

Una historia que merece ser contada:

Modernización Institucional con Equidad de Género en la Policía Nacional de Nicaragua

1996-2005



gtz



Ministerio Público de Cooperación
Económica y Desarrollo
de Alemania (GTZ)



Banco
Interamericano
de Desarrollo

Una historia que merece ser contada:

Modernización Institucional con Equidad de Género en la Policía Nacional de Nicaragua

1996-2005



gtz



Ministerio Federal de Cooperación
Económica y Desarrollo
de Alemania (BMZ)



Banco
Interamericano
de Desarrollo

ISBN: 99924-0-534-1

Edición general al cuidado de

Proyecto de Promoción de Políticas de Género / GTZ
Nicaragua

Coordinación general

Marion Bihler
Proyecto de Promoción de Políticas de Género / GTZ

Texto

Olimpia Torres
Jorge Alvarado

Revisión

Comisionada General Aminta Granera Sacasa
Com. Mayor® Mirna Mendoza
Policía Nacional de Nicaragua

Edición

Marion Bihler
Mara Martínez

Diseño y diagramación:

ARCO Producciones, S. A.
2005

Esta publicación puede ser reproducida total o parcialmente con el único requisito de citar fuentes.

Proyecto de Promoción de Políticas de Género / GTZ, Managua, Nicaragua.
Sitio web: www.gtzgenero.org.ni

Índice

Presentación	7
Introducción	11
Capítulo I	15
Antecedentes históricos de la incorporación del principio de equidad de género en la Policía Nacional de Nicaragua	
1.1. Evolución institucional de la Policía Nacional de Nicaragua	15
1.1.1. Contexto institucional 1979-1996	15
1.1.2. Contexto institucional 1996-2005	22
1.2. Las mujeres en la Policía Nacional de Nicaragua entre 1980 y 1996	26
1.2.1. Tipo y calidad de integración de las mujeres entre 1980 y 1986	27
1.2.2. Gestión de la primera Jefa de Policía	30
1.2.3. Participación femenina en el personal policial entre 1986 y 1996	31
Capítulo II	36
Equidad de género en la Policía Nacional de Nicaragua: períodos y estrategias (1996-2005)	
2.1. Etapas del proceso	37
2.2. Marco institucional de la equidad de género	46
2.3. Estrategia inicial (1996-2001)	48
2.3.1. Objetivos generales	48

2.3.2.	Líneas estratégicas	49
2.3.3.	Actividades principales	52
2.4.	Estrategia actual (2001-2005)	53
2.4.1.	Objetivo general	53
2.4.2.	Estrategias específicas	55

Capítulo III

57

Equidad de género en la Policía Nacional de Nicaragua: resultados obtenidos (1996-2005)

3.1.	Liderazgo del proceso	60
3.2.	Marco normativo	62
3.3.	Capacidad institucional	62
3.4.	Sistemas de gestión interna	64
3.4.1.	Sistema de Planificación y Evaluación	64
3.4.2.	Sistema de Información Policial (SIPOL)	65
3.5.	Gerencia de recursos humanos	66
3.5.1.	Incremento sostenido de la incorporación de personal femenino	67
3.5.2.	Incremento del personal femenino en cargos de dirección	69
3.5.3.	Equidad de género en el sistema de formación policial	70
3.6.	Actuación policial: políticas y servicios	73
3.7.	Proyección externa e incidencia política	77

Capítulo IV

81

El proceso de cambio desde sus actoras y actores

4.1.	Condiciones iniciales del proceso	82
4.1.1.	Antecedentes revolucionarios	83

4.1.2.	Características de la Jefatura Nacional y contacto directo con la población	86
4.1.3.	Contexto político nacional al comenzar el proceso	87
4.2.	Estrategias aplicadas	89
4.2.1.	El Consejo Consultivo de Género	91
4.2.2.	La Jefatura Nacional y la estructura de mando	94
4.2.3.	Políticas de promoción de integración de mujeres	97
4.2.4.	Capacitación en equidad de género	100
4.3.	Dinámicas individuales	101
4.4.	Resultados del proceso desde la perspectiva de las y los agentes del cambio	105
4.4.1.	Principales resultados e impactos	105
4.4.2.	Nivel de profundidad del cambio alcanzado	111

Capítulo V

116

Las resistencias y su manejo

5.1.	Caracterización de las resistencias	117
5.2.	Valoración y evolución de las resistencias	117
5.3.	Principales discursos y contradiscursos de resistencia al cambio	118
5.4.	Manejo de las resistencias	126

Capítulo VI

128

Conclusiones sistemáticas del proceso de cambio

6.1.	Diagnóstico inicial	128
6.2.	Gerencia general del proceso	129
6.3.	Definición de actores/as y roles	130

6.4.	Eficiencia y efectividad del proceso	132
6.5.	Elementos impulsores del cambio	133
6.6.	Promoción del balance de género entre el personal	135
6.7.	Mejores prácticas en la institucionalización del enfoque de género	136

Anexos **139**

Referencias bibliográficas **140**

Presentación

Las lecciones que ofrece la experiencia de incorporación del principio de equidad de género en la organización y los servicios de la Policía Nacional de Nicaragua, entre los años 1996 y 2005, pueden resultar de utilidad para diversos actores: instituciones interesadas en iniciar o proseguir procesos similares, instituciones académicas o de investigación, y agencias de cooperación internacional interesadas en promover o apoyar este tipo de iniciativas.

La situación de partida de la experiencia que ahora se presenta fue particularmente ventajosa, por un lado la Policía Nacional de Nicaragua estaba empeñada, entre 1990 y 1995, en un proceso de modernización institucional. Al mismo tiempo, algunas mujeres policías de rangos altos y con cargos de dirección iniciaron y fortalecieron una agenda común de trabajo con los grupos integrantes del movimiento de mujeres del país. De tal relación resultó la creación de la primera Comisaría de la Mujer y la Niñez, el 25 de noviembre de 1993, Día Internacional de la No-Violencia contra las Mujeres, como una iniciativa conjunta de la Policía Nacional de Nicaragua con el Instituto Nicaragüense de la Mujer (INIM) y con las organizaciones no-gubernamentales de mujeres, para enfrentar el grave fenómeno de la violencia intrafamiliar y sexual en Nicaragua.

Esta experiencia conjunta condujo a la creación, por Decreto Presidencial 116-2000, de la Comisión Nacional de Lucha Contra la Violencia hacia la Mujer, Niñez y Adolescencia, bajo el liderazgo del INIM, para mejorar la coordinación entre los sectores y vigilar los avances en la creación de planes y políticas nacionales en el área de la violencia. Actualmente, el **Programa Nacional de Prevención y Atención de la Violencia Basada en Género 2005-2010** constituye la política pública que guía las acciones institucionales para abordar de forma integral el fenómeno de la violencia intrafamiliar y sexual en el país. El Programa incluye un Modelo de Intervención Multifactorial (individual, relacional, comunitario y social) que permite prevenir y atender la violencia de género, en sus causas y consecuencias, mediante un conjunto de acciones positivas que deberán

ejecutar las instituciones gubernamentales y de la sociedad civil, tanto en el ámbito familiar como en la esfera pública.

La creciente conciencia de género de las mujeres policías contribuyó al reconocimiento de las inequidades de género dentro de la institución policial y a la decisión del Director General de crear el Consejo Consultivo de Género, el 8 de marzo de 1996, Día Internacional de la Mujer, “como una instancia de análisis y discusión de las inquietudes, intereses y problemática de las compañeras de la Policía Nacional... y como una instancia de naturaleza consultiva que podrá emitir recomendaciones, sugerencias y aportes para que sean consideradas por la Jefatura Nacional”.

Desde entonces, la Policía Nacional de Nicaragua es una de las instituciones claves en la ejecución coordinada del **Plan Nacional de Lucha Contra la Violencia Intrafamiliar y Sexual**, actualmente incorporado al Plan Nacional de Equidad de Género (PNEG). En esa misma línea, la actuación policial con visión género-diferenciada intenta responder a las demandas de seguridad de los distintos segmentos de la ciudadanía, en coordinación interinstitucional e intersectorial con el Ministerio de Gobernación (MIGOB), el Ministerio de Salud (MINSAL), el INIM, el Ministerio de la Familia (MIFAMILIA), la Corte Suprema de Justicia (CSJ), el Ministerio Público (MP), las Comisiones de Mujer, Niñez y Familia y de Seguridad Ciudadana de la Asamblea Nacional (AN), las Alcaldías, los Comités Sociales de Prevención del Delito y organizaciones de la sociedad civil.

La gestión de las políticas de equidad de género en la Policía Nacional de Nicaragua es un trabajo institucional realizado por todas sus estructuras, articuladas en un modelo propio de gestión participativa bajo mando único. Sin embargo, el estilo de gerencia del proceso ha sido fundamental para explicar los resultados alcanzados. Ha sido flexible, al admitir avances, retrocesos y tiempos de espera. Ha estado abierto a ajustes o correcciones, cada vez que ha sido necesario, y ha sido incluyente, abriendo espacio a iniciativas individuales. Por otra parte, la experiencia de la Policía Nacional demuestra la importancia de contar con una asesoría técnica muy cercana a la institución e identificada con sus objetivos, que funcione como interlocutora de los diferentes actores institucionales pero que nunca los sustituya ni irrespete.

Cabe destacar el trabajo desarrollado por la Policía Nacional de Nicaragua en la promoción de un proceso regional dirigido a motivar a las instituciones policiales de Centroamérica y el Caribe, para incorporar el enfoque de género en la modernización de éstas. Como resultado, tal proceso ya ha sido asumido plenamente por la Comisión de Jefes/as de Policías de Centroamérica y el Caribe que está ejecutando, desde septiembre del 2000, el **Proyecto “Enfoque de Género en la Modernización de**

las Instituciones Policiales y en la Seguridad Ciudadana”, con la asesoría de la Policía Nacional de Nicaragua y la Cooperación Técnica Alemana (GTZ). Este Proyecto tiene como objetivos generales disminuir las inequidades de género a lo interno de las instituciones policiales de la región y dar una respuesta género-diferenciada a las necesidades de seguridad ciudadana de la ciudadanía de estos países.

En octubre de 2005, la Unidad para la Igualdad de Género en el Desarrollo (SDS-GED), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) convocó, en todos los países de América Latina y el Caribe, al Primer Concurso de Políticas, Planes y Programas con Impacto en la Igualdad de Género. Al conocer la convocatoria, la Policía Nacional de Nicaragua decidió presentar a concurso la experiencia descrita y analizada en este libro. Unas semanas después, la Policía Nacional de Nicaragua resultó ganadora del Concurso, junto con el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) de Chile y el Ministerio de Educación de Bolivia.

Finalmente, al dar este libro a la luz pública, se quiere compartir no sólo el recuerdo y el recuento sistemático de la experiencia de la Policía Nacional de Nicaragua en la incorporación institucional del principio de equidad de género, sino también entregar una herramienta de trabajo que pueda ser de utilidad para personas e instituciones dispuestas a continuar avanzando en esta difícil pero esperanzadora empresa de la equidad, el empoderamiento y la democracia de género.

Primer Comisionado
Edwin Cordero Ardila
DIRECTOR GENERAL
POLICÍA NACIONAL DE NICARAGUA

Dra. María Esther Vanegas
DIRECTORA
INSTITUTO NICARAGÜENSE
DE LA MUJER (INIM)

Marion Bihler
COORDINADORA GTZ
PROYECTO DE PROMOCIÓN
DE POLÍTICAS DE GÉNERO

Gabriela Cíntora
REPRESENTANTE
BANCO INTERAMERICANO
DE DESARROLLO

Introducción

La praxis de las sociedades y de los estados para superar las situaciones de inequidad de género, en una primera etapa (1970-1985), se centró en las mujeres mismas, y dio origen al modelo de estrategia llamado *“mujeres en el desarrollo”*. En una segunda fase (1985-1995), aquella opción estratégica, de alguna manera reduccionista, fue superada por el modelo de *“género y desarrollo”*, que hace énfasis en las relaciones de poder socialmente establecidas entre mujeres y hombres y considera que, sin la reconstrucción social de tales relaciones de poder, resultan poco eficaces las acciones realizadas y resultan escasamente sostenibles los resultados alcanzados.

Sin embargo, a pesar del cambio de enfoque estratégico, la inequidad de género continuó siendo un punto de baja prioridad en la agenda pública de las sociedades y los estados. Surgió entonces (1995-2000) el concepto de *mainstreaming*, término inglés que se utiliza para indicar la incorporación operativa de una prioridad, en este caso el principio de equidad de género, en el sistema de decisiones políticas y económicas de una sociedad o estado. En español, se comenzó a utilizar la expresión *“transversalización del enfoque de género”* y se hizo énfasis sobre la incorporación del principio de equidad de género en las políticas públicas y privadas.

Pero, dando un paso más, en los últimos años (2000-2004) se ha comenzado a incorporar el principio de equidad de género a lo *interno* de las instituciones, públicas o privadas, responsables de diseñar y ejecutar políticas o de tomar decisiones. Esta nueva aplicación del principio de equidad de género *“hacia adentro”* de las instituciones se fundamenta en que las instituciones mismas no son neutrales, en cuanto a la generación y reforzamiento de inequidades de género, sino que, con su accionar cotidiano, pueden bloquear o desvirtuar las políticas públicas de equidad de género, aunque oficialmente los estados hayan declarado la voluntad política y el compromiso institucional de cumplir con una determinada agenda de cambio.

En esta última dirección, se ha trabajado mucho y con éxito en probar la existencia de la *condición genérica* de las instituciones. Pero no existen todavía suficientes estudios de caso que evidencien si la transversalización del principio de equidad de género en las instituciones públicas es realmente la respuesta estratégica, necesaria y suficiente, para asegurar la equidad buscada.

La experiencia que se presentará en las páginas siguientes pretende ser un aporte en esa misma dirección, al sistematizar el trabajo firme y constante realizado por la Policía Nacional de Nicaragua para institucionalizar y transversalizar el principio de equidad de género en su funcionamiento interno y en sus servicios a la ciudadanía. Aunque es una historia “joven”, el caso ofrece muchas evidencias y lecciones sobre los impactos “hacia afuera” que se pueden lograr con un cambio institucional interno.

Hay que decir que la historia de la incorporación del principio de equidad de género a la vida institucional de la Policía Nacional de Nicaragua ha sido investigada, y será expuesta, en este libro con la firme intención de no permitir que el instrumento de análisis se convierta en un obstáculo para observar y comprender la realidad de los hechos. Las hipótesis de trabajo que constituyen el marco teórico de la presente sistematización, inspiradas en la propuesta teórica de Zimmermann (1998:107-123) son, pues, las siguientes:

- 1) Las organizaciones producen y reproducen inequidades de género tanto en su estructuración y su funcionamiento interno, como en su actividad “hacia afuera”. Los esquemas sociales discriminatorios de género son parte de su *cultura organizacional* y determinan desigualdades, más o menos fuertes, más o menos visibles, pero siempre presentes, entre el personal masculino y el personal femenino que trabaja en ellas.
- 2) Los cambios formales (normas, políticas) son necesarios pero no suficientes para cambiar la *personalidad masculina* de la mayoría de las organizaciones públicas y privadas.
- 3) El cambio hacia una estructura de personal con mayor presencia femenina, o con equilibrio de género, tampoco asegura la superación de los modelos organizacionales masculinos de tales instituciones. La tendencia normal es que las mujeres se asimilarn a los modelos organizacionales vigentes y no aportarán cambios efectivos y sostenibles.
- 4) El desarrollo de una agenda de cambio en el tema de género es un proceso de muy largo plazo, especialmente cuando se trata del cambio personal y colectivo de valores, actitudes y conductas en el personal de la institución.

- 5) Todo cambio es, en realidad, una acumulación de “pequeños cambios” y, por tanto, es razonable esperar buenos resultados, en el camino hacia el “cambio mayor” buscado, si los “pequeños cambios” son exitosos.

Con estas hipótesis previas se observó el proceso desarrollado en la Policía Nacional de Nicaragua. Buscando sistematizar las “mejores prácticas”, lo que mejor había funcionado o lo que más había facilitado el avance del proceso, y también los errores o vacíos que ayudaran a explicar los problemas experimentados. En las primeras reuniones de trabajo para planificar esta publicación, representantes de la Policía Nacional dijeron que la habían visualizado como un medio para compartir con otros y otras *“una historia que merece ser contada”* y para poner sobre la mesa un debate que se ha vivido a lo interno de la Policía Nacional, más o menos calladamente, durante los últimos años. Se dijo que era importante hacer públicos los hechos y las percepciones con absoluta transparencia y franqueza, *“porque cualquier institución que quiera iniciar este tipo de proceso se va a encontrar con las mismas posiciones y percepciones en conflicto que nosotros vivimos”*.

Como en todo proceso de cambio, hay en este relato dos historias que se entremezclan y superponen: la historia oficial, conformada por los hechos objetivos y los discursos formales, y la historia viva o cotidiana, conformada por lo que las personas sienten y piensan frente al cambio que sucede en su institución. En el caso de la Policía Nacional de Nicaragua, es evidente que una cultura organizacional fundamentada en el principio de autoridad, ejercido por una Jefatura Nacional totalmente decidida a avanzar en el proceso, ha permitido gerenciar exitosamente las oposiciones o desacuerdos existentes en una parte del personal, y ha facilitado obtener resultados importantes, aunque no ha logrado aún suscitar el cambio de paradigmas en todo el personal.

No es fácil decidir cómo exponer la experiencia de la Policía Nacional de Nicaragua, acumulada durante varios años, en el cambio institucional con equidad de género. Por un lado, se ha recopilado una gran cantidad de información documental y estadística sobre los resultados concretos del trabajo realizado (ver referencias bibliográficas). Por otro lado, existen casi cuatrocientas páginas de entrevistas a profundidad con treinta informantes-clave (personal retirado, personal activo y actores externos) participantes en el proceso. La decisión tomada fue la siguiente:

- Los capítulos 1 y 2 contienen información documental y estadística sobre el proceso de cambio realizado. Cada lector/a encontrará en esta parte la posibilidad de acercarse al proceso con el mínimo de interpretación externa.

- El capítulo 3 contiene una sistematización de los resultados obtenidos en las siete áreas de cambio consideradas.
- El capítulo 4 presenta el *mapa de opinión* de las y los actores del proceso y la descripción de los resultados obtenidos. Cada vez que se encuentren textos “*entrecomillados y en cursiva*”, se trata de palabras textuales de las personas entrevistadas.
- El capítulo 5 contiene el *análisis de resistencias*, construido a partir de las opiniones de las personas entrevistadas y de la valoración de las entrevistas, según el marco teórico presentado anteriormente.
- El capítulo 6 intenta ofrecer una síntesis de las lecciones aprendidas que nos deja la historia de la Policía Nacional de Nicaragua en su trabajo de equidad de género. Lecciones aprendidas tanto de los aciertos como de los errores, porque de ambos es posible y necesario aprender.

Gracias, muchísimas gracias a todas las personas que compartieron sus experiencias y valoraciones sobre este proceso en el que la Policía Nacional ha demostrado firmeza, valor y coraje para seguir avanzando hacia la meta de ser una institución que reconoce efectivamente la condición mixta de su personal y que es capaz de responder adecuadamente a las demandas de seguridad ciudadana de los hombres y las mujeres de Nicaragua.

Es ésta, sin duda, “*una historia que merece ser contada*”. Una historia de éxito, no exenta de dificultades, que todavía está en curso y que comienza ahora a enfrentar el desafío más fuerte de cualquier proceso de cambio organizacional: la apropiación individual del cambio por todas y cada una de las personas que integran la institución.

Capítulo 1

Antecedentes históricos de la incorporación del principio de equidad de género en la Policía Nacional

Las organizaciones permanecen en constante interacción con la sociedad que les dio origen. No son entes aislados, con vida propia e independiente, y menos en nuestro mundo global, donde las influencias externas a un determinado país se superponen, con mucha más fuerza que nunca, a las influencias nacionales. La actual Policía Nacional de Nicaragua es hija tanto de su propia historia como de las fuertes y profundas dinámicas de cambio que han ocurrido en Nicaragua y en el mundo desde finales de los años setenta. Por tanto, para poder comprender el proceso de cambio desarrollado en lo relativo a la equidad de género, hay que conocer y situar la historia de la institución en su propio contexto. En este capítulo se ofrecen algunas perspectivas pertinentes sobre esa historia, haciendo énfasis, al final, en aquellos elementos que han contribuido al éxito de sus esfuerzos por institucionalizar el principio de equidad de género.

1.1. Evolución institucional de la Policía Nacional de Nicaragua

La actual Policía Nacional de Nicaragua tiene su origen en la Policía Sandinista, creada en 1979. Desde el mismo momento de la toma del poder político y militar, las autoridades revolucionarias comenzaron a organizar un cuerpo de policía dedicado a tareas inmediatas, muy vinculadas a la coyuntura que vivía el país, como restablecer el orden público, garantizar la libre circulación de los ciudadanos, eliminar las barricadas y ejercer control de la gente armada en las calles y los barrios.

