



بيرو

تعزيز المساءلة عن نواتج البرامج الاجتماعية

التحدي

برغم الاستثمارات الهامة التي تمت في مجالي التعليم الأساسي والصحة، أظهرت بيرو، التي تعتبر من البلدان متوسطة الدخل، عدم إحراز أي تقدم فيما يتعلق بتحقيق نتائج التنمية البشرية الأساسية في مجالي التعليم والصحة. وفي عام 2005، بلغت نسبة تلاميذ الصف الثاني ممن بلغوا المستوى الكافي لمعرفة القراءة والكتابة في بيرو 15 في المائة فقط بينما لم يكن النصف تقريباً قادراً على القراءة على الإطلاق. وفي مجال الصحة، لم يحصل 25 في المائة من المواليد في أنحاء البلاد على مساندة مؤسسية - كما ارتفعت هذه النسبة لتصل إلى 45 في المائة في العشر إدارات الأكثر فقراً - مما أعاق الجهود المبذولة لخفض عدد الوفيات من الأمهات وفي فترة ما قبل الولادة. بالإضافة إلى ذلك، بلغت نسبة الأطفال في عمر الخامسة ممن يعانون من سوء التغذية المزمن 30 في المائة بالضبط. وفي كل حالة، كانت النتائج ضعيفة بوجه خاص في المناطق الريفية وعلى مستوى مجتمعات السكان الأصليين.

ولهذه الأسباب، كانت القضايا المتعلقة بنوعية الخدمات ونتائجها والمساءلة في تقديم الخدمة محل تركيز في إستراتيجية إدارة غارسيا التي تولت مقاليد السلطة في عام 2006. وتمثل التحدي الرئيسي في تحديد معايير يسهل على أولياء الأمور فهمها وفي الوقت نفسه تكون مقبولة فنياً لدى الخبراء المهنيين في مجال الصحة والتعليم. من ناحية أخرى، كان احد التحديات الأخرى هو تأسيس وتعزيز نظم رصد وطنية تتيح البيانات اللازمة عن جميع الأطفال. وفي نهاية المطاف، تجلب عملية التحول إلى اللامركزية المزيد من التحديات في ظل تحول موضع المسؤولية عن برامج التنمية البشرية إلى الهيئات دون الوطنية.

النتائج

ساعد برنامج RECURSO التحليلي والاستشاري الذي يركز على تشجيع مساءلة البرامج الاجتماعية أمام مستخدميها، وسلسلة قروض سياسات التنمية المعنية بتحقيق النتائج والمساءلة REACT المرتبطة بهذا البرنامج على مساندة التحسينات في العديد من النواتج الأساسية:



- تم خفض معدل سوء التغذية المزمن على مستوى الأطفال دون الخامسة ليصبح 19 في المائة في عام 2008 بعدما كان يسجل 28 في المائة في عام 2005.
- بلغت التغطية المؤسسية للمواليد في المناطق الريفية 55 في المائة في عام 2009 حيث ارتفعت من نسبة 50 في المائة سجلتها في عام 2007.
- ارتفعت نسبة تلاميذ الصف الثاني الذين لديهم المعرفة التامة بالقراءة الاستيعابية الملائمة لمرحلتهم العمرية (المستوى الثاني) من 16 في المائة في عام 2007 إلى 23 في المائة في عام 2009 بينما انخفضت نسبة هؤلاء الذين دون المستوى الأول من 30 في المائة لعام 2007 إلى 23 في المائة في عام 2009.

النهج

منذ بدايته في عام 2005، يساعد برنامج RECURSO، الممول من البنك الدولي للإنشاء والتعمير، حكومة بيرو على تحديد وتعميم معايير يسيرة الفهم لتنمية الأطفال في مجال التعليم وتحسين الرعاية الصحية والتغذية لهم ونتيجة هذه العملية الأساس لتعزيز روابط المساءلة بين مقدمي الخدمة وأولياء الأمور مع التركيز على التنمية الحقيقية للطفل. وبناء عليه، تم إعداد معايير تحدد مستوى المعرفة التامة بالقراءة الاستيعابية للصف الثاني من التعليم وخدمات الولادة ونمو طول قامة الطفل خلال العامين الأولين من حياته. وأظهرت الشواهد الأخيرة من إكوادور المجاورة أن فهم أولياء الأمور لمعايير التغذية بصورة أفضل يؤدي إلى خفض معدل سوء التغذية المزمن (النقرم) (تقرير الإخفاق الغذائي في إكوادور، البنك الدولي، 2006) وتقوم حكومة بيرو بتتبع النتائج المحققة من برنامج RECURSO و REACT في إطار نظام إعداد موازنات الأداء في وزارة الاقتصاد والمالية (أنظر الإطار 1)

