

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE CIENCIAS POLÍTICAS

Análisis del proceso de formulación de la propuesta de la “Política Nacional de Derechos Culturales” y del proyecto de ley “Ley General de Derechos Culturales”, llevado a cabo por el Ministerio de Cultura y Juventud costarricense entre setiembre 2010 y diciembre 2013

Memoria de Práctica Dirigida, sometida a consideración de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica, para optar por el grado de Licenciatura en Ciencias Políticas.

Luis Diego Fallas Fernández

A82313

Febrero del 2016



UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE CIENCIAS POLÍTICAS

ACTA DE PRESENTACIÓN DE REQUISITO FINAL DE GRADUACIÓN No. 14-2016

Sesión del Tribunal Examinador celebrada el día lunes 08 de febrero de 2016, a las 04:00 p.m. con el objeto de recibir el informe oral de la presentación pública del:

SUSTENTANTE	CARNE	AÑO DE EGRESO
Luis Diego Fallas Fernández	A82313	2-2012

Quien se acoge al Reglamento de Trabajos Finales de Graduación bajo la modalidad **Práctica**, para optar al grado de **Licenciatura en: CIENCIAS POLITICAS**.

El tribunal examinador integrado por:

M.P.A. Patricia Rodríguez Hölkemeyer	Presidenta del Tribunal
Dr. Rotsay Rosales Valladares	Profesor Invitado al Tribunal
Dra. Gina Sibaja Quesada	Directora del Comité Asesor del T.F.G.
M.Sc. José Andrés Díaz González	Miembro del Comité Asesor
Lic. Jorge Segura Arias	Miembro del Comité Asesor

ARTICULO I

La Presidenta informa que el expediente del postulante contiene todos los documentos de rigor. Declara que cumple con todos los demás requisitos del plan de estudios correspondiente y, por lo tanto, se solicita que proceda a realizar la exposición.

ARTICULO II

El postulante hace la exposición oral de su trabajo final de graduación titulado:

"Análisis del proceso de formulación de la Política Nacional de Derechos Culturales, y de la Ley General de Derechos Culturales, Ministerio de Cultura y Juventud, Costa Rica, setiembre 2010-diciembre 2013"

ARTICULO III

Terminada la disertación, el Tribunal Examinador hace las preguntas y comentarios correspondientes durante el tiempo reglamentario y, una vez concluido el interrogatorio, el Tribunal se retira a deliberar.



ARTICULO IV

De acuerdo al Artículo 39 del Reglamento de Trabajos Finales de Graduación. El Tribunal considera que el Trabajo Final de Graduación:

APROBADO (✓) APROBADO CON DISTINCION () NO APROBADO ()

Observaciones: DEBIDO A LA INCAPACIDAD POR RAZONES DE SALUD TEMPORAL DE LA M.B.A. PATRICIA RODRIGUEZ H, EL TRIBUNAL DESIGNO COMO PRESIDENTE AL PROFESOR ROSALES SE JUDICA AL SUSTENTANTE QUE DEBE INCORPORAR LAS SUGERENCIAS Y OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL EN ESTA SESION.

ARTICULO V

La Presidenta del Tribunal le comunica al postulante el resultado de la deliberación y lo declara acreedor al grado de Licenciatura en: **CIENCIAS POLITICAS.**

Se le indica la obligación de realizar los trámites correspondientes para el Acto Público de Juramentación, en las fechas programadas por la Oficina de Registro.

Se da lectura al acta que firman los Miembros del Tribunal Examinador y al Postulante. A las 06:00 p.m. se levanta la sesión.

Tribunal Examinador:

Firma:

M.P.A. Patricia Rodríguez Hölkemeyer	<u>AUSENTE CON EXCUSA</u>
Dr. Rotsay Rosales Valladares	<u>[Firma]</u>
Dra. Gina Sibaja Quesada	<u>[Firma]</u>
M.Sc. José Andrés Díaz González	<u>[Firma]</u>
Lic. Jorge Segura Arias	<u>[Firma]</u>

Postulante:

Firma:

Luis Diego Fallas Fernández	<u>L. Diego Fallas F.</u>
-----------------------------	---------------------------

Dedicatoria

Este trabajo se lo dedico a toda mi familia, mis padres, hermano, mi novia y amigos, que siempre estuvieron pendientes de este trabajo y me brindaron todo su apoyo, paciencia y consejos.

También a todas las personas que fueron participes de este gran proceso de formulación de política pública.

Agradecimientos

A todos los funcionarios del MCJ por toda su colaboración

Al señor Giancarlo Protti, por haberme permitido ser parte de un proceso tan relevante a nivel nacional.

A los miembros de la Comisión por recibirme de tan buena manera.

A todas las funcionarias del SEPLA por su cooperación constante y entendimiento.

A la Directora de esta práctica dirigida la profesora Gina Sibaja, por su tiempo y paciencia al acompañarme en este proceso. El más sincero agradecimiento.

Al profesor José Andrés Díaz, por aceptar acompañarme en este proceso y aconsejarme.

Al Lic. Jorge Segura, mi más sincero agradecimiento por toda su paciencia y ayuda.

A los miembros del CAPDH, por permitirme ver de cerca el trabajo que realizaron día con día y la apertura que tuvieron.

Les agradezco a todas las personas que de una u otra forma colaboraron con la culminación de este trabajo y que además me brindaron su valioso tiempo y cooperación para obtener la información necesaria.

Índice

Hoja de aprobación	ii
Dedicatoria.....	iii
Agradecimientos.....	iv
Índice.....	v
Lista de gráficos, cuadros, tablas y figuras	vii
Lista de abreviaturas	viii
Resumen.....	9
Introducción	12
CAPÍTULO 1: JUSTIFICACIÓN Y PROPUESTA DE PRÁCTICA DIRIGIDA	15
Justificación	15
Objetivos	19
<i>Objetivo General:</i>	19
<i>Objetivos específicos</i>	19
Estrategia Metodológica	21
<i>Sistematización</i>	22
Fases a seguir	23
<i>Técnicas de Investigación</i>	26
Análisis documental	26
La Entrevista	28
CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO DE REFERENCIA	31
Neoinstitucionalismo	31
Ciclo de las políticas públicas	35
Formulación de Soluciones	39
CAPÍTULO 3. ANTECEDENTES Y RUTA DEL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LAS PROPUESTAS “POLÍTICA NACIONAL DE DERECHOS CULTURALES Y “LEY GENERAL DE DERECHOS CULTURALES”	42
Antecedentes	42
Ruta del Proceso de formulación de la Política Nacional de Derechos Culturales y Ley General de Derechos Culturales.....	44
1. <i>Etapa de Reconocimiento</i>	46
a. Fase de diagnóstico.....	48

b. Fase de construcción.....	50
c. Fase de elaboración de propuestas	52
2. <i>Etapa de Reorganización</i>	53
3. <i>Etapa de Reafirmación</i>	56
a. Diseño metodológico.....	59
b. Ampliación de la Consulta.....	60
c. Validación	62
d. Presentación de documentos finales	62
CAPÍTULO 4: CONVOCATORIA EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN	64
a. Convocatoria de actores en la etapa de Reconocimiento	64
b. Convocatoria de actores en la etapa de Reafirmación	69
CAPITULO 5: LOS ACTORES Y SU PARTICIPACION EN LA FORMULACIÓN DE POLITICA PÚBLICA	73
Etapa de Reconocimiento	73
Etapa de Reafirmación	79
CAPÍTULO 6: REFLEXIONES FINALES: CONCLUSIONES, ACIERTOS Y DESACIERTOS EN LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA Y REDACCIÓN DE PROYECTO DE LEY	85
Lecciones aprendidas del proceso de convocatoria	89
Los actores y su participación: conclusiones y enseñanzas	93
Consulta Indígena	95
FUENTES DE REFERENCIA	98
ANEXOS	101

Lista de gráficos, cuadros, tablas y figuras

Tabla No. 1. Documentos metodológicos relativos al proceso de Formulación de la propuesta de la “Política Nacional de Derechos Culturales” y del proyecto de ley “Ley General de Derechos Culturales” setiembre del 2010 - diciembre del 2013.	24
Tabla No.2. Documentos diagnósticos relativos al proceso de Formulación de la propuesta de la “Política Nacional de Derechos Culturales” y del proyecto de ley “Ley General de Derechos Culturales” setiembre del 2010 - diciembre del 2013.	25
Tabla No.3. Documentos preliminares relativos al proceso de Formulación de la propuesta de la “Política Nacional de Derechos Culturales” y del proyecto de ley “Ley General de Derechos Culturales” setiembre del 2010 - diciembre del 2013.	26
Tabla No.4. Personas entrevistadas para el proceso de sistematización.	27
Tabla No.5. Tipos de participación en relación con la dependencia gubernamental.	32
Tabla No.6. Fases y actividades del CAPDH en la Etapa de Ampliación de la Consulta. ..	56
Tabla No.7. Integrantes de la Comisión para la formulación de la Política Nacional de Derechos Culturales y la Ley General de Derechos Culturales 2010-2012.	71
Tabla No.8. Integrantes del equipo de trabajo de Culturas y desarrollo en Centroamérica (CUDECA).....	73
Tabla No.9. Integrantes del equipo de trabajo del Centro de Acción Pro Derechos Humanos (CAPDH).	78
Tabla No.10. Integrantes del equipo de trabajo del Grupo de Apoyo Multidisciplinario (GRAM).	79
Tabla No.11. <i>Actores institucionales participantes del proceso.</i>	81
Cuadro No.1. Cantidad de actividades en los Componentes I y II por tipo y por zona.	64
Cuadro No.2. Cantidad de participantes por zona y género.	64
Cuadro No.3. Actividades realizadas.	70
Cuadro No.4. Participación de los Pueblos Indígenas.	94
Figura No.1. Ciclo de la Política Pública según Parsons.	34
Figura No.2. Ciclo de la Política Pública según Subirats <i>et al.</i> (2010).	35
Figura No.3. Ciclo de la Política Pública según Jones citado en Roth (2002).	36

Lista de abreviaturas

CAPDH: Centro de Acción Pro Derechos Humanos.

CUDECA: Culturas y Desarrollo en Centroamérica.

Comisión: Comisión del Ministerio de Cultura y Juventud para la Construcción PNDC/LGDC.

LGDC: Ley General de Derechos Culturales.

GRAM: Grupo de Apoyo Multidisciplinario

MCJ: Ministerio de Cultura y Juventud.

PNDC: Política Nacional de Derechos Culturales.

UCR: Universidad de Costa Rica

Resumen

En el año 2010, el Ministerio de Cultura y Juventud dio inicio al proceso de formulación de la Política Nacional de Derechos Culturales (PNDC) y la Ley General de Derechos Culturales (LGDC) y culminó en el año 2013 con la presentación de los documentos a los oficiales del Ministerio. Este trabajo es una sistematización del proceso mencionado y se presenta como memoria de práctica dirigida, la cual está compuesta por seis capítulos.

En el primer capítulo se justifica la importancia de la práctica dirigida realizada, en el tanto sistematiza una experiencia que se considera pertinente para la Ciencia Política: las políticas públicas y su formulación. En Costa Rica no existía una Política Pública explícita que cohesionara el accionar del Sector Cultural; tampoco una Ley que otorgara un marco legal en el cual el Ministerio de Cultura y Juventud pudiera apoyarse. Con la creación de la PNDC y la LGDC, el Ministerio de Cultura y Juventud busca otorgarle un norte al Sector Cultural de Costa Rica.

El objetivo general del estudio es sistematizar el proceso de formulación de la PNDC y la LGDC, con el fin de recopilar la experiencia vivida por el MCJ para que sirva de fuente de consulta para futuros procesos. Los objetivos específicos son: analizar la convocatoria, conocer a los actores más relevantes que participaron del proceso e identificar el tipo de participación presente en el proceso de formulación de la PNDC y la LGDC.

Se expone también la metodología utilizada para llevar a cabo de la mejor manera la sistematización planteada. La metodología empleada es de carácter cualitativo. Se utilizó el análisis documental y las entrevistas como principales técnicas de investigación para la reconstrucción del proceso en estudio. Se presenta un listado de documentos relevantes para la reconstrucción y las listas de actores claves del proceso de formulación de la PNDC y la LGDC.

En el segundo capítulo (Marco de referencia teórico) se exponen los principales referentes teóricos utilizados para analizar el proceso de formulación de la PNDC y la LGDC. Se contempla el neoinstitucionalismo como teoría fundamental para analizar el proceso y la participación presente en la formulación de la Política Pública. Se entiende que las personas que participaron del proceso no son individuos aislados de la sociedad, sino, más bien, representantes de diferentes instituciones.

Un aspecto fundamental, para el análisis del proceso seleccionado, es la comprensión de las Políticas Públicas mediante fases que componen un ciclo. El ciclo de la Política Pública, según Charles O. Jones (citado por Roth, 2002, p.49) está compuesto por: a) identificación del problema, b) formulación de soluciones, c) toma de decisión, d) implementación, e) evaluación. Se ubica el proceso de formulación de la PNDC y la LGDC en la fase del ciclo llamada “Formulación de Soluciones”.

Los antecedentes y la ruta general del proceso estudiado se presentan en el Capítulo 3 de esta Memoria. Se recapitulan los esfuerzos realizados por el Estado costarricense, en relación con el Sector Cultura, y cómo se llega a plantear la necesidad de una Política Nacional de Derechos Culturales, así como una Ley que la acuerpe.

El proceso de formulación de la PNDC y la LGDC dio inicio en el año 2010, y este estudio lo abarca hasta diciembre del 2013 momento en el cual se presentan los documentos finales al MCJ. Se define este periodo de estudio por las siguientes razones: la primera es que coincide con el término del año natural y, además, con el cambio de Gobierno. El proceso de participación para diciembre del 2013 ya había finalizado y las acciones siguientes eran la aprobación de la política y la entrada del proyecto de ley a la Asamblea Legislativa, acciones que excedían el tema de estudio propuesto para la sistematización.

El proceso de formulación en esta investigación se presenta mediante etapas cronológicas según sus finalidades y objetivos; dicha ordenación no responde necesariamente a los criterios del MCJ, sino a una interpretación propia del proceso llevado a cabo. Las etapas planteadas son: Reconocimiento, Reorganización y Reafirmación. Cada etapa está compuesta por una serie de fases, las cuales se detallarán en el desarrollo del capítulo tercero.

En el capítulo cuarto se presenta la metodología utilizada para realizar la convocatoria a la ciudadanía (organizaciones sociales y personas), ya que fue fundamental conocer cómo se propició la participación en el proceso, para así poder comprender la construcción de la propuesta de PNDC y la LGDC, así como para distinguir la visión institucional del concepto de participación ciudadana.

En el capítulo quinto se exponen los principales actores que participaron en el proceso de formulación de la PNDC y la LGDC, sus facilitadores y aquellos sectores sociales que reclamaron un espacio más participativo, y que señalaron deficiencias en el proceso de consulta. Además, se expondrá la metodología utilizada para los procesos participativos y la obtención de insumos, con el fin de identificar: 1) la visión institucional de la participación ciudadana, mediante el análisis de los espacios que habilitaron y la metodología implementada; 2) el tipo de participación, mediante el criterio de la utilización de los espacios participativos disponibles.

Finalmente, en el capítulo sexto se realiza una reflexión sobre la experiencia, para extraer los aprendizajes y conocimientos plasmados en las conclusiones y reflexiones finales correspondientes, con los aciertos y desaciertos del proceso de formulación de la política y de la propuesta de ley.

Introducción

El Ministerio de Cultura y Juventud (MCJ) emprendió una gran tarea: formular la Política Nacional de Derechos Culturales (PNDC) y la Ley General de Derechos Culturales (LGDC). Este proceso que se llevó a cabo desde el año 2010 hasta el año 2013, el cual significó para el MCJ, un trabajo amplio y exhaustivo.

La formulación de política pública es la labor primordial del Gobierno, que responde directamente a la identificación de un problema al cual se le busca dar solución. Es en este punto, donde la participación ciudadana se incorpora, a la hora de generar diferentes propuestas y en la toma de decisiones.

Desde la Ciencia Política, se ha estudiado a las políticas públicas observando la identificación de los problemas, formulando soluciones, ejecutando las mismas y finalmente, evaluando los resultados. Es por esta razón que resulta, más que pertinente, el estudio de la formulación de una política pública, ya que permite observar y contrastar la teoría con la realidad. Es por esta razón que este trabajo pretende aportarle tanto al MCJ como a la Ciencia Política, observando un fenómeno que tenía impacto a nivel nacional y cómo este se llevó a cabo.

Para el MCJ es necesario registrar la experiencia y los acontecimientos vividos ya que de ellos se puede aprender y mejorar procesos futuros. Es por esta razón que es de gran valor la sistematización del proceso de la formulación de la política y la ley, para tener registro de lo sucedido. Además, el MCJ no cuenta con una entidad, departamento u oficina encargada específicamente de las políticas públicas, por lo que cualquier trabajo relativo a este tema sería una recarga para cualquier funcionario o funcionaria de la institución. Dado lo anterior, se inicia esta práctica dirigida, que consiste en la sistematización del proceso de formulación de la Política Nacional de Derechos Culturales y la Ley General de Derechos Culturales.

Para poder realizar esta práctica dirigida, se realizaron acercamientos con funcionarios del MCJ, específicamente con el coordinador de la Comisión del Ministerio de Cultura y Juventud para la Construcción PNDC/LGDC y funcionarias de la Secretaría de Planificación del MCJ. Gracias a dichas reuniones se determinó, que la sistematización del proceso de formulación de la PNDC y la LGDC era una labor que el MCJ necesitaba elaborar y nadie lo tenía encomendado.

Además de ser una tarea encomendada directamente por el MCJ, había ya un interés personal por los temas culturales y de gestión cultural. Así que el involucramiento en un proceso de elaboración de política pública satisfacía el interés de estudiar un tema tan propio de la ciencia política pero que también combina el interés personal en la cultura. Por lo que la pertinencia de realizar una práctica dirigida, en esta institución, con esta labor encomendada, resultaba más que conveniente.

Por esta razón la metodología utilizada para analizar el proceso fue la sistematización, entendida como lo plantea Jara (1998, p. 22) “es aquella interpretación crítica de una o varias experiencias, que, a partir de su ordenamiento y reconstrucción, descubre o explicita la lógica del proceso vivido...”. El modelo utilizado de sistematización constó de cuatro grandes fases de desarrollo:

1. Diseño del proyecto de sistematización.
2. Una reflexión sobre la experiencia reconstruida.
3. Producción de aprendizajes sobre la experiencia.
4. Comunicación de la experiencia y de lo aprendido gracias a ella.

Cada una de las fases de sistematización responde a momentos específicos en la consecución de la Práctica Dirigida, por lo que la utilización de una metodología de este tipo no solo permitió la organización y recopilación de la información requerida, sino que a su vez sirvió

como cronograma de trabajo.¹ La memoria de Práctica Dirigida se desarrolló entre los años 2014 y 2015. La misma contiene seis capítulos, en los cuales se expone el proceso ocurrido desde 2010 hasta 2013, mostrando el proceso de convocatoria, así como sus actores y su participación en el proceso de formulación de la Política y la Ley de Derechos Culturales.

¹ Véase el anexo 1: Cronograma.

CAPÍTULO 1: JUSTIFICACIÓN Y PROPUESTA DE PRÁCTICA DIRIGIDA

Este capítulo contiene la propuesta de investigación en su modalidad de práctica dirigida originalmente sometida a discusión y aprobación respectiva, así como lo pertinente a la sistematización del proceso de Formulación de la política pública cultural. De igual manera se expone la razón por la cual el Ministerio de Cultura valora la realización de esta práctica dirigida a la vez que se exponen los objetivos de la Práctica Dirigida.

Justificación

La cultura es parte transversal en la vida de todos los seres humanos, las acciones, pensamientos, decisiones, en general, la vida misma está determinada por aspectos culturales. Conrad Phillip Kottak (2006) afirma que:

“La cultura es aprendida por los humanos ya que tienen la capacidad de aprendizaje. La cultura es compartida porque la aprendemos a través de la observación, escuchando, conversando e interactuando con otra gente. Es simbólica, el símbolo es algo verbal o no verbal, dentro de un particular lenguaje o cultura, que viene a representar otra cosa. La cultura está completamente ligada a la naturaleza humana, la cultura toma las necesidades biológicas que compartimos con otros animales y nos enseña a expresarlas de formas particulares. La cultura lo abarca todo, antropológicamente definida, la cultura abarca características que a veces son vistas como triviales o no merecedoras de un estudio serio. La cultura está integrada, no se refiere a colecciones fortuitas de costumbres y creencias, sino sistemas pautados integrados, si cambia una parte del sistema, las otras lo hacen también. La cultura puede ser adaptante y mal adaptante, a pesar del papel crucial de la adaptación cultural en la evolución humana, los caracteres y patrones culturales también pueden ser mal adaptantes, amenazando la existencia continuada de un grupo.” (pp. 60-61)

Al ser la cultura un factor determinante en las interrelaciones humanas, en el desarrollo de las sociedades, en el crecimiento personal y teniendo una característica esencial que es la

determinación del ser humano en cierta manera constreñida por el mismo sobre la cultura, es fundamental que el Estado actúe positivamente sobre la cultura porque es el único con la legitimidad institucional para reglamentar ciertos aspectos que afectan a la sociedad, y son las políticas públicas el mecanismo por excelencia con el cual las autoridades públicas intervienen sobre distintos temas de interés público.

Según Meny y Thoenig (1992) una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental. Son los actos y los “no actos” de una autoridad pública frente a un problema o en un sector relevante de su competencia. Agregan también que una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad.

Para el caso costarricense, Cuevas menciona que la autoridad pública investida de poder y legitimidad para crear políticas públicas culturales es el Ministerio de Cultura y Juventud, tarea que ha desempeñado desde 1971, momento de su creación (1996, p.144). Su misma creación representa una política pública.

