



**Junta Ejecutiva
del Programa de las
Naciones Unidas para
el Desarrollo y del
Fondo de Población de
las Naciones Unidas**

Distr.
GENERAL

DP/FPA/CP/148
17 de febrero de 1995
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Segundo período ordinario de sesiones de 1995
Nueva York, 3 a 7 de abril de 1995
Tema 2 del programa provisional
FNUAP

FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

PROYECTOS Y PROGRAMAS PROPUESTOS

Recomendación de la Directora Ejecutiva
Asistencia al Gobierno de Benin
Apoyo a un programa amplio de población

Asistencia propuesta de FNUAP: 89

Valor estimado de la
contribución del Gobierno: Por determinarse

Duración: Cuatro años

Fecha de iniciación prevista: Enero de 1995

Organismo de ejecución: Gobierno de Benin
Naciones Unidas y organizaciones de las
Naciones Unidas
Organizaciones no gubernamentales nacionales
e internacionales

Organismo gubernamental de
coordinación: Ministerio de Planificación y Reestructuración
Económicas

Benin

Datos demográficos

Población (en miles)		Variación media anual (en miles)	
Total	5 409	Aumento de la población	171
Hombres	2 674	Nacimientos	267
Mujeres	2 735	Defunciones	96
Tasa de masculinidad (número de varones por 100 mujeres)	97,8	Migración neta	0
Población urbana	1 691	Tasa de crecimiento anual de la población total (porcentaje)	2,94
Población rural	3 718	Urbana	4,55
Porcentaje de la población urbana	31,3	Rural	2,16
Población en el año 2000 (en miles)	6 266	Tasa bruta de natalidad (/1.000)	45,8
Grupos funcionales de edades (porcentajes)		19,6	Tasa bruta de mortalidad (/1.000)
Niños 0 a 4 años	19,6	27,8	Tasa neta de migración (/1.000)
5 a 14 años	27,8	18,4	0,0
Jóvenes 15 a 24 años	18,4	Tasa total de fecundidad (por mujer)	6,60
Personas de edad 60 años a más	4,5	Porcentaje de utilización de contraceptivos (% para edades de 15 a 44 años)	9
65 años o más	2,6	Tasa bruta de reproducción (por mujer)	3,25
Porcentaje de mujeres de 15 a 49 años de edad	43,4	Tasa neta de reproducción (por mujer)	2,35
Edad media (años)	16,3	Tasa de mortalidad infantil (por 1.000)	79
Índices de dependencia: total	101,1	Tasa de mortalidad materna (por 1.000)
Personas a cargo (por 100) 0 a 14 años	95,3	Esperanza de vida al nacer	
65 años a más	5,7	Varones	47,2
Densidad de la población que vive de la agricultura (por hectárea de tierra cultivable)	1,5	Mujeres	50,6
Densidad de población (por km ²)	46	Ambos sexos	48,9
		PNB per cápita (en dólares EE.UU., 1990)	410

Fuentes: Los datos sobre la densidad de población en las tierras cultivables se han tomado de El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación, 1991, publicado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación; el producto nacional bruto per cápita: Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1993. Las cifras sobre la población, la distribución de la población total por sexos y por grupos de edades, los indicadores de edad, la población urbana y rural y la densidad de población (por km²) corresponden al año 1995; las cifras sobre la variación media anual, la tasa de variación anual y las tasas de fecundidad y mortalidad son promedios quinquenales correspondientes al período de 1990-1995. Estos datos se han tomado de la publicación World Population Prospects: The 1992 Revision, de la División de Población del Departamento de Información Económica y Social y Análisis de Políticas de las Naciones Unidas. Las cifras sobre la variación media anual son de World Urbanization Prospects: The 1994 Revision, y son promedios quinquenales del período 1990-1995. Las cifras sobre frecuencia del uso de anticonceptivos corresponden a mujeres casadas de 15 a 44 años de edad. Ambas cifras se han extraído del cuadro 5 de la Situación de la mujer en el mundo 1970-1990: Tendencias y estadísticas, Nueva York, Naciones Unidas, 1991 (ST/ESA/STAT/SER.K.8). Los dos puntos (..) indican la ausencia de datos.

I. RESUMEN

1. El Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) se propone prestar apoyo a un programa amplio de población por un monto de 10 millones de dólares, con cargo a los recursos ordinarios del Fondo, durante un período de cuatro años contados a partir de enero de 1995, para ayudar al Gobierno de Benin a lograr sus objetivos en materia de población y desarrollo. Este sería el cuarto programa para el país de Benin.
2. El programa propuesto para 1995-1998 se basa en: a) los objetivos y las estrategias del Gobierno tal como se esbozan en el Marco de Política Económica para 1994-1996; b) las recomendaciones de la misión de examen del programa y desarrollo de estrategias que visitó al país en mayo y junio de 1994; c) la experiencia adquirida durante la ejecución de los tres programas previos de asistencia; d) las recomendaciones del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo; y e) las extensas consultas y conversaciones mantenidas con funcionarios superiores de los ministerios competentes y representantes de otros organismos y organizaciones de las Naciones Unidas, en especial del PNUD, y de donantes multilaterales y bilaterales y organizaciones no gubernamentales. El programa propuesto se ha proyectado para complementar y suplementar las actividades nacionales en materia de población.
3. Benin es un país pequeño, con unos 115.000 kilómetros cuadrados de superficie y una población de 5,4 millones de habitantes. Si la tasa anual de crecimiento demográfico (2,9%) continúa, los habitantes en el año 2025 serán 16 millones. Benin es uno de los países más pobres del mundo: su ingreso anual por habitante es de 410 dólares. Otros indicadores económicos y sociales son también deficientes, en especial el porcentaje de analfabetos adultos (71,4%). El Gobierno ha iniciado un programa de ajuste estructural, pero aún no se han llegado a sentir los beneficios esperados.
4. En materia de asistencia en los sectores de la salud y la población Benin se beneficia con programas de un gran número de organizaciones y organismos de las Naciones Unidas y varios donantes bilaterales importantes. El propuesto programa de asistencia del FNUAP, en combinación con esos otros recursos, podría ser tener un verdadero impacto sobre el bienestar de la familia y la tasa de crecimiento demográfico a su finalización, si se logran superar algunas importantes problemas. Los dos más fundamentales han sido la ausencia de una coordinación entre los principales donantes y la falta de consagración del Gobierno (no existe, por ejemplo, una política demográfica nacional). El programa propuesto se ha proyectado para resolver esos problemas.
5. El propuesto programa del FNUAP se propone fundamentalmente mejorar los servicios de salud genésica y planificación de la familia en el contexto del sistema de atención primaria de la salud. Las tareas estarán apoyadas y serán fortalecidas por actividades apropiadas de información, educación y comunicación, con la reunión y el análisis de datos pertinentes y por la investigación operacional que convenga. Una importante actividad conexas será la preparación de una política nacional para mejorar el papel y la situación de la mujer.

