

FOGO COSTA RICA

Brando Flores;;

;

© 2019, ILDA



This work is licensed under the Creative Commons Attribution License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction, provided the original work is properly credited.

Cette œuvre est mise à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>), qui permet l'utilisation, la distribution et la reproduction sans restriction, pourvu que le mérite de la création originale soit adéquatement reconnu.

IDRC Grant/ Subvention du CRDI: 108868-003-OD4D Phase II

Gobierno abierto feminista: Costa Rica

Contexto de género para el Gobierno Abierto en Costa Rica

Por muchos años, Costa Rica ha sido señalado como un referente en la región latinoamericana con relación a la adopción de instrumentos internacionales, la construcción de un marco normativo y la puesta en marcha de programas y políticas públicas orientados a ampliar y hacer efectiva la protección de los Derechos Humanos y el reconocimiento de que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”, apegándose a los principios que caracterizan a un Estado democrático de derecho. Esta búsqueda de la igualdad ha permitido y facilitado el avance en acciones estatales que buscan el resguardo de los derechos fundamentales de las mujeres. A partir de la segunda mitad del siglo pasado y, particularmente en los primeros años del presente, se han presentado avances importantes en la legislación y la implementación de planes y programas nacionales que buscan el acceso de las mujeres a un ejercicio más pleno de sus derechos.

Estos avances no surgieron espontáneamente desde la voluntad estatal, fueron el producto de una época de luchas por parte de los movimientos de mujeres organizadas que desde diversas perspectivas fueron generando espacios de incidencia, que no siempre han sido fluidos y libres de obstáculos. En este sentido, la historia no es diferente de la del resto de la región, como tampoco lo es la realidad que muestra que, a pesar de lo alcanzado, la situación sustancial de las mujeres muestra aún que lo establecido en leyes y políticas, evidencia brechas en los resultados esperados sobre la calidad de vida y el ejercicio de sus derechos y, tal y como lo señala el informe del Segundo Estado de los Derechos de las Mujeres en Costa Rica, cuanto más cerca se está de la vivencia cotidiana, más discriminación existe.

En este contexto, que no es ajeno a otros movimientos sociales, ni tampoco a otros países, Costa Rica se une en el año 2012 a la Alianza para el Gobierno Abierto, adhiriéndose a los principios de transparencia, participación y colaboración para la búsqueda del establecimiento de una nueva relación con la ciudadanía y la mejora sustancial de la eficiencia e impacto en las políticas públicas que promueve, entre otras cosas esa plataforma. Actualmente, se encuentra implementando su tercer plan de acción en el que, por primera vez, se plantea [un compromiso específicamente dirigido a las mujeres](#) y además vinculado con el [Objetivo de Desarrollo No. 5](#) que busca la igualdad entre géneros. Se incluye además en este plan, un compromiso adicional, presentado por el Tribunal Supremo de Elecciones para generar un proceso de capacitación dirigido a mujeres políticas, en el contexto de las elecciones nacionales celebradas en el 2018.

Acceso a la información

Costa Rica es uno de los pocos países del continente que no cuentan con una ley de acceso a la información pública. Si bien se establece en la Constitución Pública, en los artículos 27 y 30, la libertad de petición y el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público, esto no abarca los principios del derecho de acceso a la información en su concepción moderna y, mucho menos, contempla la asistencia en su

ejercicio para poblaciones en condiciones de vulnerabilidad o discriminación, como podría ser el caso de las mujeres.

Existe normativa dispersa en leyes como la Ley de Regulación del Derecho de Petición o la de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos y una vasta jurisprudencia de la Sala Constitucional, instancia en la que se resuelven prácticamente todas las negativas de acceso. Asimismo, cuenta con una ley destinada a la protección de las personas frente al tratamiento de sus datos personales.

Recientemente, en el año 2017, se emitieron dos decretos ejecutivos que persiguen el avance en el cumplimiento efectivo de este derecho: uno regula el acceso a la información y las obligaciones institucionales de transparencia y el segundo, la publicación de datos abiertos. No obstante ser estas medidas de normatividad limitada, ya que únicamente las instituciones del gobierno central están obligadas a acatarla, introducen elementos como el derecho de recibir ayuda para las personas petentes que la requieran y establecen información y datos mínimos de publicación oficiosa.

No fue posible ubicar información desagregada por género acerca de las solicitudes de acceso a la información o los recursos presentados ante la Sala Constitucional. Incluso, en la mayoría de las instituciones ni siquiera se registran estadísticas generales sobre la cantidad de solicitudes.

Participación

No existe en Costa Rica una ley que regule la participación ciudadana sino que esta se encuentra dispersa, casi siempre en la normativa de creación de las instancias de participación o de las instituciones que las tutelan. De igual forma, la Constitución Política establece en su Artículo 9 que “el Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable.”

Sin embargo, en cuanto a las mujeres podemos encontrar normativa particular para la protección de los derechos de participación política, especialmente para el cumplimiento de los principios de paridad y alternancia. Es decir, todas las delegaciones, nóminas y órganos pares deberán tener una integración de 50% de mujeres y 50% de hombres; en los órganos impares, la diferencia entre el total de hombres y mujeres no podrá ser superior a uno y en virtud del mecanismo de alternancia, no es permitido que dos personas del mismo sexo estén en forma consecutiva en la nómina. Recientemente, además fue confirmado el principio de paridad horizontal, por la Sala Constitucional, reforzando lo establecido en el Art. 52 del Código Electoral en cuanto obliga a los partidos políticos a que “los estatutos deben contener mecanismos que aseguren los principios de igualdad, no discriminación y paridad en las estructuras partidarias, así como en la totalidad y en cada una de las nóminas de elección popular y el mecanismo de alternancia de hombres y mujeres en las nóminas de elección popular”.