Sin embargo, a pesar de contar con un Ministerio de Cultura y Juventud, ente líder en política cultural, Costa Rica no contaba, al 2013, con una política integral de cultura; esto representa la inexistencia de lineamientos básicos generales que orienten al sector Cultura y que salvaguarden la vida cultural a nivel nacional. Sin embargo, esto no significa que el Ministerio no haya realizado su labor como cabeza del sector Cultura mediante sus instituciones, programas y acciones.

Según Cuevas (1996), algunas de las políticas iniciales impulsadas por el Ministerio de Cultura y Juventud fueron:

- 1971: creación de la Compañía Nacional de Teatro y reorganización de la Orquesta Sinfónica Nacional.
- 1972: creación de la Orquesta Sinfónica Juvenil.
- 1974-1976: creación del Colegio de Costa Rica, las Comisiones Pro Rescate, Defensa y Conservación del Patrimonio Histórico, Artístico y Cultural, el Museo Histórico Cultural Juan Santamaría y la Comisión Nacional de Defensa del Idioma.
- 1977: creación del Taller Nacional de Teatro, Centro Costarricense de Producción Cinematográfica y el Museo de Arte Costarricense.
- 1978: se funda el SINART 1979-1980: se fundan la Compañía Lírica Nacional, la Compañía Nacional de Danza y el Taller Nacional de Danza. 1980-1982: se crean los Comités de Cultura y se organizan las Casas de Cultura.

En tiempos más recientes se puede mencionar la creación del Festival Nacional de las Artes en 1992, el programa “Enamórate de tu Ciudad” en el 2011, el reconocimiento de la Política Cultural de Integración Centroamericana en el 2012.

Además, el Ministerio de Cultura y Juventud (MCJ), a partir del año 2010, inició el proceso de construcción de la “Política Nacional de Derechos Culturales” y de la “Ley General de Derechos Culturales” que es justamente donde se contextualiza esta investigación.

La principal razón por la que este trabajo es necesario, es porque esta es una nueva experiencia de formulación de política pública para el MCJ y no tenía un ente específico que se encargara de realizar su sistematización. Además, es una herramienta de autoevaluación para el MCJ, que ayudará a comprender y mejorar la práctica en materia de toma de decisiones. Con esto se permite extraer enseñanzas y, por otro lado, aporta un “*insight*” a los procesos de la formulación de la política pública con participación de sectores.

Además, se busca conocer cuál es el enfoque de la participación ciudadana imperante durante el proceso, lo cual para la Ciencia Política es de gran interés, ya que se pueden observar las concepciones gubernamentales sobre los procesos participativos.

Desde el Ministerio de Cultura y Juventud (MCJ) se reconocía que el proceso de formulación de la PNDC y LGDC fue un acontecimiento importante no solo para el sector cultural costarricense por el contenido de ambas propuestas de legislación sino también por la amplitud de la consulta realizada a la ciudadanía, la cual era representada por una variedad de sectores. Es por esto que una sistematización del proceso completo era de gran utilidad para el MCJ para documentar y reconstruir procesos y experiencias que dejan aprendizajes que pueden ser retomados y estudiados para futuros procesos de formulación de política pública.

Mediante los primeros acercamientos con la Comisión para la elaboración de la PNDC y la LGDC (de ahora en adelante la Comisión) se seleccionaron diversas tareas complementarias al trabajo de la misma, como redacción de documentos, análisis e informes, acompañamiento durante los talleres, entre otros. Sin embargo, la principal necesidad del MCJ era la sistematización del proceso que había iniciado desde el 2010 hasta la creación de los documentos finales de LGDC y PNDC en el 2013, ya que hasta el momento no había un documento recopilador que contemplara este lapso de tiempo. Es por esta razón que da inicio a la práctica dirigida titulada “Análisis del proceso de formulación de la propuesta de la ‘Política Nacional de Derechos Culturales’ ” y del proyecto de ley denominado “Ley General de Derechos Culturales”, llevado a cabo por el Ministerio de Cultura y Juventud costarricense entre setiembre del 2010 y diciembre del 2013, con el fin de que se produjera un documento sistematizador de dicha experiencia, que sirviera como fuente de referencia y consulta para futuros procesos de formulación de política pública, o para procesos similares que fuera necesaria la participación y consulta ciudadana.

Objetivos

Los objetivos de una sistematización responden al interés del investigador en ahondar y analizar sobre los diferentes aspectos que conforman el proceso en su totalidad. En particular, el proceso de formulación de la PNDC y la LGDC fue publicitado desde su inicio como participativo, es por esta razón que se decide enfocarse en la manera con la cual se buscaba dicha participación, analizando la convocatoria a la ciudadanía y además cuál era la participación que el MCJ permitía a los ciudadanos; por esto se analizan los actores y la participación desde la perspectiva de dependencia gubernamental. En este caso, los objetivos de Práctica Dirigida fueron:

Objetivo General: Sistematizar el proceso de construcción de la propuesta de la “Política Nacional de Derechos Culturales” y del proyecto de ley denominado “Ley General de Derechos Culturales” llevado a cabo entre setiembre del 2010 y diciembre del 2013.

Objetivos específicos

- 1) Analizar la convocatoria realizada para el proceso de formulación de la propuesta de la “Política Nacional de Derechos Culturales” y del proyecto de ley denominado “Ley General de Derechos Culturales”.

La manera en la que se realizó la convocatoria a la ciudadanía (organizaciones sociales y personas) fue para que esta participara en el proceso de construcción de la propuesta de Política y Proyecto de Ley de Derechos Culturales. Este objetivo permite comprender la visión institucional -en este caso- de la participación ciudadana a través de su promoción en el proceso de construcción de la política pública. Lo anterior permite también aproximarse al funcionamiento orgánico de la institución y conocer cómo lleva a cabo, en general, sus actividades y proyectos. También significa un primer acercamiento a las organizaciones y personas participantes o actores del proceso de construcción de la política. Cabe destacar que en este primer momento, los participantes se agruparon por sectores y poblaciones.

Se buscó identificar quiénes fueron convocados y cómo fueron convocados mediante criterios de selección: elección de los participantes, el tiempo y medios utilizados para la convocatoria. Se consideran como fuentes de información la propuesta metodológica de la

convocatoria hecha por los dos equipos asesores contratados por el MCJ, las bases de datos de contactos, informes, correos electrónicos, invitaciones, actas, participantes y funcionariado que convocó, y demás información y documentación atinente a la convocatoria de participación para el proceso de construcción de la propuesta de la “Política Nacional de Derechos Culturales” y del proyecto de ley denominado “Ley General de Derechos Culturales”.

- 2) Conocer a los actores que participaron en el proceso de formulación de la propuesta de la “Política Nacional de Derechos Culturales” y del proyecto de ley llamado “Ley General de Derechos Culturales”.

Se buscó conocer los actores institucionales que estaban a cargo del proceso de construcción de ambas propuestas (la política y el proyecto de ley), así como describir la participación ciudadana precisando los principales actores, sus perfiles, sus intereses, el lugar y momento de su participación. Lo anterior con el fin de identificar quienes fueron los encargados de facilitar y coordinar el proceso de formulación. Se consideran como fuentes de información: las bases de datos de contactos, minutas, relatorías, informes, correos electrónicos y entrevistas a los participantes.

- 3) Identificar el tipo de participación presente en el proceso de formulación de la propuesta de la “Política Nacional de Derechos Culturales” y del proyecto de ley denominado “Ley General de Derechos Culturales”.

Fue de vital importancia conocer la forma mediante la cual se formularon la propuesta de Política y Proyecto de Ley de Derechos Culturales pero, sobre todo, la manera en la cual se posibilitó la participación ciudadana en la construcción de los mismos, al centrar la atención en el tipo de participación de los actores participantes. Esto permite conocer la visión institucional del MCJ en cuanto a cómo plantea procesos participativos e incluyentes. Se

consideran como fuentes de información: informes, documentos de trabajo, correos electrónicos, minutas, relatorías y entrevistas a participantes y funcionariado facilitador.

Cabe destacar que la selección de objetivos responde directamente al interés del investigador en observar únicamente la convocatoria y participación de los diferentes actores, dejando de lado aspectos como el financiamiento y el mismo fondo del documento. Además, se considera que el análisis del financiamiento debe de ser abarcado en una investigación distinta y singular.

Estrategia Metodológica

Como bien se ha señalado con anterioridad, el presente trabajo sistematizó el proceso de construcción de la propuesta de política pública “Política Nacional de Derechos Culturales” y del proyecto de ley denominado “Ley General de Derechos Culturales” llevado a cabo por el Ministerio de Cultura y Juventud entre setiembre del 2010 y diciembre del 2013.

Para la realización de la práctica dirigida, se contactó directamente con la Comisión y esta expresó su necesidad de incluir personas que pudieran apoyar el proceso de consulta. Se planteó realizar una sistematización del proceso, así como brindar acompañamiento en algunas de las actividades de consulta.

Es necesario aclarar, en primer lugar, cómo se entendió la sistematización. Esta refiere a un método de estudio que “se incluye en esa corriente ancha que busca comprender y tratar lo cualitativo de la realidad y que se encuentra en cada situación particular”. (Palma, D. citado en: Jara, O. 1998, p.11). Por tal razón, el enfoque utilizado es el cualitativo, el cual “con frecuencia se basa en métodos de recolección de datos sin medición numérica, como las descripciones y las observaciones [...] Su propósito consiste en reconstruir la realidad, tal y como la observan los actores de un sistema social previamente definido.” (Hernández, Fernández, Baptista, 2006, p.4).

Sistematización

La sistematización como práctica investigativa/método de estudio brinda un método flexible, con el cual se puede aproximar a la realidad estudiada de una manera crítica y ordenada. Cuando se habla de sistematización se concibe, por lo general, como la recuperación y reconstrucción de procesos. Esto no es del todo erróneo; sin embargo, sí representa una visión reduccionista del concepto.

Una sistematización “es aquella interpretación crítica de una o varias experiencias, que, a partir de su ordenamiento y reconstrucción, descubre o explicita la lógica del proceso vivido, los factores que han intervenido en dicho proceso, cómo se han relacionado entre sí y por qué lo han hecho de ese modo.” (Jara, 1998, p.22). Al tomar en cuenta la definición expuesta anteriormente, se puede comprender que se recuperan y reconstruyen procesos y experiencias pero que, además, requiere de un análisis de la reconstrucción realizada. No se trata de reconstruir sin razón; se busca aprender de las experiencias y crear conocimiento.

“Una sistematización debe ser más que un relato de lo ocurrido (aun cuando este relato puede ser también parte de la sistematización). Para llegar a generar conocimiento nuevo, la sistematización debe incorporar el análisis crítico de la experiencia a través de la presentación de opiniones, juicios o cuestionamientos a lo hecho y lo vivido.” (Chávez, 2006, p.11).

Se afirma entonces que una “sistematización produce, principalmente, nuevas lecturas, nuevos sentidos sobre la práctica, que se basa en la voz y la mirada de sus protagonistas, el resultado es una mirada más densa y profunda. (Cendales, y Torres, 2006, p.36).

Por lo tanto, la sistematización del proceso de construcción de la propuesta “Política Nacional de Derechos Culturales” y del proyecto de ley denominado “Ley General de Derechos Culturales” ayuda a comprender un proceso que, para la Ciencia Política, es relevante en tanto se identifican las etapas de formulación de la política pública y de un proceso

participativo. Cabe destacar que el análisis se realiza mediante un enfoque por etapas o cíclico de las políticas públicas.

Para Charles O. Jones (citado en Roth, 2002, p.49), el ciclo de una política pública consta de cinco fases: 1) identificación del problema, 2) formulación de soluciones, 3) toma de decisión, 4) implementación y 5) evaluación. En el caso en estudio, se sistematizó únicamente la fase de formulación de la política, dado que este es el producto requerido por el Ministerio de Cultura y Juventud.

Es pertinente resaltar que el tipo de sistematización realizada se denomina “‘Sistematización agenciada’: propuesta y realizada por un programa que, definido y conducido institucionalmente desde fuera del movimiento popular, puede integrar sujetos populares y traer beneficios para él.” (Crespo, citado por Carvajal, 2011, p.200) Lo anterior implica que el investigador es un “agente externo” al proceso, en este caso del proceso de construcción de la propuesta de política pública y del proyecto de ley. No obstante, la condición de agente externo no perjudica la labor recopilatoria de información, ni mucho menos la labor analítica; al contrario, la mirada politológica es parte del objetivo de la práctica dirigida y de los objetivos institucionales; es decir, que un agente externo-profesional reconstruya el proceso de formulación y señale en su informe falencias y aciertos en la construcción de la política pública y de la propuesta de proyecto de ley.

Fases a seguir

El método para sistematizar el proceso de construcción de la propuesta de política pública “Política Nacional de Derechos Culturales” y del proyecto de ley llamado “Ley General de Derechos Culturales” es el propuesto por Barrenechea, Bonilla, González, y Morgan (2006), el cual consta de cuatro momentos generales:

1- “Diseño del proyecto de sistematización. Se define qué se va a sistematizar, por qué, para qué y cómo. Se trata de un momento de reflexión y discusión. Comprensión de la lógica del proceso vivido. En este momento se trata de sumergirse en la experiencia para entender qué pasó, cómo pasó y por qué pasó de esa manera.” (Barrenechea *et al.* 2006, p.65)

Esta primera fase consistió en la propuesta misma de la práctica dirigida “Análisis del proceso de construcción de la propuesta de la “Política Nacional de Cultura” y del proyecto de ley denominado “Ley General de Cultura”, llevado a cabo por el Ministerio de Cultura y Juventud costarricense entre setiembre del 2010 y diciembre del 2013². Se decidió sistematizar el proceso de formulación de ambas propuestas, con un énfasis en la convocatoria y el tipo de participación que tuvo la ciudadanía.

2- “Se realiza una reflexión sobre la experiencia reconstruida, buscando comprender cómo y por qué se desarrolló de esa manera. El producto de este momento del proceso de sistematización es un texto escrito que da cuenta de la experiencia tal y como sucedió y de su lógica interna.” (Barrenechea *et al.* 2006, p.65).

Como se mencionó, el resultado esperado de esta fase es la reconstrucción del proceso de elaboración de las propuestas, el cual ha sido dividido, para efectos analíticos, en tres aspectos: a) el momento de la convocatoria; b) el perfil de quienes participaron en la formulación y c) el tipo de mecanismos de participación que se facilitaron en el proceso y cómo fueron utilizados los mismos. (Véanse los objetivos de investigación supracitados)

3- “Producción de aprendizajes sobre la experiencia. Se realizan nuevos procesos de reflexión sobre la experiencia, para extraer de ella los aprendizajes y conocimientos que encierra y que impulsaron a sistematizarla.” (Barrenechea *et al.* 2006, p.65).

² La propuesta de práctica dirigida fue discutida y aprobada por la Comisión de Trabajos finales de Graduación, de la Escuela de Ciencias Políticas, resolución No.11-2013

En esta fase de la sistematización se busca obtener resultados claros sobre lo encontrado y analizado. Esto quiere decir que el análisis de toda la información obtenida y el documento que resulta de la fase anterior se analizarán bajo la guía y cumplimiento de los objetivos de la presente propuesta de práctica dirigida y se redactan las conclusiones, reflexiones finales correspondientes, con los aciertos y desaciertos del proceso de formulación de la política y de la propuesta de ley.

4-“Comunicación de la experiencia y de lo aprendido gracias a ella. En este momento final del proceso de sistematización se da cuenta de los resultados del esfuerzo, traduciéndose en un documento escrito que sirve para comunicar lo aprendido y para orientar nuevas acciones.” (Barrenechea *et al.* 2006, p.65). Esta fase corresponde a la elaboración de la Memoria de la práctica dirigida y la presentación de los resultados obtenidos con el fin de dejar un registro al MCJ, así como de analizar los mecanismos y resultados obtenidos de una formulación participativa de política pública y proyecto de ley.

El método propuesto no debe ser visto como un marco inquebrantable, sino como una guía metodológica que ayude a mantener un orden y rumbo a la acción sistematizadora investigativa. “Los pasos propuestos [expresa la autora] no deben ser tomados a manera de ‘receta’ rígida y fija, sino como una orientación que debe ser adecuada a cada experiencia particular.” (Carvajal, 2011, p. 211). De esta manera, el modelo a utilizar no restringió el accionar, más bien dio libertad para que se realizara la sistematización de forma fluida, de manera que el investigador pudo realizar su trabajo con la flexibilidad en los pasos aquí señalados que requirió el trabajo de campo.

Técnicas de Investigación

Análisis documental

El análisis documental representa:

“la búsqueda exhaustiva de registros pertinentes al objeto de estudio que se aborda; tiende a operar a manera de conjunto de hallazgos que coadyuvan al análisis respectivo, ya sea porque es evidencia por sí misma o porque con un posterior tratamiento puede convertirse en fuente de información primaria para la investigación.” (Abarca *et al.* 2012, p.202).

Es mediante el análisis de los documentos proporcionados por el Ministerio de Cultura y Juventud, y los registros de los actores involucrados en el proceso de construcción de la política y del proyecto de ley, que se puede recuperar y reconstruir la experiencia. Se trabajó con tres clases de documentos oficiales: los de diagnóstico, los de contenidos metodológicos y los informes “preliminares”. En las tablas a continuación se enumeran y describen dichos documentos.

Tabla No. 1. Documentos metodológicos relativos al proceso de Formulación de la propuesta de la “Política Nacional de Derechos Culturales” y del proyecto de ley denominado “Ley General de Derechos Culturales” setiembre del 2010 - diciembre del 2013

<i>Nombre</i>	<i>Descripción</i>
<i>Plan de acción y propuesta metodológica para el proceso participativo de construcción de la Política Nacional de Cultura y la Ley General de Cultura (2012-2013).</i>	Propuesta metodológica ganadora de la licitación N° 2012-LA-000445-74900, elaborada por el CAPDH, equipo consultor que realizó la ampliación y validación del proceso de construcción de la política y ley.
<i>Plan de trabajo para la construcción de una política pública y una ley de cultura en Costa Rica 2010-2012.</i>	Plan de trabajo realizado por la Comisión desde el MCJ.
<i>Diseño metodológico del proceso de consulta 2011-2012.</i>	Propuesta ganadora de la licitación N°2011-LA-000419-74900 presentada por el equipo consultor CUDECA.
<i>Listado de actividades 2011-2012.</i>	Listado de actividades 2011-2012 hacia la construcción de la política y la ley, realizado por la Comisión.
<i>Propuesta de Plan de Trabajo.</i>	Primera propuesta de Plan de Trabajo creada desde el MCJ.

Hacia la construcción de una política pública cultural y una ley que norme las competencias gubernamentales en materia cultural.

8 de septiembre del 2010.

Estrategia de ampliación de la consulta y de validación de la Política Nacional de Cultura y de la Ley General de Cultura.

Plan de trabajo establecido por la Comisión en el año 2012 para la realización de la nueva consulta a realizarse en 2012-2013.

Fuente: Elaboración propia con base en el sitio *web* del MCJ costarricense

<http://politica.cultura.cr/documentos/>

Tabla No.2. Documentos diagnósticos relativos al proceso de Formulación de la propuesta de la “Política Nacional de Derechos Culturales” y del proyecto de ley llamado “Ley General de Derechos Culturales” setiembre del 2010 – diciembre del 2013

<i>Nombre</i>	<i>Descripción</i>
La gestión cultural en el Gobierno Central	Informe parcial que sistematiza la información recopilada en la primera etapa de consultas realizada durante el año 2011 en el marco de la fase de diagnóstico.
La gestión cultural en los Gobiernos locales	Informe parcial que sistematiza la información recopilada en la primera etapa de consultas para identificar el quehacer cultural que están desarrollando los Gobiernos Locales.
La gestión cultural en el sector cultural gubernamental (informe parcial)	Informe parcial que sistematiza la información especializada sobre las áreas culturales que ocupan el quehacer de los programas e instituciones que conforman el Sector Cultural Gubernamental.
Diagnóstico de la situación de la cultura en Costa Rica	Informe final de la fase de diagnóstico para la construcción de una Política Nacional de Cultura desarrollada a lo largo del año 2011.
Insumos para una propuesta de optimización del marco legal	El documento ofrece un diagnóstico de la situación jurídica vigente en Costa Rica en materia cultural, así como de los marcos jurídicos que en esta materia existen en Latinoamérica.
Diagnóstico del Núcleo Cultura Viva Comunitaria	Ofrece una aproximación a la situación de las organizaciones que se ocupan de la Cultura Viva Comunitaria en Costa Rica, detallando en

su fisonomía, sus aportes, sus necesidades y sus expectativas.

Cuadro comparativo de otras Leyes Generales de Cultura.

Cuadro comparativo de otras Leyes Generales de Cultura en el tratamiento de Sistemas Nacionales de Cultura.

Informe de Sistematización de la Consulta sobre la PNC.

Informe redactado por los consultores de CUDECA (abril 2012).

Política Nacional de Cultura y Ley General de Cultura.

Informe sobre el proceso realizado *durante setiembre 2010-junio 2012.*

Informe de labores (setiembre del 2010-junio del 2012).

Fuente: Elaboración propia con base en el sitio web del MCJ costarricense <http://politica.cultura.cr/documentos/>

Tabla No.3. Documentos preliminares relativos al proceso de Formulación de la propuesta de la “Política Nacional de Derechos Culturales” y del proyecto de ley denominado “Ley General de Derechos Culturales” setiembre del 2010 - diciembre del 2013

Nombre

Descripción

Ley General de Derechos Culturales, versión preliminar.

Documento preliminar resultado del proceso de consulta realizado entre 2010-2012.

Política Nacional de Derechos Culturales, Versión Preliminar.

Documento preliminar resultado del proceso de consulta realizado entre 2010-2012.

Fuente: Elaboración propia con base en el sitio web del MCJ costarricense <http://politica.cultura.cr/documentos/>

La Entrevista

En la sistematización “su punto de partida y fuente principal son los testimonios y relatos producidos por sus protagonistas, dado que ellos nos proporcionan las perspectivas de actor que dan cuerpo a la reconstrucción narrativa de la experiencia.” (Cerdas y Torres, 2006, p. 37), es otras palabras, la interacción del investigador con los actores y la recolección de su

testimonio es parte fundamental para la labor sistematizadora. Además, sirve como contraparte a la información recolectada por medio del análisis documental. Es por tal razón que se realizaron entrevistas a actores clave del proceso de construcción de la propuesta de política pública.