إطار 1: مصادر البيانات ومساند الإسناد لنتائج الأنشطة الاستشارية والتحليلية والقروض لأغراض تنمية السياسات الممولة من البنك الدولي للإنشاء والتعمير

يتم توثيق النتائج الخاصة بالتغذية والولادات التي تتم عن طريق مراكز صحية في الاستقصاء الديموغرافي والوبائي عالي الجودة ENDES الذي تقوم به الحكومة بشكل سنوي. وفي مجال التعليم، يتم تتبع النتائج من خلال اختبار المعايير القياسية الموحدة للتحصيل المعرفي للصف الثاني والذي يشتمل على عينة ممثلة داخلية ويتم القيام به سنوياً منذ أن استخدم أول مرة في عام 2006. وفي أعقاب إدخال بعض التعديلات على الاختبار الأول، تتوفر حالياً بيانات متسقة منهجياً لثلاثة سنوات (2007-2009).



ومن ناحية أخرى، تعمل الحكومة أيضاً على توثيق التغييرات التي تستجد على فهم الآباء والأمهات لتلك النواتج. وتم عمل استقصاء وطني رئيسياً في عام 2009 من أجل توثيق هذا وتوفير خط الأساس لرصد فعالية وكفاءة استراتيجيات الاتصال في المجالات الأساسية للصحة والتغذية والتعليم. وستتاح النتائج في عام 2010.

وفي ضوء النطاق الوطني الواسع للإجراءات التدخلية ذات الصلة، لا يمكن قياس النتائج التي يساندها برنامجي RECURSO و REACT باستخدام تقنيات تقييم الأثر "القاعدة الذهبية" كما أنه لا يمكن عزوها بشكل حصري لأنشطة البنك الدولي الاستشارية والتحليلية والمساعدة الفنية والإقراض لأغراض تنمية السياسات حيث إن الحكومة تعمل حالياً على تحسين هذه النتائج على جبهات مختلفة ومتنوعة.

للمزيد من المعلومات (باللغة الإسبانية): http://www.mef.gob.pe/DNPP/ppto_por_resultados.php.

إضافة إلى ما سبق، قدمت سلسلة قروض REACT لأغراض تنمية السياسات المساندة للحكومة فيما يتعلق بتعميم المعايير ووضع أهداف التحسين وتنفيذ استراتيجيات المساندة وأيضاً رصد النتائج. ويقوم البنك الدولي بإعداد قروض لأغراض الاستثمار من أجل تقديم المزيد من المساندة من خلال تعزيز الاستراتيجيات حاسمة الأهمية التي تتماشى مع النواتج المرجوة (مثل تقديم المساندة الفعالة للمدرسين وخدمات رصد التغذية عالية الجودة والخدمات الاستشارية في هذا الشأن). وتمثل المعايير التي تقوم الحكومة بتعزيزها فيما يلي:

- يجب أن يصل طول قامة الأطفال 82 سنتمتر على الأقل عند بلوغهم عامين.
- يجب أن تحصل كافة النساء على خدمات الولادة في المراكز الصحية عالية الجودة.
- يجب تحصيل كافة الأطفال في الصف الثاني الدراسي على المعرفة التامة بالقراءة التي تتناسب مع هذه المرحلة العمرية، مما يعني بلوغ المستوى الثاني في الاختبار الوطني الموحد.