El gobierno de Costa Rica ha suscrito tratados, convenciones, declaraciones, pactos, plataformas y programas internacionales que le obligan a promover, proteger y garantizar los derechos políticos de las mujeres a elegir y ser electas, a participar en la dirección de los asuntos públicos y a acceder a las funciones públicas en condiciones de igualdad. Es así como puede hacerse un extensivo

recuento del engranaje que a nivel de políticas públicas e institucionalidad, existe para garantizar estos derechos.

- A nivel nacional se cuenta con la Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género que, entre otras cosas se había planteado como objetivo para el 2017 que el país contara con una participación política paritaria en todos los espacios de toma de decisión del Estado, instituciones, instancias gubernamentales y municipales.
- Desde el Poder Legislativo se ha tratado de incorporar la perspectiva de género en las reformas a las leyes y en la adopción de medidas de acción positiva para incrementar la participación de las mujeres en los cargos de representación popular. Con la creación de la Comisión Permanente Especial de la Mujer, en el 2009 y la aprobación de la Unidad Técnica de Igualdad y Equidad de Género, se ha venido institucionalizando más sistemáticamente el enfoque de género, que tiene su respaldo en la aprobación de una política de género interna para incorporar esta perspectiva en todo el quehacer legislativo.
- En el Poder Judicial se crea en el año 2000, la Comisión Institucional de Género y en el 2002, la Secretaría Técnica de Género. En el 2005, se aprueba la Política de Género de ese poder.
- A nivel municipal, por ley se establece la obligación de elaborar un Plan de Desarrollo Municipal y un plan anual operativo que deben incluir el enfoque de género. Para garantizar esto, ha de fiscalizarse que la municipalidad cumple con una política de igualdad y equidad entre los géneros, acorde con la legislación e impulsa políticas y participación equitativa.
- Mecanismos gubernamentales de control y monitoreo para garantizar el acceso y la ciudadanía de las mujeres, tales como el Instituto Nacional de las Mujeres (con rango ministerial), la Comisión Especial Permanente de la Mujer en la Asamblea Legislativa, las Comisiones Municipales de la Condición de la Mujer y las Oficinas Municipales de la Mujer

A pesar de todo el entramado normativo e institucional, en las elecciones nacionales del 2018, en las que también se eligieron diputaciones, sigue sin alcanzarse la paridad y es así como se alcanza un total de 45,6 de mujeres diputadas en contraste con un 54,4 de hombres electos en ese cargo. Eso sí, se alcanza en estas elecciones un número histórico de participación y elección de diputadas. De igual forma, en la actual administración que asumió el poder en el mismo año, se tiene por primera vez en la historia un gobierno paritario en sus cargos ministeriales y de designación directa del Poder Ejecutivo.

Pero el país está lejos de alcanzar una participación efectiva y en igualdad de condiciones de las mujeres en todos los niveles. El acoso político, la influencia de los horarios de reuniones que riñen con las obligaciones domésticas cargadas mayoritariamente en las mujeres, la instrumentalización de su participa, la subvaloración de capacidades, el favoritismo del electorado y los partidos hacia los hombres y el fenómeno de la autoexclusión, siguen siendo obstáculos que se presentan como retos a vencer para lograrla.

Rendición de cuentas y el estado actual de los derechos de las mujeres

Una de las grandes deficiencias del país es la ausencia de un sistema nacional de rendición de cuentas basado en datos y que realmente examine el cumplimiento de la oferta programática de las diversas instancias del gobierno.

Si bien ha habido notorios avances que han quedado plasmados en elementos como la creación de una Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, el incremento de la participación de las mujeres en el mercado laboral y un leve aumento en su ingreso promedio, la aprobación de mayores garantías laborales para las trabajadoras domésticas remuneradas, una mayor protección a víctimas de violencia mediante la reforma del Código penal y otras leyes específicas en la materia como la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres; el fortalecimiento del sistema de implementación de un plan nacional para la atención de la violencia, mediante su reconocimiento por ley; la creación de oficinas de atención y protección a víctimas del delito, que como parte de su población meta atienden a mujeres víctimas de violencia; la promulgación de la Ley contra la Trata de Personas y Creación de la Coalición contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas ((Ley 9095, de 2012); la aplicación de la paridad y alternancia como mecanismos para garantizar la elección de mujeres en puestos de toma de decisiones; la puesta en marcha del Programa de Estudios Educación para la Afectividad y la Sexualidad Integral del MEP; una leve disminución en la tasa de fecundidad de adolescentes entre 15 y 19 años; un aumento en el uso de métodos anticonceptivos; y una disminución sostenida en la tasa de mortalidad materna, entre otros, son ejemplos de logros y buenas prácticas.

Sin embargo, la deuda es aún muy grande y tanto los informes de mecanismos como la CEDAW¹ o el Estado de los Derechos de las Mujeres en Costa Rica² son claros en señalar que la situación sustancial de las mujeres muestra aún que lo establecido en leyes y políticas, evidencia brechas en los resultados esperados sobre la calidad de vida y el ejercicio de sus derechos y cuanto más cerca se está de la vivencia cotidiana, más discriminación existe.

