



Consejo Económico y Social

Distr.  
LIMITADA

E/ICEF/1996/P/L.11/Add.1  
2 de julio de 1996  
ESPAÑOL  
ORIGINAL: FRANCÉS/  
INGLÉS

FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA  
Junta Ejecutiva  
Tercer período ordinario de sesiones de 1996  
16 a 19 de septiembre de 1996  
Tema 3 del programa provisional\*

ADOPCIÓN DE MEDIDAS

RECOMENDACIONES SOBRE LOS PROGRAMAS POR PAÍSES\*\*

Gabón

Adición

RESUMEN

En la presente adición a la Nota sobre la estrategia del programa del país presentada a la Junta Ejecutiva en su primer período ordinario de sesiones, en enero de 1996, figura la recomendación final para el programa del país, que se somete a consideración de la Junta para su aprobación.

En este documento figura una recomendación sobre la financiación del programa del Gabón que tiene un nivel anual de planificación de 1.000.000 de dólares o menos. La Directora Ejecutiva recomienda que la Junta Ejecutiva apruebe un importe de 3.750.000 dólares con cargo a recursos generales, con sujeción a la disponibilidad de fondos, y un importe de 3.750.000 dólares en fondos suplementarios, con sujeción a la disponibilidad de contribuciones con fines concretos, para el período 1997 a 2001.

\* E/ICEF/1996/18.

\*\* En la Nota sobre la estrategia del programa del país se proporcionaban únicamente estimaciones de cifras indicativas para el programa de cooperación. Las cifras que figuran en la presente adición son definitivas y en su cálculo se han tenido en cuenta los saldos no utilizados al final de 1995 para el programa de cooperación. Esas cifras figurarán en el "Resumen de las recomendaciones respecto de programas financiados con cargo a recursos generales y con financiación complementaria, 1996" (E/ICEF/1996/P/L.43/Add.2).



ciudades principales, que son Libreville y Port Gentil. La población extranjera asciende aproximadamente al 20%, y está constituida esencialmente por nacionalidades africanas.

3. A pesar de los diversos programas de ajuste estructural instituidos desde 1986, la crisis económica no ha hecho más que acelerar las diferencias entre las condiciones de vida de los niños y las mujeres y las posibilidades del país. A pesar de los progresos conseguidos, la tasa de mortalidad infantil, la tasa de mortalidad de niños de menos de cinco años y la tasa de mortalidad materna siguen siendo demasiado importantes. La fuerte incidencia, especialmente de las enfermedades diarreicas y del paludismo, así como el abandono progresivo de la lactancia materna, el aumento de los casos de desnutrición entre los niños de 0 a 4 años y la aparición de la epidemia del SIDA, reflejan la escasa calidad de la atención curativa, preventiva y promocional. Teniendo en cuenta las elevadas asignaciones presupuestarias para el sector de la salud (100 dólares de los EE.UU. por habitante y año) y el importante volumen de infraestructuras existentes, los indicadores ya mencionados demuestran la falta de eficacia y de eficiencia del sistema de salud, cuyas causas principales hay que buscarlas en las políticas y estrategias instituidas por el Gobierno.

4. Los resultados obtenidos son poco prometedores e indican el escaso rendimiento de las actividades preventivas. En 1993, la tasa de cobertura de vacunación era del 52%. La tasa de utilización de la terapia de rehidratación oral sigue siendo de un nivel muy bajo (el 10%). El acceso al agua apta para el consumo en el plano nacional es de aproximadamente un 68% (un 40% en la zona rural), pero a un costo unitario muy elevado en comparación con los países de África central y de África occidental. El 72% de las poblaciones urbanas disponen de sistemas de evacuación de excrementos, pero dichos sistemas son prácticamente inexistentes en el interior del país. Los centros urbanos tropiezan con graves problemas de saneamiento.