1.1.1. Contexto institucional 1979-1996

El primer intento en el país por diferenciar las funciones policiales de las militares y darle carácter civil al cuerpo policial fue el **Estatuto Fundamental**, promulgado por la Junta de Gobierno de Reconstrucción

Nacional el 20 de julio de 1979, cuyo Artículo 27 establecía: “La Policía Nacional estará sujeta a un régimen especial, tomando en cuenta la naturaleza de sus funciones cívicas y de protección a la ciudadanía. Mientras no se dicte la Ley correspondiente, el Ejército Nacional asumirá las funciones de policía en todo el país”.

Al año siguiente, la Ley Orgánica del Ministerio del Interior creó oficialmente la Policía Sandinista como uno de sus órganos operativos pero retuvo para sí la jefatura de las funciones policiales, integradas a una de sus Direcciones Generales. Este hecho, aunado al partidismo que se estableció en todas las instituciones del Estado, dejó poco margen a la Policía para desarrollar una identidad propia. No obstante, esa Ley reafirmó su carácter civil y la separación entre las funciones policiales y las militares, además de explicitar la incorruptibilidad como principio institucional. La separación de la Policía y el Ejército en 1979 es un hecho especial en la historia nacional, porque las funciones de orden público siempre habían sido ejercidas, hasta entonces, por la Guardia Nacional de Nicaragua. Las funciones asignadas en 1980 a la Policía fueron: proteger la vida, integridad física y seguridad de las personas; proteger el ejercicio de las libertades; prevenir el delito; preservar el orden público y social; velar por el respeto a los bienes públicos y particulares; y prestar el auxilio necesario al poder judicial y a otras autoridades para el cumplimiento y desempeño de sus funciones.

La Policía Sandinista se nutrió de jóvenes, hombres y mujeres, combatientes populares que habían participado en la lucha contra la dictadura, a quienes se sumaron muchas otras personas, entusiasmadas por la victoria popular. La mayoría provenía de sectores estudiantiles, campesinos y trabajadores. Para fines de 1979, la Policía Sandinista contaba con alrededor de 12 mil integrantes. Evidentemente, era un personal que no tenía ninguna preparación específica para cumplir funciones policiales. Para asegurar el entrenamiento necesario, en el mismo 1979 se envió un primer grupo de 150 policías a capacitarse a la Escuela “Fuerte Cimarrón” de Panamá, y se fundó la Escuela de Instrucción Militar Básica, cuyo primer director fue justamente el actual Director General de la Policía Nacional, Primer Comisionado Edwin Cordero Ardila. Los primeros instructores de este centro de enseñanza fueron de nacionalidad panameña quienes, junto a los nicaragüenses capacitados en Panamá, asumieron la instrucción y formación de las y los policías. A partir de entonces se organizaron cursos, dentro y fuera del país, sobre técnicas básicas de actuación policial y se inició un proceso de definición de normas y procedimientos policiales, tratando de crear y desarrollar una estructura organizativa que se ajustara a las características culturales propias del país.

En el período 1979-1996 se pueden diferenciar varias sub-etapas (ver Recuadro 1.1). En efecto, entre 1979 y 1981, el clima de relativa paz en el

país permitió sentar las bases de la primera organización netamente policial en la historia de Nicaragua. En los siguientes años, de 1982 a 1988, el accionar policial estuvo marcado por la prioridad estatal asignada a la defensa militar. El conflicto armado que vivía el país obligó al retiro de fuerzas policiales de amplias zonas rurales y se afianzó el sesgo militar y partidario que limitó el desarrollo institucional de la Policía. Pero, a pesar de todo, se sistematizaron el trabajo técnico policial y la capacitación. Se generaron archivos, registros y procedimientos, y se acumuló una importante experiencia técnica y organizativa. De hecho, en la década 1980-2000, la Policía de Nicaragua alcanzó índices de esclarecimiento delictivo más altos que el promedio latinoamericano.

También se hicieron esfuerzos para construir un modelo policial adecuado a las circunstancias del país. Con tanto éxito, que ese modelo “fue tomado en cuenta para el establecimiento y desarrollo de la institución policial de El Salvador, por recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas” (Margain 1999: 17). En él se daba énfasis a la prevención, como la única vía para asegurar un alto nivel de eficiencia en un país pobre. Se reafirmó la importancia de construir una institución ajena a los vaivenes políticos y la importancia del desarrollo de sus recursos humanos para la implementación de ese modelo policial. En efecto, durante la década de los 80 existió siempre una gran preocupación por la formación del personal policial. Según la Comandante Doris Tijerino, entonces Directora General de la Policía, la institución llegó a tener hasta 30 por ciento de su personal estudiando en universidades (Margain 1999:17). Pero, además, se desarrollaron otros proyectos para elevar el nivel educativo y cultural del personal, como, por ejemplo, el Subsistema de Primaria Acelerada Filemón Rivera. Se estima que la Escuela de Policía formó y preparó, mediante diversos programas, unos tres mil policías entre 1979 y 1989, a pesar de que, entre 1985 y 1987, la Escuela fue incorporada a las estructuras del Ministerio del Interior y amplió su oferta formativa hacia otras estructuras de dicho Ministerio.

En 1989, se firmaron en Managua los Acuerdos de Paz y se prepararon las condiciones para asegurar las elecciones generales previstas para 1990. La Policía de Nicaragua no fue ajena a este proceso. Antes bien, es indudable que el cambio de gobierno y el cambio de sistema político y económico de 1990 fueron sucesos determinantes para su historia institucional. Aunque, sin embargo, ya desde fines de 1988 la Policía venía preparándose para un proceso de institucionalización que pasaba necesariamente por la “despartidización” de sus integrantes.

El período 1990–1992 es reconocido por las y los actuales integrantes de la Policía Nacional de Nicaragua como una época de crisis. Crisis institucional y también crisis individual de identidad, a la búsqueda de un nuevo perfil que asegurara el cumplimiento de su vocación de servicio a

la población. Además de cambios personales hubo también profundos cambios formales, entre ellos los siguientes (ver Recuadro 1.2):

- En 1990, mediante la Ley Orgánica del Ministerio de Gobernación, se estableció el nombre de Policía Nacional de Nicaragua para el cuerpo policial.
- La Ley 144 de febrero de 1992, además de especificar las funciones policiales en auxilio del poder judicial, estableció en su primer artículo la clara identidad de la institución policial.
- El Decreto 45-92, de septiembre de 1992, por primera vez en la historia del orden público en Nicaragua, estableció la organización, funcionamiento y campo de actuación policiales. Sentó las bases de su identidad institucional propia. Reafirmó su naturaleza civil y declaró su carácter apartidista. A partir de esta fecha, el Centro de Estudios de la Policía Nacional adquirió el status de Academia de Policía.
- En septiembre de 1992 se produjo el primer relevo institucional en la Jefatura de la Policía Nacional.

El período comprendido entre finales de 1992 y 1996 es identificado por la Policía Nacional como parte de una etapa de “fortalecimiento institucional”. La promulgación de la Ley 228, Ley Orgánica de la Policía Nacional, del 23 de agosto de 1996, publicada en **La Gaceta** N° 162 del 28 de agosto de 1996, en cuanto marco legal que ampara todo lo actuado posteriormente, es un hito lo suficientemente importante como para definir el paso a una nueva etapa. Además, este año de 1996 es también importante para establecer el inicio de la incorporación del principio de equidad de género como política institucional en la Policía Nacional.

Las acciones desarrolladas en este período dan fe del esfuerzo por fortalecer la institucionalidad y la legitimidad de la institución policial. La Academia de Policía estableció un sistema de preparación especializada para aspirantes, fuerzas activas y personal de apoyo. Desde entonces, los contenidos de estudio, además de las materias técnicas especializadas, incluyen materias como “Derechos Humanos y Dignidad Humana”, que reflejan la preocupación humanista de la Policía. A mediados de los noventa, la Academia de Policía inició la carrera en Administración Policial, con el nivel de Técnico Superior y duración de 3 años.

Por otra parte, se realizaron esfuerzos para fortalecer los procedimientos y normas de las diferentes áreas y especialidades de la Policía. En las reformas de 1995 a la Constitución Política, se incorporó un artículo que, por primera vez en este nivel jurídico, explicitaba la naturaleza y funciones de la Policía Nacional, diferenciándolas de la naturaleza y funciones del Ejército. En efecto, en su Artículo 97, la Constitución establece que:

Recuadro 1.1

Grandes etapas históricas en el desarrollo de la Policía Nacional

Etapas de creación y organización

Etapas I: 1979 - 1981

Definición básica de su funcionamiento operativo y administrativo en un contexto de relativa paz. Se sientan las bases de la primera organización netamente policial en Nicaragua.

Etapas marcadas por la prioridad de la defensa militar

Etapas II: 1982 - 1988

El conflicto armado obliga al retiro de fuerzas policiales de amplias zonas del campo. Se afianza el sesgo partidario que limita el desarrollo institucional. A pesar de todo, se sistematizan el trabajo técnico policial y la capacitación. Se generaron archivos, registros y procedimientos y se acumuló una importante experiencia técnica y organizativa.

Etapas de transición hacia la paz y de fortalecimiento institucional

Etapas III: 1990 - 1996

Por Decreto Ejecutivo, se define la función, organización y carrera policial, produciéndose el primer relevo institucional de la Jefatura de la Policía Nacional. Se promulga la **Ley Orgánica** de la institución, con carácter de Ley de la República, en medio del incremento de la actividad delictiva que rebasa las capacidades físicas y económicas de la institución. Se restablece el sistema de educación policial. Se fortalecen los procedimientos y normas de las diferentes áreas y especialidades. Se promueve la legitimación social de la institución policial.

Etapas de consolidación del proceso de institucionalización y legitimación de la Policía Nacional como institución de servicio público para toda la nación

Etapas IV: 1997 - 2000

Se formulan y ponen en práctica la Doctrina Policial y el Reglamento de Ética; y se estructura un marco debidamente definido para el proceso de transformación institucional, al formular el Plan Estratégico de Desarrollo y Modernización 2001 - 2005.

Implementación del Plan Estratégico de Desarrollo y Modernización

Etapas actuales: 2001 - 2005

Recuadro 1.2

Evolución del marco jurídico-legal de la Policía Nacional

1979

- El Estatuto Fundamental emitido por la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional establece que “la Policía Nacional estará sujeta a un régimen especial por la naturaleza de sus funciones cívicas y de protección a la ciudadanía...”
- El 5 de Septiembre de 1979 es la fecha reconocida oficialmente como fecha de la fundación de la Policía Nacional.

1980 - 1990

- La Ley Orgánica del Ministerio de Interior (1980) crea la Policía Sandinista como uno de sus órganos, pero retiene para sí la responsabilidad de las funciones policiales.
- La Constitución Política de Nicaragua (1987) sólo menciona que “el Estado crea los cuerpos de Seguridad y Orden Interior...”
- Se emite la Ley de Funciones Jurisdiccionales de la Policía Sandinista (1989) que delimita sus facultades como órgano de investigación.

1990 - 2000

- Se promulga, por Decreto Ejecutivo, la Ley Orgánica del Ministerio de Gobernación (1990) en la que se restablece el nombre de Policía Nacional para el órgano policial.
- Se promulga la Ley 144 (1992) que especifica las funciones policiales en auxilio del Poder Judicial y establece, en su Arto. 1, la clara identidad de la institución policial.
- Se promulga, por Decreto Ejecutivo, la Primera Ley Orgánica de la Policía Nacional (1992).
- La Constitución Política (Reformas de 1995) del país explicita, por primera vez en la historia nacional, la naturaleza y funciones de la Policía Nacional, diferenciándola de la naturaleza y funciones del Ejército.
- Se promulga y se reglamenta La Ley 228, Ley Orgánica de la Policía Nacional, el 28 de agosto de 1996.

“La Policía Nacional es un cuerpo armado de naturaleza civil, tiene por misión garantizar el orden interno, la seguridad de los ciudadanos, la prevención y persecución del delito... Es profesional, apolítica, apartidista, obediente y no deliberante... Se regirá en estricto apego a la Constitución Política, a la que guardará respeto y obediencia. Estará sometida a la autoridad civil, que será ejercida por el Presidente de la República a través del Ministerio correspondiente. Dentro de sus funciones, la Policía Nacional auxiliará al poder jurisdiccional. La organización interna de la Policía Nacional se fundamenta en la jerarquía y la disciplina de sus mandos”.

Finalmente, el 23 de agosto de 1996, tras un largo proceso de concertación, se logró la aprobación altamente consensuada de la Ley 228, Ley Orgánica de la Policía Nacional, publicada en **La Gaceta** N° 162 del 28 de agosto de 1996, que precisó y desarrolló las disposiciones constitucionales referentes a la institución policial y definió la carrera policial y otros aspectos importantes del trabajo policial.

La Policía Nacional comenzó también a fortalecer sus relaciones con actores externos, nacionales e internacionales, y con sus homólogos de los países de la región:

- En 1991 inició el fortalecimiento de las relaciones con otros cuerpos policiales de Centroamérica y participó en la fundación y funcionamiento de la Asociación (ahora, Comisión) de Jefes/as de Policía de Centroamérica y el Caribe, así como en otros foros regionales.
- Promovió relaciones y vinculaciones con la sociedad civil. Se creó la Asociación de Amigos de la Policía, con participación del sector privado. Instauró el Consejo Académico Asesor en la Academia de Policía, integrado por honorables personalidades de la vida política, intelectual, religiosa y educativa del país. Y comenzó a participar en las instancias de coordinación (estado-sociedad civil) de las Comisarias de la Mujer y la Niñez, para mencionar sólo algunos de los esfuerzos realizados.
- Impulsó un proceso de legitimación ante sectores renuentes a aceptar, hasta entonces, la institucionalidad de la Policía Nacional debido, especialmente, a la desconfianza inspirada por su origen sandinista.

Es importante hacer notar que todos estos esfuerzos internos de mejoramiento y fortalecimiento institucional fueron hechos en un contexto social y político extraordinariamente difícil. La actividad delictiva en el país entró en franco crecimiento en los albores de la década de los noventa, pero la cantidad de efectivos policiales se redujo prácticamente a la mitad (en comparación con 1979). Los recursos financieros, en términos reales, también decrecieron, pero la Policía Nacional no sólo logró sus resultados planificados sino que, gracias a ello, Nicaragua no ha dejado de ser, en términos relativos, el país más seguro de Centroamérica.

1.1.2. Contexto institucional 1996-2005

En palabras del Primer Comisionado (R) Franco Montealegre, entonces Director General de la Policía Nacional, “la etapa que se inicia en 1997 está orientada principalmente a consolidar y profundizar el proceso de institucionalidad que hemos venido forjando en los últimos años con buen nivel de éxito y, sobre todo, a garantizar la legitimidad plena de la Policía Nacional como una institución de servicio público para todos y para toda la nación. Una policía sin distingos de ningún tipo” (Montealegre 1997:7).

Según el mismo Montealegre (1997:8-12), la Policía Nacional definió para el período 1997-1999 un “enfoque estratégico” fundamentado en tres ejes:

- Abordaje con visión estratégica del trabajo policial en la atención a antiguos y nuevos problemas, especialmente en la prevención y el enfrentamiento de la delincuencia. En búsqueda de la superación de un modelo más bien reactivo, fortaleciendo sus capacidades de anticipación a los problemas.
- Consolidación del proceso de legitimación e institucionalización: a lo externo, mediante el fortalecimiento del marco jurídico de la actuación policial, con la presentación de propuestas de ley y el apoyo e impulso a otras que estaban en discusión; y a lo interno, ajustando las normativas y procedimientos internos a la Ley 228 y su reglamento, y mejorando las condiciones de trabajo, la calidad del servicio y el sentido de pertenencia a la institución.
- Fortalecimiento de las relaciones interinstitucionales, especialmente con las instituciones con las que se tienen relaciones de trabajo. Fortalecimiento de las relaciones con la comunidad, por el carácter estratégico que estas relaciones tienen para una Policía cuya actividad, por ley, tiene un carácter comunitario, preventivo y educativo, y porque el éxito del quehacer policial sólo puede ser obtenido con la colaboración de la comunidad. Y fortalecimiento de las relaciones internacionales, como un elemento importante del esfuerzo de inserción en el quehacer policial de la región y del mundo.

Existen numerosos ejemplos concretos de la operativización de este enfoque. Sin pretender exhaustividad, sino tan sólo a título de ilustración, se reseñan a continuación algunos de ellos:

- Se establecieron el **Reglamento Disciplinario** y la **Doctrina Policial** y se ajustaron las normas y procedimientos policiales a la Ley 228.

- Se establecieron normas y procedimientos de funcionamiento interno, tales como las **Normas de Eventos de Dirección**, para institucionalizar la dirección colegiada de la institución policial.
- Se diseñó y estableció el Sistema de Información Policial (SIPOL).
- La Academia de Policía obtuvo la acreditación del Consejo Nacional de Universidades (CNU) como centro de estudios de enseñanza superior, inició la Licenciatura en Ciencias Policiales (carrera con nivel universitario de 5 años de duración) y realizó el Primer Curso de Postgrado en Administración Policial.
- Se lograron modestos ajustes salariales, se creó un Comisariato en Managua y se amplió y diversificó la cooperación internacional para el mejoramiento y fortalecimiento de diversos aspectos del ámbito institucional, especialmente los relacionados con la formación del personal. De esta manera, el aporte extra-presupuestario, proveniente de la comunidad internacional, pasó de cero a 1,750,000 USD anuales, y se desarrollaron relaciones respetuosas y fluidas con instituciones homólogas y agencias policiales de Centroamérica, América Latina, Estados Unidos, Europa y Asia (Visión Policial 1999: n.7 p.8).
- En particular, se intensificaron las relaciones con las Policías Nacionales de Centroamérica. La Policía Nacional de Nicaragua promovió activamente el desarrollo de la Comisión de Jefes/as de Policía de Centroamérica y el Caribe, especialmente, desde la presidencia *pro tempore* que ejerció en este período.
- Se promovió y fortaleció la relación Policía–Comunidad, mediante muchas modalidades de trabajo: cabildos abiertos (realizados, a nivel nacional, en 1998); proyectos focalizados de policía en los barrios; y comités departamentales, municipales o comarcales para atender diversas temáticas de seguridad pública y de tránsito (Visión Policial 1999: n.7, p.6).
- En 1999, se realizó el *diagnóstico institucional* que serviría de fundamento para formular y comenzar a ejecutar, en el 2000, el nuevo **Plan de Desarrollo y Modernización (2001–2005) de la Policía Nacional**.

Con esto, en visión retrospectiva, esta etapa se puede considerar cerrada. El **Plan de Desarrollo y Modernización** significó un salto cualitativo en los esfuerzos de cambio que la Policía Nacional había venido desarrollando desde los inicios de la década de los noventa y constituyó un marco más estructurado sobre el camino a recorrer y las metas a alcanzar, en un horizonte de cinco años.

Al cierre del período 1996-2000, la cantidad de integrantes de la Policía Nacional se mantuvo relativamente constante, mientras la actividad delictiva mantuvo su tendencia al alza. Según sus registros internos, en 1997 la Policía tenía 6,116 integrantes, de los cuales 1,191 eran mujeres. En 2000, las cifras fueron de 6,030 integrantes, con 1,434 mujeres. Como podemos ver, aunque el personal total bajó ligeramente, el número de mujeres se incrementó en un 20 por ciento. En estos años se siguió manifestando una alta rotación de personal, en términos de bajas anuales, pero el fenómeno fue mucho más fuerte entre el personal masculino, no sólo en términos absolutos sino también en términos relativos a la cantidad de personal de cada sexo.

A partir del 2001, se inició la actual etapa de implementación del **Plan de Desarrollo y Modernización 2001-2005**. En este quinquenio, la Policía Nacional ha conseguido el apoyo de diversos actores, nacionales e internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, para tal fin. Ello ha sido, muy probablemente, resultado de una estrategia bastante efectiva de divulgación de su Plan, pero también de una creciente confianza nacional e internacional en el profesionalismo de la institución.

Entre los avances más importantes de la institución policial, en los primeros años del nuevo milenio, se encuentran:

- La aprobación del **Reglamento de Ética**, después de amplio y dilatado proceso de consulta externa e interna.
- La planificación del año 2002 introdujo la modalidad de un proceso de “abajo hacia arriba”. Desde entonces se consulta a las comunidades municipales sobre sus principales problemas y se toman en cuenta estos resultados para la formulación del plan operativo anual de la Policía.
- Los esfuerzos por adaptarse, y aun adelantarse, a los cambios sociales relacionados con el ejercicio y éxito de su mandato. Por ejemplo, se creó la Policía Turística que opera desde junio del 2002. También se desarrollaron acciones de reingeniería de procesos para asegurar una atención de calidad a la ciudadanía en la prestación de servicios administrativos.
- El logro de mejoras en las condiciones laborales del personal policial, incluyendo un aumento salarial, lo que probablemente explique una disminución de la cantidad de bajas anuales, que en 2002 fue de 274 personas, contra un promedio histórico de 571, en el período 1996-2000.
- De esta manera, el personal de la Policía comenzó a incrementarse. En 2002, contaba con 7,707 integrantes, es decir, un 28 por ciento más que en el año 2000. En 2004, la cifra aumentó a 8,125, es decir, en algo más del 5 por ciento con respecto al 2002. En 2005, aumentó a 8,666.