/...

6. Los objetivos inmediatos del programa serían contribuir a una reducción de las tasas de mortalidad y morbilidad de madres y niños y aumentar para 1998 la frecuencia del uso de anticonceptivos modernos del nivel porcentual actual, que se calcula en 2,5%, a 4% en toda la nación y a 9% en las zonas urbanas. (Véanse en la pág. 2 los cálculos de las Naciones Unidas, que indican una frecuencia de uso de anticonceptivos ligeramente superior). Esto se lograría mediante la consolidación de la prestación de servicios de planificación de la familia en 120 centros sanitarios a los que actualmente presta apoyo el FNUAP y el establecimiento de servicios de información a las zonas rurales en las seis regiones administrativas del país.

7. Otros objetivos serían asegurar una institucionalización eficaz del programa de educación demográfica y educación sobre la vida en familia en todos los niveles del sistema de enseñanza, así como en las instituciones privadas de enseñanza, prestar apoyo a los programas orientados hacia la acción en el sector de la mujer, la población y el desarrollo proyectados para fomentar una paternidad responsable y crear una conciencia sobre otras cuestiones relacionadas con la higiene de la reproducción (incluida la planificación de la familia). El programa propuesto se ha diseñado para mejorar la colaboración entre todos los donantes en la esfera de la salud y la población y para promover, en la medida de lo posible, la ejecución nacional de actividades demográficas mediante la capacitación adecuada de personal nacional y el empleo de expertos del país, con apoyo técnico proporcionado por el equipo de apoyo a los programas por países del FNUAP, con sede en Dakar (Senegal).

II. ANTECEDENTES

8. Las tendencias demográficas. De acuerdo con el censo demográfico de 1992 la población total de Benin era de 4,9 millones de habitantes (más de 51% de los habitantes son mujeres, y aproximadamente 48,5% de éstas tienen menos de quince años de edad). (Véase en la página 2 la lista de datos demográficos correspondiente a las últimas estimaciones de las Naciones Unidas). Con la actual tasa de crecimiento demográfico la población de Benin se duplicará en 20 años y para 2025 llegará a unos 16 millones de habitantes. La población está distribuida en forma despareja: 60% ocupa la región del litoral, que tiene solamente 10% de todo el territorio nacional. La población está concentrada particularmente en tres ciudades importantes de la costa: Cotonú, Porto-Novu y Ujda. Entre 1979 y 1992, de acuerdo con el censo, la proporción de la población que vivía en las zonas urbanas aumentó de 26,5 a 36% debido principalmente al empeoramiento de las condiciones económicas y sociales en las zonas rurales.

9. Los factores sociales y económicos. Entre 1974 y 1982, la economía de Benin pasó por un período de firme control y fuerte intervencionismo estatales. Al comenzar el primer programa de ajuste estructural en junio de 1989 la política económica del Gobierno se centró en la reducción del papel del sector público, el mantenimiento de un presupuesto equilibrado, el fomento del desarrollo del sector privado y el establecimiento de un plan rotativo trienal de inversiones. A pesar de ello, las expectativas populares de un mejoramiento del nivel de vida después del regreso a una democracia multipartidaria aún no se han hecho realidad, principalmente debido a que los cambios institucionales requeridos no han sido aún efectuados. La situación socioeconómica del país se ha visto adicionalmente complicada por las medidas de ajuste externo adoptadas

/...

por el gobierno después del 50% de devaluación del franco de la Comunidad Francesa Africana ocurrida en enero de 1994.

10. Con un producto nacional bruto por habitante de 410 dólares en 1992, Benin es uno de los países más pobres del mundo. La tasa de analfabetismo de población adulta sigue siendo elevada (71,4% en 1992) y las barreras socio culturales que se oponen al mejoramiento de la situación de la mujer y de la enseñanza de las niñas aún subsiste. En 1990 sólo 50% de los niños en edad escolar (de los cuales 32% son niñas) asistieron a la escuela primaria. La tendencia hacia el empeoramiento de las asignaciones presupuestarias, en especial para las actividades en el sector social, ha provocado una reducción de las tasas de matriculación escolar en los tres niveles del sistema de educación.

11. Aunque constituya la mayoría dentro de la fuerza de trabajo del sector rural y el sector no estructurado y a pesar de desempeñar un importante papel social y económico, la mujer sigue ocupando una situación en desventaja y sólo 1,2% de la población femenina participa en el sector estructurado de la economía. La igualdad entre hombres y mujeres, aunque sea reconocida por la Constitución, aún debe convertirse en realidad en la vida cotidiana. A pesar de ello la Comisión Nacional para la Integración de la Mujer en el Proceso de Desarrollo, fundada en febrero de 1994, está realizando esfuerzos encomiables para establecer y ejecutar una estrategia nacional de mejoramiento de la condición de la mujer. La reciente adopción de un Código de Familia se ha proyectado para facilitar el mejoramiento de la mujer y su integración en el proceso de desarrollo. Una reciente decisión gubernamental, por la que se ofrece educación libre de cargo a las niñas de las zonas rurales, incrementará sin duda su matriculación escolar.

12. Los indicadores de la atención de la salud. Las autoridades de Benin considera el acceso a los servicios de salud con carácter de prioridad. El Gobierno considera que la atención primaria de la salud es la principal estrategia para lograr el objetivo de "Salud para todos". Con tal finalidad se ha creado recientemente el sistema de servicios sanitarios periféricos para supervisar y coordinar los servicios de salud preventivos, curativos y promocionales a nivel de distrito y de comunidad y para prestar servicios como primer nivel de consulta entre todos los niveles del sistema de atención de la salud.

