



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL**

**FACTORES QUE DETERMINAN LA VIABILIDAD EN LA CONFORMACIÓN Y
PERMANENCIA DE UNIDADES ESPECIALIZADAS DE GÉNERO EN
INSTITUCIONES PÚBLICAS: EL CASO DE LA CREACIÓN DE LAS UNIDADES DE
GÉNERO EN NICARAGUA EN EL PERIODO 2007-2013**

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

ALEJANDRA DE LOS ÁNGELES MARTÍNEZ

PROFESORA GUIA:
ELIZABETH GUERRERO CAVIEDES

MIEMBROS DE LA COMISIÓN:
GABRIELA RUBILAR DONOSO
JUAN CARLOS CORTÁZAR

SANTIAGO DE CHILE
2014

RESUMEN DE TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
Magíster en Gestión y Políticas Públicas.
POR: Alejandra de los Ángeles Martínez.
FECHA: 12 / 12 / 2014
PROFESORA GUÍA: Elizabeth Guerrero Caviedes.

FACTORES QUE DETERMINAN LA VIABILIDAD EN LA CONFORMACIÓN Y PERMANENCIA DE UNIDADES ESPECIALIZADAS DE GÉNERO EN INSTITUCIONES PÚBLICAS: EL CASO DE LA CREACIÓN DE LAS UNIDADES DE GÉNERO EN NICARAGUA EN EL PERIODO 2007-2013

¿Qué factores hacen viable la conformación y permanencia de unidades especializadas de género en las instituciones públicas? Esta es la pregunta central que motiva y orienta el presente estudio de caso, la cual se procura responder a través de inquietudes más específicas relacionadas con *¿Qué capacidades se requieren desarrollar para incorporar la perspectiva de género en las instituciones públicas?, ¿Cómo incide la asignación de recursos en la conformación y fortalecimiento del proceso de transversalización de género? y ¿De qué manera incide la configuración organizacional presente en las instituciones públicas en la aceptación de nuevas estructuras especializadas de género?*. Para acercarnos a responderlas, se seleccionó como experiencia singular la creación de Unidades de Género en instituciones públicas de la República de Nicaragua acotándolo al periodo 2007-2013 por concentrarse los eventos relacionados con el desarrollo del caso bajo estudio.

La metodología utilizada se basa en la “*guía práctica para la elaboración de estudios de caso*”, desarrollada por Michael Barzelay y Juan Carlos Cortázar (2004), que implicó entrevistar a diez funcionarias de distintas instituciones públicas del Estado y revisión de documentos para construir el relato del caso. Luego se realizó un análisis a la luz de las funciones gerenciales, llegando a conclusiones, entre las cuales destacan: el contar con lineamientos claros, pero sobre todo con la disposición de recursos financieros, personal estable y capacitado –mayormente en gestión de instituciones públicas, transversalización de género y negociación de conflictos- son condiciones que marcan profundamente el desarrollo de los procesos de implementación de políticas públicas. Más aún la gestión del entorno político interno y la configuración que adquieren las instituciones junto con las reglas y rutinas presentes, marcaran la apertura o bloqueos a las nuevas iniciativas de políticas públicas, sobre todo las que consideran la creación de nuevas estructuras especializadas en materia de género.

Se llega a comprender también, que la sola creación de una Unidad de Género no asegura la transversalización de este enfoque en las instituciones, pues el éxito de esta depende de factores como la preparación profesional de las/los encargados, la voluntad o apertura política de los funcionarios y personal operativo/técnico que son los que al final implementan y concretan las disposiciones políticas. Otro elemento es, que el Estado al asignar recursos a nuevas iniciativas le conviene pensar en la sostenibilidad de las acciones a largo plazo, sobre todo cuando la cooperación externa dispone recursos, pero luego estos fondos se terminan y con ello aparece la necesidad de financiarlos desde el presupuesto público, es evidente entonces pensar en la capacidad del Estado para sostenerlas pues los recursos son escasos y este distribuye según sus prioridades más inmediatas.

DEDICATORIA

*Le dedico el resultado de mi esfuerzo y dedicación a mi hija **Allison Aleshka Medal Martínez** por su paciencia, fortaleza, coraje, responsabilidad y apoyo en estos dos años de estudio que implicaron estar lejos una de la otra, demostrando ser la personita más madura que haya conocido, dándonos lecciones de aplomo y fortaleza a su papá y a mí. Con todo mi amor de madre y amiga para mi preciosita.*

AGRADECIMIENTOS

De manera muy especial deseo agradecer a las personas que han contribuido a mi lucha por conquistar mis metas.

Primeramente, a Dios porque creo en él y en su infinito amor.

*Luego agradezco a mi esposo **Anibal Medal Macías** por su apoyo constante e incondicional en estos 10 años de vida conjunta; a mis dos madres Aleyda Martínez y Marina Ochoa; a mis hermanos de vida mis queridos amigos y amigas y finalmente a mi profesora guía y docentes lectores por sus constantes aportes al mejoramiento de este estudio.*

“Gracias totales a todas y a cada una de las personas que estuvieron presentes en este trayecto”

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN.....	1
2. OBJETIVOS.....	4
3. DISEÑO METODOLÓGICO DEL ESTUDIO.....	5
4. RELATO DEL CASO	12
4.1. Forjando las bases normativas para la creación de las unidades.....	12
4.2. Preparando los instrumentos para la conformación y operación de las Unidades de Género	18
4.3. Haciendo el camino: Conformando las primeras Unidades de Género.	24
4.4. Continuando el proceso de creando nuevas Unidades de Género	35
5. ANÁLISIS FUNCIONAL.....	40
5.1. El caso como una experiencia de análisis gerencial	40
5.2. La planificación organizativa y de recursos	43
5.3. Gestión de operaciones.....	47
5.4. Desarrollo de capacidades.....	49
5.5. Institucionalización	52
6. CONCLUSIONES	57
7. BIBLIOGRAFÍA.....	62
ANEXO I:.....	66

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1	6
Tabla 2	7
Tabla 3	8
Tabla 4	9
Tabla 5	11
Tabla 6	20
Tabla 7	66

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1	12
Ilustración 2	18
Ilustración 3	43

1. INTRODUCCIÓN

El Estado de la Republica de Nicaragua en su lucha por la eliminación de las brechas de género y promoción de la igualdad entre hombres y mujeres, ha impulsado una serie de instrumentos con el fin de generar procesos de transformación de las instituciones, creando una serie de herramientas políticas y normativas¹ en las que orienta la transversalización de la perspectiva de género a través de unidades especializadas.

El presente estudio narra la experiencia específica del proceso de creación de Unidades de Género² en las instituciones públicas de Nicaragua entre 2007-2013. Proceso iniciado con la llegada del Gobierno en el año 2007, con apego a pensamientos socialistas, expresó un fuerte deseo por reestructurar la gestión pública y orientarla hacia la solución de problemas estructurales tales como la pobreza y las desigualdades sociales, entre ellas las desigualdades por razón de género. Ese mismo año, elaboró en consulta con diversos sectores, la Política Nacional de Género en la que se plasmó el compromiso sobre el tema y se definió las líneas generales para la institucionalización de las estrategias orientadas a la igualdad de género.

En el año 2008, luego de un año de gestión, en colaboración entre el Gobierno y el Sistema de Naciones Unidas entró en operación el Programa Conjunto de Género 2008-2011³, en el cual se involucraron diez instituciones del gobierno⁴ y la Asamblea Nacional como “socio estratégico”. Por parte del Gobierno se designó al Ministerio de la Mujer para que coordinara el Programa, cuyo objetivo quedó orientado hacia la institucionalización del enfoque de género para garantizar el ejercicio pleno del derecho de las personas en el ámbito nacional y local. Este Programa se convertiría en el principal motor del proceso de inclusión de la perspectiva de género, destinando recursos financieros y fortaleciendo las capacidades institucionales, pero sobre todo sentaría las bases para iniciar el camino de transformación de las instituciones públicas en la lucha por eliminar las brechas de género y promover la igualdad.

¹ Política de Género del Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional, Ley 648- Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades, Reglamento de la Ley 648, reformas a la Ley de Municipios, Reforma a la Ley Electoral, manuales y normas interinstitucionales.

² Las Unidades de Género, son estructuras especializadas en el tema de género, creadas en algunas instituciones del Estado de Nicaragua para institucionalizar la perspectiva de Género y las prácticas de género.

³ Proyecto financiado con recursos del Sistema de la Naciones Unidas para el Logro de los ODM.

⁴ Socios Gubernamentales del Programa Conjunto de género: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Salud, Ministerio del Trabajo, Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal, Instituto Nacional de Información de Desarrollo, Instituto Nacional Tecnológico, Ministerio de Fomento Industria y Comercio, Ministerio de Agropecuario y Forestal, Instituto Nicaragüense Seguridad Social, Ministerio de la Familia. Socios Estratégicos: Asamblea Nacional, Gobiernos Municipales y Gobiernos Regionales de la Costa Caribe.

Continuando con el firme propósito de llevar a cabo el compromiso asumido, ese mismo año se aprobó la Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades, Ley 648, y dos años más tarde se reglamentó, este marco normativo aterriza la Política de Género y legitimaba el proceso iniciado en el 2007. En el reglamento se orientó a las instituciones promover políticas que contribuyeran a reducir las brechas de desigualdad entre hombres y mujeres, para lo cual debían crear Unidades y Comisiones⁵ encargadas de transversalizar el género en todas las acciones institucionales. Hasta ese momento, tanto las Unidades como las Comisiones eran estructuras que solo existían en cuatro instituciones⁶ del Estado, pero que no tenían un rol preponderante en el quehacer institucional, dado que se dedicaban a brindar capacitaciones e incluir el enfoque de género en proyectos financiados por la cooperación⁷.

En el año 2010 con fondos del Programa Conjunto se contrató asistencia técnica para que desde el Ministerio de Hacienda con apoyo del Ministerio de la Mujer, se elaborara un instrumento para guiar a las instituciones en la aplicación del marco normativo de género desde el sistema de planificación presupuestario. Se creó así una metodología que se convertiría en el plan de acción con la cual se orientaron las instituciones y se sentaron las bases que prepararon el camino para la creación de las Unidades de Género.

Al finalizar el programa conjunto en el año 2012, un año después de lo previsto, se habían creado seis unidades de género y tres estaban en proceso de creación. El Ministerio de la Mujer y el Ministerio de Hacienda continuaron creando e implementando otros instrumentos guías y capacitando a las Unidades de Género e instituciones públicas con recursos de la cooperación internacional como Holanda, Canadá y Agencias del Sistema de Naciones Unidas.

En el periodo 2012-2013 algunas instituciones, como resultado de los procesos de capacitación llevados a cabo los años anteriores, comenzaron a conformar sus Unidades de Género, otras las crearon por iniciativa de funcionarias comprometidas con la búsqueda de la igualdad de género y por dar cumplimiento al marco normativo, tomando como base la experiencia de las unidades creadas en el periodo de operación del Programa Conjunto. Las cuales habían continuado operando con distintos niveles de avances, debido a la disposición de recursos para ejecutar sus tareas, capacidad institucional, experiencia institucional acumulada, entre otros.

Las tres Unidades que estaban en proceso de conformación al cierre del Programa, no fueron creadas⁸ y una de las seis que quedaron instaladas en ese entonces, fue cerrada por procesos de re-organización institucional.

⁵ Nuevas estructura creadas a través de la Ley 648 y su Reglamento.

⁶ Policía Nacional, Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria, Ministerio del Trabajo e Instituto Nacional Tecnológico.

⁷ Informe de gestión del Instituto Nicaragüense de la Mujer, año 2010.

⁸ Instituciones que reportaron que sus Unidades estaban en proceso de creación al cierre del Programa Conjunto: Instituto Nicaragüense de Seguridad Social, Instituto para la Pequeña Empresa y el Ministerio de Familia. Durante el proceso de levantamiento de información, no se encontró información de estas Unidades, pero sí existían personas

El análisis de esta experiencia permite extraer lecciones valiosas sobre la transversalización de la perspectiva de género en Instituciones Públicas a través de la creación de unidades especializadas y nos acerca a brindar respuesta a la pregunta: *¿Qué factores hacen viable la conformación y permanencia de unidades especializadas de género en las instituciones públicas?* Para analizar la experiencia y acercarnos a responder esta pregunta se plantearon tres preguntas específicas de carácter más explicativo: *¿Qué capacidades se requieren desarrollar para incorporar la perspectiva de igualdad de género en las instituciones públicas?, ¿Cómo incide la asignación de recursos en la conformación y fortalecimiento del proceso de transversalización de género en las instituciones públicas?* y *¿De qué manera incide la configuración organizacional presente en las instituciones públicas en la aceptación de nuevas estructuras especializadas?*

Para responder a estas interrogantes, el estudio se desarrolló a partir de un enfoque de investigación cualitativo de tipo instrumental, basado en la metodología desarrollada por Michael Barzelay y Juan Carlos Cortázar, cuyo fin es *“explicar la trayectoria y funcionamiento de las prácticas, con la finalidad de extraer lecciones relativas o la mejor manera de lograr”* (Barzelay & Cortazar, 2004, pág. 14). Los métodos a utilizar son: el método narrativo que se centra en elaborar un relato que *“dé cuenta de la experiencia singular que interesa estudiar”* (Barzelay & Cortazar, 2004, pág. 17) y el método de análisis funcional que da cuenta de la forma en cómo las personas encargadas de implementar programas, proyectos o políticas lograron o no los resultados planteados en la etapa de diseño.

Para abordar estas inquietudes el informe se estructura tratando de describir con mayor detalle la metodología utilizada, luego se narra la experiencia bajo estudio utilizando el método narrativo⁹, posteriormente se presenta una **explicación narrativa** utilizando el método de análisis funcional y finalmente se presentan las **conclusiones** y **lecciones aprendidas** obtenidas del caso.

nombradas para atender la temática de género en las tres instituciones.

⁹ El método narrativo explica mediante el establecimiento de encadenamientos significativos entre los eventos, reconstruyendo así el sentido global de la experiencia bajo estudio...y estableciendo como unos eventos tuvieron efectos sobre otros. (Barzelay y Cortázar, 2004, p. 25).

2. OBJETIVOS

General

Determinar qué factores hacen viable la conformación y permanencia de unidades especializadas de género en las instituciones públicas del Estado de Nicaragua en el periodo 2007 – 2013¹⁰.

Específicos

1. Identificar el tipo de capacidades que fue necesario desarrollar en funcionarios y funcionarias para transversalizar género en las instituciones públicas.
2. Analizar cómo incide la asignación de recursos en la conformación y el fortalecimiento del proceso de incorporación de la perspectiva de género en instituciones públicas.
3. Describir de qué manera incide la configuración organizacional presente en las instituciones públicas en la aceptación de nuevas estructuras especializadas de género.

¹⁰ Unidades de Género como un medio para la implementación de la política Nacional de Género y su marco normativo.

3. DISEÑO METODOLÓGICO DEL ESTUDIO

El presente estudio de caso se desarrolló a partir del enfoque de investigación cualitativa con un alcance de tipo explicativo-descriptivo y de modalidad instrumental, fue realizado utilizando los métodos propuestos en la *guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social* desarrollado por Michael Barzelay y Juan Carlos Cortázar, a continuación se detallan los pasos utilizados para llegar a las conclusiones y lecciones aprendidas presentadas, y brindar respuestas a las preguntas que guiaron este estudio.

3.1. Estudio de tipo explicativo- descriptivo

Sampieri, Collado y Baptista (2006) explican que:

El fin de la investigación de alcance explicativo es ir más allá de la mera descripción de conceptos o fenómenos, busca responder por las causas de los eventos y fenómenos físicos o sociales. Este tipo de investigación se centra en explicar por qué ocurre un fenómeno y en qué condiciones se manifiesta, por lo cual transita necesariamente por la descripción del fenómeno para luego explicarlo (pág. 108).

3.2. Método

En el proceso de investigación se utilizaron dos métodos muy concretos propuestos en la guía de Barzelay y Cortázar, el *método narrativo* y el *método de análisis funcional*.

El método narrativo:

Consistió en estructurar un **relato** y una **explicación narrativa** a partir del flujo de ocurrencias de los hechos. El relato¹¹, ha sido utilizado como una forma de representar la experiencia, conectando los acontecimientos que le dieron forma en función del efecto que tuvieron sobre la experiencia global. Se construyó a partir de la información primaria recopilada en las entrevistas y para estructurarlo se utilizó una herramienta propia de este tipo de estudios denominada "*trama*".

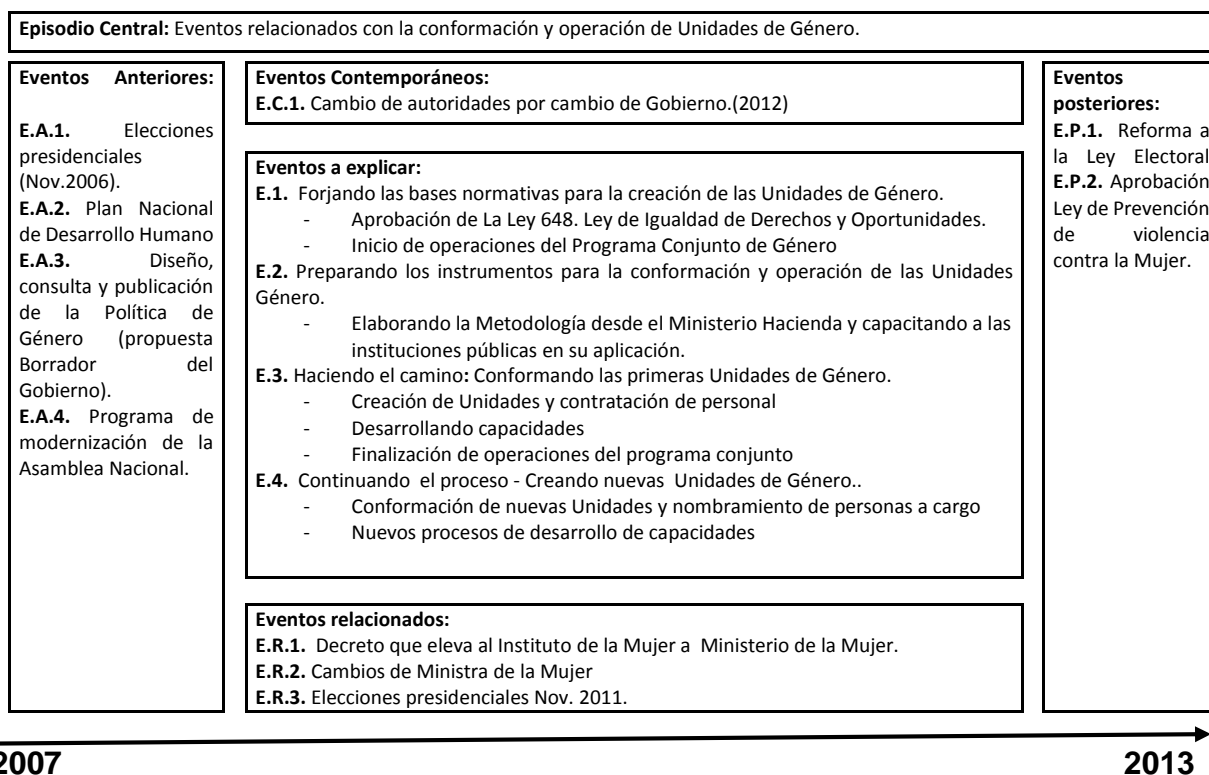
La trama se define como "*el argumento organizador del relato que identifica el significado y papel que cada uno de los eventos tienen al interior del mismo*" (Barzelay y Cortázar, 2004, pág. 23). Para estructurarla fue necesario construir una estructura narrativa (ver tabla 1) en la cual se organizaron los eventos identificados en: "Anteriores, ocurridos antes que el episodio; contemporáneos, acontecidos de manera paralela; relacionados,

¹¹ Un relato, organiza en una secuencia coherente los acontecimientos que forman parte de un proceso, en función de su contribución al desarrollo global del mismo" (Polkinghorne, 1998, pág. 18 citado por Cortázar & Barzelay, 2004, pág. 22)

ocurridos al mismo tiempo que éste; y finalmente los posteriores, que ocurrieron después que la práctica tuvo lugar.

Los eventos identificados como parte del **episodio central** fueron todos aquellos relacionados con la conformación y operación de las unidades de género; en los **eventos a explicar** la creación de las bases normativas relacionadas a darle orientación legal a las Unidades de Género; posteriormente se visualizó la elaboración de instrumentos guías que orientaron el proceso de creación y establecimiento de las formas organizativas de las mismas; luego se identificó la conformación de las primeras unidades; seguida del desarrollo de capacidades de las funcionarias a cargo de las unidades y finalmente la continuación del proceso vista como una fase de estabilización en la que se conforman nuevas unidades. En los **eventos relacionados** figuran el decreto que eleva a Ministerio al Instituto de la Mujer, los cambios de ministras y elecciones presidenciales. Como **evento contemporáneo** el cambio de autoridades en el 2012 a raíz de un nuevo periodo de gobierno. En los **eventos anteriores** las elecciones presidenciales del año 2006, la publicación del Plan Nacional de Desarrollo Humano, el diseño y la consulta de la Política de Género y el Programa de modernización de la Asamblea Nacional. Finalmente como evento **posterior** se ubican las reformas a la Ley Electoral y la aprobación de la Ley de Prevención de la Violencia contra la Mujer.

Tabla 1: Estructura Narrativa



Fuente: Elaboración propia a partir de datos recopilados de fuentes primarias y secundarias, con base en la metodología propuesta por Barzelay y Cortazar 2004.

La estructura narrativa, permitió generar de manera sistemática interrogantes que guiaron la investigación. En este sentido se desarrollaron preguntas de tipo A y B. La pregunta tipo A es la pregunta relacionada con el tema teórico, es decir la institucionalización de la perspectiva de género mediante unidades especializadas. Por su lado las preguntas de tipo B son explicativas y tratan de dar cuenta de la experiencia en sí. (Ver Tabla 2).

Tabla 2: Preguntas que guían la presente investigación

Tipo A: Teóricas	<i>¿Qué factores hacen viable la conformación y permanencia de unidades especializadas de género en las instituciones públicas?</i>
Tipo B : Relacionadas a la Práctica en si	<i>¿Qué capacidades se requiere desarrollar para incorporar la perspectiva de género en las instituciones públicas?</i>
	<i>¿Cómo incide la identificación y asignación de recursos en la conformación y el fortalecimiento del proceso de incorporación de la perspectiva de género?</i>
	<i>¿De qué manera incide la configuración organizacional de las instituciones públicas en la aceptación de nuevas estructuras especializadas?</i>

Fuente: Elaboración propia, con base en la clasificación propuesta por Barzelay y Cortazar 200.