El tipo de entrevista realizada fue la “uniforme abierta”, descrita por Michael Quinn Patton (2002, citado en Abarca *et al.* 2012), como “la redacción exacta y la secuencia de las preguntas se determinan de antemano. A todas las personas entrevistadas se les hacen las mismas preguntas básicas en el mismo orden. Las preguntas están redactadas en un formato completamente abierto” (p.105). Se utilizó una guía básica de preguntas sobre los aspectos y temas a estudiar. No obstante, dichas preguntas permitían el abordaje de otros temas de interés o se ampliaban con preguntas más puntuales. Las personas entrevistadas se agrupan en la Tabla No.4. Cada una de esas personas tuvo un rol fundamental en el proceso de formulación y por eso se consideró que sus experiencias serían un aporte valioso para esta sistematización.

Tabla No.4. Personas entrevistadas para el proceso de sistematización

Nombre	Fecha de la entrevista	Perfil
Giancarlo Protti	12 de febrero del 2015	Coordinador de la Comisión.
Ana María Trejos	17 de marzo del 2015	Facilitadora del proceso de consulta ciudadana y especialista en técnicas de participación del CAPDH.
Gonzalo Elizondo	17 de marzo del 2015	Especialista en Derechos Humanos y encargado del aspecto jurídico del CAPDH.

Sheila Rosales	18 de febrero del 2015	Subjefa de la Secretaría de Planificación Institucional y Sectorial del MCJ.
Yamileth Campos	24 de febrero del 2015	Subjefa de la asesoría jurídica del MCJ.
Sylvia Mora	11 de febrero del 2015	Analista de la Secretaría de Planificación Institucional y Sectorial del MCJ.
Ileana González	12 de febrero del 2015	Viceministra administrativa periodo 2012-2014.
Isabel Padilla	13 de febrero del 2015	Jefa de la Secretaría de Planificación Institucional y Sectorial del MCJ.
Irene Morales	14 de febrero del 2015	Directora de la Dirección de Cultura (2010-2012) y Viceministra de Juventud (2012-2014).

Fuente: Elaboración propia.

CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO DE REFERENCIA

Para analizar la sistematización del proceso mencionado se utilizó la Teoría del Neoinstitucionalismo, dado que permite explicar cómo ha funcionado el MCJ en los últimos años y la idea con la que fue concebido.

El Neoinstitucionalismo se enfoca, esencialmente, en este rol vital de las instituciones de involucrar a la ciudadanía e influenciar su actuar, permitiendo la proliferación de políticas públicas que respondan no solo a intereses gubernamentales, sino a necesidades reales de la población.

Se utilizará también como enfoque de análisis la propuesta teórica que observa las políticas públicas por fases o etapas, también llamado “ciclo de política pública” según los autores que se expondrán a continuación. Se analizó específicamente la fase de formulación de política pública. Este enfoque permite observar algo tan complejo y amplio como lo es la política pública, mediante un modelo que ayude a visualizar de una manera ordenada este proceso.

Neoinstitucionalismo

El Neoinstitucionalismo “le da relevancia a las instituciones; es decir, al marco normativo, las reglas del juego, la cultura y las organizaciones que tienen que ver con una política pública [...] Las instituciones son normas o reglas formales y culturales que influyen sobre los actores sociales” (Jiménez, 2009, p.33) donde las instituciones no están dadas por un hecho sino que corresponden a una creación de los mismos individuos.

La sistematización pretende vislumbrar la relación de los actores en el proceso de construcción y cómo se han visto influenciados o restringidos por las instituciones. Lo anterior permitirá identificar la participación que hubo en la formulación de la política, qué

tipo de participación fue, cuál fue la relación del MCJ con la población, además de la inclusión de distintos sectores.

Guy Peters (2003) señala las características compartidas en las premisas de los diferentes enfoques neoinstitucionalistas:

- “Una institución es un rasgo estructural de la sociedad y/o de la forma de gobierno. Esa estructura puede ser formal o informal, trasciende a los individuos e implica a grupos de individuos a través de cierto conjunto de interacciones pautadas.
- La existencia de cierta estabilidad a través del tiempo en las instituciones.
- La institución afecta el comportamiento del individuo.
- Entre los miembros de la institución debe haber cierto sentido de valores compartidos.” (pp. 36-37).

El enfoque neoinstitucionalista permite observar que las instituciones y los actores interactúan y participan juntos de los procesos; no los separa tajantemente, sino que van de la mano en la construcción de la política pública.

March y Olsen (2005) señalan que el (neo) institucionalismo connota un acercamiento general al estudio de las instituciones políticas, a un compendio de ideas teóricas e hipótesis concernientes a las relaciones entre las características institucionales, agencia política, *performance* y cambio. El (neo) institucionalismo enfatiza en la naturaleza endógena y de construcción social de las instituciones políticas.

Las concepciones del Neoinstitucionalismo ayudan a comprender y analizar de manera general el proceso en estudio, porque enfatizan en la relación institución-individuos, el hecho de que están entrelazados en el sentido de que los individuos crean la institución y a la vez, esta llega a influenciar y restringir el comportamiento y la cultura de los individuos.

En el “neoinstitucionalismo politológico”

“se concede gran atención a los mecanismos a partir de los cuales individuos y organizaciones toman decisiones. Dicho enfoque, aparte de abordar el estudio de las instituciones tal cual como son y se desempeñan y no desde un plano normativo, revaloriza estudios referidos al liderazgo, los parlamentos, los gobiernos, el desempeño institucional, la burocracia, etc.” (Rivas, 2003, p.42)

Es mediante el enfoque del Neoinstitucionalismo politológico que el presente trabajo es abordado. El mismo propone una nueva visión de las instituciones; se busca comprender las dinámicas de los diferentes actores involucrados como el Gobierno, la sociedad civil, grupos organizados, grupos de presión, de interés, en la construcción de la propuesta de política pública de cultura y del proyecto de ley sobre derechos culturales.

En este caso, las normas y reglas dadas por el MCJ para el proceso de construcción de la propuesta de la “Política Nacional de Derechos Culturales” y del proyecto de ley denominado “Ley General de derechos Culturales”, posibilitan y/o restringen el accionar de todos los actores que participan en su elaboración. Estas normas y reglas se refieren a la metodología empleada por el MCJ para facilitar la participación ciudadana mediante los diferentes espacios habilitados; por ejemplo: talleres, grupos focales, seminarios participativos, entrevistas y la página *web*.

Por otro lado, la participación ciudadana se ve nuevamente influenciada y/o restringida por las mismas instituciones con las que interactúa. Según Ziccardi (2004) “(...) la participación ciudadana, es la clave para transformar el espacio de lo estatal en un espacio público y contribuir a crear condiciones para consolidar una gobernabilidad democrática. Porque la participación ciudadana, a diferencia de otras formas de participación, (política, comunitaria,

etc.) se refiere específicamente a que los habitantes de las ciudades intervengan en las actividades públicas representando intereses particulares (no individuales)”. (p.3)

Rentería (s.f.), en su artículo “Tipos y modos de la participación ciudadana en los procesos de ordenación del territorio: Dos casos para su ilustración”, resume distintas categorizaciones para definir el tipo de participación ciudadana; entre estas están sus objetivos y subjetivos, interrelaciones, incidencia sobre la realidad y la dependencia con el Gobierno. Para este estudio interesa particularmente la visión de la dependencia con el Gobierno, la cual se resume en el siguiente cuadro.

Tabla No. 5. Tipos de participación en relación con la dependencia gubernamental

Tipo de participación	Características
Institucionalizada	Está reglamentada para que la ciudadanía participe en los procesos decisorios del gobierno local.
No institucionalizada	Participación informal o formal pero que no está reglamentada.
Autónoma	La ciudadanía participa a través de algún tipo de asociación no gubernamental que, aunque participe en instancias de gobierno, no depende ni es controlada por éste.
Clientelística	La autoridad y los individuos o grupos se relacionan a través de un intercambio de favores o cosas.
Incluyente o equitativa	Se promueve la participación de toda la ciudadanía, independientemente de la pertenencia o identidad partidaria, religiosa o de clase social.

Fuente: Rentería (s.f.), con base en Ziccardi (1998), p. 4.

En el caso de esta sistematización, se define la “participación ciudadana” como aquella no institucionalizada y a la vez incluyente o equitativa. En los capítulos posteriores se explicará cómo fue la participación; se muestra que las entidades gubernamentales fueron las que tuvieron la iniciativa de involucrar a la mayor cantidad de personas de distintos grupos de la sociedad civil y se les brindaron los espacios para opinar, crear y expresar sus necesidades y preocupaciones, dentro de las posibilidades ya definidas por el MCJ y el equipo asesor.

Es claro que el neoinstitucionalismo no permite abarcar los tipos de participación ni nos da una explicación del por qué participan las personas. Sin embargo, permite darle relevancia a la relación entre las personas y las instituciones entendiendo estas como normas o reglas del juego en las cuales se permite la participación. Por lo que el neoinstitucionalismo direcciona esta investigación al análisis de las normas establecidas por el MCJ, de tal manera que se necesita abarcar otros aspectos de esta investigación con diferentes teorías que permitan observar el momento específico en el que se lleva a cabo este proceso y el tipo de participación dada en él.

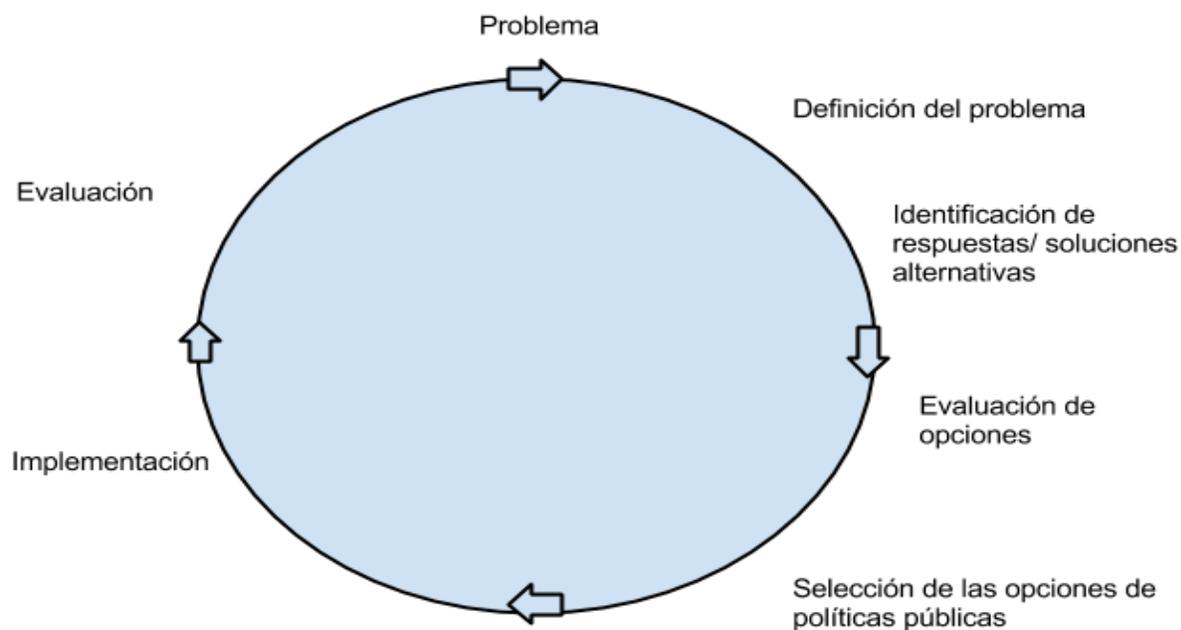
Ciclo de las políticas públicas

Los tres modelos que se presentarán a continuación ordenan los momentos de las políticas públicas, con lo cual podemos ubicarnos en situaciones específicas dentro del desarrollo de una política pública. Los modelos tienen grandes similitudes; por esta razón es que resulta pertinente presentar varias propuestas de diferentes autores, ya que esto, en vez de ser repetitivo, denota un gran consenso a nivel académico en el tema del ciclo de una política pública. Es enriquecedor ver estas similitudes y utilizar fases similares presentes en los modelos.

Analizar la política pública mediante una perspectiva por etapas o fases “debe verse como un marco de referencia y no como un esquema rígido” (Subirats, J. et al. 2010, p.44). Es decir, la política pública en la realidad no sigue una receta específica; es un proceso fluido y cambiante. Para Wayne Parsons “La fortaleza del enfoque por etapas es que proporciona una estructura racional dentro de la cual es posible considerar la multiplicidad de la realidad.” (2007, p.114)

Figura No.1. Ciclo de la Política Pública según Parsons

Diagrama 1



Fuente: W, Parsons. (2007) Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas, p. 111

Según Subirats *et al.* (2010), el ciclo de una política pública está compuesto por las siguientes fases:

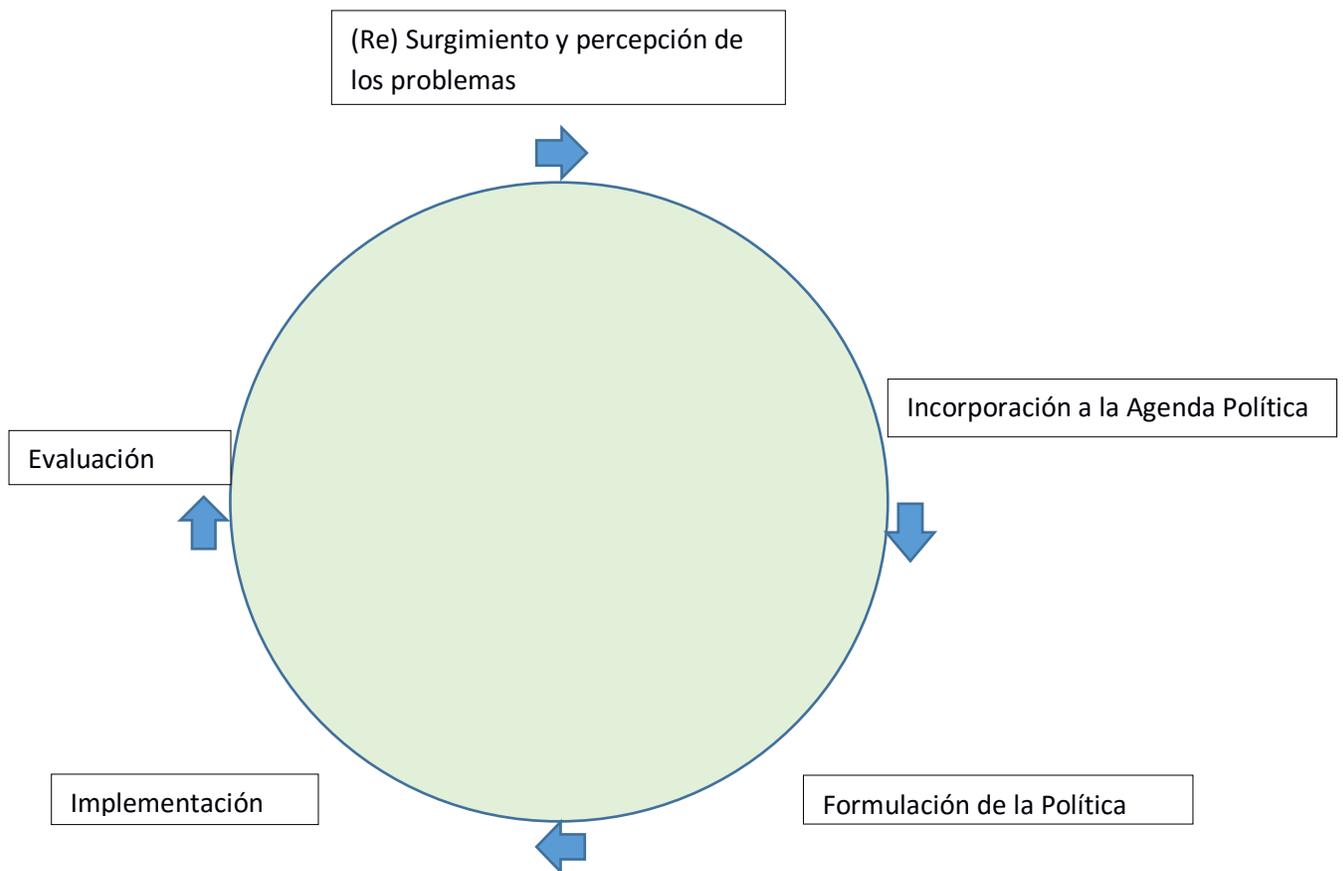
- Fase 1: Surgimiento y percepción de los problemas. “Una determinada situación, produce una necesidad colectiva, una carencia o una insatisfacción identificable directamente o a través de elementos que exteriorizan esa situación y ante la cual se busca una solución.” (p. 46)
- Fase 2: Incorporación a la agenda Política. “Corresponde a que se tome en cuenta por parte de los actores decisivos del sistema político administrativo, ese problema de entre las múltiples demandas provenientes de grupos sociales e incluso de los propios servicios públicos.” (p. 46)
- Fase 3: Formulación de la Política. “Supone, ante todo, una definición del modelo causal por parte de los actores públicos, definición en la que los actores sociales tratan de influir en mayor o menor medida, y posteriormente, una formulación del programa de actuación político-administrativo, es decir, la selección

de los objetivos, instrumentos y procesos que deberán ponerse en práctica para resolver el problema en cuestión.” (p. 46.)

- Fase 4: Implementación. “Consiste en una adaptación del programa de la política a las situaciones concretas a las que deberá enfrentarse (producción de outputs)” (p. 46.)

- Fase 5: Evaluación. Pretende determinar los resultados y los efectos de dicha política en términos de cambios de conductas de los grupos-objetivo y en términos del grado de resolución del problema. (p. 46.)

Figura No.2. Ciclo de la Política Pública según Subirats et al. (2010)

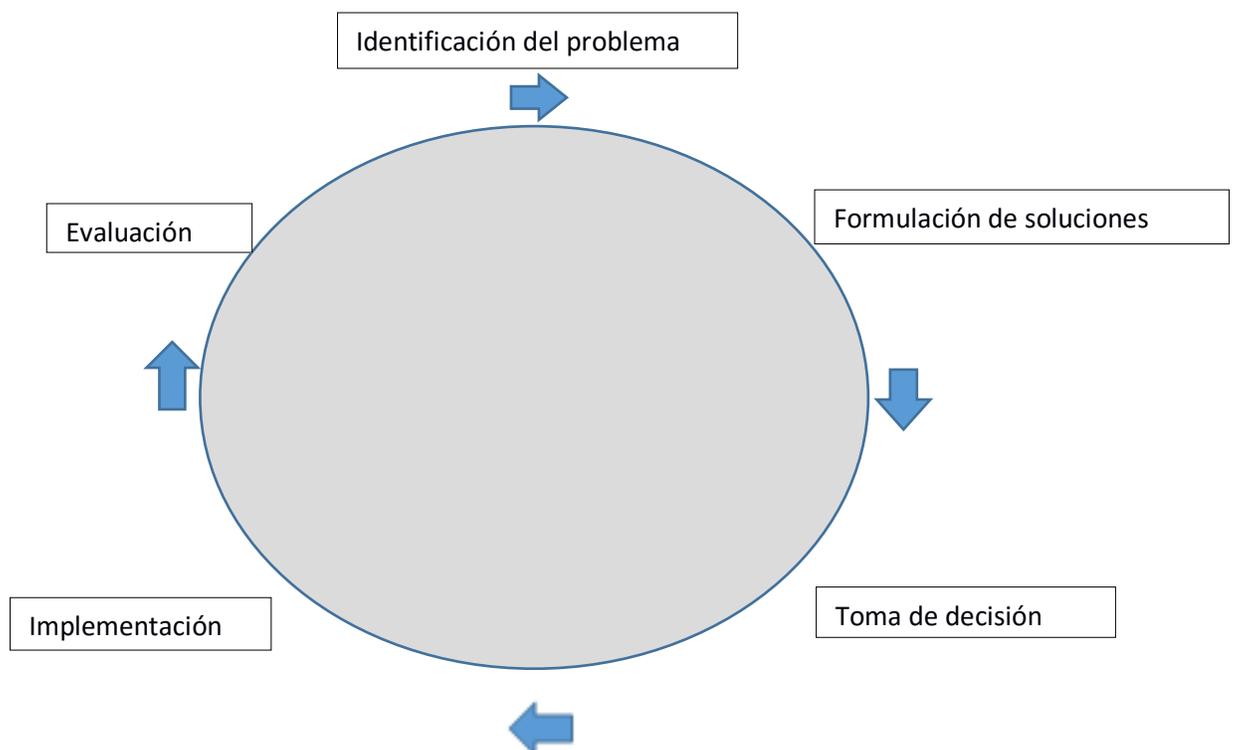


Fuente: Elaborado a partir del modelo propuesto por Joan Subirats *et al.* (2010) Análisis y Gestión de Políticas Públicas.

El modelo propuesto por Charles O. Jones (citado por Roth, 2002, p.49) propone de igual manera cinco fases para el ciclo de políticas públicas, entendidas como:

- **Identificación del Problema:** actores políticos y sociales perciben una situación como problemática, se solicita una acción pública y que además se incorpore en la agenda gubernamental.
- **Formulación de Soluciones:** se estudia la situación problemática para lograr un conocimiento de la misma y se plantean una o varias soluciones para resolverla.
- **Toma de Decisión:** las autoridades competentes y responsables de tomar la decisión estudian las soluciones propuestas y eligen la mejor.
- **Implementación:** es la puesta en práctica por parte de la administración gubernamental de la decisión tomada.
- **Evaluación:** los impactos causados por la implementación de la política pública son evaluados para identificar si resolvieron o no el problema y así, de esta manera, reiniciar el ciclo de la política pública.

Figura No.3. Ciclo de la Política Pública según Jones citado en Roth (2002)



Fuente: Elaborado a partir del modelo propuesto de Charles Jones en Andre Roth. (2002).

