



ALBOAN
www.alboan.org

Partaidetza-prozesuak, gizarte zibiletik eta herri administrazioetatik.

Peruko kasua



GARAPENERAKO
LANKIDETZAREN
EUSKAL AGENTZIA
AGENCIA VASCA DE
COOPERACIÓN PARA
EL DESARROLLO



EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

Esperientziak ALBOAN

...

4. Nazioarteko boluntariotzaren erroak, hegoaldeko ikuspegi batetik. (2007)
5. Nazioarteko boluntariotza: topaketa baterako gakoak. (2007)
6. El desarrollo alternativo por el que trabajamos. Aprendizajes desde la experiencia. (2011)
7. Parte-hartzea, gizartea eta demokrazia. (2015)
8. Badauka generorik partaidetzak? Oztopoak hausten emakumeen partaidetzan. (2015)
9. Partaidetza-prozesuak, gizarte zibiletik eta herri administrazioetatik. Peruko kasua. (2015)

**Partaidetza-prozesuak, gizarte zibiletik
eta herri administrazioetatik.**
Peruko kasua



Argitaratzailea:

ALBOAN

Aita Lojendio kalea 2, 2.
48008 Bilbao
Tel.: 944 151 135

Barañain etorbidea, 2
31011 Iruñea
Tel.: 948 231 302

Andia, 3
20004 Donostia
Tel.: 943 275 173

Estenaga Apezpikua, 1
01002 Vitoria-Gasteiz
Tel.: 945 202 676

alboan@alboan.org

www.alboan.org

Data: Ekaina 2015

Diseinua eta maketazioa: Marra, S.L.

Inprimatzailea: Lankopi S.A.

Lege-gordailua: BI-1825-2015

Lan honen erreprodukzio partziala baimentzen da, baldin eta helburu komertzialik ez badu eta jatorria aipatzen bada.

| | |
|--|----------|
| Sarrera | 5 |
| Parte-hartze prozesuak gizarte zibiletik eta administrazio publikoetatik: Begirada bat Peruko Piura eskualdeko esperientziara | 7 |
| <i>José Luis Calle Sosa</i> | |
| Aurkezpena | 7 |
| 1. Peruko Piura eskualdeko parte-hartze prozesuen esparru orokorra | 8 |
| 1.1. Parte-hartzea, eskubide eta eskualdearen garapenerako estrategia politiko gisa | 8 |
| 1.2. Gobernuari lotutako parte-hartzea eta eskualdeko garapenaren gerentzia | 9 |
| 1.3. Parte-hartzea eta balio publikoa sortzea | 10 |
| 1.4. Parte-hartzea hedatzeko ingurune politikoak | 11 |
| 2. Eskualdeko parte-hartzea piurako eskualdeko politika publikoen (azpinazionalen) prozesuaren ingurunean | 12 |
| 2.1. Eskualdeko politiken agenda prestatzeko parte-hartze prozesuak | 13 |
| 2.2. Parte-hartze prozesuak, eskualdeko politika publikoak formulatzean eta onestean | 15 |
| 2.3. Eskualdeko politikak abiarazteko prozesuan parte hartzea | 18 |
| 2.4. Eskualdeetako politikak abiarazteko prozesua kontrolatzeko eta ebaluatzeko lanean parte hartzea | 22 |
| 3. Parte-hartze prozesuen eskualdeko instituzionaltasuna eta antolamendua piura eskualdean | 24 |
| 3.1. Parte-hartze prozesuen instituzionaltasuna eskualdeetako politika publikoetan | 24 |

| | |
|---|---------------|
| 3.2. Parte-hartze prozesuak antolatzea | 26 |
| 3.3. Parte-hartze prozesuak kudeatzea | 29 |
| 4. Parte-hartze prozesuaren ezaugarriak eskualde mailan | 30 |
| 5. Parte hartzeko eta hitzartzeko erronkak politika publikoen prozesuaren baitan | 32 |
| 5.1. Estatuak dituen erronkak | 32 |
| 5.2. Gizarte zibilak dituen erronkak | 32 |
| 5.3. Estatuak eta gizarte zibilak hitzartze-espazioetan dituzten erronkak | 34 |
| Peru hegoaldeko Moquegua eskualdean hezkuntza-kalitatea hobetzeko erkidego mailan egindako parte-hartze esperientzia | 35 |
| <i>Asunta Anselma Flores. CEOP-Ilo</i> | |
| Partaidetza soziala Piurako Hezkuntza Kudeatzeko Eredu Berrian | 43 |
| <i>Mario Rufino Trelles & Joel Troncos Castro</i> | |
| 1. Hezkuntzaren deszentralizazioaren eta partaidetzaren aurrekariak eta testuingurua | 43 |
| 1.1. Fujimoriren estatu “kontrolista” eta larderiako gobernu. 1990-2000 | 43 |
| 1.2. Gizarte zibilaren antolakuntzaren eta partaidetzaren krisia. 1990-2010 | 44 |
| 1.3. Hezkuntzaren deszentralizazioa. Nazio-mailatik eskualde-mailara | 45 |
| 2. Piurako Eskualdeko Hezkuntza Sistema Kudeatzeko Eredu Berria | 46 |
| 3. Politika publikoen ezarpenean izan beharreko eragina: Piurako esperientzia | 54 |
| 4. Ikasitakoa eta etorkizuneko erronkak | 64 |

Sarrera

2008an lehertu zen krisi ekonomiko eta sozialak krisi politiko sakona ere ekarri du. Espainiako Estatuko hainbat plazatan, “Ez gaituzte ordezkatzin” zioten oihuak entzun ziren, eta horiek isla izan zuten geroago beste zenbait herrialdetan. Bertako herritarrak kalera atera ziren, euren beharrak eta arazoak kontuan hartzen ez dituen sistema batekiko gaitzespena erakusteko. Aldi berean, azken urteotan, hainbat erakunde publiko herritarren partaidetza handiagoaren alde agertu dira, herritarren eta administrazio publikoen arteko topaketa eta bateratzea lortzeko asmoz. Nola gerta daiteke paradoxa hori?

ALBOAN erakundea luzarotik dabil herritarren partaidetzaren gaia lantzen. 2007. urtean, lehenengo ikerketa argitaratu genuen; bertan, partaidetzaren oinarriak ezarri genituen, eta Hegoaldeko hainbat erakunde kideren esperientziak Euskal Herrian egindako beste esperientzia batzuekin elkartu genituen. Protagonistak eraikitzen dituen eta pertsonen, taldeen eta erakundeen gaitasunak indartzen dituen partaidetzaren aldeko apustua egiten dugu. Pertsonak zerbitzuen onuradun gisa antzematen dituen ikuspegi utilitarista gainditzen duen partaidetzaren aldeko apustua egiten dugu, euren burua eta ingurua garatzeko eragile diren herritarren protagonismoa sustatzen duen partaidetzaren aldekoa. Modu horretan, partaidetzako prozesuek herritarrentzako oinarritzako prestakuntzarako eskola gisa jarduten dute, eta gerora sortuko diren aldaketa pertsonal eta kolektiboen oinarria dira.

Baina partaidetzak ez du herritartasuna eraikitzen soilik; demokrazia zimendatu ere zimendatzen du. Hegoaldeko hainbat herrialdetan, neurri handi batean herritarren partaidetzako esperientziei esker, bertako sistema demokratiko ahulak indartu dira. Zenbait kasutan, politika publikoak hobetu eta giza garapenerako emaitzak lortu ahal izan dira. Horretarako, beharrezkoa da uste oker hau apurtzea: pobrezia egoeran dauden pertsonak izaki pasiboak,

hartzaileak eta garapen politiken onuradunak direlako ideia, alegia. Partaidetza sustatzeak herritarrekiko ikuspegia aldatzea dakar, eta partaidetza-prozesu orok herritartasuna eraikitzeke eduki behar duen izaera sustatu behar da; aukerak lortzeko eta askatasuna baliatzeko baldintzak sortzea dakar horrek.

Herritarren partaidetzako erronka handiak bi ardatzen inguruan biltzen dira: bata, nola inplikatu gizartea interes komunak zehazteko; bestea, zein espazio eta alorretan hartu behar diren erabakiak. Erakunde publikoek gizartearen eta horien talde antolatuen interesak ulertzeko duten modua ere beste alderdi garrantzitsu bat da, bezerotzan eta erakundeen edo horien liderren kooptazioan erori gabe. Partaidetzarako espazioak sustatzeak alderdi publiko, sozial eta politikoetan interesa duen gizartea eraikitzeke bidean jarri behar gaitu. Interes hori lagungarria izan daiteke gizarte zibileko talde formalentzat eta herritarrentzat oro har, Estatuarekin eztabaidatzeko eta negoziatzeko baldintzak eraikitzeke. Baldintza horiek herritarren ondasun komuna eta ongizate orokorra lortzera bideratu behar dira, eta, horretarako, ezinbestekoa da herritarrek protagonismoa hartzea, euren bizitzan eragiten duten gaien inguruko erabakiak hartzeko orduan.

Bidea jorratzeko pistak eta gomendioak aurkitzen laguntzeko, begirada Perura zuzendu dugu. Sortu zenetik dabil ALBOAN erakundea herrialde horretan lanean; bertan, politika publikoei (osasuna, hezkuntza, elikadura-segurtasuna eta abar) buruzko erabakiak hartu eta kudeatzea helburu duen herritarren partaidetzak askotariko bide, espazio eta prozedurak jorratu ditu. Indarguneak eta akatsak gorabehera, esperientzia honek ezagutza zabala eskaintzen du. Esperientzia horien adibide da COPARE ekimena (partaidetzarako eskualdeko hezkuntza-kontseiluak); ALBOAN erakundeak ekimena babesten du, Perun elkarlanean diharduten erakundeen bitartez. Esperientzia bateratze-espazio horietan aurkezten dugu, ekimenean modu aktiboan parte hartu duten erakundeetako batzuen bitartez, eta, bertan, zailtasunak, ikasitakoa eta etorkizunerako ildoak azaltzen ditugu.

Parte-hartze prozesuak gizarte zibiletik eta administrazio publikoetatik: Begirada bat Peruko Piura eskualdeko esperientziara¹

José Luis Calle Sosa

Aurkezpena

Herritarrek Peruko gobernu azpinazionalen esparruetan parte hartzeak -esate baterako, eskualdeko gobernuek departamendu-mailan, eta tokiko gobernuek barruti- eta probintzia-mailan- funtsezko garrantzia hartu zuen 2000ko hamarkadako lehen urtean berrabiarazi zen deszentralizazio-prozesuan. Testuinguru horretan, dokumentu honen bidez, gizarte zibilak izan dituen parte-hartze prozesuen eta Estatu eta gizarte zibilaren artean izan diren hitzartze-prozesuen deskribapen orokorra egin nahi dugu, 2006-2015 urteen artean eta eskualde-arloan izandakoena, Piurako Eskualdeko Gobernu eta, orobat, eskualdean esku hartzen duten gizarte zibileko erakundeak subjektu nagusitzat hartuta. Bestalde, dokumentu honetan, era sistematikoan eta orokorrean aztertu eta ebaluatuko ditugu prozesu horiek, eta, hortik abiatuta, parte-hartzea finkatzeko kontuan hartu beharreko zenbait erronka azalduko ditugu, esate baterako, politika publikoen politika.

Horretarako, dokumentuak bost atal garatzen ditu. Lehenengo atalean, Piura eskualdean dauden parte-hartze prozesuen esparru orokorra aurkezten da, eta berriaz lantzen da nola ulertzen den parte-hartzea eskubide gisa, nola garatzen den parte-hartzea gobernuaren prozesu politikoarekin eta eskualdeko garapenaren kudeaketa publikoarekin antolatuta, zein balio publikori egon den lotuta, eta zein ingurune politikoren gainean garatu diren prozesuak.

1 Dokumentu hau “Politika publikoak hitzartzen parte hartzea: Peru-Euskadiren arteko esperientzia-trukea” nazioarteko mintegiaren esparruan prestatu zen. Mintegia ALBOAN Fundazioak antolatu zuen Bilbon, Euskal Herrian, 2015eko maiatzaren 7an eta 8an.

Bigarren atalean, parte-hartze eta hitzartze prozesuak deskribatzen, aztertzen eta balioesten dira, politika publikoen ziklo bakoitzean: agendak prestatzean, diseinua egitean, onespena ematean, abiaraztean, eta kontrola eta ebaluazioa egitean. Aktoreak eta espazioak, garatutako prozesuak eta lortutako produktuak (eraginkortasuna) une guztietan hartzen dira aintzat, aztertzeko elementu gisa; eta espazioek eta prozesuek eskualdeko politika publikoen ziklo bakoitzean izandako mugak zehazten dira.

Hirugarren atalak eskualdeko parte-hartze prozesuen antolakuntza eta instituzionaltasuna lantzen ditu. Instituzionaltasunari dagokionez, prozesuak definitzen dituzten lege-alderdiak eta herritarren balioespenari jarraiki duten legezko-tasun-maila, eta hitzartze-espazioen erabilera politika publikoei lotuta dira aztergaiak. Antolakuntzan, berriz, parte-hartze prozesuak egituratzen dituzten espazio askotarikoak deskribatzen dira, eta Piurako Eskualdeko Gobernuak gizarte zibilarekin koordinatuta nola kudeatu dituen azaltzen da.

Laugarren atalean, parte-hartze prozesuek eskualde-mailan dituzten ezaugarri nagusiak zehazten eta deskribatzen dira. Eta bosgarren atalean, parte-hartze eta hitzartze prozesuak sendotzeko Estatuak eta gizarte zibilak dituzten erronka nagusiak azaltzen dira, eskualdeko politika publikoen prozesua garatzeko eskualdeak duen gobernagarritasunari eta kudeaketa publikoari dagokienez, nazio-mailan Estatuaren deszentralizaziorik handiena izanda.

1. Peruko Piura eskualdeko parte-hartze prozesuen esparru orokorra

1.1. Parte-hartzea, eskubide eta eskualdearen garapenerako estrategia politiko gisa

Eskualdeak bezalako lurraldeetan (azpinazionaletan - tartekoetan), toki-esparruko –probintziako eta toki-barrutiko– hainbat udalerrri biltzen dituen departamendu baten lurraldea barne hartzen duten gobernuko administrazio-unitateetan, zabaltzen den herritarren parte-hartzeak oinarrian duen printzipio juridiko konstituzionalaren arabera, parte-hartzea herritarren eskubide politikoa da oro har, bai eta gizarte zibilaren molde antolatua ere. Zuzenbide konstituzional hori Deszentralizatzeko Oinarrien Legean eta Eskualdeko Gobernuaren Lege Organikoan mamitzen da; eta, horien arabera, gobernuaren garapena eta gerentzia zabaltzeko, parte hartzeko eta hitzartzeko mekanismo instituzionalizatuak har-

tu behar dira aintzat, eta lurraldeko gizarteko erakundeek era aktiboan esku hartu behar dute.

Parte-hartzeak eta hitzartzeak eskualde-mailan duten izaera juridiko horren ondorioz, eskualdeko gobernuek agindu eta betebeharrak juridikoa dute parte hartzeko eta hitzartzeko legezko mekanismoak diseinatu, onetsi eta abiarazteko. Hortaz, eskualdeko gobernuek ezinbestez kudeatu behar dituzte parte hartzeko eta hitzartzeko espazio eta prozesu ugariak, eskualdeko politika publikoen gerentziako eta gobernuaren prozesu batzuei lotuta, prozesu horiek balio publiko handiagoa izan dezaten eta eskualdeko gobernuaren jarduerari legezotasun politikoa eman diezaioten, gizarte zibilaren eta eskualdeko biztanleen aurrean. Era berean, emaitzak lortu nahi dira herritarrei dagokienez, giza eskubideez baliatzeko, gaitasunak garatzeko eta hainbat aukeratan sarbidea izateko eskualdeko politikei jarraiki.

Bestetik, parte-hartzeak duen izaera juridikoaren ondorioz, exijitzeko eta ahalduzko tresna juridikoa ematen die herritarrei -oro har- eta gizarte zibilari -bereziki-, eskualdeko gobernuari parte-hartzea eskualdeko politika publiko gisa gara dezan eskatzeko, eta, era berean, erabaki politiko eta gerentziako prozesu zehatz batzuk (lurraldearen plangintza, eskualdeko gaikako politiken diseinua, inbertsioen kudeaketa, antolakuntzaren garapena, programen kudeaketa, politiken kontrola eta ebaluazioa) garatzeko, politika publikoei izaera funtsezkoa emango dioten parte-hartzeko eta hitzartzeko eskualdeko mekanismoak sartuta.

1.2. Gobernuari lotutako parte-hartzea eta eskualdeko garapeneren gerentzia

Estatuko eta eskualdeko arauak eskualdeko gobernuak behartzen dute eskualdeko politiken tresnak formulatu eta abiarazteko prozesuak (Eskualdearen Garapenerako Hitzartutako Plana eta eskualdeko plan sektorialak/tematikoak –haurrak, nerabeak, emakumeak, ahalmen-urritasuna, hezkuntza, etab.–) eta inbertsio publikoko proiektuen lehentasuna ezartzeko parte-hartzean oinarritutako prozesuen bidez egiteko. Arauek adierazitako eskualdeko politika publikoen tresna horiez gain, parte-hartze prozesuek azpimarratu dute beste tresna batzuk diseinatu behar direla, politikak abiarazteko prozesuari eta abiarazte horren kontrolari dagokienez; hain zuzen, hauek: i) antolakuntza aldatzeko

eta/edo sendotzeko proposamenak; ii) programa eragileak diseinatzea eta ku-deatzea; iii) parte-hartzean oinarritutako kontrol-txostenak; eta iv) sektore eta gobernuen arteko antolakuntza.

Era berean, arau horiei jarraiki, politikako tresna horiek parte hartzeko eta hitzartzeko espazioen bidez formulatu eta abiarazi behar dira. Eskualdearen Gara-penerako Hitzartutako Planari dagokionez, Eskualdeko Koordinazio Kontseiluak -CCR- du ardura; eskualdeko plan sektorialak/tematikoak Eskualdeko Hitzar-tutako Kontseiluen ardura dira; eta inbertsio publikoko proiektuen lehentasun publikoa Eskualdeko Parte-hartze Aurrekontuan -PP- esku hartutako eragileek ezartzen dute. Eskualdeko kontseiluak hitzartzeko espazioak dira berez, gizarte zibileko eta Estatuko aktoreek eraturakoak. CCRari dagokionez, kontseiluko or-dezkariak hautatzeko inskribatutako gizarte zibila Gizarte Zibileko Ordezkarien Batzar -ADESC- gisa eratu da. CCRaren bilakaera instituzionala, antolakuntzakoa eta eragilea azpimarratu nahi du, eta, gainera, eragile partaide gisa esku hartu nahi du Parte-hartze Aurrekontuan. PPRko eragile parte-hartzaileei dagokienez, Zaintza Batzordea eratzen dute, eta PPRn lehentasunezko zatitako proiektuen betearazpena kontrolatzen dute.

1.3. Parte-hartzea eta balio publikoa sortzea

Piurako eskualdean parte-hartze prozesuak agindu juridikoz eta estrategia po-litiko -gerentzial- gisa garatzeak eragin handia du balio publikoa sortzeko. Izan ere, prozesu horiek taxutu dituen agenda politikoak eskualdea garatzea eta es-kualdeko gobernagarritasuna eta gobernantza indartzea ditu xede. Balio publiko horrek hiru alderdi hauek ditu: i) biztanleengan lortutako emaitzak; ii) Estatuaren legezotasuna sendotzea; eta iii) Estatuaren, gizarte zibilaren eta sektore pribatuen arteko konfiantza eta elkarlana finkatzea.

Hona hemen parte-hartze prozesuek dinamizatu dituzten lehentasuneko emaitzak:

- 0 eta 5 urte arteko neska-mutilen desnutrizio kronikoa eta anemia gutxitzea.
- Amaren morbiditate gutxitzea.
- Oinarrizko Hezkuntzako ikasleen ikaskuntzen emaitzak hobetzea.
- Neska-mutilek eta nerabeek Oinarrizko Hezkuntzako zerbitzuetara duten sarbidea hobetzea.

- Nerabe gutxiago haurdun gera daitezen lortzea.
- Belaunaldien arteko eta parekoen arteko genero-indarkeria gutxitzea, neska-mutilek, nerabeek eta emakumeek pairatzen dutena.
- Garapen sozial, ekonomiko eta politikoan dauden genero-arrailek gutxitzea.
- Besteak beste, emakumeek eta gazteek enplegua lortzeko duten sarbidea hobetzea.

Bestetik, argi dago parte-hartzea eskubide politiko gisa erabiltzean eta politika publikoen kudeaketan parte-hartze prozesuak garatzean, balio politikoa eman zaiola gobernuan aritzeari eta gerentzia garatzeari, eskualdeko gobernuaren legezketasuna sendotzen baitu, gobernu azpinazional gisa hartuta. Irabazi politiko hori funtsezkoa da eskualdearen gobernagarritasunari begira, eta eskualdeko gobernu eskualdeko-departamenduko erreferentziako gobernuko administrazio-unitate gisa sendotzeko. Horrela, lurralde deszentralizatu eta inklusiboa garatzeko prozesuak bultzatu, eta Estatuaren deszentralizazioa eta erreforma eraginkorra sustatu ahal izango da, Estatu herritarrengandik hurbilago egon dadin.

