

consejo directivo



ORGANIZACION
PANAMERICANA
DE LA SALUD

XVII Reunión

comité regional

ORGANIZACION
MUNDIAL
DE LA SALUD

XIX Reunión



Puerto España
Trinidad y Tabago
Octubre 1967

CD17/14 (Esp.)
5 julio 1967
ORIGINAL: ESPAÑOL

Tema 27 del programa provisional

PROGRAMA DE BECAS

En cumplimiento de la Resolución XV sobre este tema, adoptada por el Comité Ejecutivo en su 56a. reunión, el Director tiene el honor de presentar a la consideración del XVII Consejo Directivo el siguiente informe, el cual abarca todas las fases del programa de becas, aún a riesgo de repetir algunas materias que han sido analizadas en informes anteriores presentados a los cuerpos directivos a partir de 1953.

1. Objetivos del programa

La evolución constante de las ciencias médicas y el progreso alcanzando en la prevención de las enfermedades han dado lugar en casi todos los países a una escasez de trabajadores de la salud, tales como médicos, ingenieros sanitarios, dentistas, veterinarios, enfermeras y personal auxiliar.

El problema de adiestrar a dichos trabajadores varía de un país a otro, según su desarrollo y el nivel de sus instituciones de enseñanza. Los ingentes esfuerzos que realizan los países miembros de la Organización para expandir dichas instituciones, tanto de nivel básico como de postgrado, son todavía insuficientes para satisfacer las necesidades normales de adiestramiento del personal de los servicios de salud y de las instituciones de enseñanza.

Por otra parte, la continua expansión de los servicios nacionales de salud en los mismos países, contribuye a aumentar en forma marcada la demanda de personal técnico, profesional y auxiliar, bien preparado y pone en evidencia al mismo tiempo la escasez del personal docente.

Como consecuencia de esta situación, la mayor parte de los países han tenido que utilizar año a año, en mayor o menor proporción,

la cooperación internacional para apresurar y facilitar el adiestramiento de dicho personal. Es así como el programa de becas de la Organización incrementó en forma significativa, 59%, a partir de 1959 (505 becas) hasta 1966 (854 becas).

De conformidad con los acuerdos adoptados por los cuerpos directivos de la Organización, el programa de becas contribuye en forma planificada al desarrollo técnico, científico y económico-social de los países beneficiados al constituir uno de los medios más eficaces para:

- a) ayudar al fortalecimiento y desarrollo de los servicios nacionales de salud;
- b) fomentar el mejoramiento de las normas de la enseñanza y el adiestramiento en el campo de la medicina y ciencias afines; y
- c) promover la cooperación y el intercambio de informaciones entre las agrupaciones científicas y profesionales que contribuyen al mejoramiento de la salud.

2. Tipos de adiestramiento

Para dar cumplimiento a estos objetivos el programa ofrece las oportunidades y las facilidades necesarias para realizar en el extranjero el estudio y adiestramiento en las materias de salud, medicina y ciencias afines que no es posible realizar en el país de origen. Dichos estudios y adiestramientos se pueden llevar a cabo por medio de:

- a) cursos académicos que permiten obtener un certificado, título o diploma de especialización;
- b) cursos cortos auspiciados por la Organización limitados a una materia específica en relación con algún programa de particular interés para los Gobiernos Miembros y la Organización; y
- c) visitas de observación de mayor o menor extensión a centros de enseñanza y servicios de salud.

3. Prioridades

Las prioridades del programa de becas se adaptan a las necesidades de los países y a la evolución que experimentan permanentemente los problemas de salud. En concordancia con la planificación sistemática del desarrollo económico y social a largo plazo que auspician los respectivos países y la Organización, se procura que las becas formen parte integrante de un programa nacional de salud en ejecución o a punto de iniciarse. Se otorga preferencia, por tanto, a los candidatos

que participan o trabajan en programas que se llevan a cabo con la cooperación de la Organización o que ocupan puestos claves en los servicios de salud. Igualmente tienen alta prioridad las becas destinadas a promover el desarrollo de medios y servicios para la enseñanza universitaria y de postgrado del personal profesional y auxiliar.