وتتضمن الأنشطة الرئيسية لإستراتيجية برنامجي RECURSO/REACT التي تسهم في تحسين نتائج هذه المعايير الآتي:

- **إعداد أفلام فيديو قوية ومؤثرة** تهدف الى تعميم المعايير وتوضح كيف أن تلك المعايير يمكن تحقيقها حتى بالنسبة للأسر الفقيرة مع التركيز على إمكانات المدارس والمراكز الصحية فيما يتعلق بتحسين النتائج إلى حد كبير.
- **تتبع النتائج على مستوى المنشأة لكل طفل في كل مدرسة وكل مركز صحي** وذلك من خلال المتابعة الغذائية وجلسات الاستشارات (Crecimiento y Desarrollo, CRED) ومن خلال عمل اختبارات المعرفة التامة بالمعايير في الصف الثاني الدراسي. وتتيح هذه النتائج الأساس للإجراءات التي يتم اتخاذها لتحسين النتائج بالنسبة للطفل وداخل المدارس والمراكز الصحية.
- **يمثل تمويل استراتيجيات المساندة الموجهة لتحسين الأداء في إطار التحول إلى اللامركزية** حلقة الوصل بين العمل الفعال الذي تقوم به الهيئات الحكومية على المستوى الوطني والإقليمي والمحلي.



وتطلبت عملية وضع معايير النتائج التي يمكن قياسها وفهمها كل من العمل التقني الفني بشأن دمج المعايير العالمية الحديثة (مثل منحنيات النمو المعيارية الجديدة لمنظمة الصحة العالمية) مع مدخلات مستمدة من مجموعات النقاش المركزة. على سبيل المثال، فيما يتعلق بالتغذية، عمل فريق البنك الدولي مع إدارة التوعية الصحية التابعة لوزارة الصحة من أجل الاتفاق على الرسائل التي يتم ترويجها بخصوص نمو طول القامة: فيجب أن تنمو قامة الطفل بمقدار 24 سنتيمتراً على الأقل خلال عامه الأول و12 سنتيمتر في العام الثاني ليتجاوز طول القامة 82 سنتيمتراً عند بلوغ عامين. وبناء عليه، يتم اعتبار الطفل الذي يقل طول قامته عن 82 سنتيمتراً عند بلوغه عامين قزماً. وقد قامت وزارة الصحة على تدريب العاملين بها والمعنيين بالرعاية الصحية المجتمعية على التواصل الفعال مع الآباء والأمهات وأولياء الأمور الذين يصطحبون أبنائهم للمتابعة الدورية. وبموجب القرض الشامل لقطاع بأكمله (SWAp) لتحسين التغذية الممول من البنك الدولي للإنشاء والتعمير، سوف يتم منح وزارة الاقتصاد والمالية وهيئات الرعاية الصحية حوافز مالية من أجل تحقيق الأهداف الخاصة بتعزيز وتحسين نوعية المتابعة الغذائية.

أما في قطاع التعليم، لم يكن هناك أي نظام متابعة ورصد على المستوى الوطني يوفر البيانات اللازمة عن التحصيل المعرفي لكافة الأطفال. وبمساعدة من برنامج سلسلة القروض لأغراض سياسات التنمية REACT الممول من البنك الدولي، وضعت الحكومة اختبار معياري موحد لمتابعة تقدم مهارات الإلمام بالقراءة والرياضيات بنهاية الصف الثاني الدراسي والذي يتم إرسال نتائجه لكل مدرسة وأُسرة. وقام البنك الدولي للإنشاء والتعمير أيضاً بمساعدة وزارة التعليم على إعداد فيلم فيديو يستهدف الترويج لأهمية التقييم وتوضيح كيفية استخدام نتائج هذا التقييم لكل من الآباء والأمهات والمدرسين. وفي الوقت نفسه، ألقى فريق البنك الدولي الضوء على إمكانية استخدام اختبارات الطلاقة اللغوية البسيطة كوسيلة لتمكين الآباء والأمهات (أولياء الأمور) والمدرسين من متابعة التقدم الذي يحرزه الأطفال على أساس يومي، كما دلت البنوك على أن مثل هذه الاختبارات متسقة فنياً مع النتائج الدقيقة لاختبارات الفهم والاستيعاب التي يتم تطبيقها في إطار الاختبار المعياري الموحد الذي يخضع له تلاميذ الصف الثاني سنوياً.