1.4. Parte-hartzea hedatzeko ingurune politikoa

Parte-hartze prozesuak esparru politiko konplexuan garatzen dira, horrek prozesuak neurritzen eta moldatzen baititu, eta parte-hartzeak duen eraginaren muga politikoak eta instituzionalak zehazten baititu. Ingurunearen osagai nagusien artean, hauek azpimarra ditzakegu:

- Deszentralizazio nazionalako prozesua geldiaraztea. Gobernu nazionalak joera zentralizatu izaten du, eskualdeetako gobernuak bazterrean utzita, ministerio nazionalen (Osasun, Hezkuntza, Nekazaritza... ministerioen) estrategiak abiarazten dituzten administrazio-unitateak balira bezala, departamenduko lurraldeko gobernutzat hartu beharrean.
- Mugimendu politiko nazional eta iritzi-joera horrek eskualdeko gobernuak gutxiesten ditu, eskualdeetan dauden gatazkengatik eta ustelkeria publikoko kasuak egoteagatik. Hedabide nazionaletan, eskualdeko gobernuen kontrako jarrera sumatzen da, haien existentzia bera ere jartzen baitute zalantzan, eta aditzera ematen baitute haietan ustelkeria dela nagusi eta ez direla eraginkorrak. Gainera, meatzetako inbertsio handiaren aurkako

mugimendu politikoa sortzen duten elementutzat hartzen dituzte. Hala ere, botere politiko nazionala ez da gai jokatzeko dituen moduei buruzko autokritika egiteko, eta ustelkeriako kasu enblematikoak presidentetza- eta ministerio-mailan prestatzen dira, edota Estatuaren botereetan bestela, adibidez, botere judizialean edo legegintzakoan.

- Prozesu antagonikoak batera agertzen dira: alde batetik, Estatu modernizatzeko erreforma nazionalak abiarazten dira (emaitzen araberako aurrekontua, zerbitzu zibila, prozesuen araberako kudeaketa, etab.), Estatuaren eraginkortasuna, efikazia eta gardentasun publikoa hobetu nahian; eta, bestetik, Estatu tradizionalaren status quoari eutsi nahi dioten indar politikoak daude.
- Gizarte zibileko erakundeen parte-hartzea uzkurdu egin da eskualde-mailan. Gizarte zibileko hainbat sektoretan erantzukizun mugatua nagusitzen da, parte-hartze eta hitzartze prozesuetan eta espazioetan. Era berean, eskualdean eragina duten indar sozialak higatuta daude, gutxi hartzen baitute esku parte-hartze eta hitzartze prozesuetan eta espazioetan. Arazo horien azpian, lidergo mugatuak eta eskualdeko erakundeek duten antolakuntzako krisia daude. Horrek ahuldu egiten du gobernuarekiko indar-korrelazioa, bai eta prozesu sozialak sortzeko aukerak eta politika publikoetan eragina izateko politika ere.
- Alderdi politikoaren sistema ahulduta dago, eta horixe da, izan ere, gobernu nazionalaren, eta eskualdeko eta tokiko gobernuen legegintzako instantzien eta instantzia exekutiboaren ordezkagarritasun-krisiaren arrazoia. Bestetik, alderdi politikoak ez dira parte-hartze eta hitzartze prozesuetan inondik agertzen, eta, beraz, haien jarduna hauteskundeetara mugatzen da estuki, parte-hartzeak eta hitzartzeak sortzen dituzten dinamikari eta agenda politikoari bizkarra emanda.

2. Eskualdeko parte-hartzea piurako eskualdeko politika publikoaren (azpinazionalen) prozesuaren ingurunean

Eskualdeko gobernu bezalako gobernu azpinazionalaren esparruan, eta deszentralizazioaren ingurunean, herritarren parte-hartze prozesuek eta Estatuaren eta gizarte zibilaren arteko hitzartze-prozesuek izan duten bilakaera instituzionalean eta politikoan hainbat une berezi daitezke, politika publikoaren zikloan.

Ilido horretan, parte-hartze prozesu batzuk politika publikoaren agenda sozial eta politika prestatzeko unean sartzen dira; beste batzuk, berriz, formulatzeko eta onesteko zikloan daude kokatuta. Era berean, beste prozesu batzuk betearazteko une doiri dagozkio; eta beste batzuk kontrol eta ebaluazioaren barruan daude sartuta.

Bestetik, teoretatik harantz joz, politika publikoen ohiko ziklo horiek gaintzen dituzten prozesuak aurki ditzakegu. Une zehatzen batean -agendan, formulazioan eta onespenean, betearazpenean, edo kontrolean eta ebaluazioan- politika publikoak etengabe hobetzeko parte-hartze eta hitzartze prozesuak direla esan dezakegu. Etengabeko hobekuntza horrek berrelikatzeo dinamika behar du eskualdeko politika publikoko ziklo desberdinen artean, eta epe ertaineko eta luzeko ekintza-bilakaera sistemikoa sortzen dute.

Ziklo bakoitzaren araberrako bilakaera hori ez dagokio dinamika jarraitu bati, eta ez dago era planifikatuan txertatuta politika publikoen ziklo osoan. Denborari eta espazioari dagokionez, prozesuak elkarren gainean jartzen eta gurutzatzen dira, eta parte hartzeo eta hitzartzeo dinamika konplexuak sortzen dituzte eskualdeko politika publikoen bilakaeran, espazio-denbora arloan. Era berean, politika publikoen bilakaera instituzional konplexua ekartzen dute kudeaketa publiko azpi-nazionalako administrazio- eta gerentzia-zereginari dagokionez.

2.1. Eskualdeko politiken agenda prestatzeko parte-hartze prozesuak

Prozesu hauek ohikoak dira gizarte zibilean, eta era autonomoan garatzen dituzte gizarte zibileko hainbat aktorek -produktiboek, sozialek, gremialek, sindikalek, etab.-. Eragin politikoa izateko estrategiak garatzen dituzte. Agenda prestatzeko une honetan, hiru prozesu-mota bereiz daitezke:

- a) Sozialki irekiak, sektorialak edo berariazko eragina dutenak, gizarte zibileko sektore zehatz bateko (ekoizpenekoa, ekonomikoa, soziala, ingurumenekoa) aktoreek garatutakoak. Funtsean, mobilizazio sozialeko eta eragin politikoko prozesuak dira, eta sektore sozialak duen arazo publiko bat konpontzeko proposamenen eta eskaeren agenda aldarrikatzen dute jendaurrean. Produktu gisa, aktak eta akordioak izenpetzen dituzte, eta, horien arabera, agintariak konpromisoa hartzen du erabaki jakin batzuk eskualdeko politika publiko gisa hartzeko.

Agenda prestatzeko prozesu honen eraginkortasuna, hau da, gobernuak erabaki bat hartzea eta betearaztea, gobernariaren eta gertaerari lotuta dauden aktore sozialen artean sortzen diren indar politikoen harremanaren mende egongo da. Agenda prestatzeko ekintza-bilakaera horietako askoren amaieran egiten diren adierazpen politikoak ez dira agenda prestatzeko prozesuaren sorburu izan zen arazo publikoa konpontzeko gobernu-ekintza bilakatzen. Hori hala da gizarte zibileko aktoreek gaitasun politiko urria dutelako erabakitzaillearengan edo erabakitzailleengan eragina izateko, eta, era berean, gaitasun tekniko mugatuak dituztelako arazoak azaltzeko, eta arazo horien konponbideak modu zehatzean, bideragarrian eta egingarrian adierazteko.

- b) Sozialki itxiak, gremioek eta sindikatuek garatzen dituztenak. Gremio edo sindikatu jakin batek Gobernuaren aurrez aurre abiarazitako zuzeneko eragin politikoko prozesuak dira, eta haiek ordezkaturakoek dituzten eskariak jarri nahi dituzte Gobernuko erabakitzaillearen agendan; funtsean, “hobekuntzak” egin nahi dituzte lan- eta soldata-baldintzetan. Prozesu itxiak dira, negoziatzeko sortzen duten kanala sindikatuek eta gremioek parte hartzera mugatuta baitago.

Eragiteko ekintza hauek politika publikoen agenda prestatzean duten eraginkortasuna nabarmena da. Izan ere, gaitasuna dute erabaki batzuk eta erabakitzaillearen zeregina moldatzeko; eta politika publikoak abiarazteko eragina duten ekintza-bilakaera burokratikoak sortzen dituzte. Praktikan, sindikatuek profesionalen gremioek baino gaitasun handiagoa dute presio politikoa egiteko eta zuzenean negoziatzeko kanalak sortzeko, eta, horren ondorioz, gobernuaren kudeaketaren boikotaren eta etenaren mehatxupean daude.

- c) Gizarte zibilaren sektore arteko parte-hartzea, hauteskunde-garaian politiken agenda prestatzean eragiteko. Eskualdeko azken hauteskundeetan, eragina izateko dinamika interesgarri bat hasi da. Gizarte zibileko hainbat frontetako aktoreek hauteskunde-agenda prestatu dute, eta, azkenean, Itun Politikoa sinatu dute eskualdea garatzeko eta gobernagarritasuna bermatzeko lehentasunezko estrategiekin.

Parte-hartze horren ondorioz, gizarte zibileko aktoreek negoziazioko prozesu konplexuak garatzen dituzte beren artean, agenda adosteko eta hitzartzeko. Gero, negoziazioko prozesua izaten da gizarte zibileko taldea-

ren eta eskualdeko gobernurako hautagaien artean, azkenean, Itun Politikoa sinatu ahal izateko.

Prozesu hau eraginkorra izateko, agenda bera diseinatu behar da lehenik, planteatzen diren proposamenak eskualdeko politiken tresnekin antolatzen direlako, adibidez, Eskualdearen Garapenerako Hitzartutako Planarekin, eskualdeko gaikako planekin (haurrak, nerabeak, emakumea, hezkuntza, etab.), edo Eskualdeko Gobernuaren Institutuzioko Plan Estrategikoarekin. Eta, era berean, abian dauden politika publikoen eskualdeko dinamikak hartzen dira aintzat, besteak beste, Lehen Haurtzaroaren Arreta Osoko Eskualdeko Sistema (SIREPI) edo Eskualdeko Hezkuntzako Sistemaren Kudeaketa Eredua. Bestetik, agenda prestatzeko prozesuaren eraginkortasun politikoa bermatzen da, eskualdeko gobernatzailerak -hautatutako agintaria den aldetik- eta Eskualdeko Gobernuaren Eskualdeko Kontseiluak -legegintza eta fiskalizazioko agintariak- Itun Politikoa berretsi ondoren.

Hala ere, itun politiko horiek ahulak izan dira, itunen ezarpena kontrolatzeko izan diren adierazleen diseinuagatik. Eskualdeko gobernuaren aldi berri honetan (2015-2018), eskualdeko gobernuak funtzionarioekin ari da hizketan, adierazleak zehazteko eta doitzeko. Horiek horrela, ahultasun tekniko eta politiko nabariak daude Gobernagarritasunaren Aldeko Taldean (Ituna proposatzen duten erakundeen taldean), Itun Politikoa adierazleak negoziatzeko eta doitzeko, eta arriskua dago denbora igaro eta itunaren beartarazpena kontrolatzea ezinezkoa izateko.

2.2. Parte-hartze prozesuak, eskualdeko politika publikoak formulatzean eta onestean

Deszentralizazioa itzultzean, eskualdeko gobernuak gobernu azpi-nazionalak diren aldi berri honetan (2003tik orain arte), Piura eskualdean prozesu aberastak eta konplexuak izan dira eskualdeko politika publikoko tresnak formulatzeko, eta gizarte zibileko hainbat sektoretako ordezkariak parte-hartze nabarmena izan dute. Ahalegin horien bidez, eskualdea garatzeko lurralde-politikako planak eta eskualdeko politikako gaikako eta sektoreko planak prestatu nahi izan dira. Prozesu horietan, parte-hartzea eta hitzartze-maila oso altua izan da, egokia onetsitako politikak adosteko. Jarraian, parte-hartze prozesua ikusiko dugu, azpimarratu den eskualdeko politika publikoko tresna-motaren arabera.

- a) Lurralde-garapenari dagokionez, parte hartzeko ahaleginak Eskualdearen Garapenerako Hitzartutako Plana (PDCR) formulatzean jaso dira, eskualdeko politikaren tresna nagusia delako. Politiken tresna horrek pisu instituzional handia du, gero eragina izaten baitu eskualdeko gobernuaren plangintza instituzionalean eta Parte-hartze Aurrekontuaren esparruko inbertsio publikoetako parte-hartzea definitzean. Planaren formulazio parte-hartzailea Eskualdeko Koordinazio Kontseiluaren esparruan agertzen da, espazio horretan gizarte zibilak duen parte-hartzea mugatua baita, Estatuko aktoreek dutenarekin erkatuta.

Eskualdearen Garapenerako Hitzartutako Plana eraginkorra da, onarpen instituzional eta politiko handia duelako, gero Plan Estrategiko Instituzionala eta Plan Eragile Instituzionala zehazten dituen tresna nagusia baita. Gainera, bere ardatz estrategikoa oinarrizkoa da gizarte zibileko aktoreek Parte-hartze Aurrekontuan egindako inbertsio publikoko proiektuak zehazteko eta lehenesteko. Hala ere, Eskualdearen Garapenerako Hitzartutako Planaren diseinuak mugak ditu, Estatuko instantziek -dela Ekonomia eta Finantzetako Ministerioak (MEF), dela Plangintza Nazionaleko Zentroak (CEPLAN)- emandako eredia betetzen duelako, eta, hortaz, politika nazionalen ingurunean sartutako ardatza baita, eskualdearen garapenerako tresna estrategikoa izan beharrean.

- b) Sektoreko eta gaikako planak formulatzea. Eskualdeko sektore-planak parte-hartzearen bidez formulatu nahi ditu, besteak beste: osasuna, hezkuntza, nekazaritza, etab.; bai eta eskualdeko gaikako planak ere, esate baterako: haurrak eta nerabeak, emakumeen eta gizonen arteko aukera-berdintasuna, etab. Parte-hartze prozesu horiek sektore bakoitzean dauden Eskualdeko Hitzartze Kontseiluek bideratzen dituzte, besteak beste, Eskualdean Parte Hartzeko Hezkuntza Kontseiluak (COPARE), Neska, Mutil eta Nerabeen Eskubideen Aldeko Kontseiluak (COREDNNA) edota Eskualdeko Emakumearen Kontseiluak (COREM).

Une honetan parte-hartzeak duen eraginkortasuna agerian utz daiteke eskualdeko plan hauek politika publikoen legezko tresna gisa duten onarpena eta legezkoatasuna ikusita. Gainera, balio politiko handia dute, gizarte-ko aktoreek legezko tresna gisa erabiltzen baitute eragin politikoa izateko, eta gizartea zaintzeko eta plan bakoitzak jasotzen dituen eskubideei buruz sentsibilizatzeko prozesuak garatzeko. Herritarrek eskualdeko gobernuari

eskakizunak egiteko dituzten legezko tresnak dira, eskualdeko politikak bete ditzan kontrolatzeko eta eskatzeko.

Eskualdeko politika publikoen diseinuari eta onespenari jarritako mugei dagokienez, nabaria da ez daudela Eskualdearen Garapenerako Hitzartutako Planaren arabera antolatuta, eta plan hori ez dela sektore eta gaikako planen arabera antolatzen. Hala, beraz, Plan Estrategiko Instituzionala eta Eskualdeko Gobernuaren Plan Eragile Instituzionala ez daude ondo antolatuta plan horiekin. Era horretan, haur, nerabe, emakume eta beste talde batzuen aldeko eta, orobat, hezkuntza, osasun eta nekazaritzaren aldeko tresna horiek egiten dituzten eskualdeko politika publikoek bazterreko tokia hartzen dute gobernatzeko eta kudeatzeko tresna nagusien artean: Eskualdearen Garapenerako Hitzartutako Plana, Plan Estrategiko Instituzionala eta Eskualdeko Gobernuaren Plan Eragile Instituzionala.

Bestetik, diseinatzeko prozeduran, politika nazionalkiko inertzia duen logika izan da. Logika eta edukiko ardatzek inertziaz islatzen dituzte sektoreko plan nazionalen ikuspegi eragileak, haiei baitagozkie. Haurren Aldeko Ekintza Plan Nazionalaren moldea hautsi zuen Neska, Mutil eta Nerabeen eskubideen Aldeko Eskualdeko Plana (PREDNNA) alde batera utzita, dauden gainerako plan sektorialek eta tematikoez zintzo islatzen dute logika nazionala.

Eskualdeko politika publikoak diseinatzeko eta onesteko prozesu horrek arazo politiko eta instituzional handiagoa du, ez baita aurrekontuen kudeaketan egin-dako erreformekin eta deszentralizazio-prozesua uzkuertzearekin batera joan. Lehen elementuaren ondorioz, planak xede estrategikoen eta eragileen multzoa dira, baina haiekin ezin dira egin gaur egun Eraitzen araberrako Aurrekontuaren esparruan aurrekontuaren ardatz funtzional programatikoa eratzen duten aurrekontuko egiturak. Horregatik, ekintza eragile gehienek ez dute aurrekontuko katerik eskura, eta horrek nabarmen murrizten du planak betearazteko eta helburuak betetzeko aukera.

Eta deszentralizazioa uzkuertzeari dagokionez, areago sendotzen ari da, Estatu gobernuak bultzatutako aurrekontuko programen eta ekintza eragileen (programa sozialen, estrategia nazionalen...) bidez politika nazionalak abiarazten ari direlako, eta, azkenean, horiek eskualdeko politikak bazterrean uzten dituztelako. Sektore nazionalak ari dira politikak diseinatzen, eskualdeko

governuek abiarazi behar duten eran. Hala, beraz, eskualdeko politika publikoen diseinua bigarren mailako mekanismo bihur daiteke maila azpi-nazionalen; eta horrek frustrazioa eta gatazkak sortzen ditu gizarte zibilaren eta Estatuaren arteko harremanetan, eskualde-mailan, eta, ondorioz, eskualdeko gobernuak legezketasuna galtzen du.

2.3. Eskualdeko politikak abiarazteko prozesuan parte hartzea

Gizarte zibileko aktoreek gaitasun eta baliabide ugari metatu dituzte eskualdeko politika publikoen agenda prestatzeko, formulatzeko eta onesteko prozesua bultzatzeko. Hala ere, 2011tik aurrera, prozesu mugatuagoak hasteko beharra sortu zen, eskualdeko gobernuak ordura arte formulatu eta onetsitako politikak abiarazteko ziklora zedarrituagoak.

Herritarren parte-hartzeak eta hitzartzeak zorrotasun handiagoa hartzen dute ekintzak eraginkortasunez abiarazteko eta emaitzak lortzeko. Horren aurrean, lau agertoki nagusi hauek daude ekintzak abiarazten eragina izateko: a) eskualdeko hitzartze-kontseiluak; b) Parte-hartze Aurrekontua; Koordinazioko Eskualdeko Kontseiluko Gizarte Zibileko Ordezkarien Batzarra; eta d) Eskualdearen Gobernarritasunerako Taldea. Agertoki horietako bakoitzak antolakuntza berezia du eta guztionak diren aktoreak ditu. Espazio horietan, prozesu bereziak egiten dira, eta politikako tresna desberdinak erabiltzen dituzte, baina, praktikan, elkarren osagarri dira.

Hala gertatzen da, adibidez, kontseiluetan: gizarte zibileko eta Estatuako aktoreek eratzen dute, eta dagokien eskualdeko plan sektorial/tematikoa dute tresna gisa. Beste horrenbeste gertatzen da Parte-hartze Aurrekontuan eta Eskualdeko Koordinazio Kontseiluko Gizarte Zibilaren Batzarrean: gizarte zibilaren guneak dira erabat, eta Eskualdearen Garapenerako Hitzartutako Plana da politikak egiteko duten tresna. Eta Eskualdeko Gobernarritasunerako Taldea: gizarte zibilek eratzen dute -gehienak beste espazioetako kideak dira- eta Eskualdeko Gobernarritasunerako Itun Politikoa da eragiteko duten tresna.

a) Parte-hartzeak eta hitzartzeak eskualdeko politika publikoak abiarazteko izandako eraginaren ondorioz lortutako emaitzak

Parte hartzeko eta hitzartzeko mekanismoen bidez politika publikoak abiarazten irabazitakoari dagokionez, hasierako aurrerapenak nabarmendu behar dira,

agerian jartzen baitute prozesu hauek politikan eta kudeaketan duten garrantzia. Horiek horrela, lorpen hauek nabarmendu behar dira:

- Itun politikoak balio politikoa eta gobernu-balioa lortu ditu, eskualdeko gobernuak lehentasunak bere gain hartu dituelako zeharkako ildo politiko gisa diskurtso politikoan eta gobernatzean. Jarduera betetzeko adierazleak egin behar dira, dagozkien helburuekin. Horiek balio politikoa dute, eskualdeko presidentearen -orain eskualdeko gobernaria denaren- agenda zehaztu zutelako gizarte zibilarekin zuen harremanari begira; eta kudeaketako balioa ere badute, eskualdeko gobernuaren programa eta ekintza batzuek Itun Politikoa abiarazteko prozesuarekin bat egin zutelako (hala 2011-2014 aldirako aurkeztutako lehen bertsioan, nola emaitzak eta adierazleak jasotzen dituen dokumentu hobetuan, 2015-2018rako zen horretan), bereziki, hurrengo le-roaldeetan adierazitako lorpenei lotutako ekintzetan.
- Eskualdeko Hezkuntza Proiektua ezartzean, funtsezkoa da Eskualdeko Hezkuntza Sistemaren Kudeaketa Ereduaren formulazioa eta onarpena nabarmentzea. Izan ere, eskualdeko hezkuntza-sistemako tresna garrantzitsua da, antolakuntzan eta instituzionaltasunean hobekuntzak egiteko. Hori aldateta zehatzetan islatzen da gaur egun; adibidez, hauetan: i) Hezkuntza Kudeatzeko Barrutiko Guneak sortzea eta ezartzea Piura eskualdeko hamar barrutitan baino gehiagotan, UGEL-Tokiko Hezkuntza Kudeaketako Unitateen unitate tekniko deskontzentratu gisa; ii) DREP-Eskualdeko Hezkuntza Zuzendaritzako Antolakuntza eta Jarduera Araudi -AJA- berria diseinatzea eta onestea; iii) UGELentzako AJA diseinatzea; iv) DREPen eta UGELen prozesuen mapak diseinatzea eta onestea; v) Kudeatzeko Ereduarekin bat egindako hezkuntza-instituzioetako irakasleak eta zuzendariak trebatzea; vi) Eskualdeko, Estatuko eta tokiko gobernuen esku-hartzeak Kudeaketa Eredua egokitzea eta antolatzea. Gainera, Hezkuntza Ministerioak Kudeaketa Eredua aintzatetsi du, gobernu azpi-nazional baten ekimen garrantzitsua baita hezkuntza lurraldean antolatzeko, eta hezkuntzaren deszentralizazioa sendotzeko.
- Lehen Haurtzaroaren aldeko politikak ezartzeari dagokionez, Lehen Haurtzaroarentzako Osoko Laguntzarako Eskualdeko Sistema (SIREPI) onestea eta ezartzea azpimarratu da. Sistema horri esker, Estatuko gobernuak, eskualdeko hainbat gobernuak, hitzartzeko erakunde nazionalak, nazioarteko lankidetzako erakundeak eta eskualdeko gizarte zibileko aktoreak eta Piurako tokiko gobernuak Piurako Eskualdeko Gobernua aintzatetsi dute.

