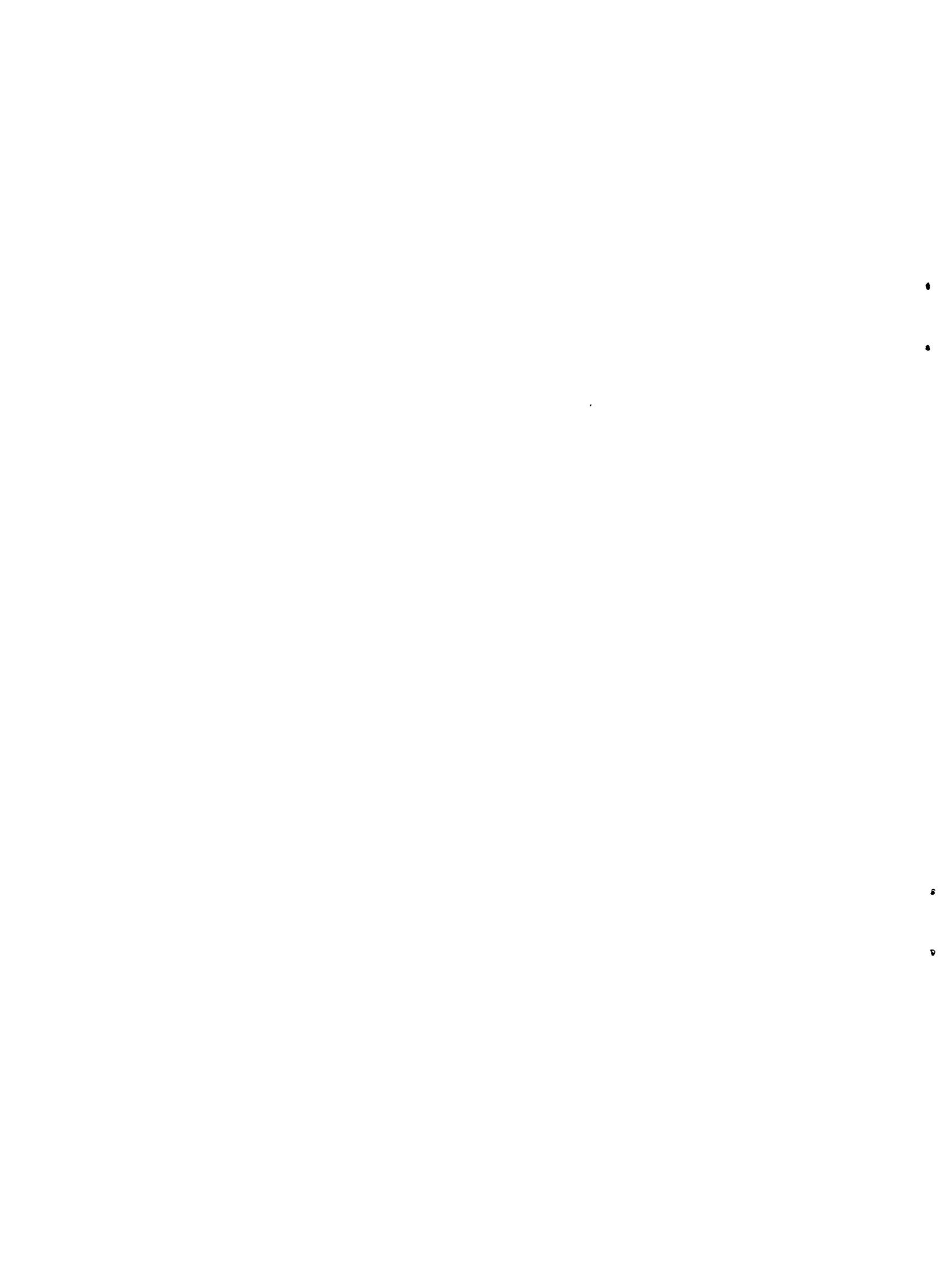


**Informe  
sobre  
la necesidad de una nueva concepción  
de los programas regionales de capacitación  
del PNUD en los países menos adelantados:  
el caso del Africa oriental**

*por*

*E. Ferrer-Vieyra y J. A. Save  
Dependencia Común de Inspección*

**Ginebra  
Diciembre de 1973**



INFORME SOBRE LA NECESIDAD DE UNA NUEVA CONCEPCION DE LOS  
PROGRAMAS REGIONALES DE CAPACITACION DEL PNUD EN LOS PAISES  
MENOS ADELANTADOS: EL CASO DEL AFRICA ORIENTAL

por

E. Ferrer-Vieyra y J. A. Sawe

Dependencia Común de Inspección

Ginebra  
Diciembre de 1973

## Prólogo

"Los resultados obtenidos en Africa en los dos primeros años del Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo son desalentadores en general. Los países africanos independientes en desarrollo han registrado durante ese período, desde el punto de vista de la producción de bienes y servicios, resultados inferiores a la media del decenio anterior."

(Declaración del Secretario Ejecutivo de la CEPA al Consejo Económico y Social, 6 de julio de 1973.)

## Capítulo I

### INTRODUCCION

#### Alcance del informe

1. El programa anual de actividades de la Dependencia Común de Inspección ha comprendido desde sus comienzos el estudio de determinadas actividades de cooperación técnica de las Naciones Unidas y de organismos especializados, tanto a nivel nacional como a nivel regional. El presente informe fue preparado con arreglo al programa de la Dependencia para 1973, el cual comprendía inspecciones sobre el terreno en determinados países.

2. Este informe constituye un estudio de las instituciones regionales de capacitación del Africa oriental que reciben asistencia del PNUD. A juicio de los Inspectores, los programas de capacitación constituyen en los países menos adelantados una fase básica de la totalidad del proceso de desarrollo de esos países, de la que dependen la mayoría de los demás programas de desarrollo tendientes al progreso económico y social.

3. Por consiguiente, la finalidad principal del presente informe es evaluar la concepción básica y las medidas prácticas que se adoptaron en consecuencia dentro de los programas que reciben asistencia del PNUD, así como comprobar:

a) si éstos responden realmente a las necesidades regionales o nacionales de esos países;

b) si el PNUD podría mejorar la utilización de los recursos de estos programas.

4. A tal fin, los Inspectores efectuaron una inspección sobre el terreno en las seis importantes instituciones regionales de capacitación siguientes:

RAF-66-081 (PNUD-OACI)	Escuela de Aviación del Africa oriental	- Nairobi
RAF-70-149 (PNUD-OACI)	Escuela de Aviación del Africa oriental	- Soroti
RAF-68-109 (PNUD-NU)	Capacitación y desarrollo en materia de ferrocarriles y puertos del Africa oriental	- Nairobi
RAF-71-199 (PNUD-OMM)	Instituto de capacitación e investigaciones en meteorología del Africa oriental	- Nairobi
RAF-71-201 (PNUD-OIT)	Centro de Capacitación Profesional	- Arusha
RAF-71-155 (PNUD-UIT)	Capacitación en correos y telecomunicaciones en Africa oriental	- Nairobi

5. En el curso de sus investigaciones, los Inspectores celebraron conversaciones con los funcionarios del PNUD encargados de los proyectos en Nueva York, con los oficiales de programas de los organismos de ejecución en sus sedes respectivas y con los representantes residentes, los directores de proyectos, los homólogos locales de éstos y

los funcionarios gubernamentales directamente encargados de los proyectos en las localidades correspondientes. Asimismo, siempre que fue posible se entablaron contactos con los estudiantes y el personal de los centros de capacitación. Los Inspectores desean expresar su agradecimiento por la cooperación que se les brindó durante sus visitas, algunas de las cuales fueron anunciadas con poca antelación.

6. Además de las visitas a los proyectos arriba mencionados, los Inspectores aprovecharon sus estancias en esas localidades para efectuar breves visitas a dos proyectos nacionales de capacitación que estaban considerados como proyectos de mucho éxito. El atractivo especial de uno de ellos estribaba en que era un proyecto nacional y al mismo tiempo sus operaciones eran regionales, característica interesante en la cooperación regional.

7. El haberse elegido proyectos del Africa oriental se debió en gran parte a que tres de los principales países en desarrollo del Africa oriental son miembros de la Comunidad del Africa Oriental, que fue establecida por los Gobiernos de Kenia, la República Unida de Tanzania y Uganda en virtud del Tratado de Cooperación del Africa Oriental, firmado en Kampala el 6 de junio de 1967. La Comunidad del Africa Oriental, con su componente de mercado común, proporciona una sólida base para la cooperación regional en el Africa oriental.

8. Otro atractivo de esta subregión oriental del continente africano es que en ella se encuentran diez de los dieciséis países de Africa designados por las Naciones Unidas como los países en desarrollo menos adelantados de todo el mundo y a los que se ha reconocido el derecho a medidas especiales en su favor en el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Dos de esos diez países menos adelantados (Tanzania y Uganda) son miembros de la Comunidad del Africa Oriental, y seis de los ocho restantes<sup>1/</sup> están situados alrededor de tres Estados partes en la Comunidad y tienen fronteras comunes con ellos. Además, varios de estos países en desarrollo carecen de litoral.

9. Al proceder al siguiente estudio, los Inspectores se han inspirado en gran parte en las muchas resoluciones de la Asamblea General, del Consejo Económico y Social y de las demás organizaciones del sistema de las Naciones Unidas referentes al compromiso internacional para con los países en desarrollo durante el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo<sup>2/</sup>, a la importancia atribuida a la cooperación regional<sup>3/</sup> y a las medidas específicas en favor de los países menos adelantados<sup>4/</sup>.

---

<sup>1/</sup> Somalia, Etiopía, el Sudán, Rwanda, Burundi y Malawi.

<sup>2/</sup> Resoluciones 2564 (XXIV), de 13 de diciembre de 1969, y 2626 (XXV), de 24 de octubre de 1970, de la Asamblea General.

<sup>3/</sup> Resoluciones 1432 (XLVII) y 1601 (LI) del Consejo Económico y Social.

<sup>4/</sup> Documento E/4990, págs. 13 a 25, resolución 1726 (LIII) del Consejo Económico y Social.

## Capítulo II

### SERVICIOS DE CAPACITACION NECESARIOS EN EL AFRICA ORIENTAL

#### a) La Comunidad del Africa Oriental

10. Como todos los centros regionales de capacitación examinados en el presente informe dependen directamente de la Comunidad del Africa Oriental y de hecho forman parte, desde el punto de vista administrativo, de los programas de capacitación de la Comunidad, no estará de más hacer una somera referencia a la Comunidad y a sus Estados miembros para que se comprendan mejor las situaciones favorables y desfavorables que han repercutido en el funcionamiento de los proyectos que anteceden.

11. La Comunidad del Africa Oriental es un caso excepcional en el que la cooperación económica regional condujo a la creación de una organización intergubernamental el 1º de diciembre de 1967 en virtud del Tratado de Cooperación del Africa Oriental. Es excepcional en cuanto que los dirigentes de los Gobiernos de los países del Africa oriental comprendieron que su prosperidad se aceleraría mediante la unidad y la colaboración mutua.

12. La Comunidad del Africa Oriental cumplirá seis años en diciembre de 1973, pero los propios Estados miembros apenas contarán doble número de años que la Comunidad. Kenia celebra en diciembre el décimo aniversario de su independencia. Uganda celebra su undécimo aniversario, y Tanzania celebró el décimo hace sólo dos años.

13. La edad política de los tres países no es sino uno de sus muchos factores comunes, particularmente si se tiene en cuenta todo el período transcurrido desde la primera guerra mundial, en que Tanzania pasó a formar parte del mismo sistema colonial. Las condiciones físicas comunes, los recursos nacionales, los mecanismos administrativos y los idiomas comunes, por una parte, y el bajo nivel de desarrollo de los recursos humanos y las condiciones económicas y sociales, por otra, constituyen la base de la cooperación económica entre los Estados miembros de la Comunidad.

14. En virtud del Tratado de Cooperación del Africa Oriental, los tres Gobiernos de Kenia, Tanzania y Uganda, decididos a reforzar su unidad, crearon la Comunidad del Africa Oriental, y el mercado común como parte integrante de ella, con el principal objetivo de reforzar y regular las relaciones industriales, comerciales y de otra índole de sus Estados miembros, a fin de conseguir un desarrollo rápido, armonioso y equilibrado y una expansión sostenida de las actividades económicas, cuyos beneficios deberían repartirse equitativamente.

b) Servicios comunes

15. Por el Tratado de Cooperación del Africa Oriental, los Estados miembros encomendaron a la Comunidad el desempeño, por medio de sus instituciones, de una serie de funciones relativas al establecimiento, funcionamiento y desarrollo del mercado común, así como la prestación de diversos servicios especificados en el Tratado.

16. Entre los servicios directamente prestados por la Comunidad figuran:

- La Secretaría de la Comunidad y del Mercado Común;
- La Dirección de Aviación Civil del Africa Oriental;
- El Departamento Meteorológico del Africa Oriental;
- El Departamento de Aduanas y del Impuesto de Usos y Consumos del Africa Oriental;
- El Departamento del Impuesto sobre la Renta del Africa Oriental;
- Alrededor de una docena de institutos del Africa oriental
- La Oficina de Literatura del Africa Oriental, y
- El Banco de Desarrollo del Africa Oriental.

17. Los servicios prestados por las cuatro corporaciones de la Comunidad son:

- a) la Corporación de Ferrocarriles del Africa Oriental, que presta servicios a los tres países en lo que se refiere a los ferrocarriles, los transportes por carretera y por vías navegables y puertos interiores;
- b) la Corporación Portuaria del Africa Oriental, que se ocupa de todos los servicios y cuestiones portuarias (con excepción de los de las vías interiores de navegación);
- c) la Corporación de Correos y Telecomunicaciones del Africa Oriental, que se ocupa de los servicios de correos y telecomunicaciones y de otros servicios conexos;
- d) la Corporación de Aviación del Africa Oriental, que se encarga de los servicios de transporte aéreo dentro y fuera de la Comunidad.

18. La magnitud y la importancia de los servicios que prestan a Kenia, Tanzania y Uganda las tres docenas de instituciones que aproximadamente existen en la Comunidad del Africa Oriental es muy grande, como se puede apreciar por el hecho de que esos servicios afectan directamente a unos 35 millones de personas que habitan en una zona de aproximadamente 1.759.000 km<sup>2</sup>. Alrededor del 8% del producto nacional bruto de los Estados miembros pasa por la Comunidad. La Comunidad proporciona empleo a unas 80.000 personas en las diversas actividades que realiza en los Estados miembros y fuera del Africa oriental.

19. Aunque gran parte de los principales servicios comunes que hoy presta la Comunidad del Africa Oriental tuvieron su origen en la época anterior a la independencia, ha habido que superar grandes dificultades para dotarlos de personal local de las categorías

media y superior. Ello se debió a que durante el período colonial no se capacitaba a los ciudadanos del Africa oriental ni se los designaba para altos cargos de la administración, ya que éstos se reservaban principalmente para funcionarios de la metrópoli. Al irse retirando estos funcionarios metropolitanos, aumentaron las dificultades de la Comunidad para sustituirlos y para ampliar sus servicios. Otros factores, como la necesidad de modernizar y racionalizar las estructuras de sus instituciones y la política de los tres Gobiernos, orientada a dar rápidamente carácter local a los servicios, han contribuido a hacer que la cuestión de la formación del personal sea de capital importancia. Igualmente urgente es la necesidad de dar entrada en los servicios a personal con ideas nuevas, a fin de contrarrestar las ideas y métodos heredados del viejo sistema que no permiten una rápida modernización.