Influyen indudablemente en el establecimiento de las prioridades los requerimientos de personal calificado para el mejor desarrollo de los servicios de salud; la inexistencia de medios para el adiestramiento local; la inclusión en el presupuesto nacional de las partidas necesarias que aseguren la utilización del becario a su regreso al país; la seguridad de que el Gobierno respectivo mantendrá el puesto, el goce del sueldo y demás derechos del becario mientras dure su adiestramiento; y, especialmente, la utilización de los servicios de los exbecarios por el país correspondiente.

4. Selección de becarios

La selección de becarios idóneos constituye sin duda alguna el acto de mayor trascendencia de todo el proceso involucrado en la otorgación de una beca. Toda la atención que se pone y los esfuerzos que se hacen a ese respecto son siempre de gran utilidad, pues el éxito del programa de becas depende en gran medida de la forma en que se hace dicha selección. Intervienen en ello en primer lugar los funcionarios gubernamentales, dado que toda solicitud de beca se tramita sólo a petición expresa de los gobiernos miembros por intermedio de las administraciones nacionales de salud o autoridades universitarias, según sea el caso. Sin ese requisito no se acepta ninguna solicitud. Algunos países han establecido dentro de su estructura gubernamental un comité especial de selección de becarios que está integrado por funcionarios del Ministerio de Salud y de las instituciones de enseñanza, así como también por representantes del grupo profesional correspondiente a la calidad de los candidatos a becas. Se ha podido apreciar que en esos países la selección de los candidatos se realiza en mejores condiciones.

Es importante considerar durante el proceso de la selección: la educación básica del postulante y sus calificaciones técnicas y personales; el aprovechamiento de los estudios anteriores; la experiencia que tiene en la materia que desea estudiar (el reglamento de becas exige que tenga dos años de experiencia por lo menos); las posibilidades existentes en el país del candidato para realizar tales estudios; las funciones que desempeña en el momento de solicitar la beca y las que desempeñará al término de ella; y los beneficios que aportarán al país los estudios que realizará.

Es imprescindible tomar en cuenta, asimismo, la edad del postulante (según el reglamento no puede ser superior a 55 años cuando la edad de retiro es 60 años), estado de salud, madurez y estabilidad

emocional, vocación para el trabajo previsto y, especialmente, el conocimiento adecuado del idioma en que se han de realizar los estudios.

Además, el candidato debe tener la capacidad y adaptabilidad necesarias para sacar conclusiones más bien elásticas que rígidas de sus estudios u observaciones, a fin de poder aplicarlas en su país de origen de acuerdo con las condiciones locales y sin pretender duplicar o copiar exactamente lo que ha visto en el extranjero. Debe contar, igualmente, con las condiciones necesarias para participar en todas las actividades que se le asignen en el país de estudio, ya sean estas en relación con su beca o de carácter social, sin quejarse continuamente de las dificultades que se presentan siempre cuando las condiciones de vida, alimentación o cultura son diferentes de las que está acostumbrado.

Se desprende de lo expuesto que la selección de los candidatos a beca tiene una gran repercusión, a la larga, sobre la eficiencia del programa correspondiente e influye sobre la utilización más provechosa del tiempo y del dinero para el Gobierno, el becario y la Organización. Un becario no calificado perjudica en forma manifiesta no sólo la eficiencia del programa sino que también las buenas relaciones que siempre existen entre la Organización que otorga la beca y la institución que recibe al becario.

5. Programación y selección del lugar de estudio

Esta fase del programa de becas es tan importante como la anterior. Se facilita grandemente gracias a la activa cooperación y buena voluntad de las administraciones nacionales de salud y de las instituciones de enseñanza universitaria para recibir y aceptar a los becarios de la Organización, lo cual ha facilitado en forma clara el desarrollo del programa de becas.