SIREPI gobernu-sistema funtzionalak lurraldeka kudeatzen du eskualdeko, tokiko eta estatuko gobernuen arteko antolakuntza, eta, orobat, Estatuaren eta gizarte zibilaren arteko hitzartzea, lehen haurtzaroaren osoko laguntza hobetzeko, hain zuzen, desnutrizio kronikoa gutxitzea, anemia eta amaren jaio ondoko morbiditateak, eta haurren gaitasun goiztiarrak garatzea, eta nortasun eta hasierako hezkuntzarako sarbidea.

- Haur eta nerabeen aldeko politikari dagokienez, emaitza hauek nabarmendu daitezke, parte-hartzearen eta hitzartzearen ondorioz: i) Nerabeen Osoko Garapenerako Prestakuntza Zentroak (CEFODIA) diseinatzea eta hitzartutako eran betearaztea, nerabeen artean haurdun geratutako nesken kopurua gutxitzeko, eskualdeko hamabost barrutietan ezarritako moduan; iv) Pertsonen trafikoari eta genero-indarkeriari aurre egiteko kanpainak diseinatzea eta betearaztea; v) Neska, Mutil eta Nerabeentzako Aholku Kontseiluak (CONNA) diseinatzea, onestea eta hitzartutako eran betearaztea, haien bidez nesken, mutilen eta nerabeen parte-hartzea toki-mailan eta eskualdean, estatuan eta nazioartean bultzatzeko.
- Eta genero-berdintasuneko politikari dagokienez, emaitza hauek nabarmendu daitezke: i) eskualdeko gobernuaren kudeaketa instituzionalaren ardatza diren genero-arloko arrailei lehentasuna ematea; ii) generoko arrailak Garapenerako Hitzartutako Planean eta Eskualdeko Gobernuaren Plan Estrategiko Institutuzionalean sartzeko; iii) generoa zeharka lantzeko joerak diseinatzea eta onestea; iv) Indarkeriari Aurrea hartzeko eta Laguntzeko Eskualdeko Prebentzio Sistema diseinatzea eta onestea; v) genero-berdintasuneko gaitasunak indartzeko eta genero-ikuspegia eskualdeko eta tokiko kudeaketa publikoan zeharka sartzeko prozesua sendotzeko programak diseinatzea eta era hitzartuan betearaztea.
- Eskualdeko Parte-hartze Aurrekontuan, bereziki azpimarratu da inbertsio publikoko proiektuei eman behar zaiela lehentasuna, hitzartze-espazio eta Itun Politikoko eskualdeko lehentasunezko politika publikoen emaitzekin bat eginda. Era berean, parte hartu duten agenteek ideiak eman eta onetsi dituzte proiektu hauei lotuta: lehen haurtzaroari laguntza ematea, ikaskuntzen lorpenak hobetzea eta Eskualdeko Hezkuntza Sistemaren Kudeaketa Eredua ezartzea. Eskualdeko gobernuak hartu ditu bere gain, ideia horietako bakoitzaren proiektuaren profila zehazteko eta formulatzeko.

b) Parte-hartzeak eta hitzartzeak eskualdeko politika publikoak abiarazteko izandako ahulguneak

Oro har, parte-hartze prozesuak ahulak eta hauskorrak izaten dira eskualdeko politika publikoak ezartzerakoan. Oraindik aski urriak diren emaitzak ikusita, ahulgune gehiago dute indargune baino. Hona hemen ahulgune nagusiak:

- Eragina ezorduan izatea. Beharbada, arazo nagusiagoa da honakoa: parte hartzeko eta hitzartzeko espazio bakoitzak eragina izan nahi du zerga-urte berean ekintzak ezartzeko, eta ez du aintzat hartzen plangintza eragileko prozesua eta aurrekontuaren formulazioa aurreko zerga-urtean izaten dela, ez ezartzen den urtean. Nabaria denez, arraila dago gizarte zibilak jarduteko duen denboraren eta eskualdeko gobernuak eskualdeko politika publikoak ezartzeko darabiltzan denbora burokratikoaren artean, eta, beraz, ahuldu egiten da denbora horien egokitasuna eta bideragarritasuna.
- Parte-hartze prozesuek ez dituzte azpimarratzen politikak ezartzeko urteko tresna eragileak: Plan Eragile Instituzionala (POI) eta Irekidurako Aurrekontu Instituzionala (PIA). Izan ere, gizarte zibileko aktoreek ezikusia egiten diete bi tresna horiei parte hartzeko eta hitzartzeko prozesuetan. Hortaz, politika publikoen ezarpen eragilea politika horiek benetan betearazi baino urtebete lehenago hasten da. Hala ere, espazioek ez dute parte hartzeko mekanismorik garatzen POIren formulazioan eta onespenean, edota eskualdeko gobernuaren PIAren programazioan, formulazioan eta onespenean eragina izateko. Bi tresna eragile horiek -PIAn inbertsio-proiektuak sartzearekin batera- ezinbestekoak dira politika publikoak ezartzeko, baina, hala ere, ez da haiei buruzko eztabaida publikorik egiten. Horregatik, erronka handia dira gizarte zibileko erakundentzat eta hitzartzeko espazioentzat, haiekin eragina eduki ahal izateko.
- Parte hartzeko mekanismoak ez daude politikak ezartzeari dagozkion mekanismo burokratikoekin antolatuta. Eragiteko espazio bakoitzak lehen-tasunez kotzat jotako eskualdeko politikekin bateratutako programak, proiektuak eta jarduerak eraginkortasunez betearazteko, hainbat prozesu burokratiko behar dira, administrazio- eta finantza-sistemei, kontratazio eta eskuraketei, antolakuntza eta zerbitzuen ekoizpenari lotutakoak. Espazioek garatzen dituzten parte hartzeko eta hitzartzeko mekanismoak -berez irekiak direnak- ez daude diseinatuta kudeatze-prozesu horietan eragiteko, berez itxiak baitira, baina eragin handia izaten dute gobernuaren ekintzak eraginkortasunez eta egoki ezartzerakoan.

- Parte-hartze prozesuek instituzio-arloan eragiteko aukera mugatua. Politika publikoak abiarazteko dauden prozesu gerentzialen konplexutasuna ikusita (planifikazioa eta aurrekontua, administrazioa eta kontabilitatea, esku-raketak eta kontratazioak, antolakuntza eta eragiketak, etab.), parte-hartze prozesuak ez daude diseinatuta prozesu burokratiko bakoitzaren atzean dauden aktore erabakitzaileak tartean sartzeko eta -zuzen edo zeharka- haiengana iristeko, bereziki, plangintza eragileari eta aurrekontuaren kudeaketari eta, orobat, inbertsioen garapenari (aurreinbertsio- eta inbertsio-aldietan) eta programen kudeaketari lotuta dauden erabakitzaileengana.
- Parte-hartze Aurrekontuan garatzen den parte-hartze prozesuak muga hauek ditu: i) proiektuen bankuan dauden inbertsioko proiektuak identifikatzea eta haien lehentasuna ezartzea; ii) proiektuen lehentasuna ezartzea aurrekontuen goi mugaren arabera -aski mugatua da, inbertsioen aurrekontu osoarekin erkatuta-; eta iii) urteko proiektuen lehentasuna ezartzea. Inbertsio publikoaren kudeaketako beste arlo batzuetan Parte-hartze Aurrekontuak ez du eraginik, adibidez, aurreinbertsioko aldian -eta aldi hori oinarritzkoa da formulatu beharreko inbertsioko proiektuak zehazteko- eta eskualdeko garapenerako lehentasunezko inbertsioak urte askotarako definitzeko aldian.
- Politika publikoak abiarazteko inbertsioa kudeatzean oinarritzkoak diren esparru horietan parte-hartzeak eraginik ez izateak goi-muga instituzionala ezarri dio Parte-hartze Aurrekontuari, eta horrek larri mugatzen du inbertsioak ikuspegi estrategikoz definitzeko aukera.

2.4. Eskualdeetako politikak abiarazteko prozesua kontrolatzeko eta ebaluatzeko lanean parte hartzea

Herri-zaintzako hainbat prozesu garatzen dituzte espazio batzuek, hala nola, a) eskualdeetako hitzartze-kontseiluek; b) Parte-hartze Aurrekontua Zaintzeko Batzordeak; c) Eskualdeko Koordinazio Kontseiluko Gizarte Zibileko Ordezkarien Batzarrak; eta d) Eskualdeko Gobernagarritasunaren Aldeko Kolektiboak, politika publikoko eskualde-tresnetarako sustatzen dituzten lehentasunezko politikak abiarazteko prozesua zaintzeko.

Kontrol sozialeko prozesuek indarraldi politikoan eusten diete lehentasunezko politikei eta haiek abiarazteko ekintza zehatzei, eta bi horiek eskualdeko gober-

nariaren eta bere kudeaketa-taldeen gobernu-agendaren parte izatea eragiten dute. Hori gertatu ahal izateko, ezinbestekoa da gizarte zibileko eragileek eskualdeko gobernuari interpelazio publikoa egitea etengabe politikak abiarazteari buruz.

Kontrolatzeko mekanismo horiek dinamismo esanguratsua hartzen dute Estatistika eta Informatikako Institutu Nazionalak -INEI- eta ministerio nazionalak (Osasuna, Hezkuntza, etab.), Eraitzen araberako Aurrekontua ezartzean, produktu eta eraitzen arloan egindako aurrerapausoei buruzko informazioa argitaratzen dutenean. Eta, bereziki, informazio hori, besteak beste, honako hauekin lotutakoa denean: desnutrizio kronikoa, anemia, umea izan berri duten emakumeen hilkortasuna, identitatea eskuratzea, ikasketak lortzea, Oinarrizko Hezkuntza eskuratzea, saneamendu- eta ur-zerbitzuak eskuratzea. Informazioan oinarrituta, gizarte zibileko eragileek eztabaida eta iritziz publikoa sortzeko prozesuak sortzen dituzte eskualdean, eskualdeko gobernu politika publikoak abiarazteko prozesua zein egoeratan den jakinarazteko behartzeko.

Beste alde batetik, badu garrantzia azaltzeak Eskualdeko Gobernagarritasunaren aldeko Kolektiboak bultzatutako itun politikoa tresna politiko bihurtu dela, eta horrek modulatu dituela arian-arian eskualdeko gobernuak sei hilean behin eta urtero garatzen duen kontu emateko prozesuak. Bereziki azpimarratzekoa da eskualdeko gobernagarritasunaren aldeko kolektiboaren espazioan eta dinamikan sortu den kontu ematea. Horri esker, eskualdeko gobernuak itun politikoa abiarazi izanaren berri ematen die azkeneko urteetan Gizarte Zibileko Eskualdeko Batzarrean urtero elkartzen diren erakundeei.

Gizarte zibileko espazioetatik abiatuta garatzen diren politika publikoak abiarazteko prozesua aztertzeko kontrol sozial horrek muga eta ahulgune instituzionalak eta metodologikoak ditu agerian. Ildo horretan, ahulgune nagusia da prozesu horiek modu sistematikoan eta organikoan planifikatuta ez egotea; gainera, ez dute tresna egokirik politikak abiarazteko kudeaketa-prozesu batzuk kontrolatzeko. Beste alde batetik, begien bistakoa da gizarte-eragileek gaitasun eta baliabide mugatuak dituztela eskualdeko gobernuak garatzen dituen ekintzak (programak, proiektuak, jarduerak) abiarazteari buruzko informazio esanguratsua kudeatzeko. Horren guztiaren ondorioz, kontrol sozialeko mekanismoak ahultasunez ardatzen dira politikak abiaraztea eragiten duten funtsezko kudeatze-prozesuetan, eta, horrenbestez, galdu egiten dute abiarazteko lan horren efizientzian eta eraginkortasunean kementsuago eragiteko indarra.

3. Parte-hartze prozesuen eskualdeko instituzionaltasuna eta antolamendua piura eskualdean

3.1. Parte-hartze prozesuen instituzionaltasuna eskualdeetako politika publikoetan

a) Parte-hartze prozesuei eusten dien legezkotasuna

Parte-hartzea eta hitzartzea bermatzen dituen arau-esparruak murrizketa instituzionalak ditu, prozesu horiek bereziki azpimarratzen dituelako, hain zuzen. Lehenengo murrizketa arauak, eskualdeko politiketako tresnak formulatu eta onesteko zikloaren aurrean, parte hartzeari eta hitzartzeari lehenetasuna ematean gausatzen da. Eskualdeetako arau-esparruak hutsuneak dauzka eskualdeetako hitzartze-kontseiluek, politika publikoetako zikloak kontuan hartuta, egiten duten rolen definizioan; kontseilu horien funtzioak modu orokorrean aurkezten dituzte, politikak eta herritarren zaintza planifikatzea indar handiagoz azpimarratuz.

Muga horiekin, argiago azalerau dira eskualdeetako politika publikoak abiarazteko eta kontrolatzeko lanean eragin ahal izateko parte hartze- eta hitzartze-mekanismoek dituzten hutsune eta murrizketa instituzionalak. Hori dela eta, nabarmen gelditu da parte hartzeko espazioak eta parte-hartze prozesuen diseinu nagusia antolatzeke moduak begi bistako mugak dituela eraginkortasun aldetik eskualdeko politikak abiarazteke lanean eragiteke.

b) Parte-hartze prozesuek eskuratutako zilegitasun politikoa

Eskualdeetako politika publikoko tresna horiek eta horiei hurrenez hurren dagozkien parte-hartze espazioek badute zilegitasun politikoa, gizarte zibileke eta eskualdeko gobernuke eragileek parte-hartze prozesu horiek instituzionalizatutako baliabide moduan aitortzen dituztelako. Gizarte zibileke eragileek etengabe eskatzen diote eskualdeko gobernuari mekanismo horiei dagokiena betetzeko, eta eskualdeko gobernuke eragileek aitortu egiten dute mekanismo horiek kudeatze-prozesuetan txertatu behar direla. Horrez gain, argi aitortzen dute eskualdeko politiketako tresnen zilegitasuna hitzartzeko eta parte hartzeko espazioetan kudeatzen diren heinean lortzen dela.

Hala eta guztiz ere, gobernu-kudeaketako azken aroa (2011-2014) eskualdeetako politikak abiarazteke aro bihurtu zen neurrian, parte hartzeko espazioetako era-

gile guztiek adierazi dute hitzartze-espazioek higadura instituzionala jasan dutela, politika publikoak abiarazteko eskaera handiagoko etapa horretan, efizientzia eta eraginkortasun mugatua erakusten ari baitira. Horregatik, parte hartzeko mekanismoen erabilgarritasunari eta eraginkortasunari buruzko jarrera kritikoak eta auzitan jartzeko jarrerak sortu dira gizarte zibileko sektore batean. Eragina izango duten beste parte-hartze espazio eta prozesu batzuk bilatzea helburu hartuta, hitzartze-espazioak ahultzeko joera hartu dute, egiaztatu egin baita horietatik kanpora lor daitezkeela lehen aipatutako xedeak.

c) Parte-hartze prozesuen erabilera eta erabilgarritasuna politika publikoetako prozesuan

Lehen aipatutako politiketako tresnei dagokienez, azpimarratu beharra dago Estatuko eta gizarte zibileko eragileek politika publikoko prozesuak bultzatzeko erabiltzen dituztela bai parte hartzeko mekanismoak bai eta horiei dagozkien espazioak ere. Horrek esan nahi du eragileen artean eskualdeetako politika publikoak bultzatzeko ohitura sortu dela gizartearen eta politikan, parte hartzeko eta adosteko baliabideak eta espazioak bitarteko hartuta. Nolanahi ere, prozesu horrek eskualdeetako politikak formulatzean eta onestean izan du indargunerik handiena, eta neurri txikiagoan garatu izan da horiek abiaraztea eta kontrolatzea.

Eskualdeetako politikak parte hartuz eta hitzartuz formulatzeko lanean izandako esperientzia eta ikasitako lezioak gogoan hartuta, adosteko eragileek eta espazioek eskualdeetako politika publikoetako tresnak formulatzeko kapital instituzional garrantzitsua eskuratu dute, eragileen ezagutza eta trebetasunekin; halaber, politika publikoetako eskualde-planak diseinatu eta onesteko prozesuak bermatzeko erakundearen arteko sareak sortu dira.

Politikak abiarazteko zikloi dagokienez, oro har, gizarte zibileko eragileek etapa honetan eragiteko mekanismo mugatuak garatu dituzte. Hitzartzeko eta koordinatzeko eskualde-kontseiluak osatzen dituzten eragileak ahalegintzen ari dira ekintza erabilgarriak identifikatu, diseinatu eta betearaztea ekarriko duten prozesuak garatzen, espazio horietan lehenetsitako politikak eraginkortasunez abiarazteko. Hala ere, politika publikoak abiarazteko lanean parte hartzearen eraginkortasuna hasi berria da oraindik, eta, hazten ari den dinamika izanik, baliogabetsua du eragiteko eta eraginkortasunerako ekintza politikoan joera handiagoak sortzeko ahalmena duen hasierako prozesu bezala.

3.2. Parte-hartze prozesuak antolatzea

a) Eskualdeetako hitzartze-espazioei buruz

Eskualdeetako hitzartze-kontseiluek Estatuaren eta gizarte zibilaren artean hitzartze-ko izaera dute jatorrian, eta honako hauek dituzte funtsezko eginkizunak: i) eskualdeko politikak hitzartzea; ii) gobernuen eta sektoreen arteko artikulazioa bultzatzea; iii) politikak abiarazterakoan eragina izango duten ekintzak proposatzea; iv) hitzartutako jarraipena garatzea; eta v) herritarren parte-hartzea eta zaintza sustatzea. Esan beharra dago eskualdeko gobernuari dagokiola espazio horiek zuzentzeko ardura.

Aintzat hartu beharra dago eskualdeetako hitzartze-kontseiluen diseinu instituzionala nahiko erabilgarria izan dela politika publikoak eraikitzeko lanean elkarrekiko adostasuna kudeatzeko; izan ere, kontsultarako eta kontu emateko izaera duenez, batzar batean osatutako antolamenduan oinarritzen da. Hala ere, politikak abiarazteko hitzartutako proposamenak artikulatu eta diseinatzeko eginkizuna garatu eta proposamen haiei hurrenez hurren jarraipena egiteko, diseinu hori funtzionaltasun urrikoa dela egiaztatu da. Egia esan, erakundeetako konpontze eta antolamenduen arkitektura mailan, mugatu egiten du nola prozesu sistematikoen garapena, hala delibramendu tekniko eta politiko iraunkorraren garapena ere. Aldi berean, garapena mugatzeak murriztu egiten du eskualdeko politika publikoak abiarazteak berezkoak dituen kudeatzeko dinamiketan artikulatutako hitzartze-ekintzak garatzea.

Hori dela eta, beharrezkoa da aipatutako hitzartze-espazio horiek euren diseinu instituzionalarekiko eboluzionatzea, erakunde arteko konponketak finkatuz politika publikoetako zikloetan garatu behar dituzten rolen inguruan. Gobernuz kanpoko erakundeekin lotutako gizarte zibileko sektore jakin batean eta funtzionario publikoen artean adosten joan diren rolak izan dira, baina oraindik ez daude behar bezala instituzionalizatuta -legezkotasunari, legitimitateari eta erabilera-ri dagokienean-, eta horrek mugatu egiten du rol horiek dakartzaten prozesuak kudeatzea. Beste alde batetik, erakunde- eta funtzio-arkitektura berriro diseinatzearen alde egiten du -aurkeztutakoaren ildo berean-, kontsultarako eta kontu emateko batzar baten funtzionamendu hutsetik haratago joan dadin, proposamenak osatzeko eta goian adierazitako politika publikoak abiarazteko ekintzak adosteko garatutako ekintza-ikastaroak aintzat hartuta.

Hitzartze-espazio horiek osatzen dituzten erakundeen parte-hartzeari dagokionez, oro har Estatuako eragileen parte-hartzea da nagusi kopurutan; proportzio

txikiagoan -baina ez garrantzi txikiagoarekin- gizarte zibileko eragileak ageri dira. Hala ere, eragile horien ordezkagarritasuna da arazorik handiena, Estatuan batik bat, parte hartzen dutenek sarritan erabakiak hartzeko gaitasun mugatua dute-lako eta guneetan garatzen diren erabakien inguruko gaiak jorratzeko gaitasun tekniko mugatuak dituztelako. Gizarte zibilari dagokionean, berriz, oinarrian, gi-zarte-sektoreak eta euren ordezkarien arteko artikulaziorik eza eta probintzien lurralde-mailako parte-hartze mugatua dira mugak; horrekin batera, ahultasunak agertzen dira hitzartze-espazioetan garatzen diren gaien eta prozesuen taxuketa teknikoan eta politikoan.

b) Gizarte zibileko eskualdeetako espazioak

Eskualdeetako hitzartze-kontseiluko gizarte zibileko ordezkarien batzarrari eta eskualdeetako gobernagarritasunerako kolektiboari dagokienez, horiek gizarte zibileko espazioak dira hertsiki; euren jatorrizko diseinuaren arabera, interesak eta erantsitako proposamenak eraikitzeko elkarren artean artikulatutako erakun-de-sareen eredu bat izango dute, bai eta politika publikoetako prozesuetan efi-zientzia eta eraginkortasun handiagoarekin parte hartzeko modua ere.

Espazio horien bilakaera instituzionala Estatuarekiko erabat autonomia da; fun-tzionamendu tekniko samarra du bai bere proposamenetan, bai eta eragin poli-tikoa duten ekintzak garatzerakoan ere, eta kolektibo osoa dinamizatzen duen erakundeen erabakigune betearazlea dauka.