A pesar de estos avances, el cambio cultural requerido para que los esfuerzos estatales tengan los resultados esperados en la calidad de vida de las mujeres y el ejercicio de sus derechos y, tal y como lo señala el informe del Segundo Estado de los Derechos de las Mujeres en Costa Rica, cuanto más cerca se está de la vivencia cotidiana, más discriminación existe. Esto hace que en el ámbito privado, realidades como la que arrojan los datos de la Encuesta de Uso del Tiempo del Gran Área Metropolitana y que la responsabilidad de la anticoncepción sigue el hecho de que el país tenga aprobada desde hace más de 40 años la despenalización del aborto terapéutico pero a la fecha, no se cuente con un protocolo de aplicación que lo convierta en un derecho real y accesible

Estas brechas entre el discurso estatal y la vivencia cotidiana, se manifiestan en violaciones constantes a los derechos como el acoso callejero, la distribución inequitativa de las tareas de cuidado y atención del hogar, el incumplimiento de mandatos legales como la creación y aprobación del protocolo de aplicación del artículo 121 del Código Penal que, hace más de 40 años, estableció la impunidad para el aborto terapéutico, ha venido a generar un creciente malestar en las organizaciones que trabajan por estos y otros derechos de las mujeres y un distanciamiento de la institucionalidad, cada vez marcado por la desconfianza.

Otras áreas críticas señaladas en esta rendición de cuentas del Inamu, son:

¹ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

² INAMU, 2013

- **Mujeres y trabajo:** las mujeres continúan en una posición de desventaja y vulnerabilidad, en un contexto que cuestiona que el derecho al empleo es un derecho fundamental de las mujeres, evidenciando el fenómeno de precarización laboral que afecta no solamente a Costa Rica, sino también a otros países de la región. Aunado a ello, también se ha identificado un incremento en el porcentaje de mujeres desempleadas. La tasa de desempleo abierto, siempre ha sido más alta en las mujeres que en los hombres. Igual es la situación del subempleo que para el 2018 presentaba un porcentaje de 5,2 para los hombres en contraposición con un 10,7 para las mujeres.
- **Derecho a una vida libre de violencia:** en Costa Rica, la última encuesta especializada sobre violencia contra las mujeres se llevó a cabo en 2003. Sus resultados mostraron que el 57,7% de las mujeres encuestadas reportó haber sido víctima de al menos un incidente de violencia física o sexual en algún momento de su vida desde los 16 años; el 24,2% reportó haber sufrido 4 o más incidentes de este tipo. Además, en las mujeres en edad reproductiva (entre los 25 y 49 años) este porcentaje de prevalencia fue aún mayor, alcanzando valores superiores al 62% de las encuestadas. La situación durante la infancia y adolescencia temprana de las mujeres en el país no es muy distinta, pues el 48% de las encuestadas reportó haber sufrido algún tipo de abuso antes de los 15 años. No se ha realizado una nueva encuesta específica sobre violencia contra las mujeres en el país y ese hecho en sí mismo, evidencia las carencias en la medición de la efectividad de programas y una rendición de cuentas efectiva.
- **Grupos vulnerables:** niñas y adolescentes menores de 19 años La población de niñas y adolescentes menores de 19 años debe considerarse una población en alto riesgo, pues la legislación no las protege o lo hace parcialmente y las dinámicas sociales actuales las vulnerabilizan frente a ciclos de violencia y pobreza. Esto es particularmente preocupante cuando se analizan las cifras relacionadas con el establecimiento de relaciones “de pareja” y convivencia por parte de estas niñas y adolescentes, casi siempre con hombres mucho mayores que ellas, que tienen como resultado embarazos tempranos, la interrupción de la educación formal, condiciones socioeconómicas adversas, trabajos poco calificados, salarios bajos, una limitada autonomía personal y económica, poco acceso a los servicios de salud y un número promedio menor de consultas prenatales, entre otros. Todos estos factores se conjugan para crear condiciones de vulnerabilidad para ellas y sus hijos e hijas.

Hallazgos

Costa Rica es un país de renta media que recién ha alcanzado el número de cinco millones de habitantes. Además, tiene uno de los niveles más bajos de América Latina para participación ciudadana y un nivel de asociatividad que ronda el 17% de la población perteneciente a alguna organización. Estas condiciones condicionan la existencia de una sociedad civil pequeña y que además, desarrolla su trabajo en su gran mayoría, desde el voluntariado.

En cuanto al ejercicio de gobierno abierto, si bien se ha extendido a los otros poderes, más allá del ejecutivo, para un enfoque de Estado Abierto, no hay prácticas a nivel local y se encuentra todo muy centralizado aún a nivel de sedes principales ministeriales.

Ante este panorama, la presente investigación topó con el obstáculo de que los perfiles definidos inicialmente para incluir la diversidad de otros contextos, no calzaban y se hizo necesario hacer mezclas y redefinir algunos, particularmente en el área de organizaciones vinculadas a transparencia y datos abiertos en donde la existencia se limita a un reducido grupo.

A pesar de estas circunstancias, los resultados han sido de gran riqueza y arrojan importantes pistas para responder las cuestiones orientadoras de la indagación.