Es indispensable, sin embargo, para realizar las gestiones de programación en buenas condiciones y sin atraso, contar con la documentación necesaria que compruebe la competencia y la calidad profesional del postulante. Se requiere para ello copias fotostáticas del diploma profesional y de las calificaciones obtenidas durante los estudios universitarios. En algunas oportunidades se han recibido quejas sobre la dificultad para reunir dicha documentación y se ha dado a entender que se trata de una medida rutinaria y burocrática. No debe olvidarse empero que los establecimientos de enseñanza universitaria, especialmente, exigen siempre tal documentación para verificar si el postulante reúne las condiciones establecidas para el ingreso.

Cuando se trata de becas para estudios académicos las gestiones se realizan directamente ante los centros universitarios. Pero en el caso de becas de observación o bolsas de viaje que implican visitas a servicios gubernamentales, las gestiones se llevan a cabo ante las

administraciones nacionales de salud por intermedio de los Representantes de Países.

El lugar de estudio debe disponer de medios, equipos, servicios y profesores de una categoría tal que estén a la altura del gran esfuerzo que representan los estudios internacionales y en concordancia con las necesidades específicas de cada becario. Se procura en lo posible que los becarios realicen sus estudios en un medio ambiente distinto del que están habituados para que reciban el estímulo de los nuevos conceptos y planes que se desarrollan en él, pero que al mismo tiempo tenga condiciones de vida, problemas de salud e idioma similares a los de su país de origen. Así se facilita la adaptación del becario en el país de estudio y su regreso al país de origen, lo mismo que la interpretación de los nuevos conocimientos adquiridos durante los estudios. De aquí que la mayoría de los becarios realizan sus estudios en países latinoamericanos, y sólo vienen a estudiar a Estados Unidos, Canadá y otros países desarrollados aquellos que tienen la experiencia necesaria para observar lo útil y adecuado para sus países o bien aquellos cuyos estudios sólo se pueden realizar en instituciones muy determinadas.

6. Compromisos inherentes a la adjudicación de becas

La solicitud y la adjudicación de una beca crean responsabilidades y compromisos específicos para el Gobierno respectivo, para la Organización y para el candidato.

El Gobierno debe garantizar que "los estudios a seguir con la beca que se solicita son necesarios para fortalecer el Servicio Nacional de Salud del país" y que "en el caso de concederse la beca, los servicios del candidato (o la candidata) serán utilizados en forma completa en la especialización adquirida en el uso de ella". Asimismo, debe asegurar que "la ausencia del candidato (o la candidata) durante sus estudios en el extranjero no causará perjuicio alguno desde el punto de vista de su situación, derechos de antigüedad, sueldo, pensión y otros derechos análogos" y que "a la expiración de la beca se prevé dar al becario" un empleo.

La Organización proporciona la ayuda financiera para la realización de los estudios y establece el programa respectivo haciendo los preparativos adecuados para que se lleve a cabo con el mayor beneficio posible y en los lugares más apropiados según las necesidades del becario.

El candidato se compromete, por su parte a regresar a su país al final de la beca y a continuar o entrar al servicio de la administración de salud de su país o de una institución técnica aprobada por ella, por lo menos durante los tres años siguientes a haber terminado sus estudios como becario.

Es evidente que el desarrollo normal del programa de becas depende fundamentalmente del cumplimiento de los compromisos que asume cada una de las partes que intervienen en la gestación de una beca, así como también de la cooperación y coordinación que existe entre ellas durante todas las fases del proceso. La Organización y el becario cumplen siempre con sus respectivos compromisos. Sólo un acto indisciplinario de parte del becario o su falta de capacidad para completar los estudios obliga en circunstancias muy excepcionales a cancelar una beca. Es también muy excepcional que el becario se niegue a regresar a su país de origen al término de sus estudios. Los poquísimos casos ocurridos en los últimos ocho años se han debido a "razones políticas" o bien al deseo de obtener una mejor situación económica, la cual está en relación con lo que se denomina "emigración de profesionales".