Antolatzeari dagokionez, kolektibo horien ahultasuna aipatutako erakundeen erabakigune betearazleak duen “gain-eraginkortasuna” da, erabilgaitasun eta logistika mailan muin horretara mugatzen baita sarritan kolektiboaren jarduna. Hori dela eta, eskualdeetako espazioan politikan eragiteko ahalmena arriskuan jartzen da, baita garatzen dituzten eragin politikoko prozesuen efizientzia eta era-ginkortasuna ere.

c) Parte-hartze aurrekontuaren prozesua

Parte-hartzek Aurrekontua -PP- herritarren artean itxaropen handiena eragin zuen parte-hartze mekanismoa da, nola antolatutakoen artean, hala antolatu ga-bekoen artean; izan ere, mekanismo hori da eskualdeko gobernuak eta tokiko gobernuak betearazi behar dituzten inbertsio publikoko proiektuak identifika-tzea eta lehenestea jokoan jartzen dituen mekanismoa. PP prozesua izateaz gain,

eragile parte-hartzaile izenekoek gizarte zibileko hainbat erakundetako ordezkari moduan osatzen duten espazio publikoa da; hala ere, aintzat hartu behar da badirela espazio horretan partaide izan daitezkeen sektore publikoko eragileak ere.

Sorreratik hasita, PPK inbertsio publikoak eskuratu eta banatzearen inguruan ardaztutako gizarte zibileko eta herritar-taldeetako hainbat sektore eta agintariak harremanetan jartzeko egiturak sortu izan ditu; izan ere, inbertsio publikoek ordezkatzan dituzte lurralde bakoitzean antolatutako biztanleen artean Estatuak banatzen dituen aukerak. Ikuspuntu baikorretik hartuta, prozesu horrek inbertsio publikoak eskuratzeko mekanismo zuzenak zabaltzea ekarri du, inbertsio publikoko aukerak txertatzeko gradua hobetuz -hein batean-, eta zerbitzu publikoen eskaintza hobetzearen onurak banatzean -irismenean eta kalitatean-. Beste alde batetik, parte-hartzea herritarren eskubide moduan gauzatzea sustatu zuen egiazko pizgarria ere izan zen. Horrez gain, balio izan zuen inbertsio publikoko proiektuak identifikatu eta lehenesteko mekanismo demokratiko moduan parte-hartzea eransteko ere.

Alabaina, nazioko eta eskualdeko arauak zorrotz zuzentzen dute espazio-prozesu hori, eta mugak jartzen dituzte; muga horiek erakunde murriztaile -joko arau- bihurtzen dira praktikan honako eginkizun hauetarako:

- Ordezkarien bitartez erakundeetara iristea, antolamendu aldetik formaltasun handia eskatzen duten neurrian; horixe da, hain zuzen, gizarte zibileko erakundeen ahultasunik nagusiena praktikan, eta, arrazoi horrexegatik, erakunde asko prozesutik kanpora gelditzen dira.
- Proiektuetan parte hartzea lehenetsi ahal izateko eskura daitezkeen inbertsioen aurrekontua, Gobernuak baita eskura jartzen duten aurrekontu-sabaia non kokatu erabakitzen duena.
- Identifikatu eta lehenetsi daitezkeen inbertsio-proiektuak, izan ere, prozesu hau bideragarriak izan daitezkeen inbertsioko “proiektu-bankuek” osatutako oinarriaren gainean garatzen da, eta horri esker lehenesten diren proiektu-motetan eragina izateko aukera handia du Gobernuak.
- Biltzar bidez erabakitzen diren inbertsio-proiektuen identifikazio- eta leheneste-proiektuek eragile parte-hartzaile beraien arteko indar-korrelazioak jartzen dituzte jokoan, eta ez hainbeste lurralde-garapeneko ekitate, inklusio eta programazio estrategikoak.

- Inbertsio publikoko proiektuei buruzko hitzarmenak lotesleak ez izatea, horrek gero PPN lehenetsitako proiektuak gutxitan gauzatzea eragiten baitu.

3.3. Parte-hartze prozesuak kudeatzea

Estatua da parte hartzeko politikak abiarazteko legezko agindua bete behar duena, eta honako kasu honetan eskualdeko gobernuari dagokio eginkizun hori. Eskualdeetako hitzartze-kontseiluei eta Parte-hartze Aurrekontuari dagokienez, eskualdeko gobernuak da horiek atxikita dauden hitzartze-espazioen bidez parte hartzeko mekanismoak antolatzen eta garatzen dituen -egokia denaren arabera, ildoko eta aholkularitzako hainbat kudeatzaile bitarteko hartuta-. Garrantzitsua da aintzat hartzea eskualdeetako hitzartze-kontseiluei dagokienez antolamendua eta funtzionamendua kudeatzea adostasunez garatzen dutela eskualdeko gobernuak eta gizarte zibileko eragileek, idazkaritza betearazle moduan jokatzeko duten talde teknikoaren bitartez. Talde horiek planifikatzen eta kudeatzen dute eskualdeetako hitzartze-kontseiluen antolamendu- eta lan-bilakaera, Estatuko eta gizarte zibileko kideen parte-hartzea bereziki bultzatuz; azken kide horien parte-hartzea aparteko indarrez, gainera.

Eskualdeko gobernuak rol garrantzitsua eta esanguratsua izan du parte hartzeko espazioak eta mekanismoak kudeatzeko lanean -gizarte zibilari eskua emanda-, dinamismo handiena izan duten eskualdeetako hitzartze-kontseiluei dagokienez gehienbat, hala nola: COREM, COREDNNA, COPARE, CCR. Dena dela, badira gogoan izan beharreko erakunde eta antolamendu mailako ahulguneak ere. Erakunde mailan, eragile guztiak mugiarazteko estrategiak gidatzerakoan lidergo politiko mugatua nabarmentzen da; horrez gain, zilegitasun politiko ahula izateak parte-hartze prozesuen eta hitzartze-espazioen efizientzian eta eraginkortasunean konfiantza mugatua eragiten du, balio publikoa sortzeko ekarpenari dagokionez.

Antolatzeko esparruari dagokionez, eskualdeko gobernuak ahulguneak ditu eginkizun hauetan: i) hitzartze-espazioak eratzen dituzten eragileen parte-hartze eraginkorra eta iraunkorra kudeatzea; ii) eskualdeetako hitzartze-espazioen antolamendu-garapena espazio horien izaeraren arabera kudeatzea; iii) eskualdeetako hitzartze-kontseiluek gauzatu beharreko prozesuen garapena eurek dituzten helburuen eta funtzioen arabera kudeatzea; iv) parte-hartze

prozesuak garatzea, prozesu politiko eta tekniko bezala, eskualdeetako hitzartze- eta koordinatze-espazioen esparruan; eta v) eskualde-espazioak osatzen dituzten eragileen gaitasunen garapena kudeatzea, eskualde-espazioek parte hartu eta adosteko espazioak eta prozesuek eskatzen dituzten trebetasunak finka ditzaten.

Hainbat arrazoi daude eskualdeko gobernuak parte hartzeko eta hitzartzeko prozesuak bere eskualdeko eskumen-esparruan kudeatzeko erakunde eta antolamendu mailako ahultasunen atzean, eta horien artean nabarmentzekoak dira honako hauek: i) antolatzeko alorren egituraketa eta funtzioak diseinatze mugak; ii) talde tekniko eskasak eta kudeatzeko gaitasun mugatukoak; eta iii) aurrekontua eta logistika eskuratzeko ahalmen mugatua.

4. Parte-hartze prozesuaren ezaugarriak eskualde mailan

- a) Politika publikoetako elkargoak. Eskualdeetako hitzartze-kontseiluak eta kolektiboak erakundeen elkargo moduan eratu dira, eta gaikako politika publikoen inguruan -genero berdintasuna, haurtzarora eta nerabezarora, hezkuntza, eta abar- elkartu eta bateratu dira; espezializatutako gaitasun kolektibo jakin batzuk garatu dituzte eta politika publikoetan eragiteko prozesu instituzionalak bereganatu. Politika publikoetako sare horiek gobernu-prozesuen eta gizarte-prozesuen arteko elkargune-espazioak dira. Eragile publiko eta sozialen artean atzeraelikatze-dinamikak sortzen dituzte, elkarren artean informazioa, proposamenak, gaitasun teknikoak, aurrekontu-baliabideak eta errealitatea ulertzeko modu jakin batzuk trukatu.
- b) Gizarte zibilaren eta Estatuaren arteko lankidetzak parte-hartzearen kudeaketan. Politika publikoko sare horien muinean Estatu eta gizarte zibileko erakundeen “sare txikiak” daude, eta parte hartzeko espazio eta prozesuetako talde tekniko moduan jokatzeko dute. Parte hartzeko espazio eta prozesuetan planifikatzeko, antolatzeko, kontrolatzeko, ebaluatzeko eta etengabe hobetzeko prozesuak garatzen dituzte, dinamizazioa helburu hartuta. Funtsezkoa da kontuan hartzea erakundeen “*erabakiguneetan*” kudeatzen dituztela parte hartzeko espazioak eta prozesuak.
- c) Parte-hartzearen eta hitzartzearen instituzionaltasuna, bai lege mailan (eskualdeko eta nazioko araudi-esparrua), bai zilegitasun mailan (abiarazteko beharra eta exijentziari buruzko aitortza publikoa), bai eta Estatu eta gi-

zarte zibileko eragile guztiek hitzartze-espazioak eta prozesuak erabiltzeari dagokionez ere. Instituzionaltasun hori lehen aipatutako politika publikoen sareak izatean zehazten eta dinamizatzen da; halaber, horiek aldi berean eskualdeetako parte-hartze espazio eta prozesuen instituzionaltasunaren inguruan osatzen dira.

- d) Politika publikoetara eta kudeaketa publikora hurbiltzen den gizarte zibila. Parte hartzeko espazioetan eta prozesuetan partaide diren erakundeek, ekintzak, proiektuak, programak eskatu baino gehiago, eskualdeetako politika publikoak eskatzen dituzte, hala nola, arazo publiko bat konpontzeko eta eskualdeetako garapena, gero eta inklusiboagoa eta banatzaileagoa, eraikitzen lagunduko duten joko-arau berriak sortzeko gobernu-ekintzako prozesuak. Era berean, kudeaketa-prozesuak -berez itxiak eta burokratikoki konplexuak izateko joera dutenak- erabiltzera hurbiltzen dira, politika publikoak abiarazteko prozesua azpimarratzeko funtsezko elementu bezala.
- e) Parte hartzearen alde apustu egiten duten liderrak eta funtzionarioak. Urte hauetan guztietan garrantzizko eginkizuna bete du funtzionario-sektore bat izateak eta bere jokabideak, parte hartzearen alde apustu eginez, eskubidea delako eta, gainera, gobernuak eta politika publikoak garatzeko berezko elementua izanik, politika eta kudeaketa prozesua ere badelako. Funtzionario horiek gizarte zibileko eragileekin modu artikulatuan aritu dira lanean, politika publikoetako sareen muineko atal moduan eta parte hartzeko eta hitzartzeko espazioak eta prozesuak egituratzen dituen matrize instituzionalaren esparruaren barruan.
- f) Tentsioak modu demokratikoan bideratzea. Parte hartzeko eta hitzartzeko prozesuetan elementu aipagarriak izan direnen artean, prozesu osoa baretu duen funtsezko alderdia Estatuko eta gizarte zibileko eragileek prozesu politikoek berezko dituzten gatazkak eta tentsioak identifikatzeko eta prozesatzeko gaitasuna izan da; areago, gatazka horiek eraldatu egin dituzte, eta aukera bihurtu: eskualdeko instituzionaltasuna finkatzeko, politika publikoetako sareak eta Estatuaren eta gizarte zibilaren arteko lankidetzaren sendotzeko, Estatuko eta gizarte zibileko erakundeetan banaka eta instituzio-mailan gaitasun handiagoak sortzeko, eskubide-ariketa moduan parte-hartzeari bizia emateko, bai etagobernuan eta politika publikoak garatzeko kudeaketan erabakitzekeo prozesu politikoaren baitan funtsezko estrategia izateko ere.

5. Parte hartzeko eta hitzartzeko erronkak politika publikoen prozesuaren baitan

5.1. Estatuak dituen erronkak

- Parte-hartzearen instituzionalizazioa eskualdeko politika bezala sendotzea, aurreikusgarri bihurtuz eta sistema moduan finkatuz (eragileak, prozesuak, egiturak, joko-arauak). Hori gauzatu daiteke parte hartzeko eta hitzartzeko eskualde-plan bat formulatuz, onetsiz eta abiaraziz. Politika horrek sistemikoki eta estrategikoki artikulatu behar ditu parte hartzeko eta adosteko espazio eta prozesu guztiak.
- Gobernu-antolamendua sendotu eta bertako egitura organikoak malgotu, parte hartzeko eta adosteko irekitako prozesuekiko ergonomiko eginez. Garrantzitsua da kontuan hartzea parte hartzea eta hitzartzea zeharkako politika dela eskualdeko gobernuko arlo guztietarako (zuzendaritza, lan-ildoak eta aholkularitza).
- Funtzionario publikoen politika eta kudeaketarako gaitasunak indartzea, politika publikoak garatzearekin lotutako politika eta kudeaketako erabakitze-ko prozesu guztietan artikulatutako parte-hartze mekanismoak kudeatzeko trebetasunak hobetu ditzaten.
- Parte-hartze prozesuak helburutzat dituzten politika publikoetan espezializatutako erabileraren baitan erabakitzailer politikoaren eta teknikoaren gaitasunak hobetzea, parte hartzeko eta adosteko prozesuetara zabaldutako ikuspegi irekiarekin.
- Parte hartzeko eta adosteko mekanismoak kudeatzea, gutxieneko zilegitasuna eskuratzeko prozesu tekniko eta formal bezala ez ezik, batik bat eskualdeko gobernuaren izaera definitzen duten eskualdeetako gobernagarritasuna eta gobernantza sendotzeko funtsezko ekintza politikoko ildo bezala ere.

5.2. Gizarte zibilak dituen erronkak

- Erakunde bezala jokatzeko, ordezkariarekin eta erakundeak mobilizatuz. Horrek gizarte zibileko erakundeetako zuzendaritzen baitan ordezkari-jarduera publikoa hobetzea esan nahi du, honako hauek eginez: i) erakun-

de bezala erantsitako interesak eraiki; ii) bertako erakundeekin komunikazio-kanal iraunkorrak mantendu; iii) eskualdeko gobernuaren aurrean, interlokuziorako gaitasun politikoak hobetu; iv) hitzartze-espazioetan eta espazio kolektiboetan elkarri eragiteko gaitasun teknikoak eta politikoak sendotu.

- Gizarte zibileko kolektiboetako sareak sendotzea, eskualdeetako parte hartzeko espazioetan eta prozesuetan parte hartzen duten hainbat erakundetako interesak batzen dituen agendarekin. Gizarte zibileko erakundeak sareetan jarduteak agendan sartu nahi dituzten arazoak elkarrekin ulertzea eskatzen du, bai eta arazo horiek konpondu ahal izateko haiei politika publikoetatik heltzeari buruz erreferentzia-esparrua (kontzeptuala, legezkoa eta politikoa) modu bateratuan jorratzea ere. Eta gizarte-kapital horren gainean, Gobernuak abiarazi beharko dituela espero den politiken matrize-proposamen bateratu bat eraikitzea eta hitzartzea.
- Parte-hartzea prozesu politiko bezala garatzea, eskualdeko gobernariak daukan boterea gauzatzen duenerako pisuak eta kontrapisuak sortzea biltzeko lan eginez. Funtsezkoa da gizarte zibileko eragileek ulertzea edozein parte-hartze prozesuk gobernu-botere politikoarekiko indar-harremanak jartzen dituela jokoan. Gobernua, boterearen monopolioari eusten badio ere, erabakiak hartzeko bere prozesu politikoak definituz doa, aintzakotzat hartuz hainbat gizarte-eragileren (gizarte zibila), eragile pribaturen (enpresak) eta gobernu-eragileren (tokiko gobernuak eta Gobernu nazionala) artean harremanetan dauden egituren osaera.
- Jarduera politikoa modulatzeko, gogoan hartuz politika publikoetako prozesuek berezkoak dituzten politikako eta kudeaketako denborak. Zerga-urte bakoitza agertoki bat da, eta prozesuak hiru denboratan gertatzen dira bertan: i) politikak gauzatzea eta kontrolatzea; ii) politiken eraginari buruzko ebaluazioa; eta iii) hurrengo urteko planifikazio eraginkorra eta aurrekontuak osatzea. Horregatik, gizarte zibileko erakundeek denboraren lehenaldia-oraina-etorkizuna dimentsio hirukoitzaren gainean jokatu behar dute, eta dimentsio hori erabakitze-prozesu politiko bakar baten atala da.
- Parte-hartzearen eta hitzartzearen emaitzak azpimarratzeaz gain, eskualdeko gobernagarritasuna eta gobernantza sendotzen duten prozesu demokratiko moduan emaitzak modulatu dituzten joko-arauak -erakundeak- sortzeko lanaren garrantzia ere bereziki nabarmentzea. Joko-arau horiek parte-hartzeak

eta hitzartzeak harreman inklusiboagoak sortzea bideratu behar dute, politika publikoetako prozesuan parte hartu behar duten tokiko eta eskualdeko gizarte-eragile guztiak elkartzen dituzten heinean; banatzaileak dira, arlo publikoan, pribatuan eta sozialean sortzen diren aukeretara berdintasun handia-
goz iristea eragiten duten neurrian.

- Politika publikoetako prozesuetan nolabaiteko espezializazio-gradu bat garatzea. Gizarte zibileko kolektibo guztietan, beharrezkoa da buruzagi eta sare sozialetako bideratzaile-talde batek azpimarratu nahi diren politika publikoak erabiltzean espezializatutako trebetasunak garatzea; horrekin batera, politika horien garapenean engaiatuta dauden gobernu-kudeaketako dinamikak ere garatu behar dira, haiek abiarazteko eta kontrolatzeko zikloan bereziki.

5.3. Estatuak eta gizarte zibilak hitzartze-espazioetan dituzten erronkak

- Politika publikoetako sareak sendotzea, nolabaiteko espezializazio-gradu batekin, eskualdeetako hitzartze-espazioen eta gizarte zibileko erakundeen espazioan eta kolektiboen esparruan.
- Hitzartzeko eta erakundeen diseinurako eskualde-espazioak izateko arrazoiari buruzko konponketa instituzionalizatuak definitzea, Estatuaren eta gizarte zibilaren arteko espazio misto moduan, eta, orobat, eskualde-kontseilu horien irismenak eta mugak finkatuz, bai eta horiek bultzatzen dituzten prozesuak ezarri ere.
- Beste hainbestean, eskualdeetako hitzartze-kontseiluetako antolamenduen arkitekturari buruzko konponketak definitzea, eta eskualdeetako politika publikoetako ziklo bakoitzean, horiek abiarazteko eta kontrolatzeko lanean bereziki, baita modu eraginkorrean eragiteko garatu beharreko prozesu teknologikoak ere (metodologia, estrategiak, tresnak, eta abar).
- Negoziatu, adostu, elkarrekin hitz egin, hitzartzea lortu eta gatazkak prozesatzeko konponbide instituzionalak eta gaitasunak garatzea.
- Estatuaren eta gizarte zibilaren artean lankidetzarako harreman-kultura sendotzea, parte hartzeko eta adosteko prozesuei eusten dien eskualdeetako instituzionalizazioaren esparruan, bai eta eskualdean sortu diren politika publikoetako sareen baitan ere.

Peru hegoaldeko Moquegua eskualdean hezkuntza-kalitatea hobetzeko erkidego mailan egindako parte-hartze esperientzia

Asunta Anselma Flores. CEOP-Ilo

Peruko herritarren parte-hartzeak ibilbide luzea egin du dagoeneko gure historian zehar. Hain zuzen ere, Moquegua eskualdean garatu zen herrialde horretako zein Latinoamerikako lehendabiziko esperientzietako bat, Brasilgo esperientzien sasoi berean, ia-ia.

Horregatik, politika publikoak bateratzeari dagokionez gure eskualdean gaur egun gauzatzen ari diren esperientziak ulertu ahal izateko, nahitaezkoa da ondokoa argitzea: parte-hartze prozesua benetan prozesu konplexua da, faktore ugariaren eraginpean dagoena; hala nola, herritarren abiapuntu zehatza, herritar horien testuingurua edota kultura, bai eta demokratikoki parte hartzeko edota eskualde mailako gobernagarritasuna sendotzeko tokian tokiko gaitasunen garatze-maila ere.

Eskualdeen eskabideei erantzuna emanez, Estatu perutarrek deszentralizazio-prozesu bat abiarazi zuen, gobernu-maila desberdinen artean botere politikoa modu orekatuagoan banatzeko prozesua ahalbidetuz (funtzio, eskumen nahiz baliabide ekonomikoen transferentzia), eta herritarren parte-hartzea berariaz onartzen duen politika onartuz. Zenbait legegintza-neurri onartu ostean, gizarte zibilak erabaki politikoetan parte hartzeko bideak arautu ziren, eskualde mailan arazo eta erronkei erantzun egokia emateko helburuarekin.

Moquegua eskualdearen kasuan, dagoeneko abiarazita zeuden herritarrek erabaki publikoetan eraginkortasunez parte hartzeko esperientzia batzuk, baita Estatu

mailako legeria garatu aurretik ere. Herritarren elkarteek, izan ere, horretarako mekanismo desberdinak martxan jarriak zituzten, ordurako.