20. La contratación de personal para los servicios de la Comunidad se efectúa por los procedimientos siguientes:

- a) el nombramiento directo de las personas ya capacitadas en la administración pública o en empresas privadas. Este procedimiento tiene una eficacia limitada, y se destina principalmente a las actividades administrativas de carácter general;
- b) la capacitación, en instituciones nacionales de los Estados miembros, de expertos en administración y economía en general;
- c) la capacitación, en sus propias instituciones técnicas sectoriales, en actividades destinadas exclusivamente a la Comunidad para las que no existe personal nacional en los Estados miembros, como son los servicios de telecomunicaciones, meteorología, aviación civil, etc.

21. Las posibilidades de dotar de personal a las distintas instituciones de la Comunidad mediante el traslado directo de funcionarios públicos de los Estados miembros son limitadas, tanto por la insuficiencia general de la capacitación de personal destinado a atender las necesidades nacionales básicas como porque se carece de funcionarios capacitados en los servicios comunes que se han delegado en la Comunidad. Sin embargo, ésta debe mantener un delicado equilibrio en cuanto a la representación y asegurar la plena participación de todos los Estados miembros en sus actividades. Los Inspectores quedaron muy favorablemente impresionados por la forma tan liberal en que los Gobiernos interpretan este punto actualmente, que ha hecho que ninguno de los servicios se resienta de las deficiencias existentes. También quedaron favorablemente impresionados por la flexibilidad del Gobierno en lo que respecta a la contratación fuera del Africa oriental para obtener especialistas de que no se dispone en los Estados miembros.

22. La creación de instituciones de capacitación en la Comunidad constituye la solución lógica de un problema característico de los planes a plazo corto y largo de los países

en desarrollo. Las seis instituciones que reciben asistencia del PNUD, visitadas por los Inspectores, abarcan principalmente cuatro importantes sectores de los servicios de la Comunidad:

Aviación civil;

Servicios de meteorología;

Formación de personal de dirección y de oficinas; y

Servicios de correos y telecomunicaciones.

23. Las enormes ventajas que supone la prestación de servicios comunes por la Comunidad del Africa Oriental a los Gobiernos de Kenia, Tanzania y Uganda son bien conocidas de los Estados miembros, así como de la comunidad internacional que presta asistencia a los tres países por conducto de los servicios de cooperación técnica de las Naciones Unidas. Otro tanto cabe decir de las actividades bilaterales.

24. En todos los proyectos realizados conjuntamente en el Africa oriental con la asistencia técnica de las Naciones Unidas se consiguen enormes economías, ya que de otro modo serían necesarios tres proyectos similares, uno para cada país, triplicándose de ese modo el costo para cada uno de los países de la Comunidad y para las Naciones Unidas. Análogamente, las repercusiones de los fracasos de la Comunidad son más graves en el caso de un proyecto regional que en el de un proyecto nacional.

c) Apoyo financiero

25. Los principales contribuyentes financieros a los proyectos de capacitación regional son los Gobiernos del Africa oriental y el PNUD. Algunas instituciones han recibido también apoyo financiero bilateral de fuentes tales como el nuevo Instituto de Administración (Personal) de la Comunidad en Arusha, al que el Gobierno de Suecia ha hecho un donativo de 350.000 libras para la construcción de un edificio.

26. En el cuadro que sigue se resumen las contribuciones financieras del PNUD y de los Gobiernos que fueron convenidas en los diversos documentos de los proyectos<sup>5/</sup>:

---

<sup>5/</sup> Documento UNDP/MIS/Series A/Nº 1 (al 30 de junio de 1972).

(En dólares de los EE.UU.)

Proyecto	Gobiernos	PNUD	Total
Escuela de Aviación del A.E.	1 949 100	950 374	2 899 474
Escuela de Aviación del A.E.	3 287 000	2 251 220	5 538 220
Capacitación y desarrollo en materia de ferrocarriles y puertos del A.E.	1 446 357	1 467 333	2 913 690
Capacitación en correos y telecomunicaciones en el A.E.	8 091 000	1 913 500	10 004 500
Instituto de Capacitación e Investigaciones en Meteorología del A.E.	1 201 000	1 368 007	2 569 007
Centro de Capacitación Profesional	602 000	379 800	981 800
Totales	16 576 457	8 330 234	24 906 691

27. Esas cifras varían algo de un documento a otro, pero sirven para hacerse una idea del volumen de los programas que la comunidad internacional debe ejecutar para ayudar a los Gobiernos del Africa oriental a formar ininterrumpidamente técnicos y administradores en la propia Comunidad.

28. El cuadro que antecede muestra que los Gobiernos del Africa oriental han dedicado más del doble que el PNUD de sus escasos recursos a proyectos de capacitación y que el total de sus obligaciones financieras es de más de 25 millones de dólares de los Estados Unidos, lo que para el Africa oriental es una cantidad enorme. Se destinará otra partida, del equivalente de 1,5 millones de dólares de los Estados Unidos, a prorrogar por un año y medio el proyecto de formación en las materias de ferrocarriles y puertos.

29. Los Gobiernos del Africa oriental financian los proyectos por conducto de la Comunidad, recurriendo en parte al presupuesto de ésta y en parte a los presupuestos de las corporaciones interesadas. Esa fórmula parece dar buenos resultados, pero serían de desear ciertas mejoras en el caso de determinadas instituciones.

30. En el plano internacional, aparte de la contribución directa del PNUD a los proyectos, hay algunas instituciones que reciben becas del sistema de organizaciones de las Naciones Unidas o de gobiernos no pertenecientes a la Comunidad del Africa Oriental, con objeto de que puedan asistir a los cursos de capacitación estudiantes procedentes de otros países. Los Inspectores quedaron particularmente impresionados por el éxito con que la Organización Meteorológica Mundial utiliza las becas en el Instituto de Capacitación e Investigaciones en Meteorología. Ese logro de la OMM representa un paso positivo hacia la plena utilización de las instituciones regionales para proporcionar los servicios de capacitación a distintos niveles necesarios en la región.

d) Planificación y administración de los proyectos regionales de capacitación

31. La mayoría de los proyectos de capacitación visitados en el Africa oriental fueron emprendidos conjuntamente por los distintos servicios o departamentos de la Comunidad del Africa Oriental y por el organismo especializado correspondiente. Ninguno de ellos disponía de una organización central destinada a asegurar la adopción de medidas comunes a fin de determinar el orden de prioridad en materia de formación para la Comunidad en general o de coordinar las actividades de planificación o de administración de los programas. Esa situación debería mejorar ahora, con la adopción de nuevas medidas de programación por países, que asignan directamente las funciones a los Estados miembros y al PNUD. Ahora bien, la situación sigue siendo bastante insatisfactoria en lo que respecta a la coordinación de los trabajos de los distintos departamentos o servicios que se ocupan de los programas de capacitación de la Comunidad.

32. En el plano local, el PNUD ha preparado una estructura administrativa por la que, en las cuestiones de planificación y financiación, todos los proyectos regionales de la Comunidad dependen directamente del Representante Residente del PNUD en Kenia, si bien la administración cotidiana y el enlace con el Gobierno huésped incumben al representante residente del PNUD en cada Estado miembro. Este sistema tiene muchas deficiencias. En definitiva, los proyectos regionales pierden utilidad para la Comunidad por falta de cohesión en la autoridad del PNUD. En la administración de los proyectos regionales supuso una mejora la designación, por primera vez el año pasado, de un representante del PNUD en la sede de la Comunidad, en Arusha, como oficial de enlace residente a las órdenes directas del Representante Residente de Kenia.

33. Si se exceptúa la Organización Internacional del Trabajo, ninguno de los organismos de ejecución que intervienen en los citados proyectos de capacitación regional tiene oficina regional en el Africa oriental, por lo que todas las operaciones de programación o supervisión se realizan directamente desde sus respectivas sedes. Ello obliga a recurrir en mayor medida a los mecanismos administrativos locales del PNUD y de la Comunidad del Africa Oriental en los contactos cotidianos necesarios para la eficacia y el apoyo de las operaciones.

34. Las actuales estructuras administrativas de las organizaciones de las Naciones Unidas, por una parte, y de la Comunidad del Africa Oriental, por otra, vienen evolucionando ininterrumpidamente. Con un poco más de esfuerzo concertado por ambas partes, se podría organizar un eficaz mecanismo administrativo capaz de atender todas las necesidades de la región en materia de planificación, supervisión y examen regular de los proyectos regionales. Los Inspectores tomaron nota de la suficiencia de las disposiciones legislativas en vigor tanto en el PNUD como en la Comunidad del Africa Oriental, así como de su profunda preocupación por los programas y políticas de desarrollo. Sin embargo, por desgracia ningún órgano ha prestado hasta ahora suficiente atención a los resultados reales de las operaciones sobre el terreno.

### Capítulo III

#### EVALUACION DE LAS OPERACIONES DE LOS CENTROS DE FORMACION QUE RECIBEN ASISTENCIA DEL PNUD EN EL AFRICA ORIENTAL

##### A. Observaciones generales

35. Gracias a las francas conversaciones que repetidamente celebraron con altos funcionarios de la Comunidad del Africa Oriental y con representantes de los gobiernos acerca de los principales objetivos y de la finalidad de cada proyecto visitado, los Inspectores lograron descubrir varios importantes defectos de los programas de formación, que se desprenden también del estudio de los documentos de los proyectos y de los resultados obtenidos de hecho por las instituciones. Los principales son los siguientes:

###### a) Objetivos de los proyectos

36. En el caso de los seis proyectos visitados por los Inspectores, no solamente existen considerables diferencias entre los objetivos de los proyectos y las metas perseguidas o alcanzadas por los organismos de ejecución, sino que algunos de los programas carecen también de la unidad esencial necesaria para todo proyecto integrado. Cierta vaguedad existente en los documentos de los proyectos contribuye a que el director del proyecto o los gobiernos no alcancen los objetivos deseados. Esta observación se aplica a la mayoría de los proyectos, y más especialmente al Centro de Capacitación Profesional (RAF-71-201) y, hasta cierto punto, al proyecto de capacitación y desarrollo en materia de ferrocarriles y puertos del Africa oriental (RAF-68-109).

###### b) Influencia del factor tiempo en los proyectos

37. Los Inspectores reconocieron dos factores que han influido en la preparación y ejecución de los proyectos que se examinan. Uno es el elemento tiempo de los programas de formación y el otro la falta de una participación local eficaz en los proyectos que han tropezado con dificultades.

38. Uno de los proyectos fue aprobado en junio de 1966 y es, por lo tanto, año y medio más antiguo que la Comunidad misma. Otro fue aprobado por el Consejo de Administración del PNUD en junio de 1968, seis meses después de crearse la Comunidad. Dos o tres años más tarde se aprobaron los demás proyectos. Ello influyó considerablemente sobre el modo en que se ejecutaron los programas. Todos los cambios estructurales de los servicios influyeron también sobre los programas de formación y especialmente sobre el grado de participación eficaz de los funcionarios superiores.

c) Selección de los proyectos y programas

39. La iniciativa de establecer proyectos regionales antes de que se adoptaran los nuevos procedimientos de programación por países del PNUD incumbía al organismo de ejecución de que se tratara. Los efectos de tales procedimientos, así como de la campaña de promoción de que van acompañados, son visibles en algunos de los proyectos y se repiten en todas las etapas de la duración del proyecto. A juicio de los Inspectores, el proyecto relativo a un Centro de Capacitación Profesional (RAF-71-201) no reunía las condiciones necesarias para recibir apoyo de la comunidad internacional. No solamente representaba un error de elección, desde el punto de vista de las máximas prioridades de la Comunidad del Africa Oriental en materia de asistencia técnica para la formación, sino que había tropezado con grandes dificultades en cada etapa de su ejecución.

40. En la ejecución del programa de capacitación en materia de aviación civil del Africa oriental no se aplicó el proceso racional de administración de un programa unificado de formación, por haberse convenido en patrocinar dos escuelas de formación en dos lugares diferentes, Nairobi y Soroti respectivamente, correspondientes a los proyectos RAF-66-081 y RAF-70-149. El organismo de ejecución (OACI) está poniendo en práctica con éxito un programa idéntico en Lusaka, como proyecto único. Los Inspectores confían en que la Comunidad y los Estados asociados harán todo lo posible por reunir las dos escuelas de capacitación bajo un solo techo, con lo que la escuela estará en mucho mejores condiciones de proporcionar una buena formación y se reducirán considerablemente los gastos que ocasiona la actual duplicación de la administración, del material y del personal.

d) Demoras administrativas

41. La tramitación de los documentos de los proyectos relativos a todos los programas de formación regional del Africa oriental ha causado gran preocupación a los Inspectores (véase el párr. 38). El problema se debía a la demora injustificada de los Gobiernos de los Estados asociados en firmar los documentos de los proyectos. En el proyecto RAF-71-199, por ejemplo, la aprobación del PNUD está fechada en enero de 1971, pero el plan de operaciones fue firmado por los Gobiernos en marzo de 1973, más de dos años después. En otro proyecto (RAF-71-201) el plan de operaciones fue firmado año y medio después de la aprobación del PNUD. Estas demoras causan considerables dificultades de tipo administrativo y en materia de capacitación. Sin embargo, a los Inspectores les complació la noticia de que los Gobiernos del Africa oriental habían llegado a un acuerdo sobre nuevos métodos de resolver este problema concreto, simplificando el proceso de aprobación y delegando sus poderes en los funcionarios superiores de la Comunidad. En el caso de algunos proyectos, se han registrado también demoras en la contratación y nombramiento de expertos.

e) Nombramiento del personal de contraparte

42. Uno de los problemas más críticos con que se enfrentan los programas de formación regional del Africa oriental visitados por los Inspectores consiste en que los Gobiernos no nombran en el momento oportuno el personal de contraparte previsto en el documento del proyecto, incluidos los directores nacionales de los proyectos. Sorprendió profundamente a los Inspectores que no expresaran seria preocupación por este problema los organismos de ejecución, la administración del PNUD y los funcionarios gubernamentales encargados de la administración de los centros de capacitación. La responsabilidad de solucionar este problema corresponde en gran parte a los Gobiernos solicitantes, pero ninguno de los organismos participantes o de ejecución, incluido el PNUD, puede quedar libre de culpa, pues saben que existe este problema en Africa en particular y no hacen nada para resolverlo.

43. En casi todos los proyectos examinados ha sufrido grandes demoras el nombramiento del personal de contraparte que, en teoría, debe hacerse cargo de la enseñanza una vez terminados los proyectos. Este es el caso de los proyectos RAF-71-199 (Instituto de Capacitación e Investigaciones en Meteorología del Africa Oriental), RAF-71-201 (Centro de Capacitación Profesional) y RAF-68-109 (Capacitación y desarrollo en materia de ferrocarriles y puertos del Africa oriental).