5. A pesar de una tasa bruta de escolaridad del 121% (que no acusa diferencias significativas entre los dos sexos), el sector de la educación sigue siendo poco eficiente desde el punto de vista de la calidad. El porcentaje de alumnos que repite grado es de 33%, y el porcentaje de alumnos que abandonan la escuela antes del final de sus estudios se calcula en un 32%. Esta situación es tanto más grave en el caso de las alumnas; en efecto, la tasa neta de escolaridad es de 95% para los muchachos y de 74% para las muchachas, lo que representa una diferencia inquietante entre el porcentaje correspondiente a cada sexo. Según las estadísticas gubernamentales, el analfabetismo afecta al 55% de las mujeres y al 32% de los hombres. Aunque los recursos invertidos en esta esfera son relativamente importantes, el sistema del Gabón ofrece la peor relación entre costo y eficacia de todos los países africanos, según un estudio efectuado en 1994. Las principales dificultades con que tropieza el sistema educativo se deben a la prioridad concedida a la expansión cuantitativa en vez de la mejora cualitativa, a un personal docente poco cualificado y sin motivación, y a la escasez de equipo pedagógico y de manuales escolares. Se deja sentir la falta de políticas innovadoras que permitan hacer frente a los retos planteados por la mejora de la calidad y la recuperación de los niños que no siguen cursos escolares.

6. Las altas tasas de mortalidad materna y de analfabetismo, así como la tasa neta de escolaridad de las muchachas (un 21% inferior a la de los muchachos),

indican que aún queda mucho por hacer para mejorar la situación de la mujer y de la muchacha del Gabón. Un problema particularmente grave lo constituye el elevado número de abortos clandestinos (803 en 1993), cuya máxima frecuencia se registra entre las adolescentes de 15 a 19 años. En Libreville, la tercera parte de los cabezas de familia son mujeres, de las cuales el 45% son solteras. A pesar de que hay textos jurídicos que protegen su situación, la mujer sigue siendo víctima de discriminaciones sobre todo por lo que se refiere a la dote, el divorcio y la sucesión. Además, las costumbres y creencias tradicionales, que son siempre fuertes en el entorno rural, ofrecen una imagen devaluada de la mujer y constituyen una amenaza para sus posibilidades de promoción social.

7. Durante los dos últimos años, el Gobierno ha comenzado a efectuar una revisión y una reorientación de las políticas y los programas sociales. La finalidad es mejorar la eficacia y la eficiencia de la utilización de los recursos. El creciente déficit del sistema de seguridad y de previsión social obliga a buscar alternativas, como por ejemplo la descentralización de la gestión de las estructuras periféricas, la racionalización de su funcionamiento y la participación de las comunidades. Varios donantes de fondos y organismos de cooperación participan en la promoción de ese proceso de reforma.

#### COOPERACIÓN PARA EL PROGRAMA, 1993-1996

8. El programa de cooperación para el período 1993-1996 tendía a coadyuvar a la consecución de objetivos intermedios en materia de vacunación, promoción de la terapia de rehidratación oral, y lactancia materna. Los resultados de esas intervenciones han sido insuficientes y reflejan las deficiencias estructurales del sistema de salud, la falta de atención política concedida a la atención primaria de la salud (APS), las escasas capacidades y la poca motivación de los sectores directivos nacionales, y la falta de coordinación entre los diferentes programas. De todos modos, se han podido alcanzar algunos objetivos: dos hospitales de Libreville han recibido el título "Hospitales amigos de los niños de baja edad" y un decreto ministerial prohíbe la distribución de sucedáneos de la leche materna en las clínicas de maternidad y en los hospitales de Libreville. La encuesta a base de indicadores múltiples que se está llevando a cabo actualmente permitirá determinar los progresos de la cobertura de vacunación conseguidos entre 1993 y 1995, así como la tasa real de la lactancia materna exclusiva.

9. La presencia del UNICEF ha permitido reforzar las actividades de promoción y la colaboración con los responsables nacionales, lo que ha desembocado en la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño en 1994 y la obtención de una contribución financiera del Gobierno para el programa de cooperación. Las principales lecciones que cabe extraer de la cooperación anterior son las siguientes: a) no se podrá alcanzar resultados positivos y durables en la mejora de las condiciones de vida de los niños y de las mujeres y en la aplicación de la Convención sin antes definir e instituir políticas sociales coherentes y eficaces; b) la falta de datos fiables y recientes constituye un obstáculo para la planificación social y para las actividades de seguimiento y de evaluación de las repercusiones de las intervenciones y de los objetivos que hay que conseguir; c) la escasa tasa de realización de las actividades induce a orientar la cooperación hacia el apoyo técnico y el refuerzo de las capacidades nacionales; y d) la existencia de un sector privado que responda a los problemas

sociales constituye una oportunidad para la movilización local de recursos financieros.