Politika publikoak bateratzeari buruz zuekin partekatu nahi dugun esperientziak badu abiapuntu jakin bat; hau da, hezkuntza edota parte-hartzerik gabe benetako demokrazia eraikitzea ezinezkoa delako uste osoa. Kalitatezko hezkuntza bermatzeko, nahitaezkoa dugu herritarren parte-hartzea. Zentzu horretan, hezkuntzak berak, era berean, funtsezko egitekoa dauka parte-hartze hori sustatzeko orduan. Aurreko guztia kontuan hartuta, CEOP Ilo Zentroan (Centro de Educación Organización y Promoción del Desarrollo - Ilo) badugu egiteko instituzional jakin bat: *eragile sozial, politiko nahiz ekonomikoen gaitasunak garatzea, eta politika publikoak sustatzea, Moqueguako eskualdean gizarte justuagoa, bidezkoagoa eta solidarioagoa eratu ahal izateko*. Gure esku-hartzearen bidez, beraz, garapen inklusiboa sustatu nahi dugu, instituzioak demokratikoagoak izan daitezen, eta biztanle ahulenen aldeko politika publikoak ezar daitezen; betiere, hezkuntzaren kalitatea bermatuz, jarduera ekintzaile solidarioak indartzuz, eta garapen ekonomiko zein soziala bateratuz, ardatz nagusiak genero-berdintasuna, eskubideak eta kultura artekotasuna izanik.

Aurreko guztia oinarri hartuta, CEOP Ilo zentroak, zenbait eragile sozial eta politikorekin elkarlanean, Moquegua eskualdean herritarren parte-hartzea sustatzearen eta gobernagarritasun demokratikoaren alde lan egin du, urteetan zehar. Partekatu nahi dugun esperientzia, beraz, Moquegua eskualdean hezkuntza arloa garatzeko helburuarekin abiarazi den herritarren parte-hartzeari buruzko Eskualdeko Politika Publikoari dagokiona da.

Hezkuntza arloan inolako aurrekaririk egon ez arren, eskualde hori Estatuko buru izan da, laugarren urtez jarraian, irakurketa-ulermenenari eta matematikari dagokienez; eskualdeko agintariek, enpresek eta, orokorrean, herritarrek jakin badakite zer-nolako garrantzia duen hezkuntzak eskualdearen garapenean, eta, hori horrela, geroz eta baliabide gehiago bideratzen dira zeregin horretara, hala publikoak, nola pribatuak.

Datu horiek pozgarriak diren arren, herrialdeko ikasleek ikasketetan izandako aurrerapausoa neurtzen duen 2013ko Erroldaren arabera (Evaluación Censal de Estudiantes, ECE), bigarren mailan dauden haurrek ez dute emaitza egokirik eskuratzen ez ulermenean (%36,3), ez matematiketan (%56,7). Bestelako gaitasunen garapen-maila neurtu gabe dago oraindik, hala nola, herritartasunari dagoz-

kionak. Azken horiek dira, hain zuzen ere, herritarrek gizartearekiko duten parte-hartze, elkarbizitza eta konpromisoaren oinarriak.

Egoera horren jatorrian faktore bat baino gehiago daude. Horietako bat da eskualde nahiz toki mailan hezkuntza kudeatzeaz arduratzen diren erakundeek herritarrei zuzenduriko bulegorik ez izatea, eta, halaber, parte-hartzea sustatzea helburu duen baliabiderik ez eskaintzea: ez giza baliabiderik, ez baliabide ekonomikorik, ezta materialik ere. Herritarren eskubideak, beraz, murriztuta daude, eta, funtsean, zerbitzuaren kalitatea zaintzera eta hezkuntza-sistemako arauak betetzen direla egiaztatzen mugatzen dira. Horrez gain, hezkuntza-planen definizioan eta ezarpenean ere esku hartu dezakete herritarrek.

Errealitate horri erantzun nahian, Moquegua eskualdeko Gizarte Zibileko Erakundeetako Liderrez osaturiko Talde Eragile batek (aurretiaz gaitasunak sendotzeko prestakuntza-prozesu batean parte hartu zuten, honako gaiak lantzen zituzten tailerren bidez: antolaketarako lidergoa eta lidergo demokratikoa, politika publikoak eta eskualde mailako garapena, eta horien eragin politikoa) prestakuntza-prozesuko azken produktuetako bat zehaztu zuen, hau da, ondorengo helburua erdiesteko Eragin Plana: “eskualde mailako politika publikoen ezarpena, Moqueguan herritarrek hezkuntza arloan duten parte-hartzea areagotzeari dagokionez”.

Hasiera-hasieratik, argi zegoen gauza bat: hezkuntza arloan lorpenak erdiesteko, nahitaezkoa da erkidegoek, familiek eta eskolek parte-hartze nahiz lankidetzarako konpromisoa euren gain hartzea. Beraz, partaidetzarako, adostasunerako eta zaintzarako legez ezarritako espazioek, hau da, Consejo Participativo Regional de Educación (COPARE), Consejos Participativos Locales de Educación (COPALE), Consejos Educativos Institucionales (CONEI) eta APAFAS (Asociaciones de Padres de Familia) izenekoek ez badute behar bezala funtzionatzen, eta prozesu pedagogikoetatik kanpo badaude, hezkuntza arloan dauden akatsak ez lirateke inoiz zuzenduko, eta hezkuntza-kalitatea ez litzateke sekula hobetuko.

Eraginei dagokienez, beraz, honako helburua zehaztu zen: “Moqueguako eskualdean (DRE), eta eskualde horretan hezkuntza arloa kudeatzeko dauden 4 unitateetan (UGEL), behar besteko baliabidez, hau da, giza baliabideez zein materialez hornituriko Herritarren Partaidetzarako Bulegoa zabaltzea, laguntza tekniko eskaintzeko, eta, era berean, ekintza zehatzak gauzatzeko, familietako gurasoek eta tokian tokiko bestelako eragile sozial, ekonomiko nahiz politikoen proiektuarekin

bat egin dezaten, ikasketa prozesuak hobetuz eta, apurka-apurka, gizarte hezitzaile eta parte-hartzaileagoa eraikiz, hala toki mailan, nola eskualdean”.

Proposamen horren oinarrian Moquegua eskualdeko Hezkuntza Proiektu bat dago (PER). Proiektu horretan, 6 helburu estrategiko eta 32 politika daude definituta. Helburu estrategikoetako bi parte-hartzea helburu duen kudeaketa-politikara bideratuta daude; hona hemen: 4. Helburu Estrategikoa: “Hezkuntza arloan diharduten erakunde eta administrazioek kudeaketa-eredu demokratikoak eta bidezkoak aplikatzen dituzte, eskola-familia-erkidegoa harremana sustatuz; eta 6. Helburu Estrategikoa: “Familiak eta gizarteak euren nortasuna eta hezkuntzarako duten gaitasuna indartzen dute, hezkuntzako proiektu nahiz politikak diseinatuz, ezarriz eta bermatuz, eta ikasketa-prozesuak indartzearen alde lan eginez. Hori guztia zehaztu eta garatzeko, eskualdeko hezkuntza proiektuak (PER) hiru politika definitzen ditu: 24. Politika: “Antolaketa nahiz kudeaketa ereduak garatzeko prozesuak sustatzea, familiek eta erkidegoak hezkuntza prozesuan duten parte-hartzean oinarrituz”. 26. Politika: “Erkidegoak hezkuntza prozesuan dituen gardentasun nahiz parte-hartze mekanismoak indartzea, horien emaitza eta eraginei jarraipena eginez”. Eta 29. Politika: “Tokiko nahiz eskualdeko gobernuak dagozkien funtzioen betearazpena sustatzea; familiek, enpresek eta komunikabideek hezkuntza prozesuan eta proposamen pedagogikoetan duten parte-hartzea areagotzea, modu iraunkorrean”.

Talde Eragileak Moqueguako Hezkuntzako Eskualdekako Parte-hartze Kontseiluari (COPARE) aurkeztu zion proposamena, horren berri izan zezan, eta onarpena eman ostean, Eskualdeko Hezkuntza Zuzendaritzari (DRE) aurkez ziezaion. Modu horretara, COPAREk Talde Eragilearekin bat egingo luke, proposamenari jarraipena eginez, 2014ko irailean onartu eta abian jarri aurretik.

Proposamenari zegokion kokapen eta hedapena ematearren, zenbait ekitaldi publiko antolatu ziren: irratsaioak, prentsa-agerraldiak, panel forumak, COPAREko buruen eta DREko funtzionarioen arteko bilerak, etab. Agintariak proiektuaren alde agertu arren, ez zen lortu erabaki hori ekintza zehatzetan islatzerik. Horren arrazoiatariko bat izan zen eskualdean gobernuan zegoen indarraren agintaldia 2014ko abenduan bukatzen zela, eta, ondorioz, gobernu-aldaketara bideratuta zeukan indar guztia, sasoi hartan.

Eskualdean Gobernu berria ezarri zenean, Talde Eragileak, COPAREren zuzendaritzarekin batera, berriro planteatu behar izan zituen eragin-estrategia guztiak,

agintari berriek proposamena onartu eta abian jar zezaten. Azkenean, baina, Hezkuntzako Eskualdekako Zuzendariak proposamena onartu, eta DREren egitura berrian txertatu zuen, Eskualdeko Gerentziaren baitan, hau da, Hezkuntzako Parte-hartze Bulego batean.

Prozesu eragile horren ondorioz, lehenengo eta behin, areagotu egin zen Gizarte Zibileko kideek esparru publikoan jarduteko zeukatzen gaitasuna, informazio zehatzagoa erabiltzeaz gain, eragile desberdinen artean modu koordinatuan lan egiten baitzuten, Moqueguako belaunaldi nahiz garapen-ikuspegi zeharo desberdinetako sektoreen ordezkariekin. Prestakuntza-prozesuari esker, hamaika lortu erdietsi ziren: elkarrizketa oparagoa, baterako proposamenak, komunikaziorako gaitasunak sendotzea komunikabideekin jarduterakoan, komunikabide horiekin aliantzak burutzea Moqueguako Komunikatzaileen Sarea baliatuz, eta azken horietako batzuk Talde Eragilean parte hartzea.

Hezkuntza arloko Eskualdeko Parte-hartze Kontseiluko kideek proposamena onartu, eta proiektuan aktiboki parte hartzea ere erronka handia izan zen. COPARE erreferentziazko topagune izanik, nahitaezkoa zen parte-hartzearen sustapena bestelako eremuetara zabaltzea, hala nola, familiara, erkidegora edota eskolara, hezkuntza-proiektuan eta dagozkion estrategietan parte hartu dezaten.

Eskualde nahiz tokiko agintariak aldatu zirenez, proposamena bertan behera gertatzeko arriskua zegoen; topaguneen ahultasunetako bat, izan ere, ordezkarien egonkortasun eza izan ohi da, gobernu-aldaketen eraginez batik bat. Zentzu horretan, gobernu berriekin lanketa-prozesu berriak egin behar izaten dira, aurretik abiarazitako prozesuak garatzen jarraitu ahal izateko. Moqueguako COPAREn kasuan, gainera, hezkuntza arloko agintariak ere aldatu egin ziren, Eskualdeko zuzendaria eta COPAREko presidentea pertsona bera izanik.

COPAREn Zuzendaritzak Estatuko nahiz Gizarte Zibileko ordezkariak barne hartzen zituenez, proposamenak bere bidea jarraitu zuen; izan ere, gizarte erakundeetako kargu berrien ardura hartu zuten kideak proposamena egin zuten kideak ziren, aurreko legegintzaldiko COPAREn parte harturikoak, hain zuzen ere.

Prozesu eragilean zenbait ahultasun detektatu ziren, eta ahultasun horiek eragina izan zuten azken bultzada eta parte-hartzean. Arestian azaldu den Prestakuntza Programaren helburua honakoa zen: Gizarte Zibila osatzen duten esparru desberdinetako kideek (Eskualde nahiz Tokiko Parte-hartze Aurrekontukoek, Zaintza

Batzordekoek, gizarte erakundeetakoek, etab.), elkarlanean, Eragin Politikorako planak eraikitzea, eta, horren bidez, prozesuari bultzada ematea.

Gizarte zibileko zenbait ordezkari osaturiko Talde Eragile batek egin zuen gerora Prestakuntza Programako gainerako partaideei aurkeztu zitzaien proposamena. Azken horiek, ordea, proposamenaren berri izan arren, ez zuten erabat barneratu. Errealitateak erakusten digunez, eragile parte-hartzaile bakoitzak bere esparru propioa dauka, eta ez da batere erraza beraientzat ohiko jarduera-eremu horretatik ateratzea, eta ezagunak ez zaizkien ekimenetan ekarpenak egitea, mahai gainean dauden gaiak gizarte mailan guztiz lehenetsita daudenak izan arren. Horregatik, politika publikoren bat abiarazteko proposamenen bat aurkezterakoan, proposamen horren garrantzia helarazi behar zaie, hau da, zer-nolako eragina duen ohiko bizimoduan, familian edota erkidegoan.

COPAREri dagokionez, Batzarrak egin zuen Proposamen Eragile horren inguruko aurkezpena. Dena dela, zeregin horretan ez zuen nahi beste kidek parte hartu, besteak beste, COPAREko kideak Estatuko erakundeetako kide ere badirelako, %80an, eta gainerakoak, berriz, Gizarte Zibilekoak. Esperientziak esaten digunaren arabera, gizarte erakundeetako ordezkariak dira proposamenen aurrean konpromiso-maila handiena erakusten dutenak. Hala ere, ordezkari horiek ez dira uste bezain ugariak, eta, halaber, proposamenak eguzatu ahal izateko ahaleginak ere murrizak dira.

Horrez gain, Topaguneetan parte-hartzaileek izan ohi duten denbora oso mugatua da. Kasurik gehienetan, dagozkien egitekoak baino gehiago hartzen dituzte euren gain, eta, ondorioz, lan-karga ugaritzen zaie. Lan-karga horiek direla-eta, ez da beraientzat batere erraza parte-hartze soila gaingaitzen duten konpromiso zehatzak hartzea.

COPAREko kide gehienek politika publikoen ezarpenean aktiboki parte hartzen ez zutenek, Lan Batzordeei bultzada ematea erabaki zen, proposamenarekin bat zetozen eragileek gauzatu zezaten ekimena, Batzorde eta ekintza zehatzen bitartez Eraginei buruzko plangintza gainerako kideei kutsaraziz.

Politika hori abiarazi ahal izateko, talde eragileko kideek prestakuntza sendoa jaso behar izan zuten, proposamena behar bezala defendatu ahal izateko. Adituen iritzia entzun, eta Hezkuntzako Eskualdeko Zuzendaritzaren beharrianak aztertu zituzten, gizarte zibilaren ekarpen gisa ulertu, eta, hezkuntza-kalitatea hobetzeko, agintariei bidea erraztuz eta Estatuarekiko mugak gaingituz.

Esperientzia horrek utzi digun ikaskuntza, beraz, argia da: politika publikoak eraikitzea helburu duten parte-hartze prozesuek koherentzia-maila handiagoa ahalbidetzen dute beharizan errealean eta horiek erdiesteko estrategia zehatzen artean. Horrez gain, herritarrak identifikatzea ere ahalbidetzen du, prozesua abiarazteko unean euren konpromisoa finkatuz.

Sektorearekin zerikusia duten topagune espezializatuek, gainera, areagotu egin dute eragin hori, eragileen interes eta helburuei erantzun hobea emanaz. Topagune horiek, informaziorako guneak ez ezik, espazio parte-hartzaileak ere izan behar dira. Proposamenak eraikitzeko bide horretan zaintzara bideraturiko ekintza zehatzak ezartzea lortuz gero, eragileen ustez espazio hori erabat produktiboa litzateke, eta, beraz, errealitatea eraldatzeko benetako aukera, zalantzarik gabe.

Baldintza horiek oinarri hartuta, kalitate eta eraginkortasun handiagoko parte-hartzea bermatu daiteke. Era berean, Estatuarentzat berarentzat ere onuragarria da, topagune horiek baliatu ditzakeelako, bai Estatuaren ekintzak hobetzeko, bai prozesuak bateratu eta arintzeko.

Politika publiko baten ezarpena eraginkorra izateko, nahitaezkoa da, baita ere, gizakiaren faktoreak kontuan hartzea; hau da, eragileen eta erabakiak hartzen dituzten agintarien artean dauden harremanez jabetzea. Esperientziak adierazten digunez, proposamen bat onartzeko, nahitaezkoa da proposamen hori aurkezteaz arduratzen diren talde eragileko kideak ezagunak izatea, eta ezarriko den politika berri horrekin zerikusia duten funtzionario publiko eta agintariekin harreman ona izatea. Hala izan ezean, hau da, eragile moduan arazoak sortzen badituzte, proposamena geldiarazi edota bertan behera geratzeko arriskua dago.

Herritarrek politika publikoak adosteko orduan parte-hartzea eraginkorra izateari dagokionez, badira gaur egun gainditu beharreko zenbait erronka handi: normalean ikusezinak izan ohi diren eta espazioetan egoten ez diren eragileen parte-hartzea sustatzea, hau da, haurrak, nerabeak eta gazteak, jatorrizko herriak edota adinekoak; topaguneak baliabidez hornitzea, azken emaitza eraginkorragoa izan dadin; gizarte zibileko kideen gaitasunak indartzea, herritarren arazoak sakon aztertzeke, eta eskualdeko garapenean funtsezkoak diren proposamen koherenteak sortu nahiz garatzea, sektore ahulenak kontuan hartuz, betiere; topagune horietan gizarte zibileko nahiz Estatuko ordezkarien parte-hartzea bermatzea, horietako bakoitzaren egitekoa behar bezala zehaztuz, eta dagozkien erantzukizunetan oreka mantenduz; eta, oro har, parte-hartzeari dagokionez herritarren

sentsibilizazioarekin jarraitzea, guztien garapen integrala bermatuko duen eraldaketa soziala lortzeko, berdintasunean oinarrituta, betiere.

Moqueguako eskualdeak azken urteetan bizi izan duen herritarren parte-hartzeak, lehenengo eta behin, Estatu mailako parte-hartze mekanismoen instituzionalizazioa ekarri du; horrez gain, topagune edota espazioak ere sortu dira, gizarte zibilak eta Estatuak eztabaidarako eremua izan, eta, horrela, erkidegoaren beharrazanez erantzuna emateko aukera izan dezaten. Honelakoak bezalako espazioak sustatuz, gaur egun, halako kontzientzia bat sorrarazten dugu herritarren gain; eta herritar horien arazo sozialak, beraz, guztion artean ebatzi behar dira. Horretarako, baina, nahitaezkoa da Estatuaren ekintzak jasotzea, proposatzea, eraikitzea eta zaintzea.

Topagune horiei esker, gainera, sektoreen arteko koordinazio-dinamikak sustatu dira, ekintzaren norainokoa areagotuz, eta, ondorioz, epe ertain edota luzera emaitzak hobetuz. Zenbait sektoretatik abiatuta, erkidegoarenak diren arazoak ari dira konpontzen, arazo horien jatorriak aztertuz eta horiei aurre egiteko mekanismoak ezarriz. Zeregin horretan dabilta: Estatuaren zenbait erakunde, enpresak, gizarte erakundeak eta, oro har, herritar guztiak, bakoitzak bere egitekoak gauzatzen dituelarik.

Esperientzia honek, hau da, “Moqueguako eskualdean herritarren parte-hartzea sustatzeko politika publikoen ezarpena” gauzatzeko Politikak herritarren parte-hartzean izan duen eraginak, beste behin berretsi digu zer-nolako eraldatze-ahalmena duen herritarren parte-hartzeak. Erkidegoaren parte-hartzearekin, modu kolektiboan ematen zaie erantzuna inguruko arazoei, hala nola, hezkuntzaren kalitateari. Esperientzia berak erakutsi digu, ordea, erronka asko daudela gainditzeko, eta oso garrantzitsua dela indarrak bateratzea, erronka horiei aurre egin nahi badiegu.

Herritarren garapen integrala eta aukera berdintasuna bermatuko duten gizarte demokratikoagoak lortzea bada gure helburua, funtsezkoa da gizarte horretako kideen parte-hartzea sustatzea, gobernagarritasun demokratikoaren sendotasun-maila adierazten duen heinean.

Partaidetza soziala Piurako Hezkuntza Kudeatzeko Eredu Berrian

Mario Rufino Trelles & Joel Troncos Castro¹

1. Hezkuntzaren deszentralizazioaren eta partaidetzaren aurrekariak eta testuingurua

1.1. Fujimoriren estatu “kontrolista” eta larderiako gobernua. 1990-2000

1989an, Bruno Reveszek adierazitako “eskualdean ezartzeko esperientzia hasiberriaren” esparruan, Grau Eskualdea (Piurako eta Tumbeseko departamentuak) sortu zen Peruko ipar-mendebaldean, eta, 1990ean, modu demokratikoan hautesitako eskualdeko lehenengo agintariak finkatu ziren².

Eskualdean ezartzeko ahalegin horretan, Eskualdeko Hezkuntza Zuzendaritzak (DRE) eskualdeko gobernuen esku zeuden, eta Hezkuntza Ministerioak (MINEDU) honako arlo hauetako politikak zuzentzen zituen: *curriculumaren diseinua, ikas-materiala, irakaskuntzarako prestakuntza eta irakasleen karrera publikoa*. Eskualdeetan bertan, probintzia-mailan nahiz tokian-tokian, Hezkuntzako Zerbitzu Unitateak zeuden (USE), eskolei pedagogiaren zein kudeaketaren arloko laguntza emateko. DREak eta USEak hezkuntza kudeatzeko organoak ziren, eta goragoko organoak partaidetza-mailarik gabe izendatutako funtzionarioak zeuden bertan.

1 Nekazarien Sustapen eta Ikerketarako Zentroko (CIPCA) Eskualdeko Ikerketa eta Proiekzioarako Saileko kideak. Erakunde horrek, hain zuzen ere, programa hau betearazten du: Gobernagarritasuna: proposamenetik ezarpenera Eskualdeko Gobernagarritasun, Deszentralizazio eta Garapenerako Partzuergoaren esparruan.

2 Peruko lurraldea eskualde, departamentu, probintzia eta barrutietan dago banatuta, eta, bertan, gobernu unitarioa betearazten da modu deszentralizatu eta deskontzentratuan.

Eskolak kudeatzeko boterea deszentralizatzeko orduan aurrera egin bazuten ere, orduko hezkuntza-ereduak ez zeukan kudeaketa-istantzia horien partaidetza eta zaintza mailarik.