13. La política del Gobierno consiste en proporcionar servicios integrados de salud genésica y planificación de la familia en el Centro Hospitalaria de la Universidad, en Cotonú, en los cuatro centros hospitalarios provinciales, y en los 84 centros sanitarios de distrito, 285 centros sanitarios comunales y 371 puestos sanitarios de aldea. En el sector privado los servicios sanitarios se ofrecieron en 1993 en 13 hospitales o policlínicas, 46 centros de cirugía, 56 clínicas de maternidad y 47 centros sanitarios para la atención de enfermos. Además, en diversas partes del país hay centros sanitarios de organizaciones no gubernamentales (en especial de misioneros).

14. A pesar de las reformas sectoriales introducidas desde 1989 por el Gobierno para mejorar los servicios sanitarios, la calidad y la eficacia de éstos siguen siendo deficientes. La situación sanitaria en Benin se caracteriza por lo endémico de las enfermedades infecciosas y parasitarias (paludismo, diarreas, gastroenteritis). El número de casos declarados de VIH/SIDA (predominantemente

/...

entre prostitutas y mujeres de 15 a 49 años de edad) era en 1993 de 566, en comparación con 218 en 1992. En 1992 se observaron 9.865 casos de enfermedades venéreas, en su mayoría en las provincias de Uemé y Borgu.

15. La malnutrición afecta a 35% de los niños de menos de 5 años de edad. La tasa bruta de mortalidad es elevada y es de 16,4 por 1.000 habitantes. La mortalidad infantil y la de niños de menos de 5 años de edad, que son los componentes principales de la mortalidad general, eran también comparativamente elevadas (en 1990 la cifra combinada era de 149 muertes por cada 1.000 nacidos vivos). La mortalidad derivada de la maternidad es de 260 por 100.000 nacidos vivos en los hospitales, pero se calcula que el promedio nacional es de 800 por 100.000 nacidos vivos. Sólo 34% de los partos cuenta con asistencia de personal sanitario. La frecuencia del aborto inducido está aumentando rápidamente y se informa que es responsable por 33% de las muertes derivadas de la maternidad.

16. El acceso público a servicios modernos de salud sigue limitado a aproximadamente 50% de la población total. Entre 1992 y 1993 el porcentaje de la población que recurrió a los servicios de curanderos tradicionales aumentó de 25 a 33% debido esencialmente al costo prohibitivo de los modernos servicios de salud. Con un promedio de un médico por cada 14.768 habitantes en toda la nación (un médico por cada 39.000 habitantes en el norte del país), una partera por cada 10.530 habitantes y una enfermera por cada 3.447 habitantes (en 1992), las normas del sistema de atención de la salud de Benin están considerablemente por debajo de las fijadas por la Organización Mundial de la Salud (OMS) para la prestación de servicios sanitarios. La infraestructura sanitaria se enfrenta a problemas debidos no sólo a recursos financieros inadecuados sino también a una capacidad administrativa deficiente y una mala calidad de los servicios.

17. Además de las dependencias sanitarias del Gobierno, proporcionan también servicios de planificación de la familia el sector privado y dos clínicas urbanas en Cotonú y Porto Novo de la Asociación de Benin para la Promoción de la Planificación de la Familia, filial local de la Federación Internacional de Planificación de la Familia. A pesar de la multiplicidad de recursos financieros, materiales y técnicos proporcionados por los donantes para los servicios de planificación en los últimos dos decenios, la tasa de utilización de anticonceptivos, cuyo valor jamás se determinó en forma científica, ha permanecido entre 1 y 2,5%.

18. Los factores que se oponen a la aceptación y la práctica de la planificación de la familia son variados y numerosos y van desde la falta de recursos y la deficiente capacidad de administración y ejecución, hasta la falta de un documento amplio sobre una política de planificación de familia. Pueden mencionarse otros factores, como la ineficiente coordinación de las actividades entre sectores, la defectuosa integración de la planificación de la familia con los servicios de atención materno-infantil, la prestación de servicios anticonceptivos sin carácter confidencial, la mala colaboración entre el Gobierno y las organizaciones no gubernamentales, la subsistencia de una ley colonial francesa que data de 1920 que prohíbe el uso de anticonceptivos, la necesidad de obtener el consentimiento del marido como condición previa para prestar servicios de planificación de la familia a las mujeres casadas, la oposición religiosa (en especial la islámica) y la actitud a favor de la natalidad inherente a la sociedad de Benin. Sin embargo el Gobierno ha adoptado una actitud de "laissez-faire" respecto de la prestación de servicios de

/...

planificación de la familia y la entrega de información al respecto. Se están adoptando medidas para derogar la ley francesa de 1920 y formular una declaración que legalice servicios e información de planificación de la familia, una medida que permitiría integrar con mayor eficacia éstos servicios en los de salud maternoinfantil prestados en la actualidad.

19. El Gobierno tiene clara conciencia de la relación mutua entre la dinámica demográfica y el desarrollo sostenible, lo que se ha visto reflejado en los sucesivos planes nacionales de desarrollo y más recientemente en los documentos preparados para la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. El establecimiento en 1989 de una Dependencia de Planificación Demográfica en el Ministerio de Planificación y la creación en 1991 de un Ministerio para el Medio Ambiente, la Urbanización y la Vivienda son pruebas adicionales de esta concienciación. En 1992 se preparó un Plan de Acción para el Medio Ambiente que incluye siete programas orientados hacia la acción financiados por el Banco Mundial y el PNUD.