Algunos Gobiernos, en cambio, no cumplen siempre el compromiso de mantener los sueldos de los becarios y emplearlos a su regreso, sino que suspenden del todo el sueldo respectivo o a veces dan una "ayuda de beca" que por lo general representa una muy pequeña proporción del sueldo. Esta situación como es natural perjudica en forma manifiesta al programa de becas, pues numerosos postulantes rehusan aceptar la beca a última hora cuando ya no es posible encontrarles reemplazantes o bien cuando la aceptan sin percibir el sueldo se exponen a una serie de problemas de orden económico y familiar que afectan en forma desfavorable el resultado de los estudios.

7. Condiciones en que se conceden las becas

La adjudicación de becas se rige por las disposiciones de los manuales de la OMS y de la OPS, cuyo resumen aparece en el folleto informativo sobre becas. Las becas se conceden normalmente por períodos de dos meses a un año. En casos justificados se puede, sin embargo, aumentar o disminuir dichos períodos para ajustarlos a las necesidades específicas de cada becario. El compromiso financiero de la Organización cubre sólo aquellos gastos que tienen relación directa con los estudios, tales como:

- a) el transporte internacional y el de los viajes en el país de estudio;
- b) los derechos de matrícula de los cursos y de las visitas incluídas en el programa de estudio;
- c) un estipendio mensual que se paga en la moneda corriente del país de estudio y cuyo monto varía de un país a otro, según el costo de vida y de acuerdo con normas establecidas por una comisión especial de las Naciones Unidas y que está formada por representantes de todas las agencias especializadas que operan programas de becas;

- d) una asignación para libros, cuyo monto varía según la extensión de la beca y la naturaleza de los estudios; y
- e) una asignación para cubrir el costo por exceso de equipaje cuando la beca tiene una duración superior a dos meses.

8. Estipendios

Los estipendios son de dos clases. Uno que se paga a los becarios que permanecen en un lugar 30 días o menos (estipendio de "viaje") y otro que se paga a aquellos becarios que permanecen más de 30 días en un sólo lugar (estipendio de "residencia"). El estipendio de "viaje" es siempre mayor que el de "residencia" y lo reciben todos los becarios durante el primer mes de la beca puesto que los gastos son mayores en un comienzo mientras se encuentra un lugar para residir. Posteriormente en el segundo mes sólo lo reciben los becarios que han permanecido menos de 30 días en un lugar.

Tal como se expresa en el párrafo precedente, una oficina especial de las Naciones Unidas establece, en conformidad a encuestas especiales que se repiten en forma periódica, el monto de los estipendios que se paga en cada país de estudio y lo incluye en una "escala común de estipendios" a la cual se atienen todos los organismos especializados de las Naciones Unidas que otorgan becas.

Es necesario puntualizar, a este respecto, que el estipendio mensual no tiene carácter de sueldo, ni de honorario: se trata más bien de una asignación para gastos de alojamiento, mantención y concomitantes que se paga al becario mientras realiza sus estudios. De ninguna manera tiene por objeto cubrir los gastos ordinarios del hogar del becario, ni en lo que a éste respecta, ni en cuanto se refiere a su familia y, por lo tanto, no se debe considerar como un sustituto de cualquier sueldo que el becario debe percibir en su propio país. De aquí estriba la importancia de que los Gobiernos mantengan los sueldos de los becarios mientras se encuentran ausentes en el extranjero, puesto que el estipendio mensual sólo permite cubrir gastos de una sola persona.

En varias oportunidades, en reuniones del Consejo Directivo, se ha planteado la posibilidad de establecer diversos tipos o categorías de becas tomando en consideración la posición profesional o académica del candidato; su experiencia profesional; el puesto que desempeña; y el número de familiares a su cargo. Pero todos los organismos internacionales de la familia de las Naciones Unidas se opusieron a dicho sistema aduciendo en forma reiterada las dificultades que implicaría clasificar a los becarios en varias categorías dado que los métodos educacionales, la designación de las funciones, los grados y títulos, varían en forma muy amplia de un país a otro, lo que impediría establecer en forma clara una línea divisoria entre las diferentes categorías. Además, existe la necesidad de mantener procedimientos coordinados y uniformes con todas

las organizaciones internacionales que aportan fondos para becas. Es cierto que existen algunas fundaciones privadas que tienen diversas clases de becas y pagan asignaciones por familia. Es necesario considerar, sin embargo, que dichas fundaciones operan en escala muy limitada y en campos de estudio muy específicos.