Edonola ere, 1992ko apirilaren 5ean Alberto Fujimorik estatu-kolpea eman zue-
nean, gobernu zentralaren menpeko instantzia bihurtu zen Eskualdeko Adminis-
trazioko Kontseilu Iragankor moduan (CTAR), eta bertako arduradunak Errepubli-
kako presidenteak berak izendatzen zituen zuzenean. Hori dela eta, hezkuntzaren
sektorea gobernu zentrolean kontzentratu zen, larderiazko gobernuetan gerta-
tzen den bezala³.

1.2. Gizarte zibilaren antolakuntzaren eta partaidetzaren krisia. 1990-2010

1970eko eta 1980ko hamarkadetako Perun, antolakuntza eta partaidetza sozial
zein politikorako dinamika handia sortu zen. Hezkuntzaren sektorean, Peruko
Irakasleen Sindikatu Unitarioa sendotu zen (SUTEP), eta, irakasleentzako bizi-
baldintza hobeen alde mobilizatzen zen arren, kasuan kasuko gobernu nazionalei
hezkuntzaren zein politikaren arloko proposamenak egiteko gaitasunik ere
bazeukan.

Herrialdeko sare sozial eta politikoaren “loriazko” etapa horren ostean, oso
etapa nahasia eta suntsigarria sortu zen, talde politiko terroristak agertu zire-
lako (Sendero Luminoso eta Túpac Amaru Mugimendu Iraultzailea) eta estatuak
behar den moduko erantzuna eman ez zielako. Horren ondorioz, borroka sozia-
len zilegitasuna ahuldu zen, biak erakundeen kontrol politikoa lortzen saiatu
zirelako. Fujimoriren larderiazko gobernuak ahal izan zuen guztia egin zuen
herriaren bidezko eskaerak eta mobilizazioak baztertzeko eta, herri-liderrak
indarkeriazaleak eta terroristak zirela zioen diskurtsoaren bidez, biztanleak na-
hasteko. Bestetik, ezker atomizatuak borrokan jarraitzen zuen bere botere-bur-
builei eusteko. Horrelako baldintzetan, haserretzeko, antolatzeko, proposame-
nak egiteko eta mobilizatzeke gaitasuna galdu zuten erakunde sozialek. Hori

³ Estatu-kolpearen ondorioz, Errepublikako Parlamentua desegin eta Peruko 1979ko
Konstituzio Politikoa eten egin behar izan zen. Modu demokratikoan hautetsitako eskual-
deko gobernuak desaktibatu egin ziren, eta gobernu zentralako bulego administratiboak
baino ez ziren. Bestetik, Eskualdeko Hezkuntza Zuzendaritzak Hezkuntza Ministerioaren
menpe baino ez ziren egon aurrerantzean, eta Hezkuntzako Zerbitzu Unitateak (USE) ere
desaktibatu egin ziren.

dela eta, Peruko gizartea desegituratu egin zen, baita erakunde politikoak ere. Erantzuteko gaitasuna urria zen larderiako gobernu populistari aurre egiteko orduan.

Hezkuntzako partaidetza sozialak behera egin zuenez, SUTEPe mobilizatzeko eta proposamenak egiteko gaitasuna galdu zuen. Sindikatua kontrolatzen zuen alderdi ezkertiarak nahiago izan zuen irakasleen fondoan bitartez antolatutako banku txikiaren kontrol ekonomikoa salbatu, politikaren eta gremioen arloan zeukan zeregina galdu arren.

Hezkuntza Ministerioak ez zuen eskolako partaidetza sustatu, baina ekimen isolatu handiak abian jarri ziren GKE-en konpromiso handiaz eta nazioarteko lankidetzaren laguntzaz. Hartara, eskola-udalak bultzatu ziren ikasleekin, eskoletan bertan proposamenak egiteko eta jarduerak garatzeko. Irakasleen liderrak prestatzeko apustu horren ondorioz, herritartasuna eratu eta sare sozial berria egitura-tu zen apurka-apurka.

1.3. Hezkuntzaren deszentralizazioa. Nazio-mailatik eskualde-mailara

Herrialdeko eskualdekako ezarpenaren esparruan, 2001-2003an⁴ hezkuntza deszentralizatzeko garatutako azken prozesuan, Eskualdeko Hezkuntza Zuzendaritzan kudeaketa transferitu (eta itzuli) zitzairen herrialdeko eskualdeko gobernuei.

Gaur egungo testuinguruan, Peruko hezkuntza deszentralizatzean, eginkizunak eta eskumenak “*Limatik probintzietara*” deskontzentratu direla ikusi dute, autonomia eta, batez ere, ekonomiko finantzarioa mugatua bada ere. Horri esker, eskualdeko gobernuek aurrerapausoak eman ahal izan dituzte zenbait arlotan; esate baterako, funtzionarioak izendatzea, irakasleen eta administrariaren ordainsariaren ordainketa kudeatzea, eskualdeko zein tokiko hezkuntza-politikak egitea, kontzertaziorako guneak sortzea (gizarte zibileko erakundeetako ordezkarien eta estatuaren artean) eta hezkuntza bera zaintzea. Era berean, horri

4 Peruko gaur egungo ordenamendu juridikoaren arabera, departamentuak muga-barruak dira, eta eskualdeko gobernuak dute. Gaur egun, herrialdea 24 departamentutan eta Callaoko Probintzia Konstituzionalean (eskualdeko gobernuak dauka) dago banatuta, lurraldea antolatzeke antzinako herentziaren ondorioz, eta, aurreikuspenen arabera, eskualdeak eratuko dituzte erreferendum bidez onartutakoan bat egiten dutenean.

esker, eskualdeko gobernuek hezkuntzako inbertsioaren lehentasunak bideratu ahal izan dituzte baliabide ekonomiko mugatuak eduki arren, Ekonomia eta Finantza Ministerioarekiko (MEF) menpetasuna handi-handia da-eta.

Hala ere, MINEDUK ekintza-lerro edo politika garrantzitsuak kontrolatzen jarraitzen du; esate baterako, irakasleen hautaketa, zuzendarien hautaketa, eskolen artapenerako baliabideen kudeaketa, irakaskuntzarako prestakuntza eta laguntasan pedagogikoa, besteak beste. Hori dela eta, honako hauxe galdetu beharra dago: zein ote da MINEDUren “hezkuntza-zuzendaritzaren” muga? Nolako autonomia-maila ote dute eskualdeek (eskualdeko gobernuek, hain zuzen ere), MINEDUren eta Ekonomia eta Finantza Ministerioaren aurrean hezkuntza zuzentzeko orduan? MINEDUK kudeaketaren arloan abian jarritako hezkuntza-politika berriek hezkuntza autonomiaz eta partaidetzaz deszentralizatzeko prozesua sendotzen ote dute?

2. Piurako Eskualdeko Hezkuntza Sistema Kudeatzeko Eredu Berria

Eginkizunak eta eskumenak “*Limatik probintzietara*” deskontzentratu direnean, eskualde-mailako (herrialdeko barrualdeko) proposamenak sortu dira, neska-mutilei hezkuntzako zerbitzu hobek eskaintzen zaizkiela sustatzeko eta bermatzeko. Kasu honetan, “*Limatik Piurako eskualdera*” gertatutako deszentralizazioa dugu hizpide, eta bertako lehenengo mugarririk handia ikerlan labur hau izan zen: *Piurako Eskualdeko Hezkuntzaren Kudeaketa Deszentralizaturako Eredua Diseinatzeko Erreferentziako Esparrua*. Piurako Eskualdeko Hezkuntza Zuzendaritzak (DREP) eta Piurako Eskualdeko Hezkuntzan Parte Hartzeko Kontseiluak (COPAREP) zuzendu zuten, CIPCAREN eta Eskualdeko Gobernagarritasun, Deszentralizazio eta Garapenerako Partzuergoaren laguntzaz. Honako hauxe eskaintzen da ikerlanean: “*begirada sakona, Piurako eskualderako kudeaketa-eredua nola eta zer baldintzatan diseinatu daitezkeen, ustezko ibilbidea zein den, ezartzeko orduan zer ikuspegitan oinarritu behar den, nork parte hartu behar duen eta zer emaitza eta nola lortu daitezkeen aztertzeko*”⁵.

5 GARGUREVICH, José Luis. Piurako Eskualdeko Hezkuntzaren Kudeaketa Deszentralizaturako Eredua Diseinatzeko Erreferentziako Esparrua. Piura. CIPCA, Eskualdeko Gobernagarritasun, Deszentralizazio eta Garapenerako Partzuergo eta Eskualdeko Hezkuntza Zuzendaritza (DREP). 2011ko maiatza, 5.-6. or.

Hain zuzen ere, ikerketa labur horri esker, Piurako eskualdeko gobernuak gaur egungo Piurako Eskualdeko Hezkuntza Sistema Kudeatzeko Eredua⁶ proposatu ahal izan zuen. Eskualdeko 272-2013/GRP-CR Ordenantzaren bidez onartu zen⁷, eta egitura funtzionala edukitzeko aukera ematen dio eskualdeko erakunde sozial, politiko eta geografikoari, hezkuntzako erakundea (eskola) eskola-kudeaketarako zentroa izan dadin barrutien, Tokiko Hezkuntza Kudeatzeko Unitateen (UGEL)⁸ eta Piurako Eskualdeko Hezkuntza Zuzendaritzen (DREP)⁹ laguntza teknikoaz.

Horrez gain, egituraketa instituzionalerako eremuen sorrera ere sustatzen du gobernuaren aparatuko ordezkarien zein gizarte zibileko erakundeen artean eta erkidegoaren nahiz eskolaren artean. Era berean, tokiko gobernuari (barrutiko udalari) zeregin berria ere ematen dio hezkuntzako lidergoan, pertsona eta erkidegoa Hezkuntza Kudeatzeko Barruti Guneen bidez garatzeko.

6 Hementxe ikusi: <http://www.consorciogobernabilidad.org/documento/modelo-de-gesti%C3%B3n-del-sistema-educativo-de-la-regi%C3%B3n-piura>

7 Hementxe ikusi: http://www.regionpiura.gob.pe/documentos/ordo272_2013.pdf

8 *“Tokiko Hezkuntza Kudeatzeko Unitateak gobernu zentraletik deszentralizatutako bete-arazpen-instantziak dira, eta administrazio zein arau arloko menpetasuna dute Piurako Eskualdeko Hezkuntza Zuzendaritzarekin, organo deskontzentratu moduan. Euren eskumeneko arloan autonomia dutenez, hezkuntza-zerbitzuko arduradunak dira, eta behar besteko laguntza teknikoa eskaintzen diete hezkuntzako erakunde nahiz programei, hezkuntzako zerbitzua kalitatekoa eta berdintasunezkoa dela bermatzeko. Lehiaketaren ondorengo eskualdeko zuzendariak izendatutako zuzendariaren ardurapean daude”*. 2014ko abenduaren 29ko Eskualdeko 304-2014/GRP-CR Ordenantzaren bidez onartutako Piurako Eskualdeko Hezkuntza Zuzendaritzaren Antolakuntzari eta Eginkizunei buruzko Araudiko 25. artikulua.

9 *“Piurako Eskualdeko Hezkuntza Zuzendaritza Garapen Sozialerako Eskualdeko Gerentziako lerroko organoa da, espezializatuta eta eskualdeko gobernutik deskontzentratuta dago eta hezkuntza, kirolak nahiz aisialdia sustatzea du helburu, ikastetxeetan, hezkuntza-programetan eta eskualdeko goi-hezkuntza ez-unibertsitarioko instituzioetan kalitateko hezkuntza-zerbitzuak eta atentzio integralerako programak berdintasunez ezartzen direla ziurtatzeko. Aurrekontu eta administrazio arloari dagokionez, Piurako Eskualdeko Gobernuaren menpe dago, eta teknika zein arau arloko lotunea dauka Hezkuntza Ministerioarekin. Bere esparruko Tokiko Hezkuntza Kudeatzeko Unitateak eta Goi Hezkuntza Kudeatzeko Unitatea ikuskatzen ditu. Eskualdeko zuzendariaren ardurapean dago”*. 2014ko abenduaren 29ko Eskualdeko 304-2014/GRP-CR Ordenantzaren bidez onartutako Piurako Eskualdeko Hezkuntza Zuzendaritzaren Antolakuntzari eta Eginkizunei buruzko Araudiko 1. artikulua.

Horren osagarri, eskoletako lankidetzarako hezkuntza-sareen eta, batez ere, landa-ingurunean sakabanaketa-arazoak dituzten sareen esperientziaren berri ere ematen da.

a) Hezkuntzako erakundeko zerbitzuaren kudeaketa

Eskualdeko Hezkuntza Kudeatzeko Eredu Berrian proposatutakoaren arabera, eskolako gobernagarritasuna hobetu beharra dago *“partaidetzazko kudeaketa eraginkor bezain gardenaren”* bitartez, genero-berdintasuna eta inklusioa kontuan hartzen dituen eskola-bizikidetzaren egokia dela bermatzeko. Curriculumaren kudeaketa hezkuntza-zerbitzuko beste ardatz bat da, eta, horretarako, proposatu egiten da hezkuntzako instituzioek *“modu berritzaile bezain eraginkorrean kudeatu behar dutela curriculum eta ikaskuntzak lortzea izan behar dela helburua...¹⁰”*.

Ereduan bertan ere, oso kontuan hartzen da hezkuntzako instituzioek zeresan handia dutela genero-berdintasuna eta inklusioa aintzat dauzkaten zerbitzuen eskaintza egokia kudeatzeko orduan. Puntu honetan, oso garrantzitsua da zerbitzuko baldintzek eskaintzaren kalitatea eta sarbide inklusiboa bermatu behar dituztela azpimarratzea.

Azkenik, eskolaren eta erkidegoaren arteko elkarlotuneari buruz adierazitakoa da ereduaren proposatutako beste ardatza, hezkuntzako instituzioak erkidegoko eta tokiko garapenean ekarpena eduki dezan. Kudeaketa hobetzeko prozesuetan, ezinbestekoa da antolakuntza-esparru egokia, hezkuntzako plangintza eta giza gaitasun konprometituak edukitzea.

b) Hezkuntzako erakundeko partaidetza

Tradizioari begira, hezkuntzako eragileek eskolaren kudeaketan zeukaten partaidetza Familiako Gurasoen Elkartean zegoen kontzentratuta (AMAPAFAS), eta eskolako azpiegitura zein artapena hobetzen laguntzea zeukan zeregin nagusi.

¹⁰ CALLE, José Luis; VILLAR, Pedro; MOSCOL, Elmer (Talde Tekniko Zuzentzaileko kideak). Piurako Eskualdeko Hezkuntza Sistema Kudeatzeko Eredua. Piurako Eskualdeko Gobernua. Piura. 2013ko urria, 47. or.

Gizarte zibileko erakundeek partaidetzarako bultzatutako beste eremu bat eskola-udalak dira, eta, haiei esker, ikasleek badute eskolako bizimodu instituzionalean parte hartzerik. Halaber, herritarrak eskolatik bertatik prestatzeko ere diseinatu ziren, gobernu-eredua larderiakoa zenean eta herritarren partaidetza ahuldu zenean.

2001etik 2003ra, hezkuntza deszentralizatzeko prozesuarekin batera, MINEDUK arauak eta jarduera zehatzak sortu zituen, hezkuntzako instituzioen partaidetzarako eredia sustatu nahian. Partaidetzarako zentroa Hezkuntza Kontseilu Instituzionala da (CONEI), eta honako hauexek dira bertako ordezkariak: zuzendaria, irakasleak, familiako gurasoen elkarteak, ikasleak eta erkidegoa. AMAPAFASek, eskola-udalak eta irakasleen erakundeak CONEI hori elikatzen dute. Partaidetzarako eremu hori lagungarria izan behar da eskolako giro ona sortzeko, instituzioaren antolakuntza eta plangintza sustatzeko eta, oro har, irakaskuntzen kalitatearen hobekuntza instituzionalerako prozesuak bultzatzeko orduan.

Piurako Eskualdeko Hezkuntza Sistema Kudeatzeko Eredu Berriak CONEIn zeregina sendotzen du. Honako hauxe da proposamena: *“CONEIk berak hezkuntza-instituzioko eragileen eta erkidegoaren partaidetza, kontzertazioa eta egituraketa kudeatzea, hezkuntzaren kalitatea hobetu dezaten eta hezkuntzako zerbitzuen lorpenerako etenak murriztu ditzaten”*¹¹. Alde horretatik, CONEIn bertan erkidegoko ordezkariak daudenez, Batzorde Bateratuetan edo Garapen Batzarretan egon behar dira. Horren ondorioz, erkidegoak CONEIn eta hezkuntzako instituzioaren kudeaketan daukan partaidetza hobetu behar du eredu berriak.

c) Hezkuntzako sareak¹²

2000-2003an, MINEDUK landa-inguruneko hezkuntzako sareak balioztatzeko prozesua jarri zuen abian, landa-inguruneko eskola barreiatuak egituratzeko estrategia moduan. Horrela, bada, bazegoen hezkuntzako plangintzan, materialetan eta ekipamenduetan elkarrekin lan egiterik, irakasleak prestatzerik eta estatuko zein erkidegoko beste instantzia batzuekin egituratzerik. Irakasleek eurek koordinatzaileak izendatu eta laguntza teknikoa aukeratzen dute.

¹¹ Ibid., 48. or.

¹² Ibid., 49.-50. or.

Irakasleen sustapenaren ondorioz, oso esperientzia jendetsua izan zenez, Hezkuntzari buruzko 2003ko 28044 Lege Orokor berrian hartu zuten kontuan. Hori dela eta, nazio-mailan hedatu zen. Kudeaketarako Eredu Berrian, hezkuntzako sareek lurraldean laguntasun eta laguntza tekniko pedagogikoaren bidez egituratutako zenbait hezkuntza-instituzioren hezkuntza-lanean daukaten ekarpena hartzen da kontuan. Sareek Hezkuntza Sareko Kontseilu Bateratua dute.

d) Hezkuntzako barruti-guneak

Kudeaketarako Eredu Berriari begira, Hezkuntza Kudeatzeko Barruti Gunea¹³ partaidetzarako instantzia da, eta aholkularitza teknikoa nahiz baliabide pedagogikoak barrutiko eskoletara hurbiltzea dauka helburu.

Guneak:

- Tokiko kontzertaziorako prozesuak sortzen ditu, hezkuntzaren arloko inklusioa eta kalitatea hobetzeko.
- Partaidetzarako Kontseilua dauka, eta tokiko gobernua (barruti-udalak) zuzentzen du, politikak eta lan-planak bideratzeko.

Deszentralizaziorako prozesuak gizarte zibilaren partaidetza sustatu zuen kudeaketa publikoan, eta, hezkuntzan, tokiko gobernu asko gizarte zibila egitura-tzen hasi ziren hezkuntzaren tokiko lehentasunen proposamen kontzertatuan. Tokian-tokian, udal-gobernuek, eta euretako askok CIPCAREN laguntzaz, Tokiko Hezkuntza Proiektuak (PEL)¹⁴ egin dituzte azken hamar urteotan, tokiko garapeneraren sustapenerako hezkuntzako politikak eta estrategiak ezartzeko. Eskualde-mailan, Eskualdeko Partaidetzarako Kontseiluaren bidez (COPARE), gizarte zibilak Eskualdeko Hezkuntza Proiektua (PER) egin zuen eskualdeko gobernuarekin batera. Tokian-tokian eta eskualde-mailan parte hartzeko bi prozesuek zeregin berri hori sustatu zuten Piurako gobernu azpinazionaletako hezkuntzan.

Tokiko hezkuntza-proiektuak egitea partaidetzazko prozesua da oro har, eta garapenerako nahiz betearazpenerako baliabideak ditu esleituta. Horren

¹³ Ibid., 53. or.

¹⁴ Tokiko Hezkuntza Proiektua (PEL) hezkuntza-sistemako plangintza kontzerturako tresna da. Hezkuntza tokian-tokian kudeatzeko epe luzerako helburuak zehaztea dauka xede.

adierazgarri da Santo Domingoko esperientzia aitzindaria (Eibarko Udalaren eta Egoaizia GKEren babespean garatutakoa), eta erreplika moduan erabili zen esperientzia hori Goi Andeetako beste barruti batzuetan garatzeko; esate baterako, Pacaipamban, San Miguel de El Faiquen (Huancabambako probintzia) eta Santa Catalina de Mossan (Morropongo probintzia). Horrez gain, PEL bera itunpean sortutako Tokiko Garapenerako Planaren arabera egituratzen da. Esparru hori oso aukera ona denez, behar besteko onura atera beharko dio Hezkuntza Kudeatzeko Barruti Guneak, horrela epe ertain zein luzerako antolatutako proposamena eta partaidetzarako aurrekontuko baliabideak di-tuelako¹⁵. Beraz, oso garrantzitsua da guneko jarduerak PELen eta tokiko go-bernuko aurrekontuaren arabera egituratzea.

Nabarmendu egin beharra dago barrutiko toki-gobernuek euren hezkuntza-programak garatzen dituztela eta batzuek Tokiko Hezkuntza Proiektuaren esparruan egiten dutela. Zenbait barrutitan, Matanzan (Morropongo probintzian), esaterako, PELen garapenari begira, Hezkuntzako Idazkaritza Teknikoa dago, eta prestakuntzarako programak garatzen ditu eskola-udalekin, AMA-PAFASekin eta beste batzuekin. Idazkaritza horrek Chulucanaseko UGELekin eta Barrutiko Hezkuntza Sarearekin batera lan egiten du.

Funtsezkoa da Barrutiko Hezkuntzan Parte Hartzeko Kontseiluak gunearen kudeaketan daukan zeregina, hitzarmen tekniko zein politikoak lortzeko eta alkate-aldaketak tokiko gobernuaren etorkizuneko konpromisoetan eraginik ez edukitzeko. San Miguel de El Faiqueko esperientzian, Partaidetzarako Kontseiluak Guneko koordinatzailea izendatu duenez, karguan daukan jabe-kuntza sustatu da.

Bestetik, oinarrizkoa da Barruti Guneak abian jarritako prozesuen jasangarritasuna kontuan hartzea, hezkuntzako lidergoan eta instituzionaltasunean eraginik ez edukitzeko eta beharrezko baliabideak zein laguntza teknikoak bermatzeko.