III. EXAMEN DE LA ASISTENCIA PRESTADA POR EL FNUAP Y OTRAS ORGANIZACIONES HASTA LA FECHA

20. La asistencia del FNUAP a Benin comenzó en 1972 con ayuda preparatoria para el primer censo de población y vivienda. Durante 1981 y 1982 se asignaron fondos adicionales por valor de 1,4 millones de dólares para asistir a actividades de atención de salud maternoinfantil y planificación de la familia. El primer programa amplio de asistencia para actividades demográficas se aprobó en 1983 por valor de 2,4 millones para cuatro años. El segundo programa del país se aprobó para el período quinquenal de 1988 a 1992 con el objetivo general de institucionalizar las políticas sobre población e introducir las variables demográficas en los planes nacionales de desarrollo. Los gastos alcanzaron a 4,2 millones de dólares, en comparación con un importe originalmente aprobado de 4,0 millones de dólares. De 1992 a 1994 se ejecutó un tercer programa. Más de 50% del monto de 4,6 millones de dólares aprobados del programa está asignado a los sectores de la salud maternoinfantil, la planificación de la familia y las actividades de información, educación y comunicación. Se calcula que el la tasa porcentual de ejecución del programa es 77%.

21. La asistencia del FNUAP ha contribuido a concienciar a los funcionarios gubernamentales y los líderes de la opinión sobre las cuestiones de población, proporcionado datos demográficos básicos para la planificación del desarrollo, fortalecido la capacidad nacional para realizar actividades en la esfera de la población y facilitado la creación de infraestructuras para la promoción de las actividades a favor de la mujer.

22. A pesar de estos logros, la ejecución del programa asistido por el FNUAP en Benin se ha visto entorpecida por una infraestructura inadecuada, una mala o ineficiente colaboración entre organismos, el recurso inadecuado a los conocimientos especializados y servicios operacionales de las organizaciones no gubernamentales (en especial la Asociación de Benin para la Promoción de la Planificación de la Familia), la insuficiente concienciación entre los encargados de la adopción de políticas y decisiones sobre la mutua relación entre la población y el proceso de desarrollo, la deficiente capacitación del personal nacional para realizar los trabajos y una gestión general incompetente.

/...

La salud de la madre y el niño y la planificación de la familia

23. El apoyo del FNUAP a las actividades de salud maternoinfantil y planificación de la familia datan de 1981, cuando se donaron 2,35 millones de dólares para actividades de promoción del espaciamiento de los nacimientos. La asistencia se ha continuado hasta la actualidad para ayudar al Gobierno a fortalecer los servicios de salud maternoinfantil y planificación de la familia, formular y ejecutar una política y una estrategia nacionales de planificación de la familia y proporcionar anticonceptivos.

24. La asistencia de FNUAP ha facilitado la capacitación de personal sanitario, la renovación de 250 centros sanitarios y la entrega de anticonceptivos y equipos médicos a estos centros, fortalecido el centro nacional de remisión y rehabilitado ocho centros de planificación de la familia, la preparación de un documento sobre política nacional de planificación de la familia (que aún no ha sido oficialmente aprobado) y de material de información, educación y comunicación para actividades de promoción de la planificación de la familia. También se creó recientemente una División de Salud de la Familia en el Ministerio de Salud Pública, con la responsabilidad de concebir, desarrollar y coordinar en Benin las actividades para la salud de la familia, incluidas las de planificación de la familia.

25. A pesar de los progresos logrados, las condiciones básicas para alcanzar los objetivos en este sector aún no han sido bien establecidas. Durante los dos primeros programas asistidos por el FNUAP se hizo demasiado hincapié en la salud maternoinfantil en relación con la planificación de la familia. Las modalidades de la colaboración entre el Ministerio de Salud Pública y las organizaciones no gubernamentales pertinentes, en especial la Asociación de Benin para la Promoción de la Planificación de la Familia, no han sido claramente definidas. Esta situación ha dado lugar a una evitable duplicación de tareas y servicios. Otros impedimentos derivan de las inadecuadas asignaciones presupuestarias a las actividades del sector de la salud y de la deficiente coordinación de las actividades de los diversos donantes.

La información, la educación y la comunicación

26. La introducción de la educación demográfica y la educación para la vida en familia en el sistema escolar oficial comenzó en 1984 con asistencia del FNUAP sobre una base experimental. Las actividades emprendidas en tres fases entre 1984 y 1994 han permitido formular una estrategia adecuada sobre tareas relacionadas entre sí para la preparación de cursos de estudio, la producción de materiales didácticos, la capacitación de instructores y maestros y la sensibilización de los directores de escuela y los responsables de revisar los cursos escolares. El programa, que se está extendiendo a todo el sistema escolar del país, entraña en la actualidad la participación de 500 escuelas primarias sobre un total de los 2.736, 80 escuelas secundarias sobre un total de 156, y la capacitación en el servicio de 21% de los maestros de escuelas primarias y 40% de los profesores de escuelas secundarias.

27. Varias deficiencias han dificultado la ejecución del programa de educación demográfica y el programa de educación sobre la vida en familia, entre ellos la débil institucionalización del programa, la carencia de un sistema de vigilancia y evaluación continuas y los cambios constantes en el núcleo central del

/...

personal administrativo del programa. Además, no ha habido prácticamente coordinación entre los programas asistidos por el FNUAP y otros programas similares con asistencia de otras organizaciones como la FAO y el UNICEF. Además, el programa de educación demográfica y de educación sobre la vida en familia abarca solamente a los estudiantes de las escuelas públicas, no a los de las instituciones privadas.

28. En el sector no oficial de las comunicaciones, el FNUAP comenzó a apoyar en 1989 las actividades orientadas hacia la promoción de la comunicación en materia de población en las zonas rurales. Estas actividades tenían por fin sensibilizar a las personas recientemente alfabetizadas, capacitar a los periodistas en los conceptos de la demografía y crear centros piloto para la producción de panfletos y otros materiales de promoción. La ejecución de estas actividades se vio obstaculizada por la debilidad del marco institucional, la falta de una clara estrategia nacional sobre la comunicación demográfica y la fijación de objetivos demasiado ambiciosos. Los principales logros alcanzados hasta la fecha son la capacitación de 29 técnicos en la introducción de la enseñanza sobre población en cursos de enseñanza posteriores a la alfabetización y la formación de 18 periodistas en técnicas de información y comunicación relacionadas con la población. Además se ha producido audiocintas grabadas para ser transmitidas por radiofonía en las zonas rurales y se ha publicado un manual de capacitación.