Se puede constatar que los tres ciclos anteriormente tienen en común que las políticas públicas nacen a raíz de un problema. Sin embargo, cada modelo plantea fases de seguimiento diferentes en el ciclo. El ciclo que representa un mejor “*framework*” o marco de análisis al caso concreto en estudio es el propuesto por Charles O. Jones. Las fases que plantea este autor tienen una mayor similitud con el proceso llevado a cabo por el MCJ, tanto en la práctica como en la teoría. El MCJ identificó un vacío en el sector cultural (problema) y buscó darle solución mediante la PNDC y la LGDC (formulación de soluciones); posteriormente hubo un proceso de consulta, cambios y participación donde se definieron los aspectos principales que debía incluir la PNDC y la LGDC (toma de decisión), para luego finalmente buscar su aprobación e implementación. Queda pendiente la fase de evaluación a realizarse en los próximos años.

Ahora bien, el proceso de elaboración de la propuesta de la “Política Nacional de Derechos Culturales” y del proyecto de ley denominado “Ley General de Derechos Culturales” puede definirse y ubicarse en la fase “Formulación de soluciones”, lo cual permite tener una visión precisa sobre el objeto de estudio y de esta manera concentrarse en los aspectos y características de esta fase y no en el ciclo completo, como bien se anunció en el apartado de objetivos y justificación.

Formulación de Soluciones

Elaborar las posibles soluciones al problema o problemas planteados, en una primera instancia, es el resultado de esta fase del ciclo de la política pública. La creación de Política Pública es por definición la tarea del Gobierno; en este proceso no solo interactúan actores gubernamentales. “Si bien es cierto el gobierno fija prioridades, metas y objetivos a alcanzar, así como metodologías [...] formalmente es él quien toma las decisiones, pero en la realidad interviene en este proceso un número plural de actores.” (Roth, 2002, p.73).

La variedad de actores que pueden intervenir en los procesos de creación de política pública es muy amplia, desde actores políticos, gubernamentales, sociales, religiosos, científicos y otros. Estos actores “van a influir sobre el proceso de decisión a partir de sus intereses y recursos tanto materiales como ideológicos” (Roth, 2002, p. 73).

Esta etapa contempla tanto el accionar del Gobierno, en este caso del Ministerio de Cultura y Juventud mediante sus diferentes representantes, como la participación de los demás actores presentes en el proceso de elaboración de la política pública.

El autor André Roth (2002) plantea que en la fase de formulación de soluciones, en muchos casos, la relación armónica entre política, ciencia y democracia no está presente. Esto quiere decir que la formulación de soluciones cae en diferentes extremos; por ejemplo, en la decisión política por encima de la tecnócrata y de igual manera la decisión tecnócrata sobre la política.

Para analizar esta disyuntiva en la formulación de soluciones, el autor utiliza la tipología de modelos propuesta por Jurgen Habermas (1986). Esta tipología plantea tres tipos de modelos de relación entre política, ciencia y democracia:

- Decisionista: “corresponde a la concepción clásica de la decisión política que postula la subordinación del científico al decisor político” (Habermas 1986 en Roth, 2002, p. 103).
- Tecnocrático: “Únicamente el experto por medio de la razón científica, está en la capacidad de encontrar la mejor solución a problemas siempre más complejos y presentarla al político que no tiene otra opción que ratificarla.” (Habermas 1986 en Roth, 2002, p. 103).
- Pragmático: “pretende así conciliar el saber técnico y los valores mediante el dialogo público entre expertos científicos, políticos y opinión pública con el fin de facilitar los procesos mutuos de aprendizaje y de empatía” (Habermas, 1986 en Roth, 2002, p. 103).

Estos modelos ayudarán a analizar el accionar del Ministerio de Cultura y Juventud en el tanto dan guías conceptuales sobre el tipo de participación promovida y el accionar del MCJ respecto a las decisiones tomadas para formular la PNDC y la LGDC. Lo que propone Habermas (1986) es de gran ayuda para determinar la visión del MCJ para llevarlo a cabo, ya que dicha propuesta expone la discusión entre ciencia, política y democracia, con lo cual podemos ver el balance que realizó el MCJ.

En algunos casos, los gobiernos se inclinan por un modelo en específico y priorizan la opinión del político o del tecnócrata o de la ciudadanía, sin lograr un balance entre los tres. Se considera relevante determinar qué posición y modelo eligió el MCJ en este proceso, ya que puede dar pistas sobre la visión y posible comportamiento institucional en un futuro o en otro proceso de formulación de políticas públicas.

CAPÍTULO 3. ANTECEDENTES Y RUTA DEL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LAS PROPUESTAS “POLÍTICA NACIONAL DE DERECHOS CULTURALES Y “LEY GENERAL DE DERECHOS CULTURALES”

En este capítulo se expondrán los antecedentes directos de la Política Nacional de Derechos Culturales y la Ley General de Derechos Culturales. Además, se profundizará en las tres etapas de análisis del proceso de formulación de la PNDC y la LGDC, a saber: A. Reconocimiento, B. Reorganización y C. Reafirmación. Las etapas presentadas a continuación responden a una organización propia del proceso, para el mejor entendimiento de los momentos claves, así como de sus objetivos y resultados.

Antecedentes

Cuando se habla de políticas públicas culturales se debe señalar que desde las décadas de 1970 y 1980 diferentes organismos internacionales han recomendado la creación de políticas públicas en el ámbito de la cultura. Específicamente UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) se ha distinguido por recopilar el debate internacional en torno a los temas culturales y, además, dictando las pautas a seguir en estos temas. Como ejemplo de este reconocimiento histórico de la importancia sobre la formulación de políticas públicas culturales se puede mencionar la Declaración de México sobre las Políticas Culturales de 1982, que da lineamientos generales para la creación de Políticas Culturales. También se puede mencionar la Declaración Universal sobre Diversidad Cultural, así como la creación de distintas convenciones para la salvaguarda de los diferentes tipos de patrimonio.

Se puede citar el documento “Agenda 21 de la Cultura” creado en el IV Foro de Autoridades Locales para la Inclusión Social de Porto Alegre, en el marco del Foro Universal de las Culturas –Barcelona 2004; como un orientador de las políticas públicas de cultura y como contribución al desarrollo cultural. Mediante una enumeración de enunciados les otorga a gobiernos locales, gobiernos nacionales y organizaciones internacionales lineamientos y recomendaciones para la gestión cultural y la creación de políticas públicas.

Dicha tendencia internacional permea a artistas, intelectuales y demás trabajadores de la cultura de Costa Rica, por lo que el debate nacional sobre la creación de políticas culturales empieza a ganar espacio en la agenda política de manera paulatina.

Se puede mencionar la propuesta de Política Cultural que creó el exministro de cultura Arnoldo Mora, en el periodo 1994-1998, y que no tuvo la aceptación necesaria para poder promulgarla. Dicha propuesta se formuló desde el seno del MCJ sin la participación de la ciudadanía ni los sectores culturales respectivos; por tal razón la misma no tuvo acogida ni el MCJ ni con la sociedad civil. (Comunicación personal, Ileana González 12/02/2015)

La necesidad de no dejar la actividad cultural y su presupuesto a merced de improvisación y activismo es una de las razones primordiales por la que se ha discutido, a nivel internacional y nacional, la creación de políticas públicas culturales.

Hay que señalar que el antecedente directo, y además es base para la formulación de la PNDC y la LGDC, es el proyecto de ley presentado durante la administración Arias (2010-2014), por la entonces diputada del Partido Acción Ciudadana, Elizabeth Fonseca, llamado “Ley General de Cultura”, número 17.359, el cual pretendía

“...desarrollar y ordenar el marco legal previsto en el Capítulo VII, Artículo 89 de la Constitución Política. Con el objetivo de aclarar los principios rectores dentro de los cuales se estipulan los deberes del Estado así como los derechos de la ciudadanía en materia cultural. Pretende asimismo garantizar y consolidar el fomento y estímulo a la diversidad de expresiones creativas y culturales de nuestro país.”
(Comunicado de prensa, 2009).

Dicho proyecto llegó a la Red Costarricense de Artes Escénicas, integrada por diferentes asociaciones de teatro y danza para ser consultada como mecanismo de control de la

Asamblea Legislativa. Sin embargo, dicha Red se desintegró, quedando únicamente las asociaciones que en principio la formaron. Una de ellas es la Asociación Cultural Giratablas, la cual asumió el seguimiento a la consulta de la ley. A partir de ese momento, la misma empezó a realizar pequeños grupos focales, talleres e investigaciones que dieron como resultado una serie de documentos que servirían luego de diagnóstico de la situación cultural costarricense. (Comunicación personal, Giancarlo Protti, 12/02/15)

Para el año 2010 se puede catalogar como un factor importante la designación como ministro de cultura al señor Manuel Obregón, quien desde el inicio de su administración reconoció como un eje de acción prioritario de su gestión el seguimiento del proyecto de ley anteriormente mencionado. Para este propósito es que es nombrado por segunda vez como director del Teatro Popular Melico Salazar, el señor Giancarlo Protti, quien “En esta ocasión además de llevar adelante las labores administrativas del teatro estatal, tendrá la misión de analizar y presentar un plan para actualizar las políticas culturales del Ministerio de Cultura (sic).” (Molina, 2010)

Por esta razón, a mediados de 2010 se creó una comisión interministerial conformada por un grupo interdisciplinario de funcionarios de las instituciones adscritas y programas del MCJ, con la cual se retoma la idea de crear una política nacional de cultura y ley general de cultura.

Ruta del Proceso de formulación de la Política Nacional de Derechos Culturales y Ley General de Derechos Culturales

Las tres etapas que componen el proceso de formulación de la PNDC y la LGDC no responden a la organización con la cual el MCJ llevó a cabo todo el proceso. Estas etapas expresan la intención analítica de organizar el proceso tomando en cuenta el ciclo de políticas públicas y objetivos en cada etapa establecida. La primera etapa, llamada de “Reconocimiento”, introduce el concepto o la noción de que el MCJ identificó un problema en el sector cultural de Costa Rica, el cual no contaba con una política pública explícita que

amalgamara las necesidades más generales del sector y que, además, les diera coherencia y dirección al mismo MCJ y a sus programas e instituciones adscritas.

En la segunda etapa, se le denomina “etapa de reorganización” porque corresponde a un momento de la totalidad del proceso, en el cual se identifican problemas, se replantean objetivos y estrategias y se toman nuevas decisiones con respecto al rumbo que va a seguir el proceso de formulación de la PNDC y la LGDC. Por esta razón, hay cambios en la organización del proceso, inclusive desde el seno de la Comisión.

En la última etapa, denominada “de Reafirmación”, prevaleció el objetivo de formular dos documentos que contemplaran la mayor cantidad de puntos de vista. Es por esta razón que en esta etapa se amplió la consulta a la ciudadanía, con lo cual el MCJ reafirmó su compromiso de generar documentos que brindaran respuesta a las necesidades de un sector altamente diverso.

La primera etapa de Reconocimiento abarca de septiembre del 2010 a marzo del 2012 (fecha cuando se creó la Comisión hasta cuando Culturas y Desarrollo en Centroamérica (CUDECA) entregó un primer borrador de los documentos), y estaba compuesta por tres fases: una primera fase de Diagnóstico, la segunda de Construcción y la tercera de Elaboración de propuestas. Se dejaron como resultado dos documentos, el borrador de, hasta ese momento, la Política Nacional de Cultura y el de la Ley General de Cultura.

La etapa de Reorganización comprende el periodo de abril del 2012 a octubre del 2012. Esta etapa es de suma relevancia, ya que es el momento en el cual el Ministerio de Cultura y Juventud, en la figura de la Comisión para la elaboración de la Política y Ley de Cultura, revisó el trabajo realizado hasta el momento y, consecuentemente, buscó subsanar las deficiencias observadas en la etapa de Reconocimiento.

En la etapa de Reafirmación, que va de noviembre del 2012 a diciembre del 2013, se buscó perfeccionar la metodología de convocatoria y, además, se incluyeron nuevos actores que de una u otra manera reclamaron un espacio de participación en la elaboración de la PNDC y la LGDC. Dicha etapa comprendió las fases de: Diseño Metodológico, Ejecución de la Propuesta, Validación y Presentación de los documentos finales.

1. Etapa de Reconocimiento

El Ministerio de Cultura y Juventud, a través de sus diferentes instituciones adscritas, proyectos y actividades, ha sido una institución que busca tener un impacto en la ciudadanía, afectar su manera de concebir la cultura y lograr que participe activamente en ella. Según Cuevas, en los años 70, el MCJ ve una necesidad de fomentar la participación popular, “de incorporar a los sectores populares, no sólo a los beneficios de la cultura metropolitana, sino también en la gestión cultural” (1996, p.150), esta necesidad se mantuvo con el pasar de los años, reflejo de esto es la creación de los diferentes entes e instituciones adscritas al MCJ.

Cabe resaltar que el Gobierno costarricense del periodo 2010-2014 reconoce que existe la necesidad de orientar el sector Cultura; por tal razón, desde el Plan Nacional de Desarrollo del periodo 2011-2014, se plantea la meta de “elaborar una Política Nacional de Cultura que contemple un Plan de Acción Decenal”. Dicha iniciativa empieza a tomar forma a partir de julio del 2010 cuando el entonces ministro, el señor Manuel Obregón, junto con entonces Director del Teatro Melico Salazar, Giancarlo Protti, empiezan a dilucidar una ruta de avance para la consecución de una Política y Ley de Cultura, como se hablaba en aquel momento.

El Ministerio de Cultura y Juventud empezó, en el 2010, el proceso de construcción de la propuesta de la “Política Nacional de Cultura” y del proyecto de ley “Ley General de Cultura” que dio origen a la creación de la *Comisión para la construcción de la Política Nacional de Cultura y la ley General de Cultura* en el Ministerio.

En setiembre del 2010 esta comisión elaboró la Propuesta de Plan de Trabajo: *“Hacia la construcción de una política pública cultural y una ley que norme las competencias gubernamentales en materia cultural”*. Ya para febrero del 2011 la comisión contaba con un Plan de trabajo establecido y una ruta de acción: *“Plan de trabajo para la construcción de una política pública y una ley de cultura en Costa Rica. Documento de trabajo”*.

De acuerdo con el plan de trabajo diseñado por la Comisión, las fases que comprendería son: a. Fase de diagnóstico, b. Fase de construcción, c. Fase de elaboración de propuestas, d. Fase de validación, e. Fase de formalización (para el caso de la PNDC, en esta fase se incluiría el inicio del diseño del Plan de Acción, y en el caso de la LGDC, esta fase implicaría el ingreso del proyecto de Ley a la corriente Legislativa). Cabe destacar que únicamente se lograron completar las primeras tres fases.

La primera etapa fue llevada a cabo por el MCJ y por un equipo consultor (quien ganó un cartel de licitación solicitado por el Ministerio para la realización de la misma³). Este equipo consultor fue “Culturas y Desarrollo en Centroamérica”⁴ (CUDECA). Se publicó la licitación 2011LA-000419-74900 porque las personas que hasta ese momento componían la Comisión para creación de la política y la ley de cultura tenían como un recargo o labor esa tarea y basados en el análisis de la propuesta del proceso y experiencias personales de funcionarios que habían participado en la formulación de políticas públicas, se determinó que era necesaria la contratación de un equipo asesor y facilitador del proceso.

3 Licitación abreviada 2011LA-000419-74900.

4 La descripción y rol de este actor en el proceso en estudio, se aborda en el Capítulo 4.

a. Fase de diagnóstico

La fase de diagnóstico se realizó mediante investigación documental y consultas a diferentes grupos de interés (instituciones del poder ejecutivo, gobiernos locales, programas y órganos adscritos al Ministerio de Cultura y Juventud y organizaciones de la sociedad civil.). El objetivo de esta fase fue conocer el estado actual de la cultura costarricense, desde un punto de vista político y normativo, con el propósito de identificar las principales temáticas a ser atendidas de forma prioritaria en la PNDC y la LGDC. A raíz de esto, se crearon documentos que brindaran el estado de la cuestión, la situación y el marco jurídico cultural del país. Los productos de esta fase son los documentos denominados de “diagnóstico” presentados en la tabla 1:

- 1) La Gestión Cultural en el Gobierno Central.
- 2) La Gestión Cultural en los Gobiernos Locales.
- 3) La Gestión Cultural en el Sector Cultural Gubernamental.
- 4) Diagnóstico de la Situación de la Cultura en Costa Rica.
- 5) Insumos para una propuesta de optimización del marco legal vigente en materia cultural en Costa Rica.

En esta fase se producen dos grandes diagnósticos o estados de la cuestión: uno sobre la situación cultural costarricense y el otro, sobre el marco jurídico vigente en materia cultural. Para la construcción de estos diagnósticos se realizaron consultas a distintos grupos de interés, así como una investigación documental.

La consulta se desarrolló a partir de talleres con funcionarios/as del Gobierno Central, con funcionarios/as y autoridades de las municipalidades, con funcionarios/as del MCJ y con el Movimiento de Cultura Viva Comunitaria. Además, se realizaron entrevistas y talleres a informantes clave.

Los principales diagnósticos elaborados que contemplaron una visión normativa de la vida cultural en Costa Rica fueron:

- Insumos para una Propuesta de Optimización del Marco Legal.
- Cuadro Comparativo de otras Leyes Generales de Cultura.

Dichos insumos, además de servir como diagnóstico del marco jurídico cultural costarricense, dieron lugar a proposiciones concretas para la elaboración de un primer borrador de ley que contenía los siguientes temas: bienes culturales de la nación, estado y cultura, financiamiento público de la cultura, dinamización económica de la cultura, rectoría del sector cultura, fomento y estímulos a la actividad cultural, facilidades para la difusión de la actividad cultural, atención y participación cultural de poblaciones específicas, cultura y educación, régimen social de los trabajadores culturales, control social y rendición de cuentas.

En esta fase de diagnóstico se contrata los servicios del señor Sergio Masís para concluyera el trabajo de diagnóstico del marco jurídico y elaborara una primera propuesta de optimización del marco legal vigente. En el marco de esta contratación, el señor Masís elabora el documento “Insumos para una Propuesta de Optimización del Marco Legal”.

Este diagnóstico se fundamentó en:

- Análisis de derecho comparado de la normativa existente en Costa Rica.
- Análisis del proyecto de ley N° 17359, presentando por el Partido Acción Ciudadana en el 2009.
- Marcos jurídicos que en materia cultural existen en otros países latinoamericanos, y los instrumentos jurídicos de alcance internacional.
- Resultados de la Consulta Nacional sobre el expediente legislativo N° 17359, efectuada por la Asociación Cultural Giratablas.
- Diagnóstico sobre la situación de la cultura en Costa Rica.
- Espacios consultivos realizados para captar insumos para la Política y la Ley.

Esta fase se cierra con los siguientes hallazgos: existía la necesidad de vincular y formular soluciones respecto al sector cultural con el gobierno central, los gobiernos locales y el sector gubernamental cultural. Así como formular una política y legislación que le diera una dirección en común.

b. Fase de construcción

En el caso de la PNDC, esta fase comprendió la realización de consultas en el territorio nacional para captar insumos para la elaboración de un primer documento borrador de la PNDC, mientras que para la LGDC, esta fase comprendió la realización de consultas focalizadas con grupos de interés con miras a la optimización del marco jurídico vigente.

Para esta segunda fase se dispuso en CompraRED el cartel para la contratación de los servicios de consultoría para realizar el “Diseño metodológico y ejecución de una estrategia de consulta para la construcción de una política nacional de cultura, y la elaboración de un documento preliminar de la política nacional de cultura”, mediante la Licitación abreviada 2011LA-000419-74900, que se le adjudicó a la empresa asesora CUDECA.

Según lo plantea la licitación abreviada antes mencionada, las actividades que constituyen esta fase son:

➤ *Realización del diseño metodológico de la estrategia de consulta*

Para consultar a la ciudadanía se implementó utilizar componentes temáticos, que abarcaron conceptos y áreas del conocimiento relacionadas, basadas en la lectura del Diagnóstico de la Situación de la Cultura de Costa Rica. Los componentes eran:

- Componente I: ciudadanías culturales.
- Componente II: contextos e identidades culturales.
- Componente III: promoción y protección de las expresiones culturales.
- Componente IV: hacia una gestión cultural estratégica.

- Componente V: procesos de reforma normativa e institucional.

La Comisión facilitó la gestión del préstamo de instalaciones para la realización de las consultas, así como los nombres de las personas expertas en los temas a revisar. Igualmente, lo anterior no excluía que CUDECA tuviera la potestad de convocar a otras personas que considerara como claves para la consulta, ni que cualquier persona interesada en participar lo hiciera, pues se abrió una consulta pública a través de las redes sociales del MCJ.

La Comisión contó con la colaboración de la Dirección de Cultura y el Consejo Nacional de la Persona Joven, para obtener los nombres de líderes y personas claves en las dinámicas culturales de la comunidad. CUDECA posteriormente realizó la convocatoria a estas personas vía telefónica o electrónica, según las particularidades de la población.

➤ *Ejecución de la estrategia de consulta*

Se realizaron actividades participativas como talleres, grupos focales y entrevistas en diferentes regiones del país, con diversos sectores de la población, en las regiones Caribe y Turrialba, Zona Norte y San Ramón, Zona Sur y Pacífico Central, Guanacaste y las cabeceras de las provincias de San José, Heredia, Alajuela y Cartago. Se realizaron 69 actividades consultativas relacionadas con la política, y en total participaron unas 700 personas (Protti, 2014, p.6). En la fase de diagnóstico participaron 100 personas y en la fase de construcción 516 personas (CUDECA, 2012, p.97).

Específicamente para el proyecto de Ley, el trabajo de diagnóstico desarrollado para la optimización del marco jurídico vigente en materia cultural sirvió, como principal insumo, para que el señor Sergio Masís⁵ redactara un primer borrador de la entonces llamada “Ley General de Cultura”.

⁵ El Sr. Masís es abogado de la Universidad de Costa Rica, así como actor y director de teatro, propietario de la empresa Producciones Escénicas Yicra S.A.