15 Ekonomia eta Finantza Ministerioa: partaidetzazko aurrekontua politikarako eta kudeake-tarako tresna da, eta, horren bitartez, eskualdeko nahiz tokiko agintariek eta behar bezala ordezkatutako biztanleen erakundeek batera zehazten dute nola eta zertarako erabiliko diren Garapenerako Plan Kontzertatuaren ikuspegiarekin eta helburuekin zuzenean lotu-tako baliabideak.

Informazio gehiago ikusteko: http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=1940&Itemid=100288

e) Tokiko gobernua hezkuntzan daukan zeregina¹⁶

Tradizioari begira, tokiko gobernua partaidetza ekonomikoa baino ez zeukan tokiko hezkuntzan. Azpiegituran, ekipamenduan, lokalen artapenean eta irakasleentzako ordainketan egindako inbertsioa izan da partaidetza horren adierazgarri.

2001eko prozesu demokratikoan, tokiko hezkuntza-politikako gaietan parte hartzeko ibilbide berriak ireki ziren tokiko hezkuntza-proiektuen (PEL) eta Tokiko Hezkuntzan Parte Hartzeko Kontseiluen bidez (COPALE). Piurako Eskualdeko Hezkuntza Sistema Kudeatzeko Eredu Berriak partaidetzako lurralde-ikuspegia dauka, eta Hezkuntza Kudeatzeko Barruti Guneak sustatzen ditu, UGELetik deskontzentratutako organo moduan kontzeptualizatuta. Izan ere, badu partaidetzarako instantziarik, Barrutiko Hezkuntzan Parte Hartzeko Kontseilua, alegia.

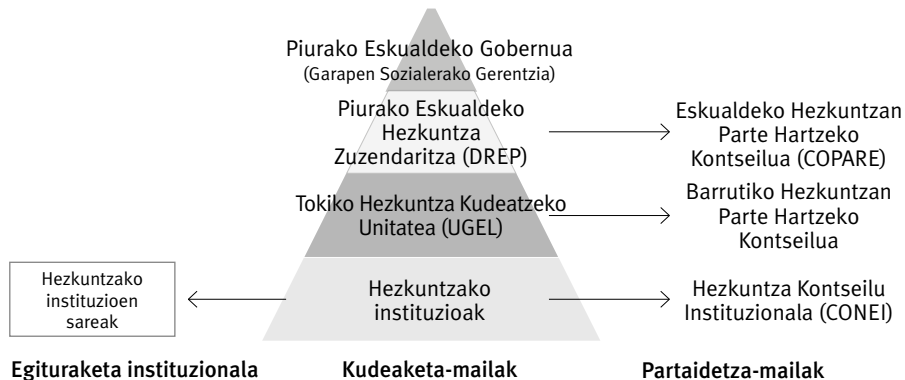
Tokiko gobernua honako zeregin hau hartzen du bere gain, eskualdeko hezkuntza kudeatzeko ereduaren arabera:

- *Erkidegoko hezkuntza-premiak egituratzea, hezigarritasunerako baldintzak hobetzeko.*
- *Tokiko hezkuntza-politika egitea, tokiko garapenaren esparruan erkidego hezitzaileak sustatzeko.*
- *Hezkuntzako zerbitzuaren eskaintza hobetzen laguntzea.*
- *Hezkuntzako zerbitzuaren ezarpena kontrolatzea.*

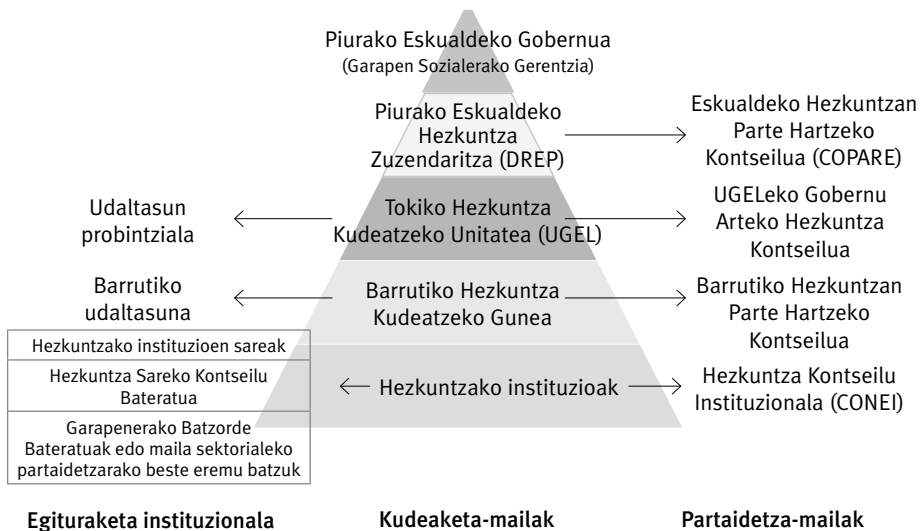
¹⁶ CALLE, José Luis; VILLAR, Pedro; MOSCOL, Elmer (Talde Tekniko Zuzentzaileko kideak). Piurako Eskualdeko Hezkuntza Sistema Kudeatzeko Eredua. Piurako Eskualdeko Gobernu. Piura. 2013ko urria, 52. or.

1. Grafikoa: Eredu Tradizionalaren eta Piurako Eskualdeko Hezkuntza Sistema Kudeatzeko Eredu Berriaren arteko erkapena

Piurako eskualdeko hezkuntza kudeatzeko eredu tradizionala



Piurako eskualdeko hezkuntza sistema kudeatzeko eredua



3. Politika publikoen ezarpenean izan beharreko eragina: Piurako esperientzia

a) LEHENENGO MUGARRIA: 2010eko eskualdeko hauteskundeetako “agendazioa” eta erreferentziako esparruaren proposamena.

Piurako eskualdeko hezkuntza-sistema modernizatzea premiazkoa dela adieraztea ez da gaur goizeko kontua. Eskualdeko 2010eko hauteskunde-prozesuan, (orduko) Eskualdeko Hauteskundeetako Eraginerako Taldeak eskualdeko presidentetzarako hautagaiei proposatu zien (gaur egun, eskualdeko gobernaria-rena da kargu hori) 2011-2014ko Eskualdeko Gobernagarritasunaren aldeko Itun Politikoan azaldutako zenbait lehentasun zehaztea¹⁷. Itun horretako hirugarren (3.) ekintzako adierazleetan, honako hauxe aipatzen zen: “*Eskualdeko hezkuntzaren kudeaketaren kalitatea (pedagogikoa, instituzionala eta administratiboa) modu deszentralizatuan hobetzea (hezkuntzako instituzioa, Tokiko Hezkuntza Kudeatzeko Unitatea (UGEL) eta Eskualdeko Hezkuntza Zuzendaritza (DREP))*”.

Javier Atkins Lerggios hautagai irabazleak (eta eskualdeko presidentetzarako beste zortzi hautagaiek) lehentasun horiek bere gain hartu zituzenez, kasuan kasuko gobernuaren agendan lekuratu ahal izan zen hezkuntza-zerbitzugintza hobetzen zuen kudeaketa-ereduari buruzko eztabaida, neska-mutilek ikas-kuntza egokiak lortu zituzten. Alde horretatik, Piurako Eskualdeko Hezkuntza Zuzendaritzak (DREP), Eskualdeko Hezkuntzan Parte Hartzeko Kontseiluko (COPARE) kideen partaidetzaz, lidergoa hartu zuen bere gain, honako ikerlan hau egiteko asmoz: *Piurako Eskualdeko Hezkuntzaren Kudeaketa Deszentralizaturako Eredua Diseinatzeako Erreferentziako Esparrua (2011)*. Prozesu horretan, hain zuzen ere, CIPCAREN eta Eskualdeko Gobernagarritasun, Deszentralizazio eta Garapenerako Partzuergoaren laguntza, babeseta aholkularitza teknikoak jaso zituzten¹⁸.

¹⁷ Itun Politikoan azaldutako lehentasunak bat zetozen 2021erako Piurako Eskualdeko Hitzarmenarekin.

¹⁸ CIPCAk eta partzuergoak proposamen hori landu zuten honako programa honetako jarduketako I. fasean: “Gizarte zibilak gobernantza demokratikorako daukan jabe-kuntza, Piurako, Moqueguako eta Cuscoko deszentralizatorako prozesuaren esparruan”. Izan ere, Alboan Fundazioaren eta Garapenerako Lankidetzaren Euskal Agentziaren babespean finantzatu zen.

Azterlanean bertan¹⁹ adierazi zutenez:

- *Hezkuntzaren Kudeaketa Deszentralizaturako Eredua diseinatzean eta ezaritzean, agerian jartzen da hainbat eragile eta gobernu-maila dituen lurraldeko hezkuntza sortzeko, gobernatzeko eta bermatzeko modua eraldatzea dela helburua eta ez bakarrik zerbitzua bera kudeatzea.*
- *Eskualdeko eta tokiko gobernantzarako eremu desiragarriek (Hezkuntza Kontseilu Instituzionalean (CONEI), COPALE-etan, COPARE-etan eta partaidetzarako beste mekanismo batzuetan antolatutako erkidegoa eta gizartea) agenda publikoan jarri zuten eztabaidazko demokrazia berriro zehazteko eta biztanleetatik hurbilen dagoen maila bateratura eramateko premia. Bertatik, hain zuzen ere, badago politika publikoa egiterik eta haren garapena zein ezarpena gizartearekin partekatzerik, harreman, sare eta koalizio berriak kontuan hartuta.*

b) BIGARREN MUGARRIA: COPAREP eta bere eragina kudeatzeko ereduaren ezarpenari begira.

Hezkuntzari buruzko Lege Orokorreko 78. artikuluan xedatutakoaren arabera, Piurako Eskualdeko Hezkuntzan Parte Hartzeko Kontseilua (COPAREP) partaidetzarako, kontzertaziorako eta zaintzarako instantzia da, Eskualdeko Hezkuntza Proiektua (PER) garatzeko, jarraipena egiteko eta ebaluatzeko orduan. Lege horretan oinarrituta, 2003. urtearen amaieran sortu zuten Piurako Eskualdeko Hezkuntza Zuzendaritzako (DREP) partaidetza-organo moduan.

2003-2006ko epealdian, liderra izan zen 2006ko abenduan onartutako Piurako PER partaidetzapean egiteko prozesuaren zuzendaritzan. Hau da, protagonista izan zen 31 politika publiko zehazten dituen kudeaketa-agiri honen partaidetzazko azalpenean.

¹⁹ GARGUREVICH, José Luis. Piurako Eskualdeko Hezkuntzaren Kudeaketa Deszentralizaturako Eredua Diseinatzeako Erreferentziako Esparrua. Piura. CIPCA, Eskualdeko Gobernagarritasun, Deszentralizazio eta Garapenerako Partzuergoa eta Piurako Eskualdeko Hezkuntza Zuzendaritza (DREP). 2011ko maiatza, 82. or.

Jarduera biziko epealdi horren aldean, Marlene Castelloren esanetan (2013)²⁰, *zenbait balantzetan nabarmendu da COPAREPen zereginak behera egin zuela Eskualdeko Hezkuntza Proiektua ezartzeko prozesuan, ez zelako berez egia bihurtu, ia-ia desegituratuta dauden unean uneko ekimenetatik haratago. Gainera, gaur arteko ezarpena zatikakoa izan dela azpimarratu beharra dago. Inolako zalantzarik gabe, ezarpena bera Piurako Eskualdeko Gobernuak garatu ez duen zeregina da oraindik, bere erantzukizunei dagokienez, eta COPAREPek berak ere gauza bera egin du jarraipenaren eta zaintzaren arloan bere eskumenekoak diren ekintzetan. Testuinguru horretan, gizarte zibilaren eraginak aurrera egiteko zenbait dinamika eduki ditu, eta euretako asko baldintzatuta daude prozesu horiek politikoak direlako eta erabakitzaileen jarrera-aldaketekin nahiz botere-harremanekin zerikusia dutelako. Esparru horretan, Gobernagarritasun Partzuergoak²¹ (Alboan Fundazioaren eta Garapenerako Lankidetzaren Euskal Agentziaren babespean) behar besteko gaitasunak sustatu ditu, gizarte zibilak elkarrizketa kritiko bezain konstruktiboari eutsi diezaion estatuari aurka egin gabe. Estatuaren eta gizarte zibilaren arteko harremanetarako prozesuak garatu behar dira, askotan harreman horiek ez direlako errazak. Elkarrizketari eta proposamenei begira eskualdeko gobernuaren eta gizarte zibilaren arteko elkarguneak astiro-astiro ireki diren arren, gobernarien nahiz funtzionarioen jarrera aldatu ahal izan da apurka-apurka.*

Edonola ere, Piurako eskualdeko hezkuntza-zerbitzuaren kudeaketa hobetzeko asmoz 2013ko bigarren sei hilekoan COPAREPeko Batzarrak erabaki zuenez, Piurako Eskualdeko Gobernuak bultzatutako lehentasunezko hiru politikaren ezarpenaren jarraipen kontzertatua egin zen: *Eskualdeko Lehen Haurtzaroko Atentzio Integralerako Sistema, ikaskuntzak hobetzeko inbertsio publikoko programak zein proiektuak eta Eskualdeko Hezkuntza Sistema Kudeatzeko Eredua. Bertako kideek prentsaurrekoan adierazi zuten (2013ko azaroa), kontzertaziorako eremuan hobekuntza-proposamenak sortzea zen asmoa, abian zeuden politikei Piurako eskualdeko neska-mutilen irakaskuntzan era-*

20 CASTILLO, Marlene. Gizarte zibileko erakundeek Piurako Eskualdeko Gobernuko guneetan izandako partaidetzaren balantzea. Piura. CIPCA eta Eskualdeko Gobernagarritasun, Deszentralizazio eta Garapenerako Partzuergoa. 2013ko ekaina, 71.-72. or.

21 Partzuergoak honako programa honen bidez 2012tik gaur arte garatutako jarduketako II. fasean azaldutako ekintzak dira: Gobernagarritasuna: proposamenetik ezarpenera.

*gin handiagoa zutela ziurtatzeko*²². Haien jarraipenari begira politika horien lehenetsuna zehazteko orduan, nabarmendu egin beharra dago Eskualdeko Hezkuntza Proiektuko 2013-2016ko Epe Ertainerako Plana hartu zela kontuan, Piurako Eskualdeko Hezkuntza Zuzendaritzak (DREP) egindako eta argitaratutako agiria, alegia.

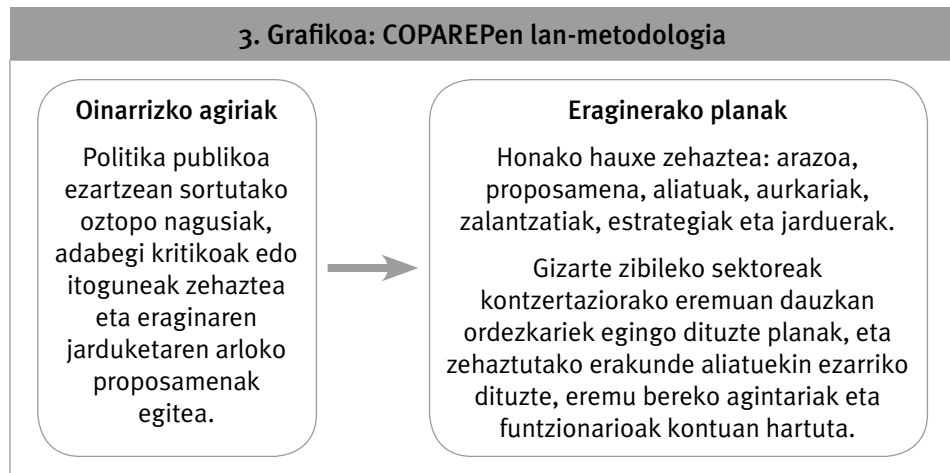
2. Grafikoa: Lehenetsitako Hezkuntza Politiken Matrizea (2013-2016)

| Ardatz tematikoa | Eskualdeko politika |
|--|--|
| 1. Kalitateko eta berdintasunezko ikaskuntzak, umeen atentzioa eta landa-inguruneko hezkuntza | <ol style="list-style-type: none"> 1. Berdintasunaren, kultura artekotasunaren eta ingurumenaren ikuspegia kontuan hartuta, ikasleek kalitateko ikaskuntzak lortzen dituzte honako arlo hauetan, batez ere: komunikazioa, matematikak, herritartasuna eta gaitasun zientifiko nahiz tekniko emankorrak. 2. 6 urtetik beherako umeei kalitateko eta berdintasunezko atentzio integrala ematen zaie. 3. Landa-inguruneko eta mugako biztanleek kalitateko eta berdintasunezko oinarrizko hezkuntza eskuratzen dute. |
| 2. Irakaskuntzako jarduera | <ol style="list-style-type: none"> 4. Eskualdeko irakasleek ikuspegi inklusiboa kontuan hartzen duen prestakuntza egokia jasotzen dute zerbitzuan, kalitateko ikaskuntzak bermatzeko. |
| 3. Kudeaketa deszentralizatua | <ol style="list-style-type: none"> 5. Hezkuntza kudeatzeko instantzia deszentralizatuek behar besteko gaitasunak dituzte, emaitzen ikuspegia kontuan hartuta baliabideak modu etiko bezain gardenean kudeatzeko eta administratzeko. |
| 4. Goi-hezkuntza teknologikoa | <ol style="list-style-type: none"> 6. Gazteek kalitateko eta berdintasunezko lanbide-heziketa tekniko emankorra eta goi-prestakuntza teknologikoa eskuratzen dituzte, ekoizpenaren eta zerbitzuen sektoreetako eskakizunak kontuan hartuta. |

Hain zuzen ere, 2013ko urrian Kudeaketarako Eredu Berria onartu zenetik urtebete baino gehiago igaro zenean, 2014. urtearen amaieran COPAREPek bere ahaleginak

²² CIPCAINFORMA. Informazio-oharra: “COPAREPek ekintzak ezarri ditu berriro, eta abian dauden eskualdeko hezkuntza-politiken jarraipena egingo duela iragarri du”. 2013ko azaroaren 4a.

bateratzea erabaki zuen (egoeraren arabera beste gai batzuk ere jorratu zituen), eredu berriaren ezarpenaren hobekuntzarako ekarpenak eskaintzeko. Horretarako, honako ibilbide hau landu du:



COPAREPen lan-metodologia

COPAREPen eta, batez ere, kontzertaziorako eremu horretan dagoen gizarte zibileko sektorearen ustez, zergatik da garrantzitsua kudeaketarako eredu ezartzea?

Gizarte zibileko beste talde eta erakunde batzuekin balioztatutako eta 2014ko apirilean COPAREPek onartutako “Piurako Hezkuntza Kudeatzeko Ereduaren Garapenerako Ekarpenera”²³ oinarrizko agirian adierazitakoaren arabera, badago ageriko arrazoirik, politika publiko hori ezartzean eraginaren aldeko apustua egiteko eta, horrela, honako eten hauek murrizteko:

- a) *Landa-inguruneko irakasle bakarreko eta maila ugariako lehen hezkuntzako eskola osagabea.*- Piurako landa-inguruneko gizarateak, batez ere, eta Perukoak, oro har, lurraldean bertan sakabanatuta finkatu direnez, zerbitzu publikoak eta, euren artean, hezkuntza eskuratzeko zailtasunak dituzte. Landa-ingurunean, lehen hezkuntzako eskolen %80 baino gehiago dira

²³ TRNCOS, Castro. Piurako Hezkuntza Kudeatzeko Ereduaren Garapenerako Ekarpenera. Piurako Eskualdeko Hezkuntzan Parte Hartzeko Kontseilua. 2014ko apirila, 5.-7. or.

irakasle bakarrekoak eta maila ugariak, eta bizpahiru irakasle dituzte. Pedagogiaren, kudeaketaren eta administrazioaren arloko jarduerak bateatzen direnez, irakasleek denbora lar ematen dute horretan.

b) *Hiriko eskola pribatua.*- Eskola publikoa krisian dagoela, familiek diru-sarrera gehiago dituztela eta kalitateari nahiz prezioari begira hezkuntza-zerbitzu pribatuak eskaintza anitza daukala kontuan hartuta, ia-ia eskualdeko hiri nagusietako ikasleen matrikula guztien %50 egiten dira eskola pribatuetan. Segmentu honetan, hiru eratako eskolak daude:

b.1. Kudeaketa mistoko eta kalitate oneko eskolak. Eliza katolikoko partzuergoak kudeatzen ditu prezio eskuragarrietan, eta, bertan, estatuak irakasle-taldearen zati bat hartzen du bere gain, soldata ordaintzen die-eta. Herri-urbanizazioetan daude kokatuta, eta partzuergoaren beraren hezkuntza-ikuskaritzapean daude.

b.2. Kalitate aitortuko zerbitzua ematen duten eskola pribatu ospetsuak. Izan ere, unibertsitateen, elizen, enpresa-taldearen eta ondo antolatutako ekimenen laguntza instituzionala jasotzen dute. Segmentu hau areagotu egin da unibertsitate aurretiko eskola-akademiaren ereduaren ondorioz.

b.3. Oso egokiak ez diren lokaletan kokatutako zenbait eskola. Bertako irakasleak txarto ordainduta daude, eta ez dute laguntza instituzionalik, ezta kalitateko aholkularitza pedagogikorik ere. Bertan, gainera, DREPEk berak ere ez dauka kontrolerako behar beste langile. Hasierako, lehen eta bigarren hezkuntzako eskolen azken segmentu hau gero eta ugariagoa da merkatuko eskariagatik beragatik eta negozio-aukeragatik. Dena dela, ez dago behar besteko kontrolik, eskola horietako kudeaketa-prozesuen kalitatea bermatzeko, are gehiago hezkuntzako instituzio horietan hainbat eta hainbat ikasle daudela kontuan hartuta.

c) *Hiriko eskola publikoaren krisia.*- Kalitatea galdu duenez eta eskola pribatuaren eskaintza ugaria denez, ikasle asko eta asko hezkuntza pribatua joan dira. Nahiz eta tradizioari begira ospetsuak diren ikastetxeetako azpiegitura hobetzeko ahaleginak egin diren, egia da bigarren hezkuntzako eskola batzuetan atentzio-gaitasunaren erdia besterik ezin dutela eskaini.