La reunión y el análisis de datos

29. La asistencia del FNUAP ha permitido al Gobierno de Benin ejecutar dos censos de población y vivienda en 1979 y 1992. Los resultados del censo de 1992 se ha publicado y se ha distribuido entre los usuarios nacionales y los asociados para el desarrollo. El FNUAP también ha prestado apoyo a la fase piloto de un proyecto de registro civil iniciado en 1989. Si bien se había esperado que el proyecto mejorara el sistema de registro civil en tres de las seis provincias del país, el proyecto debió suspenderse en 1990 como resultado de la situación sociopolítica reinante en el país.

La formulación de políticas demográficas

30. En 1988 el FNUAP proporcionó asistencia para la creación de una Dependencia de Planificación Demográfica en el Ministerio de Planificación. La capacidad institucional de la Dependencia se ha fortalecido mediante giras de estudio y capacitación de largo plazo en el exterior. Las investigaciones relacionadas con la formulación de una política demográfica y la integración de las variables demográficas en los planes de desarrollo se llevó a cabo en colaboración con el Centro de Capacitación e Investigaciones en Materia de Población de la Universidad Nacional de Benin. Se han logrado progresos en la preparación de un documento sobre una política demográfica nacional.

31. La ejecución del proyecto se ha visto restringida por la ineficiente coordinación entre las instituciones involucradas en actividades en materia de población, un hecho que se debe en parte a que el coordinador nacional de las actividades demográficas no ha estado disponible sobre la base de jornada completa y en parte a las huelgas en el sector público y a la falta de personal, así como a la inexperiencia y a los frecuentes cambios del personal de la Dependencia de Planificación Demográfica.

/...

La dinámica demográfica

32. El apoyo dado por el FNUAP al Centro de Capacitación e Investigaciones en Materia de Población de la Universidad Nacional de Benin ha permitido la capacitación de 24 técnicos superiores y dos candidatos al doctorado. El Centro ha publicado dos importantes estudios y en la actualidad está llevando a cabo investigaciones sobre las opiniones y el comportamiento de las parejas que viven en Cotonú en relación con la planificación de la familia y la salud de los niños.

33. El éxito a largo plazo de las actividades en este sector podría verse obstaculizado por los limitados recursos financieros de la universidad. Además, no existe un mecanismo para coordinar las actividades del Centro con las de otras instituciones nacionales de investigación que se ocupan de cuestiones relacionadas con la población en Benin.

La mujer, la población y el desarrollo

34. En 1988, el FNUAP aprobó la prestación de asistencia para la capacitación de grupos y cooperativas de mujeres en la administración de actividades generadoras de ingresos y de otras actividades femeninas para el desarrollo. El proyecto no logró alcanzar totalmente sus objetivos, sin embargo, debido a la disolución inesperada del organismo ejecutor en marzo de 1990. Las actividades realizadas consistieron en cursos prácticos para 36 instructores para facilitar la elaboración de una estrategia para proyectos y en visitas sobre el terreno para determinar las actividades en curso en las asociaciones femeninas. La asistencia del FNUAP se reanudó en 1994 con ayuda a la Comisión Nacional para la Integración de la Mujer en el Proceso de Desarrollo para que se preparara para la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, que se celebrará en Beijing en septiembre de 1995, y para que formulara una política nacional sobre la mujer y el desarrollo, con planes de acción pertinentes. Otras actividades para la mujer en el desarrollo, como la capacitación en administración, el empleo de una tecnología adecuada y la reducción del analfabetismo entre las niñas han sido financiadas por diversos organismos y organizaciones de las Naciones Unidas.

Otra asistencia del exterior

35. Gran parte de la asistencia internacional prestada a Benin se ha centrado en la atención de la salud y, en menor grado, en la protección del medio ambiente. Ambos sectores de actividad entrañan consecuencias en la esfera de la población. El Banco Mundial, en colaboración con la organización Coopération Suisse, ha proporcionado ayuda por un total de 29 millones de dólares para colaborar en el desarrollo de servicios sanitarios en sectores como los de la ordenación de los recursos, la reforma del sistema farmacéutico nacional, la institucionalización de los servicios de salud materno-infantil y planificación de la familia y la prevención del SIDA. El PNUD ha prestado apoyo, entre otras cosas, a unas 15 clínicas piloto de base comunitaria en zonas urbana con servicios insuficientes y ha proporcionado asistencia para producir material de capacitación para el personal sanitario. El programa de asistencia del UNICEF, por 21 millones de dólares, incluye numerosas actividades relacionadas con la salud, como la enseñanza sanitaria en las escuelas primarias y los programas para una maternidad sin riesgos. El programa anterior del UNICEF (1990-1994) había prestado apoyo al Programa Ampliado de Inmunización y promovido la

/...

atención primaria de la salud. La OMS ha preparado un programa de capacitación de personal sanitario y también proporciona ayuda a la construcción de clínicas para cooperativas y colabora con el Centro Hospitalario de la Universidad en la esfera de la reproducción humana.

36. La Unión Europea asiste en la construcción y el equipamiento de hospitales en tres ciudades. La organización Coopération Française ha prestado asistencia técnica para mejorar la administración en el sector sanitario y ayudar a establecer un sistema de datos sanitarios. También ha entregado equipos, proporcionado capacitación y apoyado actividades de lucha contra el paludismo, el SIDA y otras enfermedades endémicas. La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) ha prestado apoyo a su vez a dos clínicas urbanas en Cotonú y Porto-Novo administradas por la Asociación de Benin para la Promoción de la Planificación de la Familia y proporcionado fondos para una investigación operacional sobre la situación de los servicios de planificación de la familia en Benin, que se realizó en julio y agosto de 1994. El Gobierno de Alemania ha dado ayuda para construir, renovar y equipar instalaciones sanitarias, así como para mejorar los servicios de planificación de la familia y capacitar personal sanitario en 10 subdistritos.

37. La Federación Internacional para la Planificación de la Familia es la única organización no gubernamental que presta asistencia sustancial para actividades en materia de población. Desde 1972 proporciona fondos a la Asociación de Benin para la Promoción de la Planificación de la Familia para la ejecución de actividades de información, educación y comunicación y la compra de anticonceptivos.