Con la aprobación de la Comisión y de los jefes del MCJ, se diseñó un plan de validación de este primer documento borrador de Ley General de Cultura. Por esta razón en marzo de 2012 se realizaron diez mesas de consulta que contaron con la participación de un total de 85 personas.

c. Fase de elaboración de propuestas

En marzo del 2012 CUDECA entregó una versión preliminar del informe de sistematización del proceso consultativo, así como de la Política Nacional de Cultura. Sin embargo, en el caso del informe de sistematización ya mencionado anteriormente (Informe de labores setiembre 2010-junio 2012), se encontraron vacíos de información en los cuales se trabajó hasta el mes de junio cuando se entregó la versión final del documento.

Al igual que para la Política, a la fase de construcción de la Ley se le señalaron falencias metodológicas y logísticas. Principalmente se señaló que hubo poca participación ciudadana en el proceso de formulación de la ley y metodologías de participación que generaban pocos insumos. Es por esta razón que el MCJ complementó el trabajo ya realizado con la extensión del tiempo para recibir aportes sobre el documento de la Ley, mediante la utilización del sitio *web* de la Política y la Ley. Por este medio se recibieron 20 retroalimentaciones y 24 comentarios en el sitio web <http://politica.cultura.cr/1> habilitado desde febrero del 2012, donde cualquier persona de la ciudadanía podía ingresar y comentar libremente. Con estos aportes extra se redactó un segundo borrador de Ley General de Cultura, como se le llamaba en aquel momento.

En el caso de la Política, el documento tenía “un problema de inconsistencia entre los ejes de acción prioritarios propuestos y el fundamento de los mismos” (Informe de labores 2010-2012: 19). Representantes del MCJ le hicieron los comentarios del caso a CUDECA con el objetivo de que se realizaran las correcciones necesarias, pero al presentar la versión final solamente se hicieron modificaciones de forma, y las inconsistencias se mantuvieron.

El mismo informe de labores menciona también que, a pesar de estos “inconvenientes”, se llevaron a cabo una serie de sesiones de trabajo y comunicaciones personales⁶ con la participación de representantes de CUDECA, el señor Giancarlo Protti y María José Monge - representantes de la Comisión- para ajustar y mejorar el documento. El resultado de estas sesiones fue el primer borrador de la Política Nacional de Derechos Culturales 2013-2023. Posteriormente, el documento fue revisado por contrapartes gubernamentales, como MIDEPLAN, INAMU y CPJ, para dar inicio a la fase de validación pública.

Como se mencionó anteriormente, las fases 4 y 5 no se llevaron a cabo puesto que durante toda la fase de construcción se evidenciaron diversas falencias metodológicas, logísticas y de comunicación según se señala en el documento “Política Nacional de Cultura y Ley General de Cultura. Informe de Labores (setiembre 2010- junio 2012)”. Esto resultó en que los documentos finales presentados no satisficieron las expectativas ni las necesidades que requieren una política y ley nacional de cultura.

2. Etapa de Reorganización

Esta etapa representa un momento decisivo para la PNDC y la LGDC, ya que es en el seno de la Comisión, entre los meses de abril a setiembre del 2012, que se replantea la visión con la cual se venía trabajando hasta ese momento. Como se evidencia en la etapa anterior, ya se habían realizado numerosos talleres tanto para el diagnóstico como para la obtención de insumos para nutrir la política y la ley. Sin embargo, tanto la metodología empleada como la consecución concreta de los talleres no produjo los resultados esperados y, además, tuvo grandes limitaciones para su realización. Adicionalmente, la fase de construcción llevada a cabo en la etapa de reconocimiento fue fuertemente criticada, tanto por la Comisión como por la misma ciudadanía que participó del proceso y otras personas que no habían participado.

6 Las comunicaciones se pueden consultar en el anexo 3 del Informe de Labores setiembre 2010- junio 2012.

Se debe recordar que la etapa de reconocimiento fue orquestada por la Comisión. No obstante, dentro de su propio plan de trabajo se contempló la contratación de un equipo facilitador de la fase de construcción. Como se mencionó anteriormente, la fase de construcción representaba la obtención de insumos por parte de personas o instituciones relacionadas con el quehacer cultural, mediante talleres participativos, para la creación de una política nacional de cultura y una ley general de cultura.

Sin embargo, la etapa de Reorganización respondía directamente a subsanar diferentes vacíos y errores metodológicos de la ejecución de la fase de construcción. En el Informe de labores 2010-2012 (Monge, 2012, pp.28-29), se mencionan, entre los vacíos, los siguientes:

- “Tiempos de convocatoria muy limitados: las convocatorias se estaban realizando con muy poca antelación, lo que impedía la planificación de las agendas particulares.
- Espacios y horarios poco accesibles para la diversidad de poblaciones: las consultas se estaban realizando en horarios de oficina, factor que dificultaba la participación de las personas porque implicaba la suspensión de sus agendas particulares y/o la gestión de permisos laborales.
- Participación por debajo de las expectativas planteadas: en los espacios consultivos realizados no habían participado muchas personas “clave”.
- Metodologías de trabajo poco claras en cuanto a sus propósitos y alcances: no estaba claro cuál era el propósito de las consultas, exactamente para qué se les estaba convocando.
- Acceso a la información limitada: el sitio web no era amigable, la información disponible no era editable, la misma no daba cuenta del tipo de participación que habían tenido las consultas realizadas hasta ese momento, ni precisaba las fechas exactas del plan de trabajo sucesivo”.

En una entrevista al señor Giancarlo Protti (12 de febrero del 2014), él afirmó que:

“En el caso del primer borrador de la Política Nacional de Cultura, el documento presentando sufría un problema de inconsistencia entre los postulados que se proponían como ejes de acción prioritaria y el fundamento de los mismos, postulados que se proponían como ejes de acción prioritaria y el fundamento de los mismos.

Estos aspectos fueron señalados al equipo de CUDECA con el objetivo de que se hicieran las enmiendas correspondientes; sin embargo, la segunda versión del documento sólo comprendía algunas modificaciones de forma, mientras que las inconsistencias de fondo se mantenían.”

En el caso específico de la LGDC, su proceso de elaboración sufrió de las mismas falencias que la política, pero en menor medida. Para atender la disconformidad, la Comisión abrió un espacio en Internet para que las personas interesadas pudieran participar del proceso de manera más directa.

Debido a esta problemática es que surgió en la Comisión un debate interno entre dos tendencias. Por un lado, una buscaba la consecución del plan y cronograma de trabajo estipulado desde setiembre del 2010, el cual indicaba que ya se debía iniciar con la validación y presentación ante las autoridades correspondientes de la política y la ley. Por el otro lado, una segunda tendencia sostenía la idea de complementar la primera etapa del proceso con las observaciones y críticas recibidas en la primera parte. Dentro de esta coyuntura interna sobresalió el hecho que designaran como nuevo coordinador de la Comisión al señor Giancarlo Protti.⁷ Con esta designación, realizada por el Ministro Obregón, la Comisión tomó la decisión de acoger la tendencia que buscaba ampliar el proceso de elaboración de la política y la ley, tomando en cuenta los errores cometidos anteriormente, pero sobre todo, iniciando un nuevo diálogo con sectores de la sociedad costarricense que se sintieron excluidos de la primera etapa realizada.

Es por esta razón que la Comisión elaboró el documento “Estrategia de ampliación de la consulta y de validación de la Política Nacional de Cultura y de la Ley General de Cultura”, y adicionalmente elaboró el cartel de licitación No. 2012LA-000445-749000, que buscaba

⁷ Investigador e instructor en gestión cultural y políticas culturales. Miembro fundador de la Asociación Cultural Giratablas. Director, actor y profesor de teatro. Ex director del Teatro Popular Melico Salazar. Facilitador de proyectos culturales ligados a la gestión cultural, la producción escénica, la formación artística, la constitución de redes y la investigación de temas culturales.

“Ampliar el proceso de consulta y de validación de la Política Nacional de Cultura y de la Ley General de Cultura, con la participación de los sectores institucionales y actores culturales claves considerando las diferentes regiones del país, los territorios indígenas, las poblaciones de juventud, niñez, mujeres, adultos mayores, personas con discapacidad, migrantes”. (p. 24)

Además, en esta etapa nació la iniciativa de crear *El Grupo de Apoyo Multidisciplinario* (GRAM), creado a finales del 2012, una instancia no gubernamental compuesta por representantes de diferentes áreas y disciplinas de trabajo, en el ámbito cultural, como lo son: Legislación Cultural, Economía de la Cultura, Academia Universitaria, Cultura Viva Comunitaria, Empresa Cultural Privada, Gestión Cultural y Gestión de Gobiernos Locales.

Este grupo emitió criterios sobre el proceso y los documentos elaborados con base en sus áreas de conocimiento, así como apoyando las convocatorias de grupos sociales a los cuales se les hicieron consultas sobre *la PNDC-LGDC*. Una vez terminada la etapa de reorganización se reforzó a lo interno del ministerio la Comisión, se creó el Grupo de Apoyo Interdisciplinario (el GRAM) y se contrató un equipo asesor (CAPDH) para facilitar el proceso posterior: la etapa de reafirmación.

3. Etapa de Reafirmación

Esta etapa comenzó con el cambio de equipo consultor, además se buscó y favoreció la participación de: “personas, grupos y organizaciones que no habían participado en la etapa anterior; que manifestaron directamente su interés en participar; que alertaron omisiones o falencias en los documentos preliminares redactados; que son consideradas informantes clave

dada su especialidad en alguno de los ámbitos de la cultura; que manifestaron una protección legal específica”. (Protti, 2014, p.9) Algunos problemas señalados al proceso de consulta fueron: convocatoria con muy poco tiempo, las mesas de trabajo no contaron con una reconocida metodología participativa, y no se profundizó suficientemente sobre la discusión sobre los contenidos que podrían incluir. Específicamente, en relación con la LGDC, la Comisión observó que no se realizaron actividades de consulta en zonas rurales, ni tampoco con poblaciones indígenas, cuyas agrupaciones y voceros manifestaron su disconformidad, por cuanto no se les consultó en correspondencia con la convención 169 de la OIT. (G, Protti. 24 de marzo 2014. Comunicación personal).

Por tal razón, el MCJ dispuso en CompraRED⁸ el cartel para la contratación de los servicios de consultoría para realizar “*Contratación de los servicios de consultoría para el diseño y ejecución de ampliación de la consulta y de la validación de la política nacional de cultura y de la ley general de cultura*” mediante la Licitación abreviada 2012la-000445-749000, la cual se adjudicó a Centro de Acción Pro Derechos Humanos (CAPDH).

La etapa de Reafirmación fue una ampliación del proceso de consulta participativo realizado en la etapa de Reconocimiento y constó de cuatro fases:

- a. Fase de diseño metodológico.
- b. Fase de ampliación de la consulta.
- c. Fase de validación.
- d. Fase de presentación de documentos finales.

Para la realización de esta etapa, el equipo contratado (CAPDH) tuvo como punto de partida y base los documentos preliminares de la PNDC y LGDC, el Diagnóstico de la Situación de

⁸ CompraRed “Es el sistema electrónico de compras gubernamentales que permite a las Instituciones de la Administración Pública dar a conocer por medio de Internet, sus demandas de bienes, obras y servicios, a su vez los proveedores pueden conocer, participar y darle seguimiento desde el inicio hasta su finiquito a los procedimientos de contratación administrativa. Permitiendo que puedan ser conocidas en línea por los proveedores potenciales, los ciudadanos y el propio gobierno.” (Ministerio de Hacienda, s.f.)

la Cultura Costarricense, la sistematización de la Etapa primera de Consulta, el análisis de leyes de cultura en América Latina y el proyecto de Ley General de Cultura elaborado por el consultor Sergio Masís.

En el cuadro siguiente se muestran las actividades a realizar propuestas por el CAPDH.

Tabla No.6. Fases y actividades del CAPDH en la Etapa de Ampliación de la Consulta

Fases	Actividades
Fase 1	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de los documentos previos. • Elaboración Documento Metodología: Objetivos, enfoque y estrategia. • Cronograma por productos. • Organización del trabajo y los recursos. • Presupuesto
Fase 2	<ul style="list-style-type: none"> • Mapeo de la ampliación de la consulta. • Mapeo de consulta de validación. • Revisión de listas de informantes clave. • Revisión de listas de informantes calificados. • Diseño metodológico de la consulta. • Convocatoria de talleres y entrevistas de ampliación de consulta. • Realización de talleres y entrevistas de ampliación de consulta. • Sistematización y análisis de las consultas realizadas. • Sistematización y análisis de las consultas en sitio web. • Elaboración de informe de consultas parcial y total. • Elaboración de documentos de la Política Nacional de Cultura y • Ley General de Cultura
Fase 3	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión del diseño metodológico de la consulta. • Revisión de listas de las personas a consultar. • Convocatoria de talleres y entrevistas de consulta para la validación. • Realización de talleres, entrevistas y foros de consulta para la validación. • Sistematización y análisis de las consultas realizadas. • Sistematización y análisis de las consultas en sitio web. • Elaboración de informe de consulta de validación. • Elaboración de documentos finales de Política Nacional de Cultura y la Ley General de Cultura.

Fase 4	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración del documento final de Política Nacional de Cultura, incluyendo recomendaciones para la elaboración del Plan de Acción; y Ley General de Cultura, incluyendo recomendaciones para la elaboración del Reglamento a la Ley. • Presentación de ambos documentos ante la Comisión del MCJ, con el aval del Ministro, el Viceministro de Cultura, el Viceministro de Juventud y la Comisión para la Elaboración de la Política Nacional de Cultura y la Ley General de Cultura del Ministerio de Cultura y Juventud.
--------	--

Fuente: Elaboración propia a partir de “*Plan de acción y propuesta metodológica para el proceso participativo de construcción de la política nacional de cultura y la ley general de cultura, CAPDH, 2012*”

a. *Diseño metodológico*

En noviembre del 2012, la Comisión analiza la propuesta metodológica presentada por CAPDH, la cual fue aprobada; se convirtió en el plan de trabajo de esta nueva etapa.

Esta propuesta metodológica (*Plan de acción y propuesta metodológica para el proceso participativo de construcción de la política nacional de cultura y la ley general de cultura* (2012) contiene los principios y enfoques orientadores con los que se realizó el nuevo proceso consultivo de la PNDC y LGDC. Además, en ese documento de “plan de acción” se presentó la estrategia de ejecución, las fases, las acciones del proceso y los productos resultantes.

Las actividades para la realización de la ampliación de la consulta propuestos por CAPDH fueron las siguientes⁹:

- Consulta a grupos y personas (talleres, grupos focales).
- Consulta individual presencial (entrevistas).
- Consulta escrita.
- Consulta pública por medio de correo.

⁹ Ver anexo 4

Los criterios para invitar a la participación en la ampliación de la consulta fueron (Protti, 2014, p. 9):

- Personas, grupos y organizaciones que no habían participado en la etapa anterior (primera consulta realizada por CUDECA del 2011 al 2012);
- Personas, grupos y organizaciones que manifestaron directamente su interés en participar;
- Personas, grupos y organizaciones que alertaron omisiones o falencias en los documentos preliminares redactados por CUDECA;
- Personas consideradas informantes clave, dada su especialidad en alguno de los ámbitos de interés cultural;
- Personas que manifestaron una protección legal específica.

b. Ampliación de la Consulta

Mediante la ejecución de la fase de ampliación de la consulta, se buscó revisar, discutir, analizar y llenar los vacíos u omisiones en los documentos preliminares de la PNDC Y LGDC.

Las actividades de consulta a la ciudadanía se realizaron mediante once talleres, siete grupos focales, 26 entrevistas y una mesa de trabajo, en los que participaron un total de 325 personas (CAPDH, 2013, p. 8).

Para el trabajo durante las actividades de consulta ciudadana se crearon los siguientes documentos de apoyo: Guía de Facilitación, Agenda del Taller, Presentaciones en *Power Point*, Guías de Trabajo en Grupo, Sinopsis de los documentos borradores anteriores PNDC y LGDC, Cuadros analíticos y temáticos de los borradores anteriores PNDC y la LGDC, Guías de entrevistas según temas de interés.

Los grupos que participaron en esta fase de la ampliación de la consulta fueron (Protti, 2014, p. 10):

- Personas y organizaciones de Pueblos Afrodescendientes.
- Personas y grupos de Culturas Vivas Comunitarias.
- Personas del sector académico.
- Representantes de organizaciones culturales de la sociedad civil.
- Personas gestoras, investigadoras culturales y artistas.
- Representantes de las organizaciones de mujeres.
- Personas expertas en los derechos de niños, niñas y adolescentes.
- Personas expertas en los derechos de la juventud y jóvenes representantes de la Red Nacional Consultiva de la Persona Joven.
- Funcionarios/as, profesionales e investigadores del MCJ y órganos desconcentrados.
- Informantes del sector empresarial y económico.
- Representantes de organizaciones de migrantes o que trabajan con población migrante.
- Informantes del tema Cultura y Ambiente.
- Representantes de las agencias de Cooperación Internacional.
- Informantes del tema Derecho a la Información.
- Informantes del tema Arquitectura y Entorno Cultural.
- Personas que trabajan en Artesanía o conocedoras de la temática.
- Gestores y funcionarios municipales.
- Informantes del tema del Derecho a la Comunicación.
- Representantes de Medios de Comunicación.
- Representantes de la Red de Medios de Comunicación Alternativos.
- Informantes calificados, personas reconocidas por sus conocimientos y/o experiencia en el sector cultural, o que tengan un conocimiento muy especializado en un campo específico.
- Personas y organizaciones de Pueblos Indígenas (Etapa preparatoria).

c. Validación

Esta fase representa la devolución a la ciudadanía de documentos preliminares formulados a partir de la retroalimentación generada por la fase de ampliación de la consulta. También la revisión de la coherencia de los documentos, verificación de cumplimiento de los requisitos de MIDEPLAN en el caso de la Política, y de las normas del Departamento Técnico de la Asamblea Legislativa, en el caso de la Ley.

Se realizaron diez Talleres Regionales en: Guanacaste, Puntarenas, Cartago, Zona Norte, San Ramón, Pérez Zeledón, Heredia, Siquirres, dos Talleres con personas afrodescendientes y diez talleres intersectoriales en la Gran Área Metropolitana (GAM), así como un foro con expertos internacionales, para un total de 450 personas participantes (Ministerio de Cultura, 2013).

Como parte del proceso de validación se realizaron dos foros de reflexión, llamados: “Políticas Culturales Locales” y “¿Por qué una Ley y una Política sobre derechos culturales?”, con la Participación de diferentes promotores, gestores culturales costarricenses y de invitados Internacionales especializados en políticas culturales (Celio Turino –Brasil-, ex secretario de Cultura; George Yúdice -Estados Unidos-, investigador internacional). Con el fin de generar espacios públicos de debate e incentivar la discusión en torno al tema cultural.

d. Presentación de documentos finales

Esta fase significó la culminación de todo el proceso de formulación de la PNDC y la LGDC. Es importante resaltar la labor coordinadora de la Comisión durante todo el proceso, así como la revisión y aprobación final de los documentos.

La política fue aprobada el 17 de diciembre del 2013, mediante Decreto Ejecutivo No. 38120-C, publicada en el diario oficial La Gaceta No.6, del 9 de enero del 2014 y el proyecto de Ley General de Derechos Culturales: Publicado en La Gaceta No. 63 del 31 de marzo del 2014.¹⁰

¹⁰ Disponible en: <http://politica.cultura.cr/wp-content/uploads/2012/02/Polii%CC%80tica-Nacional-de-Derechos-Culturales-2013-2024-Word.pdf>

CAPÍTULO 4: CONVOCATORIA EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN

En este capítulo se expondrá la manera en la que se realizó la convocatoria ciudadana (organizaciones sociales y personas) para el proceso de formulación de la propuesta de Política y Proyecto de Ley de Derechos Culturales.

Es de gran necesario para comprender la visión institucional -en este caso concreto- de la participación ciudadana a través de su promoción en el proceso de formulación de política pública. Lo anterior permite también aproximarse al funcionamiento orgánico de la institución y conocer cómo lleva a cabo, en general, sus actividades y proyectos. También significa un primer acercamiento a las organizaciones y personas participantes o actores del proceso de formulación de la política.

El capítulo está dividido en dos partes: la primera comprende el proceso de convocatoria llevado a cabo en la etapa de reconocimiento y la segunda, al proceso de convocatoria de la etapa de reafirmación.

a. Convocatoria de actores en la etapa de Reconocimiento

Según el cartel de licitación, las empresas oferentes debían presentar una propuesta metodológica y de ejecución para la realización de las consultas necesarias. Como ya se ha mencionado anteriormente, la empresa Culturas y Desarrollo en Centroamérica (CUDECA) ganó el cartel de licitación y para noviembre del 2011 presentó su propuesta de trabajo llamada “Documento de diseño metodológico de una estrategia de consulta nacional para la construcción de una Política Nacional de Cultura que incorpore recomendaciones para la elaboración de un Plan de Acción”, en el cual se establecen los lineamientos sobre qué consultar, a quiénes, dónde y cómo.

Los temas consultados durante esta etapa eran cinco componentes, que surgieron a raíz de los diagnósticos realizados hasta ese momento. Dichos componentes reflejaban las necesidades y áreas temáticas en las cuales se debían obtener insumos para formular la política y la ley.

Estos componentes tuvieron metodologías específicas de participación, así como zonas geográficas de convocatoria llevadas a cabo entre noviembre 2011 y abril 2012. Los componentes eran los siguientes:

- Componente I: ciudadanías culturales.
- Componente II: contextos e identidades culturales.
- Componente III: promoción y protección de las expresiones culturales.
- Componente IV: hacia una gestión cultural estratégica.
- Componente V: procesos de reforma normativa e institucional.