Oraindik ere, Hezkuntza Ministerioak ez dauka krisi horri aurre egiteko estregia argirik, eta eskualdeek eurek ere ez dute proposamen sendorik egin. Epe laburrean estrategia argirik eduki ezean, izendatutako soberako irakasleekin zer egin izango da arazoa. Izan ere, nekez joan ahal izango dira landa-inguruneetara, haien eskubideak urratu egingo lirakekeelako. Izen-dapenen eta berresleipenen politikaren inguruko aurreikuspen eta plan-gintza onak egitea da iradokizuna. Irakasleren bat hiri-ingurunean erretiratzen bada, ondo pentsatu beharra dago lanpostu hori beste izendapen baten bitartez bete behar den ala ez.

- d) *Hasierako hezkuntzan edo lehen haurtzaroko sisteman sartzeko aukera.*- Hirietako hasierako hezkuntza pribatua da, batez ere. Landa-ingurunean, ordea, estaldura oso urria da lehen haurtzaroko sistema osoan: 2013an, Piurako 0-3 urteko neska-mutilen %3,3k bakarrik izan zuten hezkuntza goiztiarra eskuratzeko aukera. Gainera, oraindik ere, eten hori %25ekoa da hasierako hezkuntza eskuratzen ez duten 3-5 urteko ikasleen artean²⁴. Udal-programak ez dira gaur egungo hezkuntza-instantzietara behar bezala egokitzen. Zeregin hori funtsezkoa da, hezkuntza-sistemako lehen solairuko oinarritik kalitaterako baldintzak sortzeko orduan.
- e) *Landa-ingurunekeo bigarren hezkuntza.*- Piurako landa-inguruneetako lehen hezkuntzaren estaldura handia da, baina bigarren hezkuntzan ez da gauza bera gertatzen. Oso zaila da landa-ingurunekeo lehen hezkuntzako eskolan bigarren hezkuntzako eskola jartzea, baina, batez ere, irakasle bakarreko nahiz maila ugariko eskola asko daudelako. MINEDUK abian jarritako zenbait estrategiatatik, Oinarritzko Hezkuntza Alternatiboa oso abagune ona da hezkuntza-aukera areagotzeko orduan, baina, batez ere, zentro periferikoen modalitatearen bidez. CEBAekin garatutako lanak kalitatea hobetzea eta UGELen, RELen edo Tokiko Hezkuntza Gunearen beharrezko laguntza pedagogikoa jasotzea dauka helburu. Landa-ingurunekeo zenbait erkidegotan, urteak daramatzate euren herrirako edo baserrirako bigarren hezkuntzako eskola eskatzen. Euretako bat Sapillicako barrutiko Huabalgo erkidegoa da, bigarren hezkuntzako eskola hurbilenera joateko hiru orduko oinezko bidea

²⁴ Hezkuntza Ministeriokeo (MINEDU) Hezkuntzaren Kalitatearen Estatistikatik (ESCALE) hartu dira datuak. Hementxe ikusi: http://escale.minedu.gob.pe/indicadores2014?p_auth=tTydotPT&p_p_id=IndicadoresActualPortlet_WAR_indicadores2014portlet_INSTANCE_LUzo&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2&_IndicadoresActualPortlet_WAR_indicadores2014portlet_INSTANCE_LUzo_idCuadro=541

egin behar denez, ikasleentzat ezinezkoa delako bertara joatea. Beraz, CEBAk sortu behar dira sektore estrategikoetan; eta, oinarrizko zentroetatik, ustezko eskari handiari erantzuteko zentro periferikoak. Ustezko zentro periferikoen kokapena orientatzeko asmoz, lurralde-antolamendurako plana hartu daiteke kontuan.

f) *Landa-ingurune estrategikoetako hezkuntza teknikoa.*- Prestakuntza teknikoa eskuratzeko aukera oso mugatua da eskualdeko barruti eta eremu estrategikoetan, baina, batez ere, landa-inguruneko nahiz mugako lekuetan. Esate baterako, mendizerrako probintzietako barrutiak daude egoera horretan: Ayabaca (Pacaipampa, Sapillica, Suyu) eta Huancabamaba (Carmen de la Frontera). CETPROak aukera onak dira, bertako programak malguak direlako gaiei eta ordutegiei begira. Prestakuntza teknikoko gai nagusia kalitatea denez, estaldura handitzean oso kontuan hartu beharko da kalitateko zerbitzua eskaini behako dela.

c) **HIRUGARREN MUGARRIA: aurrekontu eta teknika mailako eragina.**

Piurako Eskualdeko Hezkuntzan Parte Hartzeko Kontseiluan (COPAREP) esku hartzen duten erakundeek eta instituzioek bi mailako eragina proposatu zuten: *aurrekontu-mailakoa eta maila tekniko politikokoa.*

Aurrekontu-mailan, kontzertaziorako eremu horretako erakundeek proposamenak egin zituzten 2015eko Urte Fiskaleko Eskualdeko Partaidetzarako Aurrekontuan (2015eko PPR). Bertan, gizarte zibilaren argudioen ondorioz, Piurako Eskualdeko Gobernuarekin hitzartu zen eskualdean eragina duten inbertsio publikoko proiektuak garatu behar zirela, erakunde horren esparrua eta eskumena kontuan hartuta, azken urteotan proiektu bideragarriak lehenetsi ziren (Inbertsio Publikorako Sistema Nazionalak (SNIP) baimendu ondoren), baina barrutikoak edo toki-tokikoak izan ziren.

Edonola ere, SNIPek Eskualdeko Gobernuko Inbertsio Proiektuetako Bulegoaren (OPI) bideragarritasuna zeukaten proiektuak bakarrik lehenesteko ezarritako baldintza hori baztertzaila zen gizarte zibilarentzat, bere proposamenak lehenetasunezkoak izan arren ez zirelako partaidetzazko aurrekontuaren prozesuan kontuan hartzen baldintza hori ez betetzeagatik. Azkenean, eskualdeko gobernuak proiektu bideragarriak aurkeztu zituen, eta gizarte zibilak erabaki hori onartu zuen.

Honako erronka hau proposatu zuen Gobernagarritasunerako Partzuergoak: nola askatu gizarte zibila inbertsiorako erabakietatik baztertzen zuen prozesu hori? Gizarte zibilaren erabakiek nolako apustua egiten zuten eskualdean eragina edukitzeko proiektuen alde? Erabilitako estrategiaren arabera, gizarte zibilari lagundu zioten proposamenak justifikatzeko moduko inbertsio-proiektuen fitxak egiten. Prozesu horretan, eskualdean ordezkagarritasuna eta aitortpena dituzten instituzio handiek gizarte zibileko oinarrizko erakundeei lagundu zieten fitxa horiek egiten; esate baterako, Ingeniarien Elkargoa, Ekonomialarien Elkargoa eta Cutivalú Irratia.

Alde horretatik, 2015eko PPR-ren esparruan, gizarte zibileko erakundeek Inbertsio Publikoko Proiektuetarako Gutxieneko Informazioa eskaintzen duten hamar (10) fitxa aurkeztu zituzten, eta eurretako bik (onartutako lauetatik) lotune estua daukate Kudeatzeko Eredu Berriarekin: *1. Piurako eskualdeko UGELetako hezkuntzaren kudeaketa sendotzea, Piurako Eskualdeko Hezkuntza Sistema Kudeatzeko Ereduaren ezarpenaren esparruan Oinarrizko Hezkuntza Erregularreko ikasleen ikaskuntzetako lorpenak hobetzeko; eta, 2. irakasleen gaitasunak sendotzea, Piurako departamentuko Ayabacako, Huancabambako eta Morropongo landa-probintzietako hezkuntza-zerbitzua hobetzeko.*

Maila teknikoan, COPAREP osatzen duten gizarte zibileko erakundeek zenbait estrategia garatu zituzten (kabildeoa, ekitaldi publikoak, gizarterapena eta zabalakundea), honako haxe sustatzeko: a. DREPeke egitura organikoko aldaketak, Antolakuntzari eta Eginkizunei buruzko Araudi berriaren bitartez (ROF); b. Kudeaketarako Eredu Berriaren sustapena eta bultzada; eta, c. Eskualdeko Talde Teknikoaren eraketa, politika publiko horren ezarpena zuzentzeko.

d) LAUGARREN MUGARRIA: Itun Politiko berriari hautagaiekin lehenestea.

Kudeaketarako Eredu Berriaren eraginean nabarmendu beharreko faktoreetakoa da emaitzei eta adierazleei begira politika publiko hori 2015-2018ko Piurako Eskualdeko Gobernagarritasunaren aldeko Itun Politikoan lehenestea. Ekimen hori, hain zuzen ere, Eskualdeko Gobernagarritasunaren aldeko Taldeak (lehengo Eskualdeko Hauteskunde Eraginerako Taldeak) sustatu du.

2010eko esperientziak ez bezala, berriro zehaztutako Itun Politikoak Kudeatzeko Eredua lekuratu zuen (beste politika batzuen artean) 2014ko hauteskundeetan, eta eskualdeko gobernadore hautetsiak, Reynaldo Hilbck Guzmánek, kontuan hartutako ibilbide-orria izan zen. Modu berean, horri esker, bermatu egina ahal

izan zen eskualdeko politikek bere horretan jarraituko zutela, eskualdeko kudeaketa bere gain hartzen zuen alderdi politikoa edozein zela ere.

e) Eraginerako ekintzen bidez erdietsitako lorpen nagusien laburpena.

- Aurrekontuan lehenetsunak kontuan hartzea: gizarte zibilak 100.000na soleko inbertsioko bi proiektu-fitxa aurkeztu eta lehenetsi egin dituela nabarmendu beharra dago, horri esker Kudeaketarako Eredu Berria ezarriko dela bermatu ahal izango delako.
- Eztabaidarako guneak bultzatzea: Piurako Eskualdeko Hezkuntza Parte Hartzeko Kontseiluak (COPAREP) eta, batez ere, gizarte zibileko erakundeetako ordezkariak gizarteratzeko eta zabaltzeko eremuak sortu dituztenez, beste eragile eta talde instituzional batzuek Eredu Berria “onartu” dute; esate baterako, Eskualdeko Hezkuntza Agenda (AER), Peruko Irakasleen Elkargoa (Piurako Eskualdea), Prestakuntza Teknikorako Mahaia eta Txirotasunaren aurkako Kontzertazio Mahaia, besteak beste.
- Agenda publikoan: 2015-2018ko Piurako Eskualdeko Gobernagarritasunaren aldeko Itun Politikoaren ondorioz, Kudeaketarako Eredu Berria sendotu da, eta eskualdeko gobernadoreak (lehenengo eskualdeko presidenteak) 2015eko otsailan berretsi zuten Eskualdeko Gobernagarritasunaren aldeko Taldeak antolatutako ekitaldi publikoan.
- Eskualdeko kudeaketa publikoan gizarte zibilaren proposamenak kontuan hartzea:
 - Piurako Eskualdeko Hezkuntza Sistema Kudeatzeko Ereduaren arabera 2014ko abenduaren 29ko Eskualdeko 304-2014/GRP-CR Ordenantzaren bidez onartutako Piurako Eskualdeko Hezkuntza Zuzendaritzaren Antolakuntzari eta Eginkizunei buruzko Araudia.
 - Kudeaketarako Eredua ezartzeko Eskualdeko Batzordearen eta Eskualdeko Talde Teknikoaren eraketa, 2014ko abenduaren 29ko Eskualdeko 831. Ebazpen Betearazlearen bitartez.
 - Antolakuntzari eta Eginkizunei buruzko Araudiaren arabera (ROF) Eskualdeko Hezkuntza Zuzendaritzako egitura organiko berria ezartzeko batzordearen eraketa, 2015eko martxoaren 11ko Eskualdeko 2866. Ebazpen Zuzentzailearen bidez.

4. Ikasitakoa eta etorkizuneko erronkak

a) *Esperientziako ikasbide nagusiak*

Lehenengo eta behin, honako hauxe ulertu beharko dugu gizarte zibileko erakundeok:

- Eragin politikoa ***prozesu antolatua*** da, eta, horren bidez, (zuzenean edo zeharka) arazoren bat daukaten herritarren taldeak modu kontzertatuan erabakiko dute erabakietarako gaitasuna eta boterea dituztenen artean eragina edukitzeko zenbait ekintza abian jartzea, behar bezala antolatutako eta oinarritutako eskariak zein lehentasunak kontuan hartu eta atenditu daitezten eta prozesuan inplikaturako biztanle-sektore zabalen edo sektore berezien onurarako izan daitezten. Hori dela eta, eragina eraginkorra izan dadin, pertsona helburu daukan prozesu bateratua izan beharko da eragina.
- Eragina ***ez da aurkakotasunerako harremana***, guztiz kontrakoa baizik. Gizarte zibilaren eta botere-guneen arteko harremana da, elkarrizketa kritiko bezain konstruktiboan arazoen konponbidea eskatzeko. Horrela, bada, politika publikoa nola ezarri behar den eta konponbideak kontzertatuak izan behar direla konturaturako dira erabakitzaileak.
- Eraginaren ondorioz, herritarren taldearekin ***sakon aztertzeko, eztabaidatzeko eta hausnartzeko ahalegina egin beharra dago***, eta, horren ostean, irtenbide-proposamenaren oinarria izango den azterketa/ikerketa egin beharra dago, arazoaren diagnostikoa, asmoa eta irtenbide-aukerak argi edukitzeko.
- Eraginean, ***adabegi kritikoak zehaztu, irtenbide-aukeren arabera baten bat (batzuk) hautatu eta*** abian jarri beharreko ekintzak azaltzen dituen ***plan eragilean gauzatu beharko dira***, eragina garatzen duen gunearen, taldearen edota kolektiboaren ahaleginak sakabanatzen ez direla bermatzeko.
- Eraginaren ondorioz, ***eskualdeko gizartean lekuratu behar da arazoaren eta haren irtenbide-proposamenaren garrantzia***. Horretarako, proposamenaren aldeko iritzia sortu, eztabaidarako zein hausnarketarako ekitaldiak garatu eta ondorioak argitaratu beharko dira prentsan.

Bigarrenez, COPAREP bera indartu beharra dago, eskualdeko hezkuntza-politikak adosteko eta haien betearazpenaren jarraipena egiteko.

Hamar urtean, COPAREk jarduera handiagoko garaiak izan ditu, baina Eskualdeko Hezkuntza Proiektua (PER) garatzeko lehenengo etapan, batez ere. Dena dela, kontzertaziorako eremuko dinamika iraunkorra izan dadin, *urteko ekintza-plana zehaztu* beharra dago, proposamenerako, zaintzarako nahiz kontzertaziorako zereginak azaltzeko, produktu zehatzak edukitzeko eta instituzio parte-hartzaileek konpromisoa hartzeko. Kudeaketarako Eredu Berriaren arabera, eskualdeko kontzertaziorako eta partaidetzarako eremu nagusia izango da COPAREP, eta honako xede hau edukiko du: *“gobernu arteko zein sektore arteko egituraketa eta estatuaren nahiz gizarte zibilaren arteko kontzertazioa kudeatzea, hezkuntzaren kalitatea hobetzeko eta hezkuntzaren estalduraren zabalakuntzan zein eskualdeko ikaskuntza-lorpenen hobekuntzan eragina edukitzeko”*.

Hirugarrenez, politika publikoek aurrekontua behar dute, bestela “letra hila” izango dira. Beraz, gizarte zibila ere mobilizatu egin beharko da eskualdeko inbertsioa erabakitzen duten guneeetan. Oso aurrerapauso handia izan da inbertsio publikoko proiektuak egiteko fitxak aurkeztea.

Laugarrenez, gizarte zibilak Kudeaketarako Eredu Berria 2015-2018ko Piarako Eskualdeko Gobernagarritasunaren aldeko Itun Politikoan kontuan hartzen duenean, honelaxe ulertu beharko da:

- Prozesu politiko moduan, hau da, erabakitakoa betetzen dela bermatzeko eta politiken jarraipena gobernu-epaaldietatik haratago sustatzeko aukera moduan.
- Erreferentea izango da, honako hauxe islatuko duelako:
 - a. Adostasun sozial/politikoak: badago hautespen unibertsaleko kargu publikorako hautagaien eta gizarte zibilaren arteko adostasunik lortzerik.
 - b. Kontrol soziala: gizarte zibila mobilizatu eta jarraipena egiten du.
 - c. Kontuen berri emateko aukera: 2012ko azaroan 2011-2014ko aurreko Itun Politikoarekin gertatu zen bezala, gobernariak gutxitan kontuan hartzen dute ibilbide-orria den agiri hori, eta nekez ematen dute euren aurrerapausoen berri.

Bosgarrenez, honako hauxe sortzen da eskualdeko gobernuko funtzionarioei behar bezala dokumentatutako eta argudiatutako proposamenak aurkezten zaizkienean: “estatuaren eta gizarte zibilaren arteko harreman-modu berria aitortzea eta sustatzea, demandatua eta demandatzailea izango balira bezala elkarri begiratu beharrea. Beraz, proposamena-eztabaida-erabaki kontzertatuak formula izango da nagusi”.

b) Faktore negatiboak eta esperientziako ikasbideak

Piurako gizarte zibileko erakundeek kontzertaziorako eremuetan daukaten partaidetza gizarte zibilak eskualdean daukan eraginaren ahalmenen eta muga adierazgarri da.

Batetik, modu onean, ahalmenak handi-handiak dira, eremuak behar besteko gaitasuna daukalako ahaleginak bateratzeko eta gizarte zibileko zenbait erakunde politika publikoen ezarpenaren jarraipenean inplikatzeko, adosteko eta agendan sartzeko. Edonola ere, nabarmendu egin beharra dago muga politikoek (oro har, Eskualdeko Hezkuntzako zuzendariak presidentzaren eremua kontrolatuko duenez, bere aukerakoa izango da deialdia egitea ala ez) eta muga ekonomikoek (politika publikoen ezarpena agintaritza politikoaren erabakiaren menpe baino ez da egongo) ez dutela egoera onik iragartzen kontzertaziorako eremutik bertatik eragina proiektatu ahal izateko. Guztiz kontrakoa. Eraginaren ondorioz (esperientziaren arabera), beste era bateko estrategiak izango ditugu gogoan, eta COPAREPetik kanpo hobekuntza-proposamenean konbentzitutako erakundeekin garatutako lana izango da euretako bat. Hau da, COPAREP bera osatzen duen gizarte zibilak bere buruari egingo dio deialdia, hezkuntzaren lehentasunak eta Eskualdeko Hezkuntza Zuzendaritzari egin beharreko eskariak adosteko eta kontzertaziorako eremuko jarduera eskatzeko. Hori dela eta, informazio eta gaitasun gehiago eduki beharko ditu gizarte zibilak, adostutako politiken betearazpenaren jarraipenean eragina edukitzeko eta mobilizatzeko.

1. Deszentralizaziorako eta partaidetzarako prozesuaren etorkizuneko erronkak

a) Partaidetzaren erronkak gure esperientziatik

- **Lehenetsitakoaren jarraipena.**- Kudeaketarako Eredu Berriaren arabera onartutako eskualdeko inbertsio publikoko proiektuen bi fitxa egin direnez eta politika hori Eskualdeko Gobernagarritasunaren aldeko Itun Politikoan

kontuan hartu denez, gizarte zibileko erakunde proposamengileen erantzukizuna handiagoa izango da. Hori dela eta, premiazkoa da estatuko ordezkariekin lan-batzordeak eratzea, jarraipenerako ekintzak garatzeko eta, hurrenez hurren, lehenetsitako proiektuetarako inbertsioen aurretiko azterketak egiten direla eta ituneko erabakiak betetzen direla bermatzeko.

- **Sareak sendotzeko eta ehuntzeko prozesua.**- Kudeaketarako Eredu Berria bete-betean gizarteratzeko, aliatu estrategikoak eduki beharko dira. Alde horretatik, Eskualdeko Hezkuntza Agenda (AER), Peruko Irakasleen Elkargoa (Piurako Eskualdea) eta Prestakuntza Teknikorako Mahaia elkarrekin lan egin lezaketen hiru erakunde dira, politika publiko horri buruzko eztabaida eta jabekuntza indartzeko.

AER herritarren taldea da, eta gizarte zibilean eta, batez ere, eskualdeko gobernuan hezkuntza Piurako bizimodurako gai garrantzitsuenetakoa izatea dauka helburu.

Irakasleen Elkargoa, ordea, gremio profesional berri samarra da, bertako afiliatuen kopurua azkar-azkar igo da eta 26.000tik gora irakasle afiliatu ditu Piurako eskualdean. Afiliatu gehienak estatuarentzat eta instituzio partikularrentzat lan egiten duten edo lan egin nahi duten irakasleak dira. Hona hemen elkargoak garatzen dituen jarduera nagusiak: irakasleen prestakuntza, lege-aholkularitza, hezkuntzako kontzertazioa, irakaskuntzako jardueraren birbaloraketa eta hezkuntzako proposamenak nahiz berrikuntzak. Horren osagarri, elkargoak probintzia edo UGEL mailako ordezkariak eduki beharko du, hezkuntzako politikak adosteko, antolatzeko eta zaintzeko.

Azkenik, Eskualdeko Prestakuntza Teknikorako Mahaia Piurako eskualdeko prestakuntza teknikoko instituzioetako ordezkari publiko zein pribatuen taldea da. Parte-hartzaileek prestakuntza teknikoarekin daukate zerikusia, honako maila hauetan: Goi Hezkuntza Teknologikoko Institutuzioa (IEST) eta Hezkuntza Tekniko Emankorrerako Zentroa (CETPRO). Mahaia 2012an eratu zen, eta bere interes bereziko gaien ezarpena bultzatu du Kudeaketarako Eredu Berrian eta DREPEko egitura berrian.

- **Gaitasunen garapena.**- Kudeaketarako Eredu Berriko politikaren ezarpenaren jarraipena sustatzeko, COPAREPEko kideen eta aliatuen gaitasunak garatu beharko dira honako gai hauetan: kudeaketa publikoko adierazleen zehaztapena eta jarraipena eta emaitzakako aurrekontua, besteak beste.