IV. PROGRAMAS PROPUESTO PARA 1995-1998

38. En la planificación y ejecución de actividades, el programa propuesto por el FNUAP haría particularmente hincapié en las de información, educación y comunicación, con el fin de crear las condiciones necesarias para facilitar un cambio de actitud hacia los servicios de salud genésica y planificación de la familia y, en consecuencia, incrementar la demanda por dichos servicios. A cada uno de sus sectores nucleares del programa del FNUAP se han incorporado actividades de investigación operacional que estarían estrechamente coordinadas y cuyos resultados se utilizarían para un desarrollo adicional de cada sector del programa. Las conclusiones se pondrían también a disposición de los encargados de las actividades de evaluación del programa. El programa de información, educación y comunicación estaría orientado hacia los políticos, los encargados de la toma de decisiones y los planificadores del desarrollo, así como hacia los directores de los programas y los beneficiarios.

39. Todas las actividades que se realicen en virtud del programa propuesto, al igual que en todas las actividades que reciben asistencia del FNUAP, se emprenderían de conformidad con los principios y objetivos del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, que hizo suyo la Asamblea General por resolución 49/128 y que sostienen lo siguiente: que los seres humanos son elemento central del desarrollo sostenible (principio 2 del Programa de Acción); que los objetivos y las políticas de población son parte integrante del desarrollo social, económico y cultural, cuyo principal objetivo es mejorar la calidad de la vida de todas las personas

/...

(principio 5); que promover la equidad y la igualdad de los sexos y los derechos de la mujer, así como eliminar la violencia de todo tipo contra la mujer y asegurarse de que sea ella quien controle su propia fecundidad, son la piedra angular de los programas de la población y el desarrollo (principio 4); que todas las parejas y todas las personas tienen el derecho fundamental de decidir libre y responsablemente el número y el espaciamiento de sus hijos y de disponer de la información, la educación y los medios necesarios para poder hacerlo (principio 8); que los programas de atención de la salud reproductiva deberían proporcionar los más amplios servicios posibles sin ningún tipo de coacción (principio 8); que el principio de la libre elección basada en una buena información es indispensable para el éxito a largo plazo de los programas de planificación de la familia; que no puede haber ninguna forma de coacción; que los objetivos fundamentales de planificación de la familia deberían definirse en función de las necesidades insatisfechas de información y servicio y que los objetivos demográficos, aunque sean un propósito legítimo de las estrategias estatales de desarrollo, no deberían imponerse a los proveedores de servicio de planificación de la familia en forma de metas o de cuotas para conseguir clientes (capítulo VII, párrafo 12 del Programa de Acción).

La salud genésica y la planificación de la familia

40. A partir de 1995 el Gobierno ha adoptado en la organización y ejecución de las actividades del sector sanitario criterios basados en la salud genésica y la maternidad sin riesgos, tal como se establecen en el Marco de Política Económica para 1994-1996. El Marco contiene el Programa Nacional de Salud Materno-infantil, Planificación de la Familia y Nutrición, cuyos objetivos son, entre otros, reducir la mortalidad y morbilidad infantiles y la derivada de la maternidad, ofrecer servicios para el espaciamiento de los nacimientos por intermedio del sistema de atención de la salud y preparar a los adolescentes para una paternidad responsable. Esto requerirá una estrecha colaboración con algunas organizaciones no gubernamentales, así como con los dos centros sanitarios universitarios de Cotonú. El programa propuesto por el FNUAP, en consecuencia, prevé el fortalecimiento de una de las principales organizaciones no gubernamentales, la Asociación de Benin para la Promoción de la Planificación de la Familia, para que pueda participar con eficacia en los servicios clínicos y de información para la planificación de la familia, en especial en las zonas rurales.

41. Un objetivo principal del propuesto programa es reformular y posteriormente ejecutar un programa nacional de atención de la salud genésica y planificación de la familia, que incluiría la definición del concepto, el contenido y las normas para integrar los servicios de salud genésica con los de planificación de la familia y con las actividades para una maternidad sin riesgos. La asistencia del FNUAP contribuiría a consolidar el apoyo a la renovación y el equipamiento de 120 centros sanitarios, así como para suministrarles anticonceptivos.

42. Con el fin de lograr los objetivos propuestos será necesario fortalecer al Ministerio de Salud Pública mediante la preparación de módulos de capacitación, así como cursos de capacitación y repaso para el personal sanitario central y provincial. La capacitación se concentrará en la salud genésica y la planificación de la familia, en particular en lo que afecta a la información y la comunicación (en especial el asesoramiento) y a las técnicas de la prestación de servicios. También se incluirán módulos de capacitación sobre el seguimiento

/...

de los usuarios de los servicios, la planificación, ejecución y vigilancia del programa de planificación familiar y la administración del personal y de las existencias.

43. Al fin de proporcionar los servicios que se requieren en la práctica, el programa propuesto prestaría apoyo a investigaciones sobre factores críticos que afectan la demanda por servicios sobre salud genésica y planificación de la familia, que incluirían estudios sobre la frecuencia actual del uso de anticonceptivos, la calidad percibida de los servicios y los sentimientos y las actitudes del personal sanitario respecto de la planificación de la familia. También se investigarían cuáles son las necesidades en materia de salud genésica de los adolescentes, cómo introducir los temas del VIH/SIDA en los servicios de salud genésica y planificación de la familia y los efectos del programa de planificación de la familia sobre la mortalidad infantil y la derivada de la maternidad.

44. La asistencia del FNUAP serviría además para fortalecer a la División de Salud Familiar, de reciente creación por el ministerio competente, proporcionando equipos, capacitación y giras de estudio. El FNUAP también colaboraría en la redacción de un memorando de entendimiento revisado donde se definirían las modalidades complementarias de colaboración entre el Ministerio de Salud Pública y la Asociación de Benin para la Promoción de la Planificación de la Familia.

45. El programa propuesto también facilitaría actividades de información, educación y comunicación diseñadas específicamente para complementar el programa de salud genésica y planificación de la familia. Una actividad importante consistiría en formular y ejecutar una estrategia nacional de información, educación y comunicación que incluya una investigación y un análisis de la audiencia, un plan para la capacitación del personal sanitario en las técnicas de comunicación, un componente sobre la preparación de mensajes y un componente de evaluación para poder evaluar el impacto de las diversas actividades. El programa propuesto fortalecería también la Sección de Información, Educación y Comunicación del Ministerio de Salud Pública mediante diversas actividades de capacitación. El FNUAP proporcionaría 5 millones de dólares para las actividades en el sector de la salud genésica y planificación de la familia, que abarcarían también las actividades de información, educación y comunicación asociadas.