Método funcional:

Este método consintió en tratar de explicar la “*evolución y consolidación de las prácticas gerenciales, es decir, su trayectoria; y también la operativa de las prácticas en términos de su efectividad o capacidad para lograr o no las decisiones, compromisos, conductas o cambios organizativos previstos en su diseño*” (Barzelay & Cortazar, 2004, pág. 44) ubicándonos así en el terreno de las funciones gerenciales.

Para realizar el análisis se utilizó la evidencia presentada en el relato, la cual se estructuraron en el diseño de la práctica y el análisis del contexto y cómo influye tanto en las acciones como en la situación en movimiento. Para organizar la información se utilizaron 4 elementos: a) ideas orientadoras de la práctica, b) los dispositivos organizativos y c) los eventos estructurados. Estos 4 elementos se ordenaron a raíz de 4 factores contextuales, a decir: Sistemas institucionales, Ideas y acontecimientos políticos.

Todos los elementos y factores que componen tanto el diseño como la práctica en cuestión se organizaron para su análisis a través de dos matrices: la matriz de análisis del diseño de la práctica (ver Tabla 3) y la matriz de análisis del contexto de la práctica (ver tabla 4), la cual sirvieron de base para realizar el análisis funcional y a partir de este y se identificaron las lecciones aprendidas.

Tabla 3: Análisis del diseño de la práctica de las Unidades de Género

Función Gerencial	Elementos del diseño de la práctica		
	Ideas orientadoras	Dispositivos organizativos	Eventos estructurados
Planificación organizativa y de recursos.	<ul style="list-style-type: none"> .- Necesidad de definir una institución responsable .- Establecimiento de mecanismos de coordinación. .- Transversalizar la perspectiva de género en todas las instituciones públicas 	<ul style="list-style-type: none"> .- Sistema de planificación presupuestario del Presupuesto General de la República. .- Ministerio de Hacienda delegado para guiar el proceso de presupuestación con enfoque de género. .- Programa Conjunto .- Ministerio de la Mujer designado para coordinar. 	<ul style="list-style-type: none"> .- Reuniones de negociación del Programa Conjunto. .- Reuniones con Ministerios .- Reuniones de comisiones de género o equipos directivos institucionales. .- Proceso de aprobación de la Ley y su reglamento.
Gestión de operaciones	<ul style="list-style-type: none"> .- Contar con orientaciones claras y homogéneas. .- Generación de estructuras ad-hoc que apoyaran la institucionalización de las perspectivas de género. 	<ul style="list-style-type: none"> .- Metodologías y manuales guías para la conformación, organización y funcionamiento. .- Unidades de Género .- Comisiones de Género. .- Manuales de presupuestación. 	<ul style="list-style-type: none"> .- Operación del Programa Conjunto. .- Reuniones de planificación con Direcciones de planificación y presupuesto en cada institución.
Desarrollo de capacidades	<ul style="list-style-type: none"> .- Necesidad de contar con profesionales idóneos en transversalización de género en instituciones públicas para dar sostenibilidad al proceso .- Aprovechamiento de la experiencia de los organismos internacionales en materia de género e instituciones públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> .- Ministerio de la Mujer, Hacienda y Procuraduría asumen la tarea de capacitar a las coordinadoras de las Unidades de Género. .- Cooperación Internacional apoya a través de asistencia técnica. .- Plan de capacitación de las Unidades de Género para sensibilizar a personal directivo y operativo de la institución. 	<ul style="list-style-type: none"> .- Seguimiento de avances institucionales en género. .- Actividades de capacitación y Talleres. .- Reuniones de sensibilización con personal directivo .- Sesiones de trabajo con consultores en elaboración de instrumentos.

Fuente: Elaboración propia en base a la guía para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social (Barzelay & Cortazar, 2004, pág. 53)

Tabla 4: Análisis del contexto de la práctica de las Unidades de Género

Función Gerencial	Elementos del contexto		
	Sistemas Institucionales	Ideas	Acontecimientos Políticos
Planificación organizativa y de recursos.	<ul style="list-style-type: none"> .- Política, Ley y Reglamento de Género. .- Ley de Presupuesto General de la República. .- Sistema de planificación presupuestaria. .- Plan de trabajo del Programa Conjunto de Género. 	<ul style="list-style-type: none"> .- Igualdad de género se establece como una prioridad del Gobierno y por ende un compromiso para las instituciones públicas. .- Vincular el sistema presupuestario con la equidad de género dotaría a las instituciones de los recursos necesarios para transversalizar género. .- Importancia de aprovechar los recursos de la cooperación, dado los recursos escasos del gobierno. 	<ul style="list-style-type: none"> .- Cambio de Gobierno
Gestión de operaciones	<ul style="list-style-type: none"> .- Metodología para incorporar prácticas de género en el Marco de Gasto Institucional de Mediano Plazo. .- Manual de Organización de las Unidades de Género. .- Resoluciones administrativas institucionales. .- Marco normativo del Ministerio de Hacienda relacionado con la presupuestación con enfoque de género. (Leyes y Manuales) 	<ul style="list-style-type: none"> .- Estructura especializada en transversalización de género podría brindar mayor impulso a las acciones institucionales para lograr la igualdad de género. .- Todas las instituciones deben contar con instancias especializadas (comisiones y unidades de género). 	<ul style="list-style-type: none"> .- Re-elección del presidente 2011 .- Cambio de gabinete del gobierno.
Desarrollo de capacidades	<ul style="list-style-type: none"> .- Incipientes avances en el proceso de institucionalización de la perspectiva de género en los servicios públicos a cargo de las unidades de género. 	<ul style="list-style-type: none"> .- Importancia de desarrollar capacidades en funcionarias a cargo de las Oficinas y Unidades de Género a fin puedan liderar el proceso de transversalización de género en sus respectivas instituciones. .- La sensibilización que genera conciencia en funcionarios/s puede disminuir las resistencias a la transversalización de género. 	<ul style="list-style-type: none"> .- Cambio de personal técnico en Ministerios

Fuente: Elaboración Propia en base a la guía para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social (Barzelay & Cortazar, 2004, pág. 54)

3.3. Técnicas de recolección de información

Para el presente estudio se utilizaron las siguientes técnicas de recolección de información:

Fuentes secundarias: Se realizó una revisión documental de información física y digital relacionada con la las Unidades de Género y el Programa Conjunto de Género, entre las principales fuentes consultadas se encuentran: leyes, reglamentos, periódicos, informes de gestión y evaluación, planes anuales, propuestas de proyectos, instrumentos metodológicos y guías, prensa escrita, *papers*, libros, artículos de revistas, informes de tesis, entre otros.

Fuentes Primarias: La técnica utilizada para la recopilación de información fue la entrevista semi-estructurada o entrevista narrativa, cuyo objetivo según Jovchelovitch y Bauer (2000) –citado por Barzelay & Cortázar (2004)- es “*promover que el informante genere su propio relato oral sobre la experiencia bajo estudio*” (pág. 13).

Selección de la muestra:

Para ubicar a los o las informantes claves a aplicar las entrevistas, se elaboraron 5 criterios: a) trabajar en una Institución del Estado que tuviese creada la Unidades de Género; b) que dicha Unidad de Género hubiese ido creada en el periodo 2007-2013, es decir antes, durante o después de la operación del Programa Conjunto de Género; c) facilidad y apertura para brindar la información; d) trabajar en la unidad y manejar información relevante sobre antecedentes históricos de la misma; y e) desempeñarse como coordinador/a o jefe/a de la unidad.

Con estos criterios, se aplicaron las entrevistas a diez funcionarias de instituciones públicas, aplicadas de la siguiente manera: ocho a coordinadoras de las Unidades de Género, una la Procuradora Especial de la Mujer de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y una a la Directora de Políticas Públicas del Ministerio de la Mujer (ver tabla 3).

De las diez entrevistas aplicadas ocho se consideran como muestra de “caso típico”, puesto que se buscaba el consenso de las opiniones entre las personas consideradas informantes claves, que eran buenas conocedoras de la realidad bajo estudio, y dos de tipo “políticamente importante” en tanto correspondían a personas de instituciones que podían influenciar la trayectoria del caso o anticiparse a los acontecimientos, Ministerio de la Mujer y Procuraduría de la Mujer (ver tabla 5).

Tabla 5: Entrevistados realizadas

Nº	Institución	Área en la que se aplicó la entrevista	Fecha de aplicación de entrevista
1.	Ministerio Nicaragüense de la Mujer	Dirección de Políticas Públicas para el Desarrollo de la Mujer.	19 – 12 -13
2.	Ministerio de Energía y Minas	Unidad de Género	29 -01-14
3.	Procuraduría Especial de la Mujer PDDH	Procuradora Especial de la Mujer	06 – 02 – 14
4.	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Unidad Técnica de Género	07 – 02 – 14
5.	Dirección General de Aduanas	Oficina de Género	12 – 02 -14
6.	Empresa Nacional de Transmisión Eléctrica - ENATREL	Unidad de Género (Especialista de género para proyectos)	
7.	Ministerio del Trabajo	Oficina de Género	17 – 02 – 14
8.	Asamblea Nacional	Unidad de Género	19 – 02 – 14
9.	Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria	Oficina de Género y Juventud Rural	02 – 03 – 14
10.	Instituto Nacional Tecnológico	Ex – Coordinación de la Oficina de Género	16 – 04- 14

Fuente: Elaboración Propia.

3.4. Análisis y procesamiento de la información

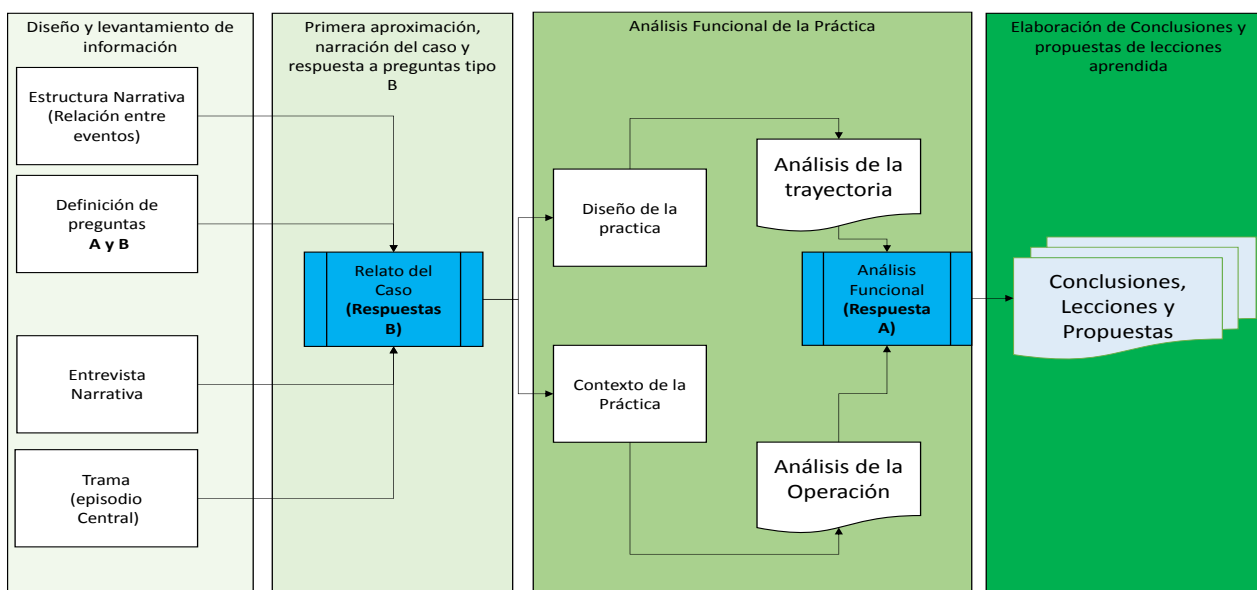
Las diez entrevistas realizadas se grabaron utilizando medios electrónicos y posteriormente fueron transcritas utilizando Microsoft Word 2013.

Para la codificación de la información recopilada, se utilizó como base la estructura narrativa, se realizaron diferentes lecturas a las entrevistas transcritas identificando las categorías (eventos) y subcategorías (sub-eventos), luego se procedió a categorizar y organizar todas las entrevistas utilizando una matriz para el procesamiento de la información auxiliándose del software Microsoft Excel 2013.

3.5. Organigrama del proceso metodológico utilizado

En la siguiente ilustración se proporciona un resumen de la ruta del proceso metodológico utilizado para el presente estudio.

Ilustración 1: Proceso metodológico para realización de Estudios de Caso sobre buenas Prácticas en Gerencia Social.



Fuente: Elaboración propia a partir de la Guía práctica para elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social, Barzelay y Cortázar, 2004.

4. RELATO DEL CASO

4.1. Forjando las bases normativas para la creación de las unidades

En enero del año 2007, tras asumir la Presidencia de la República el Frente Sandinista de Liberación Nacional, partido que se caracterizaba por sus ideales socialistas, cuyo principal discurso durante el proceso eleccionario estaba relacionado a la disminución de los índices de pobreza, desigualdad, discriminación por razones de ingresos, color, raza, lengua y género, publicó dos instrumentos importantes que reorientarían el quehacer de las instituciones públicas del país en los años siguientes, el Plan Nacional de Desarrollo y la Política de Género: El primero, Plan Nacional de Desarrollo Humano¹², en el cual se incluyeron las principales promesas de campaña y cuyos principios se mantendrían hasta la actualidad. Uno de los ejes del nuevo modelo de desarrollo propuesto en este plan denominado “Equidad de género y derechos de niñez y juventud” planteaba la propuesta inicial de cambio en las relaciones de poder entre hombres y mujeres, además reconoció a las mujeres como “*sujetos impulsores de cambio y generadoras de desarrollo*”, lo que implicaba que el gobierno a través de sus instituciones debían incentivar y promover su participación en los procesos de desarrollo políticos, económicos y sociales. El principal

¹² Plan Nacional de Desarrollo Humano 2007-2011 y 2012-2017, (Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional, 2007)

cambio con respecto al Plan Nacional de Desarrollo del gobierno anterior era que este concebía al ser humano (hombre y mujer) como el objetivo principal del desarrollo, “*El punto inicial y final de estas políticas es el desarrollo del ser humano y las familias nicaragüenses*” (Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional, 2007, pág. 7),

El segundo instrumento fue la Política Nacional de Género, en la que se orientó de manera más específica a las instituciones públicas a trabajar por la construcción de relaciones más equitativas entre los sexos y a cerrar las brechas de género para garantizar la igualdad de mujeres y hombres. Para alcanzar las metas propuesta en esta política, se sugirió la adopción de medidas, mecanismos o acciones afirmativas necesarias para fomentar la participación de la mujer con equidad en todos los ámbitos de la administración pública. Estos dos instrumentos orientaron los objetivos a alcanzar desde las instituciones públicas en torno a la igualdad de género en los siguientes años.

Una vez que se dio a conocer la Política de Género, comenzó el proceso de reforma y aprobación del marco normativo nacional para hacer efectiva la transformación a la cual se había comprometido el gobierno, se inició con la aprobación de las leyes de género destacando la Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades y su Reglamento, y la Ley de Prevención de Violencia Contra la Mujer, las cuales se convirtieron en las principales leyes orientadoras del proceso de transformación estatal, puesto que a partir de estas se reformaron leyes como la Electoral y la de Municipios, en las que se establecieron cuotas de participación igualitaria en las candidaturas presentadas por los partidos políticos y la ocupación de cargos de elección popular del 50% para cada sexo.

Durante el proceso de aprobación de la Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades se presentaron tensiones entre los principales partidos políticos con presencia en la Asamblea Nacional. Los opositores a esta ley, principalmente diputados de los partidos liberales, expresaban que esta “*atentaba contra la moral y buenas costumbres (...) y que abría una ventana (...) a la aprobación del matrimonio entre personas del mismo sexo y luego se legalizara la prostitución, además de alentar el aborto*” (Pantoja, 2008, ¶, 3). Estas posiciones junto a las de la Iglesia católica habían mantenido la Ley engavetada en los archivos de la Asamblea Nacional por ocho años, desde el año 2000 que fue enviada por organizaciones de sociedad civil a la Secretaria Ejecutiva del Poder Legislativo. Tal como lo relata una de las entrevistadas: “*Entramos en contradicción con la Iglesia (...) y el hecho de que fuera una ley orientada a la mujer, entonces con más razón* (Entrevista N° 3).

Con el triunfo del Frente Sandinista, la posición con ideales más progresistas alcanzó la mayoría en la Cámara de Diputados, lo que hizo más fácil la negociación con algunos opositores, quienes se convencieron de la importancia de esta Ley para alcanzar niveles de igualdad entre hombres y mujeres, sobre todo que era una Ley estratégica para la lucha contra la pobreza y la desigualdad social. Así, el 14 de febrero del año 2008 con el voto a favor del 73% de los diputados de la Asamblea, fue aprobada formalmente la Ley 648 “Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades”.

Esta Ley estableció que su objetivo principal era “*promover la igualdad y equidad en el goce de los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales entre*

sexos” (Asamblea Nacional, 2008, pág. 4), además de establecer los mecanismos fundamentales a través de los cuales todos los órganos de la administración pública y demás Poderes del Estado, Gobiernos Regionales y Municipales garantizarán la efectiva igualdad entre mujeres y hombres a través de la institucionalización de la igualdad de género en el ámbito público.

Con esta finalidad, se dispuso que los Poderes del Estado y sus órganos de administración a nivel nacional, debían crear políticas que permitieran la igualdad real entre mujeres y hombres para lograr el acceso en todos los ámbitos sociales, alcanzar mejores niveles de desarrollo humano y prevenir todo tipo de violencia en contra de la mujer, para esto se orientó la creación de las Unidades de Género que serían las encargadas de operativizar dichos lineamientos. Para asegurar la aplicación y seguimiento de este y otros instrumentos, se nombró al Ministerio Nicaragüense de la Mujer¹³ como órgano rector de la aplicación y seguimiento de las políticas públicas con enfoque de género. Se orientó que la Procuraduría Especial de la Mujer de la Procuraduría de Defensa de los Derechos Humanos fiscalizara y ejerciera acciones legales ante las instituciones competentes en caso de violación a esta ley o de violentar los derechos humanos de la mujer.

Además se dispuso la creación del Consejo Nacional por la Igualdad, liderado por el Ministerio de la Mujer, orientado a contribuir en el diseño, la formulación ejecución, seguimiento y evaluación de la Política de Género y el marco normativo de género, el que no fue conformado por falta de recursos y orden directa del Ministerio de la Mujer. A la par se establecieron las competencias y obligaciones específicas para algunos ministerios e instituciones de la administración pública (Ministerios de: Salud, Educación, Trabajo, Familia, Niñez y Adolescencia, Medio Ambiente, Estadísticas y Censos y Hacienda) y las sanciones administrativas por falta, omisión o incumplimiento. Además se comprometió al Poder Ejecutivo a garantizar las condiciones materiales y recursos humanos para que el Ministerio de la Mujer pudiese asegurar el cumplimiento efectivo de las disposiciones contempladas en la Ley.

Después de la aprobación de la Ley, se realizó un proceso de consulta¹⁴ con organizaciones y movimientos de mujeres de carácter nacional, con miras a elaborar un reglamento que permitiera concretar la Ley. En el año 2010 finalmente, se aprobó y se establecieron una serie de disposiciones de carácter vinculante para las instituciones públicas, privadas y sociedad en su conjunto, entre estas: la elaboración de la política laboral para prevenir la discriminación por razón de género, acoso, chantaje, maltrato o agresión en la relación laboral; que el Consejo Nacional por la Igualdad, rectorado por el Ministerio de la Mujer debía ejecutar sanciones vía judicial o administrativa según fuera

13 Elevado a Ministerio de la Mujer en febrero del año 2013. Ley 832, Ley de Reforma y Adición a Ley No 290, “Ley de Organización, competencia y procedimientos del poder ejecutivo. Sin embargo en el presente estudio, podremos utilizar Instituto o Ministerio indistintamente para referirnos al Ministerio de la Mujer.

14 El art. 98 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, establece que la Comisión encargada de dictaminar una ley o reglamento, consultara de manera obligatoria con órganos ejecutores de la ley, a representantes, destinatarios o usuarios. La no consulta de una ley o su reglamento “puede ser considerada como causal” (Ley 606 – Ley Orgánica del Poder Legislativo. En base a este artículo las comisiones consultan con sectores, movimientos y organizaciones especializadas en la materia correspondiente para dictaminar una Ley.

el caso; a la par podrían multar o sancionar a funcionarios o autoridades públicas contempladas entre dos a cuatro meses de salario y de haber reincidencia este podría ser destituido o juzgado conforme la Ley No. 476, Ley del Servicio Civil y Carrera Administrativa. A la fecha, las sanciones no han sido aplicadas.

Se confirmó nuevamente que el órgano rector de las políticas de género era el Ministerio de la Mujer y orientó que este debía apoyarse y coordinarse con el Consejo Nacional por la Igualdad. Tanto en la ley como el reglamento establecieron que las instituciones debían programar en sus presupuestos quinquenales –conocido como Marco Presupuestario de Mediano Plazo- la asignación de recursos para cumplir con dicho marco normativo y que al Ministerio de la Mujer se le asignarían los recursos financieros necesarios en el Presupuesto General de la República para cumplir con las funciones y atribuciones derivadas de la Ley 648. También se le asignó como competencia al Ministerio de Hacienda *“formular políticas presupuestarias encaminadas a garantizar el cumplimiento de esta Ley.”* (Asamblea Nacional, 2008, pág. 12). Disposición que no pudo cumplirse porque el presupuesto asignado al Ministerio de la Mujer no se incrementó en la misma medida que sus responsabilidades en los años siguientes a la aprobación de la Ley (Ver anexo I).

De manera especial el reglamento dispuso que era responsabilidad del Ministerio de la Mujer la creación progresiva de Unidades de Género en los poderes del Estado e instituciones de creación constitucional, las cuales debían dar seguimiento a las disposiciones contenidas en la Ley en sus respectivas instituciones. Se señalaba que eran estas unidades las que estarían encargadas de apoyar el proceso de institucionalización de la perspectiva de género, pero no se especificó claramente qué eran estas unidades, sus funciones, su forma de organización, ni los mecanismos de rendición de cuentas. Además al Ministerio de la Mujer en los años subsiguientes, no se le asignó mayor presupuesto lo que también limitó su desempeño, como lo veremos más adelante.

Tanto en la Ley como en el reglamento, no se definió qué institución estaría a cargo de formular un plan de acción de la política de género como ocurrió con la Ley de Seguridad Ciudadana y la Ley de Juventud, que una vez que contaron con la ley y la política se elaboró un plan de acción para organizar y orientar los esfuerzos en función del cumplimiento del mandato. Este plan de acción en el tema de género debía constituirse en el documento orientador del proceso para todas las instituciones pues en este debían haberse establecido claramente los objetivos para cada área de trabajo, las instituciones responsables de cumplir con los resultados, los mecanismos de coordinación y organización así como los recursos necesarios para desarrollar dicho plan.