¿Es suficiente la existencia de un compromiso plasmado en un plan de acción para decir que los procesos de gobierno abierto aportan a la reducción de brechas y las metas de igualdad? ¿Han sido inclusivos los procesos de gobierno abierto en Costa Rica? ¿Qué potencial tienen estos procesos para facilitar y fortalecer los avances en el cumplimiento de los derechos de las mujeres? ¿En qué medida son sensibles al enfoque de género los procesos que tienen como objetivo co-crear la apertura en los Estados? Estas y otras interrogantes han guiado el trabajo que a través de esta investigación busca generar insumos para la construcción de una visión de gobierno abierto feminista (FOGO, por sus siglas en inglés) y de la cual se destacan los siguientes hallazgos.

Gobierno Abierto con rostro de mujer

“En Costa Rica, durante toda la administración anterior, el Gobierno Abierto tenía rostro de mujer”. Esta es la oración con la que el investigador del Mecanismo de Reporte Independiente de la Alianza (IRM por sus siglas en inglés) para el Gobierno Abierto en Costa Rica inicia la conversación que sostuvimos para esta investigación. Esta se refiere al liderazgo que tanto desde gobierno como desde sociedad civil, fue ejercido por mujeres. La entonces Viceministra de Presidencia, Ana Gabriel Zúñiga, acompañada por un equipo encargado de la agenda de apertura, con mayoritaria presencia de mujeres, así como las representantes de organizaciones como Abriendo Datos Costa Rica y Costa Rica Íntegra, que conformaron la primera Comisión Nacional por un Gobierno Abierto, fueron figuras que a través de su trabajo generaron empoderamiento de otras mujeres con acciones intencionadas propiciar una mayor participación de las mujeres y la inclusión de compromisos con enfoque de género que inicia con el trabajo de co-creación y la implementación del segundo plan de acción y culmina en el tercero, con la inclusión de compromisos específicos para las mujeres.

“Todas éramos mujeres jóvenes que veníamos del activismo estudiantil y feminista y eso nos hizo ver en Gobierno Abierto una posibilidad para, desde nuestros nuevos roles, luchar por la agenda de derechos de las mujeres”, señala una ex-funcionaria de este equipo de gobierno, ahora desde su rol como activista en el Movimiento Aborto Legal.

Pero el liderazgo femenino en gobierno abierto no ha sido exclusivo de una administración y ya desde su inicio, la responsabilidad de la implementación del primer plan de acción de gobierno abierto estuvo a cargo de la entonces Directora de Gobierno Digital, Alicia Avendaño, en un gobierno liderado por la primera presidenta que tuvo el país.

Pareciera haber coincidencia en que la presencia de mujeres en las instancias coordinadoras y espacios de co-creación, ejerciendo roles de liderazgo, ha sido un factor que impulse mayor participación y, sobre todo, presencia de los temas vinculados a derechos de las mujeres. Aunque debe recordarse que la participación de mujeres líderes, no implica compartir el enfoque de

género. Esto ha variado en la actual administración y por lo tanto se abre una oportunidad de contraste para esta percepción.

Las participación de las mujeres en la co-creación

Tanto en el segundo como en el tercer plan de acción presentados por Costa Rica ante la Alianza para el Gobierno Abierto, se han realizado esfuerzos para llevar los procesos de co-creación a mejorar y coincidir con los estándares establecidos por esta plataforma. Esto ha generado que se tuviera una constante preocupación por la inclusión de nuevas actorías y representación de más sectores de la sociedad. Si bien este es un esfuerzo que todavía requiere fortalecerse, ha impulsado que se buscara no solo la participación equitativa de hombres y mujeres en las actividades para la construcción de compromisos, sino que se desarrollaran procesos específicos con mujeres.

Ese primer esfuerzo, facilitó que para el tercer plan, algunas organizaciones, entidades académicas y activistas independientes que trabajan por los derechos de las mujeres se acercara e involucraran en el proceso de co-creación, como el caso de la colectiva Peras del Olmo, que participó en todo el proceso y finalmente, asumió la labor de contraparte en la implementación del compromiso de igualdad. Indudablemente, también el hecho de haberse vinculado este plan a los Objetivos de Desarrollo Sostenible impulsó la participación diversa y al final motivó a que no solo se desarrollara un compromiso específico de igualdad a cargo del Poder Ejecutivo sino que, en el espíritu de extender esto a una visión de Estado Abierto, se incluyó además un [compromiso asumido por el Tribunal Supremo de Elecciones](#) para desarrollar procesos de capacitación específicos para mujeres políticas.

En términos numéricos, la participación de las mujeres en los procesos de co-creación de gobierno abierto en el país, ha sido significativa. En esto, coinciden tanto las funcionarias, ex-funcionarias y activistas vinculadas al trabajo por la apertura, como el investigador del IRM. Sin embargo, para representantes de gobierno y organizaciones, esta sigue siendo deficitaria, tanto en cantidad como en anhelo manifiesto por todas de que no se trate solo de mujeres participando sino de conceptualizar y tener presente a las mujeres en todos los espacios, como la mitad de la población que somos. Es decir, lograr que en todas las mesas y demás actividades de los ejercicios de co-creación, se aborden las problemáticas y sus posibles soluciones con enfoque de género.