Es importante señalar por otra parte que la implementación de una medida para aumentar los fondos destinados a una beca, ya sea para establecer asignaciones familiares u otras, repercutiría, sin duda alguna, sobre todo el programa y haría disminuir el número anual de becas, dado que los fondos del programa son limitados. Es igualmente importante destacar que cualquier recomendación para modificar el sistema y los reglamentos por los cuales se maneja actualmente el programa de becas, tendría que contar previamente con el asentimiento de la Organización Mundial de la Salud y del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, en atención a que muchas de las becas que otorga la Oficina Sanitaria Panamericana se financian con fondos provenientes de esas organizaciones. La no obtención de tal acuerdo provocaría problemas difíciles, pues habría que administrar un programa de becas con dos reglamentos distintos y se presentarían situaciones hasta cierto punto paradójales, como tener dos becarios estudiando en el mismo lugar y las mismas disciplinas con estipendios distintos.

Es por estas razones que se han descartado hasta ahora las sugerencias para establecer diversas categorías de becas e incluir las asignaciones por familia.

9. Notificación de la otorgación de la beca y arreglos de viaje

Una vez confirmado el programa de estudio y cumplidos los trámites pertinentes se procede a otorgar la beca y a notificar al Gobierno respectivo. Al candidato se le envía una carta de instrucciones que contiene el Certificado de Beca y la información concerniente a los estudios a realizar, las condiciones económicas de la beca, la persona a cargo del programa, el itinerario a seguir y la fecha de iniciación del programa de estudios.

Junto con la carta de instrucciones se le envía al becario un folleto informativo sobre el programa de becas y se le indica que obtenga y lleve consigo la información pertinente sobre los problemas de salud de su país a fin de estar en condiciones de darla a conocer a sus profesores y compañeros en el curso de los estudios.

10. Contacto con los becarios

Es comprensible que los becarios tengan con frecuencia problemas no sólo de carácter técnico o administrativo sino que también de adaptación al llegar a un país extranjero cuya cultura y condiciones de vida son a veces muy diferentes de las de su propio país. De aquí que

se mantiene contacto permanente con ellos durante todo el período de los estudios, ya sea por medio de entrevistas personales en la Sede Central o en los lugares de estudio o bien por correspondencia. Las visitas periódicas a los becarios han demostrado ser de gran beneficio para facilitar su adaptación y para prevenir algunos de los problemas que siempre acosan a las personas que viajan al extranjero por primera vez.

Además, se mantiene dicho contacto por medio de los informes que deben presentar cada tres meses para describir las actividades que han desarrollado.

II. Evaluación

Asimismo, con fines de evaluación se mantiene contacto periódico con los exbecarios durante un período no menor de dos años después del término de la beca. Todo becario al terminar sus estudios debe presentar un informe final y posteriormente dos informes adicionales para dar cuenta de las oportunidades que ha tenido para aplicar los conocimientos y el adiestramiento adquiridos en uso de la beca y para informar sobre las funciones que desempeña y la utilización de sus servicios. Los estudios de evaluación se efectúan mediante el cuestionario que debe llenar el becario dos años después de haber disfrutado de la beca y, en algunos países, mediante la entrevista personal.

De lo expuesto se desprende que el desarrollo del programa de becas requiere esfuerzos bastante considerables de parte de las autoridades de los países que eligen y proponen a los postulantes a becas, de los países e instituciones que ofrecen sus medios y servicios para el adiestramiento y preparación de los becarios y del personal a cargo de la administración del programa. El costo de dicho programa ocupa, por otra parte, una proporción muy importante del presupuesto de la Organización. De aquí que existe gran interés en conocer cuales son los resultados que se han obtenido gracias al desarrollo del programa de becas.