44. El proyecto de la Escuela de Aviación del Africa Oriental, terminado a fines del año último, tropezaba con un difícil problema de personal, ya que parte del personal de contraparte capacitado con asistencia técnica de las Naciones Unidas había sido trasladado a otros puestos o estaba a punto de serlo. Incluso el Director había trabajado interinamente durante casi cuatro años. El "nivel internacional de enseñanza", que tratan de alcanzar la OACI y el PNUD, corre por este motivo un grave riesgo de bajar. Con decisiones de este tipo no puede mejorarse o mantenerse la moral del personal docente ni de los alumnos. El organismo de ejecución y el representante residente del PNUD deben hacer ver claramente a los funcionarios superiores de la Comunidad que es importante que el personal capacitado siga en su puesto hasta que, a su vez, haya formado a sus sucesores. La OACI ha adoptado el excelente sistema de efectuar una inspección de dos años después de terminado el proyecto, para asegurarse de que éste continúa funcionando eficazmente. Su primera visita de inspección debería dar la oportunidad de estudiar más a fondo este punto con los funcionarios del Departamento de Aviación Civil y con el Secretario General de la Comunidad.

f) Preparación de personal del proyecto

45. Los países menos adelantados necesitan que los expertos internacionales, especialmente los directores de proyectos, estén bien preparados, lo que no siempre ha sido el caso en el Africa oriental. Los Inspectores consideraron que el sistema usual de dar

unas vagas orientaciones durante dos o tres días en la sede del organismo de ejecución ha originado muchos fracasos en la ejecución de los proyectos de cooperación técnica en los países menos adelantados. Consideran que el cuidado en la selección de expertos con las calificaciones técnicas necesarias debe ir acompañado de unas orientaciones y una formación igualmente cuidadosas en lo que se refiere a las condiciones locales y a las necesidades nacionales.

#### Locales y alojamiento

46. Los locales -clases y talleres- son razonablemente buenos en todos los proyectos excepto en uno. La mayoría de ellos son de la época colonial. Los nuevos edificios que se están construyendo cuentan con todos los servicios modernos, y tanto en los edificios nuevos como en los viejos se dispone de material adecuado y moderno. Lo que parece haber recibido muy poca atención de las partes interesadas -la Comunidad del Africa Oriental y los organismos especializados- son los locales destinados a vivienda. A juzgar por la experiencia del Africa oriental en materia de instituciones de capacitación, parece que hay que enfocar este problema con criterio moderno y progresivo.

#### Cooperación regional

47. La mayoría de los países del Africa oriental tienen muchos problemas idénticos de desarrollo, así como una "pobreza común". Sin embargo, el hecho de que algunos sean de habla inglesa y otros de habla francesa ha representado una barrera entre ellos. En consecuencia, los Inspectores quedaron muy complacidos al observar que en uno de los proyectos se había colaborado con éxito, y abrigan grandes esperanzas de que el proceso de colaboración científica y técnica entre los países de habla inglesa y los países de habla francesa del Africa oriental reciba en el futuro un mayor impulso del sistema de las Naciones Unidas, especialmente al nivel de las personas que cursan estudios superiores. De modo análogo, debería aumentarse considerablemente la participación de estudiantes de países de habla inglesa no pertenecientes a la Comunidad en los programas de capacitación de la Comunidad. A la inversa, la participación de estudiantes del Africa oriental en los centros regionales de capacitación profesional fuera de la Comunidad debería contribuir a fomentar una cooperación regional equilibrada, especialmente en los programas de formación; sin embargo, solamente en dos de los documentos de los proyectos se prevén becas para el exterior. El Instituto de Capacitación e Investigaciones en Meteorología del Africa Oriental ha logrado una doble colaboración entre las naciones de habla inglesa y las de habla francesa y entre la Comunidad del Africa Oriental y otros países de habla inglesa de Africa.

48. La Escuela de Aviación del Africa Oriental ha alcanzado un éxito análogo con los países de habla inglesa no pertenecientes a la Comunidad. Se registran asimismo éxitos

de este tipo en varios programas nacionales de capacitación, tales como la Escuela de Ordenación de la Flora y la Fauna Salvajes de Africa, de Tanzania (URT-70-530), y la Escuela de Biblioteconomía del Africa Oriental, de la Universidad de Makerere, Kampala, en Uganda (RAF-68-539).

49. La Comunidad tiene una actitud muy sana con respecto a todos los países vecinos de los Estados asociados, y la idea de incluir becas para el exterior en los documentos de proyectos recientes demuestra su deseo de colaborar con los países vecinos.

#### Segunda y tercera fases

50. Los Inspectores quedaron alarmados ante el número de proyectos que tenían que entrar en una segunda fase o incluso en una tercera fase, pese a que se habían proporcionado generosas asignaciones parciales previas al proyecto. Este es el caso del programa de Aviación Civil, que de hecho ya se encuentra en su segunda fase, y del programa de Capacitación y desarrollo en materia de ferrocarriles y puertos del Africa oriental, así como del de Capacitación e Investigaciones en Meteorología. Los Inspectores consideraban que un proyecto debidamente concebido y ejecutado raras veces necesitaba una "segunda fase". La segunda fase es, en muchos casos, prueba del fracaso de la primera. En unos pocos casos debería ser posible, cuando ello fuera necesario, que uno o dos expertos de las Naciones Unidas continuaran en el proyecto para ayudar a la institución a terminar la capacitación del personal de contraparte o adoptar nuevas medidas específicas. Las repeticiones ilimitadas son muy costosas para los países en desarrollo, que deben aprovechar al máximo los recursos de las cifras indicativas de planificación (CIP).

#### Mecanismo de supervisión

51. Uno de los puntos más débiles de las instituciones regionales de capacitación es la falta de órganos eficaces de supervisión; a ello se suma, a menudo, el criterio estrecho con que los expertos de las Naciones Unidas y sus directores de proyectos enjuician su función dentro de la totalidad del programa de capacitación. Las instituciones de formación necesitan, más que ninguna otra, órganos rectores fuertes que formulen normas destinadas a vitalizar las decisiones que ha de aplicar el Director y que finalmente obtengan el apoyo público. La existencia de órganos rectores eficaces, además de los jefes oficiales de los servicios, en las instituciones nacionales pone de relieve las deficiencias de las instituciones que reciben asistencia del PNUD. Este es, sin duda, uno de los aspectos de la cooperación técnica que el sistema de organizaciones de las Naciones Unidas no debe dar por hecho que existe en los países menos adelantados. Es necesaria una estrecha supervisión, así como la cooperación con la población local, para asegurar el éxito durante el período del proyecto y después de él.

## B. Operaciones de los proyectos de capacitación

### 1. Proyecto: RAF-71-199: Instituto de Capacitación e Investigaciones en Meteorología del Africa Oriental

52. El organismo de ejecución de este proyecto de la Organización Meteorológica Mundial y el organismo del Gobierno es el Departamento Meteorológico del Africa Oriental, en cooperación con la Universidad de Nairobi.

53. El proyecto tiene por finalidad ayudar a los Gobiernos de Kenia, Uganda y Tanzania en el establecimiento del Instituto de Capacitación e Investigaciones en Meteorología del Africa Oriental y en las primeras fases de su funcionamiento. Como se dice en el documento del proyecto, "La demanda de servicios meteorológicos en el Africa oriental va en rápido aumento. El considerable auge que ha experimentado su tráfico aéreo y marítimo obliga a aumentar y mejorar las previsiones y la documentación. Las crecientes actividades de desarrollo agrícola, comercial y de los recursos hidráulicos hacen necesario disponer de datos meteorológicos, agroclimatológicos e hidrometeorológicos para que la planificación sea eficaz". Según las últimas cifras disponibles, la contribución del PNUD al proyecto es de 1.369.493 dólares de los Estados Unidos, y la contribución del Gobierno es de 13.363.900 chelines de Kenia, que equivalen aproximadamente a 1.900.000 dólares de los Estados Unidos.

#### Situación jurídica

54. El PNUD aprobó el proyecto en enero de 1971 y el documento del proyecto se firmó el 22 de marzo de 1973. Esta demora de más de dos años ha dado lugar a muchas dificultades operacionales. El proyecto mismo es resultado de la fusión de dos proyectos previos: un centro de capacitación meteorológica regional y la cátedra de meteorología del University College (actualmente Universidad de Nairobi). El Instituto de Capacitación e Investigaciones en Meteorología del Africa Oriental, establecido en virtud de este proyecto, es una organización mixta de la Comunidad del Africa Oriental y de la Universidad de Nairobi. La particularidad del proyecto es que tiene dos elementos: un Centro Regional de Capacitación e Investigaciones en Meteorología del Departamento Meteorológico del Africa Oriental ("componente Centro") y el Departamento de Meteorología de la Facultad de Ciencias de la Universidad de Nairobi ("componente Universidad"). Con el fin de coordinar la colaboración entre el "componente Centro" y el "componente Universidad", la Comunidad del Africa Oriental y la Universidad de Nairobi han firmado un acuerdo por el que se conviene en establecer un Consejo Mixto de Capacitación e Investigaciones en Meteorología del Africa Oriental. El Consejo, que está bajo el control de la Comunidad y de la Universidad, es el órgano rector en todas las cuestiones relativas al funcionamiento del Instituto. El director del proyecto y el personal del PNUD/OMM participan en el "componente Centro", y el director del proyecto es el jefe del "componente Centro".

## Operaciones

55. La considerable demora en la firma del plan de operaciones (1971-1973) creó muchos problemas. A los Inspectores les resulta difícil determinar en qué fecha llegó a ser operacional el proyecto. Según la OMM, fue en enero de 1971; el PNUD sostiene que fue en abril de 1971 y el organismo del gobierno dice que fue en agosto de 1972, fecha en que el director del proyecto empezó a trabajar sobre el terreno. Teniendo en cuenta que la duración del proyecto es de cinco años, los Inspectores están de acuerdo con el organismo del gobierno en que el proyecto debe finalizar en agosto de 1977. El comienzo del proyecto con "asignación parcial" no le da carácter "operacional"; es más seguro el criterio de la fecha de llegada del director del proyecto. Ello no debería implicar un aumento del costo del proyecto. Esta cuestión tiene grandes repercusiones sobre la capacitación del personal de contraparte. La participación de tres entidades diferentes en el proyecto (Comunidad del Africa Oriental, Universidad de Nairobi y PNUD/OMM), sin una clara delimitación de sus poderes y funciones respectivos, es en gran parte la causa del retraso en la iniciación del proyecto. La ventaja de esta empresa "tripartita" es que, una vez terminado el proyecto, a la Comunidad y a la Universidad de Nairobi les resultará mucho más fácil encargarse de toda la operación de capacitación. El PNUD debería aprovechar la experiencia de este tipo de acuerdo.

56. Los servicios locales prestados por el Departamento de Meteorología del Africa Oriental al Centro de Capacitación se consideraron adecuados; eran unas 76 las personas a las que pagaba el Departamento. También se consideraron suficientes el material y los libros de texto proporcionados por el Departamento y por el organismo de ejecución. Existía asimismo una biblioteca de consulta bastante buena para los estudiantes. El componente Universidad cuenta con muy buenos locales, y en 1974 la Comunidad construirá un nuevo edificio para la Facultad de Ciencias.

57. Las relaciones del Instituto con otras organizaciones no se han desarrollado aún plenamente. Se espera que el Consejo Mixto de Capacitación e Investigaciones en Meteorología del Africa Oriental y el Consejo Social y de Investigaciones de la Comunidad examinen ese problema, y se tendrán en cuenta sus opiniones al adoptar medidas.

58. Entre 1965, año en que se estableció el Centro Regional de Capacitación en Meteorología, y julio de 1974, el Centro habrá formado a unos 87 funcionarios procedentes de países africanos y del Nepal. Su distribución es la siguiente:

Tanzania	25	
Kenia	17	
Uganda	10	
Otros países	35	(Botswana, Burundi, Etiopía, Malawi, Nepal, Rwanda, Somalia y el Yemen)

59. Según se comunica, los estudiantes de Burundi y de Rwanda han realizado grandes progresos, pese al problema del idioma que generalmente dificulta estas empresas comunes.

60. El componente Universidad ha tenido buenos resultados en la capacitación a nivel de graduado y de posgraduado. Los Inspectores obtuvieron las siguientes cifras, que representan un buen indicio de los progresos logrados:

a) Matrícula de estudios superiores - 1971/72

Uganda	3	Nigeria	2	(becas de la OMM)
Tanzania	1	Ghana	3	(becas de la OMM)
Kenia	-	Sierra Leona	1	(beca de la OMM)
		Mauricio	1	(beca de la OMM)

b) Matrícula de estudios superiores - 1972/73

Kenia	3	Zambia	2	(becas de la OMM)
Uganda	5	Ghana	1	(beca de la OMM)
Tanzania	1	Reino Unido	1	(beca de la OMM)

c) Licenciaturas en meteorología. Asistieron a los cursos de 1972/73

11 estudiantes de los siguientes países:

Uganda	5
Kenia	1
Zambia	4 (3 becas de la OMM)
Etiopía	1 (beca de la OMM)

d) Hubo otros estudiantes posgraduados del Africa oriental y de Malawi que se matricularon para obtener el título de Master (4) y de Doctor (2).

e) Entre 1963 y 1973 cursaron estudios superiores alrededor de 62 estudiantes procedentes de 13 países y distribuidos como sigue:

36	Comunidad del Africa Oriental (Kenia 8, Tanzania 10, Uganda 18)
9	Ghana
7	Nigeria
2	Zambia
2	Mauricio
6	(uno de cada país) Etiopía, Burundi, Malawi, Liberia, Sierra Leona y el Reino Unido

Muchos de ellos ocupan actualmente altos cargos en sus países.

61. Los Inspectores observaron dos rasgos especiales de este proyecto:

a) La amplia estructura de formación, destinada a satisfacer las necesidades nacionales y regionales de mano de obra capacitada a los diversos niveles de operaciones de la Comunidad y de los países vecinos representa una realización notable, y los Inspectores confían en que las demás instituciones importantes de capacitación que reciben asistencia de las Naciones Unidas sigan el ejemplo dado por este proyecto.

- b) El organismo de ejecución cuenta con fondos suficientes para conceder becas a estudiantes de fuera de la Comunidad, y hubo siete estudiantes (tres de Zambia, uno de Etiopía, uno de Malawi, uno de Sierra Leona y uno de Ghana) que gozaron de ese tipo de beca durante el año académico 1972/73.

62. No se utilizaban las becas para el personal de contraparte. Se estaban tramitando las becas de varios candidatos que estaban cursando estudios para obtener el título de Master o de Doctor. A los Inspectores les preocupó mucho que el proyecto no atendiera esta necesidad básica del programa de formación en su conjunto durante la vida del proyecto, y plantearon la cuestión varias veces, durante la visita y después de ella, a funcionarios gubernamentales competentes del Departamento y de la secretaría de la Comunidad, así como a los funcionarios del proyecto. No encontraron razones válidas que justificaran este fallo del proyecto, a no ser el hecho de que nadie parecía haber prestado atención suficiente al objetivo principal, que no es capacitar meteorólogos africanos sino ayudarlos a capacitar su propio personal de capacitación durante el período del proyecto. Como este fallo no se limita a un solo proyecto y de hecho se repitió una y otra vez, tanto en proyectos regionales como en varios proyectos nacionales de países del Africa oriental, los Inspectores desean poner de relieve el problema en 1973 para que todos los interesados -los representantes residentes del PNUD, los funcionarios gubernamentales, el director del proyecto y los expertos- puedan hacer algo al respecto.