Como puntos positivos de los procesos se identifican:

- Las voces de las mujeres son escuchadas en la consulta
- Flexibilidad para agotar la discusión y generar procesos de confianza entre gobierno y sociedad civil o grupos de mujeres
- En los últimos planes de acción, la presencia de colectivas y organizaciones de mujeres ha crecido
- La inclusión de compromisos de igualdad y transversalizar las políticas de género, y la alineación con las ODS que motivaron el acercamiento de nuevos grupos y personas

¿Y qué obstáculos identifican para que esta participación se acerque más a lo esperado, en cantidad y calidad? Los principales podrían resumirse así:

- Gobierno Abierto se presenta, la mayoría de las veces como un tema muy técnico en el que hay que adquirir conceptos para involucrarse. Esta es una limitante para la participación de grupos de mujeres que lidian en el día a día con situaciones urgentes, como lo son las diversas manifestaciones de violencia que sufren las poblaciones con las que trabajan. “No hay tiempo para ponerse a estudiar, cuando nos están matando”, señala una integrante de la colectiva Ni Una Menos - CR.
- Hay un problema para comunicar el impacto de la generación de los compromisos, la relevancia de la plataforma de gobierno abierto se queda solo en el conocimiento de un grupo pequeño y eso desincentiva a grupos en especial de base
- Las barreras genéricas para la participación de las mujeres relacionadas con el cuidado, atención del hogar y seguridad: no es sencillo para nosotras comprometernos en atender procesos que exigen participación en reuniones a lo largo de un período cuando no se cuenta con apoyo para las tareas domésticas o el cuidado de hijos e hijas.
- La centralidad de los procesos. Si bien se han realizado esfuerzos, sobre todo en la elaboración del segundo plan de acción, por descentralizar el proceso de co-creación, este sigue teniendo su escenario principal en la capital del país. Esta es una situación que afecta doblemente a las mujeres que, por lo señalado en el punto anterior y si sumamos aspectos de seguridad en los desplazamientos, inciden en el resultado de no participación. A esto se suma además, el resentimiento que en muchas zonas fuera de la capital, se tiene hacia el Estado por lo que allí se considera abandono o desatención. No podemos obviar que el convocar a algo que lleva la palabra “gobierno” en su nombre, constituye de por sí un elemento de desconfianza para algunas poblaciones porque se sienten desprotegidas por este. Y las mujeres son una de ellas.
- La desconexión de los temas abordados con el enfoque de género: temas centrales en los ejercicios de gobierno abierto como las reformas legales anti-corrupción, acceso a la información, acceso a servicios o a Justicia, pocas veces son analizados en las mesas de trabajo desde la diversidad de los sectores y poblaciones, incluyendo a las mujeres.
-

Gobierno abierto como una práctica no transversalizada en la política pública y en el territorio

Aunque se abordó brevemente en el punto anterior, es importante rescatar como un hallazgo aparte un enfoque muy centralizado del ejercicio de gobierno abierto, en una determinada dependencia y en el área metropolitana del país. A esto se suma la concentración del conocimiento relacionado con gobierno abierto, en un grupo reducido de organizaciones de sociedad civil.

Conforme se sale del círculo central, sea en lo territorial, en la institucionalidad o en la sociedad civil, el conocimiento de los procesos, planes y compromisos se diluye hasta desaparecer: los gobiernos locales no tienen ejercicios de gobierno abierto, las organizaciones que no pertenecen al reducido grupo de organizaciones que trabajan temas de transparencia o las que realizan su activismo en lo local, también están alejadas o aisladas totalmente de la discusión y los procesos de co-creación.

Gobierno abierto en Costa Rica no es aún un paradigma país, sino un ejercicio de algunas instancias e instituciones y no se contempla como un modelo que debe atravesar la política pública en todas sus fases porque muchas instituciones no manejan totalmente sus conceptos.

Desconocimiento de las iniciativas y conceptos de gobierno abierto

Uno de los hallazgos principales de la investigación es el hecho de que Gobierno Abierto y los procesos de co-creación que se han desarrollado, son desconocidos no solo por las principales organizaciones de mujeres sino también por funcionarias a cargo de instancias gubernamentales de nivel nacional y local, como lo son las Oficinas de la Mujer existentes en las municipalidades del país. Esta situación es más evidente, fuera de la capital, aunque no necesariamente en lugares distantes.

En los procesos de co-creación desarrollados hasta la fecha e incluso en el de elaboración del compromiso específico con mujeres, es notoria la ausencia de la participación de organizaciones destacadas y tradicionalmente dedicadas al trabajo por los derechos de las mujeres como Cefémica o la Colectiva por el Derecho a Decidir u otros movimientos de más reciente formación como el grupo de Ni Una Menos para Costa Rica, esto a pesar de que hubo amplia divulgación del proceso.

Al respecto, representantes de esas y otras organizaciones manifiestan en algunos casos haber recibido invitación o haberla visto en su difusión sin llegar a sentirse convocadas porque no conocen de qué se tratan los procesos de gobierno abierto. En otros casos, no sabían de la existencia de estos, hasta el momento de la conversación sostenida en el marco de esta investigación y no fueron convocadas por las estructuras de organización de los procesos, a pesar de ser organizaciones de larga trayectoria y posicionamiento, como es el caso de la Colectiva por un Derecho a Decidir.