Era de pensarse que esta tarea debía recaer en el Ministerio de la Mujer por haber sido nombrado el órgano rector de todo el marco normativo de género, pero no se elaboró, lo que trajo como consecuencia que las instituciones no contaran con una guía que las dirigiera en las acciones a seguir, las capacidades necesarias y recursos económicos que requerían para llevar a cabo la tarea y sobre todo no contaban con metas e indicadores claros que les permitieran monitorear el cumplimiento de los mismos, en suma tenían el mandato pero no el cómo lograr materializarlo, a esto se sumó la poca experiencia del

Ministerio de la Mujer en la coordinación de otras instituciones, lo que resultó en un deficiente reconocimiento de su liderazgo. Así lo recuerda una de las entrevistadas, “*La mayoría no sabía que era o que había que hacer para darle cumplimiento a la Ley*” (Entrevistada N° 3). El no disponer de plan que orientara a las instituciones dejó abierto a la interpretación y consideración de cada institución en cuanto a cómo hacerle frente al reto de incorporar en sus actividades la perspectiva de género a lo que se le sumó la falta de legitimidad del liderazgo del Ministerio de la Mujer.

a. Inicio de operaciones del Programa Conjunto de Género

El Programa Conjunto de Género comenzó a formularse desde la Agenda Económica de la Mujer¹⁵ varios años antes de su entrada en operación. El primer borrador de este programa contenía lineamientos generales orientados hacia el empoderamiento de la mujer, la empleabilidad, capacitación, sensibilización, apoyo a empresas y emprendimientos de mujeres. El Gobierno dispuso que fuese modificado “*hacia las líneas y metas de trabajo dispuestas en el Plan Nacional de Desarrollo Humano y la Política de Género*” (Entrevistada N° 10) por lo se incluyeron además de las líneas ya establecidas, acciones para el fortalecimiento institucional y participación de la mujer en presupuestos municipales.

En abril del año 2008, luego de este proceso de negociación y ajuste entre las Instituciones del Gobierno (Cancillería, Instituto Nacional Tecnológico, Ministerio de la Mujer, Hacienda) y Agencias del Sistema de Naciones Unidas, entró en operación el Programa Conjunto de Género “*De la retórica a la realidad: hacia la equidad de género y empoderamiento de las mujeres a través de la participación y prácticas de género en los presupuestos públicos 2008-2011*” cuyo principal objetivo era ver “*garantizado el ejercicio pleno de los derechos de las personas en el ámbito nacional y local, a través del fortalecimiento de la institucionalidad de las prácticas de género*” (Sistema de las Naciones Unidas, 2008, pág. 2) UNDAF¹⁶.

Este programa fue conocido popularmente entre las instituciones como “Ventana de Género” y fue financiado con fondos para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio del Sistema de Naciones Unidas, a través del Gobierno de España por un monto de ocho millones de dólares americanos.

Para garantizar el cumplimiento del Programa se involucraron como socios gubernamentales diez instituciones del Estado: El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Salud, Ministerio del Trabajo, Instituto Nicaragüense de Fomento

¹⁵ Espacio de intercambio liderado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en el cual participaban instituciones del Gobierno y Organizaciones de Sociedad Civil.

¹⁶ UNDAF (por sus siglas en inglés, Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) es el marco estratégico de programación que describe la respuesta colectiva del Sistema de Naciones Unidas a las prioridades de desarrollo nacionales. Originalmente, fue concebido como parte del proceso de modernización de las Naciones Unidas iniciado en 1997, pero actualmente se ha convertido en el principal instrumento de planificación estratégica utilizan las oficinas de campo del Sistema de forma conjunta.

Municipal, Instituto Nacional de Información de Desarrollo, Instituto Nacional Tecnológico, Ministerio de Fomento Industria y Comercio, Ministerio Agropecuario y Forestal, Instituto Nicaragüense Seguridad Social, Ministerio de la Familia; como socios estratégicos participaron la Asamblea Nacional, once Gobiernos Municipales en los cuales el programa tendría incidencia y los dos Gobiernos Regionales de la Costa Caribe del país¹⁷.

Por el Sistema de las Naciones Unidas intervinieron nueve agencias: El Fondo de Población-UNFPA, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD, ONU Mujeres, Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura-FAO, Programa Mundial de Alimentos-PMA, Fondo de Naciones Unidas para la Infancia-UNICEF, Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo-UNCDF, Organización Panamericana de la Salud-OPS y Organización Internacional del Trabajo-OIT.

En el caso del Gobierno la responsabilidad de liderar el programa se delegó en el Ministerio de la Mujer, dado que era la institución responsable de promover la igualdad de género. Por el Sistema de las Naciones Unidas la responsabilidad de coordinación fue delegada en el Fondo de Población-UNFPA. No obstante, cada uno de los resultados tenía un responsable directo de velar por su cumplimiento, asignado de acuerdo al ámbito de acción y el quehacer de cada institución y agencia.

Para alcanzar el objetivo principal del Programa Conjunto se formularon tres resultados, los dos primeros relacionados con el fortalecimiento de la participación y empoderamiento de la mujer en el ámbito municipal,¹⁸ quedaron bajo la responsabilidad del Ministerio de la Mujer y el Instituto de Fomento Municipal respectivamente. El tercer resultado a cargo del Ministerio de Hacienda, buscaba *“incorporar las prácticas de género en las políticas y presupuestos nacionales, particularmente en las políticas y presupuestos de los Ministerios de Salud y Trabajo, a fin de que se garantizará el ejercicio de los derechos humanos en estos ámbitos, la autonomía económica, la restitución de los derechos de las mujeres y la disminución de la violencia de género* (Sistema de las Naciones Unidas, 2008, pág. 4). Aunque estaba orientado solamente a dos instituciones de manera general se contempló fortalecer las capacidades de otras instituciones del gobierno central que participaban como socios del programa¹⁹.

Este último resultado se orientaba de manera específica fortalecer las capacidades institucionales de dos de las más importantes instituciones del Poder Ejecutivo que tienen

¹⁷ Nicaragua tienen 153 municipios, según su división política administrativa el Caribe en el que viven mayormente la población indígena y afrodescendiente, son autónomos desde 1986 y cuentan con un órgano de gobierno regional y dos subregionales.

¹⁸ Los once municipios en los cuales el programa tendría incidencia fueron seleccionados con base a los siguientes criterios: índices de marginación social, grado de vulnerabilidad alimentaria y nutricional, indicadores de salud y trabajo, presencia de organizaciones de mujeres, cercanía geográfica entre municipios para formar un corredor de influencia del Programa, nivel de participación ciudadana, y compromiso político. (Sistema de las Naciones Unidas 2008)

¹⁹ Las instituciones del nivel central a las cuales el Programa Conjunto pretendía fortalecer capacidades fueron Ministerio de la Mujer, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Salud, Ministerio del Trabajo, Instituto de Fomento Municipal, Instituto Nicaragüense de Seguridad Social, Instituto Nacional Tecnológico, Ministerio de Fomento Industria y Comercio, y Ministerio Agropecuario y Forestal.

una visión de servicio en temas nacionales muy sensibles en los que la mujer se encontraba en posición de desventaja, salud y trabajo. El Ministerio del Trabajo fue seleccionado porque ya contaba con una oficina de género y estadísticas de atenciones de casos laborales desagregadas por sexo. El Ministerio de Salud, en cambio, no contaba con Unidad de Género, pero generaba datos estadísticos los cuales no eran analizados para la toma de decisiones por poseer “*capacidades limitadas de análisis de las desigualdades de género*” (Sistema de las Naciones Unidas 2008) lo que les impedían a ambas instituciones fortalecer el proceso de planificación institucional.

La idea con este resultado era “*generar en estos dos ministerios una acción piloto de transformación y modernización del Estado que estableciera un patrón de cambio para el resto de las instituciones*” (Entrevista N° 1). Es decir, con las lecciones aprendidas en estos dos ministerios se pudiesen promover acciones similares en otras instituciones.

Ilustración 2: Proceso de formulación del marco normativo de género



Fuente: Elaboración Propia a partir de revisión documental

4.2. Preparando los instrumentos para la conformación y operación de las Unidades de Género

- a. *Elaborando la Metodología desde el Ministerio Hacienda y capacitando a las instituciones en su aplicación.*

En el resultado tres del Programa Conjunto se destinaron recursos²⁰ para fortalecer las capacidades institucionales en planificación y presupuestación en los Ministerios de Trabajo y Salud, lo que también se traducía en compromisos a ser cumplidos tanto por estos dos ministerios como para el Gobierno en su conjunto. La ejecución de este resultado empezó tardíamente dado que en los años previos de operación del Programa, lograr organizarse y coordinarse no fue una tarea fácil, ya que no se contaba con experiencias de esta magnitud en la cual se organizaran nueve agencias del Sistema de

²⁰ Fondos para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio del Sistema de Naciones Unidas, a través del Gobierno de España.

las Naciones Unidas y diez instituciones del Estado en torno al cumplimiento de un objetivo conjunto.

Esto llevó a que en los primeros dos años de operación se dedicaran a desarrollar procesos de sensibilización, organización y fortalecimiento de capacidades en torno a la operación del programa tanto en las instituciones socias como en las agencias pues estas también presentaban “*muchas dificultades administrativas y financieras provenientes de los diversos sistemas operativos*” (Flórez, Hurtado C. & Sánchez Barquero, 2012, pág. 8). Lo anterior determinó que en esta fase se avanzara más lentamente de lo previsto pues implicó un reconocimiento entre las instituciones y un descubrimiento de nuevas formas de coordinarse y complementarse para lograr las metas propuestas, -como veremos más adelante-, estos atrasos llevaron a que se construyeran años más tarde, un plan de mejora del Programa Conjunto para fortalecer las capacidades del Ministerio de la Mujer y realizar una serie de recomendaciones al Gobierno para lograr los resultados propuestos.

Dadas estas complejidades iniciales, no fue hasta el año 2010, durante el tercer año de ejecución del Programa, que se inicia el trabajo directo de fortalecimiento de estas dos instituciones, para lo cual se contrató una consultora experta en la incorporación del enfoque de género en presupuestos participativos y planificación institucional, la que fue enviada al Ministerio de Hacienda para que en coordinación con el equipo técnico de esta institución elaboraran una estrategia para ejecutar el resultado tres del Programa Conjunto -recordemos que esta institución fue asignada por el Gobierno como responsable de coordinar la ejecución este resultado-.

La Consultora comenzó a trabajar en el Ministerio de Hacienda, con el objeto de brindar asistencia especializada al equipo técnico de esta institución y elaborar una Metodología para incorporar la práctica de género en el Presupuesto General de la República y el Marco de Gasto Institucional de Mediano Plazo. Proceso en el cual se invita a participar al Ministerio de la Mujer por coordinar el Programa por parte del Gobierno, pero también por ser el rector de las políticas de Género.

Para diseñar esta metodología, la consultora partió realizando un diagnóstico del proceso de planificación y presupuestación utilizados por estas dos instituciones, llegando a la conclusión que en estas coexistían dos procesos separados, por un lado el de planificación y por el otro el de presupuesto. Otro hallazgo fue que aunque se había tratado de retomar el mandato de la Política de Género del Gobierno, no se había avanzado sustantivamente y la información estadística desagregada por sexo no era utilizada como insumo en el proceso de planificación de ninguna de las dos instituciones ni para la toma de decisiones estratégicas, hallazgos que quedaron plasmados en la metodología elaborada posteriormente. Además se concluyó que para lograr la transversalización de género e incorporar indicadores en el Presupuesto General de la República, se requería integrar el proceso de planificación y presupuestación, proceso que pasaba necesariamente por la “*actualización de la Estructura Programática y de los indicadores de desempeño institucional*” (Ministerio de Hacienda, 2011, pág. 5).

Luego de un arduo trabajo por parte del equipo técnico del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de la Mujer coordinado por la consultora, se logró elaborar la Metodología para incorporar prácticas de género en el Presupuesto General de la República y el Marco de Gasto Institucional de Mediano Plazo. El objetivo de la metodología se orientó a: “*señalar la ruta y pasos a seguir para incorporar las prácticas (perspectiva) de género en el proceso presupuestario*” (Ministerio de Hacienda, 2011, pág. 5). Dentro del documento que contenía la metodología, se consideró un capítulo que abordaba de manera específica las cinco etapas para incorporar la perspectiva de género en el proceso presupuestario (ver tabla 6). Se definió de manera más sencilla y detallada como serían conformadas las Unidades de Género y cómo debían organizarse internamente para responder a las necesidades y expectativas generadas en las instituciones. Aunque inicialmente esta Metodología estaba orientada a dos instituciones, las contempladas en el Programa Conjunto, en la práctica sirvió de guía para todas las demás instituciones del Estado.

Tabla 6: Cinco etapas para la incorporación de la perspectiva de género en el proceso presupuestario.

ETAPAS PARA LA INCORPORACIÓN DE LAS PERSPECTIVAS DE GÉNERO
<p>La primera etapa buscaba <u>crear las condiciones previas</u> para el aseguramiento del compromiso político, nombramiento de personal a cargo del proceso, asignación y gestión de recursos financieros para el equipo técnico encargado de crear las condiciones, y la formación de un equipo institucional de género con capacidad de incidencia y liderazgo en la institución.</p> <p>La segunda orientada hacia el <u>desarrollo organizacional</u>, se concentró en la orientación para la creación y funcionamiento de las unidades de género, pues contemplaba partir por un análisis del marco regulatorio institucional, seguido por la creación e inclusión de la Unidad de Género en la estructura institucional, la cual debía ubicarse en un área estratégica con poder de decisión política-técnica, se especificó ubicarla preferentemente en la dirección superior o en su defecto en el área de planificación; además estableció dotar a dicha unidad de una estructura mínima para realizar tres funciones: 1) Sensibilización y capacitación, 2) Estudios e investigación y 3) Monitoreo y evaluación, cada función contemplaba procedimientos y actividades específicas a ser desarrolladas; se especificó que debía crearse una estrategia de sensibilización y capacitación para lograr involucrar a todo el personal en el proceso de reorganización institucional.</p> <p>También se definieron una misión y visión de las unidades y de las comisiones de género y se propuso contratar o asignar cinco funcionarios con sus respectivos cargos; un/a coordinador/a, un/a asistente, y una persona responsable por cada función definida para la unidad, también orientaba que esta nueva estructura debía participar activamente en el proceso de formulación de planificación presupuestaria.</p>

Las siguientes tres etapas orientaban la organización del proceso de formulación del presupuesto con prácticas de género, la ejecución presupuestaria, el monitoreo y la evaluación del mismo.

Fuente: Metodología para Incorporar Prácticas de Género en el presupuesto General de la República (PGR) y el Marco de Gasto Institucional de Mediano Plazo (MGIMP) (Ministerio de Hacienda, 2011).

Una vez elaborada la metodología el Ministerio de Hacienda junto con el Ministerio de la Mujer se organizaron para capacitar a funcionarios y funcionarias del Ministerio de Salud y el Ministerio del Trabajo partiendo por el nivel nacional hasta llegar a las delegaciones municipales. Con estas capacitaciones que generalmente fueron de un día, se pretendía que las personas encargadas de planificar y gestionar los recursos institucionales tuviesen la claridad para echar a andar el proceso de planificación presupuestaria considerado en la metodología como un paso fundamental para iniciar con la incorporación del enfoque de género en las instituciones, junto con ello se buscaba sensibilizar a las personas que estarían a cargo de apoyar las actividades del Programa Conjunto de Género en los municipios.

Aparte de los talleres de capacitación en la metodología, también se realizaron procesos de sensibilización en el tema de género al resto de las instituciones que participaban como socios del Programa Conjunto²¹ de las cuales se esperaba crearan sus Unidades de Género y realizaran el proceso presupuestario con enfoque de género -como se detalla más adelante- de las nueve instituciones socias solo seis lograron crear una estructura de género antes de que finalizara el Programa.

Aprovechando a la consultora contratada con fondos del Programa Conjunto el Ministerio de Hacienda también elaboró un plan de capacitación para sus funcionarios y funcionarias, que consistía en brindar talleres de medio día al personal de las áreas que estaban orientados a brindar asistencia a otras instituciones en el proceso de elaboración del presupuesto institucional, base para elaborar el Presupuesto General de la República. Así lo expresó la consultora: *“por lo menos capacitamos al 30% del personal del Ministerio de Hacienda entre directivos, operativos y especialista (...) priorizando áreas específicas como es presupuesto, planificación, la DAF (Dirección Administrativa y Financiera)”* (Entrevista N° 4).

La falta de un plan de acción de la política de género y su marco normativo hizo que la metodología de planificación presupuestaria se convirtiera en una guía para las

²¹ Las instituciones socias del programa conjunto fueron: El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Salud, Ministerio del Trabajo, Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal, Instituto Nacional de Información de Desarrollo, Instituto Nacional Tecnológico, Ministerio de Fomento Industria y Comercio, Ministerio de Agropecuario y Forestal, Instituto Nicaragüense Seguridad Social, Ministerio de la Familia

instituciones, en la primera aproximación hacia la implementación de la Ley y su Reglamento, que en un inicio parecía tan abstracto para las instituciones que no conciliaban la idea introducir el enfoque de género de manera transversal en sus acciones, sobre todo marcaba un camino más claro hacia la organización para la conformación de las Unidades de Género para que las instituciones se alinearan y empezaran a trabajar en función de darle forma al proceso.

Una de las orientaciones claves de esta metodología fue que las Unidades de Género quedaran bajo la responsabilidad directa de la Dirección Superior, es decir, directamente supeditadas al Ministro/a o Viceministro/a como una estrategia para asegurarles autonomía y autoridad necesaria para realizar el trabajo de institucionalización de la perspectiva de género, pero sobre todo que propiciaran la comunicación directa con las autoridades a fin de gestionar la voluntad política favorable a los procesos que se emprenderían. Pero esto no se cumplió en la mayoría de las instituciones que crearon sus unidades ya que quedaron bajo el mando de áreas de poca influencia institucional, como por ejemplo: la Unidad de Género de la Dirección General de Aduanas fue creada dentro de la Dirección de Recursos Humanos, en el Instituto de Tecnología Agropecuaria en la oficina de Desarrollo Institucional y en la Empresa Nicaragüense de Electrificación, como una oficina de asistencia a proyectos financiados por la cooperación internacional.

La otra disposición relacionada con las funciones y el personal técnico que debía ser asignado, tampoco pudo ser cumplida, en la mayoría de las unidades conformadas solo se nombró a una persona inicialmente y con el tiempo se le asignó otro recurso humano, como en el Instituto de Tecnología Agropecuaria, el Ministerio del Trabajo y la Dirección General de Aduanas que contaban con dos. A diferencia de los anteriores en el Ministerio de Hacienda solo se contó con una persona, como lo expone la responsable de esa unidad *“en la unidad soy solo yo, he tenido siete pasantes o practicantes, y ahorita una asistencia técnica que la financia ONU-Mujeres, pero de nómina fiscal solo yo”* (Entrevista N° 4). Esto se debió en parte a la falta de recursos económicos dispuestos para cumplir con las disposiciones contenidas tanto en el marco normativo como en la metodología, pero también, y especialmente, a la voluntad política de las autoridades de las instituciones que no vieron la creación de estas oficinas como una instancia que fuera preciso fortalecer.

En otras instituciones los Ministros o Ministras apoyaron más claramente a las unidades. Esto se evidenció en el avance que han tenido en crear herramientas para su funcionamiento y elaborar la Política de Género de su institución, manuales de funcionamiento y guías de lenguaje inclusivo. Por ejemplo la Unidad de Género de la Asamblea Nacional que en sus comienzos tuvo muchos tropiezos pero contó con el apoyo del Director Ejecutivo, o la del Ministerio de Hacienda que en todo momento tuvo a su favor el apoyo del Ministro. Así lo planteó la responsable de una de las unidades: *“si no tuviéramos el apoyo de él (del Director Ejecutivo) no hubiéramos avanzado”* (Entrevista N° 8).

Creación de otros instrumentos guías:

Aunque ya se había elaborado la Metodología de Planificación Presupuestaria desde el Ministerio de Hacienda plasmada en una guía que orientaba el camino a seguir para incorporar la perspectiva de género. El Ministerio de la Mujer luego de un diagnóstico realizado en 55 instituciones del Estado evidenció que éstas *“se organizaban y funcionaban con peculiaridades propias y diferentes grados de desarrollo, sin atender a orientaciones o normativas uniformes”* (Entrevista N° 1). Los hallazgos de ese diagnóstico dejaron en evidencia que era necesario seguir fortaleciendo a las unidades y dotarles de instrumentos que guiaran más detalladamente su funcionamiento y organización puesto que algunas se dedicaban a atender y realizar actividades que no eran estratégicas, tales como celebración de efemérides, atención de denuncias, o simplemente no estaban trabajando en transversalizar género en los planes estratégicos de las instituciones. Como lo recuerda una de las coordinadoras de las unidades género: *“nosotras no estamos resolviendo el problema institucional, sino que estamos haciéndolo de manera individual y personal con la gente, pero no con un enfoque de género institucionalizado”* (Entrevista N° 5).

Viendo estas debilidades, en el año 2012 el Ministerio de la Mujer con apoyo de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional, elaboró un Manual de Organización de las Unidades de Género. Para estructurarlo retomó algunos elementos propuestos en la Metodología de Planificación Presupuestaria elaborada en el Ministerio de Hacienda, actualizó parte de la información y la adaptó a las expectativas y experiencias de las primeras unidades creadas en el periodo del Programa Conjunto, cuidando de consultarlo y validarlo con personal de las instituciones que ya habían creado sus unidades u oficinas de género.

La principal diferencia de la Metodología de Planificación Presupuestaria del Ministerio de Hacienda con el nuevo Manual fue que este último estableció solo dos funciones para las unidades, relacionadas con la a) capacitación, investigación y planificación, y b) monitoreo y seguimiento, mientras que la del Ministerio de hacienda contemplaba tres funciones y detallaba procedimientos además de describir actividades para cada función. Esta propuesta del Ministerio de la Mujer se basó en que las instituciones no disponían de los recursos financieros, ni humanos para crear una estructura como la propuesta en la metodología inicial; además, la experiencia de las Unidades recién creadas apuntaba a que no era posible para una institución asignar más personal.

Si bien la metodología del Ministerio de Hacienda, estaba enfocada solo a los Ministerios de Salud y Trabajo, fue utilizada desde el comienzo por las demás instituciones, pero como una guía general no como un paso a paso a la hora de crear las unidades, debido a la escasez de recursos antes mencionada. No obstante, ante la falta de una estrategia global esta Metodología de Planificación Presupuestaria junto con el Manual de organización elaborado por el Ministerio de la Mujer, se convirtieron en instrumentos orientadores tanto para las instituciones como para las Unidades de Género en ese momento.

