complementaria

29. La evaluación de un programa de becas debería abarcar su duración completa, desde el anuncio de la beca o su inclusión en un proyecto hasta algún tiempo después del regreso del becario. Tal evaluación debería ser intrínseca al proyecto (párrafos 126, 135 y 144 a 146).

30. Deberían remitirse a cada becario cuestionarios "periódicos" cada seis meses, así como un cuestionario de "salida" para que le sirviera de base para la preparación de su informe final. Si el curso de formación es breve, basta con un solo cuestionario de salida. Deberían remitirse al becario dos cuestionarios "complementarios", el primero un año después de su regreso de la formación y el segundo durante los cuatro años siguientes (párrafos 147 e 149).

31. Deberían remitirse también copias del cuestionario complementario a las oficinas gubernamentales competentes, a la dirección del proyecto o al supervisor de los trabajos en el país beneficiario, para obtener una "segunda opinión" (párrafo 150).

32. La evaluación complementaria, basada en cuestionarios, debería completarse cuando sea oportuno y posible y el costo lo permita, mediante entrevistas personales en grupos de países con los becarios que hayan regresado a sus países y sus directores de proyecto o supervisores de trabajo, entrevistas que efectuarían equipos reducidos de evaluación, en los que figurarían representantes de las organizaciones donantes y del gobierno beneficiario y expertos independientes nacionales o extranjeros. El Representante Residente del PNUD debería intervenir en esas actividades (párrafos 136, 138 y 151).

33. Deberían prepararse cuidadosamente cuestionarios uniformes de acción complementaria y de evaluación para todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. El Subcomité de Educación y Capacitación del CAC podría adoptar la iniciativa al respecto. Esos cuestionarios deberían referirse en especial a las materias indicadas

en los párrafos 116 y 145 supra. Por supuesto, cada organización quedaría en libertad de añadir al cuestionario uniforme cualquier pregunta concreta atinente a su sector y al tipo de formación recibida por el becario (párrafo 152).

34. Deberían proporcionarse fondos para:

- a) suministrar a determinados becarios, a su regreso, y hasta por un período de tres años, publicaciones científicas y técnicas que les permitan mantenerse al día de las novedades más recientes en su esfera de actividades;
- b) organizar cursos de repaso, en un mismo lugar, para becarios procedentes de un grupo de países, a su regreso. Tales cursos podrían estar a cargo de un equipo móvil de expertos en un sector determinado (párrafos 128 y 153).

35. Cuando se haya formado a un becario en el uso de un equipo que, sumamente perfeccionado o especial, deba también emplearse en el proyecto al que regresa, pero del que no se dispone en su país de origen, debería preverse en el presupuesto del proyecto el suministro de tal equipo (párrafos 128 y 154).

36. Siempre que sea posible, los resultados de la evaluación preliminar, final y complementaria deberían computarizarse para facilitar la pronta recuperación de los datos y la retroacción en caso necesario (párrafos 30, 129 y 169).

37. Las organizaciones donantes que todavía no lo han hecho deberían preparar repertorios o directorios de becarios que hayan regresado ya a sus países, según las diversas disciplinas de que son responsables (párrafos 33 y 155).

estructura orgánica de las oficinas responsables de los programas de becas

38. La administración de las becas en la sede o en las oficinas regionales (según sea el caso) debería confiarse a una sola dependencia a quien incumbirían las tareas generales de colocación de los becarios, supervisión de su formación, evaluación, acción complementaria, administración propiamente dicha, etc. Tal dependencia debería actuar en estrecha consulta y cooperación con los servicios sustantivos responsables del contenido de un determinado programa de becas, los cuales deberían mantenerla plenamente informada de la marcha del proyecto del que la beca es componente (en su caso). Por su parte, la dependencia encargada de la administración debería mantener plenamente informados a los servicios sustantivos competentes en todo lo relativo a la ejecución del programa de becas. Deberían incluirse instrucciones adecuadas a este respecto en el manual de la organización sobre las becas. Convendría que el director de tal dependencia fuera una persona con experiencia sobre el terreno en materia de asistencia técnica, y con experiencia en la planificación sustantiva de las becas (párrafos 164, 166, 168, 173 y sección 10 del capítulo III).

39. Cuando todavía no existan, deberían establecerse comités mixtos en las secretarías de las organizaciones más importantes del sistema a fin de coordinar los trabajos de los diversos servicios o dependencias encargados de la ejecución y administración de los programas de becas (párrafos 166, 170 y 174).

Organismos administradores

40. En más países huéspedes debería estudiarse la posibilidad de disponer de un único organismo administrador al servicio de todas las organizaciones del sistema (como ya ocurre en algunos países) (párrafo 179). En otro caso:

- a) los gobiernos de los países huéspedes podrían convenir en proporcionar gratuitamente sus servicios mediante un órgano constituido o subvencionado por ellos (como ya lo hacen en muchos países);
- b) la propia organización donante, por conducto de sus propias oficinas locales o de las de otra organización del sistema (incluidos los representantes residentes del PNUD) podría hacerse cargo de esas funciones;
- c) otros organismos (por ejemplo las comisiones nacionales de la UNESCO, las asociaciones nacionales pro Naciones Unidas) podrían también hacerlo (párrafo 178).