- Además, durante este período, tanto el personal femenino como el masculino tienen un crecimiento positivo, como se observa en las siguientes Tablas 1.1.A y 1.1.B.

Tabla 1.1.A. Evolución 1997-2005 de la estructura de género del personal total (policial y civil)				
Género	1997		2005	
	Cantidad	%	Cantidad	%
Femenino	1,191	19	2,373	27
Masculino	4,925	81	6,293	73
Total Personal	6,116	100	8,666	100

Tabla 1.1.B. Evolución 1998-2005 de la estructura de género del personal total (policial y civil) por categoría ocupacional								
Categoría Ocupacional	Personal 1998				Personal 2005			
	Femenino		Masculino		Femenino		Masculino	
	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%
Personal de Dirección	84	14.1	511	85.9	182	23.7	586	76.3
Personal Operativo	314	7.9	3,682	92.1	1,196	19.2	5,040	80.8
Personal Administrativo	508	53.8	436	46.2	712	58.1	514	41.9
Personal de Servicio	355	59.5	242	40.5	283	64.9	153	35.1
Total Personal	1,261	20.6	4,871	79.4	2,373	27.4	6,293	72.6

Hemos visto hasta aquí, a grandes rasgos, la historia de una institución que ha mantenido una voluntad constante de llegar a ser lo que algunos de sus dirigentes llaman “la policía del nuevo milenio”, en un contexto nacional no precisamente facilitador de la democratización y del fortalecimiento de la institucionalidad pública del país. En palabras del actual Director General, Primer Comisionado Edwin Cordero:

“La Policía Nacional de Nicaragua, desde su fundación en 1979, ha estado definiendo y redefiniendo cambios en su naturaleza, misión y organización, lo que ha marcado el desarrollo de su cultura institucional. Esto es lo que le permitió a la Policía Nacional dirigir los esfuerzos hacia un proceso de institucionalización y profesionalización, logrando la aprobación de la Ley Orgánica de la Policía Nacional en el año 1996,

fortaleciendo de esta manera su legitimidad social y su relación con la sociedad civil... En este proceso de modernización policial se han operado cambios en la Doctrina y Misión de la Policía Nacional y desde esta perspectiva se ha evolucionado del concepto de Seguridad del Estado y Seguridad de la Nación al concepto de Seguridad Ciudadana y Seguridad Humana como un derecho fundamental de toda persona. La reforma policial es uno de los cambios más importantes consistente en la desmilitarización, despartidarización y profesionalización de sus fuerzas” (Cordero 2003:12-13).

Es evidente que la Policía Nacional de Nicaragua es una institución en permanente transformación. En búsqueda constante de mejorar su capacidad para responder adecuadamente a sus responsabilidades con la ciudadanía y el país. Sin embargo, hay elementos de su institucionalidad que permanecen invariables a lo largo de 25 años, entre los cuales hay que resaltar la importancia asignada a su servicio a la ciudadanía; la preocupación por desarrollar el componente preventivo en su accionar frente al delito; el interés por afianzar su carácter civil; y la búsqueda de profesionalismo en su actuación. Estos elementos de cultura organizacional han sido y siguen siendo el motor de su proceso de modernización, según los nuevos paradigmas de seguridad ciudadana, garantía de los derechos humanos y las libertades fundamentales, desarrollo humano sostenible, gobernabilidad democrática, libertad económica y justicia social incorporados en el **Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica**.

1.2. Las mujeres en la institución policial entre 1980 y 1996

Una revisión del Recuadro 1.3 permite afirmar que las mujeres son parte importante de la historia de la Policía Nacional de Nicaragua. No hay datos estadísticos precisos sobre su participación inicial pero la memoria colectiva ofrece dos consensos unánimes. El primero es que, en 1979, las mujeres se integraron “*masivamente*” a las instituciones militares (Ejército y Policía); y, el segundo es que esta integración fue resultado del fenómeno político-social de la época, el triunfo de la revolución popular sandinista. La revolución había venido a romper algunos moldes culturales tradicionales y, por ello, “las mujeres se integraron sin ningún tipo de restricción social o institucional, significando para ellas el acceso a un espacio tradicionalmente vedado para el sexo femenino” (Bautista 2002:1).

Existe acuerdo en situar el nivel de participación del personal femenino durante los años ochenta alrededor del 35 por ciento del total de las fuerzas policiales. Una de las pruebas de la participación efectiva de mujeres en el trabajo policial, que se conserva en la memoria colectiva institucional, es la creación en Managua, en 1980, de la primera Compañía de Mujeres

Reguladoras de Tránsito, integrada por 100 mujeres policías cuyas edades fluctuaban entre los 15 y los 20 años. Se dice también que hubo experiencias similares en otros departamentos del país. Sin embargo, a pesar de los resultados positivos alcanzados, problemas aparentemente de orden presupuestario hicieron desaparecer la Compañía.

En este mismo período se dio un hecho importante en la historia de la integración de las mujeres a la Policía, novedoso en el país, en Latinoamérica y probablemente a nivel internacional: la Policía de Nicaragua fue dirigida por una mujer, la Comandante Doris Tijerino Haslam, por un quinquenio, desde 1984 hasta 1989.

Al intentar profundizar más cualitativamente el fenómeno de la integración femenina en las fuerzas policiales en ese período, comienzan a aparecer diferentes valoraciones acerca del tipo y calidad de la integración de las mujeres; la gestión de la primera jefa policial y su impacto sobre el personal femenino de la institución; y la evolución de la participación femenina en el personal policial.

1.2.1. Tipo y calidad de integración de las mujeres entre 1980 y 1986

Las percepciones sobre este tema se presentan bastante variadas y hasta contradictorias. Por un lado, están las personas que consideran que la integración fue total, en condiciones de igualdad entre mujeres y hombres *“que hacían las mismas cosas y compartían el trabajo duro, sin ninguna diferencia”*. Y, por el otro lado, las que consideran que *“sí hubo diferencias, a pesar del importante número de mujeres que desde su fundación engrosaron las filas de la Policía... y pese a que la institución ha tenido una gran cantidad de mujeres, con valiosas cualidades humanas y profesionales”*. Esta última opinión probablemente refleja la percepción minoritaria de algunos hombres policías, ya que la existencia de igualdad entre mujeres y hombres en esa época es la opinión mayoritaria entre el personal masculino entrevistado.

Ambos tipos de percepciones parecen tener base en la realidad. El nivel de disenso se origina más bien por las dificultades que muchos y muchas encuentran para visualizar las realidades de género en los ambientes institucionales. En efecto, existía igualdad de deberes, en el sentido de que todos y todas debían responder a lo que se les exigía, en tiempo y forma. Tal como expresó una de las entrevistadas: *“hombres y mujeres trabajábamos en lo que saliera, con lo que tuviéramos y en el momento y las circunstancias que hubiera”*. Pero hay mujeres policías que consideran que *“esta igualdad de deberes no se concretó en similitudes de ascensos a rangos y cargos”*. Tenga relación o no, hay un hecho

importante que resaltar: el acceso de mujeres a la Escuela Policial fue prácticamente nulo entre 1986 y 1989.

Aunque se brindaron algunas facilidades a las mujeres, como el Centro de Desarrollo Infantil, lo cual evidentemente contribuía a hacer realidad la “igualdad de deberes” establecida, podría ser discutible que este hecho sea manifestación de una *“gran sensibilidad y acercamiento de la institución a las mujeres”*, ya que apoyar la responsabilidad femenina con los hijos y las hijas contribuye a una más alta dedicación de las mujeres al trabajo policial, pero también refleja la vigencia del estereotipo de las mujeres como principales responsables de la atención y cuidado de los hijos y las hijas. Por otra parte, con respecto al nombramiento de una mujer como Jefa de la Policía, dijo un entrevistado que *“no había un problema ideológico de rechazo a la jefatura femenina en la institución..., la confianza que se planteaba en los dirigentes no dependía de si eran hombres o mujeres sino era política”*.

Ahora bien, ¿son suficiente evidencia estos hechos para afirmar la existencia de una institución policial “abierta” a la condición mixta de su personal? El grupo minoritario de personas que consideran que en esta época sí hubo desventaja para las mujeres sustenta sus posiciones en la propia condición masculina de la institución. Tal como lo expresó el actual Director General, Primer Comisionado Edwin Cordero Ardila, en una intervención pública: *“...las desigualdades de género se hacen evidentes desde la concepción misma del cuerpo policial. La profesión policial era concebida desde una perspectiva masculina... El trabajo de las mujeres fue subvalorado y fue utilizado en funciones tradicionalmente consideradas femeninas, como secretarias, recepcionistas, ayudantes del Jefe/a, archivadoras, Oficiales de Información, o en cargos de servicios como cocineras, conserjes, siendo muchas de ellas excluidas de cargos sustantivos de la Policía”* (Cordero 2002:11).

Uno de los policías entrevistados para esta publicación intentó recordar algunos ejemplos de medidas que indicaban la conciencia de la institución sobre la condición mixta de su personal, pero no pudo recordar ninguno y sí reconoció que *“...efectivamente, la mujer no reparaba tanto. El detalle (sic) era irrelevante en los años ochenta...”* Parece evidente que las mujeres se integraron a la institución policial asimilándose a las exigencias de una institución masculina, teniendo que “demostrar” que podían hacer el trabajo, como dijo una de las entrevistadas: *“...como nosotras demostramos que podíamos y nuestra disposición, ellos estaban concientes que sí, que somos capaces, tanto ellos como nosotras...”*. Hubo el típico proceso de “masculinización” del accionar de las mujeres en una institución de este tipo: “Encontrándose con un ámbito donde regían normas, pautas y estructuras creadas por los hombres..., las mujeres tuvieron que adaptarse a ellas, aprenderlas y entrar en el juego asimilándose al medio. La meta era

Recuadro 1.3

Integración de mujeres a la Policía Nacional: un vistazo a la historia (1979-1996)

En su fundación

Mujeres, especialmente guerrilleras o combatientes populares, participan ampliamente en la Policía.

Años ochenta

- Se estima que la participación de personal femenino en la Policía Nacional alcanzó, al menos, un 35 por ciento.
- En los primeros años, incluso se trasladan mujeres calificadas de otras estructuras hacia la institución policial.
- Se formó, y funcionó por algún tiempo, la primera Compañía de Mujeres Reguladoras de Tránsito.
- Entre 1984 y 1989, la Policía Nacional es jefada por una mujer, la Comandante Doris Tijerino. Por primera vez, no sólo en Nicaragua, sino en la región.
- Entre 1984 y 1987 se da el primer período de disminución del personal femenino, aunque no se sabe cuántas de estas bajas correspondieron a traslados a otras estructuras.

Años noventa (hasta 1996)

- En 1991 comienza un nuevo período de disminución relativa del personal femenino en la institución, al ocurrir una disminución del personal total de la Policía Nacional.
- En 1993, la Academia se convierte en la única puerta de entrada para personal policial, pero la afluencia de mujeres es casi nula.
- En este mismo año se crea la primera Comisaría de la Mujer y la Niñez, pionera en Centroamérica.
- En 1995, un grupo de mujeres policías participa en una reunión con el Director General para plantear y discutir su situación dentro de la institución, en el marco del Día Internacional de la Mujer.
- Para 1996, se estima que la participación de mujeres en la fuerza policial era de un 18 por ciento.
- En 1996 el Director General Fernando Caldera, crea el Consejo Consultivo de Género, en el marco del Día Internacional de la Mujer.

hacer el trabajo tan bien como los hombres, poniendo toda su fuerza en tratar de ser iguales” (Cabrera 1997:24).

Es muy probable que, como muchos otros casos en el mundo, las condiciones excepcionales de guerra que vivía el país hayan abierto espacio para la participación femenina, dado que muchos hombres eran destinados a la guerra. También parece haber influido que en la lucha contra la dictadura somocista numerosas mujeres se incorporaron a las filas de la guerrilla y luego a los diferentes cuerpos del Ministerio del Interior de la época. Pero participar en la guerrilla no parece haber sido igual que participar en el trabajo institucional. Una de las mujeres policías entrevistadas planteó una experiencia que ella y otra compañera tuvieron después del triunfo de la revolución sandinista: *“...a pesar de que yo ya había tenido responsabilidades en la guerra, cuando iban a dar los grados, una compañera y yo fuimos llamadas y nos dijeron que por trayectoria merecíamos el grado de Teniente Primero (grado existente en esa época), pero que porque éramos jóvenes, que teníamos 18 años, no nos iban a dar eso, sino que nos iban a dar un grado menor... Los varones, a los que les estaban dando ese grado, eran jóvenes también, pero en aquel momento no lo identificamos como discriminación de género...”*

El mensaje constante de la revolución en cuanto a la igualdad de hombres y mujeres también puede haber influido no sólo en la participación de las mujeres sino en las percepciones acerca de la existencia de esta igualdad a lo interno de la institución. Como ya es un fenómeno conocido en la teoría de género y las instituciones, es posible que la importante presencia femenina lograda y que la visibilidad de mujeres en cargos de responsabilidad hayan sido fácilmente confundidas con una situación de igualdad real.

1.2.2. Gestión de la primera Jefa de Policía

Entre las personas informantes-clave hay consenso en que la existencia de una mujer como Jefa de la Policía es un hecho importante en la historia de la participación femenina en la institución policial. Pero aquí termina el consenso. Las valoraciones sobre su gestión y sus impactos sobre el personal femenino son a veces hasta contradictorias.

Según el primer diagnóstico de género realizado en la institución (Cabrera: 1997), algunas personas consideran que *“...su trabajo tuvo un impacto a favor de las mujeres, luchó por mejorar su participación, formó una unidad de atención de menores transgresores, no permitió abusos, estabilizó la permanencia de las mujeres policías en la institución, intentó implementar una política a favor de las mujeres pero fue contrarrestada por el partido (FSLN)...”*

Para otras personas, el problema de las mujeres no fue una prioridad de la gestión de la Comandante Tijerino: “Todos los jefes eran hombres, no hubo ascensos para las mujeres y pudo haber hecho mucho más por ellas” (Cabrera 1997:14). En una entrevista publicada en la revista **Visión Policial** en 1999, aparecen planteamientos que evidencian la existencia de discriminación de género en la institución policial, incluso hacia la misma Jefa de la Policía Nacional. Según sus propias palabras, ella vivió “el machismo menos agresivo pero más humillante que he sufrido en mi vida. Era un machismo disfrazado de paternalismo, de pseudo-respeto a mí, como mujer... No me dejaban ver el sitio donde se había cometido un asalto, un homicidio, para que no me impresionara...”. Y sigue diciendo que “... había quienes pensaban que una mujer era incapaz de interrogar a un delincuente, por el simple hecho de que, como hombres, se sentían superiores a ella... a pesar que existían mujeres, como la Capitana Mirna Fabre, entonces Jefa de Información de Criminalística, capaces de dirigir esa área, en su conjunto, con una capacidad profesional y experiencia acumulada que muy pocos compañeros tenían...” (Visión Policial 1999: n.8, p.7).

Finalmente, hay que recordar que durante su gestión se hizo el primer estudio para determinar el modelo policial apropiado para el país, que la Directora General se hizo eco de la necesidad de fortalecer el accionar preventivo y profesional y que ella logró el regreso de la Escuela Policial a las estructuras de la Policía. En este sentido puede explicarse que actualmente haya hombres policías de alto rango que expresan que la jefatura femenina de la Comandante Doris Tijerino probó que las mujeres son capaces de asumir cualquier responsabilidad.

1.2.3. Participación femenina en el personal policial entre 1986 y 1996

Durante los primeros años de funcionamiento de la institución policial, la presencia femenina entre su personal se mantuvo relativamente constante. Se sabe, además, que algunas mujeres calificadas fueron transferidas de otros organismos hacia la Policía para fortalecer el trabajo político y administrativo. Hay que recordar la importancia que desde entonces se le ha dado a la capacitación técnica y a la formación humana del personal, de la cual forma parte la promoción de valores como una de las prioridades.

Según datos que la misma Policía Nacional elaboró para la realización del primer diagnóstico interno de género, entre 1984 y 1987 se observan las diferencias más grandes entre ingresos y egresos de personal femenino determinando un crecimiento negativo del total de mujeres (Cabrera 1997:11). No obstante, la memoria colectiva recoge como el inicio de este proceso el año de 1986. Aparentemente, es posible que el egreso de personal también haya tenido que ver con traslados a otras

estructuras por decisiones superiores. Por tanto, no son consideradas propiamente como bajas. De todas formas, en este período la crisis económica nacional se agravó por el conflicto armado y el bloqueo externo que vivía el país, y no es ilógico suponer que los factores económicos hubiesen incidido en la salida de mujeres de la Policía. Hay que recordar que en esos años las restricciones económicas no sólo afectaban a las personas sino también a las instituciones que, con frecuencia, se veían obligadas a limitar el cumplimiento de muchos beneficios sociales que se habían establecido al principio del período revolucionario. Algunos de estos beneficios eran sumamente importantes para las mujeres, como los centros de cuidado infantil y las compensaciones salariales por embarazo. Si se considera que es muy probable que una gran mayoría de las mujeres que se integraron a la Policía debieron ser muy jóvenes, el paso de los años pudo traer cambios en su condición familiar (matrimonio, hijos) que dificultaron el cumplimiento de las exigencias laborales e hicieron que “las mujeres quedaran atrapadas en el fuego cruzado entre las demandas del ámbito público y los deberes del mundo privado-doméstico” (Cabrera 1997:13).

En la década de los años noventa hay otro período de disminución del personal femenino en la institución policial. Entre 1991 y 1996, con la excepción de un sólo año, las bajas superaron los ingresos de mujeres. Las explicaciones de las personas entrevistadas, con relación a este fenómeno son variadas. Hay quienes consideran que la salida de mujeres de la institución en este período, al igual que la de hombres que también se dio, tiene su explicación en factores de orden político y ideológico: *“...es como si sintieron que la Policía revolucionaria que habían conocido se acababa, como que ya no tenía sentido seguir en una Policía que no iba a ser revolucionaria, desde el punto de vista práctico...”*

En segundo lugar, otras personas sugieren que la institución descuidó atender las necesidades específicas de su personal femenino. Uno de los entrevistados dio un ejemplo sencillo: *“La institución... sólo daba a hacer las mismas botas, es decir, la mujer se tenía que poner las botas. Los pantalones eran elaborados de igual manera... Esto es un asunto que tal vez sucedió porque supuestamente así costaba menos...”* Un discurso un poco más complejo fue desarrollado por una de las mujeres policías entrevistadas. Según ella, la salida de las mujeres tuvo razones múltiples: falta de ambiente o motivación en la institución; en el nivel general *“...hubo prácticamente como un desánimo...”*; inestabilidad de la institución *“...la inseguridad, es decir, no se sabía para dónde iban las cosas... no se sabía qué iba a pasar...”*; y el problema salarial, que *“...ahora pesaba, porque ya no había motivación para permanecer en la institución”*.

En palabras de otra de las entrevistadas: *“La Policía pasó una crisis institucional a raíz del noventa. Pasa de una Policía partidaria, con un*

sesgo político muy marcado, vinculado al gobierno del FSLN y al FSLN como partido..., de repente entrar con la derrota electoral, entrar a un proceso con un nuevo gobierno con un corte político diferente al que llevó la Revolución, con mucha desconfianza de las nuevas autoridades hacia la Policía, fue una metamorfosis muy violenta, muy brusca, fue un parto muy difícil. Entonces, romper eso después del noventa, y comenzar a buscar una fisonomía propia, institucional, profesional, apegada a la Constitución, pues, eso no dejó de favorecer la entrada de un tema como la equidad de género... El dolor de que fuimos derrotados, y eso nos costó muchas lágrimas, muchos rechazos, este proceso de acomodo que se vivió..., ahora que lo miro con frialdad, para mí lo que ocurrió fue en beneficio de la Policía. Figúrese, que el momento político y el momento institucional fue importante, porque hubo que decidir la nueva personalidad de la policía y hubo que definir una razón de ser distinta...”

Pero hay un tercer factor que alimentó la reducción del personal femenino. Al fin y al cabo, esta reducción dependía no sólo de las bajas o salidas de mujeres sino también del escaso ingreso de nuevas policías. A este respecto, los registros de la Academia de Policía indican que la participación de mujeres en los cursos de formación policial, realizados entre 1990 y 1996, apenas superó un 2 por ciento del total de personas formadas (Cabrera 1997:19).

Evidentemente, las mujeres estaban interesadas en acceder a la Academia para ingresar a la institución policial. Pero no había condiciones físicas y materiales adecuadas en las instalaciones de la Academia para albergar estudiantes mujeres, lo que ya en esos años era un elemento fundamental a tener en cuenta. Si se considera que, a partir de 1993, la Academia de Policía se convirtió en la única puerta de entrada a la institución policial, esta dificultad para captar aspirantes mujeres se hace aún todavía más relevante para entender ese fenómeno de reducción de personal femenino en la institución.