Es interesante sin embargo, reseñar dos casos recientes en los que la mención al Gobierno Abierto ha aparecido en el discurso de movimientos feministas, para reclamar espacios de participación y co-creación ante situaciones de conflicto social. Estos son relevantes pues se trata de grupos que no han participado en los procesos de los planes de acción u otros ejercicios existentes pero que tienen entre sus integrantes a mujeres que sí lo han hecho como funcionarias en su momento o como activistas por la transparencia y los datos abiertos. En ambos casos, se vio en la opción del gobierno abierto, una herramienta sobre todo de presión ante la opinión pública, por los compromisos internacionales asumidos por las autoridades gubernamentales con relación a las nuevas formas de participación asociadas a la apertura.

Brechas en el acceso a información y espacios de incidencia

“Se lo pongo así: imagine que necesito hacer un trámite u obtener información pero, además de tener que gastar dinero en desplazarme porque vivo a muchos kilómetros de donde están las oficinas, debo buscar quién me cuide a los hijos, levantarme en la madrugada para poder dejar los quehaceres listos, arreglar que no vaya a volver muy tarde porque corro peligro en el trayecto a casa si oscurece y a eso, tengo que sumarle que voy a llegar a una oficina en la que me van a

tratar como ignorante porque soy la mujer, no el hombre de la casa (aunque él ni exista la mayoría de las veces) o peor aún: podría ser objeto de acoso.” Así resume una periodista de un medio local la vivencia cotidiana del acceso a la información por parte de las mujeres en la zona rural.

Es un punto de coincidencia de todas las fuentes consultadas el hecho de que las mujeres enfrentan barreras fuertes y diferentes a la hora de acceder a la información pública. Situaciones estructurales y culturales, como las que engloba el ejemplo arriba citado, sumadas al hecho de que Costa Rica no cuenta con una ley de acceso a la información que claramente establezca las regulaciones necesarias para hacer efectivo este derecho sostienen una situación de desventaja que afecta el acceso a otros derechos como la justicia, la salud o la educación y coloca a las poblaciones sin acceso en doble o triple condición de vulnerabilidad. El desconocimiento de las leyes y cómo aplican, derivado de la divulgación deficiente, el poco conocimiento del funcionamiento del Estado y la inexistencia de una obligación por parte de las instituciones, surgen constantemente en las indagaciones realizadas.

En los dos primeros planes de acción, se contemplaron compromisos en el sentido de impulsar proyectos de ley para solventar esta situación pero ninguno ha llegado a concretarse.

El compromiso No. 1 del tercer plan de acción de gobierno abierto, es la mejor evidencia de esto. Contempla la creación de una plataforma digital de acceso a la información sobre planes, programas y mecanismos de protección de derechos de las mujeres y surge, según el testimonio de algunas participantes en el proceso de creación, del desconocimiento de las mujeres de la oferta programática estatal y la necesidad de contar con información tan básica para salvaguardar sus derechos y su integridad en situaciones de violencia.

A pesar de ser el acceso a la información pública, un pilar fundamental en el trabajo con gobierno abierto, no se perciben avances sustanciales, aunque se reconocen esfuerzos como este compromiso en proceso que se espera, contribuyan a generar los cambios necesarios, como los mismos resultados. Mientras tanto, Gobierno Abierto no está generando en el país, mejoras sustanciales para que género, nivel educativo y territorio, no sean motivo de exclusión en el disfrute de este derecho básico.

Otra área vinculada, es el acceso a espacios de incidencia, particularmente al lobby, manifestado por algunas de las personas entrevistadas que señalan la carencia de herramientas y recursos de las organizaciones de mujeres para esto. La ausencia de recursos financieros y la información necesaria para buscarlos, genera que no se pueda dedicar personal especializado a desarrollar experiencia y realizar esta labor en forma profesional. Además, aun cuando se contara con los recursos, el lobby en Costa Rica es una herramienta no regulada por ley, carencia señalada por la OCDE en su informe “Costa Rica: hacia un Estado Abierto³ y sobre la cual se ha recomendado trabajar en los procesos de apertura en el Poder Judicial.

³ OECD, 2016

Mujeres, tecnología y datos abiertos

Siendo uno de los postulados de gobierno abierto, el uso intensivo de la tecnología para alcanzar las aspiraciones de avances sustanciales en transparencia y participación, no podíamos dejar de revisar este tema. Los primeros hallazgos apuntan a que la situación no difiere mucho de la de otros países en el sentido de que las brechas de acceso a tecnología están marcadas por el género, la condición socioeconómica y la distancia con los mayores centros de población.

Esta situación adquiere mayor relevancia cuando se toma en cuenta que “la manera en que ejercemos la ciudadanía hoy en día está supeditada al acceso a la tecnología”⁴ y ese acceso se ha vuelto un privilegio de clase que acarrea una brecha de género entre otras. Esto amplifica exponencialmente las vulnerabilidades. Los espacios virtuales no son necesariamente seguros y se enfrentan en ellos fuertes manifestaciones de violencia de género en estas plataformas. De las mujeres que estudian carreras relacionadas con tecnología, el 52% no permanece ni desarrolla una trayectoria laboral en ellas, producto de la hostilidad propia de las situaciones en las que las mujeres incursionan en terrenos tradicionalmente masculinos.

En este sentido, hay alguna preocupación porque el compromiso de gobierno abierto que específicamente atiende necesidades de las mujeres en el tercer plan, esté centrado en una plataforma tecnológica y se suma a esto la inquietud de que los desarrollos tecnológicos de instituciones públicas, generalmente no son pensados para contemplar estas brechas ni la que se deriva de las capacidades para su uso.