COOPERACIÓN RECOMENDADA PARA EL PROGRAMA, 1997-2001

Gastos anuales estimados

(Miles de dólares EE.UU.)

	<u>1997</u>	<u>1998</u>	<u>1999</u>	<u>2000</u>	<u>2001</u>	<u>Total</u>
<u>Recursos generales</u>						
Apoyo a las reformas de los sectores sociales	750	750	750	750	750	3.750
<u>Fondos suplementarios</u>						
Apoyo a las reformas de los sectores sociales	<u>750</u>	<u>750</u>	<u>750</u>	<u>750</u>	<u>750</u>	<u>3.750</u>
Total	<u>1.500</u>	<u>1.500</u>	<u>1.500</u>	<u>1.500</u>	<u>1.500</u>	<u>7.500</u>

10. El proceso de programación se ha llevado a cabo con la participación activa de los responsables nacionales y de otros copartícipes del desarrollo. La Junta Ejecutiva ha aprobado un programa de corta duración (un año) para 1996 a fin de armonizar los ciclos de programación del UNICEF, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP). La preparación de la Nota sobre la estrategia del país está prevista también para 1996, con la participación de todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

Objetivos y estrategias del programa

11. El objetivo del programa de cooperación consiste en contribuir a la mejora de las condiciones de vida de los niños y de las mujeres, en un plano más representativo del PIB per cápita, mediante la promoción y el apoyo de la institución de reformas de los sectores sociales. Los grupos a los que está destinada la intervención del UNICEF representan en el Gabón más de la mitad de la población, lo que significa que deberían ocupar un lugar prioritario en las preocupaciones sociales del Gobierno. Al mismo tiempo, habida cuenta de la población total, su número absoluto es limitado (por ejemplo, no hay más que 36.000 niños de 0 a 1 año de edad). El Gabón, con sus recursos económicos podría ofrecer fácilmente una vida mejor a todos sus niños y sus mujeres, y respetar los compromisos asumidos en los planos nacional e internacional, especialmente por lo que se refiere a la Convención sobre los Derechos del Niño. La falta de políticas y de programas de carácter social previstos, coordinados, y con buena relación costo-eficacia, es uno de los motivos de las dificultades con que tropieza el país para responder a las necesidades fundamentales de su población.

12. Por esa razón el UNICEF y el Gobierno lanzan el presente programa con intención de fomentar la reorientación de las políticas sociales, especialmente en las esferas de la salud, la nutrición y la educación básica.

13. Las estrategias globales en que se apoya el programa son complementarias y están vinculadas, y comprenden lo siguiente: a) la reducción de las disparidades y desigualdades socioeconómicas que afectan a los niños y a las mujeres; b) la adaptación de la oferta de servicios a las necesidades fundamentales de la población; c) la mejora de la eficacia y la eficiencia de los servicios sociales, particularmente en materia de salud y educación básica; d) la utilización de proyectos de demostración a fin de orientar las nuevas políticas sociales. Las intervenciones que se efectúen indicarán de qué forma una buena relación costo-eficacia puede promover la multiplicación en el plano nacional y obtener un carácter perenne; y e) la asistencia técnica para el refuerzo de las capacidades nacionales, en particular a través de la utilización de la experiencia y los conocimientos técnicos que existen en los países cuyo nivel socioeconómico es análogo al del Gabón.

#### Apoyo a las reformas de los sectores sociales

14. El UNICEF desarrollará un solo programa, Apoyo a las reformas de los sectores sociales, constituido por tres proyectos: Planificación social, Promoción y movilización social, y Refuerzo de los servicios básicos. Los dos primeros proyectos serán de ámbito nacional. El proyecto referente al Refuerzo de los servicios básicos se comenzará a desarrollar en tres departamentos que serán determinados conjuntamente con el Gobierno sobre la base de los siguientes criterios: indicadores socioeconómicos, densidad de la población, presencia de otros donantes de fondos, existencia de organizaciones no gubernamentales, y nivel de participación de las comunidades.