No obstante, se encuentran, en este mismo período, algunos elementos que son necesarios resaltar para entender mejor el avance posterior de la Policía Nacional en el tema de la equidad de género. Los más importantes son:

- Algunas mujeres policías de rangos altos, y algunas con cargos de dirección, iniciaron y desarrollaron una relación estrecha con el movimiento de mujeres en el país. Dicha relación se convirtió en un factor fundamental para hacer surgir su preocupación sobre la atención policial al problema de la violencia intrafamiliar y sexual (VIFS).
- Tal preocupación y las acciones de esas mujeres policías para encontrar una forma de atención más adecuada al problema de la VIFS

se convirtieron en una real oportunidad para que la Policía Nacional de Nicaragua comenzara a participar en las iniciativas conjuntas del Estado y la sociedad civil para proporcionar a las víctimas de VIFS una instancia especializada de atención. Como resultado, en 1993 se creó la primera Comisaría de la Mujer y la Niñez en la delegación policial del Distrito V de Managua. La Policía Nacional de Nicaragua se convirtió así en el primer organismo policial de Centroamérica en desarrollar una iniciativa de este tipo.

- Por otra parte, a lo largo de los años, el trabajo conjunto de mujeres policías asignadas a las Comisarías de la Mujer y la Niñez (que habían aumentado hasta 11 en 1996) con otros actores públicos y de la sociedad civil, y la interacción entre ellos, muy probablemente incidió en el avance de algunas de estas mujeres policías en el reconocimiento de su condición de género dentro de la institución policial, al igual que incidió la gran cantidad de actividades de capacitación sobre temas de género en que participaron.
- Muy probablemente, este avance en su visión de sí mismas como mujeres dentro de la institución policial llevó a algunas de ellas, en marzo de 1995, a solicitar al entonces Director General de la Policía Nacional una reunión de reflexión o análisis sobre la problemática de las mujeres policías, en vez de las actividades sociales con que se celebraba el Día Internacional de la Mujer en la institución. El Director General aceptó la solicitud. En esa reunión, en la que participaron mujeres policías con grados superiores a capitana, se analizaron los problemas más sentidos de las mujeres policías. Según varias entrevistadas que participaron en esa reunión, se habló, entre otros temas, de estancamiento en su movilidad en grados y cargos, de falta de acceso a capacitación especializada o técnica (en mayor medida cuando se trataba de capacitación en el exterior), de barreras para entrar al trabajo operativo o sustantivo de la institución, y de situaciones familiares difíciles de muchas de las mujeres policías.
- En 1996, la Policía Nacional incluyó las Comisarías de la Mujer y la Niñez, como parte de su estructura, en la **Ley 228, Ley Orgánica de la Policía Nacional**, ubicándolas en el organigrama bajo la responsabilidad de la Dirección de Investigaciones Criminales (DIC), una de las Especialidades Nacionales.
- En marzo de 1996, y en ocasión del Día Internacional de la Mujer, el entonces Director General, Primer Comisionado Fernando Caldera, creó oficialmente el Consejo Consultivo de Género como “una instancia de análisis y discusión de las inquietudes, intereses y problemática de las compañeras de la Policía Nacional... de naturaleza consultiva que podrá emitir recomendaciones, sugerencias y aportes para que sean

consideradas por la Jefatura Nacional” (PNN 1996:1). Las personas entrevistadas indican que la iniciativa del Director General no tuvo aceptación unánime, ni siquiera entre las mismas mujeres policías. Las palabras de las mujeres policías entrevistadas reflejan claramente el avance desigual que ellas tenían en el reconocimiento de su situación y condición de género dentro de la institución. Evidentemente, la decisión superior de avanzar hacia un cambio institucional con respecto a su personal femenino no se iba a encontrar con un sendero pavimentado y sin obstáculos.

- Las personas integrantes del Consejo Consultivo de Género realizaron un diagnóstico inicial de la situación laboral de las mujeres policías y elaboraron una propuesta de candidatas para sustituir jefes intermedios en el siguiente proceso de rotación, escogidas entre las compañeras ascendidas en 1990 que reunían los requisitos de calificación técnica y profesional para dichos cargos.
- En el último trimestre de 1996, la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) inició su apoyo a la Policía Nacional, en el marco del Proyecto de Promoción de Políticas de Género.

En resumen, puede afirmarse que el proceso de incorporación del enfoque de equidad de género en la Policía Nacional de Nicaragua tuvo una situación de partida particularmente positiva, al estar empeñada en un proceso de modernización institucional dentro del cual fue posible descubrir la necesidad y pertinencia de incorporar el principio de equidad de género. Por otra parte, dado que la Policía Nacional de Nicaragua es una de las cinco instituciones claves en la ejecución coordinada de la **Política y Plan Nacional de Lucha Contra la Violencia Intrafamiliar y Sexual** en Nicaragua, la actuación policial logró desarrollar una visión género-diferenciada de las demandas de seguridad de los distintos grupos poblacionales del país.

Capítulo 2

Equidad de género en la Policía Nacional de Nicaragua: períodos y estrategias (1996-2005)

La mayoría de los documentos consultados para la presente sistematización ubican el inicio del trabajo de equidad de género en la Policía Nacional de Nicaragua, en los primeros años de la década de los noventa. En ese período la relación entre policías mujeres de alto rango y actores y actoras sociales desembocó en la creación de la primera Comisaría de la Mujer y la Niñez, bajo la responsabilidad del Instituto Nicaragüense de la Mujer (INIM) y de la Policía Nacional, el 25 de noviembre de 1993, “Día Internacional de la No Violencia contra la Mujer”. Fue la primera Comisaría de su tipo tanto en Nicaragua como en Centroamérica. Este hecho se considera como la primera manifestación externa del enfoque policial de género en la prestación de servicios, es decir, como resultado de la decisión de atender una problemática específica de la población femenina.

Otros documentos afirman, desde el punto de vista interno de la institución, que el trabajo de equidad de género se hizo visible con la creación del Consejo Consultivo de Género, como respuesta institucional a la problemática específica de las mujeres policías. Según éstos, se puede considerar el año 1995-1996 como la fecha del comienzo oficial del trabajo interno y externo de equidad de género en la institución policial.

Es importante subrayar que el Consejo Consultivo de Género fue creado para atender la problemática de las policías mujeres, por decisión de un Director General que escuchó las inquietudes y demandas de parte de su personal subordinado. Sin tener aún una visión clara del rol de las mujeres en el desarrollo institucional, la decisión fue interpretada más como una medida coyuntural que como una política sistémica. Esta interpretación podría explicar por qué el único Consejo Consultivo que no fue incluido en la Ley 228 (del 23 de agosto de 1996, publicada en **La Gaceta** N° 162 del 28 de agosto de 1996), fue el Consejo Consultivo de Género, aunque ya existía.

Por su parte, las Comisarías de la Mujer y la Niñez parecen haber tenido otro tipo de fundamento inicial. En efecto, surgieron no de una iniciativa policial sino más bien como respuesta institucional a la dinámica de los movimientos y organizaciones de la sociedad civil, que habían acumulado conciencia y experiencia sobre los problemas de equidad de género. A este respecto, hay que subrayar la receptividad institucional de la Policía a las demandas de mejoramiento de sus servicios, dentro de la búsqueda de un nuevo perfil institucional acorde con los cambios sociopolíticos acontecidos a partir de 1990. La decisión de crear y hacer funcionar las Comisarías y, posteriormente, la decisión de incorporarlas a la estructura orgánica de la Policía Nacional resulta, por tanto, altamente consistente con uno de los elementos históricos de su perfil institucional: su vocación de servicio. En efecto, se buscaba la manera de atender mejor la violencia contra las mujeres y la niñez.

Ahora bien, independientemente del avance personal logrado por las policías mujeres en grados y cargos, y de su rol protagónico en el surgimiento del Consejo Consultivo de Género y las Comisarías de la Mujer y la Niñez, hay que reconocer que estos resultados no nacieron desde una política explícita de equidad de género pero pueden y deben ser interpretados como antecedentes históricos claves del proceso de institucionalización del principio de equidad de género, especialmente por su influencia en la apertura de las altas autoridades frente al tema. En este sentido, el actual Director General de la Policía Nacional, Primer Comisionado Edwin Cordero, considera el período 1990-1995 como “una etapa de toma de conciencia” (Cordero 2003:2) del enfoque de equidad de género dentro de la institución. Por tanto, el proceso que se describirá en este capítulo es el que se desarrolla a partir de la decisión explícita de la Policía Nacional de incorporar el enfoque de equidad de género en la organización interna y en el trabajo operativo de la institución.

2.1. Etapas del proceso

En el Recuadro 2.1, se ofrece un perfil institucional de la Policía Nacional en 1997, es decir, en el momento en que la institución asumió de forma sistémica el enfoque de equidad de género. Se resaltan los elementos que las personas entrevistadas consideraron relevantes para explicar, tanto el inicio como el desarrollo del proceso de incorporación del enfoque de equidad de género en la institución policial. En uno de los documentos internos de esa época aparece la siguiente contextualización institucional del principio de equidad de género:

“La incorporación del enfoque de género al proceso de modernización de la Policía Nacional, se inicia en un contexto en el cual se ha redefinido la nueva identidad institucional basada en la eficacia de

sus servicios, el profesionalismo de su personal y la necesidad de ganar legitimación social, y se replantea un claro perfil de respeto a la legalidad y defensa del Estado de Derecho, al servicio de la seguridad ciudadana. La Policía Nacional claramente se define como una institución apartidista y profesional. En resumen, la institución comienza un proceso permanente de modernización.” (PNN SFa:1).

Para 1997, la Policía Nacional es una institución joven que no cumple aún 20 años de fundada y cuyo personal también es relativamente joven. Nacida de un proceso de cambio social, de ruptura, como fue el triunfo de la Revolución Popular Sandinista, sus miembros se muestran orgullosos de su origen y de los valores sociales aprendidos en el proceso revolucionario.

Es una institución que no sólo no le teme al cambio, sino que ha desarrollado una cultura organizacional abierta y auto-reflexiva a lo largo de su historia. En ese momento está en búsqueda de una nueva identidad, en un contexto nacional e internacional de cambios.

Es una organización comprometida con la continuidad de su proceso de cambio institucional y orienta sus acciones hacia el fortalecimiento de su institucionalidad y el incremento de su legitimidad externa. Pese a su tradicional naturaleza jerárquica, la Policía Nacional combina modalidades de dirección colegiada.

Por su trabajo en el marco de las Comisarías de la Mujer y la Niñez, el personal que labora en la institución está vinculado a organizaciones sociales y no gubernamentales que trabajan la problemática de la violencia sobre mujeres, niños y niñas desde 1993.

La Policía Nacional cuenta además con un grupo de policías mujeres de alto rango con conciencia de género. Es una institución que se ha preocupado por la problemática de su personal femenino y que ha creado un mecanismo institucional para atenderla y superarla, pero que además, con las más altas autoridades dispuestas a avanzar en la transformación de la situación laboral del personal femenino.

En el Recuadro 2.1 se ofrece el resumen de un ejercicio de identificación de etapas que tiene como único objetivo visibilizar la evolución del proceso de incorporación del enfoque de equidad de género a la cultura organizacional de la institución. Obviamente, el proceso seguido por la institución no es lineal. En él se constatan pautas de trabajo constantes, pero también vaivenes estratégicos y cambios de énfasis a lo largo del tiempo, como ocurre en todo proceso creativo no exento de contradicciones, avances, retrocesos y logros consolidados.

Recuadro 2.1

Etapas diferenciadas en el trabajo institucional de género en la Policía Nacional

Punto de partida: reflexión interna de los altos mandos e integrantes del Consejo Consultivo de Género.

1

Etapa

- La Policía Nacional asume el enfoque de género, pero lo visualiza fundamentalmente ligado a la situación desigual entre mujeres y hombres que conforman su personal, en desventaja para las primeras.
- Aunque está presente la preocupación por la atención a la VIFS, mediante las Comisarías de la Mujer y la Niñez.

2

Etapa

- La Policía Nacional decide la incorporación del enfoque de género en su proceso de desarrollo institucional y en el quehacer policial, más allá del tema de violencia.
- Se refuerza la aplicación del enfoque de género en ámbitos distintos al de la promoción de la igualdad de oportunidades para mujeres policías.

3

Etapa

- La Policía Nacional incorpora el enfoque de género en su Programa de Modernización y Desarrollo 2001-2005, como un principio transversal y como un eje estratégico específico.
- Se procede a la revisión de la estrategia institucional de género vigente, y se inicia el trabajo para su operacionalización, para adecuarla al Programa.

En el punto de partida de este proceso, como se ha dicho, convergieron dos líneas-fuerza. En primer lugar, la evolución interna de la institución que resultó en la creación de dos estructuras, que son parte de la institución policial: las Comisarías de la Mujer y la Niñez, especializadas en la atención a la violencia de género, específicamente la violencia intrafamiliar y sexual; y el Consejo Consultivo de Género, mecanismo institucional, para atender la problemática de las mujeres policías. En segundo lugar, la cooperación entre las autoridades de la Policía Nacional y el **Proyecto de Promoción de Políticas de Género** de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), el cual tiene como objetivo general “coadyuvar a que las instituciones públicas implementen políticas cada vez más adecuadas a las diferencias existentes entre hombres y mujeres y que beneficien a las

mujeres en igualdad de condiciones con los hombres”. El Proyecto incluyó entre sus áreas temáticas la de violencia de género, luego del análisis de una solicitud expresa de la Policía Nacional a la GTZ, para apoyar la creación del Departamento Nacional de Comisarías.

El Proyecto de Promoción de Políticas de Género recién había iniciado acciones, precisamente en el ámbito de las Comisarías de la Mujer y la Niñez, y la Policía Nacional era vista como un actor importante para avanzar hacia políticas públicas frente a la violencia de género. Los distintos análisis sobre cómo se llegó a definir e implementar la cooperación entre la Policía y el Proyecto nos permiten identificar dos elementos valiosos para cualquier trabajo de cooperación: la existencia de una funcionaria policial capaz de identificar al Proyecto como una oportunidad para el avance del trabajo del Consejo Consultivo de Género; y un Proyecto de cooperación atento al contexto, capaz de identificar y valorar las oportunidades que surgen y dispuesto a aprovecharlas, aun si ello representa una variación de sus previsiones originales. Visión, apertura y flexibilidad parecen ser elementos básicos para que esta relación entre la Policía Nacional de Nicaragua y la GTZ, pudiera iniciarse y continuar hasta la fecha.

Las primeras acciones pretendían clarificar la vinculación del principio de equidad de género con el mandato de la Policía Nacional. Se hicieron dos talleres de reflexión interna sobre el enfoque de género en seguridad ciudadana y sobre los procesos de modernización de las instituciones policiales. El primero, con las integrantes del Consejo Consultivo de Género, produjo varias propuestas que fueron presentadas y discutidas en un segundo taller con el Consejo Nacional de Mandos. Los acuerdos alcanzados se convirtieron en las líneas básicas de un plan de acción para iniciar el trabajo institucional de género en la Policía Nacional.

En el plazo de escasos tres meses, de forma sorprendente y totalmente atípica en relación con otras experiencias de incorporación del principio de equidad de género en ámbitos institucionales en el país, el Director General de la Policía Nacional oficializó ese plan de acción mediante la disposición interna N° 021-97, de obligatorio cumplimiento, responsabilizando del mismo a las Jefaturas de todas las instancias nacionales y delegaciones territoriales de la Policía Nacional. Como se observa en el Recuadro 2.3, tales disposiciones oficiales han orientado el trabajo de equidad de género a lo largo de los años.

No obstante, aunque en ese momento la Policía Nacional asumió institucionalmente el “enfoque de género”, lo visualizaba fundamentalmente ligado a las desigualdades entre mujeres y hombres que conforman su personal. La descripción que se ofrece sobre el tema en la Doctrina Policial da evidencias de este énfasis: “La Policía Nacional asume plena-

mente el enfoque de género, por convicción de su necesidad y justeza, y lo incorpora en sus políticas internas de selección de personal, formación profesional y técnica, asignación de grados y cargos, así como en sus relaciones con la comunidad. Ampliar a la mujer policía los espacios de participación en todos los ámbitos de la institución, en particular su acceso en igualdad de condiciones a cargos de dirección, es el mejor medio para promover la toma de conciencia sobre la identidad de género. Así mismo, contribuirá a generar a nivel institucional y social cambios de valores, actitudes y conductas orientadas a avanzar en la equidad entre hombres y mujeres y a la eliminación de cualquier tipo de trato discriminatorio por razones de género.”

Como consecuencia de estas decisiones iniciales, en mayo de 1997, la Policía Nacional de Nicaragua y el Proyecto de Promoción de Políticas de Género formalizaron un plan de acción conjunto para el trabajo institucional de género en la Policía, durante el período comprendido entre 1997 y 1999. Esta relación de cooperación se ha renovado constantemente y continúa vigente en la actualidad. Seguidamente se describen las etapas que ha recorrido este trabajo institucional de equidad de género.

La **primera etapa (1997-1999)** comprende: el trabajo desarrollado en las dos grandes líneas definidas en los talleres de planificación estratégica, la operacionalización de la disposición 021-97, y el fortalecimiento del Consejo Consultivo de Género. Con bastante rapidez comenzaron a ocurrir cambios cualitativos importantes. En no más de un año de trabajo, se pasó del enfoque de *“problemas de mujeres que deben ser atendidos por mujeres”*, a otro que identificaba al trabajo de equidad de género como responsabilidad institucional y que reconocía su aporte al proceso de modernización policial. Algunos elementos que visibilizan este cambio cualitativo son los siguientes:

Recuadro 2.2

Principales disposiciones institucionales relacionadas con el trabajo de equidad de género en la Policía Nacional

1997

- **Disposición 021-97**, orientando la ejecución del Plan de Acción derivado del Consejo Consultivo de Género y del Consejo Nacional dentro de la política de género de la Policía Nacional. Dispone la incorporación del enfoque de género en la Doctrina Policial y Reglamentos y Políticas; el involucramiento de toda la estructura en el tema; la democratización del Consejo Consultivo de Género; acciones para el fortalecimiento de la atención a la violencia intrafamiliar y sexual y define medidas de Política de Ingreso para mujeres, Política de igualdad de oportunidades y Política de retención de mujeres y responsabiliza a toda la estructura de mando superior de su cumplimiento.
- **Ordeno 049-97**, para la creación del Departamento Nacional de las Comisarías de la Mujer y la Niñez.
- **Disposición 050-97**, disponiendo reformas al Instruyo 011-96 relativo a la creación del Consejo Consultivo de Género. Amplía la composición del Consejo Consultivo de Género Nacional y define el proceso de elección de las representantes por estructura; orienta la creación de Consejos Consultivos de Género en todas las estructuras de la Policía Nacional y define su integración.

1999

- **Disposición 171-99**, oficializando la Normativa de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Género a todos sus niveles.

2001

- **Disposición 0213-2001**, sobre la incorporación del enfoque de género en el uso del lenguaje escrito y verbal: evitar el uso del masculino plural, usar masculino y femenino para grados y cargos, y usar términos colectivos que no se asocien a la diferencia de género.
- **Disposición 0280-2001**, sobre la profundización del enfoque de género en la modernización de la Policía Nacional: continuar avanzando en la institucionalización del enfoque de género; formular nuevas estrategias; fortalecer los mecanismos especializados de apoyo al proceso; continuar profundizando los niveles de conocimiento y desarrollo de capacidades; y fortalecer el compromiso de los mandos y del personal a todos los niveles de la institución.

- Se avanzó en la institucionalización formal del principio de equidad de género, manifestando la voluntad política de las autoridades superiores.
- El Consejo Consultivo de Género sobrepasó su perfil original de mecanismo para la búsqueda de soluciones a la problemática de las mujeres policías, avanzando hacia una visión de sí mismo como un mecanismo que podía y debía aportar al proceso de modernización policial desde la perspectiva de género.
- Se comenzaron acciones de proyección e incidencia externas de la Policía Nacional en temas de equidad de género.
- La misma dinámica de trabajo llevó a ampliar los mecanismos para gerenciar el trabajo institucional de género. Se adicionaron al Consejo Consultivo de Género, otros dos mecanismos: el Consejo Técnico Asesor de Género y la Especialista de Género (ver Recuadro 2.3). El Consejo Técnico Asesor de Género nació, entonces, precisamente como un grupo de trabajo formado para la tarea de formular el plan de institucionalización del *principio de equidad de género*, con lo cual se abrió una nueva etapa en el proceso.