63. Aunque las instalaciones destinadas a las clases plantearon pocos problemas porque están siendo ampliadas, la falta de viviendas en el Centro, dentro del contexto del Africa oriental, forzosamente reducirá mucho los beneficios que reportará el curso y comprometerá gravemente el desarrollo de la cooperación en el aspecto cultural e intelectual. Ello sería deplorable, después de haber reunido a jóvenes de una región tan extensa. El funcionario superior del Departamento de Meteorología a quien se señaló esta omisión del plan convino en que la observación era acertada.

#### Realizaciones y deficiencias del proyecto

64. No hay duda de que los problemas iniciales han reducido considerablemente el valor potencial del proyecto. No obstante, los Inspectores consideran que los países miembros de la Comunidad del Africa Oriental y otros muchos países africanos habrán adquirido, al finalizar el proyecto, los conocimientos técnicos necesarios para la enseñanza de la meteorología por sus nacionales. Se objetó a los Inspectores que los países en desarrollo tienen, en materia de formación, necesidades más urgentes que las de la meteorología. Aunque los Inspectores están de acuerdo en que la capacitación en meteorología sólo reportará beneficios plenamente a largo plazo, el programa está bien organizado y se están alcanzando los objetivos inmediatos en lo que se refiere a la formación, las investigaciones y los servicios necesarios para atender las crecientes necesidades del tráfico aéreo y marítimo local e internacional.

65. El principal fallo del proyecto es la falta de empuje en la capacitación de personal de formación de contraparte procedente del Africa oriental para que colabore con el personal internacional. De aquí que los Inspectores estén preocupados y apoyen la petición de los Gobiernos de que se establezcan, para la terminación de los proyectos, fechas apropiadas que les permitan capacitar a su propio personal local permanente.

66. Corresponde a la OMM el mérito de haber utilizado las becas de la OMM para capacitar tan eficazmente a estudiantes de meteorología en su propio ambiente climático.

2. Proyecto RAF-71-201: Centro de Capacitación Profesional para la Comunidad del Africa Oriental

67. El organismo de ejecución de este proyecto es la OIT, y el organismo del Gobierno es la Dirección de Personal de la Secretaría de Administración y Finanzas de la Comunidad del Africa Oriental. El proyecto tenía por finalidad prestar asistencia a los Gobiernos participantes para establecer servicios de capacitación profesional de nuevo personal y del actualmente existente en la Comunidad "a nivel de personal directivo, de personal de oficina y de secretaría". Según se dice en el documento del proyecto, se espera que con él se mejoren las aptitudes del actual personal de los Servicios de Fondos Generales de la Comunidad y se dé una capacitación preparatoria adecuada a los candidatos con posibilidades de ingresar en el servicio, con lo que se aumentará sensiblemente la eficiencia de las operaciones de la Secretaría y su utilidad para la Comunidad.

68. El significado de la expresión "personal directivo", mencionada en el párrafo anterior, fue y todavía sigue siendo discutido por el PNUD, el organismo de ejecución y el funcionario de contraparte del Gobierno. El proyecto tenía por objeto la capacitación de personal directivo, en el sentido que generalmente se da a esa expresión en el sistema británico, y esa es la forma en que se está ejecutando finalmente<sup>6/</sup>.

---

<sup>6/</sup> El párrafo A.1 del Plan de Trabajo dice lo siguiente: "La Comunidad del Africa Oriental dispone de una Secretaría Central con sede en Arusha, en la República Unida de Tanzania. El funcionamiento eficiente de la Comunidad se ve actualmente amenazado por la gran escasez de personal competente y debidamente calificado, especialmente entre los directivos del nivel medio, y el personal de oficina y de secretaría. La Comunidad carece de los medios necesarios para capacitar a su personal actual y al personal nuevo, por lo que se han originado graves problemas con la rápida expansión en las funciones y cometidos de su Secretaría, que exigen un alto grado de rendimiento. Además, según se declaró en una de las reuniones del Comité Ministerial (21 de febrero de 1969), un "Centro de Capacitación de la Comunidad" contribuiría poderosamente al desarrollo de la mentalidad del Africa oriental que los dirigentes de la Comunidad están continuamente tratando de imbuir en su personal".

69. La contribución del PNUD al proyecto es de 381.100 dólares de los Estados Unidos (documento del proyecto), que luego se redujo a 352.800 dólares de los Estados Unidos. La contribución de contraparte asciende aproximadamente a 602.000 dólares de los Estados Unidos (4.723.475 chelines de Kenia, Uganda y Tanzania). Los gastos del PNUD en 1972 ascendieron a 146.700 dólares de los Estados Unidos, y se espera que lleguen a 145.800 dólares en 1973 y a 60.300 dólares en 1974.

#### Situación jurídica

70. El PNUD aprobó el proyecto en enero de 1971, y el Plan de Operaciones fue firmado año y medio después, el 19 de junio de 1972. El proyecto entró en la fase operacional merced a una asignación parcial concedida con anterioridad a la autorización oficial para comenzar la ejecución. Se cree que el proyecto terminará a mediados de 1974 (julio o septiembre), según la OIT y el PNUD.

71. Dada su gran inquietud por la falta de personal de secretaría y oficina, la Comunidad había establecido en 1970 un Centro de Capacitación del Africa Oriental. El proyecto PNUD/OIT fue entonces injertado en unas actividades ya en marcha, cuya estructura de capacitación no se ajustaba enteramente a las disposiciones del Plan de Operaciones. Tal injerto del proyecto del PNUD en una empresa en marcha suscitó muchas dificultades el primer año. Hubo incluso un error de interpretación de la función de la asistencia técnica de las Naciones Unidas, error que retardó la total puesta en ejecución del proyecto.

#### Operaciones

72. Como antes se indicó, en el primer año del proyecto cundieron las dificultades, debidas a las diferentes maneras de concebir las operaciones y la finalidad del proyecto por parte del director del proyecto (denominado Asesor Principal) y del director o persona encargada del Centro de Capacitación de la Comunidad, ya establecido. Sin embargo, la situación mejoró después y se llegó a un arreglo práctico. Los asuntos internos de la Comunidad influyeron también poderosamente en la plena puesta en ejecución del proyecto. La capacitación se centralizó en tres departamentos: a) cursos de capacitación en servicios de secretaría, b) cursos de perfeccionamiento en administración de grados medio y elemental para el personal de los servicios comunes y c) cursos para fomentar la eficiencia general de las oficinas.

73. La falta de personal de contraparte, especialmente en los departamentos b) y c), constituyó durante mucho tiempo una grave limitación del proyecto. Cuando fue designado el personal de contraparte, ello no se hizo conforme a la plantilla del proyecto. Además, la plantilla de personal de las Naciones Unidas no fue preparada debidamente en el documento del proyecto.

74. El material suministrado por el Gobierno y más adelante por el organismo de ejecución era adecuado y llegó a tiempo. Los locales son antiguos pero en bastante buen estado; lo mismo cabe decir del alojamiento de los estudiantes. Sólo se dispone de alojamiento para 64 estudiantes en un edificio y para 30 más en otro. Es evidente que las necesidades en materia de capacitación exceden con mucho de las actuales instalaciones. La Comunidad debería prestar atención a este aspecto en el futuro. También está en estudio la posibilidad de trasladar el Centro de Capacitación a las proximidades del gran edificio que la Comunidad está levantando para el Instituto de Personal de la Comunidad. Las relaciones del Centro de Capacitación con otros órganos de las Naciones Unidas se han mantenido a un nivel adecuado. Ha sido asimismo satisfactoria la colaboración con el proyecto PNUD/Naciones Unidas RAF-68-109 (Capacitación y desarrollo en los ferrocarriles y puertos del Africa oriental).

75. El proyecto no tropezó con dificultades en cuanto al ingreso de estudiantes; la Comunidad proporciona subsidios de estudio a los aspirantes, antes de entrar en servicio y durante el servicio. En realidad, lo que la Comunidad necesita es que ingresen muchos más aspirantes. Los oficiales administrativos de la secretaría se ven obligados a esperar demasiado tiempo para poder seguir cursos de ascenso. La selección de los estudiantes calificados puede hacerse ahora con rigor, pues ya no hay escasez de estudiantes en el Africa oriental. El número de estudiantes-semana a nivel de secretaría (antes del servicio y durante el servicio) alcanzó un total de 2.604 en 1972. A nivel de administración, el número de estudiantes-semana fue de 413.

#### Realizaciones y deficiencias del proyecto

76. Los Inspectores consideran que la redacción del documento del proyecto no fue muy feliz; ni siquiera la finalidad del proyecto estaba expuesta con claridad y dio lugar a discrepancias de pareceres. Asimismo, cabría preguntarse si la Comunidad no tenía otros programas de capacitación de mayor prioridad que el de capacitación de mecanógrafas. Este tipo de capacitación debería dejarse a los Gobiernos mismos. Al cabo de diez años de asistencia internacional, el gobierno de cualquier país en desarrollo debería estar en condiciones de desempeñar esa tarea por menos dinero que el PNUD. Dos publicaciones de este proyecto, a saber, un Staff Relation Manual y una revista mensual titulada Community, han resultado sumamente útiles.

77. Desde los puntos de vista político y administrativo, un centro de capacitación de funcionarios de oficina y de nivel medio es extremadamente importante para la Comunidad. El proyecto ha demostrado claramente a los funcionarios superiores la necesidad de un enfoque y unas técnicas comunes para su personal multinacional por medio de cursos durante el servicio. A principios de año, el proyecto fue revisado por representantes

del PNUD y de la OIT, los cuales recomendaron cambios radicales que equivaldrían al abandono del proyecto por haber fracasado éste y no haber recibido el apoyo de la Comunidad. Los Inspectores no pudieron confirmar este punto en ninguna de las entrevistas que celebraron con funcionarios de la Comunidad. Antes al contrario, el funcionario gubernamental responsable del proyecto, que era el Director de Personal en la Secretaría de Administración y Finanzas de la Comunidad, pidió expresamente que continuara el proyecto. Calificó de satisfactoria su ejecución, expresó la determinación de la Comunidad de mantener el Centro en funcionamiento una vez concluido el proyecto y pidió que el Asesor Principal siguiese en funciones hasta el fin de la fase operacional.

78. A los Inspectores les sorprendió un tanto que los representantes del PNUD y de la OIT no incluyesen en el equipo de revisión al representante de la Comunidad, con lo que se habría evitado semejante discrepancia de pareceres. En segundo lugar, los Inspectores creen que la única forma en que podían hacerse cambios era dividiendo el proyecto en sus tres componentes, de manera que la capacitación pudiera seguir adelante y se diera a la Comunidad la oportunidad vital de buscar y formar a su propio personal de capacitación.

### 3. Proyecto RAF-71-155: Capacitación en telecomunicaciones y servicios postales

79. La Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) es el organismo de ejecución de este proyecto, de gran envergadura, y el organismo del Gobierno es la Corporación de Correos y Telecomunicaciones del Africa Oriental, institución autónoma y autofinanciada de la Comunidad.

80. El principal objetivo del proyecto es prestar asistencia a los Gobiernos de Kenia, Tanzania y Uganda para que desarrollen sus actuales instituciones de capacitación para correos y telecomunicaciones, de forma que puedan atender a las necesidades de capacitación a corto y a largo plazo. Los objetivos inmediatos del proyecto son: el desarrollo de los recursos materiales de la Escuela Central de Capacitación y de las tres Escuelas Regionales de Capacitación, el mejoramiento del material didáctico y de las estructuras de los cursos, la introducción de nuevos cursos de capacitación especializada y la formación de instructores locales.

81. A la Corporación de Correos y Telecomunicaciones del Africa Oriental se le presentan difíciles problemas en cuanto a la modernización, la expansión de sus servicios y la necesidad de obtener un personal capacitado y eficiente. Para salvar este obstáculo, la Corporación ha establecido cuatro instituciones de capacitación, que son la Escuela Central de Capacitación para los niveles superiores de los cursos de capacitación y las tres Escuelas Regionales de Capacitación de Nairobi, Kampala y Dar-es-Salaam para los cursos elementales.

82. Con anterioridad, los servicios postales de telecomunicaciones estaban dirigidos principalmente por funcionarios extranjeros que ahora se están jubilando. La capacitación de africanos, especialmente en los niveles superiores de los servicios administrativos y técnicos, y en particular la formación de cuadros de instructores, estuvo manifiestamente descuidada. De ahí los grandes esfuerzos de la Corporación por cubrir las pérdidas y responder a la política del Gobierno de africanización de sus servicios y de confianza en su propia capacidad, y de ahí su deseo de extender rápidamente a las zonas rurales los servicios postales y de telecomunicaciones.

83. La Corporación ha elaborado un Plan de Desarrollo de las Telecomunicaciones para 1973-1979, cuyo éxito dependerá de la capacidad de los servicios de capacitación para preparar el personal necesario durante el período de siete años que abarca el Plan. La existencia de éste debería contribuir considerablemente a la puesta en práctica del proyecto que con asistencia del PNUD solicitan ahora los Gobiernos del Africa oriental.

84. La contribución financiera del PNUD se calcula en 1.913.500 dólares de los Estados Unidos, y la contribución de los Gobiernos del Africa oriental en unos 28.320.000 cheelines del Africa oriental, equivalentes a 8,1 millones de dólares de los Estados Unidos. La Corporación ha hecho para su programa de capacitación unas asignaciones presupuestarias muy generosas, que por el momento oscilan entre el 4 y el 5% de sus gastos anuales de explotación. Se está recibiendo considerable asistencia bilateral, aparte de la facilitada por el Gobierno y por el PNUD.

#### Situación jurídica

85. El documento del proyecto está en preparación desde hace bastante tiempo, y el Director del proyecto llegó a la escuela en septiembre de 1972. Se han iniciado diversas operaciones preparatorias, pero los Gobiernos del Africa oriental no han presentado todavía sus solicitudes oficiales por conducto de la Comunidad. Si se producen más retrasos como los ya indicados por los Inspectores, habrá lamentables repercusiones en el programa de capacitación. Los Inspectores esperan que los tres Estados copartícipes logren que la autoridad que debe dar su aprobación, es decir, el Consejo de Comunicaciones de la Comunidad del Africa Oriental, adopte las medidas necesarias para dar cima a este proceso jurídico vital.