Cabe destacar que el V componente fue un tema incluido de manera transversal a lo largo de toda esta primera etapa. Para la obtención de insumos de estos componentes, desde el inicio el MCJ tuvo a su cargo la facilitación de los espacios para llevar a cabo las consultas y las listas de “nombres de las personas que en razón de su experticia y conocimientos, se recomendaba convocar a estos espacios consultivos” (Ministerio de Cultura y Juventud, p.15). Por lo tanto, era responsabilidad de CUDECA convocar a las personas de la manera más conveniente (vía telefónica o electrónica), inclusive si los actores no formaban parte de la lista original que dio el MCJ. También, se complementó la convocatoria hecha por parte de CUDECA con una convocatoria pública que se realizó a través de las redes sociales del MCJ, la emisión de comunicados de prensa y la colocación de la información en el sitio web <http://politica.cultura.cr/1>. Las listas de contactos fueron alimentadas por la Dirección de Cultura (DC) y el Consejo Nacional de la Persona Joven (CPJ), entre otros.

Para los componentes I y II se realizaron cinco giras a nivel nacional, con el propósito de abarcar la mayor cantidad de población interesada, que incluían las zonas de: Caribe y Turrialba, Zona Norte y San Ramón, Zona Sur y Pacífico Central, Guanacaste y Cabeceras de Provincia (San José, Heredia y Cartago).

Cuadro No.1. Cantidad de actividades en los Componentes I y II por tipo y por zona

<i>Tipo actividad</i>	<i>Zona</i>					Total por actividad
	<i>Caribe y Turrialba</i>	<i>Zona Norte y San Ramón</i>	<i>Zona Sur y Pacífico Central</i>	<i>Guanacaste</i>	<i>Cabeceras de Provincia</i>	
<i>Conversatorios</i>	7	5	8	4	11	35
<i>Talleres</i>	3	2	0	0	2	7
<i>Entrevistas</i>	1	1	0	2	1	5
<i>Total por zonas</i>	11	8	8	6	14	49

Fuente: CUDECA, Informe de Sistematización 2012, p.16.

Cuadro No.2. Cantidad de participantes por zona y género

<i>Participantes</i>	<i>Zona</i>					Total por género
	<i>Caribe y Turrialba</i>	<i>Zona Norte y San Ramón</i>	<i>Zona Sur y Pacífico Central</i>	<i>Guanacaste</i>	<i>Cabeceras de Provincia</i>	
<i>Mujeres</i>	36	26	26	18	45	151
<i>Hombres</i>	37	33	42	17	45	174
<i>Total por zona</i>	73	59	68	35	90	325

Fuente: CUDECA, Informe de Sistematización 2012, pp. 16-17.

Para el componente III, que comprendía los temas sobre promoción y protección de las expresiones culturales, se realizaron dos Seminarios-taller que contaron con la participación de 32 y 25 personas respectivamente, para un total de 57 asistentes de áreas como las artes

visuales, escénicas y musicales, así como las economías creativas, artes literarias y audiovisuales, patrimonio arqueológico, arquitectónico e intangible.

Para el componente IV se realizaron cinco encuentros intersectoriales, con el fin de crear alianzas estratégicas junto a los sectores público, municipal, independiente, privado y a las universidades. El total fue de cinco encuentros intersectoriales realizados, un seminario-taller con funcionarios del MCJ y órganos desconcentrados, más quince entrevistas a informantes clave, para un total de 134 participantes.

Mediante la supervisión realizada por la Comisión se evidenció que la participación ciudadana se encontraba por debajo de las expectativas, por lo que se buscó reforzar y mejorar el trabajo de convocatoria. Específicamente, la Comisión señaló que CUDECA convocaba a las personas con poca antelación.

Frente a estos problemas, la Comisión mantuvo comunicaciones con sus contrapartes de CUDECA para resolver y subsanar los mismos. Ante las limitaciones detectadas en la convocatoria para las actividades del I componente, la Comisión decidió apoyar las convocatorias del II y del III componente, mediante el envío de invitaciones por correo electrónico y llamadas telefónicas.

Ante los problemas señalados por la Comisión correspondientes a la convocatoria de las actividades para el I y II componente, el equipo asesor CUDECA, en el “Informe de Sistematización” que presentó al final de su labor, señaló que:

- “El Ministerio de Cultura, en lugar de facilitar los contactos con sus funcionarios en el nivel local para que CUDECA proceda a llamarlos, proporcionó listados regionales

con datos de contacto de personas relacionadas de algún modo al ámbito cultural.” (CUDECA, p.22).

- “Debido al poco tiempo que existió entre las convocatorias y la realización de las actividades correspondientes a los componentes I y II, el Ministerio de Cultura no generó cartas de presentación de CUDECA y convocatoria de los participantes, firmadas por alguna de las máximas autoridades.” (CUDECA, p. 22)
- “Los participantes fueron contactados telefónicamente por CUDECA” (CUDECA, p. 22)

Para el componente III señalan:

- “El Ministerio de Cultura facilitó los contactos con los participantes previstos y CUDECA procedió a convocarlos de manera telefónica” (CUDECA, p.56).
- “El MCJ, en coordinación con CUDECA, definió la locación para la realización de los encuentros.” (CUDECA, p. 56).
- “Debido al poco tiempo disponible, el Ministerio no generó las cartas presentando a CUDECA y convocando a los participantes, firmadas por alguna de las máximas autoridades.” (CUDECA, p. 56).

Respecto al componente IV, CUDECA:

“...valora de forma positiva, ya que según lo propuesto inicialmente en el plan de trabajo, en cuanto a la convocatoria: al tratarse de sectores formales y no formales, el Ministerio de Cultura y Juventud trabajó junto con CUDECA en la convocatoria, primero por medio de una invitación personalizada enviada en su mayoría por el MCJ, y CUDECA realizando las llamadas correspondientes a confirmación de las personas invitadas y de llevar el control de las/os confirmados. Así mismo, de parte del Ministerio se realizó la reservación del Museo Histórico Rafael Ángel Calderón

Guardia y del Salón de Ensayos de la Compañía Nacional de Teatro, para la realización de todos los eventos y envió cartas firmadas por las máximas autoridades del Ministerio, cuando fue pertinente hacerlo.” (CUDECA, p.79)

En esta primera Etapa de Reconocimiento, los procesos de convocatoria, así como de construcción y formulación de los documentos, fueron llevados a cabo de manera distinta, siempre bajo la supervisión y guía de la Comisión, pero los equipos facilitadores fueron diferentes tanto para la Política como para la Ley.

En el caso de la Ley, para la fase de diagnóstico, se realizaron once talleres de consulta con grupos de interés, que se llevaron a cabo los días 26, 27, 29 y 30 de setiembre y 3, 4, 7, 10, 11 y 13 de octubre del 2011. Los mismos contaron con la participación de cincuenta representantes de diversas instituciones del poder ejecutivo, del Sector Cultura, de los gobiernos locales y de organizaciones de la sociedad civil.

En el mes de marzo del 2012 se realizaron diez mesas de consulta para la presentación del primer borrador de Ley, que contaron con la participación de un total de 85 personas. La convocatoria a estas mesas de trabajo se realizó en febrero del 2012 convocando directamente a las personas que habían participado en los talleres de consulta realizados en el año 2011, así como a otras personas claves que no pudieron participar en esa ocasión. Esta convocatoria se realizó mediante el envío de invitaciones electrónicas desde la cuenta politicalycultura@mcj.go.cr, y fue reforzada con la realización de llamadas telefónicas. Adicionalmente, se enviaron comunicados de prensa a través de los canales de difusión habitual del MCJ, del boletín de la PNC y de la LGC, y se publicó la información en el sitio www.politica.cultura.cr.

b. Convocatoria de actores en la etapa de Reafirmación

Según el cartel de licitación, las empresas oferentes debían presentar una propuesta metodológica y de ejecución para la realización de la ampliación de la consulta y la

validación de la Política Nacional de Cultura y de la Ley General de Cultura, su ejecución y la elaboración de los documentos finales de la Política Nacional de Cultura, incluyendo las recomendaciones para el Plan de Acción, así como la Ley General de Cultura, incluyendo las recomendaciones para el Reglamento a la Ley.

En esta etapa se buscó que los procesos de ampliación de la consulta y la validación de la Política como de la Ley se realizaran de manera simultánea. Por tal razón no hubo diferencias en las metodologías o tiempos de convocatoria.

Como ya se ha mencionado, la empresa Centro de Acción Pro Derechos Humanos (CAPDH) ganó el cartel de licitación 2012la-000445-749000 “Contratación de los servicios de consultoría para el diseño y ejecución de ampliación de la consulta y de la validación de la política nacional de cultura y de la ley general de cultura” y para noviembre del 2012 presentó su “Plan de acción y propuesta metodológica para el proceso participativo de construcción de la Política Nacional de Cultura y la Ley General de Cultura.” en el cual expuso los principios orientadores del proceso, así como la estrategia de ejecución y metodológica.

En esta etapa se extendió el proceso de consulta ciudadana mediante las fases de la ampliación de la consulta y validación, ya que estas dos fases concentran los espacios participativos. Como se ha mencionado, esta etapa es el resultado de las críticas y retroalimentaciones dadas sobre la Etapa de Reconocimiento en los apartados de convocatoria y metodología participativa, por lo que esta etapa plantea una revisión y mejora de los procesos por venir.

La convocatoria debía

“poner especial énfasis en la participación de actores claves del sector cultural gubernamental y no gubernamental que no pudieron participar en la Consulta ya realizada, así como de otros sectores gubernamentales y poblacionales, considerando

la diversidad cultural de actores e instancias que intervienen en el campo cultural a escala nacional, lo que comprende diferencias de orden étnico, cultural, social, etéreo, profesional y geográfico, entre otras”. (Ministerio de Cultura y Juventud, p.23)

No obstante, para esta etapa se asume que existía una base sólida con la cual se podía trabajar y basar el nuevo proceso que, además, subrayaba la necesidad de no realizar un proceso masivo, sino enfatizar la calidad del mismo, y tomar en cuenta a personas o entidades que expresaron interés en participar o que se quejaron por no haber sido tomadas en cuenta hasta ese momento.

Finalmente, la convocatoria se hizo mediante (Centro de Acción Pro Derechos Humanos, 2012, p.6):

- Una carta inicial enviada en diciembre del 2011.
- Una segunda carta de invitación por medios electrónicos estipulando el tema, importancia, fecha, lugar y hora de la realización de los talleres y grupos focales, con una motivación del Ministro de Cultura y Juventud.
- Confirmación, mediante vía telefónica, de la asistencia de las personas invitadas a los talleres y grupos focales.
- En algunos casos se enviaron cartas a instituciones para obtener el permiso para que funcionarios/as pudieran asistir a la actividad.
- En ciertos talleres el Equipo Consultor Especializado realizó llamadas personalizadas para asegurar la asistencia de personas clave. El siguiente cuadro resume las actividades realizadas durante la fase de ampliación de la consulta.

Cuadro No. 3. Actividades realizadas

<i>Actividad</i>	<i>Número</i>	<i>Asistencia</i>
<i>Talleres</i>	9	182
<i>Grupos Focales</i>	7	73
<i>Entrevistas</i>	17	17
<i>Mesa de Trabajo</i>	1	7
<i>Total</i>	34	279

Fuente: elaboración propia con base en el Informe de la sistematización de la segunda parte del proceso de ampliación de la consulta, CAPDH, p. 8.

Para la fase de validación se realizaron talleres participativos, multisectoriales y regionales, con población relacionada, directa o indirectamente, con el campo cultural. También se habilitó un proceso de validación a la población en general por medio del sitio web www.politica.cultura.cr, y se realizaron entrevistas individuales a un grupo de informantes clave.

A las personas participantes se les enviaron los documentos-borrador de la PNDC y LGDC por adelantado, para que pudieran estudiarlos previo al taller. En esta fase se realizaron veinte talleres multisectoriales, diez en el GAM y diez en las diferentes regiones del país, específicamente en Zona Sur, Heredia, Alajuela, Guanacaste, Pacífico Central, Cartago y Zona Atlántica. Una vez concluida la fase de validación, se sistematizaron e incorporaron las observaciones recibidas, para dar paso a la entrega de los documentos finales de LGDC y PNDC.

Se observa una mejora significativa en el proceso de convocatoria ciudadana y resulta interesante el hecho que es la misma convocatoria tanto para la formulación de la PNDC como para la LGDC, ya que el proceso en la etapa de Reafirmación se lleva a cabo como uno solo. Generando una mayor coherencia en los documentos y facilitando la participación ciudadana.

CAPITULO 5: LOS ACTORES Y SU PARTICIPACION EN LA FORMULACIÓN DE POLITICA PÚBLICA

En este capítulo se expondrán los principales actores que participaron en el proceso de formulación de la PNDC y la LGDC, sus facilitadores y aquellos que solicitaron una mayor cuota de participación o hicieron críticas al proceso. Además, se expondrá la metodología utilizada para los procesos participativos y la obtención de insumos.

El capítulo presenta los actores y las metodologías utilizadas diferenciadas según la Etapa en la cual fueron participes. Por lo tanto, el capítulo quinto y su organización responde de igual manera a las tres etapas del proceso de formulación de la propuesta de PNDC y LGDC, las cuales son: Reconocimiento, Reorganización y Reafirmación.

Etapa de Reconocimiento

Se entiende como actores facilitadores a la Comisión y a CUDECA en tanto que son los dos equipos de trabajo que guían el proceso de formulación de la PNDC y LGDC.

Tabla No. 7. Integrantes de la Comisión para la formulación de la Política Nacional de Derechos Culturales y la Ley General de Derechos Culturales 2010-2012

<i>Integrante</i>	<i>Perfil</i>
<i>María José Monge Picado</i>	Asesora del Viceministro de Cultura/Coordinadora de la Comisión, 2010-2012
<i>Giancarlo Protti</i>	Director del Teatro Popular Melico Salazar 2010-2012
<i>Ileana González</i>	Oficial Mayor. Directora Ejecutiva del MCJ. Viceministra administrativa.

<i>Fiorella Miranda</i>	Asesora del Despacho encargada de asuntos legislativos del MCJ.
<i>Catalina Calvo</i>	Directora de Cultura. MCJ 2010-2012.
<i>Isabel Padilla</i>	Jefa de la Secretaría de Planificación. MCJ.
<i>Sheila Rosales</i>	Subjefa de la Secretaría de Planificación.
<i>Sylvia Mora</i>	Analista de la Secretaría de Planificación. MCJ.
<i>Yamileth Campos</i>	Subjefa de la Asesoría Legal. MCJ.
<i>Jorge Segura</i>	Investigador del Consejo de la Persona Joven.
<i>Karina Mora</i>	Asistente de la Directora de Cultura. 2010-2012. MCJ.
<i>Sergio Masís</i>	Asesor legal Externo 2010-2012. MCJ.

Fuente: Elaboración propia con base en las minutas de la comisión entre los años 2011 y 2012.

Como se ha mencionado, el trabajo de la Comisión fue el punto de inicio para la elaboración de la Política y la Ley. Como se puede observar en la tabla anterior, en esta primera etapa estuvo conformada por diferentes personas del MCJ y sus programas adjuntos, lo que le daba una visión amplia del quehacer cultural. En la tabla se muestra que estaba conformada por personas de alto nivel en el ministerio, asesores de despacho, dirección de Cultura, Planificación y Legal del MCJ; además contó con la participación del director de Teatro Melico Salazar y de un representante del Consejo de la Persona Joven.

Esto denota un interés institucional por amalgamar diferentes visiones para llevar a cabo un proyecto a largo plazo de gran pertinencia a nivel nacional. No obstante, no existe participación directa dentro de la comisión de algún representante de los más de diez programas adjuntos del MCJ, con el motivo de que la forma requerida de la política estuviera acorde con los lineamientos que exige el MIDEPLAN. Cabe destacar la inclusión y el trabajo de acompañamiento que realizaron el señor Roberto Morales y la señora María Elena Castro del Área de Análisis de Desarrollo de MIDEPLAN.

El fin de la Comisión era de formular y presentar a las debidas autoridades los documentos de la PNDC y la LGDC. Los funcionarios que integraron la Comisión trabajaban este proyecto como recargo a sus funciones diarias, por lo que ninguno de ellos tenía la capacidad ni el tiempo para llevar a cabo un proceso de tal envergadura. Además, el MCJ no contaba con alguna dependencia responsable de los procesos de formulación de políticas culturales. Es por esto que la Comisión decidió que la realización de este proceso debía ser facilitada por un equipo externo. Es en este punto donde encontramos a CUDECA. Este equipo asesor tenía la tarea de facilitar el proceso de convocatoria y además formular y redactar los documentos finales.

A continuación, se presenta una tabla con los integrantes del equipo.

Tabla No. 8. Integrantes del equipo de trabajo de Culturas y desarrollo en Centroamérica (CUDECA)

<i>Integrante</i>	<i>Perfil</i>
<i>Jaime Valverde</i>	Coordinador y Director. Sociólogo, profesor universitario y consultor.
<i>Hernán Alvarado</i>	Coordinador Técnico. Sociólogo, profesor universitario y consultor internacional.
<i>Mauricio González</i>	Coordinador Técnico.
<i>Ivonne Valderrama</i>	Equipo de apoyo.
<i>Luciana Peri</i>	Equipo de apoyo. Relacionista internacional y experta en Derechos Humanos.
<i>Verónica González</i>	Equipo de apoyo.

Fuente: Elaboración propia con base en las minutas de la comisión entre los años 2011 y 2012.

Cabe destacar que CUDECA no fue el único equipo asesor que participó en la licitación. El equipo de trabajo presentó una propuesta metodológica, la cual fue aprobada por la Comisión, lo que denota una satisfacción respecto a la metodología a utilizar en el proceso consultivo.

Por tal razón es que los problemas suscitados se dieron en el transcurso de la ejecución de la metodología propuesta, los mismos mencionados anteriormente.

La metodología utilizada para obtener insumos fue igual tanto para la ley como para la política, y se explica a continuación.

- **Conversatorios:** se realizaron de manera relajada, dándole el protagonismo principal a los participantes. El equipo asesor los desarrolló en cuatro “momentos metodológicos”. En primer lugar, el facilitador presentaba a los participantes centrándose en la identidad y el contexto de cada uno. Luego, el facilitador introducía los antecedentes, el proceso, sus propósitos y principios y dejó un espacio para que los participantes opinaran al respecto. Seguidamente, se hacía una síntesis y se presentaban los temas de los Componentes I y II, discutiendo cada uno de ellos mediante preguntas adaptadas a las personas presentes, dando espacios de tiempo prudentes para apreciar las intervenciones e intercalando cada tema en la misma conversación para evitar interrumpir el ritmo de diálogo. Finalmente, se hacía un breve cierre, sin llegar a conclusiones ni emitir opiniones personales, solamente “sistematizando” las ideas consideradas más relevantes y agradeciendo la participación de todos.
- **Talleres:** se convocaron a personas pertenecientes a tres generaciones: adolescentes, jóvenes y adultos mayores, y fueron desarrollados en cinco “momentos metodológicos”. Primero, una presentación de los participantes utilizando la dinámica “Iguales y diferentes”. En segundo lugar, el facilitador explicó los antecedentes, el proceso, sus propósitos y principios, y dejó un espacio para comentarios. En el tercer momento, se dividió a los participantes por grupos de edad, y se les proporcionaron preguntas y frases para que fueran respondidas e interpretadas de manera creativa ante los presentes. En el cuarto momento los participantes fueron divididos en grupos intergeneracionales, siendo el objetivo de este espacio el que los

diferentes grupos propusieran recomendaciones al Ministerio de Cultura y Juventud. En el último momento, se hizo una síntesis de lo discutido.

- Entrevistas: fueron realizadas a personas individuales consideradas informantes claves, utilizando como guía de preguntas la misma que en los conversatorios, para luego poder contrastar las respuestas de ambos tipos de actividades.
- Seminarios-talleres: reunieron a los sectores cultura, líderes del sector cultural independiente y representantes del sector privado; se desarrollaron en cinco “momentos metodológicos”. Primero, una presentación de los participantes mediante dinámicas sencillas y lúdicas. El segundo momento consistió en la introducción del tema de la Política explicando los antecedentes, el proceso, sus propósitos y principios, así como los resultados del trabajo de campo para los componentes I y II. El tercer momento consistió en un espacio de diálogo, en el que cada participante tuvo la posibilidad de expresar su posición respecto a la Política. El siguiente momento desarrolló el trabajo grupal, donde cada sector expresaría tres grandes recomendaciones, y luego estaría abierto un espacio de preguntas y comentarios. El quinto momento fue hacer una síntesis de lo discutido.

En principio, la metodología propuesta parece ser la correcta. Sin embargo, su puesta en práctica genera problemas. Como se ha mencionado, hubo críticas por parte de la Comisión sobre la cantidad de personas asistentes a las actividades, por lo que el equipo asesor respondió con la observación de que la convocatoria se realizó con muy poco tiempo de antelación y las listas de contactos facilitadas no eran las más apropiadas. Es en esta parte donde ingresó la clasificación de participación. Los grupos que utilizaron los espacios habilitados para la participación ciudadana y los que reclamaron una cuota de participación mayor o le realizaron críticas al proceso. Se puede mencionar personas específicas como: la señora Fresia Camacho y el señor Pedro Sebastián del Movimiento Cultura Viva Comunitaria, la señora Sylvie Durán, del Proyecto Sector Cultura e Integración (SCI), el

señor Rubén Pagura, el señor Esteban Monge, el señor Javier Monge y la señora Vicky Montero. Estas personas se comunicaron directamente con miembros de la Comisión para expresar su disconformidad con el trabajo realizado, y también consideraban deficitaria la cuota de participación de algunos actores en el proceso.

Algunos grupos que manifestaron su interés en participar en el proceso fueron el Colegio de Arquitectos de Costa Rica, la Escuela de Bibliotecología de la UCR, PROLEDI (grupo que lucha por el derecho a la comunicación,) artistas, músicos, grupos literarios, artistas plásticos, artesanos, pero esencialmente, el panorama más complejo era el universo de las culturas indígenas.

Algunos dirigentes de los pueblos indígenas expresaron que no era válido ese proceso porque no lo habían hecho en concordancia con el convenio 169 de la OIT, y amenazaban con deslegitimar el proceso y cualquier documento resultante si no se llevaba a cabo de la manera adecuada, la cual el gobierno costarricense se había comprometido a realizar cuando ratificó el convenio.