Aunado al tema tecnológico y estrechamente vinculado, está el de los datos abiertos, el cual fue parte fundamental de la discusión en el proceso de co-creación del tercer plan. En la mesa en que se trabajó el compromiso de igualdad de género se analizó, según relatan algunas participantes, no solo el hecho de que no existen datos o los que existen no son los que se necesitan, sino de las pocas o nulas capacidades en las organizaciones y en la institucionalidad para realizar trabajo basado en ellos. La generación de datos por parte de las instituciones públicas no está tampoco pensada con enfoque de género y a veces ni siquiera se desagregan por sexo, como es el caso de algunos datos de salud como la incidencia de algunas enfermedades.

A pesar de algunos esfuerzos pioneros como el del [Observatorio de Violencia de Género contra las Mujeres](#) del Poder Judicial, el sentir general es que el trabajo para generar una cultura y una definición de política pública basadas en datos sobre mujeres y sus derechos, apenas empieza. Y en esta situación están también las organizaciones de sociedad civil pues el ecosistema y las comunidades de datos abiertos, en general son incipientes en el país.

Caso de estudio – Los compromisos de igualdad en los planes de acción

⁴ Epsy Campbell Barr, Vicepresidenta y Canciller de la República de Costa Rica

Como se ha señalado anteriormente, Costa Rica desarrolló su III plan de acción a partir de la vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Se seleccionaron para ello cinco de estos objetivos, entre ellos, el No. 5: Igualdad entre géneros.

El proceso de este compromiso surge como una iniciativa conjunta de la organización Abriendo Datos Costa Rica, integrante en ese momento de la Comisión Nacional de Gobierno Abierto, con el apoyo de la Unidad de Apoyo a Sociedad Civil de la Alianza para el Gobierno Abierto, que facilitó el acercamiento a la experiencia de la sociedad civil mexicana desarrollando un proceso similar. Además, encontró la total anuencia y buena disposición del Viceministerio de Diálogo Ciudadano de la Presidencia de la República, ente coordinador de la agenda de gobierno abierto en el país.

Este fue el compromiso que tuvo más sesiones de trabajo y tiempo para desarrollar el proceso, en todo el plan de acción y quizás la principal dificultad fue lo ya señalado en otro apartado acerca de la poca respuesta a las convocatorias por parte de las organizaciones, colectivas y activistas independientes.

Durante la construcción, se trabajó con una metodología diseñada por Abriendo Datos Costa Rica para el II plan de acción, que luego se adaptó para que los productos pudieran incorporarse en el proceso en el que se desarrollaron los otros compromisos. Esto, sumado a la existencia de la Comisión Nacional por un Gobierno Abierto, que garantiza al menos un mínimo de co-creación, fueron puntos fuertes en el proceso.

Además de lo ya señalado, un obstáculo o deficiencia identificado en la co-creación del compromiso fue la falta de continuidad de las mujeres participantes en todo el proceso, quienes no asistieron a todas las sesiones. Sin embargo, se valora positivamente la riqueza de la metodología utilizada, que permitió niveles de discusión profundos acerca de las problemáticas identificadas sobre las que se quería proponer soluciones.

Otra carencia fue la ausencia de participación institucional, que se dio únicamente durante la última sesión en la que se procedería a redactar el compromiso. Esto dificultó que las participantes pudieran ser más específicas a la hora de plantear una propuesta de trabajo congruente con la realidad institucional.

El compromiso plantea el desarrollo de una plataforma digital que reúna toda la información acerca de planes, programas y políticas para la atención de la violencia contra las mujeres y surge al crearse el consenso entre las participantes de que ninguno de los otros temas que se había propuesto para trabajar (educación, derechos económicos, emprendimiento, sexismo en medios de comunicación, entre otros), pasaban por una primera fase que era la de generar información pública, publicada y accesible.

Se trata de un compromiso que, si bien para otros contextos puede parecer muy básico, es altamente poderoso en el contexto del país. Ofrece un potencial que, de llegar a concretarse, permitiría la creación de otros productos como rutas críticas para identificarse como víctima de violencia y acudir a los servicios existentes. Se pretende que la plataforma a construir reúna no solo la información institucional del ministerio del área sino toda la oferta programática nacional que en todos los niveles ofrece el Estado y las organizaciones que desde sociedad civil acompañan la lucha contra la violencia.

Está bajo la responsabilidad del Instituto Nacional de las Mujeres y tiene como contraparte a dos organizaciones de sociedad civil (Colectivo Peras del Olmo y Abriendo Datos Costa Rica) y un instituto académico de investigación, entre otras. Plantea para su implementación, varios hitos que inician con la creación de un grupo de trabajo multisector, con representación de sociedad civil, academia, sector privado y gobierno. Sin embargo, a más de un año del período de implementación, ninguna de las organizaciones contraparte ha sido invitada a involucrarse en el trabajo, a pesar de que se han puesto en contacto con las autoridades encargadas de la agenda de gobierno abierto. Un factor que se considera ha incidido en esta situación, es el hecho de que la implementación del III plan ha estado atravesada por una transición de períodos presidenciales.