ومن هنا يتحول موضع المسؤولية عن برامج التنمية البشرية الرئيسية إلى الهيئات دون الوطنية. وتكون المناطق الإقليمية مسؤولة عن التوظيف والعمليات في مراكز الرعاية الصحية والمدارس كما تتولى الحكومات البلدية إدارة برامج الحماية الاجتماعية الهامة مثل برنامج الغذاء "كوب لبن" Vaso de Leche. وفي عام 2008، قام برنامج RECURSO بتنفيذ نشاطين مبتكرين للتصدي لهذا التحدي. في مجال التعليم وبناءً على طلب الرئيس الإقليمي لمنطقة خونين، قام البنك الدولي بتشخيص عميق للمشاكل التعليمية بالمنطقة والذي أدى إلى تقديم توصيات بزيادة التمويل المباشر على مستوى المدارس وتعزيز تقديم المساعدة للمدرسين. وتقوم الحكومة بتمويل هذا البرنامج في أرجاء البلاد من موازنة عام 2010. أما في مجال برامج الغذاء، استكمل برنامج RECURSO دراسة ابتكاريه لخيارات تحسين كفاءة التوريدات وتعظيم القيمة مقابل المال في



برنامج Vaso de Leche (كوب لبن). وتركز الدراسة - التي تمت بالتنسيق مع خبراء التوريدات بالبنك الدولي للإنشاء والتعمير - على استقطاب البرنامج من قبل موردي الحليب المكثف كما يقدم مقترحات بمنتجات بديلة. بالإضافة إلى ذلك، كانت الإستراتيجية التي اقترحتها دراسة RECURSO هي إشراك المستفيدين في جهود تحسين الكفاءة مما سوف يفسح مجالاً لتنفيذ المزيد من الإصلاحات الجوهرية بدءاً من تحسين الاستهداف وربط تحويلات المواد الغذائي بالمشاركة في عملية المتابعة الغذائية.

كما قدم برنامجي RECURSO/REACT أيضاً المساندة لأداء حكومة بيرو في إعداد إستراتيجية الموازنة التي تدمج الأهداف الإستراتيجية لتحسين معدلات الإلمام بالقراءة والتغذية وتغطية عمليات الولادة التي تتم في مراكز الرعاية الصحية. وتم هذا من خلال الاتصال الوثيق مع فريق إدارة القطاع العام بالبنك الدولي للإنشاء والتعمير وساعد ذلك أيضاً على تشجيع المزيد من الرصد التشاركي لتنفيذ الموازنة كما ساند تحقيق أهداف الحكومة فيما يتعلق بزيادة تغطية التعريف بهوية المواطنين من خلال تضمين رقم تعريف مميز يتم إضافته على كل شهادة ميلاد صادرة في بيرو. ومن أجل تحقيق هذا، قام الفريق بالتنسيق الوثيق مع خبراء التنمية الاجتماعية بالبنك الدولي للإنشاء والتعمير.

إسهامات البنك الدولي للإنشاء والتعمير والشركاء

تبلغ إجمالي تكلفة الأنشطة التحليلية والاستشارية التي قام بها برنامج RECURSO بمساندة من البنك الدولي حوالي 2.6 مليون دولار حتى تاريخه. وقد تمت تعبئة حوالي 0.5 مليون دولار من هذا المبلغ من المساعدات التي يقدمها المانحون الثنائيون ومن أبرزهم وزارة التنمية الدولية البريطانية. وبلغ إجمالي المبالغ التي قدمها البنك الدولي للإنشاء والتعمير غير الإقراضية الموجهة لبرنامج RECURSO (على مدى أربعة سنوات) 2.05 مليون دولار حتى تاريخه. ومن ناحية أخرى، قدمت سلسلة برامج REACT إجمالي 480 مليون دولار حتى تاريخه من مساندة البنك الدولي للإنشاء والتعمير في مجال إعداد الموازنات من خلال عمليتين وهما (REACT I، 2007 بقيمة 150 مليون دولار و REACT II، 2009 بقيمة 330 مليون دولار). وتمت زيادة حجم قرض REACT II من أجل مساعدة الحكومة على التكيف مع تراجع النشاط الاقتصادي العالمي. وفي المجمل، بلغت تكلفة إعداد هذه العمليات 890 ألف دولار تم توفيرها من المبالغ التي قدمها البنك الدولي للإنشاء والتعمير. بالإضافة إلى ذلك، تلقى برنامج REACT II أيضاً مساندة من حكومة اليابان في طور إعدادها تبلغ قيمتها 1 مليون دولار في صورة منحة من صندوق وضع السياسات وتنمية الموارد البشرية.