El Ministerio de la Mujer, reconoció también que existía una necesidad de ir actualizando estos instrumentos y adaptándolos a la realidad que viven las instituciones como bien lo expresó una entrevistada refiriéndose al Manual de funcionamiento: *“Esta es una guía*

que se elaboró en ese entonces, pero ya (...) se requiere que sea revisada nuevamente, porque las instituciones tienen avances y ya cuentan con mayor y mejores experiencias (Entrevista N° 1).

4.3. Haciendo el camino: Conformando las primeras Unidades de Género.

a. Creación de las primeras Unidades y capacitación del personal

En las instituciones Públicas mucho antes de haber entrado en vigencia la Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades, existían instituciones que con asistencia técnica y apoyo financiero de la cooperación internacional habían creado estructuras de género y contratado personal para incluir el enfoque de género en los proyectos financiados por estos. Este fue el caso del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria cuya Unidad fue creada en el año 2000 con financiamiento de la Agencia Finlandesa y el Servicio Holandés de Cooperación Internacional, la Policía Nacional creó su Unidad de género en el año 2000 con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo y la Cooperación Técnica Alemana, y el Ministerio del Trabajo que creó su oficina de género en el año 2005 dando cumplimiento a los compromisos asumidos por el Gobierno en el Libro Blanco²².

A través de las reuniones del Gabinete de Gobierno la Coordinadora de Comunicación y Ciudadanía monitoreaba los avances de las instituciones, pero estos eran mínimos, dos años después de aprobada la Ley no se habían creado nuevas Unidades y los avances a los que usualmente se referían los Ministros y Ministras eran actividades de celebración de efemérides, incorporación de la perspectiva de género en los proyectos o aumento del número de mujeres contratadas, pero no reportaban acciones de transformación de la institución como la elaboración de su políticas de género de su sector; modificación de su misión, visión, objetivos, indicadores de género en su planes operativos, entre otros. Cómo lo recuerda una entrevistada: *“desde la presidencia había una orientación que se aplicara (el marco normativo de género). Los ministros eran los que dan la cara ahí. Cuando le hablaban a la compañera (Coordinadora de Comunicación y Ciudadanía), que le decían, todo está bien estamos avanzando, pero reportaban acciones mínimas no lo sustantivo”*. (Entrevista N° 8). Existiendo una orientación de Gobierno se suponía que las autoridades –Ministras, Ministros, Directores y Directoras– podrían avanzar con mayor velocidad en el cumplimiento de la política y la Ley, pero no fue el caso.

²² En abril de 2005, los gobiernos de elaboraron el documento denominado “La Dimensión Laboral en Centroamérica y la República Dominicana. Construyendo sobre el progreso: reforzando el cumplimiento y potenciando las capacidades”, conocido como Libro Blanco. Éste describe un conjunto de retos y presenta recomendaciones para mejorar la aplicación de la legislación laboral y para contribuir a la creación de una cultura de respeto por los derechos laborales. Entre los principales compromisos que se ubicaban en seis áreas prioritarias estaban los derechos relacionados con la eliminación de la discriminación en el ámbito laboral. (Banco Interamericano de Desarrollo, 2005)

Aunque estaba aprobada la ley, para las instituciones no era evidente cuales eran las funciones de las Unidades de Género por lo que funcionaban con directrices orientadas por estos organismos más que por políticas nacionales. Inicialmente debido a que no existía en el país una estrategia –plan de acción- que tradujera claramente qué o cómo debían hacerlo. Además, los recursos dispuestos por la cooperación estaban orientados a un objetivo específico, *“velar por el cumplimiento de los resultados, metas e indicadores de los proyectos”* (Entrevista N° 6) y sobre todo porque algunas instituciones no comprendían como incorporar en sus estrategias el enfoque de género, pues se consideraba como una temática ajena e innecesaria porque se tenía la concepción de que los servicios brindados por sus instituciones no discriminaban por sexo.

Solo cuando se elaboró la Metodología de Planificación Presupuestaria del Ministerio de Hacienda, se orientaron y definieron acciones para conformar las unidades y algunas instituciones con el apoyo del sistema de Naciones Unidas a través del Programa Conjunto, iniciaron el proceso de creación de nuevas unidades y transformación de las ya existentes.

El Ministerio del Trabajo, con apoyo de la cooperación había creado una oficina de igualdad y no discriminación en el empleo desde el 2005, pero esta no tenía incidencia en la institución, como lo expresa la Coordinadora de la Unidad de Género de este Ministerio *“Para este entonces no se ejecutó ninguna actividad, porque no existía voluntad política, el tema de género no era su prioridad”* (Entrevista N° 7).

Con la intervención directa de la consultora contratada para elaborar la Metodología de Planificación Presupuestaria, se lograron crear las condiciones iniciales para reorganizar a esta unidad. Durante el proceso se consiguió que quedara bajo el mando directo de la Ministra del Trabajo, lo que se formalizó a través de una Resolución Ministerial, también se orientaron nuevos contenidos de trabajo con el fin de que se hiciera cargo de liderar la transformación de la institución a través de la incorporación del enfoque de género en el Plan Estratégico institucional. Pero sobre todo se trabajó para que fuese vista como un área estratégica que aportaría a que la institución cumpliera con las disposiciones contenidas en la Política de Género y la Ley.

Inicialmente se había contratado a una persona especialista en derecho laboral, pero poseía poca experiencia en género. Durante el proceso de revisión de los instrumentos para elaborar la Metodología de Planificación Presupuestaria, el Ministerio reconoció que era necesario contratar a una persona especialista que contara con mayor experiencia sobre todo porque estaba orientada a incluir indicadores de género como parte de los resultados esperados y compromisos asumidos en el Programa Conjunto de Género. Así se contrató una persona que contaba con Maestría en Género, pero esta persona no había tenido experiencia de trabajo en instituciones públicas, lo que la llevó a realizar un proceso de inducción para aprender del trabajo de la institución, además de solicitar apoyo continuamente al Ministerio de la Mujer y participar activamente en las actividades de capacitación realizadas para fortalecer a las unidades.

Por su parte el Ministerio de Hacienda, no contaba con experiencias de transversalización de género previo a la ejecución del Programa Conjunto, fue hasta que se contrató a la

consultora en el año 2010 para elaborar la Metodología de Planificación Presupuestaria, que se inició el proceso para darle forma y contenido de trabajo en la temática de género. En este Ministerio, a diferencia del resto de las instituciones, se inició con la conformación de la Comisión Técnica de Género integrada por los directores y directoras de las áreas sustantivas, dada su responsabilidad de ejecutar el resultado tres del Programa Conjunto, orientado a incorporar la perspectiva de género en las políticas y presupuestos del Ministerio de Salud y Ministerio de Trabajo, para esto se requería de la acción coordinada de todas las áreas sustantivas de la institución, a decir: planificación, operaciones, presupuesto, recursos humanos, entre otros.

Esta Comisión estaba coordinada por el Ministro, pero era orientada directamente por la consultora. La primera acción de esta comisión fue crear un plan de trabajo para organizarse y distribuir las responsabilidades a cada área del Ministerio. En este plan se incluyó como una de las actividades de la comisión, la creación de la Unidad de Género además de acciones de capacitación y sensibilización a personal de todo el ministerio, iniciando por las y los miembros de la misma Comisión.

El proceso de elaboración de la Metodología de Planificación Presupuestaria duro dos años, tiempo durante el cual no se creó la unidad por falta de recursos económicos y personal capacitado que la coordinara. Como lo recuerda la entrevistada: *“comenzamos a funcionar, sin crear la unidad, porque en ese momento no habían recursos para crearla, no estaba previsto”* (Entrevista N° 4). Debido a esto, la Comisión desempeño, durante este tiempo, un rol importante convirtiéndose en el centro de las operaciones institucionales en materia de género, tanto para ejecutar el Plan de trabajo, elaborado al comienzo con apoyo de la consultora, como para iniciar la incorporación del enfoque de género en las acciones institucionales. Como lo expresó la coordinadora de la unidad: *“con ese alto compromiso y voluntad expresa de la dirección superior, empezamos a funcionar. La clave aquí fue una comisión muy motivada y con muchas ganas de impulsar el tema”* (Entrevista N° 4).

Como parte de las acciones previstas en el plan, la Comisión se había planteado la creación de la Unidad de Género, pero al no contar los recursos financieros y humanos, decidió incluirlos en su planificación presupuestaria, la que fue aprobada con el Presupuesto General de la República del siguiente periodo. Así en el año 2012 se creó la Unidad y se procedió a contratar a una persona especialista. Para la contratación, en el seno de la comisión, se creó un perfil considerando las competencias, habilidades y capacidades que la persona a cargo de esta unidad debía tener. Al concurso se presentaron tres personas, entre ellas la Consultora que había trabajado en la Metodología de Planificación Presupuestaria contratada por el Programa Conjunto. La única que cumplía con todos los requisitos solicitados en el perfil profesional elaborado por la comisión era ella, pues poseía conocimientos en materia de género, planificación presupuestaria y gestión pública, el resto de candidatas poseían maestrías en género, pero no experiencia de trabajo con instituciones del Estado, por lo que no quedaron seleccionadas.

En la Asamblea Nacional, a diferencia del resto de instituciones que crearon sus unidades en este periodo, respondió a un proceso impulsado por el Programa de Naciones Unidas

para el Desarrollo a través del Proyecto de Modernización del Poder Legislativo que comenzó en el año 2003. Para el año 2007 con la asistencia técnica de un consultor internacional, se propuso la creación de la Unidad de Género cuya función principal era apoyar a transversalizar la perspectiva de género en toda la institución, así como en las leyes que se aprobaran posteriormente.

El consultor, inició elaborando un diagnóstico en el que encontró que no había apertura entre las y los diputados y personal administrativo hacia la temática de género. Como lo manifiesta la entrevistada: *“los resultados (del diagnóstico) fueron que no había conocimiento en el tema y que no tenía aceptación” (entrevistada N° 8)*. A pesar de esto, se propuso la creación de la Unidad por considerarla necesaria dentro del proceso de modernización.

Una vez que se presentó la iniciativa la comisión de modernización de la Asamblea y posterior a la aprobación de la ley, se elaboró una resolución administrativa que establecía la creación de la unidad se le establecieron funciones y se dejó bajo la dependencia de la Presidencia de la Asamblea, la cual era desempeñada por un diputado que permanecía poco tiempo en la institución lo que dificultó la coordinación.

En ese periodo aún no estaba creada la Metodología de Planificación Presupuestaria, por tanto las funciones determinadas para esta no eran las mismas que se propusieron posteriormente para las Unidades de Género. La asignación del personal necesario, era un compromiso adoptado con el proyecto, pues este personal debía ser de planta para asegurar sostenibilidad a las acciones una vez finalizará el financiamiento. Así se creó la unidad y se le asignó una funcionaria que se desempeñaba como asesora de la Comisión de la Mujer de la Asamblea Nacional la cual fue trasladada a la Unidad como coordinadora.

Durante los primeros meses de operación, aun contando con la asistencia técnica de consultores internacionales, se encontraron resistencias en la Comisión de la Mujer – integrada mayormente por diputadas- no consiguiendo trabajar en la incorporación de propuestas porque no se le permitía la entrada, como lo recuerda la coordinadora de la unidad: *“a la cabeza de la Comisión de la Mujer estaba una diputada que era resistente al tema por desconocimiento (...) y como había resistencia de la Presidenta de la Comisión de Género, se generó resistencia en todas las demás comisiones” (Entrevista No 8)*.

Esta resistencia a la interno de la Asamblea generó que la unidad fuese trasladada y quedara bajo la dependencia de la Dirección General de Asesoría Legislativa en el 2009, donde también se encontraron con dificultades pues el Director consideraba que no era necesario involucrar género en los asuntos legislativos. Así lo manifiesta la entrevistada: *“no podíamos trabajar con él (...), porque era resistente al cambio. Además de machista, tampoco quería trabajar conmigo, entonces fue un conflicto todo el 2008 y 2009” (Entrevista N° 8)*.

En este contexto complejo la Coordinadora de la Unidad logró conseguir el apoyo del Secretario Ejecutivo como un aliado el cual gestionó con la Presidencia de la Asamblea que la Unidad quedara bajo su responsabilidad directa, esto fue aceptado y con una

Resolución Administrativa se orientó que la Unidad quedará al mando de la Secretaría Ejecutiva, que desempeña funciones administrativas, desde el 2010. Pero no fue hasta diciembre de 2012 que se legalizó con las reformas a la Ley Orgánica del Poder Legislativo. A pesar de que administrativamente la Unidad quedó subordinada a la Secretaría Ejecutiva que es a máxima autoridad administrativa también se supeditó a la Comisión de la Mujer, con lo que se le estableció una doble dependencia, lo que significó que en general debía rendir cuentas y recibir orientaciones de dos jefes.

Otra estrategia utilizada por la unidad para reducir las resistencias, fue elaborar un plan de capacitación y sensibilización con el apoyo de consultores externos. Sin embargo al comienzo la asistencia a estos encuentros y talleres de género era poca, por lo que se solicitó al Secretario Ejecutivo que orientara a los jefes de las direcciones que monitorearan a sus funcionarios, se establecieron llamados de atención a sus expedientes tanto a directores como subordinados que no se presentaban a las actividades, sin previa presentación de excusas. Estas actividades de capacitación fueron desarrolladas en sesiones de medio día para no interrumpir operaciones, pero fueron más constantes cada vez, hasta lograr capacitar a todo el personal y sensibilizar a los principales directores, directoras de las áreas administrativas de la Asamblea.

Con los diputados la estrategia fue distinta, porque a ellos no podían exigirles estar presentes en las sesiones de sensibilización y capacitación, lo que llevo a las coordinadora de la Unidad a conseguir aliados dentro de cada una de las comisiones de trabajo diputadas y diputados del partido de Gobierno principalmente, los y las cuales disponían de un mandato político partidario de trabajar la temática de género, se inició con cinco diputados y diputadas de diferentes comisiones y con el tiempo ellos fueron atrayendo más gente de sus respectivas comisiones e invitando a otros para que asistieran a las sesiones.

Además se redujeron los tiempos de los talleres a medio día, una vez por semana para no interrumpir las actividades de los funcionarios y diputados, en las actividades se redujeron los refrigerios para ahorrar recursos, los materiales eran impresos en otras áreas y la mayoría eran enviados por correo, para evitar la impresión y gasto de papelería.

La Procuraduría de la Mujer fue creada junto con la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, a través de la Ley No. 212 del año 1996, pero fue hasta el año 2000 que se comenzó a trabajar en la defensa de Derechos Humanos de la Mujer. Antes de la aprobación de la Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades solo se atendían denuncias de mujeres por faltas en procesos judiciales o violencia, pero con la Ley se le atribuyeron además otras funciones, relacionadas con la investigación, fiscalización y denuncia. Además de establecer acciones legales ante las instituciones competentes nacionales e internacionales para la defensa, protección y restablecimiento de los derechos humanos de las mujeres y se les orientó promover el cumplimiento de la presente Ley de Igualdad de Derechos.

En el caso del Instituto de Tecnología Agropecuaria, la Oficina de Género y Juventud Rural, creada en el 2000 con fondos de la cooperación, no modificó su perfil de trabajo, porque no contaba con los mecanismos, ni el apoyo para el periodo en el que los cambios en los métodos de trabajo y las funciones estaban siendo implementados y siguió

operando bajo la dependencia de la Oficina de Desarrollo Institucional, sin mayor protagonismo en la institución.

La persona a cargo de esta Unidad consideraba que los cambios debían ser promovidos desde la institución rectora porque a lo interno, ella no poseía poder de incidencia para comenzar un proceso de transformación como lo planteaba el marco normativo y la Política de Género. Además habían muchas resistencias internas al respecto de esta temática la que era considerada un “*tabú*” (Entrevista No.9) porque en esta institución trabajaban muchos varones con cargos de extensionistas agrarios, ingenieros agrícolas, veterinarios de ganado, entre otros. Esto sumado a la poca experiencia que tenía la persona a cargo de la Unidad en temas de género, contribuyó a que se siguiera trabajando de la forma tradicional, es decir, impartiendo charlas a las beneficiarias de proyectos y orientando que se incluyeran cuotas iguales para cada sexo como beneficiarios-beneficiarias de proyectos principalmente.

A diferencia del Ministerio de Hacienda el resto de las instituciones comenzaron el proceso de institucionalización del enfoque de género con la conformación de la Unidad de Género, sin crear comisiones. Al parecer de las coordinadoras las comisiones eran estratégicas y debían haberse conformado. Como lo indica una entrevistada: “*nosotros demandamos que se cree esta comisión técnica que son los directores, (porque) ellos tienen más cercanía con la dirección superior y que saben de política, entonces ellos podrían influir en muchas cosas que la Oficina de género deba de tener*” (Entrevista N° 5).

El proceso de selección y nombramiento de personal, no fue homogéneo, puesto que en algunas instituciones, al no contar con presupuesto para contratar personal especializado, se optó por echar mano de las funcionarias que disponían en el momento y sobre todo de personas que tenían experiencia de trabajo con mujeres. Así se nombró a la coordinadora de Género de la Asamblea Nacional, la Dirección General de Aduanas y la del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.

Este patrón no fue el mismo en el caso del Ministerio del Trabajo y en el Instituto Nacional Tecnológico ya que estas instituciones tenían Oficinas creadas, pero operaban con otra lógica antes de entrar en vigencia la Ley de Igualdad de Igualdad de Derechos y Oportunidades. Al aprobarse la Ley y contar con el apoyo de Programa Conjunto de Género los requisitos para ser coordinadora de las unidades se actualizaron de acuerdo a los requerimientos y funciones lo que llevó a estas instituciones a contratar nuevo personal que contara con mayor experiencia.

La Procuraduría Especial de la Mujer, luego de la renuncia de la persona que estuvo a cargo de esta oficina desde el año 2000, se vio forzada a realizar un proceso de contratación para buscar a una persona idónea para este puesto, como la política de contratación era buscar primero personal dentro de la propia institución para ahorrarse el tiempo de inducción, convocó a sus funcionarios quedando en el puesto una persona que se había desempeñado como procuradora en la Costa Caribe. Así lo recuerda ella misma: “*cuando renuncia Patricia Independencia que era la anterior procuradora, (...) yo aplique y fui seleccionada*” (Entrevista N° 3).

En la Asamblea Nacional, una vez que se creó la unidad se nombró a la persona que estaría a cargo, esta funcionaria había trabajado en diversas áreas de la institución y no contaba con la experiencia en la temática de género, pero no se tenían recursos propios dentro del presupuesto para contratar nuevo personal, así lo declaró la entrevistada: *“yo he sido trabajadora por más de 17 años en la Asamblea, he estado en varias áreas (...) y se me dio también la oportunidad de ocupar este cargo.* (Entrevista N° 8). Aun cuando esta oficina había sido promovida por la cooperación a través del proyecto de modernización del poder legislativo, la contratación de la coordinadora debía ser asumida por la institución para asegurar sostenibilidad del proceso una vez que el proyecto finalizara.

Con el proceso de modernización se redujo el número de comisiones parlamentarias lo que llevó a reducir el número de asesores legales. Algunas de las personas que quedaron sin trabajo, fueron reasignadas hacia la Unidad de Género, pero no existían criterios para seleccionarlas, esto dependía en gran medida de los contactos que estas funcionarias tenían, es decir las reasignaciones eran discrecionales. Al año 2013 las personas asignadas a la Unidad de Género, provenientes de comisiones, llegaron a cinco, de las cuales cuatro eran abogadas y una asistente. Así lo recuerda una entrevistada: *“Nosotros tenemos 4 especialistas o asesoras, aquí se llaman especialistas, las 4 nos dividimos en las 15 comisiones parlamentarias”* (Entrevista N° 8).

Un caso particular lo presentó el Ministerio de Hacienda, puesto que al no contar con personal calificado en la materia, se organizó para que en su presupuesto anual se pudiese incorporar la contratación de una persona especialista en el tema de género y en este caso aprovecharon a la consultora contratada por el Programa Conjunto para que se hiciera cargo de la unidad. Como lo reconoce la misma coordinadora de la unidad: *“En ese momento hacienda me contactó, para que pudiera concursar y aplicar al cargo y así quede seleccionada, aquí estoy a partir del 2012”* ((Entrevista N° 4). Todas las persona contratadas o asignadas a las Unidades de Género, eran fncionarias que habían tenido alguna experiencia de trabajo con mujeres dentro de la institución o contaban con estudios de Género a nivel de postgrados o maestrías, pero solo la del Ministerio de Hacienda que antes había sido consultora tenía experiencia de trabajo en instituciones públicas y en transversalización de Género.

b. Desarrollando capacidades a través de la formación y capacitación del personal

Con la entrada en operación del programa conjunto se generó un proceso de asistencia al Gobierno de Nicaragua en su la lucha por garantizar la igualdad entre mujeres y hombres, este proceso contempló el desarrollo de instrumentos, la generación o fortalecimiento de capacidades del personal que estaría a cargo de la ejecución del programa desde las instituciones socias y la capacitación a las responsables de las Unidades de Género que fueron creadas.

Al comienzo de las operaciones, fue evidente la necesidad de capacitar a las y los funcionarios dado que debían estar conscientes del reto que implicaba echar a andar un Programa que requería la acción conjunta de tantas Instituciones y Agencias de Cooperación, pero sobre todo debían estar sensibilizadas sobre la necesidad de generar transformaciones profundas en la forma en como el Estado prestaba los servicios a las y los ciudadanos que los recibían.

Así se inició un proceso de desarrollo y fortalecimiento de capacidades de Directores, Directoras, Técnicos y técnicas de las instituciones socias del Programa Conjunto, capacitándolos primero con talleres de un día para sensibilizar respecto de la necesidad de promover la incorporación de género en las acciones institucionales y en sus actividades cotidianas, pero también porque era necesario movilizar su apoyo alrededor de la tarea que implicaba organizar a las instituciones y cumplir con los resultados previstos en el Programa.

Luego de elaborada la Metodología de Planificación Presupuestaria con Enfoque de Género desde el Ministerio de Hacienda se inició otro proceso de capacitación a funcionarios y funcionarias de los niveles nacional y local de los Ministerios de Salud y Trabajo en el uso y aplicación de esta guía.

Por su parte el Ministerio de la Mujer con fondos de la Agencia Canadiense de Cooperación Internacional, realizó un diagnóstico en 52 instituciones del Estado, encontrando que en 22 se encontraban creadas las Unidades de Género o al menos nombrada una persona que atendiera dicha unidad, pero que estas al no atender orientaciones o normativas uniformes – El Manual de organización y la Metodología de Planificación Presupuestaria- la mayoría se *“focalizaban principalmente en la celebración de efemérides nacionales, actividades políticas, desarrollo de procesos de capacitación y atención a la problemática de la mujer”* (Entrevistada N° 1), pero no desarrollaban acciones importantes para transversalizar la perspectiva de género en la institución.