La información, la educación y la comunicación

46. El objetivo general de las actividades propuestas en este sector es crear un medio ambiente conducente a la promoción de una paternidad responsable y lograr una mayor comprensión entre los encargados en las decisiones, los dirigentes religiosos y comunitarios y el público en general sobre la importancia de los factores demográficos para el desarrollo sostenible y sobre la relación entre la condición social de la mujer y la tasa de fecundidad. Para alcanzar este objetivo se deberán superar varios obstáculos importantes: a) la falta de un marco institucional nacional que guíe el desarrollo, la ejecución, la vigilancia, la coordinación y la evaluación de un programa de información, educación y comunicación; b) la inadecuación de los recursos humanos y materiales; c) la inexistencia de actividades de investigación operacional pertinentes en los distintos ministerios competentes; y d) la presencia de

/...

barreras socioculturales como la situación inferior de la mujer y las elevadas tasas de analfabetismo.

47. El FNUAP, en consulta y colaboración con el Banco Mundial, el UNICEF y la USAID, proporcionaría apoyo para elaborar una estrategia nacional sobre comunicación demográfica y planificación de la familia que se integraría dentro del marco de la política nacional sobre comunicaciones que se está aprestando en la actualidad. El FNUAP aportaría fondos para la investigación operacional que serviría de base para crear mensajes y disponer actividades de capacitación, impartir formación en comunicación social y cuestiones demográficas a periodistas y planificadores, organizar giras de estudio, producir en el país material persuasivo culturalmente sensible y otorgar asistencia a estaciones radiofónicas nacionales y rurales así como a los canales tradicionales de comunicación. Se suministraría apoyo a las organizaciones no gubernamentales que realizan tareas de información, educación y comunicación sobre población para cooperar con el fortalecimiento de su capacidad técnica, contribuir a la adquisición de equipos audiovisuales y de otro tipo y ayudar a organizar actividades de persuasión.

48. Las actividades de información, educación y comunicación en el sector oficial tendrían por fin institucionalizar la educación demográfica y los programas de educación sobre la vida en familia en todos los niveles del sistema educacional. Un objetivo inicial sería transferir la responsabilidad de la coordinación de las actividades del programa al Instituto Nacional de Capacitación e Investigación en Materia de Educación. El FNUAP trabajaría para sincronizar y armonizar los diversos programas que reciben asistencia de organismos donantes, incluso su contenido, para que todos ellos incluyan material sobre la protección del medio ambiente y la prevención del contagio de enfermedades venéreas, en especial el VIH/SIDA. Conforme al programa propuesto, los componentes de capacitación demográfica se extenderían a los colegios normales, a los maestros de escuela primaria y a las instituciones educacionales privadas. El FNUAP procuraría fortalecer las actividades comenzadas en el programa anterior para sensibilizar a los padres acerca de los beneficios de la educación demográfica. El programa incluiría un componente de evaluación integrado que permitiría mantener una supervisión continua.

49. El FNUAP continuaría apoyando los trabajos para que el contenido de los cursos de estudio se compadezca con las reformas educacionales en curso en el país. El FNUAP también proporcionaría asistencia para organizar cursos prácticos sobre la organización y la ejecución de programas multisectoriales, para la producción de material audiovisual y didáctico, para mejorar el uso de la radiofonía rural, para fomentar una estrecha colaboración entre el Gobierno y la Asociación de Benin para la Promoción de la Planificación de la Familia, en particular examinando el contenido de sus cursos y sus programas radiales, y para facilitar apoyo para la capacitación en el exterior en técnicas de información, educación y comunicación. El FNUAP se propone aportar en total 2 millones de dólares para actividades en el sector de la información, la educación y las comunicaciones.

La reunión y el análisis de datos

50. El FNUAP ayudaría al Gobierno a lograr su objetivo inmediato de tener en forma utilizable, datos sociodemográficos actualizados y desglosados por sexo

/...

para apoyar la política demográfica nacional al finalizar el programa. El FNUAP, en consecuencia, contribuiría a los esfuerzos realizados para mejorar la capacidad técnica e institucional con que cuenta la Universidad Nacional de Benin para realizar investigaciones demográficas y mantener actividades de capacitación y colaboraría con Instituto Nacional de Estadísticas y Análisis Económicos (INSAE) en la redacción de una estrategia nacional para la reunión y la gestión de datos. El FNUAP también ayudaría a preparar y ejecutar un programa nacional para el fortalecimiento del sistema de reunión de datos del país y la administración de una base operacional de datos. Entre las actividades específicas previstas estaría la realización de un estudio sobre la maternidad sin riesgos y la publicación de los resultados antes de 1997, con el fin de disponer de una base para la revisión y el mejoramiento de los programas por país en los sectores de la salud genésica, la información, la educación y la comunicación y la mujer en el desarrollo. El FNUAP también proveería apoyo para hacer estudios detallados sobre los factores determinantes de las migraciones internas y externas, con miras a facilitar la formulación de una política gubernamental en la materia. El FNUAP auxiliaría al Instituto Nacional de Estadísticas y Análisis Económicos a publicar un atlas nacional basado en los resultados del segundo censo de población.

51. La asistencia del FNUAP, por valor de 1 millón de dólares, sufragaría los gastos a corto plazo de la asistencia técnica del Equipo de Apoyo a los Programas por País del FNUAP (con sede en Dakar), de los estudios de investigación, de los cursos prácticos multisectoriales, de los seminarios de difusión, y de la capacitación en el análisis de datos demográficos y en la investigación demográfica.