Para evidenciar el avance en la percepción y el abordaje del enfoque de género quizás el mejor testimonio sean las propias palabras del Primer Comisionado Franco Montealegre, entonces Director General de la Policía, durante su participación en el Primer Encuentro de Mujeres Policías de Alto Rango de Centroamérica y el Caribe:

“...el fortalecimiento institucional ha requerido cambios de visión, actitudes, conductas, valores y prácticas institucionales en relación con el servicio que se presta a la ciudadanía en general, y es en este punto donde estamos tratando de incorporar el enfoque de género al proceso de modernización, para contribuir a garantizar un eficiente servicio a la población... Existe una clara visión y voluntad política para que el proceso de incorporación del enfoque de género en la modernización de la Policía Nacional contribuya al desarrollo institucional y para que, en coordinación con todos los sectores de la sociedad civil y del Estado, ayude a garantizar la seguridad de la ciudadanía en general...Tenemos que cambiar nuestra misión, tenemos que establecer nuestras políticas dentro de este enfoque de género tan importante, que nos va a permitir avanzar mucho más en nuestras instituciones y ser, creo yo, de los primeros países donde esto se asume con toda responsabilidad y pasa a ser parte no de la forma sino del fondo de nuestras instituciones.” (Policía Nacional de Nicaragua y Proyecto de Promoción de Políticas de Género 1999 a:2-3).

Recuadro 2.3

Mecanismos institucionales especializados de apoyo al trabajo de equidad de género

Consejo Consultivo de Género (CCG)

- Creado mediante Instruyo No. 011-96 del 8/3/96 y modificado, mediante Disposición 050-97 del 4/8/97.
- Instancia nacional e intermedia existente en estructuras nacionales y delegaciones territoriales policiales.
- Integrado por Director General, Sub-Directores/as Generales, Inspectoría General y Policías mujeres representantes de todas las estructuras nacionales y Delegaciones policiales.
- Coordinado por el Director General, cuenta, además, con un Secretaría y una Comisión Técnica.
- De naturaleza consultiva, propone a la Jefatura Nacional políticas, medidas y planes de trabajo en equidad de género.

Consejo Técnico Asesor de Género

- Creado como una fuerza de tarea, comienza a operar en 1998.
- Integrado por Jefes/as de áreas orgánicas nacionales, consideradas clave para el desarrollo del trabajo de equidad de género, y representantes del CCG Nacional.
- Coordinado por un/a miembro de la Jefatura Nacional.
- Es un grupo de reflexión y análisis de la situación de equidad de género en la Policía Nacional, que apoya la definición estratégica del proceso de institucionalización del enfoque de equidad de género y las decisiones para implementarlo.

Oficina de Género

- La primera medida para contar con un personal interno especializado en el trabajo de equidad de género, fue la creación de un cargo de especialista en 1998.
- Posteriormente, en 2000, se inauguró la Oficina que cuenta con dos cargos y un equipamiento básico y responde al Director General de la Policía Nacional.
- Es una instancia de asesoría, monitoreo y evaluación.

La **segunda etapa (1999-2001)** comprende desde la formulación del plan de institucionalización del principio de equidad de género, que se inició en 1999, hasta la incorporación del principio de equidad de género en el **Programa de Modernización y Desarrollo 2001–2005**, oficializado en el año 2000. Con ello, la Policía Nacional optó por dar un salto cualitativo en el abordaje de los problemas de equidad de género, avanzó en el establecimiento de un marco conceptual e institucional y definió una estrategia de trabajo así como planes de acción para institucionalizar el enfoque de género. Algunos elementos nuevos a resaltar en esta etapa son:

- La formulación y apoyo a la implementación del plan de institucionalización del *principio de equidad de género* fue asumida por Jefes y Jefas de Especialidades Nacionales, Órganos de Apoyo y representantes del Consejo Consultivo de Género, en el marco de un grupo de trabajo coordinado por una integrante de la Jefatura Nacional. Esto revela una manifestación clara del convencimiento de la Jefatura Nacional sobre el carácter institucional del trabajo de equidad de género y, por ende, de la responsabilidad de la estructura de mando superior.
- A partir de 1999, el trabajo de equidad de género fue una línea del plan operativo anual de la Policía Nacional. Línea que, para ese año, se derivaba del plan de institucionalización del *principio de equidad de género*.
- Se decidió y ejecutó la incorporación del principio de equidad de género en el proceso de formulación del **Programa de Modernización y Desarrollo 2001-2005** como uno de sus “principios transversales” y uno de sus seis ejes estratégicos.
- Se fortaleció y profundizó la proyección e incidencia externas de la Policía Nacional en el ámbito nacional y en el internacional, en temas relacionados con la equidad de género y con su propio trabajo institucional de equidad de género.

La **tercera etapa (2002-2005)** corresponde a actualidad y está en pleno desarrollo. Desde 2001, se inició el esfuerzo de monitorear el trabajo institucional de género para determinar las adecuaciones necesarias a la implementación del **Programa de Modernización y Desarrollo**. En 2004 se estableció una nueva estrategia institucional de género y desde entonces se está trabajando en la definición y ejecución de proyectos específicos para su operacionalización. Esta nueva estrategia introdujo varios cambios importantes, en comparación con la vigente hasta el 2001. Entre ellos, vale la pena resaltar la reorientación de la prioridad del trabajo hacia todo el personal policial para lograr la apropiación y consolidación del principio de equidad de género en la institución. Como expresa el actual Director General de la Policía Nacional, Primer Comisionado Edwin Cordero Ardila,

“...parece que ha llegado la hora de trabajar las conciencias y los corazones, más que los documentos” (Cordero 2003:11).

2.2. Marco institucional de la equidad de género

Como se muestra en el Recuadro 2.4, la Policía Nacional buscó responder con sus estrategias a las tres preguntas clásicas que surgen cuando se analiza la incorporación de un elemento nuevo en un ambiente institucional: ¿por qué asumirlo? ¿cómo va a funcionar? y ¿qué se gana con esto? A continuación se organizan las respuestas.

¿Por qué la Policía Nacional asumió el enfoque de género?

- Porque la equidad de género es un acto de justicia hacia las mujeres, en su larga lucha por la igualdad y la vigencia de sus derechos humanos.
- Porque existe un creciente consenso mundial, y a lo interno de la mayoría de las naciones, sobre la importancia de la participación de la mujer en todos los ámbitos como motor y promotora del desarrollo humano sostenible.
- Porque no puede haber modernización institucional, democracia y respeto a los derechos humanos si no se reconoce la naturaleza desigual de las relaciones entre hombres y mujeres dentro de la institución y en la sociedad a la que se sirve; y si no se establecen políticas y acciones para avanzar hacia relaciones más equitativas, en todos los ámbitos, que beneficien a todo el personal y que aseguren una atención adecuada a las demandas y necesidades diferenciadas de la población.

Porque el incremento numérico y cualitativo de la participación de la mujer en la Policía Nacional puede incidir en cambios institucionales más profundos, promoviendo nuevas leyes y nuevas investigaciones para entender y enfrentar mejor los complejos problemas sociales de nuestro tiempo.

¿Cómo funciona el enfoque de género en la Policía Nacional?

- Analizando la realidad genérica (situación, posición y relaciones entre hombres y mujeres) de la institución.
- Visibilizando las asimetrías o desigualdades existentes entre los géneros, las posiciones de desventaja que se derivan de ellas y los impactos personales, institucionales y sociales que ellas generan.

- Cuestionando la sobredeterminación biológica de las diferencias discriminatorias entre mujeres y hombres e investigando los paradigmas socio-culturales implicados en la construcción de tales discriminaciones.
- Estableciendo normas, estructuras y procedimientos que posibiliten nuevas relaciones equitativas y de mutuo beneficio entre mujeres y hombres.

Recuadro 2.4

Elementos principales del marco conceptual e institucional del enfoque de género en la Policía Nacional

Por qué el enfoque de equidad de género en la Policía Nacional

- Por razones de justicia hacia la mujer.
- Por exigencias del mismo desarrollo del país.
- Por la misma modernización, democracia y respeto a los derechos humanos que se quieren promover.
- Por su aporte potencial a un mejor entendimiento y atención de los complejos problemas que caracterizan el mundo de hoy.

Qué es el enfoque de equidad de género en la Policía Nacional

- Una categoría de análisis social para estudiar la realidad de las relaciones entre mujeres y hombres.
- Una herramienta de análisis para transformar dichas relaciones.

Qué aporta el enfoque de equidad de género al fortalecimiento de la Policía Nacional

- Mejor gerencia de la realidad institucional.
- Mayor eficiencia del trabajo policial.
- Mayor calidad de las respuestas a las demandas y necesidades de la población diferenciadas por género.
- Fortalecimiento de la legitimidad institucional.
- Fortalecimiento de una institución más democrática, más cohesionada y consecuente con el respeto y defensa de los derechos humanos; y más comprometida con la eliminación de todas las formas de discriminación.

¿Qué aporta el enfoque de género al fortalecimiento institucional de la Policía Nacional?

- Mayor eficiencia en el trabajo policial, mediante la optimización de todos los recursos humanos de la institución, sin exclusiones o discriminación por razones de género.
- Más eficacia, eficiencia y calidad de la respuesta institucional a las demandas y necesidades diferenciadas de la población, mediante la producción de información y conocimientos que permiten analizar los factores de género que inciden en el comportamiento de la violencia y la criminalidad.
- Más legitimidad social de la institución, al responder mejor y más efectivamente a las características, condiciones y necesidades diferenciadas de seguridad ciudadana de hombres y mujeres, y, con ello, contribuir al fortalecimiento de la institucionalidad y del Estado de Derecho en el país.
- Una institucionalidad más democrática, más cohesionada, más consecuente con el respeto y la defensa de los derechos humanos, y más comprometida con la eliminación de todas las formas de discriminación.

A continuación se describen los planteamientos estratégicos mediante los cuales la Policía Nacional de Nicaragua, logró operativizar en la práctica las anteriores respuestas programáticas.

2.3. Estrategia inicial (1996-2001)

2.3.1. Objetivos generales

La estrategia inicial definida y aplicada por la Policía Nacional, consistió en trabajar a la vez en el “ámbito interno” y en el “ámbito externo”. El trabajo institucional de género en el “ámbito interno”, está orientado al logro de los siguientes objetivos:

- a) Potenciar al máximo las capacidades del personal, garantizando su plena participación, en condiciones de igualdad para mujeres y hombres, y buscando mejorar el balance de género de la fuerza policial.
- b) Promover el cambio de actitudes, valores y conductas personales del personal policial, favoreciendo así la equidad en las relacio-

nes y en el trato entre integrantes del personal policial, y entre éste y la ciudadanía.

- c) Adecuar los sistemas y mecanismos de gestión institucional para captar y responder efectivamente a la dinámica de las realidades internas y externas diferenciadas por género.

Mientras que el trabajo en el “ámbito externo” se orienta a:

- a) Un permanente mejoramiento de las Comisarías de la Mujer y la Niñez, que constituyen la respuesta especializada de la Policía Nacional al problema de la violencia intrafamiliar y sexual.
- b) El mejoramiento, desde el punto de vista de la equidad, del resto de servicios policiales.

Esta modalidad de trabajo en paralelo también se manifiesta en la combinación de dos grandes direcciones (ver Recuadro 2.6) para la orientación estratégica de su trabajo de equidad de género: la creación y fortalecimiento continuo de condiciones institucionales necesarias y suficientes para el desarrollo sostenido y exitoso del trabajo de equidad de género; y el desarrollo de aplicaciones prácticas del enfoque de género que permitan avances cualitativos en la transversalización del enfoque.

2.3.2. Líneas estratégicas

Las principales estrategias aplicadas para la creación y fortalecimiento continuo de las condiciones institucionales para el trabajo de equidad de género han sido:

- a) **Vinculación entre el enfoque de género y el proceso de modernización policial.** Se buscó, por un lado, la contextualización del enfoque de género en el proceso de modernización que adelantaba la Policía Nacional; y, por el otro, visibilizar en este mismo proceso la pertinencia y los beneficios que la construcción de una nueva visión de género tenía para el cumplimiento de las propias metas de cambio establecidas: modernización, profesionalización, seguridad ciudadana y fortalecimiento de la legitimidad social.
- b) **Fortalecimiento de la visión, el liderazgo y el compromiso de los altos mandos en el proceso.** Esta estrategia reconoce el rol fundamental que tienen quienes ocupan cargos de jefatura en un proceso de transformación que implica (de forma especial cuando se trata de la equidad de género) cambios de valores, conductas y prácticas que forman parte de la cultura organizacional de la

Recuadro 2.5

Principales estrategias aplicadas en el trabajo institucional de equidad de género por la Policía Nacional

Creación de condiciones institucionales necesarias y favorables para un desarrollo sostenido y exitoso del trabajo de equidad de género.

+

Aplicaciones específicas del enfoque de género en sistemas y áreas de trabajo claves para el trabajo institucional de equidad de género.

1. Estrategias para la *creación de condiciones* institucionales

- Establecer la vinculación entre el enfoque de género y el proceso de modernización policial.
- Fortalecer la visión, el liderazgo y el compromiso de los altos mandos en el proceso.
- Promover el conocimiento entre hombres y mujeres policías acerca de la realidad genérica de la institución.
- Fortalecer la capacidad institucional para gerenciar el trabajo de equidad de género.
- Apertura frente a inquietudes y resistencias al cambio.
- Continuar fortaleciendo las relaciones externas, reorientando su incidencia al ámbito de las políticas públicas.

2. Estrategias para las *aplicaciones específicas*

- Para desarrollar la transversalización del enfoque de equidad de género.
- Seleccionar sistemas gerenciales o áreas que presentan las mejores condiciones y son claves para el aseguramiento de la transversalización del enfoque de equidad de género en la institución y/o para el impulso de cambios en la cultura institucional (visión, valores, conductas y prácticas institucionales y personales).

institución. El ejercicio de un liderazgo claro en la promoción del cambio institucional es una de las herramientas más importantes, sino la más importante, para asegurar la sostenibilidad y avance del proceso.

- c) **Promoción del conocimiento, entre hombres y mujeres policías, sobre la realidad genérica de la institución.** Esta estrategia refleja la importancia de la información adecuada para generar conocimiento sobre una realidad “género-diferenciada”. La información, como instrumento de conocimiento de la realidad, es el primer paso obligado de la acción para transformar esa realidad.
- d) **Fortalecimiento de la capacidad institucional para gerenciar el trabajo de equidad de género.** Orientada a crear capacidades institucionales para la conducción y apoyo especializado al proceso de trabajo institucional de género.
- e) **Apertura frente a las inquietudes y resistencias al cambio.** Según los documentos revisados, esto implicó el reconocimiento de las resistencias (abiertas o encubiertas) como planteamientos legítimos, darles espacio institucional y tomarlas como información sobre problemas reales para los cuales había que construir argumentos y salidas.
- f) **Fortalecimiento de las relaciones externas, reorientando su incidencia al ámbito de las políticas públicas.** Esta estrategia traduce un interés de la Policía Nacional en fortalecer su liderazgo más allá de los límites internos. Seguramente tiene que ver con el objetivo de fortalecer su legitimidad social o externa mediante la divulgación de su trabajo en equidad de género.
- g) **Realización de aplicaciones prácticas del enfoque de género,** seleccionando los sistemas gerenciales y las áreas operativas que presentan las mejores condiciones y sean claves para el aseguramiento de la transversalización del principio de equidad de género en la institución y/o para el impulso de cambios en la cultura institucional (visión, valores, conductas y prácticas institucionales y personales).

2.3.3. Actividades principales

- a) **Actividades de capacitación,** como proveedoras de insumos para la reflexión interna, como fuente de conocimiento y fortalecimiento de capacidades, y como oportunidad para promover los cambios culturales.

- b) **Actividades de investigación**, como instrumentos de generación de información, como proveedoras de insumos para las actividades de capacitación y la reflexión interna, y como oportunidades para promover el desarrollo de las capacidades institucionales y la participación de personal policial.
- c) **Actividades de consultoría externa**, para atender necesidades específicas de conocimiento y capacidades especializadas, pero siempre como oportunidad para generar y fortalecer las capacidades internas y la participación de personal policial, y como fuentes de insumos para la reflexión interna.
- d) **Actividades para diseñar y aplicar marcos institucionales y metodologías de trabajo**, como oportunidad de desarrollo y crecimiento del personal más vinculado al proceso de trabajo institucional de equidad de género.
- e) **Actividades de asesoría y acompañamiento externo**, con carácter de continuidad y cercanía, para favorecer la calidad y crecimiento del proceso de trabajo interno y la misma calidad y pertinencia de la asesoría, al proveer mejor conocimiento de la realidad institucional y retroalimentación continua.
- f) **Actividades de planificación y evaluación participativa**, como instrumentos para el crecimiento del personal en su manejo del tema y para el aseguramiento de la condición “interna” que tiene este proceso.
- g) **Actividades de divulgación externa del trabajo de equidad de género**, en medios de comunicación nacionales y en presentaciones públicas del trabajo de equidad de género, a nivel nacional e internacional, para fortalecer el mismo trabajo interno de género, para generar aceptación externa y, también, para fortalecer su incidencia política en temas relevantes para la actuación policial.

2.4. Estrategia actual (2001-2005)

El Programa de Modernización y Desarrollo 2001–2005 definió una nueva estrategia institucional de género, en la que se introdujeron algunos cambios importantes con respecto a la anterior (ver Recuadro 2.6). El momento coincidió con el cambio de Jefatura en la Policía. El nuevo Director General, Primer Comisionado Edwin Cordero Ardila, asumió y lideró el proceso de construcción de la nueva estrategia institucional para

el trabajo de equidad de género, la cual fue presentada públicamente por el Director General en la Conferencia Centroamericana y del Caribe “Reducción de la Pobreza, Gobernabilidad Democrática y Equidad de Género” (Managua, 28-30 de agosto 2002). Los elementos principales que conformaron la nueva estrategia son los siguientes:

2.4.1. Objetivo general

El objetivo general de la nueva estrategia es “lograr una apropiación y consolidación del enfoque de género, desde la base”. En este objetivo encontramos ya un cambio importante en relación al trabajo desarrollado en los años anteriores. La institución quiere ahora lograr esa apropiación y consolidación promoviéndola en todo su personal. Hasta ahora, los grupos-meta priorizados en el trabajo de equidad de género habían sido hombres y mujeres policías que conformaban la estructura de mando o instancias clave, como el Consejo Consultivo de Género y el personal de la Dirección de Investigaciones Criminales, por su vínculo con la atención a la violencia intrafamiliar y sexual. Ahora, se pretende que el cambio llegue a todo el personal.

El fundamento de esta decisión podemos encontrarlo en las palabras del Director General Cordero Ardila quien expresó el convencimiento que existe en la Policía Nacional sobre la importancia que tiene la calidad de vida de las personas que integran la institución para el éxito y la calidad del trabajo policial:

“Ser policía es una vocación, como ser médico, como ser maestro, en donde no se trabaja por un salario, no se trabaja solamente por tener un estatus, sino por servirle a la sociedad; y para poder hacer eso tienes que estar bien desde el punto de vista personal, con tus sentimientos... No puede ser un buen policía un mal padre, un mal marido, un mal hermano, un mal hijo..., definitivamente no puede ser policía alguien que en su familia, en su vida social, sea un inadaptado, un desadaptado... Por eso nosotros hemos establecido que todos los cambios fundamentales debemos orientarlos hacia la actividad positiva de las personas, en sus relaciones con la comunidad, las relaciones con su familia, las relaciones con los otros policías, con sus compañeros y sus compañeras de trabajo. De tal manera que haya armonía entre lo que se piensa, lo que se dice y lo que se hace” (Entrevista del 25/11/2002).

Recuadro 2.6

Principales cambios introducidos en la nueva estrategia institucional de género de la Policía Nacional

Estrategia actual	Estrategia anterior
Nueva etapa	Primeras etapas
Apropiación del enfoque de género.	Institucionalización del enfoque de género.
Atención a todo el personal.	1 Prioridad a la atención de la estructura de mando y el Consejo Consultivo de Género.
El enfoque de género trabajado también en el ámbito personal y familiar.	2 El enfoque de género trabajado en el ámbito interno y externo.
Cambio personal para consolidar el cambio institucional.	3 Cambio institucional para incentivar el cambio en las personas.
El trabajo de equidad de género se incorpora a las funciones del cargo de Oficial de Personal.	4 Instancias y mecanismos creados para el trabajo de equidad de género.

2.4.2. Estrategias específicas

En clara consistencia con el nuevo objetivo, la respuesta que se da a la pregunta de ¿cómo lograrlo? va en dos direcciones: la sensibilización y capacitación del personal, y el fortalecimiento de la capacidad institucional de gerencia de la equidad de género.

- a) **Sensibilización y capacitación del personal policial, mediante reflexión, discusión y análisis, a partir de experiencias concretas.** Esto implica “trabajar las conciencias y lograr cambios en el ámbito interno, en los servicios y en la familia, mediante el desarrollo de reflexiones sistemáticas en cada estructura policial, a partir de las vivencias concretas de las y los policías en estas tres dimensiones”. El cambio más importante que se origina con este planteamiento es la inclusión de un nuevo ámbito para el trabajo de equidad de género, “la familia”, con lo que se está agregando una dimensión personal-familiar al trabajo. Pero, también hay un cambio de énfasis más sutil pero igualmente importante, porque se considera que ya es tiempo de “*trabajar las conciencias y los corazones, más que los documentos*”.