Este diagnóstico realizado por el Ministerio de la Mujer, llevó a que en el Programa Conjunto destinara fondos para fortalecer las capacidades del personal de este Ministerio mediante un curso especializado en género y en el siguiente año (2011) con fondos del Presupuesto General de la República más los del Programa Conjunto, se creara una partida presupuestaria para la institucionalización de la perspectiva de género que estaba destinada a brindar asistencia técnica y capacitaciones en género, fortalecer las Unidades de Género y a las instituciones que aún no contaban con esta estructura. En este proceso el personal de las unidades fue capacitado en marco normativo, convenciones internacionales, elaboración de diagnósticos y análisis de género, cómo institucionalizar la perspectiva de género, (incorporar género en la planificación, misión visión y principios institucionales), entre otros. Así lo recuerda una de las entrevistadas: *“Todas las instituciones fueron capacitadas en procesos de formación para ir desarrollando capacidades”* (Entrevista N° 1).

En el año 2012 se elaboró un plan permanente de capacitación desde este Ministerio en el cual se incluyó a las 52 instituciones del Estado, capacitando a una persona por institución en sesiones de dos días para explicarles la aplicación de la Metodología. Como

lo relata la consultora: *“en febrero del 2012 (...) comienza el proceso de capacitación en la metodología a 52 instituciones del Estado, se les capacito dos días y se les entregó la metodología”* (Entrevista N° 4). Estos procesos de capacitación fueron acompañados por el Ministerio de la Mujer dado que era su responsabilidad como órgano rector del marco normativo de género y coordinador del Programa Conjunto por parte del Gobierno.

Aunque el Ministerio de la Mujer y el Ministerio de Hacienda realizaron procesos de capacitación para fortalecer las capacidades de las funcionarias, estas consideraban que necesitaban además capacitarse en otras áreas temáticas, tales como: gestión, negociación, transversalización de género en el área de trabajo de cada institución, creación de indicadores relativos a la especialidad institucional, políticas públicas con enfoque de género, entre otros, para enfrentar el reto de institucionalizar la perspectiva de género en sus respectivas instituciones, lo que las llevó a gestionar tanto con sus directores como con la cooperación internacional recursos o cupos para participar en cursos relacionados con su quehacer, como lo planteaba una de las entrevistadas: *“Eso ha sido una lucha, desde que yo he pedido y mandado a solicitar maestrías, porque realmente no soy especialista he aprendido y he venido aprendiendo y cada día aprendo más en el tema, una especialidad (...) no la tengo”* (Entrevista N° 8).

Si bien la cooperación es importante, se debe visualizar que no en todas las instituciones ha aportado a la sostenibilidad de las acciones de transversalización del género, algunas instituciones como el Ministerio de Educación, El Nuevo Fondo de Inversión Social de Emergencia, Consejo Superior de la Empresa Privada, Corte Suprema de Justicia, contrataron especialistas internacionales para la creación de sus políticas de género con financiamiento de la cooperación y en materia de instrumentos van muy avanzados, pero no han sido sostenibles porque los conocimientos y la experiencia se ha ido con el consultor o consultora y no han dejado a una persona a cargo de la implementación de esos instrumentos.

En el caso de la Asamblea esto no sucedió porque los consultores apoyaron a las funcionarias en la elaboración de instrumentos, explicando cada paso realizado, el contenido detrás de cada decisión o propuesta, las corrientes teóricas detrás de cada opción o discurso, fue un entrenamiento en terreno, como lo recuerda una entrevistada: *“tuvimos una consultora que estuvo con nosotros como que era trabajadora de aquí, nos daba clases y ella nos ayudó bastante era muy buena en el tema. Luego nos dejaron solas”* (Entrevista N° 8). Otra característica que presentó esta unidad es que no hubo rotación de personal.

Las coordinadoras cuestionaron el rol del Ministerio de la Mujer, por haberse dedicado a capacitar al personal de las Unidades y no desarrollar el liderazgo necesario para hacer que se cumpliera con las disposiciones del marco normativo en las instituciones a través de disposiciones concluyentes y vinculantes haciendo uso del poder que le fue conferido en la Ley. Así lo planteó una de las coordinadoras de unidades: *“hay una dirección, pero si vos como institución rectora (Ministerio de la Mujer), no mandatas (...) poco podemos hacer nosotras”* (Entrevista No 1).

c. Finalización de operaciones del Programa Conjunto de Género

En agosto del año 2010, se realizó por parte del Programa Conjunto, una evaluación de medio término en el que se observaron una serie de debilidades en el proceso de ejecución, que requerían intervención directa de los ejecutores del Programa para poder cumplir con los resultados propuestos. Tomando los insumos de este informe intermedio se propuso un plan de mejora del Programa con el cual se solicitó una extensión de seis meses. Entre las principales recomendaciones presentadas en el informe y el plan de mejora se destacaba: Evitar la rotación de personal porque esto contribuía a generar incertidumbre y desmotivación en el personal encargado de ejecutar acciones del Programa; la necesidad de evaluar los talleres que impulsaba el Programa Conjunto de forma participativa para visualizar desde la perspectiva de los participantes si estos estaban siendo aplicados correctamente o si era necesario adaptarlos a sus necesidades y nivel educativo; elaborar un plan de acción que llevara a la institucionalización de la perspectiva de género en los Ministerios además que buscara sinergias entre las agencias e instituciones; y finalmente fortalecer técnica y financieramente al Ministerio de la Mujer, para que este lograra posicionarse como el rector de la política de género.

Para evitar la rotación de personal, se solicitó que el Gobierno nombrara enlaces por cada institución con su respectivo suplente y que se institucionalizará el seguimiento al Programa Conjunto desde el Ministerio de la Mujer, creando una oficina específicamente para esto. Lo que se propuso considerando que durante este periodo hubo cambios constantes de Directoras Ejecutivas/Ministras²³ en el Ministerio de la Mujer, durante el 2007-2012 fueron nombradas siete Directoras/Ministras²⁴ distintas, lo que conllevaba variaciones en el directorio de la institución. Estos cambios del personal hacían que se desaprovecharan las capacidades creadas y que se iniciara nuevamente a inducir el nuevo personal nombrado para continuar las acciones previstas en el Programa Conjunto, pero además dificultaba el seguimiento y la experiencia acumulada no permanecía en la institución.

Se incorporaron propuestas del plan de mejora al Plan Anual de Trabajo del Programa Conjunto para fortalecer al Ministerio de la Mujer. Se gestionaron recursos desde el Ministerio de Hacienda para ampliar la partida presupuestaria destinada a la realización de capacitaciones a su personal y para realizar estudios de prácticas exitosas, lo cual fue incorporado al Presupuesto General de la República del año 2011. También se incluyeron fondos del Programa Conjunto para fortalecer a las Unidades de Género para realización de cursos especializados de género con recursos de la Organización Panamericana de

²³ Se utiliza indistintamente el termino Directora Ejecutiva y Ministra, porque hasta Febrero del año 2013, el Instituto Nicaragüense de la Mujer fue elevado a rango de Ministerio, a través de la reforma a la Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo, Ley 290 reformada por la Ley N°. 832, Aprobado el 12 de Febrero del 2013.

²⁴ Entre el año 2007-2013 fueron nombradas 7 ministras:

2007: Emilia Torres, Rita Fletes y Claudia Cerda López
2009: Perla López Miranda
2012 a la fecha: Arlen Vargas

2008: Lilia María Alfaro
2010: Isabel Green Casaya

la Salud y de fondos de otros proyectos en ejecución que eran financiados con fondos de las Agencias contrapartes del Programa Conjunto.

A pesar de las limitaciones y dificultades presentadas durante la ejecución del Programa, en su evaluación final se reportó que el proceso de institucionalización de la perspectiva de género en el Estado ya había comenzado, pero se requería para su sostenibilidad institucionalizar también las buenas prácticas, los instrumentos y los mecanismos generados por el Programa, *“La institucionalización de las prácticas de género a través de las políticas, unidades y comisiones de género y el uso de las herramientas técnicas metodológicas generadas por el Programa, son muy importantes para la sostenibilidad del mismo”* (Flórez, H. & Sánchez B., 2012, pág. 25). Junto a esto era necesario además el involucramiento de los actores institucionales desde el diseño de los procesos, para que estos tomaran decisiones con conciencia de las disparidades existentes entre los hombres y mujeres.

Durante su ejecución, el Programa Conjunto se convirtió, en un apoyo fundamental para el diseño e implementación del proceso de institucionalización de la perspectiva de género, aportando recursos a las instituciones socias, pero sobre todo proveyendo de asistencia técnica para que el Estado dispusiera de instrumentos más claros que aportaran a comprender mejor el camino hacia la igualdad y equidad de género.

Entre los instrumentos creados con apoyo del programa, destacaron la Metodología de Planificación Presupuestaria de Mediano Plazo, elaborada en el seno del Ministerio de Hacienda la cual se constituyó en un guía fundamental para las instituciones al aclarar cómo se debía proceder para incluir el enfoque de género transversalmente en el quehacer institucional y la Ruta del Empoderamiento de la Mujer que se convirtió en un instrumento de capacitación a mujeres beneficiarias de los proyectos y programas sociales impulsados por el Gobierno.

Entre los principales avances reportados al cierre del Programa, en julio del 2012, se encontraban, la creación de nueve Unidades de Género en las instituciones públicas del Gobierno. Entre estas seis que ya habían sido creadas: Ministerio del Trabajo, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Salud, Ministerio Agropecuario y Forestal, Ministerio de Fomento de Industria y Comercio y el Instituto Nacional Tecnológico; y tres instituciones en proceso de creación de sus unidades: Instituto para la Pequeña y Mediana Empresa - INPYME, Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez - MIFAN, Instituto Nicaragüense de Seguridad Social –INSS.

Aunque la Unidad de Género de la Asamblea Nacional no fue creada por acciones del Programa Conjunto, se benefició de este al utilizar la Metodología de Planificación Presupuestaria al apegarse a los lineamientos establecidos en esta, participar de procesos de capacitación de género y utilizar recursos para realizar procesos de sensibilización a diputados y personal administrativo de la Asamblea, convirtiéndose en un soporte a las acciones de esta unidad pues no contaban con presupuesto para realizar las actividades de su plan de trabajo. Como lo recuerda la entrevistada: *“hemos contado con presupuesto PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) y Programa Conjunto, si no hubiese sido así no hubiésemos podido hacer nada”* (Entrevista No 8).

El Programa conjunto se convirtió en un motor para el proceso iniciado por el Gobierno, inyectando recursos a las instituciones para que pudiesen avanzar, pero sobre todo por la asistencia técnica que este dispuso para que sus socios gubernamentales se dotaran de conocimientos y experiencias en la transversalización de género acercándolos al camino que se trazó al plantearse promover la igualdad de género y disminuir las brechas entre los sexos. En el informe final del Programa Conjunto se recomendaba que el Gobierno debía gestionar una extensión de este programa, para que en el corto plazo pudiesen institucionalizarse las acciones de este las actividades operativas de las instituciones.

4.4. Continuando el proceso de creando nuevas Unidades de Género

a. Apertura de nuevas Unidades de Género

En los años 2012 y 2013, luego de haber finalizado el programa conjunto, el Ministerio de Hacienda continuó impartiendo talleres en la aplicación de la Metodología de Planificación Presupuestaria, a estos talleres se invitaba a una persona por cada institución y como resultado de esto algunas decidieron crear sus propias Unidades de Género.

Este fue el caso del Ministerio de Energía y Minas, quienes enviaron a un taller impartido por el Ministerio de Hacienda en el año 2012, a una persona de Recursos Humanos que poseía experiencia de trabajo con mujeres. En este taller se explicó que un mecanismo para institucionalizar la perspectiva de género era la planificación presupuestaria, pero para iniciar este proceso se necesitaba crear la Unidad de Género, además era un mandato de Ley y que se establecía también en la Política de Género del Gobierno. Esta persona interesada en cumplir con la orientación, comenzó junto con la Directora de Recursos Humanos, a elaborar una propuesta de creación de la unidad la que fue aprobada por el Ministro, con una Resolución Ministerial. La Unidad se crea ese mismo año y quedó bajo el mando directo de la Viceministra. Así lo expresa la actual coordinadora de la Unidad de este ministerio: *“cuando yo explico y presento la metodología y que además este era un soporte para hacerlo, desde RRHH (...) se habló con la Dirección Superior y esta tomó la decisión de que la Unidad de género estuviese bajo la responsabilidad de la Viceministra”* (Entrevista N° 2). Esta institución ya había tenido en años anteriores consultoras que incorporaban el enfoque de género y atendían a beneficiarios de los proyectos financiados por la cooperación, pero ellas fueron trasladadas a la Empresa Nacional de Transmisión Eléctrica en el año 2011, por lo que las autoridades consideraron necesaria la apertura de esta Unidad.

En el desarrollo de sus acciones, esta unidad se encontró con resistencias al interior de la institución sobre todo en los niveles operativos y técnicos, -como apatía, inasistencia de funcionarios a talleres y eventos organizados por la Unidad-. Ante esto la viceministra orientó a los Directores y Directoras apoyar las acciones de la Unidad y solicitar que su personal participara en las actividades promovidas por esta, así se logró disminuir en alguna medida las resistencias facilitando el trabajo.

Una dificultad que no fue superada, fue la falta de recursos para ejecutar las acciones planificadas. La Unidad de Género elaboró un plan de trabajo proyectando los recursos necesarios, el que fue incluido en la programación presupuestaria de la institución, pero no fue aprobado por el Ministerio de Hacienda, generando atrasos y modificaciones en las actividades. Como lo relata la entrevistada: *“No se cuenta con un presupuesto destinado para las acciones de la Unidad. El presupuesto (...) no fue aprobado por el MHCP (Ministerio de Hacienda)”* (Entrevista N° 2).

Un caso particular se dio en la Dirección General de Aduanas, en esta institución existía dentro de la estructura política de participación de los trabajadores una comisión que atendía el tema de mujer, la que tomando la experiencia de otras instituciones decidió gestionar la conformación de una oficina que atendiera el tema de género. Al comienzo la propuesta no fue aceptada porque el Director Ejecutivo de la institución no estaba consciente del objetivo que se perseguía con la creación de esta Unidad, aun así las mujeres de la comisión no se dieron por vencidas y lograron que su propuesta fuese aceptada. Como lo expresa la entrevistada *“en la (...) Comisión de la Mujer, estuvimos tratando de que se abriera la oficina, porque sabíamos que en otras instituciones existían Unidades de Género, pero aquí nunca se daba, es más fue una lucha grande al comienzo* (Entrevista N° 5). Sin embargo, al no contar con información, ni asesoría del Ministerio de la Mujer, la oficina fue supeditada a la Dirección de Recursos Humanos y no a la Dirección Superior como estableció en la Metodología de Planificación Presupuestaria.

Cuando entró en funcionamiento la Unidad, la coordinadora encontró que en la institución existían funcionarios renuentes a aceptar que se trabajara con la perspectiva de género, por considerar que nada tenía que ver la gestión aduanera con esto, además el temor de los agentes aduaneros y ciertos funcionarios de mandos medios también se hizo sentir al expresar que *“este era un asunto de mujeres”* (Entrevista N° 5). Esta percepción se incrementó más, cuando la Unidad inició a atender quejas de las trabajadoras, orientándose hacia la atención psicológica y recepción de denuncias por acoso o demandas laborales con lo cual se desvinculó de la propuesta contenida en la Metodología de Planificación Presupuestaria elaborada años antes. Así lo comentó la entrevistada: *“en las actividades no participaban y no venían, estábamos llenas de puras mujeres, los varones no nos hacían caso, el comienzo fue difícil, ellos pensaban que estábamos trabajando solo para las mujeres”* (Entrevista N° 5).

Fue hasta que la coordinadora de la unidad gestionó participar en procesos de capacitación emprendidos por el Ministerio de la Mujer que se dio cuenta que esta no funcionaba según lo esperado, pues se dedicaba a prestar servicios al personal, pero no se concentraba en realizar tareas estratégicas de transformación institucional, necesarias para alcanzar la igualdad de género a lo interno de la institución y por ende en los servicios que esta entregaba, es decir se confundía la gestión de los recursos humanos y las políticas de buen trato con el enfoque de género. A pesar de que el personal de la Unidad se da cuenta que debían reorientarla hacia funciones más estratégicas, aún no entendían cómo hacerlo, además tenían la percepción de que el Ministerio de la Mujer tampoco sabía. Así lo expresó una de las entrevistadas: *“ellas estaban capacitándonos (el Ministerio de la Mujer), pero tampoco ellas tenían el panorama claro de toda esta situación”* (entrevistada N° 5).

Fue hasta que este Ministerio realizó el diplomado de género, a inicios del 2013, y explicó detalladamente todo el proceso desde el marco internacional hasta las funciones y tareas que debían desempeñar las unidades que se comprendió mejor el objetivo de la Unidad de Género en la institución. Como lo recuerda una entrevistada: *“el año pasado ya quedó un poco más definido esto, después que recibimos una serie de capacitaciones del MINIM-Ministerio de la Mujer”* (entrevistada N° 5). Una vez que se aclararon las acciones y funciones de la unidad, empezaron a trabajar en la creación de las condiciones para iniciar el trabajo de institucionalización de la perspectiva de género, elaborando su Manual de funcionamiento, Organigrama, y una propuesta de plan de trabajo en el que incluyeron la elaboración de un diagnóstico y elaboración de la política de género que conllevaría la modificación de la Misión-Visión y objetivos estratégicos institucionales.

Esta Unidad, es una de las pocas que a pesar de estar supeditada a Recursos Humanos, dispone de presupuesto institucional, que al parecer de la coordinadora es muy poco, pero que ha desarrollado mecanismos para hacer que sus actividades sean eficientes, por ejemplo realizar actividades de medio día o reducirlas a pocas horas y utilizar auditorios de otras instituciones.

Con la Empresa Nacional de Transmisión Eléctrica ocurrió algo particular. Desde el Ministerio de Energía y Minas, donde se concentraban antes todos los proyectos de electrificación fue contratada en el año 2009 una especialista en género cuya función era incorporar indicadores de género en los proyectos y empoderar a las beneficiarias de ese Ministerio. A raíz de la disposición del Gobierno en el 2011, se concentraron todos los proyectos de electrificación en la Empresa Nacional de Transmisión Eléctrica con su respectivo personal.

La consultora, que antes había estado en el Ministerio de Energía y Minas, al observar que la Empresa Nacional de Trasmisión Eléctrica no tenía ninguna experiencia en el abordaje de género, se dio a la tarea de capacitar y sensibilizar al Director Ejecutivo que con el tiempo fue asumiendo y conociendo la necesidad de incorporar esta temática en el resto de la institución. Así en el año 2013 por orientaciones de este Director, la Consultora junto con otras especialistas contratadas para otros proyectos, empezaron a trabajar en la institucionalización de la perspectiva de género en otras áreas de la institución. Logrando que a finales del año 2013, oficializaran la creación de la Unidad de Género.

Sin embargo a esta Unidad no se le asignaron recursos porque la institución aún no disponía de fondos del Presupuesto General de la República y se financiaba mayoritariamente con los recursos de la cooperación, incluso el personal y las actividades que se realizaban eran financiadas con fondos de proyectos. Así lo recuerda una entrevistada *“el único problema aquí, es que no se cuenta con recursos, porque los recursos que están destinados para el tema de género son específicos para los proyectos.”* (Entrevista N° 6).

En cuanto al nombramiento y contratación de personal, no varió mucho en esta segunda fase de creación de Unidades, puesto que algunas instituciones al igual que en la primera

generación echaron mano del personal disponible y otras incluyeron dentro de su presupuesto anual la contratación de personal especializado.

El Ministerio de energía y Minas, por ejemplo reasignaron una persona desde el área de Recursos Humanos que tenía alguna experticia en género, la misma que impulsó la creación de la unidad. Como lo recuerda la coordinadora de este Unidad: *“la persona responsable de RRHH tiene experiencia en género y la otra persona con experiencia en el tema era yo, y por eso me nombraron a mí”* (Entrevista N° 2).

En el caso de la Dirección General de Aduanas, nombraron a una de las mujeres que había estado trabajando en la Comisión de la Mujer, pero que no tenía ninguna experiencia, ni formación en género. Como lo expresa la entrevistada: *“yo soy periodista, se supone que esta oficina debe estar a cargo de expertas en género, pero no se hace así”* (Entrevista No 5).

Por su lado el Ministerio de Gobernación, contrató una especialista en el tema y en el caso de la Empresa Nacional de Transmisión Eléctrica ya disponía de especialistas que fueron financiadas por la cooperación.

b. Nuevos procesos de capacitación y fortalecimiento de capacidades a todas las unidades creadas.

Los procesos de capacitación a las instituciones, si bien tuvieron un impase por la falta de fondos en el Ministerio de la Mujer, no dejaron de estar presentes dado que el Ministerio de Hacienda continuó realizando talleres para la formulación de presupuestos con enfoque de género e invitaban a estos eventos al Ministerio de la Mujer. Por su lado, la Procuraduría Especial de la Mujer también estaba desarrollando acciones de formación a las instituciones y Unidades de Género para el cumplimiento de la Ley, lo que le brindó soporte a las instituciones, mientras el Ministerio de la Mujer contaba nuevamente con recursos para realizar acciones más concretas, continuas y sostenidas en el tiempo. A estas capacitaciones eran invitadas todas las unidades, tanto las creadas en la primera etapa como las de reciente formación.

Ya en el 2013, luego de que las unidades como la de Ministerio de Energía y Minas y la Dirección General de Aduanas demandaran acompañamiento del Ministerio de la Mujer, y viendo las dificultades que se presentaban en estas y otras instituciones, con apoyo de la Agencia Canadiense de Cooperación Internacional, elaboró una currícula para el *“fortalecimiento de capacidades de funcionarias y funcionarios de las Unidades de Género en instituciones de Gobierno”* (Entrevista N° 1), la que fue impartida a través de un diplomado, al cual se invitó a participar a todas las instituciones que tenían conformada sus Unidades de Género. Con este diplomado se pretendía que las personas de las Unidades contasen con más y mayores herramientas para desempeñar mejor sus funciones.