La política demográfica y la planificación del desarrollo

52. El programa propuesto se ha proyectado para contribuir a mejorar la capacidad técnica e institucional nacional para concebir, ejecutar y administrar programas y políticas de población. El FNUAP, en consecuencia, proporcionaría 1,2 millones de dólares para: a) fortalecer la capacidad institucional de la Secretaría Permanente de Coordinación de la Política Demográfica y Ejecución del Programa y de los órganos provinciales de la Comisión Nacional de Recursos Humanos y Población para facilitar la ejecución de la política demográfica cuando se apruebe, así como para coordinar las actividades de los donantes a nivel provincial; b) poner en pleno funcionamiento el Centro de Documentación de la Secretaría Permanente; c) mejorar la documentación sobre cuestiones demográficas en las seis provincias; d) proporcionar capacitación a corto plazo, tanto en el empleo como en el exterior, para los especialistas que realicen la elaboración, ejecución y coordinación de los programas demográficos.

La mujer, la población y el desarrollo

53. El FNUAP colaboraría con otras organizaciones multilaterales para prestar apoyo a la preparación de una política nacional que promueva la potenciación de la mujer. Esta política se basaría en el fortalecimiento de la colaboración entre el sector público, por una parte, y el sector privado y las organizaciones no gubernamentales por la otra. El FNUAP asimismo apoyaría las investigaciones operacionales sobre la actitud y la opinión de la mujer en relación con la planificación de la familia el objeto de disponer de información básica para el mejoramiento del programa de salud genésica. El FNUAP prestaría asistencia para difundir las disposiciones del Código de Familia en los idiomas nacionales. Por otra parte, el FNUAP también procuraría cambiar la actitud masculina respecto

/...

del papel de la mujer, principalmente por intermedio de las actividades de información, educación y comunicación a las que presta apoyo.

54. Un sector importante de concentración de actividades es el de los grupos femeninos. El FNUAP prestaría apoyo a la educación demográfica y las actividades de educación sobre la vida en familia orientada a estos grupos y ayudaría mediante cursos diseñados para obtener una alfabetización funcional de las afiliadas a los grupos. El FNUAP haría un inventario de los grupos femeninos existentes, de los centros de capacitación y bienestar social para mujeres y niñas, así como de otras estructuras de capacitación y alfabetización que podrían servir de base para esas actividades. El FNUAP se propone adjudicar 600.000 dólares para favorecer las actividades en el sector de la mujer, la población y el desarrollo.

Reserva para el programa

55. Se mantendrían 200.000 dólares como reserva para propuestas imprevistas que puedan presentarse dentro del marco del programa propuesto.

Coordinación del programa

56. Con la anuencia del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Planificación y Reestructuración Económica es el responsable de la coordinación y la vigilancia de toda la asistencia exterior. La Comisión Nacional de Recursos Humanos y Población, en estrecha colaboración con todos los directores sectoriales, desempeñará un papel decisivo en la coordinación del programa demográfico. El FNUAP procuraría acrecentar la colaboración y la coordinación entre las principales organizaciones multilaterales y bilaterales que realizan actividades demográficas y tareas conexas (el Banco Mundial, el UNICEF, el PNUD y la USAID) con objeto de alentar el intercambio de experiencias y la utilización racional de los escasos recursos. Se fortalecería también el papel de las organizaciones no gubernamentales estimulando una colaboración más estrecha entre el Gobierno y las organizaciones no gubernamentales, así como entre las propias organizaciones, mediante tareas conjuntas y/o complementarias. En particular, y con el fin de evitar una duplicación innecesaria, las actividades del proyecto de población y salud, que ejecuta el Banco Mundial a un costo de 29 millones de dólares, se coordinarían de cerca con las actividades propuestas por el FNUAP en apoyo de la salud genésica.

57. Los miembros del Grupo Consultivo Mixto sobre Políticas han convenido en armonizar sus respectivos ciclos de programación. El PNUD, el UNICEF y el FNUAP iniciarán a comienzos de 1999 las tareas de formulación conjunta de sus programas. A este respecto, el PNUD proyecta prorrogar por un año el ciclo de su programa en curso (1994-1997). El programa actual del UNICEF abarca el período que va de 1994 a 1998. El FNUAP aseguraría una difusión amplia de los resultados de los programas relacionados con cuestiones de población entre las otras organizaciones y organismos especializados activos en el país y entre los organismos de ejecución.

La gestión, la vigilancia y la evaluación del programa

58. La vigilancia de todas las actividades sectoriales emprendidas como parte del programa propuesto se ejercería de conformidad con los procedimientos estándar del FNUAP. Todas las actividades comprenderán mecanismos integrados de vigilancia y evaluación y estarán sujetas a exámenes y visitas de inspección

tripartitas, que se realizarán anualmente y al finalizar el programa. En el primer trimestre de 1997 se llevaría a cabo un examen del programa a mitad de período con el fin de evaluar los progresos logrados y los problemas encontrados en la ejecución y de efectuar los ajustes que correspondan. El programa se evaluaría en 1998 con miras a preparar una reseña del próximo programa del país.

59. El representante del FNUAP y el director del programa para el país del FNUAP tendrían plena responsabilidad por la gestión del programa. Al respecto, el director no residente del programa del país, con sede en la cercana ciudad de Lomé (Togo), hará hasta que se nombre un director residente del programa del país visitas periódicas a Benin (dos veces por trimestre) para inspeccionar el programa con la asistencia del personal local del FNUAP. La oficina local del FNUAP se fortalecería en 1996 con la contratación de un oficial auxiliar de finanzas.

Resumen financiero

60. Como se indica en el párrafo 1, el FNUAP proporcionaría asistencia a Benin por valor de 10 millones de dólares con cargo a sus recursos ordinarios durante el período cuadrienal de 1995-1998. El cuadro siguiente indica como se distribuiría la financiación en los diversos sectores del programa.

	<u>Recursos ordinarios</u> <u>del FNUAP</u> (en dólares EE.UU.)
Salud genésica y planificación de la familia	5 000 000
Información, educación y comunicación	2 000 000
Reunión y análisis de datos	1 000 000
Formulación de políticas demográficas y planificación del desarrollo	1 200 000
La mujer, la población y el desarrollo	600 000
Reserva para el programa	<u>200 000</u>
TOTAL	10 000 000

V. RECOMENDACIÓN

61. La Directora Ejecutiva recomienda que la Subdivisión Ejecutiva apruebe el programa para Benin tal como se ha presentado, con sujeción a la disponibilidad de recursos, y la autorice a que concierte los acuerdos pertinentes para su administración, financiación y ejecución.

/...