Descentralización de las funciones relacionadas con las becas

41. Las sedes (u oficinas regionales) deberían utilizar un solo conducto de comunicación con los gobiernos en todo lo relativo a la cuestión de las becas. Cuando una organización no tenga representantes en un país, zona o región o tenga oficinas regionales o zonales pero no nacionales, los representantes residentes del PNUD deberían normalmente ser el cauce de comunicación. Cuando una organización tenga un representante en el país, este último debería asumir tal responsabilidad. En todos los casos, debería consultarse al Representante Residente del PNUD y mantenerse informado, así como hacer uso de sus buenos oficios para resolver cualquier dificultad (párrafos 183 y 184).

42. Cuando no haya descentralización en los programas de becas, los representantes regionales de la organización deberían intervenir mucho más activamente en la aplicación de los programas regionales de becas (párrafo 185).

43. En el caso de becas que no son elemento componente de proyectos más amplios, la elaboración de los detalles de los programas y las disposiciones administrativas pertinentes deberían incumbir a la sede, que habrá de negociar con los gobiernos beneficiarios y los gobiernos huéspedes, ya sea directamente o por conducto de sus representantes en los países, zonas o regiones o los representantes residentes del PNUD (párrafo 187).

44. En el caso de becas que son componente de proyectos más amplios, debería delegarse a las oficinas fuera de la sede un grado considerable de funciones y responsabilidades. Tal delegación de funciones y responsabilidades podría efectuarse conforme a las pautas sugeridas en el párrafo 190 (párrafos 186, y 188 a 190).

Coordinación entre las secretarías

45. El Subcomité de Educación y Capacitación del CAC debería estudiar la posibilidad de:

- a) crear un grupo de trabajo ad hoc permanente para períodos limitados, encargado especialmente de examinar los problemas concretos que se planteen en relación con la administración de becas o, lo que parece preferible, nombrar uno o varios relatores experimentados para que examinen esos problemas concretos e informen al respecto (párrafos 196 y 197), y
- b) pedir al grupo de trabajo ad hoc permanente o al relator o relatores a que antes se hace referencia, que consideren, entre otras cosas, la normalización en materias tales como terminología, formularios de candidaturas y procedimientos y cuestionarios de acción complementaria y de evaluación, etc. (párrafos 10, 15, 81 y 198 a 201).

Valor pecuniario de las becas

46. Deberían satisfacerse los estipendios mensuales habituales a los becarios que asistan a seminarios, cursillos, cursos de formación, visitas de estudio, etc., de duración inferior a 30 días (párrafos 204 y 206).

47. El PNUD debería continuar desempeñando un papel activo de coordinación a intervalos fijos en la revisión de los estipendios y dietas. Sin perjuicio de la iniciativa de los representantes residentes, el PNUD debería pedir, por lo menos una vez al año, en fechas establecidas, informes de esos representantes y recomendaciones de revisión, tras los cuales, a su vez, formularía recomendaciones a la Comisión de Administración Pública Internacional o a la Oficina de Servicios Financieros de las Naciones Unidas, que establecerían las tasas máximas revisadas (párrafos 202, 207 y 208).

Reorientación de los programas de becas

48. Las actividades de las organizaciones donantes en la esfera de la formación deberían hasta cierto punto reorientarse y prestar más atención, por ejemplo, al fortalecimiento de diversos modos de las instituciones nacionales y regionales de formación actuales y al apoyo de la creación de nuevas instituciones; habría de recibir especial atención la formación de instructores (párrafos 209, 210 y 212). Los programas de becas deberían circunscribirse a los que hayan demostrado su utilidad y los fondos así economizados podrían utilizarse para la creación o fortalecimiento de nuevas instituciones nacionales o regionales de formación (párrafos 211 y 212).

Interés que ofrecen las becas a los gobiernos beneficiarios. Revisión del programa de becas y procedimientos

49. En el contexto del examen periódico por el PNUD a nivel de los países de los proyectos que realiza el propio PNUD los organismos de ejecución y las autoridades nacionales, deberían también examinarse los programas de becas (párrafos 213 y 214).

50. Los funcionarios encargados de los programas de becas en las sedes o en las oficinas regionales deberían reunirse periódicamente con los funcionarios nacionales responsables en cada país de esos programas con miras a:

- a) mejorar los contactos personales y la comunicación mutua;
- b) permitir que los países comparen sus métodos y compitan en la calidad;
- c) llegar a conclusiones comunes y establecer directrices comunes para la administración de las becas (párrafos 214 y 215).