El mismo Director General sustenta estos cambios de énfasis con un ejemplo: *“No es posible, y lo hemos dicho en varias ocasiones, que una Oficial de Policía que está en una unidad territorial, que está en una Comisaría, esté hablando sobre el maltrato, la violencia intrafamiliar y que a ella la estén sometiendo a violencia o que ella sea la violentadora. O que Oficiales varones le estén haciendo recomendaciones a una persona, a una mujer, a un niño, a una niña... y ellos mismos estén maltratando a sus esposas, a sus hijos, a sus padres, o estén sufriendo maltrato... Por eso es que pensamos que hay que trabajar ya sobre la conciencia de las personas. Ya debemos aterrizar. Aquí muchos jefes aprendieron a recitar la teoría de género, pero en la práctica no se sentía eso... Que haya oficiales, que haya hombres que rechacen la promoción de una mujer o el simple ingreso, eso es algo que nosotros tenemos que garantizar que ya no se dé o ir disminuyéndolo, de tal manera que aquí la competencia entre el hombre y la mujer sea una competencia sana y aceptable, partiendo de las mismas posibilidades, porque las tienen”.*

- b) **Fortalecimiento de la capacidad de gerencia de la equidad de género.** En esta línea, se dispone el fortalecimiento de los mecanismos ya existentes y la inclusión de una nueva instancia en la estructura institucional para el trabajo de equidad de género: las y los Oficiales de Personal. La inclusión de las y los oficiales de personal de las diferentes estructuras de la organización policial es explicada por el Director General en los siguientes términos: *“...la idea es que haya alguien que esté más profesionalmente dedicado al trabajo de equidad de género en los departamentos porque hasta ahora se ha hecho por activismo.... Un jefe o una jefa de Investigación Criminal, por ejemplo, por activismo, se encarga también del trabajo de equidad de género en ese departamento... o el Consejo Nacional de Género, también por activismo. Ahora nosotros le vamos a definir al Oficial o la Oficial de Personal, como parte de su trabajo, dentro de sus misiones, que debe trabajar también todo lo que contempla equidad de género*

en su departamento... Ese oficial no va a tener la responsabilidad de decir que una actividad que estaba planificada en género no se pudo cumplir por tal y cual motivo, eso no lo tiene que decir él, sino la Jefa o el Jefe o la Secretaria del Consejo Consultivo de Género del territorio”.

En síntesis, la incorporación del ***principio de equidad de género*** en la Policía Nacional de Nicaragua, en esta nueva etapa, está dirigida a: potenciar las capacidades del personal, a fin de garantizar la igualdad para hombres y mujeres; transformar conductas y actitudes en la actuación policial, con el fin de promover la protección y defensa de los derechos humanos de hombres y mujeres nicaragüenses; e incorporar el enfoque de equidad de género en la vida institucional, los servicios policiales y el ámbito personal y la familia de las y los policías.

Capítulo 3

Equidad de género en la Policía Nacional de Nicaragua: resultados obtenidos

El siguiente Recuadro 3.1 ofrece un resumen de los resultados más importantes obtenidos en la incorporación del enfoque de equidad de género a la gestión policial.

Recuadro 3.1

Resultados y avances más importantes del trabajo institucional de género en la Policía Nacional

Áreas	Resultados
Liderazgo	<ul style="list-style-type: none">■ Liderazgo en el trabajo de equidad de género asumido por las más altas autoridades de la Policía Nacional.■ Creada una <i>masa crítica</i> de hombres y mujeres policías convencidos, motivados y con capacidad técnica en equidad de género.
Marco normativo	<ul style="list-style-type: none">■ Enfoque de equidad de género incorporado en la Doctrina Policial, en el Reglamento de Ética, la Política Integral Policía-Comunidad-Derechos Humanos y en el Programa de Modernización y Desarrollo Estratégico de la Policía Nacional. Además, elaborada una propuesta de criterios de género para ser incluidos en la Reforma de la Ley 228 y en la Política de Recursos Humanos.

.../...

.../...

Capacidad institucional

- Enfoque de equidad de género transversalizado en todos los sistemas de trabajo policial, como un instrumento de análisis para la toma de decisiones en: composición de la fuerza, optimización de las capacidades de los hombres y mujeres, sensibilización y capacitación del personal policial, y mejoramiento de la calidad de los servicios.
- Creadas cuatro instancias especializadas de gestión: el Consejo Consultivo de Género y sus instancias intermedias, la Oficina de Género, el Consejo Técnico Asesor de Género y la División de Personal.

Actuación policial

- Fortalecidas la capacidad y calidad de atención a la violencia intrafamiliar y sexual como problema de seguridad ciudadana.
- Mayor impacto en la repuesta integral al problema de la violencia intrafamiliar y sexual, en coordinación con el Instituto Nicaragüense de la Mujer (INIM) y la Red de Mujeres Contra la Violencia.
- Política Integral Relación Policía–Comunidad con enfoque de género.

Sistemas de gestión interna

- Incorporado el enfoque de género al Sistema de Información Policial (SIPOL), con la finalidad de desarrollar capacidades analíticas frente a las demandas de seguridad ciudadana de hombres y de mujeres.
- Realizados cuatro diagnósticos institucionales de género: CABRERA (1997), CINCO (1999), PNN-GTZ (1999a) y PNN-GTZ (2005 a).
- Realización de cinco tipos de acciones afirmativas: aumento significativo de mujeres en la institución; ejecución de políticas especiales para la promoción de mujeres a cargos de dirección y en el trabajo operativo; capacitaciones especializadas para el personal femenino, tanto en el ámbito nacional e internacional; personal docente de la Academia, monitores/as y grupos metas

.../...

	<p>.../...</p> <p>metodológicos para asegurar las acciones educativas; el mejoramiento de las condiciones de infraestructura y han recibido seminarios de capacitación y atención en la Academia de Policía para las alumnas de nuevo ingreso ha generado una mayor retención escolar; infraestructura especial en las Delegaciones.</p>
<p>Gerencia de recursos humanos</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Incremento cuantitativo y cualitativo de la participación de las mujeres en la institución (ver Tablas 1.1.A y 1.1.B en el acápite 1.1.2).
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Paridad de género en los altos mandos (comisionados-as generales) y muy alta probabilidad de que una mujer sea designada Directora General en 2006 (ver Tabla 2.1. en el próximo acápite 3.5).
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Formación teórica y práctica en equidad de género en la Academia de Policía.
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Elaboración de Módulos de Capacitación sobre “Violencia de Género y Seguridad Ciudadana” y otras publicaciones como: “Respondiendo a Necesidades de Seguridad Ciudadana de Hombres y Mujeres”, “Derecho de las Mujeres”, “Estado de Derecho” y “Derechos Humanos”, insertándolos al sistema de formación policial en la Academia de Policía, en sus tres niveles y al programa de capacitación del personal activo desarrollado en las unidades policiales. ■ Incorporado el enfoque de equidad de género en la planificación operativa anual, en el Programa de Modernización y Desarrollo, en el sistema de gestión de recursos humanos y en todos los programas de la Academia de Policía. Hasta 2005, habían utilizado los Módulos de Capacitación un total de 5,975 estudiantes de la Academia.
	<p>.../...</p>

.../...	
Proyección externa e incidencia política	■ Política Informativa con enfoque de género.
	■ Incidencia en el abordaje interinstitucional de la Violencia Intrafamiliar y Sexual en Nicaragua.
	■ Proyección de la experiencia en el país y en el exterior.
	■ Promoción de un proceso regional dirigido a motivar a las instituciones policiales de Centroamérica y el Caribe, para incorporar el enfoque de género en sus programas de modernización.
	■ Realización de cinco Encuentros de Mujeres Policías en el nivel regional.
	■ Asesoría técnica y política a la Comisión de Jefes/as de Policías de Centroamérica y el Caribe para la ejecución del Proyecto Regional “Enfoque de Género en la Modernización de las Instituciones Policiales y en la Seguridad Ciudadana”.

A continuación se describen en detalle, área por área, los resultados enunciados.

3.1. Liderazgo del proceso

El primer resultado importante en este tema es que el *liderazgo real* del proceso de cambio institucional con equidad de género ha sido *asumido por las más altas autoridades* de la institución policial. Este tipo de liderazgo complementa el liderazgo formal, ligado al criterio de autoridad o mando, y suele producir mejores resultados en la promoción del cambio individual y en el funcionamiento cotidiano de una institución. Esto podría parecer extraño, dadas las experiencias totalmente distintas que se han vivido en el desarrollo del trabajo de equidad de género en otras instituciones públicas nicaragüenses fuertemente jerárquicas. Lo que hace la diferencia es que la dirigencia policial ha logrado: identificar y reconocer la *existencia de sesgos discriminatorios por razones de género* en políticas y prácticas institucionales; liderar en forma sostenida un *proceso de toma de conciencia y compromiso personal*; desarrollar una *capacidad propositiva, de negociación y consenso* sobre asuntos referidos al cambio

en las relaciones de género; y asegurar una creciente *voluntad política y compromiso institucionales* frente a este trabajo.

Para lograr este primer resultado han sido importantes las siguientes actividades:

- Talleres de capacitación y análisis que establecieron la conexión entre el principio de equidad de género y el proceso de cambio institucional de la Policía Nacional.
- Revisión y discusión de la información generada sobre la situación de género interna y sus implicaciones en la actuación policial.
- Discusión y aprobación de las propuestas de líneas de acción presentadas por el Consejo Consultivo de Género.
- Revisiones o evaluaciones periódicas del avance del trabajo.
- Presentaciones públicas del trabajo de equidad de género en la institución policial.
- Asesoría externa, cercana y permanente, como interlocutora directa para reflexiones, discusiones y análisis, especialmente en el caso de la Jefatura Nacional y las jefaturas de algunas instancias nacionales.

Un segundo resultado es la creación de una *masa crítica* integrada por personas sensibilizadas, comprometidas y activas en el proceso, ubicadas en los niveles medios de diversas áreas: Información, Planificación, Recursos Humanos, Academia de Policía, Delegaciones policiales, Especialidades, Órganos de Apoyo y Comisarías de la Mujer y la Niñez. La existencia de esa *masa crítica*, entendida como la cantidad mínima de personal que se requiere para asegurar el avance y la profundización del proceso de cambio hacia mejores y mayores niveles de equidad de género, es considerada por uno de los entrevistados como “...lo que hacía que las cosas no pararan, lo que marcaba realmente un cambio irreversible...”

Un elemento importante en la obtención de este segundo resultado es la estrategia de promover una participación constante de personal policial en la ejecución de trabajos específicos, aun en caso de existir la posibilidad de contratar asesorías o consultorías externas para realizarlos. Por supuesto, también fue importante la participación de personal policial en actividades enumeradas anteriormente al describir el primer resultado.

3.2. Marco normativo

El principio de equidad de género ha sido explícitamente incorporado en la **Doctrina Policial**, oficializada en 1997, que establece los principios y valores de la institución, y en el **Reglamento de Ética Policial**, aprobado en 2001. Es necesario subrayar que la incorporación del principio de equidad de género en la Doctrina Policial, “al oficializar el enfoque de género como un principio de la institución, constituye un hito trascendental en la transformación y modernización democrática de la Policía, sin precedente en la historia de las instituciones policiales... La equidad de género se declara públicamente como un principio definitorio de la institución y de obligatorio cumplimiento para todos/as sus integrantes” (GTZ-PNN 1999a:11). Además, ha sido elaborada una propuesta de criterios de género para ser incluidos en la Reforma de la Ley 228 y en la nueva Política de Recursos Humanos.

Este resultado pone de manifiesto el nivel de avance logrado por las autoridades superiores, a partir de sus primeros esfuerzos de reflexión, que dieron origen a la decisión de “incorporar en la Doctrina Policial, Reglamentos y Políticas el enfoque de género” (PNN 1997:1), y del involucramiento de las mujeres policías integrantes del Consejo Consultivo de Género de la primera época.

3.3. Capacidad institucional

El resultado más obvio en esta línea es que la Policía Nacional cuenta con cuatro instancias especializadas de gestión para el desarrollo de su trabajo de equidad de género: Consejo Consultivo Nacional de Género y sus instancias intermedias; Consejo Técnico Asesor de Género; Oficina de Género; y División de Personal.

El Consejo Consultivo Nacional de Género. Fortalecido estructural y cualitativamente, es reconocido por las autoridades como un mecanismo central para el trabajo de equidad de género. Ya a mediados de 1999 tenía expresiones en todas las instancias nacionales y delegaciones territoriales, que funcionaban como espacios para que las mujeres policías pudieran expresarse con voz propia dentro de la institución, y se lo reconocía como la primera instancia de promoción del principio de equidad de género en la Policía Nacional.

La Asamblea Nacional de Género de marzo 2004 marcó una nueva visión del trabajo de género en la Policía Nacional, al ampliar los espacios de los Consejos Consultivos de Género, involucrando a todo el personal policial, mujeres y hombres, lo que dio la pauta para cambiar definitivamente la visión de que equidad de género es un trabajo sólo de mujeres para

mujeres. Durante 2004, los Consejos Consultivos de Género coordinaron la participación de 1,145 funcionarios/as policiales (480 mujeres y 665 hombres) en 65 talleres de capacitación, 30 de éstos impartidos por la Oficina de Género, 6 por la Academia de Policía y 29 directamente por los Consejos Consultivos de Género de las diferentes estructuras policiales, en coordinación con organizaciones de la sociedad civil, con el siguiente temario: género en la Policía Nacional, autoestima, violencia intrafamiliar a lo interno de la institución, salud sexual y reproductiva, relaciones interpersonales, poder y liderazgo, derechos humanos, calidad de la atención policial, ética profesional, normativa de los Consejos Consultivos de Género y planificación estratégica.

El Consejo Técnico Asesor de Género. Aunque nació como grupo organizado para realizar una tarea específica, se ha mantenido activo desde 1996 y se ha convertido en una instancia fundamental para apoyar la toma de decisiones estratégicas y está involucrado en la operativización de la nueva estrategia institucional de género. Elementos importantes que pueden haber contribuido a este resultado son: la composición misma del grupo, que incluye a Jefes y Jefas de áreas nacionales y a una coordinadora que es integrante de la Jefatura Nacional; la apropiación del tema por sus integrantes, que tienen profundas convicciones y motivaciones de equidad de género; y la aplicación de una dinámica de discusión abierta en el desarrollo de su trabajo específico.

La Oficina de Género. Inaugurada oficialmente en el 2000, desde entonces se constituyó “como una instancia especializada de apoyo y asesoría, principalmente de la Jefatura Nacional, así como de los/as Jefes de Especialidades Nacionales, Órganos de Apoyo y Delegaciones Departamentales, para la institucionalización del Enfoque de Género en la Policía” (PNN SFb: 21). Sus responsables son personas que han estado vinculadas al trabajo de equidad de género desde su inicio.

El Plan Operativo 2005 de la Oficina de Género fue elaborado tomando como base el Plan Estratégico de Género y el Reto No. 4 del Plan Estratégico de la Policía Nacional para el Fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana (“Modernizar el Sistema de Gestión de Personal y Desarrollo de los Recursos Humanos”). En cumplimiento de su Plan Operativo, la Oficina de Género giró visitas a siete Delegaciones Departamentales, asesorando y capacitando a los Consejos Consultivos de Género en los temas antes mencionados. Durante las visitas se ofrece atención personal y directa a las y los policías involucrados en situaciones de violencia intrafamiliar, y se hacen sugerencias a los Jefes/as de las Delegaciones para revisar y dar respuesta adecuada a cada uno de los casos.

Por otra parte, la Oficina de Género, en sinergia con Inspectoría General, Asuntos Internos, Academia de Policía y División de Personal, conformó un

equipo de facilitadores para el **Plan Cambio de Actitud** personal e institucional de la Policía Nacional, logrando en la primera etapa la capacitación de 1,575 policías mujeres y hombres, mediante talleres impartidos. Además, se realizaron aportes para asegurar la incorporación de la equidad de género en el Sistema de Evaluación al Desempeño y en el Reglamento de Carrera Policial y Derechos Profesionales que está elaborando la División de Personal.

La División de Personal. Responsable de formular y ejecutar la Política de Recursos Humanos de la institución, sus resultados en equidad de género son tan relevantes que serán expuestos de manera particular en el acápite 3.5.

3.4. Sistemas de gestión interna

3.4.1. Sistema de planificación y evaluación

Formalmente, el trabajo de equidad de género ha evolucionado de ser un trabajo adicional a la planificación (1997 y 1998), a ser parte de este sistema (desde 1999). El esfuerzo realizado ha estado orientado a lograr la aplicación del enfoque de género en las metodologías, procedimientos y contenidos de los procesos de planificación, monitoreo y evaluación.

El enfoque de equidad de género está incorporado en la planificación anual desde 1999, como otro componente más, con sus respectivas actividades y responsables, pero el nivel de transversalización es bastante débil. En algunos años aparecen otros contenidos de género fuera del componente específico, vinculados al área de personal y a las Comisarías de la Mujer y la Niñez. La inclusión del trabajo de equidad de género en los planes anuales se observa a dos niveles: en las directrices que el Director General aprueba y oficializa y que son entregadas a toda la estructura de mando, para orientar la formulación de sus planes respectivos, y en el plan ya formulado. En el 2002, hubo incluso “Directrices de Género”, también aprobadas y oficializadas por el Director General, que aparecen como un intento de transversalización, en tanto fueron conectadas con las Directrices Generales.

El enfoque de equidad de género fue incorporado en el **Programa de Modernización y Desarrollo 2001–2005**, como uno de los principios transversales y como uno de los seis ejes de trabajo definidos. Esto es resultado de la decisión de la Jefatura de la Policía Nacional de incorporar el enfoque de género en el diagnóstico institucional que dio fundamento al Programa. Posteriormente, también se ha trabajado en la incorporación

del enfoque de género en los diferentes proyectos formulados para la operativización del Programa, y en la formulación de un proyecto específico de género orientado al fortalecimiento interno “para la superación de las desigualdades institucionales que limitan la participación de las mujeres en la Policía Nacional y la creación de condiciones organizativas, normativas y de formación que promuevan la actuación policial sin discriminación de género” (Bautista 2000:20).

Es preciso subrayar que también se han realizado acciones de planificación estratégica específica para la equidad de género a lo largo de estos años. Una de ellas es la que da origen al contenido desarrollado en el Plan Operativo 1999 de la Policía Nacional. Estos procesos de trabajo han sido asumidos desde el más alto nivel de la institución. La Jefatura máxima no sólo ha dispuesto y orientado la ejecución de estas acciones, sino que ha participado en ellas y ha involucrado siempre a Jefes y Jefas como responsables de su implementación. Sin embargo, en los componentes de seguimiento y evaluación no se encuentran definiciones claras para monitorear la operativización del enfoque de género en el Plan. Obviamente, sí ha habido seguimiento y evaluación del propio trabajo de equidad de género, pero no parece que se haya logrado introducir efectivamente el principio de equidad de género en el sistema de seguimiento y evaluación.

3.4.2. Sistema de Información Policial (SIPOL)

Dos elementos contribuyeron al inicio del trabajo de equidad de género en este sistema. Por una parte, la identificación, por parte de la institución policial, de lo importante que es tener información diferenciada por género para tomar decisiones más efectivas frente a las demandas de seguridad ciudadana específicas de hombres y mujeres. Y, por otra, que, en 1998, la Policía Nacional había iniciado un proceso de ajuste a su sistema de información. En esa coyuntura favorable, el Consejo Técnico Asesor de Género recomendó que el Sistema de Información Policial fuera una de las prioridades del trabajo de género que continúa vigente hasta el día de hoy, porque desde 2002 los Planes Operativos Anuales incorporan los elementos básicos del enfoque de género en los ajustes al Sistema de Información Policial (PNN 2002: 11).

Los resultados más importantes en esta área son más bien intermedios. La razón fundamental para esto es la coincidencia en el tiempo de esta línea del trabajo de equidad de género con el proceso de formulación del **Programa de Modernización y Desarrollo** que, como es obvio, también generó necesidades de cambio en el Sistema. Tales resultados son los siguientes:

- 1) Se han evidenciado debilidades y vacíos importantes en el Sistema, que van más allá de los aspectos específicos de género. El diagnóstico realizado sobre el Sistema de Información Policial identificó brechas de fondo entre el perfil del Sistema y los objetivos de modernización de la institución policial, además de problemas operativos y de recursos. Se evidenció que el Sistema tenía limitaciones serias para apoyar la construcción del nuevo modelo policial, de carácter más estratégico, que hace énfasis en la prevención del delito y en la atención a la seguridad ciudadana.
- 2) Se cuenta con una propuesta de ajustes al Sistema que incluye un marco conceptual más acorde con el énfasis preventivo. Esta propuesta puede constituirse en un punto de partida importante para el proceso de ajuste del sistema que actualmente realiza la institución.
- 3) Se ha fortalecido la visión institucional sobre la importancia y utilidad de las estadísticas con perspectiva de género. Además, se ha desarrollado una cierta capacidad técnica, al menos en las personas directamente involucradas con la realización de las acciones del trabajo de equidad de género en esta área, para la generación de este tipo de estadísticas y su manejo. El proceso de discusión interna y la participación activa de personal policial en el desarrollo de este trabajo son elementos importantes para el resultado.