Sin embargo esto no se logró completamente, a pesar de todo el esfuerzo que se había realizado el avance no fue significativo. Las mismas instituciones coordinadoras como Ministerio de Hacienda, Procuraduría Especial de la Mujer y el Ministerio de la Mujer, expresaron que aún faltaba mucho por hacer, las Unidades aún no estaban siguiendo en 100% los lineamientos establecidos en los instrumentos que orientaban la aplicación del marco normativo. Además muchas de estas no contaban con sus manuales de funcionamiento, ni con suficiente personal, no disponían de una partida presupuestaria institucional para funcionar y seguían dependiendo de fondos de cooperación internacional. Otras aún estaban supeditadas a estructuras que no tenían ninguna incidencia en la institución como la Dirección General de Aduanas y el Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria. La rotación de personal en las unidades y personal responsable de atender la temática de género en las instituciones había generado que las capacidades se disiparan disminuyendo la sostenibilidad de las acciones emprendidas. Como lo expresaba una de las entrevistadas: *“es la continuidad de las capacitaciones y la responsabilidad de las instituciones, el año pasado tuvimos una capacitación de tres días con MINIM (Ministerio de la Mujer) un día llegaba una gente otro día otra (...) así no vamos a avanzar” (Entrevista N° 8).*

De igual forma, el Ministerio de la Mujer consideraba que se requería seguir capacitando al personal de las unidades, pero debía haber cierto grado de estabilidad en el personal asignado por las instituciones, así como el intercambio de experiencias, cada vez que se realizaban actividades de formación o capacitación el Ministerio promovía que hubiese intercambios de experiencias entre las Unidades que iban más avanzadas con aquellas que recién estaban empezando para que hubiese trasmisión de buenas prácticas.

En la primera Generación de Unidades fueron creadas siete, seis por intervención directa del Programa Conjunto y una por el Proyecto de Modernización de la Asamblea Nacional. De las cuales se cerró la del Instituto Nacional Tecnológico, porque en el año 2013, inició un proceso de re-diseño organizacional, Como lo recuerda una de las entrevistadas: *“la oficina de genero se cerró por un proceso de restructuración” (Entrevista N° 10).* Esto conllevó a que el personal que trabaja en la Unidad fuese reasignado a otras áreas que continuaban operando, pero en estas no se desempeñaban como especialista de género, la coordinadora por ejemplo fue asignada a la Dirección de Capacitación Profesional, en la cual realiza labores técnicas operativas de esa área, pero no trabaja en la temática de género.

De las tres instituciones que quedaron en proceso de creación de sus Unidades al finalizar el Programa Conjunto, ninguna logró crearla. Tanto en el Instituto para la Pequeña y Mediana Empresa que dependía del Ministerio de Fomento, Industria y Comercio, como el Ministerio de la Familia y el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social, no tuvieron los recursos para conformar estas estructuras y no contaban personal especializado para atender asuntos de género. Como lo expone una de las personas contactadas de estas instituciones: *“en su oportunidad se hizo un Análisis de Genero y un Análisis Estadístico comparativo con apoyo de consultores (...). Actualmente no se ha avanzado, está pendiente la creación de la oficina, todo esto pro falta de presupuesto”*

(Responsable de la Oficina Acceso a la Información Pública del Ministerio de Fomento, Industria y Comercio).

El resto de Unidades creada en la primera generación ha continuado operando, con distintos niveles de avances algunas cuentan con políticas de género y manual de funcionamiento otras se encuentran en proceso de elaboración de estos. El personal de estas Unidades ha sido capacitado por el Ministerio de la Mujer en distintos momentos para fortalecerles en el desempeño de sus funciones.

El Ministerio de la Mujer sigue contando con poco presupuesto, pero continúa generando condiciones, se propuso reestructurar sus áreas para poder acompañar a las instituciones, brindar asesorías técnicas a las Unidades de Género e instituciones que requieran formar las unidades, promover un sistema de seguimiento y monitoreo, como mínimas condiciones para continuar con este proceso y generar los resultados que se esperan de este órgano rector. Sigue coordinándose con el Ministerio de Hacienda para capacitar cada año a las instituciones en el uso y aplicación de la Metodología de Planificación Presupuestaria, pero están conscientes que a la fecha es necesario actualizar estos instrumentos.

5. ANÁLISIS FUNCIONAL

5.1. El caso como una experiencia de análisis gerencial

Con el alto compromiso de los líderes políticos, se inició un largo camino de cambio y transformación en las instituciones del Estado y órganos de administración del Gobierno, es así como se evidencia en el relato del caso, el cual se desarrolló en el marco de la gestión del Gobierno de Nicaragua entre el periodo 2007-2013, en la búsqueda de generar una sociedad más equitativa y con mejores oportunidades en la que la desigualdad entre sexos no fuese un obstáculo para el desarrollo integral de las y los ciudadanos gobernados.

Nuestro caso inicia con la declaración formal del Gobierno en su Plan de Desarrollo Humano, comprometiéndose a través de este a luchar por la igualdad y eliminar las barreras que limitaban el desarrollo de las mujeres y su aporte al crecimiento del país, este se puede traducir –como lo expresa Moore (1999)- en el “mandato político²⁵”, el cual se aterrizó con la publicación de la Política de Género, la Ley y el Reglamento de Igualdad de Derechos y Oportunidades, mediante las cuales, se identificaron los recursos y se asignó la autoridad pública necesaria para que las instituciones, Ministerio de la Mujer y Procuraduría Especial de la Mujer, pudiesen alcanzar el propósito previsto, además de

²⁵ El mandato político define simultáneamente el propósito organizativo y crea la presunción normativa de que dicho propósito tiene valor público (Moore, 1999)

establecer medios coercitivos como sanciones administrativas y destituciones por incumplimiento.

Asimismo, se establecieron compromisos para las instituciones encargadas de salud, educación, empleo, familia, medio ambiente, estadísticas y presupuesto; se asignaron responsabilidades directas del cumplimiento, lo que se traduce en autorización a los directivos públicos a utilizar los recursos consignados para conseguir los objetivos establecidos. Al Ministerio de Hacienda se le orientó gestionar el mecanismo para que fuesen incluidos los recursos necesarios en el Presupuesto General de la República, se le asignó autoridad al Ministerio de la Mujer para dirigir el proceso, y por consiguiente también a las funcionarias responsables de las Unidades de Género para transformar a sus instituciones correspondientes hacia una nueva visión institucional que incluyera la mirada de género.

Una vez definidos los objetivos, se debía proceder a la implementación, en un sentido clásico que las y los funcionarios públicos; haciendo uso de instrumentos de influencia gerencial, como el diseño organizativo, presupuestación, desarrollo del talento humano y mecanismos de control de la gestión; lograran los propósitos previstos en el diseño, es decir a través de la gestión de operaciones y el control de la gestión consiguieran convertir en resultados el mandato político. No obstante, como los funcionarios no pudieron moldear dicho mandato para la acción –es decir convertirlo en acciones operativas- y desarrollar concepciones o propósitos más cercanos a sus organizaciones, en los primeros años de vigencia de la Ley-Reglamento, los avances que se dieron estaban relacionados a establecer cuotas para beneficiarias-beneficiarios de servicios o proyectos gubernamentales, a la celebración de efemérides de la mujer y aumento de cuotas de participación de mujeres en cargos que usualmente eran ocupados por hombres, pero no se avanzó en la incorporación del enfoque de género en la estrategia institucional.

Para avanzar en la transversalización de género en las instituciones públicas y en el cumplimiento de la Política de Género y su marco normativo, entró en acción la cooperación internacional disponiendo de financiamiento y asistencia técnica para fortalecer las capacidades organizativas y el talento humano institucional, contratando especialistas para la creación de instrumentos orientadores y definiendo funciones para las estructuras que se estaban creando. Así se inició la transversalización de la perspectiva de género, a la que cada institución avanzaba a ritmos distintos y cuyos éxitos y fracasos dependían en gran medida de los recursos, capacidad institucional, apertura, apoyo de los niveles superiores e intermedios, la capacidad de gestión y conocimiento en la temática de género de las personas a cargo de las Unidades, y el fortalecimiento de la institución rectora la cual debía brindar asistencia y monitoreo constantes a las instituciones.

Estuvieron presentes a lo largo de toda la experiencia narrada, las funciones gerenciales desempeñadas por las personas en cada etapa del ciclo de la política pública y que serán los lentes que nos brinden luces para analizar la trayectoria del caso.

a. Las funciones gerenciales

En el ciclo de las políticas públicas existen profesionales encargados de gestionar cada una de las etapas, esforzándose por generar y entregar bienes y servicios que son valorados por las y los ciudadanos gobernados, a este campo profesional se le ha denominado “enfoque gerencial” que a la par de las políticas públicas ha sido estudiado ampliamente, en este sentido Parsons Wayne explica que: *“el enfoque gerencial se concentra en mejorar la eficacia y la economía del sector público a través de técnicas antes consideradas puramente adecuadas para el sector privado”* (2007, pág. 72).

En esta misma línea Ibarra (2014) expone que la función gerencial es una tarea *“ambigua, compleja que no sigue una estructura lineal y se obliga a seguir estrategias adaptativas, flexibles y enfrentando con agilidad y pericia lo vertiginoso de los cambios en tiempos reducidos”* (¶ 4), A esto se suma el aporte de Juan Carlos Cortázar al construir un marco analítico de las funciones gerenciales²⁶ vinculándolas con las etapas del ciclo de la política pública proponiendo ocho funciones específicas que desarrollan los gerentes sociales en cada etapa, a decir: en la etapa de diseño o desarrollo de la estrategia se identifica funciones como la elaboración de la visión, planificación programática y planificación organizativa y de recursos; en la etapa de implementación identifica la gestión de operaciones y el control de la gestión; en la etapa de evaluación la de generación y análisis de la información y retroalimentación estratégica y finalmente el desarrollo de capacidades como un eje transversal en todo el ciclo. Para tener una mejor visión ver ilustración 3.

²⁶ Prácticas Gerenciales son los “métodos específicos que utilizan los gerentes sociales para interactuar con situaciones problemáticas referidas al campo del desarrollo social y/o al desempeño de las organizaciones y programas sociales, de las cuales se esperan determinados resultados valiosos” (Barzelay & Cortazar, 2004, pág. 47)

Ilustración 3: Una Visión Funcional del Proceso de gerencia



Fuente: Entre el Diseño y la Evaluación el papel crucial de la implementación de los programas sociales (Cortázar, 2007)

Habiendo unido dos campos de estudio el ciclo de políticas públicas y de la función gerencial que desempeña el gerente, arribamos al área específica en que se centra la presente investigación, la cual está referida a dos funciones; la de “planificación organizativa y de recursos” y la de “gestión de operaciones” las cuales constituyen las prácticas gerenciales desarrolladas en el proceso de diseño e implementación del marco normativo de género en Nicaragua y que serán la base para analizar el caso estudiado buscando responder a las preguntas planteadas al inicio:

1. *¿Qué capacidades se requiere desarrollar para incorporar la perspectiva de género en las instituciones públicas?*
2. *¿Cómo incide la identificación y asignación de recursos en la conformación y el fortalecimiento del proceso de incorporación de la perspectiva de género?*
3. *¿De qué manera incide la configuración organizacional de las instituciones públicas en la aceptación de nuevas estructuras especializadas?*

Una vez resueltas dichas inquietudes el fin es tratar de evidenciar la pregunta teórica que nos motiva y orienta a responder *¿Qué factores hacen viable la conformación y permanencia de unidades especializadas de género en las instituciones públicas?*

5.2. La planificación organizativa y de recursos

La *Planificación organizativa y de recursos*, tiene su espacio en la etapa de diseño de la estrategia previo a la implementación, y es entendida como el conjunto de acciones desempeñadas por los gerentes en la que orientan sus energías hacia la planificación y aterrizaje de la estrategia política previamente definida, tratando de identificar los

recursos disponibles o necesarios para obtener resultados deseados. Esta función implica definir el cómo organizar a las instituciones y quiénes deben responsabilizarse por el cumplimiento de los resultados, esto lo analizaremos a través de los postulados propuestos por Mark Moore (1999).

a. Planificando la estrategia de creación de las unidades de género

Mark Moore (1999) expone que los *“propósitos de una organización pública (...) han sido establecidos claramente mediante normas promulgadas por entes legislativos o declaraciones políticas formales, firmadas por cargos electos”* (pág. 41). En este sentido las instituciones públicas en nuestro caso particular están regidas por la Ley 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo del Estado de Nicaragua. No obstante a través de la resolución legislativa se van aprobando nuevos marcos normativos que en ciertos casos trastocan la forma en que las instituciones deben generar los resultados propuestos en su ley orgánica, es decir los directivos públicos a cargo de las instituciones deben reorganizar las estructuras con el objetivo de cumplir con el mandato asignado. Este es el caso del marco normativo de género que se aprobó entre el año 2007 y 2010 y que conllevó a que las instituciones se replantearan la conformación de una nueva estructura en las instituciones para darle salida a este nuevo mandato legislativo.

Moore también afirma que *“los directivos son grandes conocedores del campo en el que trabajan, es decir, que dominan los principales programas operativos que se pueden utilizar para conseguir los resultados deseados y que saben cuándo su actuación es de calidad y eficacia”* (1999, pág. 41). Sin embargo el hecho de establecer nuevos lineamientos en el tema de género se convirtió en un reto para las instituciones debido a que sus funcionarios no estaban preparados para asumirlo, no dimensionaban el tamaño de la tarea asignada, ni la dificultad que esta representaba. Recordemos que en la Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades se establecieron los mecanismos a través de los cuales todas las *“instituciones del Estado y de la Administración Pública garantizarán la efectiva igualdad entre mujeres y hombres”* (Asamblea Nacional 2008), Al mismo tiempo se les asignaron competencias nuevas en la Ley y el reglamento que desde la visión de los diseñadores eran evidentes, pero a la hora de que las instituciones se encontraran cara a cara con la tarea, no les fue fácil cumplir porque no contaban con las capacidades organizacionales, los recursos financieros, ni el personal capacitado para ello. Lo que se evidenció en los atrasos al comienzo del proceso de creación y reorganización de las Unidades de Género.

Los lineamientos establecidos en la política de género y en su marco normativo, Mintzberg (1995) las describe como una estrategia sombrilla en la cual los formuladores de las políticas de más rango establecen las directrices generales de la estrategia y dejan los detalles concretos a los servidores públicos encargados de ponerlas en práctica para que estos puedan aprender cuál funciona mejor. Así en la etapa inicial de la experiencia bajo estudio no se avanzó porque no se aterrizaron estos lineamientos. No obstante esto se tradujo en una necesidad que implicó la adaptación de estos lineamientos generales,

establecidos en la Política, la Ley y el reglamento, en instrumentos más aterrizados y cercanos al lenguaje institucional, es decir orientaciones más específicas como las contenidas en la Metodología de Planificación Presupuestaria que estuvo a cargo del Ministerio de Hacienda, orientando la transversalización de la perspectiva de género a través de la modificación del sistema de planificación y presupuestación.

Siguiendo con la idea de Mintzberg, si bien los lineamientos generales fueron traducidos, a través de la Metodología de Planificación Presupuestaria del Ministerio de Hacienda, en un lenguaje más cercano y técnicamente más operativo para que las instituciones pudiesen implementarlos, las realidades institucionales eran diversas y no pudieron aplicar la Metodología tal cual se planteaba en sus procedimientos. Como evidencia Mintzberg (1995), *“las estrategias, aún las más efectivas, pueden surgir de un gran número de procesos: unos graduales, otros colectivos y algunos espontáneos”* (pág. 25). Esto significó en la experiencia estudiada, que a pesar de contar con una guía paso a paso de cómo realizar la incorporación de la perspectiva de género en los procesos institucionales, no todas las instituciones la siguieron al pie de la letra, presentándose en varias instituciones situaciones de adaptación a la guía según sus restricciones presupuestarias y capacidad institucional -administrativa, política y técnica- que conllevaron a resultados dispares en el conjunto de instituciones en las cuales fueron creadas las Unidades de Género.

b. Responsabilidad en el cumplimiento del marco normativo de género

Las instituciones²⁷ en el desempeño de su mandato realizan ciertas actividades y con el tiempo acumulan un cierto nivel técnico o experiencia que se convierte en un activo valioso, pues van acumulando procedimientos operativos que les permiten combinar recursos humanos, financieros y equipos reduciendo el tiempo de respuesta en la producción de cierto servicio a la ciudadanía, esta experiencia acumulada reduce la incertidumbre y aumenta la habilidad de responder a las crisis (Moore, 1999, pág. 86), pero esto estaba cambiando con la disposición del nuevo marco normativo puesto que el terreno de la certidumbre desaparecía con el reto de institucionalizar la perspectiva de género, lo que implicaba no solo incluir un tema de atención más a la agenda de trabajo institucional sino que implicaba una transformación de los mecanismos y estrategias de trabajo.

La responsabilidad de liderar, recayó en el Ministerio de la Mujer nombrado como el órgano rector de este nuevo marco de género. Sin embargo, los recursos financieros necesarios para llevar a cabo la tarea no fueron claramente identificados en la etapa inicial, encontrándose con un gran reto y con el mismo presupuesto para llevarlo a cabo

²⁷ En este estudio utilizaremos indistintamente el término de organizaciones e instituciones para referirnos a las instituciones públicas.

Moore (1999) expone que la gestión política es sumamente importante para generar una estrategia que sea viable y cuente con el apoyo de los políticos que dirigen a las instituciones, recordaremos que los Ministros y Ministras son políticos/as nombrados por el Gobierno para ejercer una función técnica de gestión, estos deben generar la estabilidad y fortaleza necesarias para que la institución continúe operando. En el caso estudiado la institución responsable de velar por el cumplimiento de la Ley y la política, no generó directamente la estabilidad ni las fortalezas necesarias en el resto de las instituciones. Lo que pudo deberse a la falta de capacidad institucional o por el cambio constante de Directoras/Ministras de la Mujer que no proporcionaron las condiciones necesarias en el equipo técnico de la institución rectora, pero también debido al bajo perfil con el que había operado históricamente esta institución, no siendo reconocida por el resto de instituciones como una institución líder, como sí lo fue el Ministerio de Hacienda.

Otra condición ineludible en este sentido era contar con los recursos necesarios para realizar la tarea, lo que tampoco estuvo a disposición del Ministerio de la Mujer. Su presupuesto hasta el año 2013 no fue incrementado en la misma medida que sus responsabilidades. Lo que si se impulsó con la participación de algunas instituciones del Gobierno fue la negociación de recursos con las Naciones Unidas a través de la Ventana de Género o Programa Conjunto de Género para contar tanto con asistencia técnica como con recursos que aportaran en emprender el camino que se tenía por delante, así como afrontar el desafío de fortalecer las capacidades institucionales, que se cumplió en la medida que los fondos provenientes de proyectos fueron dispuestos. En algunas instituciones se dispusieron recursos financieros de sus presupuestos anuales, pero no fue el caso en la todas las instituciones visitadas.

c. Tener una visión clara de lo que se desea hacer y los pasos a seguir son fundamentales para lograr los propósitos establecidos.

Los gerentes públicos, además de diseñar los medios para cumplir los propósitos establecidos en los mandatos, marcos normativos, leyes y disposiciones políticas, deben de convertirse en actores importantes al ayudar a descubrir y definir el “valor público” (Moore, 1999, pág. 87), a diseñar la gestión de sus organizaciones, y anticiparse a un mundo de conflictos políticos y tecnologías cambiantes que, con frecuencia, les obliga a rediseñar sus organizaciones en lugar de esperar un entorno estable que les permita perfeccionar sus operaciones actuales. Esto se traduce en una estrategia que sitúa a la organización en un espacio en el que debe anticiparse al contexto o trabajar surfeando las dificultades que se le presenten.

En este sentido, al establecer en el marco normativo los objetivos a alcanzar en el tema de género, se asignaron responsabilidades, se establecieron mecanismos para la implementación a través del reglamento, pero esto no fue suficiente para tener claridad acerca de cómo se debía proceder, las capacidades que requerían desarrollar para ejecutar el mandato no fueron identificadas y los recursos necesarios tampoco fueron dispuestos como se había programado. En este etapa lo importante era contar con un plan de acción que definiera la estrategia y dejara bien definidos los roles, las

responsabilidades, los mecanismos, las acciones de gestión y asignación de recursos, los tiempos, las metas e indicadores que permitieran fijar un norte a las instrucciones.

Ante la falta de este instrumento guía, fue necesario adoptar instrumentos específicos, como estrategias globales de acción, así fue asumida por las instituciones la Metodología²⁸ creada por el Ministerio de Hacienda para la Planificación Presupuestaria de Mediano Plazo, que señalaba *“la ruta (...) a seguir para incorporar las prácticas de género en el proceso presupuestario”* (Ministerio de Hacienda, 2011, pág. 4). Se asumía así que desde el sistema presupuestario podían impulsarse las acciones de transformación institucional.

Esta metodología se traducían en el paso a paso para cumplir con el mandato político, pues aunque estaba orientada más a la planificación presupuestaria, abordaba de manera más clara como debían incluirse estas nuevas estructuras a la institución, modificando el diseño organizacional dado que establecían que las nuevas “Unidades de Género” debían estar supeditadas a las máximas autoridades institucionales para lograr, como bien lo aclara Moore, “gestionar el entorno político autorizante”²⁹ a través del convencimiento y sensibilización de las autoridades y de los mandos medios, necesario para lograr los objetivos propuestos, a través del reconocimiento y asignación de recursos institucionales. En el caso estudiado, por ejemplo la Coordinadora de la Unidad de Género de la Asamblea Nacional al conseguir como aliado al Secretario Ejecutivo se consolidó dentro de la institución, al obtener liderazgo, autoridad y reconocimiento a la par de recursos financieros, aunque insuficientes, para desarrollar su estrategia. Sin embargo, esta no es una situación que pueda generalizarse, pues gestionar la voluntad política de las autoridades institucionales, no es solo una tarea de las coordinadoras de las Unidades de Género, también es responsabilidad del Ministerio de la Mujer y de los líderes políticos que promovieron la Política de Género, la Ley y el Reglamento. Pero es evidente que si los altos directivos públicos no están sensibilizados sobre la importancia de la incorporar la perspectiva de género las Unidades poco podrán avanzar.

5.3. Gestión de operaciones

Para que exista la implementación de la política pública debe existir una etapa previa en la que se han establecido claramente los objetivos y metas a alcanzar. Durante esta etapa, los gerentes desarrollan funciones de gestión de las operaciones y de control de la gestión. Cortázar define la gestión de operaciones como *“las prácticas de implementación (que) ponen en marcha los procesos y actividades planificadas (que*

²⁸ Metodología para incorporar la práctica de género en el Presupuesto General de la República y el Marco de Gasto Institucional de Mediano Plazo.