Los demás, los grupos mencionados querían ver sus intereses reflejados directamente en los documentos. Es por esto que todos ellos le llamaron la atención al Ministerio, directamente mediante la Comisión que es la encargada de llevar a cabo el proceso. En el caso de las agrupaciones de artesanos, la mayor molestia era la invisibilización en algunos casos y/o degradación de su trabajo, el cual por muchos años no ha sido contemplado como arte y se ha despreciado respecto a lo que se conoce como bellas artes.

En el caso del Colegio de Arquitectos de Costa Rica, al igual que los otros grupos que externaron sus preocupaciones, llama la atención ver que su quehacer se encuentra enmarcado dentro de los temas culturales por lo que consideran necesaria su participación en

el proceso para poder ver reflejadas sus necesidades y visiones. El caso específico de la arquitectura obedece a un tema cultural de su entorno, y no simplemente a construir edificios desligados de lo que los rodea.

En el caso de la Escuela de Bibliotecología de la UCR externaron que, desde su visión, una política de información debía estar dentro de una política de cultura, por lo que reclamaban un espacio de participación.

En general, las críticas seguían el patrón de la falta de coherencia temática para convocar a los asistentes, el mal manejo de los grupos de trabajo y un mal manejo de la convocatoria. Los vacíos y deficiencias giraron en torno a temas de logística, metodologías de participación y los documentos y resultados esperados por la Comisión. Es en este punto que en el seno de la Comisión se tomó la decisión de acoger la demanda de los pueblos indígenas sobre la utilización del Convenio 169 de la OIT para realizar consultas. Este proceso es realizado bajo la observancia de dicho convenio e inicia un proceso paralelo de consulta específicamente indígena bajo una metodología específica y condiciones particulares. Es por tal razón es que el proceso consultivo como tal no se estudió dentro de esta sistematización, ya que se creyó conveniente la separación de estos dos procesos, tomando en cuenta que así también fue como se realizaron y así quedaron en el documento final de la PNDC y la LGDC, como capítulos separados.

Etapas de Reafirmación

El equipo de trabajo, ganador del cartel de licitación para la ampliación de la consulta, cuenta con una amplia experiencia en procesos de formulación de políticas públicas, metodologías participativas y Derechos Humanos. Es este equipo asesor el que continúa con el trabajo de formulación de la PNDC y la LGDC, y además, se encarga paralelamente de la consulta a los pueblos indígenas.

Tabla No.9. Integrantes del equipo de trabajo del Centro de Acción Pro Derechos Humanos (CAPDH)

Integrante Perfil

<i>Carmen Lía Meoño</i>	Coordinadora.
<i>Gonzalo Elizondo</i>	Especialista en Legislación.
<i>José Manuel Valverde</i>	Especialista en Políticas Públicas.
<i>Ana María Trejos</i>	Especialista en Metodologías Participativas.
<i>Irene Aguilar</i>	Especialista en Legislación.
<i>Geyner Blanco</i>	Especialista en Consulta Indígena.
<i>Carolina Rodríguez</i>	Equipo de apoyo.
<i>Claudia López</i>	Equipo de apoyo.
<i>Paola Casafont</i>	Equipo de apoyo.
<i>Adriana Segura</i>	Equipo de apoyo.
<i>Milagro Carvajal</i>	Equipo de apoyo.
<i>Jorge Corrales</i>	Equipo de apoyo.
<i>Sally Molina</i>	Equipo de apoyo.

Fuente: Informe final de gestión, Protti (2014), p. 26.

Hay que reconocer que en la segunda etapa del proceso la Comisión tomó la decisión de extender el proceso participativo; además, supo negociar con los grupos y personas que estuvieron en desacuerdo desde la primera etapa. Un ejemplo claro de esto es la creación del GRAM, en el cual se buscó el apoyo de profesionales relacionados con el quehacer cultural para que acompañaran y asesoraran el proceso en sí, a la Comisión y al nuevo equipo de trabajo asesor (CAPDH). A continuación se presentan los miembros del GRAM.

Tabla No.10. Integrantes del equipo de trabajo del Grupo de Apoyo Multidisciplinario (GRAM)

Integrante Perfil

Esteban Monge	Legislación Cultural GRAM.
Alejandra Hernández	Economía de la Cultura GRAM.
Vania Solano	Academia Universitaria GRAM. Antropóloga, docente y asesora de proyectos.
Manuel Ledezma	Cultura Viva Comunitaria GRAM.
Sylvie Durán	Gestión Cultural GRAM. Gestora cultural y docente.
Imre Petry	Gobiernos Locales GRAM. Economista y director de proyectos.
Vivian Hütt	Empresa Cultural Privada GRAM. Asesora de mercadeo y bienes raíces.

Fuente: Elaboración propia con base en las minutas de la comisión entre los años 2011 y 2012.

No es coincidencia que integraran el GRAM varias de las personas que señalaron debilidades profundas del proceso, entre ellas podemos citar a Esteban Monge y Sylvie Durán. Además se incorporó a Fresia Camacho como asesora de la cartera de cultura y juventud.

En esta etapa la mayoría de los errores señalados anteriormente se corrigieron, dando paso a un proceso participativo de mayor rigurosidad metodológica, a nivel de convocatoria, ejecución e incorporación de insumos a los documentos preliminares. Sin embargo, dicha

etapa no quedó sin críticas de personas insatisfechas con el nuevo esfuerzo realizado. No obstante, no significaron una amenaza para el nuevo proceso.

Sí se consideraron las objeciones de grupos afrodescendientes, los cuales reclamaban un proceso igual de meticuloso y separado como el de los pueblos indígenas. Pero la Comisión logró negociar de buena manera y les hizo ver que no era factible realizar un proceso de tal magnitud, pero que sí se podía trabajar un poco más a fondo específicamente con ellos. No era viable para el MCJ, tanto económicamente ni en términos de tiempo realizar una consulta como la realizada a los pueblos indígenas. Económicamente hablando el presupuesto ya estaba establecido y no hubiera alcanzado realizar otra consulta aparte¹¹. En términos de tiempo, el MCJ ya estaba con cronogramas establecidos, al límite del tiempo y en algunos casos atrasados. Además, ya se tenía un compromiso con la ciudadanía al menos al término del periodo de gestión 2010-2014, por lo que una consulta adicional para pueblos afrodescendientes hubiera prolongado la finalización del proceso completo. Por análisis de la Comisión, los pueblos afrodescendientes costarricenses en la teoría no calificaban para realizar una consulta, como lo ordena el Convenio 169 de la OIT.

Una de las principales críticas de los representantes afrodescendientes iba más en la dirección de corregir un problema histórico, y no tanto en el proceso ni consecuentemente con los documentos resultantes. Se referían específicamente a que constitucionalmente han sido invisibilizados, al no reconocer que Costa Rica es un país multilingüístico, multiétnico y pluricultural. Por lo tanto en la PNDC y la LGDC se estipula que se trabajará en la reforma constitucional para que se reconozca.

En esta etapa aparecen como miembros de la comisión:

¹¹ Para los efectos de esta investigación, el tema económico y presupuestario se sale de los intereses de estudio; por esto no se ahonda en este tema.

Tabla No.11. Actores institucionales participantes del proceso

Participantes	Perfil
Giancarlo Protti Ramírez	Asesor del Ministro. Coordinador de la Comisión Política Nacional de Cultura/ Ley General de Cultura.
Liubov Ramírez Otto	Asistente General de la Comisión Política Nacional de Cultura / Ley General de Cultura.
Fernando González	Funcionario Centro de Patrimonio. Miembro de la Comisión Política Nacional de Cultura/ Ley General de Cultura.
Irene Morales Kött	Directora de la Dirección de Cultura, Viceministra de Juventud. Miembro de la Comisión Política Nacional de Cultura/ Ley General de Cultura.
Ileana González Álvarez	Viceministra administrativa. Comisión Política Nacional de Cultura/ Ley General de Cultura.
Yamileth Campos	Subjefe Asesoría Jurídica. Comisión Política Nacional de Cultura/ Ley General de Cultura.
Sheila Rosales Ortega	Subjefe Secretaria de Planificación. Comisión Política Nacional de Cultura/ Ley General de Cultura.

Silvia Mora Zamora

Secretaría de Planificación. Comisión
Política Nacional de Cultura/ Ley General
de Cultura

Jorge Segura Arias

Consejo de la Persona Joven. Comisión
Política Nacional de Cultura/ Ley General
de Cultura

Isabel Padilla

Jefa de asesoría de Planificación.
Comisión Política Nacional de Cultura/
Ley General de Cultura

Fuente: Elaboración propia con base en minutas de la Comisión.

CAPÍTULO 6: REFLEXIONES FINALES: CONCLUSIONES, ACIERTOS Y DESACIERTOS EN LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA Y REDACCIÓN DE PROYECTO DE LEY

Cualquier proceso de construcción de política pública tiene un nivel muy elevado de complejidad; requiere de cooperación y participación activa. La formulación de la PNDC y la LGDC no fue la excepción a esto. El proceso de formulación de ambos documentos se sustentó en el diálogo, que permitió generar las relaciones y las estrategias necesarias para lograr un resultado satisfactorio para la gran mayoría de los involucrados.

En Costa Rica, el ámbito cultural ha sufrido una serie de cambios y transformaciones que obligaron a llegar a documentos concretos para atender las necesidades de las distintas expresiones artísticas y patrimoniales. La PNDC y la LGDC fueron la respuesta a estas necesidades. Las políticas públicas nacen de las expresiones de la sociedad y deben buscar llenar un vacío para atender a la población. En este caso, la política y la ley son la respuesta para articular el sector cultura del país, que si bien posee asociaciones y grupos definidos, no está bajo el amparo de un marco normativo que regule y provea un punto de partida común para todos los actores que se ven relacionados con estos instrumentos. Además, los documentos finales incluyen una visión fundamental sobre el tema cultural y su legislación, la cual es observarlo desde la perspectiva de derechos humanos culturales, lo cual nos brinda otro paradigma diferente al cual se utilizaba en décadas pasadas.

Uno de los aciertos principales fue el aprovechamiento, por parte del Ministerio de Cultura y Juventud, de la coyuntura que permitió iniciar un proceso tan amplio y relevante para el sector cultural. En iniciativas anteriores, las autoridades gubernamentales no vieron necesaria la creación de una política pública nacional de cultura y en otros casos las coyunturas no permitían la creación ni aprobación de cualquier propuesta. Tampoco buscaron fortalecer el aspecto participativo e inclusivo de un proceso de formulación de política pública, pero desde

los niveles más altos del MCJ se dió un giro a esta tendencia para favorecer la apertura y la participación. El MCJ tomó la batuta, pues era su responsabilidad como ente rector del sector cultura, para liderar el proceso de formulación de la política y la ley, realizando una consulta sumamente amplia e intentando incluir a la mayor cantidad de actores.

Sin embargo, al ser Costa Rica un país multicultural, uno de los mayores retos fue tratar de atender a todas las poblaciones de manera equitativa. Los encargados de la convocatoria debieron brindar los insumos para darles una voz a poblaciones tan diversas entre sí como los representantes de la región afrocaribeña, los distintos grupos artísticos en sus distintas modalidades, grupos indígenas, grupos de artesanos, arquitectos, movimientos cantonales, académicos, entre otros.

Con respecto a los grupos indígenas, debe mencionarse que se requiere una sistematización por aparte, ya que el proceso en sí mismo es tan complejo y extenso como el estudiado en esta memoria. Si bien es cierto en la primera etapa se realizaron varios talleres con ciertas comunidades indígenas, los mismos no contaron con la rigurosidad metodológica adecuada. En por esta razón que se amplía el proceso de formulación de la política y la ley, pero también se descubre un panorama desconocido hasta el momento para la Comisión y el Ministerio en sí. Un proceso de consulta a pueblos indígenas debe imperativamente ser acorde con lo establecido en el Convenio 169 de la OIT. La consulta que resultó de la atención a esta población ha sido una de las más extensas y completas, por lo que puede ser considerado como uno de los principales aciertos en este proceso, y que además sienta un precedente a la hora de realizar consultas indígenas o en general de cualquier política pública que les concierna.

Como se vio en capítulos anteriores, el proceso estuvo marcado por una serie de problemas metodológicos y existía una tendencia, que a pesar de estar consciente de esto, su principal preocupación era terminar el proceso en el tiempo estipulado sin importar si los documentos

resultaban satisfactorios o no, sin atender a las críticas expresadas por varios grupos de interés. Tomando esto en consideración, el Sr. Ministro tomó la decisión acertada de no seguir adelante hasta no asegurarse que los vacíos metodológicos fueran resueltos y las críticas enfrentadas, apoyando la tendencia dentro de la Comisión que abogaba por la ampliación del proceso de consulta.

Los problemas metodológicos tenían varias causas, desde la inexperiencia por parte de la Comisión para guiar un proceso de tal magnitud, una coordinación que no satisfizo los requerimientos y necesidades del MCJ, la preparación de CUDECA, los plazos tan cortos para poder convocar a la ciudadanía y la escogencia de metodologías que no propiciaban una eficiente participación ciudadana, según señalan los mismos informes elaborados por la Comisión. Resultaba evidente que debían solucionarse para que el producto final cumpliera realmente con las expectativas tan altas que tenían el Gobierno y el sector cultural del país.

No obstante, si estuviéramos hablando de la formulación de una política pública, cualquiera que sea, en la cual no se hubiera contemplado la participación ciudadana como fuente principal de insumos para su elaboración, dichos problemas no hubieran tenido más repercusión, ya que en todo caso el documento resultante quedaría en manos de unos pocos intelectuales, tecnócratas o políticos que lo redactaran. Pero este no es el caso; se trata de un proceso que desde su inicio conceptualizó la participación como eje fundamental.

Se puede señalar que la primera etapa del proceso fue una experiencia de gran valor metodológico y práctico para los funcionarios y dirigentes del MCJ, ya que enfrentaron un problema que se encontraba en la agenda política buscando las soluciones posibles.

En esta etapa se presentaron problemas metodológicos que no se pudieron resolver en el momento y que a fin de cuentas deslegitimaron el proceso participativo, lo cual situó en una

disyuntiva al MCJ: seguir con el cronograma, validando y presentando ante la ciudadanía un documento final de Política y Ley, que para muchos no representaba sus intereses, o tomar en consideración todas las críticas y observaciones recibidas y tratar de solucionar los problemas señalados.

Ante esto, el Ministerio de Cultura y Juventud tomó la acertada decisión de ampliar la consulta y subsanar los fallos cometidos en la primera etapa, con lo cual, la tercera etapa del proceso estuvo guiada bajo una visión nueva y que además buscaba no cometer los mismos errores.

Por lo que otro de los principales aciertos de este proceso de formulación de política pública fue saber redireccionar y reorganizar los esfuerzos ya realizados hacia una dirección impulsada por la ciudadanía. De igual manera, el nivel de negociación que sostuvo la Comisión en esta tercera etapa del proceso, ya que logró incorporar todas las críticas y transformarlas en propuestas de trabajo, en conjunto con los sectores y grupos disconformes del proceso.

También, la comunicación y relación de trabajo con el CAPDH se vio mejorada en gran medida en comparación con CUDECA. Se nota que para la tercera fase la Comisión alcanzó un grado de experiencia y conocimientos sobre el deber ser de un proceso consultivo que dio como resultado la aprobación de la Política y de la entrada en la corriente legislativa de la Ley¹².

¹² A la fecha de 20/02/16 se encuentra en discusión en la Comisión de Ciencia y Tecnología y Educación. Consultado en: http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pqinas/Detalle%20Proyectos%20de%20Ley.aspx?Numero_Proyecto=19054

El cambio de título de los documentos por más simple que se vea o aunque no parezca importante, generó un gran cambio, aceptación del proceso y del fondo de los documentos. Ya que los títulos originales eran Política Nacional de Cultura y Ley General de Cultura, estos títulos generaban discusiones sobre la visión del MCJ respecto a su labor en el ámbito cultural y sobre la cultura. Se entendía que el MCJ gestionaría la cultura desde su propia perspectiva, o que se seguiría con el paradigma que la cultura son las bellas artes, también la idea de que en Costa Rica hay una sola cultura.

Por esta razón el cambio de título generó reacciones positivas ya que, al hablar de derechos culturales se abarcó el tema desde una perspectiva de derechos humanos, reconociendo la pluralidad y diversidad de culturas en Costa Rica. Un ejemplo claro de estos es el aporte de grupos afrodescendientes, poblaciones migrantes, pueblos indígenas, y de zonas rurales del país.

Lecciones aprendidas del proceso de convocatoria

Los procesos de convocatoria fueron llevados a cabo por equipos de trabajo externos al Ministerio de Cultura y Juventud, contratados mediante carteles de licitación. Gracias a la investigación se pudieron observar las diferentes deficiencias que existieron a la hora de convocar a la ciudadanía y a su vez, los problemas de coordinación y comunicación entre el MCJ y el equipo asesor contratado para la primera etapa. No obstante, la metodología de convocatoria y en general toda la propuesta metodológica presentada por el equipo CUDECA fue revisada por funcionarios/as del MCJ y la Comisión; por tal razón el plan propuesto era, en teoría, el ideal a poner en práctica. Los problemas se dieron a la hora de la implementación y, además, la capacidad de reacción tanto de la Comisión como del equipo asesor no fue la óptima para subsanar dichos problemas, mencionados anteriormente en la memoria. Para realizar la convocatoria el equipo asesor obtuvo del MCJ las listas de contactos necesarias; sin embargo un problema señalado por CUDECA fue que en lugar de facilitar los contactos con sus funcionarios a nivel local para que se procediera a llamarlos, se les proporcionó listados regionales con datos de contacto de personas relacionadas de algún modo con el ámbito cultural y, además, se contó con poco tiempo entre el momento de convocar a las

personas y realizar las actividades correspondientes. Otra dificultad que señaló CUDECA es que el MCJ no generó cartas de presentación de CUDECA, ni de convocatoria a los participantes, firmadas por alguna de las máximas autoridades. De tal manera, la convocatoria se realizó vía telefónica.

Por su parte, el Ministerio de Cultura y Juventud señaló que los listados proporcionados eran sumamente amplios y, sin embargo, se advirtió que la participación en las actividades realizadas en la primera Etapa se encontraba por debajo de las expectativas de la Comisión. Además, existieron falencias de orden metodológico que se señalaron y para cuya prevención solicitaron ampliar la cuota de participación en el diseño de los programas y de los diseños metodológicos de los espacios de consulta.

Hay que tomar en cuenta que para la etapa de Reconocimiento, ninguna funcionaria ni funcionario del MCJ contaba con exclusividad para trabajar en el proceso de elaboración de la PNDC y la LGDC; todos tenían su trabajo regular que realizar y este proceso era un recargo a sus funciones. Cualquiera que haya sido la razón de las deficiencias del proceso de convocatoria, sean las señaladas por CUDECA o por el MCJ, se puede aprender de todas ellas.

Un proceso de formulación de política pública debe planificarse de la mejor manera y mantener un cronograma de trabajo, así como lo realizó el MCJ. Sin embargo, cuando las posibilidades lo permitan, un proceso que sea tan fundamental y orgánico para cualquier institución debe llevarse a cabo por sus mismos funcionarios, ya que evitaría problemas de comunicación, de visión y de coherencia del proceso. También, la asignación de responsabilidades por el cumplimiento de tareas sería más fácil de identificar.

En este caso en particular, la capacidad del MCJ para llevar a cabo este proceso con sus propios funcionarios no era factible, por lo que realizó la licitación. Este hecho -la contratación de un equipo- no debería significar una dificultad en sí misma, ya que las personas contratadas son profesionales de muchísima experiencia en el campo de investigaciones sociales y formulación de políticas públicas.

Podemos aprender de este proceso, aunque para algunas personas sea evidente, que una convocatoria para un proceso tan amplio debe de realizarse con bastante tiempo de antelación, y la convocatoria en sí tiene que hacerse utilizando todos los medios disponibles vía telefónica y correo electrónico. La formalidad en ambas herramientas debe estar amparada y avalada por la institución correspondiente. En este caso lo que se pedía era una carta de presentación para el equipo asesor y una invitación firmada por alguna autoridad del MCJ. Además, se debe llevar un registro de las personas a convocar, quiénes confirmaron, quiénes no, a quiénes hay que volver a llamar y a quién se le hizo un recordatorio de la actividad.

La convocatoria, para cualquier proceso de formulación de política pública que contemple la participación ciudadana como base fundamental, debe llevarse a cabo con la mayor meticulosidad, orden y apoyo posible, ya que los insumos y los resultados dependen directamente de las personas que participen.

Para la etapa de Reafirmación, el MCJ y específicamente la Comisión, tenía a sus espaldas dos años de trabajo y lo realizado en la etapa de Reconocimiento sirvió para mejorar el nuevo proceso de convocatoria. El equipo asesor contratado para llevar a cabo esta etapa (CAPDH) designó una persona en específico para la realización logística de las actividades y por su parte, el MCJ designó exclusivamente al señor Giancarlo Protti como coordinador de la Comisión. A diferencia de la etapa pasada, el MCJ contaba con una persona trabajando a

tiempo completo, exclusivamente en la PNDC y la LGDC. Además, contaba con una persona encargada para el apoyo logístico de las actividades.

Resulta interesante también el hecho que los procesos de convocatoria y la realización de las actividades participativas para obtener insumos, en la etapa de reconocimiento se realizaron de manera diferenciada para la PNDC y la LGDC, el equipo asesor de esa etapa se encargaba de la PNDC y el consultor Sergio Masís del proceso de la LGDC. En dicha etapa, como se ha evidenciado en los capítulos anteriores el proceso de convocatoria así como la ejecución de la metodología participativa utilizada para la obtención de los insumos resultaron ineficientes.

Sin embargo en la etapa de Reafirmación se tomó la decisión de llevar a cabo el proceso de consulta ciudadana de manera conjunta, la convocatoria y realización de las actividades participativas para la obtención de insumos fue llevada a cabo por el equipo asesor contratado en ese momento, lo cual unificó el proceso pero de igual manera iba a dar como resultado dos documentos.