86. En las solicitudes iniciales del Gobierno africano a la UIT, formuladas en una reunión conjunta OUA/CEPA celebrada en Addis Abeba en marzo de 1966, se pedía lo siguiente: a) un estudio de las necesidades de capacitación para telecomunicaciones en Africa, b) la selección de ciertos centros para convertirlos en centros multinacionales de capacitación para la formación superior, y c) el establecimiento por los Estados

miembros de sus propios centros de capacitación elemental. La petición b) parece ser la única que se ha atendido parcialmente en el documento inicial del proyecto. Sin embargo, se ha incluido una suma de 120.000 dólares de los Estados Unidos para la formación colectiva de estudiantes procedentes de fuera del Africa oriental. Si esta petición fuera atendida en su totalidad, en el documento del proyecto habría de constar claramente que la capacitación que se diera a los estudiantes de fuera del Africa oriental debería comprender también la formación de instructores de esos países.

### Operaciones

87. Las operaciones del proyecto se han resentido a causa de los retrasos de los Gobiernos, que han tardado cerca de un año en presentar su solicitud oficial al PNUD. En el segundo documento del proyecto se indicó que éste sería plenamente operacional a mediados de 1973. Sin embargo, son realizaciones dignas de mención el rápido nombramiento del Director del proyecto por el organismo de ejecución y la utilización de becas para personal local del proyecto, principalmente el Contralor de Capacitación y el Director de la Escuela Central de Capacitación, así como la programación preliminar del proyecto por su Director.

88. Aunque el proyecto aún no es plenamente operacional, las cuatro escuelas de capacitación prosiguen los actuales programas individuales de capacitación. La Corporación de Correos y Telecomunicaciones del Africa Oriental tiene también un amplísimo programa de capacitación que se desarrolla localmente y mediante acuerdos bilaterales con el extranjero. En 1972, la Corporación informó sobre un centenar de alumnos que cursaban estudios en instituciones de enseñanza superior del Africa oriental y del extranjero, principalmente del Reino Unido, los Estados Unidos, Australia, el Canadá, el Japón y los Países Bajos. Ello debería contribuir en gran medida a ayudar a las instituciones de capacitación, que deberían tener preferencia en la asignación de los funcionarios que regresen capacitados.

89. Los Inspectores observaron una intensa actividad de construcción en la Escuela Central de Capacitación, en parte para ampliar edificios antiguos. Aun cuando estas instalaciones fueron consideradas adecuadas para la capacitación, los Inspectores estimaron que podría haberse puesto más cuidado en el diseño del Centro para no malgastar recursos en un futuro próximo. Los actuales edificios son deficientes en comparación con las nuevas instituciones que están surgiendo por toda el Africa oriental; las diferencias serán más tangibles si el Centro tiene que atender necesidades multinacionales de capacitación que probablemente aumentarán.

90. Se ha elogiado la pronta utilización de becas, y el proyecto irá por buen camino si se hace así con todo el personal de contraparte. Sin embargo, esta esperanza no es ahora compartida plenamente por el organismo de ejecución, sobre todo en cuanto a las

perspectivas de que pronto queden libres los funcionarios que ahora están prestando servicio en las tres oficinas regionales, donde se hace sentir agudamente la escasez de personal calificado a medida que parten los funcionarios extranjeros. Esto es sólo un ejemplo de la urgencia que tiene el lograr que el proyecto se ponga finalmente en marcha. La solución permanente del problema de los funcionarios regionales estriba en la contratación por períodos breves de personal de fuera del Africa oriental y en la esperanza de que los propios funcionarios de la Comunidad sean preparados en la Escuela Central de Capacitación.

91. Los retrasos en la tramitación del documento del proyecto constituyen por el momento el más grave obstáculo al programa, que a su vez retrasa todavía más el momento en que bastarán los propios esfuerzos en materia de capacitación y de operaciones de la Corporación de Correos y Telecomunicaciones del Africa Oriental en los Estados copartícipes.

92. En este proyecto se repite una deficiencia, común en los documentos de proyectos, consistente en que falta un programa de capacitación específico o detallado para el Director de la Escuela Central de Capacitación. Se da, en cambio, excesiva prominencia a muchos elementos de menos importancia para el éxito del proyecto.

93. La creación de un Comité de Dirección del Proyecto que se reunirá cada seis meses es una disposición acertada, pero, por su composición, no es probable que sea muy eficaz, al igual que ocurre con otros programas de capacitación de la Comunidad. La base de ese Comité es muy restringida, pues sus miembros proceden en su casi totalidad de las organizaciones de usuarios de la Corporación. Para que fuese más eficaz, debería haber un órgano rector formalmente establecido para cada escuela, con una base lo más amplia posible que abarcase todos los intereses nacionales, regionales y profesionales. Su presidente no debería ser un funcionario de la Comunidad, sino un natural del Africa oriental lleno de espíritu cívico y con experiencia en la administración de instituciones de capacitación. El propuesto Comité de Dirección del proyecto informaría entonces a ese órgano rector. Las funciones y obligaciones de este último habrían de estar claramente definidas.

94. Una interesante y estimable característica del programa del proyecto es la inclusión, en todos los contratos de compra, de material didáctico destinado a la Escuela Central y a las tres Escuelas Regionales. A petición del BIRF, las compras habrán de hacerse previa licitación mundial. Esto dificulta la capacitación de los instructores y usuarios sobre el terreno en el manejo y conservación de material nuevo cada vez más diverso. La situación podría mejorarse si en los contratos de adquisición de nuevo material se incluyese también la responsabilidad y el costo de capacitar a los instructores.

95. A veces se formulan críticas en Africa en el sentido de que el sistema de organizaciones de las Naciones Unidas no hace lo suficiente para fomentar la cooperación regional, críticas que no pueden ser refutadas fácilmente cuando en el documento del proyecto no se encuentra mención alguna de los tres países vecinos de Burundi, Rwanda y Somalia, que ya están unidos a la Comunidad por casi todos los canales de comunicación. Como medio de lograr la cooperación y la participación de todos los Estados del Africa oriental, podría seguirse el ejemplo dado en Nairobi por el proyecto sobre capacitación e investigaciones en materia de meteorología, que recibe asistencia de la OMM y el PNUD. Las demás soluciones suponen viajes costosos y más largos a escuelas extranjeras de capacitación, así como la duplicación de esfuerzos y recursos por parte de las operaciones del PNUD.

96. Por no existir estudios coordinados y amplios del personal de las diversas instituciones y Departamentos de la Comunidad del Africa Oriental, y por carecer además la Comunidad de una política y unas directrices claras sobre los diversos programas de capacitación, en este proyecto -el más reciente en materia de capacitación que recibe asistencia del PNUD- no se podrá aprovechar la oportunidad de contribuir a que en la Comunidad se racionalicen los planes de capacitación en esferas conexas tales como la electrotecnia, que es común a los servicios de telecomunicaciones y a los de radio y teledifusión. Análogamente, la capacitación en administración, que se precisa en los niveles superiores para todos los servicios, podría ser organizada por una de las instituciones de capacitación.

97. Los Inspectores estiman que este proyecto merece el pleno apoyo de la comunidad internacional, mediante recursos procedentes tanto del PNUD como de fuentes bilaterales que tan manifiestas están en los programas de capacitación. Los países vecinos deben tener la seguridad de recibir la contribución que pueda esperarse de este proyecto. La Corporación de Correos y Telecomunicaciones del Africa Oriental está contribuyendo en gran medida a los esfuerzos de Kenia, Uganda y Tanzania por lograr el desarrollo y mejorar las condiciones de vida mediante sistemas de comunicación eficientes, que pronto deberían permitir intensificar todavía más la cooperación regional. Este proyecto tendrá éxito y es muy necesario.

4. Proyecto: RAF-68-109: Capacitación y desarrollo en ferrocarriles y puertos del Africa oriental

98. Actúa como organismo de ejecución de este proyecto el Servicio de Cooperación Técnica de las Naciones Unidas, y como organismo gubernamental la Comunidad del Africa Oriental, en estrecha colaboración con la OIT y el BIRF.

99. El propósito del proyecto "es prestar asistencia a los Gobiernos, por conducto de la Comunidad, a fin de mejorar la formación para las funciones administrativas del

personal de la Corporación de Ferrocarriles del Africa Oriental y de la Corporación de Puertos del Africa Oriental, mediante diversos programas de capacitación en materia de administración y gestión. Este proyecto también comprende la asistencia a ambas entidades mediante el asesoramiento sobre cuestiones de organización y gestión, así como la cooperación para llevar a la práctica un programa de mejoras administrativas".

100. Con arreglo al Plan de Operaciones, la contribución del PNUD para el proyecto era de 1.409.900 dólares de los Estados Unidos, y la contribución de contraparte del Gobierno de 1.446.357 dólares. Esta cifra ha aumentado como consecuencia de las contribuciones de fuentes de asistencia bilateral, tales como la subvención libre de 315.000 libras concedidas por el Gobierno de Dinamarca y aplicada a los costos de construcción del nuevo centro de Arusha.

#### Situación jurídica

101. El proyecto fue solicitado por los Gobiernos de Kenia, Tanzania y Uganda a fines de 1966 y fue aprobado por el Consejo de Administración del PNUD en junio de 1968. Sin embargo, no se firmó el documento del proyecto hasta el 28 de noviembre de 1969. Los distintos documentos difieren en cuanto a la fecha en que se puso en ejecución el proyecto: en algunos de ellos se indica como tal el mes de junio de 1968, en que llegó el Director del proyecto, y en otros el mes de enero de 1970, en que se autorizó a que el proyecto se pusiese plenamente en ejecución.

102. El proyecto tenía por finalidad primordial atender las necesidades de los ferrocarriles y puertos del Africa oriental, que en esa época dependían de un mismo organismo. El 1º de junio de 1969 se crearon dos corporaciones distintas. Las deficiencias del documento del proyecto y la confusión que por tal razón acompañó a todo el desarrollo del proyecto se atribuyen a dos causas principales: las demoras en poner el proyecto en marcha y las reformas introducidas en ambas corporaciones. No obstante, en el documento del proyecto se estipulaba que la duración de éste sería de cinco años y como la contratación del personal internacional -el director del proyecto y otros dos funcionarios- se efectuó en 1968, la ejecución del proyecto debería finalizar en junio de 1973. Hoy es evidente que el documento nunca fue estudiado con seriedad y que no se introdujeron en él las reformas necesarias para adaptarlo a los cambios de las circunstancias y para indicar con claridad los objetivos perseguidos.

103. Aunque el proyecto estaba destinado a satisfacer las mismas necesidades que los demás proyectos de capacitación ejecutados con asistencia del PNUD, en el documento del proyecto se destacan las prioridades del modo siguiente:

- a) Servicios consultivos. La creación de nuevos departamentos de personal. El establecimiento, en cada corporación, de una organización de servicios de gestión.

- b) Formación. Principalmente para nacionales de Kenia, Tanzania y Uganda, en materia de administración, técnicas modernas de gestión y dirección de personal. Se daría en un centro de formación del personal donde los alumnos residirían durante los cursos.
- c) Programa de mejoras administrativas  
Se espera que, al finalizar la ejecución del proyecto, la mayoría de los cargos administrativos, profesionales y técnicos de las corporaciones sean desempeñados por nacionales de los tres países del Africa oriental.

#### Operaciones

104. En general, el proyecto se ha ejecutado con la misma imprecisión que caracterizó al documento del proyecto, y parece haberse dedicado un enorme esfuerzo a la organización propiamente dicha de las dos corporaciones. Se ofrecieron considerables servicios de asesoramiento a la secretaría de la Comunidad y a otras instituciones de ésta que no estaban expresamente mencionadas en el documento del proyecto, como la Corporación de Correos y Telecomunicaciones del Africa Oriental y los Servicios de Manipulación de Cargamentos.

105. Al parecer, la Corporación más recientemente constituida, la Corporación de Puertos del Africa Oriental, es la que más se ha beneficiado de los servicios proporcionados por el proyecto, ya que tal institución hubo de crearse en su totalidad. No parece haberse prestado mucha atención a otros servicios de la Comunidad, tales como la Corporación de Líneas Aéreas, ni siquiera en los casos en que era posible hacerlo en el plano directivo.

106. Los Inspectores visitaron el nuevo centro de Arusha, cuya construcción está próxima a terminarse. Este centro ejercerá una gran influencia sobre el programa. La carencia de un centro permanente ha contribuido hasta cierto punto a impedir que el proyecto alcanzase los objetivos propuestos. Hasta el presente la formación se ha dado en lugares diferentes de los distintos Estados de la Comunidad, lo que ha restado cohesión al proyecto. Algunos funcionarios parecen haber sido asignados con carácter permanente a la sede de cada Corporación en Mombasa, Dar-es-Salaam y Nairobi.

107. La primera misión de examen, compuesta por representantes de las Naciones Unidas, la OIT y el PNUD, fue enviada al Africa oriental en mayo de 1972. Su informe suscitó varias cuestiones importantes, relativas al documento del proyecto y a la ejecución de éste, de las que se mencionan seguidamente las principales:

- a) demoras en declarar el proyecto plenamente operacional;
- b) la obligación del director del proyecto de rendir informe a varios funcionarios, en lugar de hacerlo tan sólo a los dos directores generales;

- c) la concepción del Centro de Formación del Personal como una institución de tipo primordialmente educativo, en vez de como un instituto de desarrollo de las capacidades de gestión;
- d) la ambigüedad del plan de operaciones;
- e) el hecho de que, si bien las Corporaciones interesadas proporcionaron el personal de contraparte en forma satisfactoria, se ha carecido totalmente de personal de contraparte para el Centro de Arusha.

108. En el Informe se recomendó que en lo sucesivo se diese prioridad en el proyecto a las necesidades de los beneficiarios originales -la Corporación de Ferrocarriles del Africa Oriental y la Corporación de Puertos del Africa Oriental- y a la capacitación administrativa del personal de contraparte para la institución de Arusha.

109. Sorprendió a los Inspectores el debate que se suscitó, ya avanzado el período del proyecto, como resultado del informe de la misión de examen. La raíz del problema es el modo poco metódico en que se elaboró el documento del proyecto y en que se llevó éste a la práctica.

110. Si se hubiese contado con un sistema de supervisión, podría haberse advertido a tiempo el problema para no desaprovechar los recursos que estaban disponibles para el proyecto. Los Inspectores estiman que se ha desperdiciado en gran parte la oportunidad de realizar un proyecto que era por lo demás excelente. A causa de la prórroga del proyecto, se producirán pérdidas tanto financieras como de recursos humanos.

#### Realizaciones y deficiencias del proyecto

111. Desde un comienzo, el proyecto adoleció de la carencia de una clara definición de los objetivos que habrían de alcanzarse dentro del plazo de cinco años. La formación de personal de contraparte, mal definida en el documento del proyecto, es un objetivo que no se ha logrado.

112. La formación dada en lugares diferentes podría haber tenido mayores repercusiones en toda la Comunidad si hubiera estado centralizada. Existían amplias oportunidades de centralización en la esfera de la administración general.

113. Entre las realizaciones, debe señalarse como digna de gran encomio la labor efectuada por el Director del proyecto y por los funcionarios de la Comunidad en lo que atañe a la construcción del nuevo centro de Arusha. El mejoramiento general de todas las instituciones que solicitaron asistencia del personal del proyecto para la realización de diversos tipos de estudios constituye una aportación positiva derivada del proyecto.

114. La prórroga que se solicita actualmente, el instrumento jurídico para el nuevo centro de Arusha y la existencia en ambas Corporaciones de personal capacitado son algunos de los resultados más halagüeños que, en definitiva, pueden justificar la utilidad del proyecto.