²⁹ La gestión política, es la parte de la gestión estratégica que se preocupa de gestionar hacia arriba, es decir, el entorno político (...) Los directivos deben movilizar apoyo y recursos para sus organizaciones mientras obtienen la ayuda de actores externos a la organización. Que pueden contribuir en la consecución de los resultados sustantivos de los que deben rendir cuentas (Moore 1999)

produce) los bienes y servicios a ser entregados a los usuarios, lo que supone realizar actividades productivas. (Barzelay & Cortazar, 2004, pág. 48). Estas actividades son organizadas a través de rutinas – al decir de Feldman y Pentland (2003) – *“las rutinas son patrones reconocibles de acciones interdependientes, repetitivos, realizados por múltiples autores dentro de una organización”* (pág. 2). Las rutinas en efecto son un elemento central de las operaciones, a través de ellas se estandarizan las actividades de gran cantidad de individuos y grupos, se saca provecho a sus habilidades mediante la especialización y se hace posible predecir en cierta medida la cantidad y calidad de los productos o servicios generados, estas rutinas también dan forma a las estructuras organizacionales adoptadas³⁰ y reducen los tiempos para tomar decisiones.

a. Promover una iniciativa sin destinar los recursos necesarios genera atrasos e incluso el riesgo de no implementarse

Como lo plantea Van Meter y Van Horn (1996) *“la implementación tiene lugar sólo después de que la legislación ha sido promulgada y de que los fondos han sido asignados”* (pág. 100). Inicialmente la creación de una nueva unidad en la estructura organizativa, no suponía demasiados problemas a la forma en que la instituciones habían venido trabajando, pero al tratar de cumplir las disposiciones orientadas en la Metodología de Hacienda, llevaba a que estas solicitaran más recursos, los cuales no estuvieron a su disposición tal como lo orientaba el marco normativo.

Ante este escenario, algunas instituciones optaron por echar mano del personal que tenían. Al no disponer de los fondos no realizaron nuevas contrataciones, pues al verificar la partida presupuestaria para el cargo y no contar los recursos la opción que más certidumbre proporcionaba a las instituciones era echar mano del personal disponible, pero no pudieron asignar a las cinco personas solicitadas en el Manual del Ministerio de Hacienda, por no contar con personal especializado o con características para ocupar el cargo. El patrón reconocido en algunas instituciones fue que estas seleccionaron como coordinadoras de las Unidades a mujeres que se habían proyectado como personas con cierto nivel de liderazgo en actividades institucionales o que se habían desempeñado en la coordinación de efemérides relacionadas con la mujer, pero no se tomaron en cuenta las capacidades necesarias o competencias que esta persona debía poseer para desempeñarse y cumplir con la tarea asignada.

No obstante, este patrón no se repitió en todas las instituciones, por el contrario hubo alguna que realizaron procesos de contratación porque disponían de fondos para un cargo similar (Ministerios del Trabajo y Procuraduría de la mujer) y una institución

³⁰ Quienes ha estudiado el comportamiento organizacional, lo vislumbran como un conjunto de prácticas que se transforman y mejoran hasta establecerse como estructuras y rutinas organizacionales. Bajo esta visión una organización es producto del proceso histórico no de un diseñador.

(Hacienda) contrató a una persona luego de haber programado los fondos en el presupuesto.

Aunque las instituciones designaron o contrataron personal, las unidades no pudieron funcionar con presupuestos propios y muchas terminaron sometidas presupuestariamente a otras dependencias -como pasó en la Dirección de Aduana, Instituto Agropecuario, Ministerio del Trabajo- las cuales contaban con recursos limitados y no les permitieron ejecutar todas las actividades previstas en sus planes de trabajo, lo que limitó en cierta medida el cumplimiento de las metas propuestas.

Esto sin embargo, no es una característica única de la experiencia bajo estudio, hay evidencias de estudios realizados a nivel latinoamericano y del Caribe, entre los cuales se destaca el *“Informe de seguimiento a los talleres de planificación estratégica con enfoque de género”* de la Comisión Interamericana de Mujeres, que llega a la conclusión, que la *“raíz de los problemas de los procesos de institucionalización de las unidades especializadas de género se encuentra en la escasez de recursos de toda índole asignados para la temática de género”* (Comisión Interamericana de Mujeres , 2006, pág. 37).

5.4. Desarrollo de capacidades

a. El desarrollo de capacidades como una condición necesaria para lograr las metas

Cortázar (2006), plantea que las capacidades son *“aptitudes o cualidades que se posee una organización para el buen desempeño o ejercicio de alguna actividad”* (pág. 21), Barton (1995) las conceptualiza como sistemas integrados por cuatro dimensiones estrechamente vinculadas: *“habilidades, sistemas gerenciales sistemas técnicos, y valores”*, expone que estas capacidades organizacionales pueden desarrollarse a través de acciones de resolución compartida de problemas internos, experimentación hacia el futuro, importación de conocimientos del exterior y finalmente la adaptación de actividades y entornos a través de la implementación e integración.

El desarrollo de las capacidades forma parte de las funciones gerenciales presentes a lo largo del ciclo de las políticas públicas, pero sobre todo en la etapa de implementación. - como plantea Barton (1995)- *“el desarrollo de las actividades realizadas por los y las personas en el proceso operativo son las que crean las capacidades”* (pág. 8). En esta misma línea, Cortázar expone que, *“para que la implementación de la estrategia avance adecuadamente, las actividades de gestión operativa y de control de gestión no sólo deben cumplir con sus funciones específicas, sino contribuir decididamente al desarrollo de capacidades”* (2006, pág. 24). En definitiva, son los procesos de gestión de operaciones y control de las operaciones aportan mayoritariamente a la creación, fortalecimiento y comunicación de las capacidades. Esto significa que las *“organizaciones no sólo deben afinar las capacidades que poseen para a implementación de sus acciones*

rutinarias, sino que a la par deben desarrollar nuevas capacidades para implementar estrategias nuevas -o distintas-”(Cortázar, 2006, pág. 21).

Evidentemente para los impulsores de la política de género, contar con personal capacitado para echar a andar las acciones era indispensable, pero al parecer no consideraron que la tarea tenía un nivel significativo de dificultad, para lo cual las instituciones públicas no poseían las capacidades. En este sentido era necesario contemplar un periodo de estabilización y desarrollo de las mismas. Además los recursos disponibles en las instituciones (financieros, humanos, tecnológicos e información), no eran suficientes para hacerle frente a la responsabilidad de lograr la igualdad de género. En otras palabras el personal disponible en las instituciones no estaba preparado, más al no destinar recursos en los primeros dos años de vigencia de la Ley, no se logró avanzar.

Las acciones encaminadas a generar capacidades en la experiencia bajo estudio, fueron diversas y estuvieron presentes a lo largo del proceso de implementación, comenzando por procesos de sensibilización a funcionarios y funcionarias de las instituciones socias del Programa Conjunto, seguidos de la creación de nuevos conocimientos a través de asistencias técnicas de consultores externos, mejora de habilidades a través de la resolución de problemas, hasta llegar procesos más formales tales como diplomados y posgrados en género. Si bien la creación y fortalecimiento de capacidades inicialmente estaban dirigidas hacia áreas sustantivas de las instituciones, durante el desarrollo de la experiencia se fueron concentrando en las coordinadoras de las Unidades de Género, que eran las asignadas a liderar la transversalización del enfoque de género. Esto implicaba que a la par de ir generando nuevos conocimientos se iban fortaleciendo las capacidades organizacionales a través del desarrollo de nuevas maneras de hacer las cosas e irlas incluyendo en procedimientos institucionales, como planes estratégicos, políticas de género, guías, manuales, entre otros.

El Programa Conjunto de Género fue, en la primera generación de Unidades de Género, un elemento fundamental para iniciar acciones de creación y fortalecimiento de capacidades en las instituciones públicas. Para comenzar a operar en un área poco conocida, como lo era la igualdad de género, desde el programa, se priorizó realizar talleres de sensibilización y capacitación a los niveles medios (directores de áreas sustantivas) y operativos (técnicos) asignados a ejecutar el Programa desde el Gobierno. A este tipo de generación de capacidades Barton (1995) las denomina importación de conocimientos.

Luego, se fue evidenciando que las necesidades de formación iban cambiando conforme se avanzaba. En el terreno de ejecución del Programa Conjunto, se encontró que en los sistemas institucionales se poseían “capacidades limitadas de análisis” de desigualdades de género, lo que generó que los procesos se orientaran a crear estas competencias a través de procesos más sostenidos de capacitación a funcionarias claves de cada institución, tales como diplomados o serie de talleres en la temática de género, relacionados con el marco jurídico, lenguaje inclusivo, diagnóstico institucionales con enfoque de género, como insumo para la planificación estratégica institucional, indicadores de género, presupuestación pública, entre otros.

La diferencia entre uno y otro proceso se fundamenta en los productos obtenidos, las capacitaciones a través de talleres fortalecían los conocimientos de funcionarios en tanto les brindaban conocimientos nuevos y nuevas manera de ver los procesos operativos, pero las acciones de formación más concretas y formales desarrollaban habilidades para elaborar nuevos instrumentos y generar los cambios necesarios que eran posteriormente incluidos en los sistemas técnicos y gerenciales de las instituciones, estas capacidades rindieron beneficios en las instituciones donde no hubo rotación de personal.

Por otro lado, el mismo proceso de elaboración de la metodología de Hacienda se convirtió en una especie de taller para los funcionarios de este Ministerio, esto puede considerarse una especie de capacitación learning by doing (aprender haciendo), pues se aprendió en la práctica sobre la temática de género, además que requirió la coordinación de todas las áreas sustantivas del Ministerio para lograr cumplir con el resultado tres del Programa Conjunto. Otras experiencias de aprender haciendo se observó en los aprendizajes de las coordinadoras de las unidades de género que ante los bloqueos encontrados en sus institución y teniendo la responsabilidad de cumplir con su objetivo, se vieron obligadas a desarrollar la capacidades de negociación y gestión de conflictos, para poder ganar terreno y surfear las adversidades, esto también se dio como un proceso de aprendizaje durante la operación rutinaria de las acciones.

Algunas coordinadoras aprendieron en procesos informales y otras en procesos más formales pero menos estructurados, como el personal de la Unidad de Género de la Asamblea, que contó con el apoyo de una consultora por dos años, que se convirtió en una especie de profesora en el día a día y apoyo en la elaboración de instrumentos, la inclusión de la perspectiva de género en la visión y misión de la institución, así como en la elaboración del manual de funcionamiento de la Unidad y la política de género institucional. A este tipo de procesos Bartón (1995) las denomina importación de conocimientos.

Sin duda los procesos para crear y fortalecer capacidades, se presentaron en la etapa de gestión de las operaciones, para la implementación de la política de género y su marco normativo y sus fuentes fueron diversas. La importación de conocimientos externos a través de asistencia técnica externa, principalmente consultores, estuvo presente en las diez instituciones socias del Programa Conjunto y Asamblea Nacional. La resolución compartida de problemas se observó a través de las estrategias utilizadas por las coordinadoras para eliminar o reducir los bloqueos y resistencias presentadas en la operación de sus actividades. El aprendizaje a través de la implementación se presentó a través de la puesta en práctica de los instrumentos guías como el Manual de Planificación Presupuestaria que fue ajustado o adaptado según el entorno imperante y los recursos disponibles en cada institución.

También se crearon espacios de intercambio de lecciones aprendidas, dichos espacios fueron creados de manera espontánea por las funcionarias, aprovechando las reuniones y talleres promovidos por el Ministerio de la Mujer y Hacienda, para intercambiar ideas, materiales y formas de hacer las cosas.

Estos nuevos aprendizajes creados por y para los funcionarios y coordinadoras de Unidades de Género, fueron incorporados a las capacidades institucionales principalmente, a través de la formalización en resoluciones administrativas y cambio en las formas de ver la práctica cotidiana. En definitiva la implementación tanto de la Política de Género como su marco normativo, implicó la reorganización de las instituciones en función de cumplir con el mandato, generando nuevas capacidades individuales y colectivas, pero esto es un proceso no acabado, que requiere de tiempo para desarrollarse y que obliga a las instituciones a cambiar constantemente hacia la exploración de mejores formas de hacer las cosas, tomando en cuenta sus limitaciones y potencialidades para generar el valor público deseado.

5.5. Institucionalización

a. *Entre adaptación e insularidad*

Dependiendo de las características presentes en las instituciones, Mintzberg H. (1995) identifica siete tipos de configuraciones organizacionales, entre las cuales se puede ubicar a las instituciones del Estado como organizaciones diseñadas con alta “burocracia mecánica”, en tanto requieren de mecanismos de coordinación a través de altos niveles de estandarización que le aporta mucho certidumbre y generalmente son organizaciones grandes o maduras que producen en masa los servicios, existe alta resistencia al cambio lo que aporta largos periodo de estabilidad y eficiencia, además posee pocos mecanismos de integración.

Este pensamiento mecanicista en la evolución del proceso organizativo se basa en la lógica de causa-efecto del orden de la estructura que la lleva a la predictibilidad, la estandarización de procesos producen comodidad en las personas que trabajan en organizaciones que operan con este paradigma mecanicista, porque les brinda certidumbre y desprenderse de esta lógica para entender u operar es complejo. Esto fue evidente en las resistencias encontradas en el proceso de creación y reestructuración de las Unidades de Género que llevó a que algunas no encontraran la apertura institucional necesaria para que fuesen incorporadas al *core* de la institución como un área de trabajo más y no como un estructura de asesoría desconectada de la cadena de valor. Como fue el caso de la Dirección General de Aduanas y el Instituto de Tecnología Agropecuaria que se incluyeron como oficinas en áreas con poca injerencia institucional y desde las cuales podrían incidir poco o nada en la transformación de la institución.

No obstante, el haber supeditado a estas Unidades a los altos mandos, tampoco aseguraba que tuviesen la legitimidad y poder necesarios para impulsar los cambios, si estos, -Ministros, Ministras, Directores Ejecutivos- no estaban consientes o sensibilizados sobre la necesidad y beneficios de incorporar el enfoque de género en todas las áreas institucionales.

Estas unidades fueron concebidas como “staff de apoyo” -en palabras de Mintzberg (1979)- como “*unidades especializadas que proporcionan servicios indirectos a toda la organización*”, pero que estaban fuera de su línea operacional formal. (Mintzberg &

Jorgensen, 1995, pág. 145). En este sentido las Unidades, fueron vistas como estructuras con una visión Adhocrática, caracterizadas por poseer poco personal con alta especialización en género y asuntos públicos, que debían desarrollar servicios y producir innovaciones para el resto de la institución.

En la trayectoria del caso, se reflejó que las instituciones que iniciaron con procesos de sensibilización a Ministros y Directores de áreas sustantivas, presentaron mayor apertura a las iniciativas propuestas por las Unidades. Los mandos altos y medios se convirtieron en una especie de aliados para impulsar el cumplimiento de metas, se crearon los mecanismos institucionales para adoptar la nueva estructura -en mayoría a través de resoluciones ministeriales- a los ojos de Mintzberg (1989) esto implicaba la inclusión de la estructura adhocrática hacia los procesos estandarizados de la institución (pág. 237). Aunque esto no fue absoluto dado que como se planteó en el relato hubo Unidades que se encontraron en su proceso de conformación con altos mandos y medios renuentes al cambio, lo que obstaculizó en gran medida los avances en la etapa temprana, este fue el caso de la Asamblea Nacional, a pesar de ello a través de la gestión política se logró el respaldo del Secretario Ejecutivo, el cual fue la clave para comenzar el trabajo y a partir de este generar una red de apoyos que fortalecieran las acciones emprendidas por esta Unidad.

En un segundo nivel se encuentran los operarios-técnicos de nivel inferior dentro de las instituciones, que si bien es cierto no toman decisiones pueden propiciar atrasos y llegar a bloquear el proceso de implementación. Esto último no es posible afirmarse en este caso, puesto que no se constató en las instituciones donde inicio el proceso de creación de las Unidades y no llegó a culminarse (Ministerio de Finanzas y Comercio, Ministerio de la Familia, Instituto para la Pequeña Empresa) fuera por bloqueos de funcionarios de este nivel. Lo que sí se mostró en el relato del caso, es que en la mayoría de las instituciones las resistencias en los mandos operativos generaron atrasos importantes para el desarrollo de las actividades debilitando la capacidad operativa de la Unidad. Esto debido a que la mayoría de las Unidades se planearon como primera labor sensibilizar a todo el personal de la institución para lograr conciencia que el cambio era necesario y que pudieran entregar servicios a las y los usuarios con una mirada nueva “una mirada de género”, mientras los operarios no estuviesen conscientes y sensibilizados, el cambio de las políticas institucionales hacia una visión de género³¹ no serían suficientes.

b. Institucionalización de la Perspectiva de Género

Las instituciones, en un sentido genérico, fueron definidas por North (1993) como “*las reglas del juego*” (pág.13) formales (rutinas, procedimientos, normas) e informales (maneras de hacer las cosas y de relacionarse) que estructuran las relaciones entre

³¹ Esto se refiere a la inclusión de la perspectiva de género en la propuesta de valor institucional (Misión, Visión, Objetivos estratégicos, entre otros).

grupos, individuos (y el) Gobierno, este se convierte en el “*entramado normativo en el cual se enmarcan las acciones políticas del espacio público*” (Repetto, 2004, pág. 10).

Dada la acepción de North (1993) y Repetto (2004), podemos deducir que la institucionalización, es un proceso mediante el cual las instituciones incorporan en sus acciones, reglas, rutinas, en fin en su propuesta de valor público aquellos elementos nuevos que consideran valiosos para la organización y que contribuyen a alcanzar los propósitos que esta persigue. En la experiencia bajo estudio, hemos analizado que el fin del Gobierno con la puesta en marcha de la Política de Género y su marco normativo era lograr la igualdad de género a través de la transversalización de este enfoque en el quehacer de todas las instituciones públicas. Estrategia que es nombrada por la Unión Europea como “institucionalización de la perspectiva de género”.

Esta definición –la de institucionalización- en un sentido general, lleva implícito lo que Repetto (2004) define como capacidad estatal que se traduce en “*en decisiones y acciones concretas en función de un objetivo general: el valor social*”, así cobra importancia en el proceso de institucionalizar ciertas estrategias y acciones la capacidad que las instituciones tienen, es decir la acumulación de conocimiento traducidas en reglas formales e informales, mediante la experiencia de poner en práctica sus estrategias.

En el caso estudiado, si bien la estrategia fue definida y se orientó gestionar los recursos para hacerlo, en la práctica las instituciones se encontraron con el desafío de no estar preparadas para afrontar una transformación como esta, los Ministros y Ministras que no participaron en los procesos de sensibilización del Programa Conjunto, no contaron con los conocimientos, no fueron sensibilizados sobre la necesidad de emprender esta transformación y como debían responder ante los cuestionamientos internos. Se suma a esto la percepción de algunos directivos que sus instituciones brindaban servicios con cierta neutralidad técnica³².

Los recursos humanos, con las habilidades y capacidades disponibles, fue otro elemento que jugó en contra, en tanto no existieron definiciones claras de las características del personal requerido para impulsar estas acciones. ante este escenario las mayoría de las instituciones, a la falta de un perfil profesional deseable sumado a la falta de recursos financieros para realizar nuevas contrataciones opto por echar mano de las funcionarias que se habían desempeñado activamente en acciones de promoción de derechos de la mujer - como organización de efemérides, campañas y murales informativos-, pero no disponían de la formación necesaria para coordinar la Unidad de Género con todo lo que esto implicaba, liderar el complejo proceso de transversalizar género en las instituciones.

Es importante mencionar, que la atribución que le asigna a las Unidades de género, como estructura especializada dentro de la organización, parte del cómo los políticos que diseñaron la estrategia, estos percibían que una Unidad de Género podría generar los

³² Neutralidad técnica, significa que el género no es aplicable a la institución porque los servicios que se brindan no discriminan por razón de sexo o género. por ejemplo: transporte e infraestructura, Energía y Minas, Comercio, Agua y Saneamiento, entre otros.

impulsos necesarios para lograr el objetivo deseado. Más allá, la práctica indicó que no solo bastaba con crear la estructura y asignarle personal, también debían de generarse los mecanismos para que esta pudiese desarrollarse, que fuese monitoreada y que se crearan indicadores que hicieran posible medir su desempeño y avances.

No obstante, una vez creadas, las Unidades, debieron operar de manera aislada del resto de las áreas y de la Institución rectora, lo que las obligó a gestionar el entorno político interno para poder desarrollarse. Esto implicaba convencer a sus superiores y a directores/as que lo que hacían era valioso para la institución, lograr acercar a funcionarios para convertirlos en aliados y conseguir su apoyo para lograr difundir conocimientos a otros niveles. Si bien los Ministerios de la Mujer y Hacienda siguieron capacitando al personal –de las unidades de Género- no se les brindó seguimiento permanente para visualizar los avances e identificar obstáculos más allá de las necesidades de capacitación.

Ante este escenario, algunas instituciones gestionaron asistencia técnica de la cooperación internacional, porque el Ministerio de la Mujer se vio sobrepasado en su capacidad de asistir y acompañar, sumado a la inestabilidad ocasionada por el cambio de Directoras Ejecutivas/Ministras en este periodo lo que no le permitió fortalecer su liderazgo. La asistencia técnica externa tuvo resultados duales por un lado algunas instituciones lograron elevar la capacidad de acción de sus unidades de género y por el otro al construirse instrumentos como políticas de género intencionales sin el consecuente traslado de capacidades, al terminar la asistencia de los consultores no tuvieron quien gestionara estos instrumentos por lo que no pudieron implementarlas.

Otro elemento que se consideró, fue la incorporación de la perspectiva de género mediante el proceso de planificación presupuestario utilizando la metodología elaborada por el Ministerio de Hacienda. Esta acción en sí, se contempla como un elemento importante de institucionalización en tanto requería de la articulación directa de todas las áreas con la asistencia directa de la Unidad de Género, además se aseguraba que a través del proceso de planificación y presupuestación se identificaran los recursos para realizar las acciones propuestas. Esta propuesta funcionó en aquellas instituciones en las cuales el personal directivo habían sido sensibilizados y capacitados previamente, sobre todo en aquellas instituciones que habían sido socias del Programa Conjunto, pero es evidente que la Metodología por sí sola no lograría los efectos deseados, en tanto las Unidades fuesen vistas como una estructura ajena, o no se había construido voluntad política para aceptarla y potenciarla. En este sentido la voluntad política, si bien es cierto puede ser gestionada por las Unidades con sus respectivas autoridades, pasa necesariamente por factores externos a los institucionales en los que inciden la formación, la historia personal, el liderazgo de la institución rectora, la apertura al cambio, la aceptación a ideas innovadoras, orientaciones y el monitoreo constante del Poder Ejecutivo, entre otros.

De manera general, la institucionalización de la perspectiva de género en el caso estudiado, se caracterizó por identificar a las Unidades de Género como las estructuras especializadas que liderarían la transversalización de la perspectiva de género. Eran las llamadas a iniciar el proceso de transformación a través de la planificación presupuestaria

que asegurara la participación de todas las áreas sustantivas de las instituciones, gestionar la voluntad política interna y sensibilizar a las y los funcionarios de mandos medios y operativos para conseguir eliminar las resistencias e incorporar en las reglas, normas y rutinas el enfoque de género de manera transversal. La gestión de la voluntad política de los altos mandos, como se ha dicho antes, no estaba directamente bajo el control de las Unidades pues dependía de factores externos a estas.