15. Las estrategias operacionales deberán actuar en sinergia en los esfuerzos por alcanzar los objetivos de cada proyecto. Dichas estrategias son las siguientes: a) promoción y movilización social, para conceder atención prioritaria a los niños y a las mujeres y para preconizar la revisión y la reorientación de las políticas sociales; b) refuerzo de las capacidades nacionales, para responder a los problemas de las escasas competencias en los planos institucional y operacional de los responsables nacionales y de las organizaciones no gubernamentales en materia de estadística, planificación social, actividades de seguimiento y evaluación; y c) habilitación de las comunidades, que se aplicará particularmente al proyecto sobre el Refuerzo de los servicios básicos para conseguir la intervención y la participación activa de los beneficiarios, en particular las mujeres, en la labor de microplanificación, gestión, financiación, seguimiento y evaluación de las actividades.

16. El proyecto de Planificación social tiende a reforzar las capacidades nacionales en la institución de un sistema de recopilación, análisis y difusión de datos estadísticos, base indispensable para la planificación social y para la realización de las reformas, y cuya ausencia constituye una dificultad muy importante en casi todos los sectores sociales. En coordinación con los demás copartícipes exteriores, se aportará un apoyo técnico y de estructuración a los sectores nacionales del Ministerio de Planificación y a los ministerios sociales sectoriales. En lo que se refiere a la reorientación de las políticas y a la

intervención de metodologías y de instrumentos de planificación, la experiencia y los conocimientos técnicos del UNICEF en el plano internacional estarán a disposición del Gobierno. Antes de empezar a desarrollar actividades de apoyo concretas, se prevé una fase preparatoria de estudio e investigación con miras a definir las necesidades en materia de formación y estructuración de los copartícipes nacionales en las esferas en que se desarrolla el proyecto. Se efectuará un estudio sobre las posibilidades de reestructuración del presupuesto del Estado, y se publicará un boletín anual de estadísticas sociales en colaboración con el PNUD. Ese proyecto permitirá llevar a cabo el análisis permanente de la situación de los niños y las mujeres y de las actividades de seguimiento y evaluación de las repercusiones de los programas sociales, del programa del UNICEF y de la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño.

17. El objetivo del proyecto sobre Promoción y movilización social consiste en mentalizar a las autoridades del Gabón y a sus asociados acerca de la necesidad de respetar los compromisos asumidos en el plano nacional e internacional en favor de los niños y de las mujeres, y muy concretamente la Convención sobre los Derechos del Niño. El UNICEF trabajará con la sociedad civil del Gabón, en particular las organizaciones no gubernamentales, los sindicatos y las asociaciones. Otros objetivos del proyecto son los siguientes: a) movilización de recursos en el plano del sector privado (grandes donantes de fondos y empresas comerciales e industriales) para el desarrollo de por lo menos una tercera parte de las actividades del programa actual; y b) promoción de los conocimientos y de las aptitudes cerca de las familias y particularmente cerca de las mujeres, sobre las prácticas que contribuyen a mejorar su bienestar y a eliminar las conductas perjudiciales.

18. Además de un número determinado de estudios y de investigaciones socioculturales, se elaborará un plan de comunicación. Las informaciones sobre la situación de los niños y las mujeres, así como los resultados positivos obtenidos por las intervenciones de demostración del proyecto sobre el Refuerzo de los servicios básicos, se difundirán y se realizarán encuentros con el patronato del país. Entre otras cosas, el proyecto tiene la intención de capacitar a comunicadores para mejorar la cobertura de los medios de información sobre la problemática del niño y de la mujer.

19. El proyecto sobre el Refuerzo de los servicios básicos se llevará a cabo en dos departamentos rurales y afectará a las esferas de la salud y de la educación básica. Después de dos años de actividad y tras efectuarse una evaluación a mitad de período, la experiencia proseguirá en un departamento periurbano. Se escogerá a los departamentos con el acuerdo del Gobierno sobre la base de los criterios antes mencionados.