5. Proyectos: a) RAF-66-081: Escuela de Aviación del Africa Oriental, Nairobi  
b) RAF-70-149: Escuela de Aviación del Africa Oriental, Soroti

115. Las dos escuelas regionales, que capacitan en campos conexos, se examinan en el presente documento como un solo proyecto. El organismo de ejecución es la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), y el organismo gubernamental es la Dirección de Aviación Civil de la Comunidad del Africa Oriental.

a) Escuela de Aviación del Africa Oriental, Nairobi

116. Este proyecto tiene por finalidad prestar asistencia a los Gobiernos de Kenia, Uganda y Tanzania a fin de que los medios de formación existentes para el personal técnico de los servicios de tierra de la aviación civil se conviertan en un centro de aviación civil organizado funcionalmente, dotado del material y el personal apropiados y capaz de mantener su competencia profesional y docente una vez que cese la asistencia de las Naciones Unidas.

117. El proyecto, de cinco años y medio de duración, fue financiado mediante una contribución del PNUD de 888.545 dólares de los Estados Unidos y una contribución de contraparte de los Gobiernos del Africa oriental de 1.949.100 dólares, con las que se sufragó el costo total, de alrededor de 2.837.645 dólares.

Situación jurídica

118. La tramitación del proyecto demoró largo tiempo: la solicitud fue presentada en 1962 y el PNUD la aprobó en diciembre de 1966, pero el plan de operaciones no fue firmado hasta abril de 1967. Se introdujeron diversas reformas para adaptarlo a las crecientes necesidades de capacitación de la Comunidad.

Operaciones

119. El proyecto ha representado una aportación concreta para la Comunidad y ha permitido que los Gobiernos formen localmente a sus nacionales en las siguientes esferas de la aviación civil:

- Control del tráfico aéreo;
- Funcionamiento de las telecomunicaciones;
- Mantenimiento del material de radiocomunicaciones.

120. El objetivo primordial del proyecto consistía en la formación de un nacional como Director de la Escuela, así como de los instructores y demás personal necesario para que ésta pudiese continuar funcionando. Además, se crearon laboratorios, se prepararon elementos didácticos y se uniformaron los textos utilizados en los cursos.

121. En su informe final, preparado en agosto de 1972, la OACI evaluó con justicia los resultados del proyecto y la medida en que ha tenido éxito. La visita de los Inspectores a la Escuela permitió confirmar en su mayor parte la referida evaluación, en lo que se refiere a:

- a) las deficientes condiciones de trabajo y de alojamiento en antiguos almacenes de la segunda guerra mundial que se hallan extremadamente atestados;
- b) el hecho de que, tanto durante el período de capacitación como después de finalizar los estudios, los servicios de personal formado quedan desaprovechados, en una proporción que llega a alrededor del 50% en el caso de los controladores del tráfico aéreo. Los Inspectores estiman que ese problema permanente justificaría una investigación a fondo, para que no se desaproveche la formación dada en la escuela.

122. El hecho más inquietante comprobado por los Inspectores durante su visita es la evidente desmoralización que prevalecía en la escuela, que ya estaba primordialmente a cargo de nacionales del Africa oriental. Se reconocía sin reservas la calidad de la capacitación recibida por los instructores locales. Estos se hallaban ciertamente orgullosos de su formación y tenían muchas ideas progresistas para el mejoramiento de su escuela. No obstante, la costumbre, seguida por el Departamento, de trasladar a los instructores a otros puestos administrativos desmoralizaba al personal. El Director, que había desempeñado las funciones de Codirector durante casi cuatro años, tanto durante la ejecución del proyecto como con posterioridad, sólo estaba designado con carácter interino. A juicio de los Inspectores, si se confirmase y ascendiese al Director y a los demás instructores y se conviniese con los instructores en que seguirían trabajando en la Escuela durante un plazo razonable, se mejoraría la situación del personal y se contribuiría a que la Comunidad obtuviese el máximo provecho del proyecto. La designación de un subdirector procedente de las divisiones técnicas, recomendada en el informe final de la OACI, también constituiría una aportación eficaz al éxito de las actividades de la Escuela.

b) Escuela de Aviación del Africa Oriental, Soroti

123. Mientras que el Centro de Nairobi está destinado a formar tan sólo personal técnico de tierra, el Centro de Soroti tiene por finalidad capacitar a pilotos civiles. Con arreglo al documento del proyecto, los objetivos son los siguientes:

"prestar asistencia a la Comunidad para crear en Soroti (Uganda) una Escuela, cuyo personal sería de origen local, destinada a la formación inicial de pilotos civiles y de mecánicos de mantenimiento de aeronaves."

124. Se espera que la Escuela proporcione, a un ritmo regular, el siguiente personal:

- a) pilotos con una formación intermedia entre la de piloto privado y la de piloto comercial, que podrían completar ulteriormente su capacitación para obtener la licencia de piloto comercial habilitado para el vuelo por instrumentos en una escuela del extranjero;
- b) mecánicos de mantenimiento de aeronaves.

125. El objetivo final de la Comunidad en esta materia es crear una escuela capaz de formar pilotos comerciales habilitados para el vuelo por instrumentos. Por consiguiente, el presente proyecto constituye una primera fase del programa de capacitación que se proponen desarrollar los Gobiernos de Kenia, Tanzania y Uganda.

126. La contribución financiera que conforme al plan de operaciones debe hacer el PNUD es de 2.515.700 dólares de los Estados Unidos, y la contribución del Gobierno es de 32.871.875 chelines del Africa oriental, equivalente a unos 4,7 millones de dólares, para sufragar el proyecto durante sus primeros cinco años. El costo total del proyecto asciende, pues, a 7,2 millones de dólares.

#### Situación jurídica

127. La solicitud del proyecto fue formulada en enero de 1968 y aprobada por el Consejo de Administración del PNUD en enero de 1970. El plan de operaciones fue firmado exactamente dos años y medio más tarde, en junio de 1972. La autorización para iniciar la ejecución data de abril de 1970.

128. A diferencia de la Escuela de Aviación del Africa Oriental de Nairobi, el programa de formación de la Escuela de Soroti fue encomendado a la Escuela de Pilotos de Perth (Escocia) mediante un acuerdo concertado entre la OACI y el Air Service Training, Airwork Services Ltd., cuyos servicios solicitó la OACI para que en Soroti "prestara asistencia en la formación inicial de los alumnos de pilotaje del Africa oriental, en la capacitación de mecánicos de mantenimiento de aeronaves, personal de contraparte y demás personal nacional, y en el mantenimiento y servicio de las aeronaves utilizadas en la enseñanza".

#### Operaciones

129. Las considerables demoras en el trámite de los documentos del proyecto y los ulteriores retrasos en los programas de construcción retardaron su ejecución. La Comunidad fijó el nuevo emplazamiento de Soroti conforme a su plan de distribución equitativa de las sedes de las instituciones de la Comunidad entre los Estados que la componen.

La Escuela se inauguró, por último, en septiembre, en lugar de en mayo de 1971, lo que causó algunos perjuicios económicos a los contratistas, que habían contratado al personal docente varios meses antes.

130. Durante el período que siguió a los cambios en el Gobierno, las condiciones internas imperantes crearon dificultades a la escuela; afortunadamente, ese difícil período ha quedado atrás y el nuevo espíritu de cooperación que ahora prevalece entre todos los Estados asociados redundará en beneficio del programa de formación de Soroti.

c) Realizaciones y deficiencias del proyecto

131. Causaron gran impresión a los Inspectores la formación que se ha dado en las dos Escuelas y la dedicación y el permanente interés que el organismo de ejecución demuestra por el proyecto. Los Inspectores han leído acerca de los intentos efectuados anteriormente por la Comunidad para formar personal técnico y pilotos africanos, tanto en su territorio como en el exterior, y las frustraciones consiguientes al fracaso de esos esfuerzos. La primera tentativa se hizo en 1964, con siete alumnos que siguieron cursos en el Reino Unido, y produjo sólo cuatro pilotos después de dos años y medio. El segundo grupo se constituyó en 1965 con 15 alumnos, y en 1968 el resultado de ambos proyectos consistía en ocho pilotos ya formados y en 10 alumnos que aún se hallaban en el exterior.

132. Los Inspectores no se explican las razones por las cuales se han realizado dos proyectos independientes para la formación del personal de la aviación civil, en emplazamientos que distan 300 millas entre sí. La experiencia adquirida en otras partes del mundo demuestra que es posible desarrollar un programa unificado y amplio de formación de personal de aviación civil en una sola sede. El ejemplo de la Escuela de Aviación Civil de Lusaka, en Zambia, que los Inspectores han visitado, demuestra que el organismo de ejecución habría podido proyectar y dirigir una institución de formación análoga en Soroti, con lo cual se hubieran reducido a casi la mitad los gastos generales de administración y el costo de los instructores en materias afines.

133. También se plantea la cuestión del organismo que debe tener a su cargo la formación de pilotos y mecánicos de aeronaves, que en la actualidad depende exclusivamente del Departamento de Aviación Civil. El principal usuario de los servicios de los graduados de estas Escuelas es la East African Airways Corporation, que con arreglo al plan de operaciones está en principio representada en el Comité de Coordinación y Asesoramiento. Como es de suponer que las Corporaciones operen de acuerdo con los principios de la actividad comercial, los Inspectores estiman que la Corporación debería tener mayor participación de las actividades de la Escuela y contribuir en una proporción apropiada a su financiación.

134. Esta participación ayudaría, por ejemplo, a que la Escuela gozase de las ventajas que reportaría una política de la Comunidad por la cual se incluyese en los contratos de compra un componente de formación. Las adquisiciones que efectúa el Africa oriental no carecen de importancia, y con una programación cuidadosa podrían incluirse estipulaciones referentes a la capacitación de personal para cada nueva serie de aeronaves que se adquiriera. Este sistema se sigue en todo el mundo, y hay muchos ejemplos de su aceptación en los Estados miembros, especialmente en sus fuerzas aéreas, que han tenido mucho más éxito en la formación de pilotos locales que los dos proyectos que se examinan. A este respecto, los Inspectores estiman que no se están aprovechando plenamente todos los recursos disponibles para acelerar el programa de formación.

135. Es satisfactorio advertir que la Comunidad ha decidido recientemente estudiar y coordinar diversas actividades sectoriales en materia de formación. A juicio de los Inspectores, ello proporciona una nueva oportunidad de que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas ayuden a crear y poner en funcionamiento en la Comunidad una dependencia de planificación de políticas apropiada tan pronto como la Comunidad esté en condiciones de aprovechar esa asistencia.

136. La utilización del sistema de contratistas para la ejecución de los proyectos que reciben asistencia técnica del PNUD ha sido objeto de debates en los países en desarrollo: su principal ventaja consiste en la posibilidad de un contacto permanente entre la institución y el contratista. Debería estudiarse la experiencia adquirida con la Escuela de Soroti a fin de determinar hasta qué punto ese sistema puede ser útil para los países en desarrollo, especialmente en períodos de tensiones internas o de tirantez internacional.

#### Capítulo IV

##### NUEVA CONCEPCION DE LOS PROGRAMAS DE CAPACITACION DEL PNUD EN LOS PAISES MENOS ADELANTADOS

137. Como se ha indicado, la inspección sobre el terreno abarcaba sólo los programas regionales de capacitación de la Comunidad del Africa Oriental que reciben asistencia del PNUD, pero su evaluación lleva a un examen general de la necesidad de revisar la concepción de los programas de capacitación del PNUD en los países menos adelantados.

138. En los últimos años, los Estados Miembros han insistido cada vez más en la distinción entre países en desarrollo y países en desarrollo menos adelantados, y han solicitado un trato de prioridad para estos últimos. En teoría al menos, se pueden prever tres categorías distintas de programas de capacitación: a) en los países en desarrollo menos adelantados, b) en los países de mayor nivel de desarrollo y c) en un grupo regional o comunidad de Estados.

139. Los problemas con que se enfrentan los países menos adelantados no son iguales a los que se presentan a otros países en desarrollo y han sido indicados claramente en muchas resoluciones del Consejo Económico y Social y del tercer período de sesiones de la Conferencia de la UNCTAD. La perentoriedad, la calidad y el volumen de la formación de los instructores que necesitan los países menos adelantados son excepcionales, por lo que se necesitan métodos también excepcionales, y, sobre todo, una atenta supervisión.

140. El análisis de los programas de capacitación del PNUD en el Africa oriental demuestra que no se ha tenido una idea clara y definida de la forma de prestar ayuda a los países menos adelantados para atender sus necesidades más importantes. Además de los proyectos "refinados" cuyo valor podría discutirse incluso en los países en desarrollo más adelantados, existen otros proyectos de formación elemental que podrían ser emprendidos por los propios Gobiernos con poca asistencia exterior.

141. En lo que respecta a las necesidades concretas de los Estados miembros de la Comunidad, hay que tener en cuenta que esos países no existían como entidades políticas hace algo más de un decenio. Sin embargo, desde entonces han llevado a cabo extensos programas de desarrollo. No hay duda de que los progresos obtenidos han sido notables, pero la administración de un nuevo país necesita sectores amplios y especializados en la esfera de los recursos humanos. La sustitución de la antigua administración por una administración nacional era absolutamente indispensable, pero exigía un volumen impresionante de recursos humanos, desde los puntos de vista cuantitativo y cualitativo.

142. Los Inspectores opinan que el PNUD debería estudiar seriamente la posibilidad de dar prioridad a los problemas de la capacitación de funcionarios públicos de los países menos adelantados. El Gobierno, por medio de sus dispositivos administrativos, es el que va a aplicar las decisiones adoptadas conforme a la estructura socioeconómica del país. A ese respecto, los Inspectores creen que el Instituto de Administración de la Comunidad y una institución similar en cada país tienen un gran futuro. No hay que olvidar que dicha institución capacita personal para que a su vez forme a otras personas. Ese criterio, que ya se aplica en el PNUD, debe ser respetado estrictamente.

143. También es muy difícil, y en muchas ocasiones inútil, tratar de ayudar a los países cuando se carece de la información básica necesaria para planificar racionalmente el desarrollo. Esa información fundamental debe incluir, sobre todo, el inventario de los recursos humanos del país, el de sus recursos naturales y el de sus instituciones y sus métodos de funcionamiento. La planificación del desarrollo basada en datos incompletos podría resolver las necesidades inmediatas más urgentes, pero, a juicio de los Inspectores, no podría servir nunca de base sólida para un desarrollo auténtico y duradero.

144. Muchos de los países en desarrollo no utilizan técnica ni científicamente sus recursos naturales porque no disponen de información suficiente acerca de ellos. En algunos casos, destruyen involuntariamente fuentes potenciales de ingresos muy importantes. En lo que se refiere a los recursos humanos, que son los más valiosos de todos, la situación es similar en gran número de países. El PNUD debería utilizar la mayor parte de sus fondos para ayudar a los países a preparar buenos inventarios adecuados. Los proyectos diseminados que abarcan una amplia gama de esferas técnicas -a algunos de los cuales se han opuesto los propios países- no representan una ayuda auténtica.