Como por ejemplo, el contexto en el que se ubican todos los eventos o problemas políticos, económicos y sociales que ocurrieron y ocurrirán en el futuro que oriente las respuestas de las instituciones hacia áreas prioritarias, según la visión política imperante. Por otro lado el diseño organizacional que afecta la configuración que adquieren las instituciones estatales caracterizadas por alta formalización de sus actividades y altos grados de rutinización, lo que les impide integrar cambios o ideas innovadoras en el corto plazo, sin la administración y seguimiento de un ente interno o externo con alto nivel de incidencia y liderazgo. En este caso sin el acompañamiento constante y permanente del Ministerio de la Mujer, Hacienda y Procuraduría de la Mujer.

Al respecto de la Cultura organizacional³³, al promover cambios sustantivos es necesario reconocer que se deben generar la correspondiente sensibilización y trabajar las ideas y concepciones que se tienen sobre ciertos temas, puesto que este es un terreno en el que dominan las ideas y formas de hacer las cosas, que se han construido a lo largo de la historia de la institución. Cambiar la forma de pensar de los miembros de una organización requiere un proceso largo y sostenido de sensibilización sobre todo en temáticas como la de género, que trastoca la forma en como las personas ha sido construidas en su vida individual y la proyectan a la cultura de la organización.

El proceso de institucionalización de la perspectiva de género en las instituciones públicas del Estado de Nicaragua, es un proceso que está comenzando y los resultados aún no están dados, lo que se trató de evidenciar en este estudio es que la conformación y mantenimiento de las operaciones de estas Unidades de Género se encuentran afectadas por la capacidades institucionales, el contexto, el diseño organizacional adoptado por las instituciones públicas y la cultura organizacional imperante, más allá de la disposición de recursos los factores como los mencionados son los que les imprime cierto grado de impulso o desaceleración a las acciones.

³³ La cultura organizacional, en un sentido genérico, está formada por los patrones de conducta, formas de hacer las cosas, ideas, comportamientos y valores, que llevan a las personas que la integran a comportarse de cierta manera. Esta cultura no está determinada por mandato pues desarrolla de manera inconsciente y se van transmitiendo a los nuevos miembros a través de la socialización.

6. CONCLUSIONES

a. Síntesis del análisis del caso

Respondiendo a la pregunta sobre *¿Qué capacidades se requiere desarrollar para incorporar la perspectiva de género en las instituciones públicas?* La respuesta, al parecer muy simple no fue evidente en ese entonces, es que se requerían de profesionales con altos grados de conocimientos de asuntos públicos y sobre todo en transversalización de género, articular estos dos elementos fue lo complicado, en la mayoría de las instituciones se contaba con personal especializado en la gestión de servicios públicos, pero no se disponían de profesionales con experiencia en el manejo de la transversalización de género en las instituciones tan particulares como lo son las estatales. Ante esto fue necesario elaborar planes de capacitación en distintos niveles iniciando por los altos mando – Ministras, Ministras – siguiendo por el personal de mandos medios – Directores y directores generales y específicos- y finalizando con los funcionarios operativos y técnicos.

Las primeras iniciativas de capacitación, fueron desarrolladas en el marco del Programa Conjunto, cuyo objetivo era sensibilizar al personal y Ministros de las instituciones socias del Programa; las segundas acciones de sensibilización fueron lideradas por las Unidades de Género dirigidas a todo el personal de las instituciones. Por tanto podemos concluir que las acciones de sensibilización fueron necesarias y condicionantes para iniciar el proceso de transformación a lo interno de las instituciones.

El desarrollo de capacidades, a través de las capacitaciones dirigidas a las coordinadoras de género, fueron más específicas al abordar aquellas temáticas en las cuales se quería fortalecerles, a decir: marco normativos nacionales e internacionales, sistema sexo-género, transversalización de género, elaboración de diagnósticos, planificación, indicadores de género, en fin todos los instrumentos necesarios para que pudiesen desarrollar su trabajo, pero las capacidades estratégicas de negociación y gestión que jugaron un rol importante en la fase de operación, tuvieron que desarrollarse en práctica y ante resistencias de distintas complejidades. Las principales acciones de generación de capacidades presentes en la experiencia fueron la resolución compartida de problemas, importación de conocimientos y por supuesto las adquiridas a través de la implementación de las actividades planificadas.

Las habilidades y capacidades de coordinación, trabajo en equipo e incorporación del enfoque de género en los procesos de planificación y presupuestación fueron de vital importancia para echar a andar las acciones y generar las sinergias necesarias para conformar equipos de trabajo en las instituciones que así lo hicieron (Ministerio de Hacienda).

¿Cómo incide la asignación de recursos en la conformación y fortalecimiento del proceso de transversalización de género en las instituciones públicas? Para responder a esta pregunta es necesario primero indicar que si bien es cierto se estableció en la ley que para llevar a cabo las acciones de transversalización en las instituciones debían disponerse recursos y que el Ministerio de Hacienda debía organizar esta tarea, en la

práctica los recursos fueron escasos y en algunas instituciones que programaron, en sus presupuestos, fondos para las unidades no fueron aprobados por Hacienda. Lo que llevo a encontrarse con un mandato pero sin recursos para llevarlo a cabo.

Así, la respuesta a la pregunta guía relacionada a identificar si se asignaron recursos y como incidieron en el comportamiento de la trayectoria es; Al no asignar recursos del Estado en la misma medida que las responsabilidades, se generaron cuellos de botellas que provocan atrasos, sobre todo en la etapa inicial de las primeras Unidades que empezaron a conformarse y re-organizarse hasta que el Ministerio de Hacienda comenzó a capacitar en la aplicación de la Metodología de Planificación Presupuestaria y estas dispusieron de financiamiento de la cooperación.

En el proceso de desarrollo de las acciones las unidades se encontraron con planes de trabajo, pero sin presupuesto para ejecutarlos. Por tanto en esta etapa los recursos nuevamente se convirtieron en un obstáculo para el cumplimiento. Los avances más significativos, en la conformación y la permanencia de las unidades además de generar contenido sustancial³⁴ en las mismas, fueron aquellas que contaron además de la estabilidad laboral con financiamiento de la cooperación internacional. Por tanto se concluye que los recursos financieros y profesionales son la gasolina de la implementación de las políticas públicas, pero también lo es la disposición de las autoridades por gestionar alternativas distintas a las dispuestas en la estrategia, como la cooperación intra e interinstitucional.

Esto último, es de suma importancia para asegurar la continuidad de las acciones en el mediano y largo plazo, pues no se pueden sujetar los avances nacionales en materia de género a la disposición de recursos provenientes de la cooperación, la experiencia de algunas Unidades que han funcionado con recursos institucionales, aunque han sido bajos, les han asegurado el desarrollo de actividades que pueden aprovecharse, además a lo interno de las instituciones del Estado existen experiencias acumuladas de trabajo con pocos recursos que pueden ser aprovechadas por otras Unidades de Género, por ejemplo: la Dirección General de Aduanas, Asamblea Nacional o el Ministerio de Hacienda, desarrollan talleres de sensibilización de unas pocas horas y el material es impreso y reproducido por otras áreas que apoyan a la Unidad, los refrigerios (café, jugos y galletas) fueron eliminados como una forma de ahorro de recursos y se utilizan las instalaciones de misma institución o auditorios de otras instituciones cuando la actividad lo amerita.

¿De qué manera incide la configuración organizacional presente en las instituciones públicas en la aceptación de nuevas estructuras especializadas? La respuesta, a esta

³⁴ Los avances sustanciales, se refieren a la organización de la unidad dado que disponen de manuales de funcionamiento, están incluidas dentro del organigrama institucional y supeditadas a la máxima autoridad o en su defecto a un dirección estratégica como planificación, han avanzado en elaborar la política de género de la institución que implica, realizar un diagnóstico, incluir la perspectiva de género en la propuesta de valor de la institución y con esto en todos los objetivos de las áreas sustantivas. No se incluye la puesta en marcha de la política de género de la institución porque no se cuenta con suficiente información sobre este tema.

pregunta es muy concreta. El tipo de configuración organizacional adoptada por las instituciones y las rutinas, reglas e ideologías (cultura organizacional) que les dan vida a esas configuraciones definirá si son o no aceptadas las nuevas estructuras, ideas innovadoras, o disposiciones externas.

Las unidades, comprobaron que era necesario iniciar a operar, para ir haciendo cambios y ajustando la estrategia de acuerdo al contexto en el cual les toco desempeñarse, en una especie de “ajuste mutuo” a través de la negociación y gestión del entorno para ser aceptadas y no ser relegadas o insularizadas. Dado que de su inclusión a la cultura institucional dependía de su nivel de éxito, como lo demostró la unidad de Hacienda y la de la Asamblea Nacional.

En conclusión, las instituciones estatales por su cultura organizacional presentan altos niveles de jerarquización, reglas de organización y coordinación establecidas, además están altamente rutinizadas y/o burocratizadas³⁵, pero aun así pueden generarse iniciativas que pueden ser aceptadas, siempre y cuando demuestren ser necesarias, importantes y valiosas para la institución, y sean introducidos gradualmente en una especie de ajuste lento, para asegurar resultados sostenibles en el largo plazo.

Finalmente se concluye que la sola creación de una estructura especializada, no puede asegurar la transformación en tanto esta no cuente con la aceptación y entendimiento del resto de áreas de la institución y por ende de sus líderes, es importante comprender que este proceso es lento y que no genera resultados visibles en el corto plazo, los que se mostraron aquí, apenas fueron elementos que comprenden los dispositivos organizativos, la gestión y disposición de los recursos, la gestión del conocimiento y generación de capacidades, las estrategias adoptadas para operativizar el mandato político, pero no se analizó si los productos, los bienes y servicios ofrecidos por las instituciones llevan o no a la disminución de la desigualdad. Esa es una inquietud que puede resolverse en otro momento.

³⁵ Entendiendo la burocracia como el nivel de normas presentes que por un lado reducen las opciones para resolver un problema o situación prevista previamente.

b. Lecciones aprendidas

Una estrategia nueva que trastoca la cultura organizacional, generará resistencias institucionales: Las instituciones tienen formas de organización interna que se perpetúan en el tiempo y funcionan a través de rutinas y actividades concatenadas las que les brindan estabilidad. La inclusión de una nueva idea como la transversalización de género puede ser mal vista por los operarios institucionales lo que puede generar resistencias que propicien bloqueos en las acciones cotidianas lo que puede llevar al fracaso, si no se evalúan estrategias para reducirlas o neutralizarlas en la etapa inicial.

La voluntad política sin recursos no generará los resultados esperados: Una estrategia define la voluntad de los políticos con respecto a la solución de un problema social, la cual puede ser excelentemente concebida, muy bien definida y con objetivos claros, pero si no se contemplan en el proceso de diseño de la misma los recursos financieros y humanos necesarios para llevarla a cabo, la implementación será un terreno de arenas movedizas en la cual los generantes sociales tendrán que echar mano de ingeniosos instrumentos para llevarla medianamente a cabo, además el Estado debe estar consciente de sus limitaciones en cuanto a presupuesto para generar nuevas políticas y leyes para no trasladar estas responsabilidades a las instituciones encargadas de implementar las estrategias.

La cooperación puede ser un elemento potenciador, pero es necesario desarrollar acciones que brinden sostenibilidad a las acciones con el fin que no se terminen cuando esta se marche. Las agencias y organismos de cooperación tienen conocimientos acumulados y cuentan con los recursos financieros para apoyar a las instituciones del Estado en la transversalización de género. Esto ha sido evidente en aquellas Unidades de Género que han avanzado mucho más que otras, pero también pueden convertirse en elemento que estanque el proceso, al no contemplar el traspaso de compromisos a la institución, es decir, que cuando esta se marche se haya generado un proceso para que la institución asuma el financiamiento de las acciones derivadas de estas asistencias y mantener las mismas operando.

Un mandato político de Gobierno, sin la consecuente sensibilización y orientación vertical al Gabinete de Gobierno, no propicia el compromiso u obligación de cumplir. Es evidente que el proceso de negociación política para el cumplimiento de compromisos asumidos por el Gobierno es una condición necesaria para que los Ministras y Ministros se conviertan en actores relevantes a la hora de impulsar estrategias en sus respectivas instituciones. En la experiencia bajo estudio, los altos mandos institucionales a decir; Ministros/as y Viceministros/as jugaron un rol importante en la gestión de apoyos y legitimización de las acciones de las unidades, al menos en cuanto a las que fueron apoyadas directamente por estos lograron conseguir un grado mayor de aceptación frente a las resistencias institucionales presentes.

La planificación presupuestaria con enfoque de género, es una acción que puede aprovecharse para generar capacidades en las instituciones y al mismo tiempo, propiciar el autoconocimiento y articulación necesarias para echar a andar el proceso de institucionalización de la perspectiva la cual requiere que se adopten responsabilidades

en todos los niveles de la institución, pero sobre todo conciencia de la necesidad de transformación de las relaciones de poder, que están presentes en la formulación de las políticas públicas de las instituciones del Estado. Tal como se relató en la experiencia estudiada la iniciativa de incluir el enfoque de género en el proceso presupuestario de mediano plazo, establecía la necesaria participación de todas las áreas lideradas por la Unidad de Género y una apertura que encendiera el motor de la transformación institucional como sucedió en el Ministerio de Hacienda, además se convertía en un proceso de generación de capacidades en cuanto el proceso en sí mismo requería desarrollar nuevas maneras de cómo hacer las cosas que antes se hacían de otra forma.

La estabilidad de funcionarios públicos asignados a liderar la implementación de estrategias nuevas, debe ser una prioridad de los líderes políticos y directivos públicos, para asegurar que las acciones sean sostenibles. La creación y fortalecimiento de capacidades no serán una condición de sustentabilidad, en tanto existan amenazas internas como la remoción de puestos o discontinuidad de las personas que están siendo capacitadas, dado que estas han acumulado experiencia en el desarrollo de sus funciones que no estará más a disposición de la institución. Como se mostró en el caso estudiado, algunas experiencias de capacitación más formales, como diplomados y postgrados, no contribuyeron en todas las instituciones por igual, porque el personal fue modificado o no fue constante su participación durante estos espacios de formación.

7. BIBLIOGRAFÍA

1. Aburto, Wilfredo Miranda. «La maldición del INIM.» *Confidencial*, 19 de Junio de 2012.
2. Asamblea Nacional. *Ley de igualdad de derechos y oportunidades*. Managua: La Gaceta, 2008.
3. Asamblea Nacional, AN. «Reglamento de la Ley de Igualdad de Derechos y oportunidades.» *La Gaceta, Diario Oficial*, 28 de Junio de 2010: 3471-3475.
4. Banco Interamericano de Desarrollo. *Foreign Trade Información System*. Abril de 2005. http://www.sice.oas.org/labor/White%20Paper_s.pdf (último acceso: 20 de Noviembre de 2014).
5. Barton, Dorothy Leonard. «Core Capabilities .» En *Wellspring of knowledge and sustaining the sources of innovation*, de Dorothy Leonard Barton. Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press, 1995.
6. Barzelay, Michael, y Juan Carlos Cortazar. *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. Washington D.C.: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Banco Interamericano de Desarrollo, 2004.
7. Bascuñan, Alejandro. *Tratado de Derecho constitucional*. Santiago: Jurídica, 1997.
8. Comisión Interamericana de Mujeres . «Institucionalización de Género en los Ministerios de Trabajo de la Américas, Seguimiento a los Talleres de Planificación Estratégica con Enfoque de Género.» Washington, DC., 2006.
9. Cortázar Velarde, Juan Carlos . *Una Mirada Estratégica y Gerencial de la Implementación de los Programas Sociales*. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Washington: INDES - Working paper series ; I-55, 2006.
10. Cortázar, Juan Carlos. *Entre el diseño y la evaluación, El papel crucial de la implementación de los programas sociales*. Estados Unido de América: Banco Interamericano de Desarrollo, 2007.
11. Di Ceglie, Domenico. «Gender identity disorder in young people.» *Advances in Psychiatric Treatment* (The Royal College of Psychiatrists) 6 (Noviembre 2000): 458-466.

12. Díaz, Norma Davila. *Una aproximación a la macroeconomía con perspectiva de género*. México D.F., 2006.
13. FIDEG, Fundación Internacional para el Desafío Económico y Global. *Encuesta de Hogares para medir la Pobreza en Nicaragua, Informe de Resultados*. Managua , Managua , 2012.
14. Flórez, Celso Asensio , María Hurtado Cabrera, y Ana María Sánchez Barquero. *Evaluación Final, Ventana Temática Igualdad de Género y empoderamiento de la mujer*. Managua , agosto de 2012.
15. Gerrero Caviedes, Elizabeth. *Transversalizando la perspectiva de género mediante instrumentos de control de la Gestión, IADB*. Santiago, 2006.
16. Gestipolis. «Ciem Universidad de Costa Rica .» 20 de Julio de 2014. <http://ciem.ucr.ac.cr/boletinas/boletinas2009/agosto2009/diccionariosobregenero.pdf>.
17. Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional . *Política Nacional de Género, Propuesta borrador* . Managua , 2007.
18. Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional. *Plan de Gobierno "Una Opción Preferencia por los pobres"*. Managua, 2006.
19. Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional. *Plan de Gobierno "Una opción preferencial por los pobres"*. Managua, 2006.
- 20.—. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2011*. Managua, 2007.
21. Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional. *Plan Nacional de Desarrollo Humano 2012-2016*. Managua, 2012.
22. Gomáriz, Moraga Enrique. «Los estudios de género y sus fuentes epistemológicas: periodización y perspectivas.» Editado por FLACSO-Programa Chile. *Serie: Estudios Sociales Nº 38*, nº 38 (1992): 4.
23. Haar, Ileana, entrevista de Alejandra Martínez. *Ministerio de la Mujer* (19 de Diciembre de 2013).
24. Hernández Sampieri, Roberto , Carlos Fernandez-Collado, y Pilar Baptista Lucio . *Metodología de la investigación*. Cuarta. México: McCraw-Hill, 2006.
25. Ibarra, Américo. «Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.» 11 de Octubre de 2014. <http://www.inap.uchile.cl/columna-de-opinion/363-el-directivo-publico-que-requiere-el-pais.html>.

26. INIDE, Instituto Nicaragüense de Información al Desarrollo. *Anuario Estadístico 2008*. Managua , 2008.
27. INMUJERES, Insituto Nacional de las Mujeres. *Guía metodológica para la sensibilización en género: Una herramienta didáctica para la capacitación en la administración pública*. Vol. 2. México: Talleres Gráficos de México, 2008.
28. Insituto Andaluz de la Mujer. «www.juntadeandalucia.es.» 20 de Julio de 2014. <http://www.juntadeandalucia.es/institutodelamujer/ugen/modulos/Indicadores/bgenero.html>.
29. Lahera, Eugenio. «Del dicho al hecho: ¿Cómo implementar las políticas públicas?» *Versión revisada en ponencia presentada en:*. Santiago: X congreso del CLAD, 18/21 de octubre de 2005.
30. Lombardo, Emanuela. «El mainstreaming de género en la Unión Europea.» *Aequalitas. Revista Jurídica de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*. 10-15 (diciembre 2003): 6-11.
31. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. *Metodología para Incorporar Prácticas de Géenro en el Presupuesto General de la República y el Marco de Gasto Institucional de ediano Plazo*. Managua, 2011.
- 32.—. *Ministerio de Hacienda*. 04 de junio de 2014. <http://www.hacienda.gob.ni/Ministerio/funciones>.
33. Mintzberg, Henry , y Jan Jorgensen. «Una estrategia emergente para la política pública.» En *Gestión y política Pública*, de Henry Mintzberg, 25 - 46. McGill, 1995.
34. Mintzberg, Henry. *Mintzberg y la Dirección*. Madrid España: Ediciones Diaz de Santos S.A., 1989.
35. Moore, Mark H. *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Buenos Aires: Paidós , 1999.
36. Nacional, Gobierno de Reconciliación y Unidad. *Política Nacional de Género Propuesta Borrador*. Managua: GRUN, 2007.
37. North, Douglas C. *INSTITUCIONES, CAMBIO INSITUCIONAL Y DESEMPEÑO ECONÓMICO*. Primera edición en español de la segunda edición en inglés. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
38. Pantoja, Ary. «Diputado desata guerra de los sexos en el Día del amor; Carlos Gadea arremte contra la igualdad de género, al final aprueban la ley.» *El Nuevo Diario*, 15 de 02 de 2008.

39. Peroni, Andrea. «Metodologías cualitativas para el análisis del discurso público.» *[Material de clase]*. Maestría en Gestión de Políticas públicas, Universidad de Chile, 12 de 08 de 2014.
40. Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. «Mapeo de Insituciones que cuentan con Unidades de Género.» De Procuraduría Especial de la Mujer. Managua, 2010.
41. Repetto, Fabián. «Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina.» Banco Interamericano de Desarrollo , Whashington, 2004.
42. Sistema de las Naciones Unidas. «De la retórica a la realidad: hacia la equidad de género y empoderamiento de las mujeres a través de la participación y prácticas de género en los presupuestos públicos.» http://www.pnud.org.ni/files/doc/1328118465_1328114179_Documento%20de%20Programa%20Conjunto%20G%C3%A9nero%20Integrado.pdf. 2008.
43. Sistema de las Naciones Unidas, ONU. «De la retórica a la realidad: hacia la equidad de género y empoderamiento de las mujeres a través de la participación y prácticas de género en los presupuestos públicos.» http://www.pnud.org.ni/files/doc/1328118465_1328114179_Documento%20de%20Programa%20Conjunto%20G%C3%A9nero%20Integrado.pdf. 2008.
44. Van Meter , Donald S., y Carl E. Van Horn. «La implementación de la políticas: un marco conceptual.» En *La implementación de las políticas* , de Miguel Ángel Porrúa, 97-146. México : Admnistración Gubernamental, 1996.
45. Waissbluth, Mario. *Sistemas Complejos y Gestión Pública*. Santiago: Magister en Gestión y Políticas públicas. Departamento de Ingeniería Industria. Universidad de Chile, 2008.

ANEXO I:

Presupuesto Asignado al Instituto (Ministerio) Nicaragüense de la Mujer

Tabla 7: Presupuesto asignado y ejecutado por el Ministerio de la Mujer.

Año	Presupuesto C\$	Presupuesto en U\$D*
2007	7.634.000	413.800,58
2008	6.230.000	339.104,83
2009	6.117.000	300.744,86
2010	8.873.000	415.470,70
2011	10.911.000	486.570,37
2012	11.283.000	479.175,43
2013	12.454.279	503.756,82

*Fuente: Ministerio de Hacienda de la República de Nicaragua - <http://www.hacienda.gob.ni> *Tipo de cambio promedio anual emitido por el Banco Central de Nicaragua.*