3.5. Gerencia de recursos humanos

Esta es, con mucho, el área en que la Policía Nacional ha trabajado más, desde 1999, para identificar las desigualdades y discriminaciones de género y para definir medidas de acción afirmativa para su superación. Es evidente que la aplicación del principio de equidad de género en la gerencia de personal ha sido constante desde el mismo inicio del trabajo institucional de género. Esto se tradujo, en un inicio, en la definición de políticas específicas para el personal femenino, pero ahora el principio de equidad de género forma parte de la nueva Política de Personal. Es importante subrayar que el trabajo de equidad de género ha causado un cambio en el manejo de las estadísticas de personal que hoy son todas desagregadas por sexo, de forma tal que permiten el análisis comparativo entre ambos grupos de personal masculino y personal femenino. Los principales resultados del trabajo en esta área son los siguientes:

3.5.1. Incremento sostenido de la incorporación de personal femenino

Las anteriores Tablas 1.1.A y 1.1.B (ver acápite 1.1.2) y la Tabla 3.1 muestran el balance de género de las fuerzas policiales, entre 1997 y 2005. Se observa que, durante el período de ejecución de las políticas de equidad de género en la Policía Nacional de Nicaragua, la integración femenina se incrementó en siete puntos porcentuales, pasando del 19.4 por ciento del personal policial, en 1997, al 27.4 por ciento en 2005.

Tabla 3.1.
Personal policial femenino total
(septiembre 1998 a septiembre 2005)

Año	Total Policías	Total Mujeres	%	Total Hombres	%
1997	6,116	1,191	19.4	4,925	80.6
1998	6,133	1,262	20.6	4,871	79.4
1999	6,112	1,336	21.9	4,776	78.1
2000	6,030	1,434	23.8	4,596	76.2
2001	6,771	1,598	23.6	5,173	76.4
2002	7,707	1,983	25.7	5,724	74.3
2003	8,126	2,113	26.0	6,013	74.0
2004	8,373	2,239	26.7	6,134	73.3
2005	8,666	2,373	27.4	6,293	72.6

Por otra parte, como puede observarse con toda claridad en la Tabla 3.2, este incremento del personal femenino no fue meramente cuantitativo sino que se distribuyó de forma cualitativamente diferente entre los cuatro sectores laborales del trabajo policial: cargos de dirección, cargos operativos, cargos administrativos y cargos de servicios. En efecto, entre 1998 y 2005, el número absoluto de cargos de dirección ejercidos por mujeres pasó de 84 a 180 (más del doble). El número de mujeres en cargos operativos pasó de 315 a 1,198 (casi el cuádruple), para un notable crecimiento relativo de 25 puntos porcentuales. Mientras tanto, el aumento del número de mujeres en cargos administrativos (de 508 a 712) representó un crecimiento de 10 puntos porcentuales. Además, el número absoluto de mujeres en cargos de servicios disminuyó de 355 a 283, decreciendo en 6 puntos porcentuales. Es decir, en definitiva, que la aplicación de acciones afirmativas de equidad de género en la estructura de rangos y en la composición sectorial del personal policial determinó, por una parte, que la cantidad de mujeres policías en cargos de dirección o en cargos operativos se incrementara mucho más significativamente que la cantidad de mujeres policías en cargos administrativos o de servicios.

Tabla 3.2
Personal policial femenino por sector laboral
 (septiembre 1998 a septiembre 2005)

Año	Dirección	%	Operativo	%	Administrativo	%	Servicios	%	Total
1998	84	6.6	315	25.0	508	40.3	355	28.1	1,262
1999	95	7.1	377	28.2	509	38.1	355	26.6	1,336
2000	106	7.4	483	33.7	496	34.6	349	24.3	1,434
2001	116	7.3	622	38.9	507	31.7	353	22.1	1,598
2002	151	7.6	757	38.2	706	35.6	369	18.6	1,983
2003	159	7.5	860	40.7	745	35.3	349	16.5	2,113
2004	178	7.9	1,021	45.6	721	32.2	319	14.3	2,239
2005	180	7.6	1,198	50.4	712	30.0	283	12.0	2,373

Para obtener tales resultados, la gerencia de recursos humanos policiales ejecutó, de manera articulada, tres políticas diferentes para lograr equidad de género en el ingreso, en la retención y en el ascenso jerárquico del personal femenino. La **Política de Ingreso** de mujeres a la Policía Nacional estableció cupos para cada tipo de curso, parámetros propios para la evaluación de las aspirantes, captación directa en colegios y propaganda gráfica que destacara la mujer policía, así como medidas para mejorar las condiciones de albergue para mujeres y la atención a las estudiantes en la Academia de Policía. La nueva política de ingreso fue sometida a una prueba piloto especial, denominada **“Experiencia Demostrativa”**, que será descrita en el acápite 3.5.3, y la política de equidad jerárquica será descrita en el próximo acápite 3.5.2.

La **Política de Retención** de personal femenino enfatizó en el mejoramiento de las condiciones de trabajo y la atención de situaciones familiares y/o personales que pudieran estar limitando la estabilidad y permanencia de las mujeres en la institución. Las Actas de Reuniones de los Consejos Consultivos de Género reportan un conjunto de iniciativas en los territorios para mejorar las condiciones de vida y trabajo de las mujeres, como: construcción de servicios higiénicos, paquetes de alimentos, ayuda para medicamentos, y becas para estudios, entre otros. De la misma manera se han hecho esfuerzos en el suministro de uniformes y, en algunas unidades o áreas, se han flexibilizado horarios. Representó también un papel importante el involucramiento activo y el nivel de iniciativa que desarrollaron integrantes del Consejo Consultivo de Género e instancias de la División de Personal y la Academia de Policía en la implementación de la política de ingreso. No sólo en actividades operativas concretas, como las actividades de captación de aspirantes femeninas, sino también en el aseguramiento del seguimiento y la evaluación de los procesos de selección desarrollados y sus resultados.

3.5.2. Incremento del personal femenino en cargos de dirección

Como se observa en las Tablas 3.3 y 3.4, el personal femenino en cargos de dirección se incrementó notablemente entre 1998 y 2005. Para alcanzar estos resultados, lo más importante fue la definición e implementación de la **Política de Igualdad de Oportunidades** que incluía: una política (con metas) de promoción y de rotación del personal femenino hacia cargos de dirección y operativos; una **Política de Incremento del Acceso a la Capacitación** profesional especializada y a los cursos de ascensos; y un lineamiento para dar continuidad a la **Preparación Académica en el Nivel Superior** de las policías. También fue importante el involucramiento de integrantes del Consejo Consultivo de Género en la identificación de candidatas idóneas para la aplicación de las distintas políticas establecidas, y en la definición de metas para el ascenso de mujeres policías.

Tabla 3.3.
Personal policial femenino por grados
(septiembre 1998 a septiembre 2005)

Grados Policiales	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Comisionadas Generales	1	1	1	1	2	2	2	2
Comisionadas Mayores	1	1	2	1	1	0	0	4
Comisionadas	2	6	5	6	10	14	21	19
Sub Comisionadas	18	20	23	40	42	50	47	59
Capitanas	87	100	107	105	120	120	123	123
Tenientas	162	137	112	127	150	140	147	142
Inspectoras	58	81	87	74	114	147	140	172
Sub Inspectoras	59	45	77	102	107	133	149	155
Sub Oficiales Mayores	111	143	114	127	172	181	189	197
Sub Oficiales	260	271	286	277	347	370	397	419
Policías	466	480	557	688	690	720	768	792
Sin Grado	37	51	63	50	228	236	256	289
Total	1,262	1,336	1,434	1,598	1,983	2,113	2,239	2,373

Tabla 3.4.
Evolución 1998-2005 de la estructura jerárquica
del personal policial

Niveles	1998				2005			
	Personal Femenino		Personal Masculino		Personal Femenino		Personal Masculino	
	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%
Oficiales Generales	1	20.0	4	80.0	2	40.0	3	60.0
Oficiales Superiores	21	14.5	124	85.5	82	20.0	328	80.0
Oficiales Subalternos	307	20.6	1,181	79.4	437	27.7	1,142	72.3
Escalafón Ejecutivo	430	22.0	1,528	78.0	771	27.6	2,020	72.4
Policías	466	18.8	2,010	81.2	792	23.0	2,644	77.0
Sin Grado	37	60.6	24	39.4	289	54.9	156	35.1
Total Personal Policial	1,262	20.6	4,871	79.4	2,373	27.4	6,293	72.6

3.5.3. Equidad de género en el sistema de formación policial

Además de los esfuerzos descritos por mejorar cuantitativa y cualitativamente el *balance de género en las fuerzas policiales*, también se ha aplicado el *principio de equidad de género* en el sistema de formación policial. De hecho, la Academia de Policía fue una de las primeras instancias involucradas en el país en el trabajo institucional de género. Los resultados más importantes logrados a la fecha son: un Módulo de Capacitación sobre Género y Seguridad Ciudadana, establecido en los diferentes niveles del Sub-sistema de Formación Policial, dentro de la asignatura de Derechos Humanos. Incluso, por propia iniciativa de docentes, se ha incorporado el enfoque de género en otras asignaturas y en el Subsistema de Preparación Continua. La Academia de Policía cuenta con personal docente entrenado para la aplicación del Módulo en sus diferentes niveles formativos y de capacitación; y con monitores y monitoras que han recibido el entrenamiento para realizar la multiplicación del contenido del Módulo en las propias unidades territoriales de la Policía Nacional. En el año 2002, la Academia de Policía realizó, por primera vez y con mucho éxito, el Primer Curso de Postgrado para Formación de Formadores/as en el tema de género, con la participación de integrantes de otras Policías de Centroamérica.

Entre 2000 y 2003 el ingreso de mujeres a la Academia de Policía mostraba una tendencia decreciente: en el 2000 había sido 11.3 por ciento del total. En 2001, mediante la implementación de una acción afirmativa (Curso Básico exclusivo para mujeres), alcanzó 26.7 por ciento. En 2002, bajó a 20.3 y en 2003 a 17.4 por ciento. Esta tendencia implicaba un descenso del personal policial femenino para los siguientes años.

Al analizar las posibles causas de este descenso, se consideraron dos factores estrechamente vinculados: el aumento en el nivel académico requerido para el ingreso y la vigencia de esquemas de género muy marcados en la sociedad nicaragüense. En el 2002 se puso en práctica la selección de aspirantes que tuviesen al menos tercer año de secundaria aprobado para el Curso Básico, y el bachillerato para el Curso Superior, aunque los requisitos formales fuesen todavía sexto grado de primaria y tercer año de secundaria, respectivamente. Esta modificación se hizo con el interés de ingresar personal más preparado a la Academia.

La medida parece haber tenido efectos contraproducentes. Si bien no resultó difícil captar aspirantes con mayor nivel académico, sí afectó el ingreso de mujeres. El análisis de estos resultados fue que las jóvenes que cumplían con los nuevos requisitos no estaban interesadas en ser policías, puesto que pueden aspirar a una carrera profesional más adecuada a su condición de mujer y menos riesgosa.

También se consideró otro factor clave: el personal involucrado en el proceso de selección. Aún cuando la Policía Nacional haya establecido políticas y procedimientos para prevenir y superar los prejuicios de género, con frecuencia el personal reproduce inconscientemente esquemas sociales de género que inciden en las decisiones institucionales.

Un caso claro es lo que sucedía en la etapa de verificación, una de las más importantes en el proceso de selección, pues se comprueba la autenticidad de la documentación presentada por los y las aspirantes, se asegura la carencia de antecedentes penales y se consulta con la comunidad la respetabilidad de la persona. En este último paso, se daban situaciones desventajosas para las mujeres. Por ejemplo, si el oficial verificador preguntaba por el comportamiento de una aspirante en la comunidad y las personas le decían que era madre soltera y trabajaba en los semáforos, el oficial anotaba en la ficha que no tenía buena reputación, por tanto no era recomendable para entrar a la policía. Sin embargo, en el caso de los hombres nunca se presentó un caso parecido.

Para responder a este fenómeno, entre agosto de 2003 y agosto 2004, la División de Personal y la Academia de Policía, con asesoría del Proyecto de Promoción de Políticas de Género de GTZ, ejecutó un proyecto conocido internamente como **“Experiencia Demostrativa”**.

Entre sus principales objetivos destacan el incremento del ingreso de mujeres a la Policía Nacional y el cambio de actitudes y actuación de las personas involucradas en la selección, de manera que contribuyan a alcanzar la equidad de género en la convocatoria, selección, formación e inducción de nuevo personal.

La Experiencia Demostrativa se desarrolló en cada una de las fases del Sistema de Selección de Recursos Humanos: Preparación, Convocatoria, Selección, Verificación, Formación e Inducción. Se establecieron los cambios en los procedimientos y la meta de reclutamiento de mujeres para el Curso Básico, que quedó en 30 por ciento. Al concluir la selección, las estadísticas indican que para el Curso Básico y de Oficiales se presentaron 1,997 varones (70 por ciento) y 855 mujeres (30 por ciento). Se seleccionó un total de 427 aspirantes: 287 varones y 140 mujeres.

Estrategias claves para el logro de estos resultados fueron:

- 1) La identificación de brechas de género en el proceso de convocatoria, selección y verificación de personal.
- 2) La capacitación en recursos humanos y equidad de género del personal involucrado (Oficiales de Personal y de Verificación) ha sido un factor clave en el desarrollo de capacidades para hacer efectiva la descentralización parcial del proceso, y para identificar posibles brechas de género. El personal entrevistado considera que deben desarrollarse más acciones de capacitación sobre este tema, ampliando cobertura y mejorando las metodologías.
- 3) La campaña publicitaria fue concebida para que transmitiera la idea de que la labor policial puede ser ejercida por hombres y mujeres, y que además es una carrera profesional como otras. La campaña destacó el uso de imágenes de mujeres en diversas funciones policiales, algunas de las cuales no se explotan a menudo, como el trabajo investigativo o técnico criminalístico.
- 4) La incorporación de nuevos instrumentos psicológicos que permitan conocer mejor el perfil de los y las aspirantes, y poder valorar si coincide con el perfil requerido para ser policía.
- 5) El proceso de verificación es pieza clave en el sistema de selección. La eficacia del sistema y sus procedimientos han mejorado notablemente. Sin embargo, la persona verificadora debe tener agudeza técnica, para hacer entrevistas efectivas, y sensibilidad para evitar sesgos de género, para lo cual se requiere capacitación constante en recursos humanos y género, y otras más específicas, como técnicas de entrevista.
- 6) Se dio seguimiento psicosocial a los/las estudiantes del Curso Básico en la Academia de Policía. Las psicólogas de la División de Personal atienden a estudiantes con diferentes tipos de problemáticas y se aplican dinámicas de grupos para facilitar su adaptación. Los talleres sobre Autoestima y Liderazgo impartidos a mujeres facilitaron una

mayor cohesión de grupo y acercamiento de las estudiantes con docentes y psicólogas.

- 7) El trabajo articulado entre la División de Personal, Oficina de Género y Academia de Policía, bajo la conducción de la Jefatura Nacional, es fundamental frente a la resistencia de algunos/as jefes/as de promover el ingreso de mujeres a la institución, argumentado como problemas la maternidad y su efectividad en áreas operativas.

Gracias a los buenos resultados obtenidos, esta experiencia se amplió y en la siguiente convocatoria se realizó un proceso similar para atender otra problemática: garantizar el ingreso de personas originarias de las zonas especiales (Región Autónoma Atlántico Norte, Región Autónoma Atlántico Sur, Triángulo Minero y Río San Juan), cuidando siempre el balance entre hombres y mujeres. Esta experiencia contó con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional, además de GTZ.

3.6. Actuación policial: políticas y servicios

A mediados de 1999, se reconocía que, aunque el enfoque de género había tocado aspectos importantes de la vida institucional, los avances en el campo de la actuación eran menores en relación con los realizados en el “ámbito interno”. Desde entonces se han logrado algunos avances, pero la situación no ha cambiado en lo fundamental. No obstante, se ha adelantado en temas específicos y procurado promover el cambio de visión, conductas y prácticas policiales entre el personal, para mejorar la calidad de los servicios y reducir los márgenes de discrecionalidad en la actuación. El trabajo de incorporación del enfoque de género en la actuación policial, ha abordado la violencia intrafamiliar y sexual como natural continuidad del trabajo iniciado desde 1993 con las Comisarías de la Mujer y la Niñez, y la relación Policía–Comunidad.

La violencia intrafamiliar y sexual es uno de los principales campos en los que se ha reflejado la incorporación del enfoque de género. En este campo, ha habido un notable fortalecimiento de la capacidad de respuesta policial a las víctimas que recurren a las estaciones policiales para realizar sus denuncias. En la línea del **fortalecimiento institucional**, los principales resultados logrados, a la fecha, son los siguientes:

- 1) La creación del Departamento Nacional de las Comisarías de la Mujer y la Niñez, como una instancia de la Dirección de Investigaciones Criminales, que permitió avanzar hacia una gerencia más institucional de las Comisarías.

- 2) Sostenido incremento del número de Comisarías existentes en las delegaciones policiales. Actualmente la Policía Nacional cuenta con 23 Comisarías de la Mujer y la Niñez, para una cobertura del 68 por ciento del territorio nacional.
- 3) Asignación de personal, en las delegaciones donde no hay Comisarías, para atender de manera especializada a las víctimas de violencia intrafamiliar y sexual. Avanzando así, hacia una atención policial que no es responsabilidad exclusiva de una instancia y no depende de la existencia de la misma en una determinada delegación policial.

En estos resultados se conjugan elementos externos (demanda social, crecimiento del fenómeno, involucramiento de otros actores públicos y sociales, nacionales e internacionales), con resultados del trabajo interno de equidad de género, tales como el reconocimiento de la violencia de género como problema de seguridad ciudadana y la reorientación de servicios para atender las demandas particulares de las mujeres.

En la línea del *mejoramiento de la calidad* de la atención policial, el trabajo interno se ha dirigido fundamentalmente al crecimiento de las capacidades, habilidades y actitudes para brindar una atención adecuada, sin discriminación de género. Entre los principales resultados del trabajo en esta línea, se encuentran:

- 1) Hoy se cuenta con más personal capaz de brindar una mejor atención al problema de la violencia intrafamiliar y sexual desde una perspectiva de seguridad ciudadana. Los siguientes datos indican que esto es una realidad:
 - Después de la instauración del Módulo de Capacitación “Violencia de Género y Seguridad Ciudadana” han egresado 4,877 policías de la Academia de Policía y han recibido, por tanto, un primer mensaje institucional sobre la visión de la Policía Nacional frente a este problema.
 - El personal activo ha participado en diversas capacitaciones con el mismo módulo educativo. Los datos de la Academia indican que se han presentado 1,550 participantes en estas actividades.
 - También hay personal activo, de las Comisarías y otras instancias de atención, que ha participado en temas relacionados con la violencia contra las mujeres y la niñez. Los datos de la Academia indican casi 700 participantes en estas actividades.
- 2) La Policía Nacional ha mejorado sus condiciones para avanzar en la promoción de una cultura institucional de equidad de género. Entre el personal capacitado por la Academia de Policía se encuentra un grupo de monitores/as que ya se ha involucrado en actividades de multipli-

cación del tema de la violencia de género y seguridad ciudadana, en una versión adecuada para este fin. Además, en 2002, la misma Academia creó el **Curso de Postgrado de Formación de Formadores/as** para el tema de género. La prioridad asignada por la institución policial a la profesionalización de sus fuerzas, más allá de la técnica policial, tiene mucho que ver con estos resultados. Pero, el rol de la Academia ha sido fundamental, por sus esfuerzos para desarrollar e implementar una oferta formativa y de capacitación sobre el tema de la violencia de género, en la línea de ser cada vez más efectiva en sus aportes a la modernización de la Policía Nacional. También tienen que ver las agencias de cooperación externas, sin cuyo aporte hubiese sido imposible convertir en realidad las ideas e iniciativas de la institución policial.

En el desarrollo de las Comisarías de la Mujer y la Niñez, durante los últimos años, se han generado cambios importantes. Ellos son producto de los esfuerzos conjuntos de la Red de Mujeres contra la Violencia, el Instituto Nicaragüense de la Mujer y la Policía Nacional, que han contado con el apoyo de diversas agencias de cooperación externa. Se enumeran a continuación algunos de ellos:

- 1) La Policía Nacional está ya en la etapa de implantación de un nuevo modelo de intervención para atender el problema de la violencia intrafamiliar y sexual: “Un modelo intersectorial, multidisciplinario y territorial que tiene un enfoque integral, cuyo fin fundamental es el empoderamiento de las personas afectadas para lograr el restablecimiento personal y así disminuir los índices de violencia y de reincidencia” (PNN SFC: 7-8). Un modelo que incorpora la prevención y detección temprana de esta violencia como medidas importantes en la lucha por superarlo.
- 2) El personal policial cuenta con un **Manual sobre Procedimientos Policiales en Casos de Violencia Intrafamiliar y Sexual**, que ha sido construido sobre la base del marco jurídico-legal nacional, las convenciones internacionales relevantes y las normativas y políticas institucionales de la Policía Nacional.
- 3) Resulta importante subrayar que, según el diagnóstico realizado en el primer trimestre de 1999 acerca de las percepciones de los servicios de la Policía Nacional, las Comisarías eran reconocidas por la población como el servicio policial más eficiente, y apreciadas por las mujeres como instrumento para ejercer sus derechos.