20. En la esfera de la salud, los objetivos generales prevén el refuerzo de la atención primaria de la salud en el plano de los centros sanitarios y de los dispensarios de las zonas de intervención a fin de conseguir que haya un volumen mínimo de atención promocional, preventiva y curativa. La estrategia principal del proyecto se refiere a la habilitación de las comunidades y a su participación activa en la gestión de los servicios básicos de salud. Los objetivos concretos cuantitativos y cualitativos se precisarán después de la fase preparatoria. Las actividades principales prevén la realización de estudios y encuestas preliminares y la recopilación de información, la

movilización de los sectores directivos nacionales, la formación y estructuración del personal de salud y de los miembros de la comunidad, la institución de sistemas de seguimiento y supervisión de las actividades, el establecimiento de mecanismos de recuperación de los gastos y de gestión financiera en el plano de los centros sanitarios y el suministro de materiales y equipo.

21. Habida cuenta de la elevada tasa de desaprovechamiento de los estudios escolares entre las muchachas, el proyecto preverá la recuperación de las muchachas que no cursen estudios mediante el establecimiento de centros de educación no académica. Esos centros ofrecerán un volumen mínimo de actividades de aprendizaje, así como una formación profesional vinculada a las actividades económicas de la zona de que se trate. A las muchachas que lo deseen se les asegurará la posibilidad de ingresar, después de recibir la formación en el centro, en el sistema de enseñanza académica, general o técnica profesional. Antes de iniciar las actividades correspondientes, habrá que definir el marco institucional para el establecimiento y funcionamiento de los centros y habrá que realizar estudios y encuestas preliminares. Estas actividades preparatorias permitirán definir la capacidad de acogida de cada centro, la orientación definitiva, la organización pedagógica, y los objetivos cuantitativos y cualitativos que se piense alcanzar.

22. El plan integrado de seguimiento y evaluación que se ha elaborado para el conjunto del programa de cooperación constituye el marco de referencia para el refuerzo de las capacidades internas y las capacidades de los copartícipes nacionales. Se utilizarán los indicadores de datos preliminares, de resultados y de consecuencias. Los indicadores de que no se disponga se obtendrán mediante estudios y encuestas previstas en cada proyecto. Además, una de las actividades del programa se refiere a la mejora de la recopilación, análisis, explotación y difusión de datos y a la institución de un sistema de información en el marco del Ministerio de Planificación y los ministerios sectoriales.

23. Los tres proyectos están estrechamente relacionados y se potencian mutuamente. El proyecto de Planificación social proporcionará las informaciones sobre la evolución de la situación de los niños y de las mujeres y de los indicadores sociales para beneficio del programa de promoción y movilización social (proyecto sobre Promoción y movilización social). Los resultados positivos de las intervenciones de demostración se utilizarán también para sensibilizar a los sectores decisorios, a fin de mostrarles el buen fundamento de las reformas de los sectores sociales. El refuerzo de las capacidades nacionales en la recopilación y análisis de los datos y en la planificación social promoverá la institución de actividades en los departamentos (proyecto sobre Refuerzo de los servicios básicos). Las actividades de promoción y movilización de los interesados constituyen, por su parte, el apoyo indispensable para la promoción de la revisión de las políticas sociales, para la institución de nuevas orientaciones en las esferas de los servicios de atención primaria de la salud y de educación básica, y para la movilización de recursos financieros suplementarios.

#### Gestión del programa

24. El Ministerio de Planificación y Ordenación del Territorio será responsable de la coordinación del conjunto del programa y también de la preparación de las



reseñas anuales y de la reseña efectuada a mitad de período en 1999. Los ministerios sectoriales se encargarán, cada uno según sus responsabilidades, del desarrollo de las actividades de los proyectos y de la preparación de los planes de acción anuales. En los planos provincial y departamental las estructuras descentralizadas de cada ministerio se encargarán del desarrollo y el seguimiento de las actividades, según se precisa en el documento relativo a cada proyecto. Habida cuenta de la escasa participación de las comunidades en el proceso de desarrollo en el Gabón, el programa prevé su habilitación para así asegurar su participación en la microplanificación, el comienzo y la gestión de las actividades.