145. Los organismos especializados deben considerar también seriamente esta cuestión. Según la información de que disponen los Inspectores, no todos ellos tienen una idea clara de la forma en que pueden prestar la máxima ayuda a los países menos adelantados. Basta con examinar los diversos programas que ejecutan en algunos países para apreciar la falta de una política de desarrollo.

146. Interesó especialmente a los Inspectores el sistema, seguido actualmente por la mayoría de los organismos de ejecución, de orientar sólo durante unos días a los directores de proyectos. Les pareció interesante la reacción de un director de proyecto a quien encontraron sobre el terreno y cuya contribución a este estudio figura en el anexo I. Los países del Africa oriental tienen larga experiencia en la contratación, formación y orientación de funcionarios extranjeros del período colonial. Los Inspectores han examinado una serie de documentos a este respecto, incluido el extenso manual del PNUD, y la práctica seguida por el PNUD en relación con sus funcionarios sobre el terreno. Se trata de los puntos siguientes:

## Formación del personal, PNUD

Ingreso y orientación desde 1971.

Todo el nuevo personal del cuadro orgánico y de las categorías superiores de la Sede asiste ahora a un curso de orientación de tres días, organizado por el PNUD, que tiene por objeto familiarizar a los nuevos funcionarios con la organización, sus objetivos, estructura, políticas y prácticas, incluidas las operaciones sustantivas del PNUD.

Los representantes residentes, en el momento de su asignación y reasignación, visitan normalmente la sede del PNUD a efectos de orientación. Además, durante las reuniones regionales periódicas de los representantes residentes se discuten aspectos importantes de las políticas de programación y administración.

147. Los Inspectores están convencidos de que el sistema de orientación seguido en las Naciones Unidas está menos desarrollado que el que se sigue en virtud de los acuerdos bilaterales concertados con el Africa oriental. El PNUD debería examinar con mayor detenimiento las diversas prácticas, tales como la orientación que se proporciona en el Centro de Orientación Exterior de Farnham (Surrey), de Inglaterra, y en algunos centros del Africa oriental. Los cursos de orientación para los directores de proyectos deben adaptarse a las necesidades de cada proyecto.

148. El mayor obstáculo con que se tropieza en los proyectos de capacitación que se llevan a cabo en los países menos adelantados es la falta de personal de contraparte, ya por la carencia absoluta de personal nacional idóneo, ya por la aparente resistencia de los jefes de los departamentos a desprenderse de funcionarios importantes indispensables en el conjunto del mecanismo administrativo, sobre todo cuando la solicitud se hace más a efectos de capacitación que para actividades operacionales, y a sabiendas de que la enseñanza exigirá del experto sólo unas cuantas horas por cada semana, con lo que dedicará el resto del tiempo al estudio y la organización del curso.

149. A juicio de los Inspectores, el problema podría solucionarse aceptando la situación actual y comenzando por ayudar al departamento proporcionándole un sustituto del funcionario nacional que fuera a actuar de contraparte en el proyecto, capacitando luego a un segundo o tercer nacional para el cargo original. En otras palabras, a fin de obtener un instructor para una institución de capacitación, el PNUD debería empezar por considerar la posibilidad de financiar la formación de no sólo un nacional sino de tres, por lo menos, y no sólo de un experto sino de dos o más, de manera que el Gobierno no resultara perjudicado al aceptar la asistencia del PNUD y cooperar con él. En definitiva, el costo de ese plan será menor que el del sistema actual de esperar indefinidamente la obtención de un nacional de contraparte.

150. La cooperación regional sólo ha obtenido hasta ahora buenas palabras. Los Inspectores no pudieran hallar directriz alguna del PNUD destinada a orientar a los Estados miembros cuando cooperan en proyectos regionales, ni siquiera para compartir los excelentes medios de capacitación que ya existen en el Africa oriental. El actual enfoque de la cooperación adoptado por el PNUD mediante los esfuerzos conjuntos de su Oficina para Africa y de la CEPA contribuirá a atender las necesidades regionales sobre una amplia base.

151. Se recomienda que se aliente la convocación de conferencias sectoriales regionales, como la última celebrada con los auspicios de la Unión Internacional de Telecomunicaciones en Ndola (Zambia), del 9 al 13 de julio de 1973, para instructores de telecomunicaciones.

152. A esa reunión asistieron representantes de Malawi, Etiopía, Kenia, Tanzania y Uganda, Lesotho, Swazilandia y Zambia. También participaron consultores y funcionarios de la UIT. Los resultados de la reunión contribuyeron a la formulación de políticas de capacitación para toda la región.

153. En los países vecinos se carece de información sobre las instituciones nacionales o regionales de capacitación que funcionan con éxito. Debe alentarse el intercambio de informes y programas por conducto de las oficinas nacionales del PNUD. A este respecto, los Inspectores se tomaron, en su inspección sobre el terreno, la libertad de señalar a la atención del Administrador del PNUD un proyecto experimental sobre alfabetización funcional cuyo organismo de ejecución es la UNESCO y que ha sido acogido muy favorablemente por el Gobierno nacional y por los organismos técnicos internacionales. La respuesta de la sede del PNUD a esta información no ha sido positiva. Los Inspectores no creen que plantee ningún problema técnico el dejar que todos los países vecinos estudien los resultados del proyecto. Después de todo, se trata de un proyecto experimental. Cada Estado miembro tendrá derecho a juzgar por sí mismo los resultados de ese proyecto y a decidir sobre su continuación, en el plano bilateral o por medio de la cifra indicativa de planificación del país. Las autoridades del Gobierno huésped han acogido favorablemente la cooperación con sus vecinos para evaluar los resultados del proyecto, pero siempre mediante la cifra indicativa de planificación de su propio país o por medio de becas o asignaciones regionales.

154. El PNUD ha mejorado la administración de su programa en la Comunidad del Africa Oriental mediante la designación de un oficial de programa en Arusha, sede de la Comunidad. Ahora bien, los Inspectores opinan que el volumen del programa total del PNUD para la Comunidad -casi comparable al de un Estado miembro- merece una oficina independiente con recursos y facultades suficientes que hagan respecto de la Comunidad lo que una oficina nacional del PNUD hace para cada Estado miembro.

155. La administración de la Comunidad es mucho más joven que la de cualquiera de los Estados miembros en la mayoría de sus operaciones y en los esfuerzos de planificación y coordinación. No es posible coordinar la vida económica de los Estados miembros a menos que el sistema de organizaciones de las Naciones Unidas preste su plena asistencia para mejorar la administración de la Comunidad.

## CONCLUSIONES

156. En opinión de los Inspectores, podría considerarse que los programas regionales de capacitación del PNUD en Africa oriental han obtenido un 33% de éxitos y un 67% de fracasos. Los fracasos se deben principalmente a:

- a) no haberse nombrado personal de contraparte en muchos proyectos;
- b) las deficiencias de algunos de los proyectos;
- c) las deficiencias de la redacción de algunos documentos de proyectos;
- d) la insuficiencia de la formación y orientación de los directores de proyectos; y
- e) la debilidad del marco institucional dentro del cual operan.

157. Por el momento, la Comunidad del Africa Oriental necesita urgentemente aspirantes calificados técnica y administrativamente para dirigir los "servicios comunes" de la Comunidad. Además, la Comunidad necesita personal calificado para la planificación y ejecución de los programas conjuntos o de desarrollo en común que se propone emprender en materia cultural, social y económica.

158. En los programas regionales de capacitación del PNUD en el Africa oriental no se indica claramente la esfera en que los países en desarrollo necesitan ayuda con mayor prioridad. Los Inspectores creen que el PNUD debería formular una política clara en lo que al desarrollo se refiere, siguiendo las resoluciones de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social. Esta política debería centrarse en los países menos desarrollados, para ayudar a los gobiernos a atender las necesidades más esenciales de su población.

159. El programa de capacitación debería adaptarse a la especial situación socioeconómica y política del país o países de que se trate, y fundamentalmente tales programas deberían orientarse hacia la formación de maestros con suficiente preparación científica o técnica para instruir a sus compatriotas.

160. Los Inspectores creen que el sistema de las Naciones Unidas y principalmente el PNUD, como su "brazo ejecutor", deberían dar prioridad a la formación de: a) personal gubernamental capaz de desempeñar las funciones administrativas esenciales; b) personal gubernamental y técnico calificado para preparar el inventario de recursos humanos, naturales e institucionales que han de constituir los datos básicos para cualquier programa racional de desarrollo. El desarrollo y la utilización óptima de los recursos naturales han sido subrayados en el Plan de Acción Mundial, Plan Regional del Africa (E/CN.14/L.407). Aún más importante es el desarrollo y la utilización óptima de los recursos humanos.

## RECOMENDACIONES

Las presentes recomendaciones se basan en las observaciones hechas acerca de los proyectos regionales de capacitación del PNUD en el Africa oriental. Los Inspectores creen, no obstante, que estas recomendaciones podrían hacerse extensivas a otros proyectos de capacitación del PNUD en los países en desarrollo.

1. El establecimiento de instituciones docentes es un proceso muy difícil. La supervivencia de estas instituciones después de terminado el proyecto es a veces muy incierta desde los puntos de vista técnico y financiero. Por esta razón, los proyectos de capacitación del PNUD en los países en desarrollo deberían vincularse a una institución, universidad o centro oficial de capacitación ya existentes.

2. Deberían estimularse en los países en desarrollo las instituciones multinacionales de capacitación. En muchos países pequeños, éste puede ser el único medio eficaz de atender sus necesidades nacionales.

3. Los documentos de los proyectos deberían redactarse con más cuidado que actualmente y deberían contener estipulaciones concretas sobre los siguientes puntos:

- a) las actividades complementarias a cargo del organismo de ejecución, durante dos o tres años como mínimo después de terminado el proyecto, dirigidas a verificar: i) la utilización del equipo del PNUD; ii) el mantenimiento del nivel internacional de la enseñanza; y iii) la debida utilización del personal de contraparte;
- b) el caso de que el gobierno no pueda proporcionar el personal de contraparte dentro de un plazo prudencial. Todos los organismos interesados de las Naciones Unidas deberán insistir en que el personal de contraparte sea nombrado oportunamente por el Gobierno, teniendo en cuenta el asesoramiento del director del proyecto; debería considerarse la posibilidad de que el nombramiento del personal de contraparte lo hiciese el director del proyecto, a reserva de la ratificación del Gobierno, o de que se declarase la inmediata terminación del proyecto;
- c) el caso de que la firma del plan de operaciones se esté demorando considerable o excesivamente;
- d) una declaración sobre la fase en que debe considerarse que el proyecto es "operacional". Deberían considerarse a este efecto la llegada del director del proyecto al campo de operaciones y el nombramiento del codirector;
- e) la responsabilidad última del nombramiento del personal de contraparte debería incumbir al representante residente.

4. El representante residente y los representantes de los organismos especializados en los países deberían recibir instrucciones de no proponer al Gobierno proyectos que

no supongan una buena utilización de los fondos del PNUD conforme a las directrices de las Naciones Unidas sobre el desarrollo, y de no aceptar tales proyectos. Debería darse prioridad a la idea de la "capacitación para el desarrollo".

5. Conforme a las resoluciones de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social por las que se apoyan y estimulan las organizaciones de integración social, política y económica entre los Estados Miembros, el PNUD debería estudiar la posibilidad de dar a tales organizaciones su propia cifra indicativa de planificación en el plano regional.

6. Los organismos de ejecución deberían examinar el sistema actual de enviar personal de proyectos, especialmente directores de proyectos, con una orientación mínima. Deberían prepararse urgentemente unas directrices coordinadas sobre la administración de los proyectos de capacitación en los países menos adelantados.



## Anexo I

### MEMORANDO SOBRE LA SELECCION, CAPACITACION Y FORMACION DE DIRECTORES DE PROYECTO PARA PROYECTOS DE ASISTENCIA TECNICA A LARGO PLAZO DEL PNUD

por

James A. Green, Director del Proyecto RAF/68/109

#### INTRODUCCION

1. Se aplican muchos criterios para juzgar la importancia y la prioridad que ha de darse a los proyectos de asistencia técnica propuestos, y el valor que se les atribuya en tal evaluación influirá en la decisión sobre si tales proyectos podrán o no ser incluidos en los programas por países del PNUD. Aun cuando sea difícil catalogar por orden de importancia tales criterios, es raro que i) la selección de un director de proyecto se incluya en la lista y, si se incluye, figure en cabeza, o ii) que se considere la necesidad de prepararle para la labor que ha de realizar. Sin embargo, las evaluaciones de los proyectos terminados (y de los dados por concluidos antes de la fecha de su terminación) hacen pensar que la actuación de los directores de proyecto es frecuentemente el factor crucial que determina los resultados.
2. ¿Qué directrices se han dado, si se ha dado alguna, para ayudar a los departamentos de personal de los organismos de ejecución en la selección de estas personas clave? Los únicos factores que actualmente se aplican para tal selección tal vez puedan resumirse así: a) competencia técnica, b) necesidad de alguna experiencia administrativa, y c) la presunta capacidad de mantenerse en armonía con los nacionales del país huésped y con los colegas del proyecto. Es posible que los factores b) y c) figuren muy por debajo del a), e incluso que no se los tenga en cuenta en la evaluación. Según la información de que se dispone, raras veces se aplica un método de selección sistemática para el nombramiento de esas personas, de importancia capital.
3. Una vez seleccionado ¿qué se hace para preparar a un director de proyecto a fin de que pueda poner en práctica el documento del proyecto y alcanzar los objetivos señalados? De ordinario, se le exponen sus funciones en una sesión de orientación harto breve en la sede del organismo, y se le entrega un Manual del Director de Proyecto y documentos de información general (frecuentemente de fecha atrasada). Aun cuando pueda celebrar alguna conversación con funcionarios de la sede encargados de los servicios administrativos, financieros y de apoyo al personal, pocas veces se da el caso de que un director de proyecto asuma sus funciones con un auténtico conocimiento de las normas administrativas, financieras y de personal en las que habrán de basarse muchas de sus decisiones.

4. Es muy frecuente que un director de proyecto asuma sus funciones sin conocer a fondo las ideas que condujeron a la preparación de la solicitud del proyecto. Así pues, puede verse obligado a redactar el documento final de éste, que constituirá su plan de operaciones, tratando de interpretar los objetivos del proyecto por medio de conversaciones con nacionales del país huésped en el organismo de contraparte, que pueden no haber intervenido en la redacción de la solicitud del proyecto, o con un oficial de programas del PNUD en la oficina del representante residente, que puede o no estar familiarizado con el proyecto, y quizá poniéndose en contacto con la oficina local del organismo del que depende, si tiene la suerte de que exista esa oficina. Resultará entonces que buena parte de su plan se habrá visto influida por sus conocimientos personales y por su experiencia, unidos a su propia interpretación de las circunstancias y condiciones locales, que quizás no sea sino el fruto de una breve estancia en el país huésped. Indudablemente, tiene ciertas ventajas el admitir alguna flexibilidad en la redacción del plan de operaciones. Por ejemplo, puede ser que la solicitud del proyecto lleve un año o más en tramitación y que entretanto hayan cambiado algunos factores que han influido en su presentación. Por otra parte, el exceso de "interpretaciones locales" puede llevar al director del proyecto a redactar un documento que, aunque aceptable para el país huésped, sea diferente en sus detalles de lo que en principio se aprobó en las sedes del PNUD y del organismo de ejecución, lo que más adelante puede crear problemas.