La unificación del proceso de convocatoria para la formulación de la PNDC y la LGDC fue un acierto significativo, con lo cual se le otorgó mayor coherencia y relación a los documentos. Se convocaba a las personas para que participaran en un proceso de consulta para dos documentos diferentes pero que debían ser formulados bajo una misma visión y misión. Que los contenidos se reflejaran en el documento de PNDC como en el de LGDC, para que entre ambos documentos pudieran acuerparse y generar una política pública que generara resultados.

En este caso en particular la realización de los procesos de convocatoria y consulta a la ciudadanía resultaron más exitosos cuando se realizaron simultáneamente, y no por separado, como establece la teoría.

Los actores y su participación: conclusiones y enseñanzas

Como se ha señalado anteriormente, esta sistematización analiza específicamente una de las fases del ciclo de las Políticas Públicas que propone el autor Charles O. Jones (1970) y que retoma Andre Roth (2002), concretamente la fase de Formulación de Soluciones.

Para llegar a esta fase del ciclo de las políticas públicas el MCJ identificó un problema, el vacío que significaba la falta de un Política Nacional que direccionara y cohesionara al sector Cultura de Costa Rica y, además, una Ley que la apoyara. Es por esta razón que da inicio el Proceso de formulación de la Política Nacional de Derechos Culturales y La Ley General de Derechos Culturales como la solución a este vacío.

En esta fase no solo actúa el Gobierno, representado por el MCJ, sino que intervienen una variedad y cantidad de actores relacionados e interesados en temas culturales, que quieren ser partícipes del proceso de formulación de soluciones y que, además, sus intereses sean tomados en cuenta y estén reflejados en los documentos de PNDC y LGDC.

Para el proceso estudiado se determinó que el modelo o tipología utilizada para la formulación de las decisiones (formulación de la PNDC y la LGDC) fue el Pragmático, el cual “pretende conciliar el saber técnico y los valores mediante el dialogo público entre expertos científicos, políticos y opinión pública con el fin de facilitar los procesos mutuos de aprendizaje y de empatía” (Habermas, 1986 en Roth, 2002, p.103).

Esto se refleja en la decisión de las autoridades del Ministerio y en específico del Ministro de turno, Manuel Obregón, en designar una comisión de funcionarias y funcionarios con conocimientos en políticas culturales y formulación de políticas públicas, para que elaboraran la PNDC y la LGDC.

Además, la participación ciudadana desde el inicio del proceso, fue la base fundamental para nutrir y orientar los contenidos de los documentos. Si bien es cierto, el proceso tuvo ciertas deficiencias y vacíos, no obstante, se buscó la manera de subsanar los errores cometidos. El control ciudadano fue de gran relevancia para el MCJ, ya que sin él el resultado del proceso no hubiera contado con la participación de grupos relevantes de la sociedad para el sector cultural, y en consecuencia no hubiera tenido la legitimidad suficiente para ser aprobado.

La participación de la ciudadanía se enmarcó en gran medida dentro los espacios que el MCJ brindó para expresarse y aportar opiniones. Sin embargo, estos espacios fueron insuficientes y en algunos casos no tuvieron la rigurosidad requerida para suministrar la información necesaria que contribuyera a la formulación de los documentos de política y ley.

Es por esto que las quejas, reclamos y advertencias de los diferentes grupos que se sintieron o fueron dejados de lado y en efecto no participaron en la primera etapa de Reconocimiento, fueron en gran medida un punto de quiebre para el MCJ y en especial para la Comisión, por lo que los llevó a la etapa de Reorganización, donde tomaron medidas respecto al camino a seguir y además empezaron a negociar con estos grupos. Con la creación del GRAM el MCJ pudo incluir en cierta medida la voz de diferentes sectores que reclamaban un espacio de participación o que alertaban deficiencias de fondo y de forma en los primeros documentos preliminares de la PNDC y la LGDC.

Los equipos asesores contratados respondían directamente a la falta de capacidad del MCJ para nombrar personal propio encargado exclusivamente de facilitar los procesos de participación ciudadana. Es por esta razón que el MCJ tuvo que crear los carteles de licitación respectivos, ganando en primera instancia CUDECA y posteriormente CAPDH, ambos ampliamente experimentados. No obstante, estos equipos fungieron como intermediarios entre la ciudadanía y el MCJ, creando ellos mismos la metodología de participación

recolectando los insumos, sistematizándolos y presentando finalmente documentos preliminares de PNDC y LGDC.

La participación ciudadana, como se ha mencionado, estuvo supeditada al marco normativo establecido por el MCJ. Como marco normativo se entiende los espacios creados y metodologías utilizadas para la participación ciudadana. Es dentro de este marco normativo en el cual todos los grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones internacionales, grupos de interés, participaron del proceso de formulación de la PNDC y la LGDC.

Como se ha determinado en capítulos anteriores, varios grupos de la sociedad manifestaron su disconformidad con el proceso llevado a cabo hasta el año 2012 y reclamaban su participación dentro del proceso. De ser así, la legitimidad de cualquier documento resultante de la consulta sería mínima. Ante los reclamos de estos grupos, el MCJ optó por la ampliación de la consulta, alargando así el proceso por al menos dos años más. Podría decirse que la participación de todos los grupos que reclamaron una voz fue igualmente institucionalizada. Esto quiere decir que su participación estuvo reglamentada y dispuesta por los parámetros del MCJ y según sus necesidades. Cabe destacar que también el MCJ promovió la participación de cualquier persona interesada en el tema cultural, independientemente de la pertenencia o identidad partidaria, religiosa, de clase social, género, preferencia sexual o edad, por lo que puede categorizarse también como una participación incluyente.

Consulta Indígena

Respecto a la consulta a los pueblos indígenas, se recomienda que se realice una investigación separada y específica, puesto que tanto en la PNDC existe un eje estratégico específico como en la LGDC existe un capítulo específico referente a los derechos culturales de los pueblos indígenas. Además, el proceso de consulta fue realizado de manera paralela, con un

cronograma y actividades diferenciadas, hasta con un presupuesto específico para pueblos indígenas.

El proceso de consulta se llevó a cabo acorde con lo estipulado en el convenio 169 de la OIT. El proceso para la obtención de insumos y la participación indígena logró abarcar los ocho pueblos indígenas que habitan el país (Cabécares, Bribris, Bruncas o Borucas, Teribes o Terrabas, Ngobegüe o Ngöbes, Huetares, Malekus y Chorotegas) y los 24 territorios que habitan. No obstante, la participación a lo largo de las etapas del proceso de consulta no fue del 100%, pero sí contó con la participación de la mayoría de los territorios.

Según Protti (2014), las etapas que contempló este proceso fueron:

1. Etapa Preparatoria: con el fin de diseñar el proceso de consulta y formular una serie de preguntas generadoras.
2. Etapa de Información Previa: entrega de documentación oficial y de materiales informativos por parte del MCJ, en cada uno de los 24 territorios indígenas.
3. Etapa de Pre-consulta: tuvo como propósito que, en cada territorio, las personas indígenas respondieran las preguntas generadoras y sostuvieran una discusión. Con estos insumos se elaboró un primer documento preliminar sobre el tema.
4. Etapa de Consulta: contempló la realización de talleres en los territorios indígenas, con la idea de discutir y validar el documento.

Y por último, se llevó a cabo un Foro Nacional de Derechos Culturales de los Pueblos Indígenas. Con el objetivo de analizar, discutir y validar la manera en que el eje y el capítulo específico sobre las culturas indígenas serían incorporados en la PNDC y la LGDC.

Cuadro. No. 4 Participación de los Pueblos Indígenas

ETAPA	FECHA	No. de TERRITORIOS ¹⁰	No. de PERSONAS
Preparatoria	de julio 2012 a marzo 2013	12	78
Información Previa	de abril a junio de 2013	24	255
Pre-consulta	de julio a octubre de 2013	20	706
Consulta	de noviembre a diciembre de 2013	19	874
Foro Nacional de Derechos Culturales de los Pueblos Indígenas	6 y 7 de diciembre del 2013	18	33
Total:			1946

Fuente: Protti, G. (2014) Informe Final de Gestión 2010-2014.

Cabe resaltar la amplitud de la consulta indígena realizada para el proceso de elaboración de la PNDC y la LGDC. Hasta este momento, no ha habido ninguna otra consulta gubernamental que haya abarcado los 24 territorios indígenas y que contara con tal número de participación y aprobación por parte de los pueblos indígenas.

Si bien es cierto, la iniciación y realización de este proceso particular es en gran medida promovido por ellos mismos, al haberse expresado en contra del proceso que había realizado el MCJ entre los años 2010-2012 en la etapa de Reconocimiento, el MCJ en la figura de la Comisión acepta y reconoce que el proceso no había sido lo suficientemente inclusivo ni equitativo para con ciertas poblaciones y grupos de interés.

Por esta razón es que se realiza este esfuerzo de abarcar la totalidad de los territorios indígenas para realizar, de la manera adecuada, lo acordado y ratificado por el Estado costarricense respecto a la defensa de los pueblos indígenas y grupos tribales en el Convenio 169 de la OIT.

FUENTES DE REFERENCIA

- Abarca, A., Alpízar, F.; Rojas, C. y Sibaja, G. (2012). *Técnicas Cualitativas de Investigación*. San José, Costa Rica: Editorial UCR.
- Barrenechea, M. Bonilla, J. González, E. Morgan, M. (2006). “‘A mí me pasa lo mismo que a usted’. Aprendizajes obtenidos en la sistematización de experiencias de promoción de la equidad de género.” En La Piragua, Revista Latinoamericana de educación y política. No. 23.
- Bickel, A. (2006). *La sistematización participativa para descubrir los sentidos y aprender de nuestras experiencias*. En La Piragua, Revista Latinoamericana de educación y política. No. 23.
- Carvajal, A. (2011). *Desarrollo Local: Manual básico para agentes de desarrollo local y otros actores*. Málaga, España. Obtenido de <http://www.eumed.net/libros-gratis/2011c/999/sitematizacion.html>
- Centro de Acción Pro Derechos Humanos. (2012) *Plan de acción y propuesta metodológica para el proceso participativo de construcción de la política nacional de cultura y la ley general de cultura*. Documento de trabajo. San José, Costa Rica: CAPDH. Ministerio de Cultura y Juventud.
- Centro de Acción Pro Derechos Humanos (2013). *Informe de la sistematización de la segunda parte del proceso de ampliación de consulta*.
- Cerdas, L. y Torres, A. (2006). La sistematización como experiencia investigativa y formativa. La Piragua, Revista Latinoamericana de educación y política. No. 23.
- Chavez-Talfur, J. (2006). *Aprender de la experiencia. Una metodología para la sistematización*. . Primera edición. Lima, Perú: Asociación ETC Andes/ Fundación ILEA.
- Cuevas, R. (1996). *El punto sobre la i: Políticas Culturales en Costa Rica (1948-1990)*. San José. MCJD, Dirección de publicaciones.
- Culturas y Desarrollo en Centroamérica (2011). Primer producto para revisión y aprobación “Documento de diseño metodológico de una estrategia de consulta nacional para la construcción de una Política Nacional de Cultura que incorpore recomendaciones para la elaboración de un Plan de Acción”. Documento de trabajo. San José. CUDECA/MCJ.
- Hernández, R. Fernández, C. Baptista, P. (2006). *Metodología de la Investigación*. México: McGraw Hill.

Jara, O. (1998). *Para Sistematizar experiencias*. Tercera edición. San José, Costa Rica: Alforja.

Jiménez, R. (2009). *Análisis del proceso de formulación de políticas para la reforma del sector eléctrico y su potencial incidencia en el marco institucional y la producción con fuentes renovables*. Tesis de doctorado del programa de Gobierno y Políticas Públicas. Universidad de Costa Rica. Sistema de Estudios de Posgrado, 2009.

March, J. y Olsen, J. (2005). *Elaborating the “New Institutionalism”*. Working paper No. 11. Center of European Studies. University of Oslo.

Meny, Y. y Thoenig, J. (1992). *Las Políticas Públicas*. Editorial Ariel S.A. Traducción: Salvador del Carril a cargo de Francisco Morata.

Ministerio de Cultura. Manuel Obregón (2012). *Palabras de la Celebración del 40 aniversario del Ministerio*. Ministerio de Cultura y Juventud. Obtenido de <http://www.mcj.go.cr/ministerio/index.aspx>

Ministerio de Cultura y Juventud. (2011). Plan de trabajo para la construcción de una política pública y una ley de cultura en Costa Rica. Aquí va lo de SJ, CR: MCJ. Obtenido de: http://politica.cultura.cr/wp-content/uploads/2012/02/plan_de_trabajo_PNC.pdf

Ministerio de Cultura y Juventud. Proveduría Institucional (2011) Licitación abreviada 2011la-000419-74900. Diseño metodológico y ejecución de una estrategia de consulta para la construcción de una política nacional de cultura, y la elaboración de un documento preliminar de la política nacional de cultura. Documento de Trabajo.

Ministerio de Cultura y Juventud. Proveduría Institucional (2012) Licitación abreviada 2012la-000445-749000 contratación de los servicios de Consultoría para "el diseño y ejecución de ampliación de la consulta y de la validación de la política nacional de cultura y de la ley general de cultura". Documento de trabajo.

Ministerio de Cultura y Juventud. (2011) Plan de trabajo para la construcción de una política pública y una ley de cultura en Costa Rica. Documento de trabajo.

Ministerio de Hacienda. (2008). Preguntas Frecuentes de CompraRED y el Registro Electrónico de Proveedores. Costa Rica. Obtenido de <https://www.hacienda.go.cr/comprared/QYACompraRED.html>

Molina, M. (2010). *Giancarlo Protti comenzó hoy con su segundo periodo como director del Teatro Melico Salazar*. La Nación. Obtenido http://www.nacion.com/ocio/teatro/Giancarlo-Protti-Teatro-Melico-Salazar_0_1124287696.html

- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.
- Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: GEDISA SA.
- Phillip Kottack, C. (2006). *Antropología cultural*. México. McGraw-Hill/ Interamericana de España. Traducción: Jose C. Lison Arcal.
- Protti, G. (2014). Informe final de gestión 2010-2014. Documento de trabajo. San José, Ministerio de Cultura y Juventud.
- Rentería, A. (s.f.). *Tipos y modos de la participación ciudadana en los procesos de ordenación del territorio: Dos casos para su ilustración*. Guadalajara, México. Obtenido de <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/670/cap18.pdf>
- Rivas, J. (2003). *El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones*. Reflexión Política Mes Junio. Número 9. Colombia: Universidad Autónoma de Bucaramanga. pp. 37-46. Obtenido de <http://biblma.pcp.mx/archivos/Neoinstitucionalismo%20y%20revalorizacion.pdf>
- Roth, A. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora. Obtenido de <http://www.academia.edu/>
- Subirats, J. Knoepfel, P. Larrue, C. Varone, F. (2010). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Ziccardi, A. (2004). *Los actores de la participación ciudadana*. UNAM. Obtenido de <http://controlatugobierno.com/archivos/bibliografia/ziccardiactoresparticipacion.pdf>

Anexo 2

Formato de Entrevista Uniforme Abierta para participantes del proceso de formulación de la PNDC y LGDC 2010-2013.

Fecha: _____

Hora: _____

Lugar: _____

Nombre: _____

Puesto o cargo desempeñado: _____

Preguntas generadoras:

Ruta general del proceso

¿Cuándo da inicio el proceso de formulación de la PNDC y la LGDC?

¿Por qué da inicio el proceso de formulación de la PNDC y la LGDC?

¿Cómo se lleva a cabo el proceso de formulación de la PNDC y la LGDC?

Convocatoria

¿Cómo se realiza la convocatoria a la ciudadanía?

¿Cuál es la metodología utilizada para convocar a la ciudadanía?

¿Cuáles fueron los criterios de selección para convocar a las personas?

Actores

¿Quiénes participaron del proceso de formulación de la PNDC y la LGDC?

¿Quiénes fueron los actores relevantes del proceso?

Participación

¿Qué tipo de participación promovió el MCJ en el proceso?

¿Cómo participó la ciudadanía en el proceso de formulación de la PNDC y la LGDC?



San José, 11 de julio de 2013
DM-1089 - 2013

M. Sc. Luz Marina Vanegas Avilés
Directora
Escuela de Ciencias Políticas
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Costa Rica

Estimada señora:

El alumno Luis Diego Fallas Fernández, estudiante de la Escuela de Ciencias Políticas, ha manifestado al Ministerio de Cultura y Juventud el deseo de realizar su Trabajo Final de Graduación en la modalidad de *Práctica Dirigida* en la Institución.

Luego de varias conversaciones sobre el particular, hemos coincidido en la importancia de que dicha investigación verse sobre la sistematización del proceso de construcción de la Ley General de Derechos Culturales y Política Nacional de Derechos Culturales. Está de más decir que el área de cultura no ha sido prioridad gubernamental, pero mediante este proyecto se busca un fortalecimiento de dicho tema en todos los ámbitos del país, reconociéndolo como un eje transversal para la educación y desarrollo de las y los costarricenses a través de una iniciativa de gobierno.

Sirva entonces la presente para aceptar formalmente que el estudiante Fallas Fernández realice dicha *Práctica* en la Institución.

De igual forma, y de conformidad con lo establecido en el artículo 22 del Reglamento de Trabajos Finales de Graduación, quien supervisará de parte del Ministerio, el trabajo del estudiante, será Giancarlo Protti Ramírez, asesor del Ministro y Coordinador de la Comisión para la Construcción de la Ley General de Derechos Culturales y Política Nacional de Derechos Culturales, del Ministerio de Cultura y Juventud.





Estamos seguros de que el resultado de la investigación que realizará el alumno Fallas Fernández, se constituirá en un significativo insumo para esta institución, en su labor de fortalecimiento político del área de cultura.

Sin más por el momento, le saluda cordialmente,

Giancarlo Protti Ramírez
Coordinador de la Comisión para la Construcción
de la Ley General de Derechos Culturales
y Política Nacional de Derechos Culturales
Ministerio de Cultura y Juventud



c/ Sr. **Manuel Obregón López**, Ministro de Cultura y Juventud
Sra. **Ileana González**, Viceministra Administrativa, MCJ
Sra. **Sheila Rosales**, Subjefa de la Secretaría de Planificación MCJ
Archivo



Despacho del Ministro de Cultura y Juventud. San José, Costa Rica Tel: 2222-5003 / 2221-3806
lchacon@mcj.go.cr web: www.mcj.go.cr

Anexo 4

Actividades realizadas por CAPDH

TALLERES			
SECTORES	FECHAS	ASISTENCIA	LUGAR
1. Académicos y académicas.	Miércoles 6 de febrero. De 8:30am a 3pm	Asistentes: 16	Hotel Jade
2. Representantes de organizaciones culturales de la sociedad civil, personas gestoras, investigadoras culturales y artistas.	Sábado 26 de enero. De 10 am a 4pm	Asistentes: 45	Escuela de Bellas Artes UCR
3. Representantes de las organizaciones de mujeres.	Miércoles 16 de enero. De 8:30 am a 3pm.	Asistentes: 16	Hotel Jade
4. Personas expertas en los derechos de niños, niñas y adolescentes.	Viernes 18 de enero. De 8:30 am a 3pm	Asistentes: 21	Hotel Jade
5. Personas expertas en los derechos de la juventud y jóvenes representantes de la Fed Nacional Consultiva de la Persona Joven.	Viernes 1 de febrero. De 8:30am a 3pm.	Asistentes: 16	Hotel Jade
6. Funcionarios/as, profesionales e investigadores del MCI.	Lunes 25 de febrero. De 8:30 a 3pm	Asistentes: 33	Auditorio Tribunal Supremo de Elecciones
7. Informantes del sector empresarial y economía.	Miércoles 30 de enero. De 8:30am a 3pm.	Asistentes: 13	Hotel Jade

TALLERES			
SECTORES	FECHAS	ASISTENCIA	LUGAR
8. Representantes de organizaciones de migrantes o que trabajan con población migrante.	Miércoles 13 de febrero. De 8:30am a 3pm.	Asistentes: 9	Hotel Jade
9. Informantes del tema Cultura y Ambiente.	Viernes 15 de febrero. De 8:30am a 3pm.	Asistentes: 13	Hotel Jade
GRUPOS FOCALES			
SECTORES	FECHAS	ASISTENCIA	LUGAR
10. Representantes de la Cooperación Internacional.	Viernes 22 de febrero. De 8 a 11 am.	Asistentes: 10	Hotel Jade
11. Informantes del tema Derecho a la Información.	Miércoles 23 de febrero. De 8 a 11 am	Asistentes: 8	UCR Escuela de Bibliotecología e Información
12. Informantes del tema Arquitectura y Entorno Cultural.	Martes 26 de febrero. De 8 a 11 am.	Asistentes: 11	Hotel Jade
13. Personas que trabajan en Artesanía o conocedoras de la temática.	Miércoles 20 de febrero. De 8 a 11am	Asistentes: 13	Hotel Jade
14. Municipalistas.	Jueves 14 marzo. De	Asistentes: 10	Hotel Jade
15. Informantes del tema del Derecho a la Comunicación y representantes de Medios de Comunicación.	14 marzo. De 3 a 6pm	Asistentes: 11	Hotel Jade
16. Representantes de la Red de Medios de Comunicación Alternativos.	1 marzo. De 8 a 11 am	Asistentes: 10	Hotel Jade
MESA DE TRABAJO			
17. Informantes del sector empresarial y economía.	11 de febrero. De 8:30 a 11 am	Asistentes: 7	MCJ
ENTREVISTAS*			
18. Informantes calificados, personas de reconocida por sus conocimientos y/o experiencia en el sector cultural, o que tengan un conocimiento muy especializado en un campo determinado de interés.	Entre el 11 de marzo y el 15 de mayo	Realizadas: 5	
19. Funcionarios del MCJ y adscritas	Entre el 11 de marzo y el 15 de mayo	Realizadas: 12 (10 personas, a 2 personas se les hizo 2 entrevistas)	

Fuente: Informe de la sistematización de la segunda parte del proceso de ampliación de consulta, CAPDH. p. 6-7, 2013