25. El UNICEF adoptará varias metodologías para apoyar al Gobierno en la ejecución del programa: utilización de las organizaciones no gubernamentales sobre el terreno; designación en los ministerios de coordinadores (focal points) que podrán aprovechar todas las actividades de formación e información del UNICEF en las esferas de su competencia; utilización de consultores de alto nivel técnico; intercambios de experiencias con los países que hayan tenido problemáticas análogas a las del Gabón.

#### Movilización de fondos

26. Las negociaciones en curso para la firma del Acuerdo Básico ofrecen la posibilidad de un aumento importante de la contribución financiera del Gobierno para el programa de cooperación. En 1995 se concedió una suma de 100.000 dólares. En el marco del proyecto sobre Promoción y movilización social se establecerá una estrategia de movilización de fondos encaminada al sector privado.

#### Coparticipación

27. La preparación del presente programa ha permitido consolidar la coordinación con los demás organismos bilaterales y multilaterales, así como con las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales. También ha permitido determinar las esferas en las que se reforzará la cooperación, en especial: información estadística (PNUD y Coopération française); seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (PNUD); políticas sociales y consignaciones presupuestarias (PNUD, Banco Mundial, FNUAP, Organización Mundial de la Salud (OMS)); atención primaria de la salud (OMS, Coopérations française et belge, Unión Europea, Banco Africano de Desarrollo (BAfD)); educación de las muchachas (BAfD, Coopérations française et canadienne, Cuerpo de Paz (Estados Unidos)); seguimiento de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo; seguimiento de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, y actividades de información, educación y comunicación (FNUAP, PNUD).

## CUADRO

## RELACION DEL PRESUPUESTO DEL PROGRAMA CON LOS GASTOS DE PERSONAL

PAÍS : GABÓN  
PROGRAMA : 1997-2001

SECTORES/ESFERAS DEL PROGRAMA y FUENTE DE FINANCIACIÓN	PRESUPUESTO DEL PROGRAMA (en miles de dólares EE.UU.)			PUESTOS a/										GASTOS DE PERSONAL b/ (En miles de dólares EE.UU.)			
	RG	FSD	NFS	TOTAL	D2/L7	D1/L6	P/L5	P/L4	P/L3	P/L2	PI	PN	SG	TOTAL	PI	LOCAL	TOTAL
RECURSOS GENERALES: APOYO PARA LA REFORMA DEL SECTOR SOCIAL	3.750			3.750	0	0	0	1	0	0	1	1	3	5	702,4	716,7	1.419,1
TOTAL RG	3.750			3.750	0	0	0	1	0	0	1	1	3	5	702,4	716,7	1.419,1
FINANCIACIÓN SUPLEMENTARIA: APOYO PARA LA REFORMA DEL SECTOR SOCIAL		3.750		3.750	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0	60,7	60,7
TOTAL FS		3.750		3.750	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0	60,7	60,7
TOTAL RG + FS	3.750		3.750	7.500	0	0	0	1	0	0	1	1	3	5	702,4	777,4	1.479,8
PRESUPUESTO ADMINISTRATIVO Y APOYO A LOS PROGRAMAS	Gastos de operación Personal			0,6	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0
TOTAL GENERAL (RG+SF+ADM)					0	0	0	1	0	0	1	1	3	5	702,4	777,4	1.479,8

Número de puestos y gastos de personal:  
Ciclo del programa actual  
Al final del ciclo del programa propuesto (cifras indicativas solamente)

RG = recursos generales.  
SF = financiación suplementaria.  
FSD = financiación suplementaria disponible.  
NFS = nueva financiación suplementaria.  
PI = funcionario del cuadro orgánico de contratación internacional.  
PN = funcionario del cuadro orgánico de contratación nacional.  
SS = funcionario de servicios generales.  
ADM = administración y apoyo a programas.

a/ Cada puesto, sea cual fuere su fuente de financiación, apoya el programa para el país en su conjunto.

b/ Se excluyen el personal supernumerario y las horas extraordinarias; se incluyen los costos de los Voluntarios de las Naciones Unidas.