#### SELECCION DEL JEFE DE EQUIPO

##### 5. Condiciones que requiere el cargo de jefe de equipo

Frecuentemente se olvida que, aunque el director sea técnicamente jefe del proyecto, su autoridad y sus decisiones tienen grandes limitaciones. Tales limitaciones, para no citar sino algunas, pueden deberse a que muchas veces no le es posible controlar el momento de entrada de los insumos, ya de su propio organismo de ejecución (nombramiento de personal, suministro de material, etc.), ya del gobierno huésped (suministro de alojamiento, vehículos, personal de contraparte, etc.). La ejecución del plan de operaciones, especialmente en lo que se refiere al marco cronológico en el que el proyecto ha de desarrollarse, se ve frecuentemente afectada por los deseos de los funcionarios locales, por las directrices de su propio organismo o de los representantes residentes del PNUD o por gran número de otros factores imprevisibles. Así pues, ¿qué cualidades debe reunir un director de proyecto y qué puede hacerse para prepararle a fin de que pueda superar estas y otras dificultades y para darle todas las oportunidades posibles de que su proyecto alcance los objetivos fijados?

6. "Dimensiones" del cargo de director de proyecto

En un reciente estudio<sup>1/</sup> se han puesto de relieve las dimensiones del cargo de director de proyecto y se han subrayado las "decisiones críticas" mediante las cuales puede influir en el éxito de su proyecto. En el siguiente cuadro se exponen estas dimensiones, así como el porcentaje de incidentes mencionados en los 337 informes de los que se tomaron los datos analizados.

Cuadro 1  
Requisitos del cargo de jefe de equipo

<u>Requisito</u>	<u>Porcentaje de los informes 2/</u>
CALIFICACIONES BASICAS	
1. Calificaciones técnicas.....	7,0
a. Idoneidad para el cargo	
b. Aplicación práctica de los conocimientos técnicos	
c. Creación de instituciones	
d. Diplomas, certificados, etc.	
2. Capacidad administrativa.....	6,0
a. Atención al detalle	
b. Previsión	
c. Eficiencia en el empleo de los miembros del equipo	
d. Experiencia de mando	
3. Relaciones personales.....	8,0
a. Empatía	
b. Buen trato a los colegas	
c. Cortesía y buen gusto	
ACTITUD RESPECTO DEL TRABAJO	
4. Motivación y empuje.....	8,0
a. Empeño por alcanzar los objetivos	
b. Iniciativa	
c. Energía y esfuerzo	
5. Aceptación de limitaciones.....	10,0
a. Legitimidad de los insumos de los organismos donantes	
b. Políticas establecidas	
c. Imperativos de la diplomacia	

---

<sup>1/</sup> La Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos ha realizado un estudio, cuyo objeto es servir de orientación para la selección de los jefes de equipos de asistencia técnica, basado en lo que comúnmente se denomina técnica del "incidente crítico".

<sup>2/</sup> Basado en el análisis de 337 informes sobre incidentes críticos.

Cuadro 1 (continuación)

<u>Requisito</u>	<u>Porcentaje de los informes</u>
6. Adhesión a la causa del desarrollo.....	6,0
MADUREZ EMOCIONAL	
7. Carácter.....	6,0
a. Integridad personal	
b. ¿Patriotería o creación de instituciones?	
c. Normas de conducta personal	
8. Seguridad personal.....	11,0
a. Objetividad y carencia de prejuicios	
b. Capacidad para reconocer los propios errores	
c. Carencia de preocupaciones sobre la situación personal	
DOTES DE MANDO	
9. Ecuanimidad.....	11,0
a. Resistencia a los actos precipitados	
b. Reacción constructiva ante los contratiempos	
c. Conformidad ante las contrariedades	
10. Firmeza de carácter.....	14,0
a. Defensa de las propias convicciones en situaciones difíciles	
b. Firmeza para con los miembros del equipo	
c. Aceptación de riesgos razonables	
11. Tacto político.....	13,0
a. Habilidad para ganarse partidarios	
b. Sensibilidad a las tendencias encubiertas	
c. Selección de tácticas adecuadas	

7. Se observará que se han identificado como elementos esenciales 11 factores importantes y que éstos se encuentran subdivididos en 33 requisitos específicos para la actuación. La lista está encabezada por los tres elementos normales mencionados en el párrafo 2, pero éstos comprenden solamente la quinta parte de los factores críticos y por lo tanto no deben servir de base exclusiva para seleccionar a los directores de proyecto. Entre otros factores significativos figuran la "actitud respecto del trabajo", que es una dimensión de las actitudes en general, la "madurez emocional", que tanta importancia tiene para constituir equipos (se excluye a las personas incapaces de trabajar en grupo o a las que sólo tratan de aprovechar las oportunidades para elevarse), y también la cualidad sumamente importante de las "dotes de mando". Esta última es difícil de definir, pero abarca la capacidad de seguir actuando con calma en situaciones de tensión, de soportar las frustraciones, de no dejarse desviar de los objetivos del proyecto y sin embargo fomentar y mantener la comprensión y el apoyo de las actividades del proyecto.

## 8. Procesos de selección

Es muy improbable que puedan encontrarse dechados de perfección que satisfagan todos los criterios descritos. Tampoco están tan adelantados los procedimientos de selección de directores de proyecto que se puedan establecer pruebas para elegir entre varios candidatos. La mayoría de los factores enumerados pertenecen a la esfera de la conducta humana pero no se prestan a una identificación positiva mediante pruebas, aun suponiendo que fuese factible y financieramente posible establecer procedimientos de prueba.

Lo que podría hacerse, habida cuenta de las limitaciones de la selección impuestas por la naturaleza misma del sistema de las Naciones Unidas, es formular procedimientos mediante los cuales se pudiese eliminar lo antes posible a las personas no aptas para esas funciones. De esa forma la selección final resultaría más fácil y más positiva. Partiendo de los factores expuestos en el cuadro 1, la siguiente enumeración podría representar las etapas necesarias:

- a) Definición del cargo. Nunca se subrayará suficientemente la importancia de que la definición del cargo sea exactamente descriptiva. La definición del cargo debe estar redactada de forma que comprenda los requisitos variables del proyecto concreto de que se trate. Los ocho factores incluidos en los puntos 1 a) a d) y 2 a) a d) del cuadro 1 pueden adoptar diversas formas, pero son importantes para asegurar la selección de una persona con capacidad técnica y experiencia suficientes para desempeñar el trabajo.
- b) Selección inicial. Basándose en una definición del cargo debidamente redactada, debería ser posible examinar la lista de personal disponible del organismo de ejecución y decidir a qué personas cabe realícticamente considerar para el cargo. Los nuevos candidatos que puedan ser recomendados por los organismos de asistencia técnica de sus países respectivos, al igual que los demás solicitantes, deberán ser comparados minuciosamente con los requisitos variables descritos en la definición del cargo.
- c) Eliminación. El método que suele seguirse en el sistema de las Naciones Unidas es la entrevista personal. Si los candidatos a la entrevista han sido cuidadosamente seleccionados en función de sus antecedentes y de su experiencia, los entrevistadores deberían poder concentrarse en el "elemento humano". Deberían evaluar cualquier defecto del temperamento y excluir inmediatamente a cualquier candidato que a todas luces no sea apto para el cargo por motivos personales. Deberán utilizarse las relaciones interpersonales y el carácter para esta eliminación, que llevaría a la prueba siguiente, consistente en consultar con los candidatos más idóneos a fin de determinar por qué les interesa el cargo.

- d) Autoevaluación. Esta es la más crítica de las pruebas. A los candidatos no se les deberá preguntar meramente si se encuentran disponibles para un viaje al extranjero sino, además, si creen que reúnen las condiciones requeridas por la función en cuanto a actitudes y motivación. Para que puedan proceder a una evaluación sincera, se les entregaría la definición del cargo, el documento de solicitud del proyecto y, caso de existir, el proyecto de plan de operaciones y cualquier otra documentación pertinente de que se disponga, tal como los requisitos enumerados en el cuadro 1. La información sobre el país, que de ordinario sólo se da a conocer en la orientación previa a la partida, debe facilitarse en este momento, pues frecuentemente puede influir en la decisión del candidato sobre si sus circunstancias personales y familiares le hacen apto para el cargo.
- e) Selección final. Los criterios que forman el último grupo son más flexibles que los anteriormente utilizados, ya que comprenden los diversos elementos que permiten proceder a transacciones y concesiones a efectos de la selección final. Probablemente ningún candidato reunirá todos los requisitos enumerados, pero, si se puede obtener una buena perspectiva, cabe ponderar los requisitos que se reúnen con aquéllos de que se carece para llegar a la mejor decisión posible. Por ejemplo, un candidato cuya dimensión de "seguridad personal" no obtuviera una puntuación elevada podría resultar aceptable para sus colegas si sus realizaciones sustantivas fuesen destacadas.

Mediante una selección basada en todos estos variados criterios, el organismo que emplease al candidato podría por lo menos conocer cuáles serían sus necesidades en cuanto a asistencia especial, supervisión y apoyo.

#### ORIENTACION Y FAMILIARIZACION

9. Aun en el caso de que se nombre a un director de proyecto que haya prestado servicio anteriormente como experto en asistencia técnica de las Naciones Unidas, no es probable que al asumir sus funciones posea los conocimientos básicos de lo que se exige a un director de proyecto. No sólo deberá estar perfectamente familiarizado con los objetivos generales de su proyecto y tener una visión clara de la metodología que habrá de seguir para alcanzarlos, sino que también deberá estar al corriente de los procedimientos y reglamentos financieros, administrativos y de personal a los que deberá ajustarse en su actuación.

10. El organismo de ejecución deberá dar tiempo suficiente para que el director de proyecto recién nombrado pueda recibir una orientación completa y comprender la forma

en que deberá ejecutar el proyecto. También habrá de seguir un cursillo para familiarizarse con cuestiones como la reglamentación financiera a que habrá de atenerse, la forma de llevar las cuentas del proyecto, la reglamentación básica de personal aplicable a la contratación y administración del personal del proyecto contratado internacional y localmente, los partes periódicos que habrá de dar, la forma en que puede hacer pedidos de material, los recibos de almacén y los registros que deberá conservar, la forma en que ha de rendir informes periódicos sobre la marcha de los trabajos, etc.

11. Sin embargo, no basta con dar a conocer al director de proyecto los procedimientos administrativos y de otra índole aplicables a la gestión de un proyecto. Algunos de los requisitos enumerados en el cuadro 1 se relacionan de diversas formas con lo que podría denominarse "constitución del equipo del proyecto", por ejemplo el 1 c), creación de instituciones, el 2 c), eficiencia en el empleo de los miembros del equipo, el 3 a), empatía, el 8 a), objetividad y carencia de prejuicios, el 8 c), carencia de preocupaciones sobre la situación personal, y el 10 b), firmeza para con los miembros del equipo. Cuando un proyecto tiene cierta magnitud, por ejemplo cuando se trata de un equipo de seis o más miembros, la capacidad de constituirlo es un requisito indispensable del director del proyecto. Si es incapaz de formar un equipo coherente, por su personalidad o su carácter o por ignorar la forma de hacerlo, no podrá, aunque esté calificado o sea un buen administrador, ejecutar con éxito el proyecto.

12. Durante el período de orientación es preciso esforzarse, posiblemente facilitándole textos para su lectura, por inculcar en el director del proyecto un conocimiento básico de cómo ha de proceder para constituir un equipo con los heterogéneos recursos humanos contratados para ocupar los puestos de expertos del proyecto. Además, una vez que el director del proyecto y los miembros del equipo estén en sus puestos, deberán seguir un cursillo de capacitación sobre motivación de la creación de un equipo. De no dedicarse un esfuerzo consciente a este aspecto, los miembros del personal del proyecto tenderán a actuar individualmente. Por lo tanto, no basta con tratar de mejorar las aptitudes del director del proyecto dándole a conocer los procedimientos aplicables, aun cuando esta faceta de su trabajo sea importante.

13. Desde el punto de vista de la administración del proyecto, tampoco basta con entregar al director un ejemplar del Manual del Director de Proyecto y esperar que por sí sólo lo "lea, anote, aprenda y asimile interiormente". No siempre se da el caso de que en la plantilla del proyecto haya un puesto de ayudante administrativo formado en las Naciones Unidas, y es frecuente que el director del proyecto se vea obligado a capacitar por sí mismo, en procedimientos con que no está familiarizado, a un miembro del personal contratado localmente o a un ayudante administrativo facilitado en calidad de contraparte. De esta forma se puede perder mucho tiempo, que el director debería dedicar a problemas sustantivos del proyecto.

14. La formación del tipo que se requiere para orientar y familiarizar a los nuevos directores de proyecto debe realizarse en la sede del organismo de ejecución. No debería llevar más de diez días al principio de su misión, pero esos días representan una buena inversión de tiempo y de dinero. La mayoría de los organismos de ejecución tienen oficiales de programas, oficiales administrativos o, como se los llama en la División de Administración Pública de las Naciones Unidas, "asesores técnicos especiales", que están encargados de apoyar los proyectos y deben estar en condiciones de orientar sistemáticamente y a fondo sobre el país de que se trate, las condiciones locales, los antecedentes de la solicitud del proyecto, la forma en que el organismo de ejecución interpreta las necesidades del país que se han de cubrir con el proyecto y la manera en que desearía que tales necesidades se reflejaran en el plan de operaciones, los problemas que podrían encontrarse, etc. Otros órganos del organismo de ejecución podrían facilitar después información detallada, incluso con ejemplos, sobre los procedimientos administrativos, financieros y de personal y sobre todas las demás cuestiones mencionadas en el párrafo 10. Todo ello debe hacerse sistemáticamente, tratándose cada tema en toda su extensión y calculando cuidadosamente el tiempo que es preciso dedicar a cada cuestión. Las cuestiones no deben ser tratadas en la oficina del funcionario encargado de ello, donde las interrupciones son inevitables, sino en una sala de orientación destinada a este objeto, y deberá facilitarse la documentación básica de información y capacitación que sea necesaria, así como ejemplos.

16. La creación de un equipo sólo puede hacerse sobre el terreno. Esta labor podría estar a cargo exclusivamente de los miembros internacionales del proyecto o, lo que sería más eficaz, de éstos y del personal de contraparte en un cursillo. Un curso como el "Coverdale Motivational Team Building Course", que dura cuatro días y medio, con ocho horas al día de lunes a jueves más medio día el viernes, podría incorporarse fácilmente en el documento del proyecto (plan de operaciones), incluyéndose su costo en la contribución del PNUD al proyecto.

17. Siempre que los procedimientos de selección de los directores de proyectos estén debidamente estructurados y vayan acompañados de un curso de orientación y familiarización bien concebido, que culmine en un ejercicio de creación de un equipo, se cree que puede reducirse efectivamente la proporción de proyectos que han fracasado a causa de deficiencias de sus directores.

Nairobi

24 de agosto de 1973

505-1B