Se ha señalado en repetidas ocasiones el valor indudable de la colaboración internacional en la preparación y adiestramiento de ciertas personas que posteriormente utilizarán los conocimientos adquiridos para contribuir al mejoramiento de la salud en su país. La Fundación Rockefeller, que tiene gran experiencia en materia de becas, después de analizar su programa durante un período de 33 años (1917 a 1950) manifestó que "mirando retrospectivamente, pocas actividades de la Fundación parecen tener un valor más duradero y general".

Se ha procurado en numerosas oportunidades señalar con alguna precisión el valor y la utilidad de las becas, pero siempre se ha tropezado con dificultades. Es indudable que la selección de los becarios y la calidad de los estudios que realizan tienen gran repercusión sobre el éxito o el fracaso del programa de becas. Es, sin embargo, el uso

que el becario hace ulteriormente de los conocimientos adquiridos la parte fundamental de la evaluación.

Los informes que deben enviar los exbecarios al cabo de dos años después del término de los estudios, para dar a conocer las actividades desarrolladas y los servicios prestados durante dicho período, han permitido realizar algunos estudios interesantes de los cuales se desprende que la mayoría de los exbecarios utilizan su adiestramiento en forma adecuada. Estos estudios coinciden con uno similar realizado hace algunos años por la Organización Mundial de la Salud. Es necesario señalar, sin embargo, que todos estos estudios se han basado en un número relativamente pequeño de cuestionarios e informes.

Dada la envergadura que ha adquirido el programa, 6.757 becas desde 1954 hasta 1966, se está pensando en intensificar el próximo año los esfuerzos de evaluación por intermedio de entrevistas personales a un número significativo de exbecarios en diversos países. Según la experiencia a ese respecto, sería tal vez el único método eficaz para sacar conclusiones valederas.

12. Coordinación con otras organizaciones

En las Américas existen varias otras organizaciones que conceden becas para fines similares a los de la OPS/OMS. Las más destacadas son la Organización de Estados Americanos, la Agencia del Desarrollo Internacional, la Fundación Rockefeller y la Fundación Kellogg. Como esas organizaciones tienen financiamiento básico que difiere de una a otra y funcionan además con métodos administrativos diferentes no ha sido posible hasta ahora lograr la uniformidad en los procedimientos sobre becas. No obstante, por medio del Centro de Información sobre Educación Médica, que fue establecido a iniciativa de la Oficina en 1952, se intercambia informaciones sobre muchos problemas relativos a becas y se ha podido evitar hasta cierto punto algunas duplicaciones.

Se mantiene, asimismo, desde varios años una estrecha relación y colaboración con el programa de becas de la Organización de Estados Americanos al cual se le presta asesoría técnica, por medio de un Comité Especial, en todos aquellos aspectos relacionados con estudios sobre salud.

Además, algunos Gobiernos Miembros que han desarrollado programas de becas propios, como por ejemplo el Gobierno de Venezuela, reciben también asesoría técnica en forma permanente.

13. Consideraciones generales

Del presente informe se desprende claramente que el programa de becas constituye una parte grande e importante de la labor de la Organización, que abarca numerosos campos de actividad y que su

funcionamiento se complica a veces debido al número de problemas que es necesario coordinar y relacionar, y, especialmente, porque todas sus actividades se refieren esencialmente a individuos. A pesar de que en numerosas oportunidades varios candidatos a becas expresan planes y deseos de adiestramiento bastante similares, no siempre es posible, sin embargo, preparar un programa igual para todos ellos. Sería obvio señalar la enorme variación que presentan los becarios en cuanto a personalidad, preocupación por la comodidad individual, gustos y anti-patías, capacidad de independencia y adaptabilidad a otros ambientes o países. Aún en los casos más simples hay un sinfín de detalles a resolver con cada becario.

Mediante la participación activa y los esfuerzos mutuos de todos los que toman parte en el desarrollo del programa de becas, los problemas graves que se han presentado han sido escasísimos. Cada uno de los becarios que sale al extranjero para realizar sus estudios persigue, sin duda, una formación adecuada para sus actividades futuras y éxito en sus estudios. Pero se incorpora al mismo tiempo al número siempre creciente de hombres y mujeres que a lo largo del mundo están adquiriendo en esa forma una experiencia y conocimiento personal y directo de la humanidad.