El informe de las autoridades a cargo de la coordinación del plan de acción, indica lo siguiente:

“ Se conformó una comisión institucional de transparencia y datos abiertos, la cual brindó una capacitación sobre transparencia y datos abiertos. Nueva sección de transparencia en la página. Se elabora un plan estratégico de transparencia y datos abiertos (2022) que se encuentra en fase de revisión final. Hay avance hasta el producto tres, conforme a cronograma. No se ha seguido la ruta planeada en el plan de acción, no obstante hay avances en el diseño y plan estratégico de la plataforma según lo programado.”

Todo lo anterior sin cumplir el requisito de involucramiento de sectores de sociedad civil y academia.

Consultadas sobre esta situación, las mujeres que participaron en el proceso de construcción manifestaron frustración y preocupación por la ausencia de seguimiento y el no contar con espacios para acompañar lo que fue construido desde ellas y sus inquietudes; sobre todo porque existen en las organizaciones capacidades que podrían facilitar el alcance de las metas. Asimismo, existe escepticismo sobre el cumplimiento de este compromiso y que el resultado sea lo que se propuso, esto por cuanto en ningún momento ha habido diálogo con quienes están desarrollando la plataforma.

Otra gran incógnita es cómo se medirá el logro, ante la ausencia de Indicadores, que debían ser construidos por el grupo de trabajo plurisectorial. Para el investigador del Mecanismo de Reporte Independiente (IRM), estos indicadores debieron desarrollarse enfocados en plataforma, el financiamiento y el grado de avance. En ese sentido sí están alineados porque el compromiso es básicamente el desarrollo de la plataforma.

Para Ari Reyes, directora de Peras del Olmo, una de las organizaciones contraparte, desde la organización se perciben como una contraparte comprometida con un proceso que el gobierno decidió llevar como algo suyo y no producto de una co-creación.

Buenas prácticas y recomendaciones

Buenas prácticas

En los procesos de co-creación

- La vinculación de los compromisos del plan de acción con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, entre ellos el No. 5 de Igualdad de Género, propició el acercamiento de grupos que no estaban hasta ese momento, involucrados en los ejercicios de gobierno abierto.
- La metodología utilizada para las mesas de co-creación fomentó la puesta en común de problemáticas, en igualdad de condiciones y la priorización consensuada de problemas y soluciones.
- El involucramiento de mujeres en todas las mesas de co-creación, más allá del compromiso de igualdad específico
- Soluciones de apoyo y acompañamiento para el cuidado. Se conoció la experiencia vivida durante el proceso de co-creación del mecanismo de consulta indígena, que se desarrolló en el contexto de los compromisos de gobierno abierto del país. En este, se facilitaron en las actividades, espacios para el cuidado de las niñas y los niños, de manera que las mujeres pudieran participar con mayor tranquilidad y confianza. Esto generó una alta participación y más permanencia en el proceso.

Otras experiencias

- Red cantonal de mujeres: es una organización de grupos de mujeres, de formación política y de incidencia de propuestas a los espacios de toma de decisión, que incluye comunidades de base, de activistas ecologistas, de profesionistas y artesanas. El grupo es promovido y apoyado por la Municipalidad de Heredia, localidad cercana a la capital del país. Esta red constituye un espacio permanente de participación con características de gobierno abierto, que podría ser invitado a vincularse en los procesos de co-creación. Algunas de sus características son:
 1. La convocatoria es auto sustentable, los grupos llevan el control de documentos y actas, generan su propia agenda
 2. Hay capacitación o actualización permanente, con recursos asignados
 3. Funciona alternando actividades internas y actividades externas
 4. Hito: fallo condenatorio de un caso de acoso que hizo referencia a las campañas locales
 5. Productos como carta de peticiones a la alcaldía, escuela de formación para la incidencia local,
 6. Ha tenido un crecimiento del diálogo y canales de comunicación en cuanto a: conocimiento de procesos y del funcionamiento del gobierno, autogestión de la organización de la red, planeación y viabilidad de las peticiones, acciones colectivas de demanda lo que ha derivado en mayor confianza en el trabajo de la municipalidad porque el gobierno local responde a todas las peticiones y no genera zonas grises ni miente sobre lo que se puede y no se puede hacer
 7. Administración anterior buscó el involucramiento de mujeres en todas las negociaciones colectivas, solicitando paridad a las organizaciones y movimientos en su representación
 8. Construcción de proyecto de ley de acoso callejero y protocolos de abordaje institucionales
- Proyecto de ley para la sanción del acoso callejero (Expediente 20299): este fue un proceso desarrollado como iniciativa de las organizaciones de mujeres, estableciendo

alianzas y co-creando el texto para el proyecto de ley. Si bien reconocen que el texto debe recibir muchas mejoras, el trabajo permitió hacer incidencia en la elaboración de la propuesta de ley.

- Construcción de protocolos de atención al acoso callejero: este es un trabajo desarrollado por la organización Acción Respeto – Costa Rica y cuenta hasta la fecha con dos experiencias. En una de ellas se construyeron acuerdos de colaboración con las empresas constructoras que prestan servicios para el Instituto Costarricense del Deporte, que por su naturaleza realiza muchas contrataciones de obras de construcción. Se logró que las empresas se comprometan a implementar un protocolo de actuación de sus empleados para eliminar el acoso callejero desde las construcciones a su cargo. De la misma forma, se trabaja actualmente con el Ministerio de Seguridad para la policía tenga un protocolo de actuación ante los casos de acoso callejero que atiende.