الخطوات التالية

خلال عام 2010، سيجري تنفيذ المرحلة التالية من برنامج RECURSO مع التركيز على تحديد الدروس المستفادة حتى تاريخه في مجال تحسين النتائج والمساءلة داخل قطاع الصحة. وسوف يتم توجيه القرض الثالث والأخير لأغراض سياسات التنمية لبرنامج REACT، الممول من البنك الدولي للإنشاء والتعمير والذي سوف يتم إصداره في عام 2010، لمساندة المزيد من تعزيز إجراءات السياسات الهادفة إلى تعميم المعايير الأساسية ورصد النواتج ذات الصلة. وتتضمن إجراءات السياسات التي تتخذها الحكومة في هذا الإطار تعزيز استخدام أرقام معيارية لتعريف الهوية في شهادات الميلاد بهدف التقليل من نسبة استبعاد المواطنين من البرامج الاجتماعية الأساسية وتحديد مخصصات الموازنة لدمج تكاليف الإجراءات الرئيسية الهادفة لتحسين نوعية الخدمة (مثل زيادة إمدادات المدرسين لمساندة المدارس سيئة الأداء) وتعزيز أثر مردود الاختبارات المعيارية الوطنية في خطط تحسين المدارس وتقييم التحديات القائمة التي تواجه زيادة تغطية عمليات الولادة في المراكز الطبية المتخصصة في كل من المناطق الريفية والحضرية بالإضافة إلى زيادة كثافة وجودة المتابعة الغذائية داخل المجتمعات الأكثر عرضة للمخاطر.

كما يقوم البنك الدولي أيضا بمساندة الحكومة فيما يتعلق بتحليل نتائج الاستقصاء الوطني الذي يقىس مدى استيعاب الآباء والأمهات للمعايير الأساسية القياسية لتنمية الطفل وقد تم القيام بهذا الاستقصاء بمساندة منحة صندوق وضع السياسات وتنمية الموارد البشرية. وفي الوقت ذاته، هناك مبادرات قيد الإعداد حالياً بتمويل من البنك الدولي للإنشاء والتعمير من أجل تحسين النواتج بصورة أكبر. وفي مجال التعليم، ساعد برنامج البنك الدولي للمساعدة الفنية الحكومة على تصميم وتنفيذ خطة لزيادة توفير مدرسين احتياطي - حيث تم تحديد هذا البند كعقبة رئيسية تواجه عملية تحسين معايير التدريس. كما يتم حالياً إعداد نشاط منهجي شامل لقطاع التعليم بأكمله من أجل مساندة هذه العملية. أما في مجال التغذية، وفي أعقاب نشاط المساعدة الفنية الناجح الذي تم، يقوم البنك الدولي للإنشاء والتعمير بتجهيز عملية شاملة لقطاع بأكمله لتوفير حوافز من الموازنة تهدف إلى زيادة نسبة تكرار وجودة استشارات التغذية في المناطق الأكثر تعرضاً للمخاطر في بيرو. وهذه الأنشطة من شأنها أن تساعد على إضفاء الصبغة المؤسسية على عملية مساندة الاستراتيجيات التي نشأت في إطار برنامجي REACT و RECURSO.

الإحصاءات والنتائج الرئيسية

9

نقاط مئوية معدل انخفاض نمو الأطفال (التقزم) دون الخامسة في الفترة ما بين 2005 و 2008.

5

نقاط مئوية معدل زيادة تغطية عمليات الولادة في مراكز الرعاية الصحية وتوثيقها في الفترة ما بين 2007 و 2009.

7



نقاط مئوية معدل الزيادة في الإلمام بالقراءة الاستيعابية التي تتناسب مع المرحلة العمرية للتلاميذ في الصف الثاني للفترة ما بين 2007 و 2009.