Por último, veamos algunos avances en la incorporación del enfoque de género en el ámbito más general de la **actuación policial**:

- 1) La capacitación de personal, utilizando el Módulo de Capacitación “Género y Seguridad Ciudadana” debe tener impacto no sólo en la calidad de la atención a la violencia intrafamiliar y sexual, sino en la actuación policial en general. Para lograr este resultado, el Módulo fue diseñado de tal forma que propicia la reflexión y promueve cambios en la actuación del personal policial. Este cambio también ha sido impulsado por la apropiación entre el personal policial de su **Reglamento de Ética** que incorpora el enfoque de género.
- 2) Se trabajó en la incorporación del enfoque de género en el **Manual Básico de Intervenciones Policiales**, a partir de la evaluación del trabajo operativo de los hombres y las mujeres policías y de la percepción de la ciudadanía sobre ese trabajo. Para ello fueron muy importantes las conclusiones derivadas del estudio realizado por la empresa Borge y Asociados S.A. (Borge y Asociados, 2000) para la Unidad de Coordinación del Programa de Reforma y Modernización del Sector Público (UCRESEP) de la Vicepresidencia de la República, con el objetivo de identificar fortalezas y debilidades de la atención primaria de la Policía Nacional a la ciudadanía en sus delegaciones y especialidades. El estudio se realizó con base en entrevistas a 1,948 personas: 882 oficiales operativos, 29 oficiales de las Comisarías de la Mujer y de la Niñez, 108 miembros del personal de apoyo a la Policía y 929 pobladores. En cuanto al trabajo de las mujeres policías, el estudio encontró que la mayoría de ellas son atentas y respetuosas con el público, que responden y orientan bien a las personas, que se visten con orden y limpieza, que se relacionan con la comunidad y que están bien preparadas para resolver problemas entre personas. Tan sólo una minoría de las mujeres policías abusan de su autoridad, aceptan pagos o regalos por el trabajo o utilizan la fuerza innecesariamente en operativos.
- 3) El enfoque de género ha sido incorporado en la **Política Integral Relación Policía–Comunidad**, oficializada en 2001. En 2002, la Dirección de Seguridad Pública, responsable de la formulación e implementación de esta política, realizó un estudio de situación para conocer el estado actual del “proceso de incorporación del enfoque de género en el marco de la modernización de la institución policial en Nicaragua, a fin de orientar un plan de acción a corto, mediano y largo plazo sobre esta temática en el proceso de implementación de la Política Integral de la Relación Policía–Comunidad” (PNN 2002: 3, 55-56). Las recomendaciones del estudio resaltan la importancia de: la comunicación social como medio para transformar las percepciones de la población, sesgadas por género, sobre la institución y el personal policial; la sensibilización de género como medio para promover de forma permanente la reflexión acerca de las manifestaciones del machismo, dentro y fuera de la institución; la educación

ética para fortalecer el tipo de policía que se está construyendo y obtener así una respuesta más positiva de la población; el incremento de la participación femenina en el personal policial “para responder a la demanda de la comunidad de incorporar más mujeres en las áreas operativas” y poder brindar el servicio diferenciado o especializado; y un personal policial que tenga apropiado el enfoque de género para poder promover y asegurar la equidad en los mecanismos que existen o sean creados para el fortalecimiento de las relaciones Policía–Comunidad.

- 4) Existe experiencia concreta de mejoramiento de la calidad de la actuación o de la prestación de servicios vía el incremento del personal femenino. Tal es el caso de la Dirección de Tránsito Nacional. La Directora de la época, ahora Comisionada General Aminta Granera, en su entrevista, informaba que había promovido una fuerte incorporación de mujeres policías porque estaba convencida que esta medida se complementaba con otras que se estaban tomando para incrementar la calidad de los servicios que brinda esta Dirección policial: *“Se crearon las reguladoras mujeres, empezaron a salir a patrullar en parejas, empecé a poner jefas mujeres por todo el país. También, el 51 por ciento del personal de Tránsito éramos mujeres, o el 52 llegamos a ser..., era hacer como hormiguita... La valoración de esta experiencia es positiva: más disciplina, más organización, la atención al público... ¡con qué paciencia!, ¡cómo se incrementó la calidad del servicio!... porque nosotros teníamos una encuesta que la pasábamos todos los meses y todo esto te generó una respuesta favorable, positiva para la institución, es decir, que el enfoque de género no sólo es justo para las mujeres, sino que también, es conveniente para la institución”.*
- 5) Hay líneas de trabajo relacionadas con sistemas de gestión institucional cuyos resultados tienen, al menos potencialmente, impactos importantes en el mejoramiento y fortalecimiento de la actuación policial. Tal sería el caso del Sistema de Información Policial cuya transformación hacia un instrumento mejor articulado con el nuevo modelo policial, permitiría un mejor conocimiento de la realidad a atender y, por ende, mejores decisiones institucionales a este respecto.

3.7. Proyección externa e incidencia política

En el *área de la proyección externa* institucional los principales resultados son dos. En primer lugar, la política informativa de la Policía Nacional, establecida en 2001, ha incorporado el enfoque de género como uno de los cinco ejes de acción que constituyen el “marco general de refe-

rencia, bajo el cual se aplica nuestra política informativa, con el objetivo de formar una opinión pública ajustada a nuestros principios, valores y misiones” (Montano 2001:15). Con esto se oficializa, a nivel de política institucional, una ya larga práctica de aplicación del enfoque de género en acciones de comunicación de la Policía Nacional. Algunas de estas acciones fueron vitales para incentivar el ingreso de mujeres a la institución policial. En la Política de Ingreso de Mujeres, establecida en marzo de 1997, ya hay orientaciones para elaborar “propaganda gráfica que destaque la mujer policía” (PNN 1997:2). Orientaciones que se fueron profundizando y ampliando con el tiempo, como lo indica la inclusión de las políticas de comunicación entre las prioridades estratégicas establecidas para las aplicaciones específicas del enfoque de género, a finales de 1998. O la Disposición N° 0213-2001 sobre la incorporación del enfoque de género en el uso del lenguaje escrito y verbal, que incluye “orientar la información a la ciudadanía de forma equilibrada con la presencia de figuras masculinas y femeninas.”

La incorporación del enfoque de género en acciones de comunicación, relaciones públicas y proyección social (convocatorias de reclutamiento, campañas, jornadas y eventos nacionales) ha sido una línea de trabajo constante. Cada avance importante en el trabajo institucional de género ha sido utilizado como una oportunidad de proyección externa de su trabajo. Fechas especiales como el Día Internacional de la Mujer o el Día de la No Violencia, se han convertido en oportunidades para proyectar el trabajo de equidad de género de la institución y sus objetivos.

En segundo lugar, el tema de equidad de género está presente en las publicaciones de la Policía Nacional y en las intervenciones de autoridades policiales en eventos públicos, aun si su contenido está referido a otros temas. También está presente en los medios de comunicación con que cuenta la institución policial, como la Revista **Visión Policial**. Además, en ella se han tocado temáticas específicas de género más allá del ámbito institucional. En 2001, se abre una sección fija titulada “**Enfoque de Género**”. Normalmente un 10 por ciento del total de páginas de cada revista está ocupado por temas de género. Pero, más importante aún que el espacio que ocupan, es que una mayoría, creciente a lo largo del tiempo, de los artículos publicados tienen que ver con el trabajo institucional de género en la Policía Nacional. De esta forma, funcionan como un medio de proyección externa de este trabajo desde 1998.

En cuanto a la *incidencia política* de la Policía Nacional en el tema de equidad de género, lo que más resalta, a nivel internacional, es su incidencia en el resto de instituciones policiales de Centroamérica y del Caribe. En efecto, la Comisión de Jefes/as de Policía de Centroamérica y el Caribe ha convertido el enfoque de género en parte integrante de su agenda regional. Se conformó el Consejo Consultivo Regional de

Género y el avance en el trabajo es uno de los puntos de agenda de las reuniones de la Comisión. Se han realizado cinco encuentros regionales de mujeres policías, desde 1998, cuyos resultados fueron el fundamento del posterior trabajo de equidad de género en la Comisión. Desde 2000 la Comisión de Jefes/as ejecuta el Proyecto Regional “*Enfoque de Género en la Modernización de las Instituciones Policiales y en la Seguridad Ciudadana*”, con la asesoría de la Policía Nacional de Nicaragua y GTZ.

Entre los principales logros del Proyecto Regional se encuentran: altos mandos de la Policía Nacional de Nicaragua han capacitado a sus homólogos de las otras Policías; se han realizado estudios-diagnósticos de género en las instituciones policiales participantes; se ha incorporado el enfoque de género en documentos rectores y en sistemas claves de instituciones policiales; se han creado y fortalecido mecanismos organizativos institucionales para la incorporación del enfoque de género; se ha promovido el acercamiento de las instituciones policiales a organismos de derechos humanos y al movimiento de mujeres en sus países, así como a actores de la cooperación internacional; y se ha establecido una competencia positiva dentro de la Comisión en el tema de género.

Estos resultados se han logrado a partir de una continua labor de incidencia política iniciada por el anterior Director General de la Policía Nacional, Primer Comisionado (R) Franco Montealegre, quien aceptó una propuesta del Consejo Consultivo de Género de la Policía Nacional sobre la realización de un Encuentro Centroamericano de Mujeres Policías. En su calidad de Presidente *pro tempore* de la Comisión, promovió la idea de realizar el Primer Encuentro de Mujeres Policías de Alto Rango de Centroamérica, en el que también participaron Belice, Panamá y República Dominicana. Más adelante, el Primer Comisionado, “*con mucha convicción*”, según sus propias palabras, llevó las Resoluciones del Primer Encuentro a la VIII Reunión Extraordinaria de la Comisión, en la que fueron aprobadas unánimemente. El Proyecto de Promoción de Políticas de Género visualizó este proceso como una oportunidad que debía ser aprovechada y comenzó a apoyar su continuidad. Todo este esfuerzo desembocó en la formulación, aprobación y ejecución del Proyecto Regional.

No menos importante ha sido la contribución de la Policía Nacional de Nicaragua a poner en agenda el tema de la equidad de género en la modernización del Estado. La Policía Nacional ha presentado su experiencia particular en este tema en varios eventos internacionales, tales como:

- 1) El IV Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), realizado en México en octubre de 1999, donde el Primer Comisionado Franco Montealegre, Director General de la Policía Nacional, participó en el panel “Modernización y

Género”, organizado por las contrapartes nacionales del Proyecto de Promoción de Políticas de Género. Fue la primera vez que el tema era tocado en estos congresos que se realizan anualmente.

- 2) La Expo 2000 de Hannover, Alemania, donde la Policía Nacional participó en el panel “Ampliar las Coaliciones en pro de la Paz y los Derechos Humanos”.
- 3) La Conferencia Centroamericana y del Caribe “Reducción de la Pobreza, Gobernabilidad Democrática y Equidad de Género”, realizada en Managua en agosto de 2002. En el marco del Proyecto de Promoción de Políticas de Género, la Policía Nacional fue una de las instituciones promotoras de la idea; participó activamente en la búsqueda de socios para hacerla realidad; formó parte de las entidades organizadoras; impulsó y apoyó activamente la participación de las policías de la región; y asumió la coordinación del panel sobre políticas de seguridad ciudadana con enfoque de género. En esta actividad, todas las instituciones policiales participantes pudieron presentar sus procesos y sus avances ante diversos actores de los sectores públicos y de la sociedad civil de los países del área así como de la cooperación internacional.
- 4) El VII Congreso del CLAD, realizado en Lisboa, en octubre del 2002, donde el Comisionado General Francisco Bautista Lara, entonces Sub Director General de la Policía Nacional, presentó la ponencia titulada “Orientación de la Policía Nacional de Nicaragua hacia el servicio a la población con enfoque de género”.
- 5) El VIII Congreso del CLAD, realizado en Panamá, en octubre del 2003, donde el Primer Comisionado Edwin Cordero Ardila, Director General de la Policía Nacional, presentó la ponencia titulada “La incorporación del enfoque de derechos humanos en la modernización de la Policía Nacional de Nicaragua”.

En Nicaragua, también la Policía Nacional ha desarrollado su labor de incidencia en la promoción de un abordaje interinstitucional al problema de la violencia intrafamiliar y sexual. Forma parte de la Comisión Nacional de Lucha contra la Violencia hacia la Mujer, Niñez y Adolescencia. Se involucró en el trabajo de fortalecimiento de la Comisión y luego en el desarrollo del Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Intrafamiliar y Sexual, siendo parte del Comité Técnico y de los Comités Especializados.

Capítulo 4

El proceso de cambio desde sus actoras y actores

Considerando la cantidad de actividades realizadas y los resultados logrados en un lapso tan corto por la Policía Nacional, podría cometerse el error de creer que este proceso ha sido exitoso porque seguramente no ha enfrentado los problemas típicos de todo proceso de cambio organizacional y que los obstáculos encontrados no fueron tan importantes como para afectar su trayectoria. Nada más alejado de la realidad. El proceso de institucionalización del enfoque de género en la Policía Nacional no ha sido fácil, ha pasado por todas las situaciones normales de un cambio organizacional y sigue pasando por ellas. La diferencia fundamental entre éste y otros procesos análogos radica en la voluntad del nivel jerárquico superior, que se ha mantenido desde el inicio, y en el compromiso y esfuerzo sostenido de un grupo de personas, mujeres y hombres policías, por avanzar en el proceso.

Cualquier persona que haya participado en algún proceso de cambio organizacional, en cualquier área temática o problemática, sabe lo difícil que resulta avanzar, lo lento que resulta a veces el proceso, lo frecuente que es tener que repensar cómo seguir o, incluso, si se debe continuar. Pero las dificultades y obstáculos se multiplican e intensifican cuando la agenda de cambio es una agenda de equidad de género.

El cambio real, el *cambio a fondo* en una institución, es un cambio que llega hasta las personas que integran dicha institución. No se trata sólo de cambiar estructuras, sistemas de trabajo o normas institucionales. Se trata de que el personal llegue a sentir, pensar y actuar desde la visión de futuro y los nuevos hábitos corporativos. Esta es la parte más difícil de todo cambio organizacional. En definitiva, se está tratando de cambiar mentalidades y comportamientos humanos, lo cual significa transformar los valores y las actitudes que los sustentan. “Aunque el cambio acompaña la vida del ser humano en todas sus etapas, nuestra actitud frente

a él es básicamente conservadora: más vale pájaro en mano que cien volando”, como dice Zimmermann (1998:112).

Es precisamente esta resistencia al cambio, individual y colectiva, lo que hace especialmente difícil el cambio institucional. Quizás por prever los niveles de resistencia tantas veces optamos por enterrar la cabeza en la arena y nos conformarnos con “transformaciones cosméticas” de organigrama, funciones, normas y procedimientos. El elemento humano puede hacer fracasar cualquier intento de cambio. Al final, son las personas quienes se ubican en los diferentes niveles de la estructura y dan cuerpo a las relaciones funcionales. Son ellas quienes cumplen las funciones, aplican las normas y realizan, bien o mal, el mandato institucional.

Es evidente que la Policía Nacional, en materia de equidad de género, no se propuso un cambio cosmético sino uno *a fondo*. En este capítulo nos acercaremos al proceso desarrollado, tratando de visibilizar su significado y su impacto personal y profesional en las funcionarias y los funcionarios policiales que lo han protagonizado, asumido, antagonizado o ignorado. Es en este nivel donde podremos identificar, con más propiedad, las “mejores prácticas” y las “lecciones aprendidas” del proceso.

4.1. Condiciones iniciales del proceso

Los primeros elementos que se deben analizar cuando se quiere desarrollar un proceso de cambio institucional son las condiciones iniciales objetivas y subjetivas. Cuando son totalmente desfavorables, es absolutamente erróneo embarcarse en cualquier aventura de cambio institucional. Las condiciones pueden mejorar o se pueden crear otras durante el proceso, pero tiene que existir un conjunto mínimo de condiciones favorables para arrancar si se pretende lograr algo más que un fracaso.

A continuación se ofrecen y valoran las percepciones de las personas entrevistadas sobre las condiciones objetivas y subjetivas, institucionales y/o nacionales, que pudieran haber contribuido a que comenzara y se mantuviera el *momentum* del trabajo de equidad de género en la Policía Nacional. Se pueden identificar cuatro grandes ámbitos en los que ha habido *condiciones favorables* para el inicio y posterior desarrollo del proceso. En cada uno de ellos se ejemplifican las principales líneas argumentales que se derivan de los testimonios de las personas entrevistadas. Ellos son: antecedentes revolucionarios; características de la Jefatura; contacto directo con la población; y contexto político nacional al iniciar el proceso de cambio.

4.1.1. Antecedentes revolucionarios

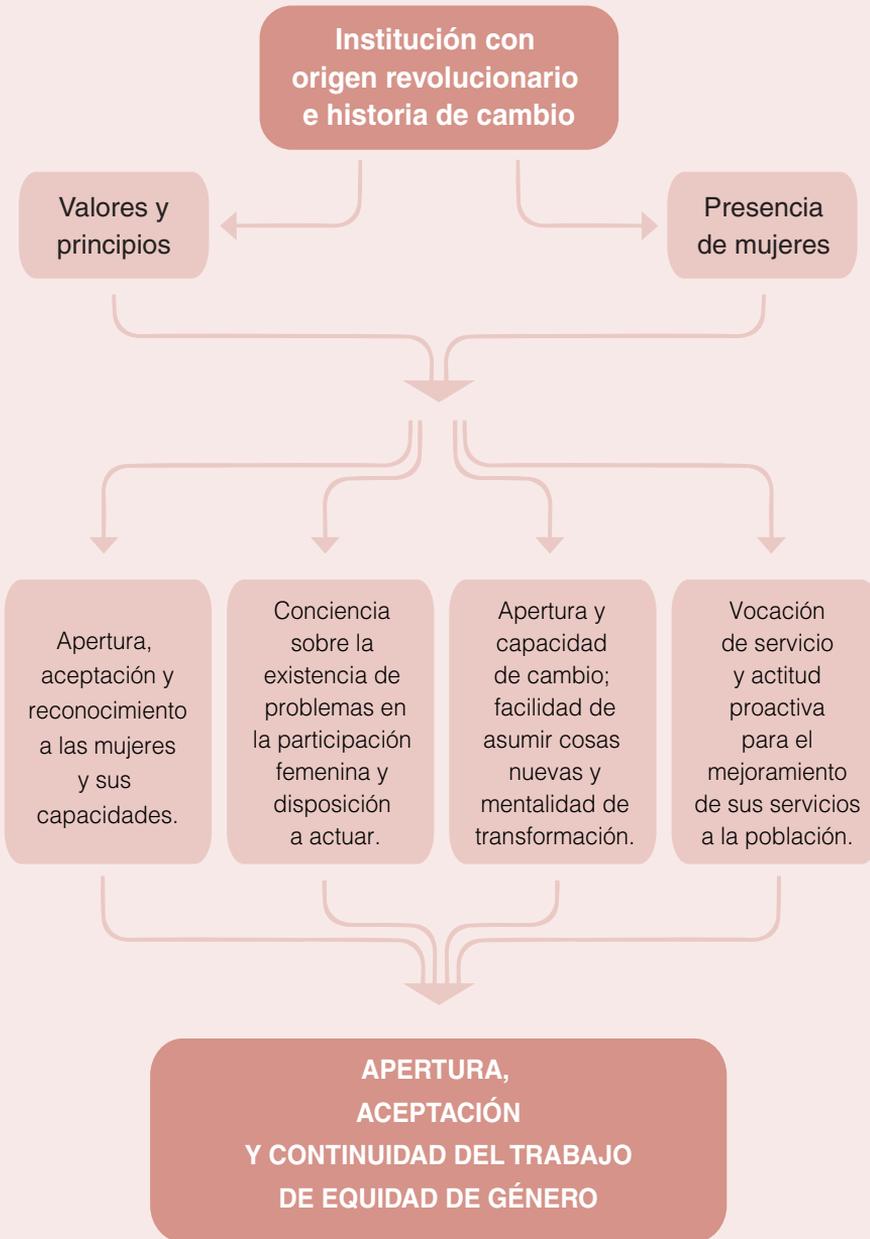
Es el único ámbito en que hubo unanimidad. Todas las personas entrevistadas identificaron su vivencia del proceso revolucionario en los años ochenta como una condición esencial para explicar tanto sus actitudes iniciales frente al trabajo de equidad de género como sus dinámicas individuales posteriores. Pero tal unanimidad de criterio finaliza allí. Cuando se investigan las consecuencias personales e institucionales de ese origen revolucionario, los juicios comienzan a ser diversos. Los principales discursos se dividen en dos grandes grupos. En uno, se enfatizan los valores y principios revolucionarios. En el otro, la participación activa de las mujeres en la lucha antisomocista y durante los años de la revolución (ver Esquema 4.1).

Quienes hacen énfasis en los valores y principios revolucionarios, argumentan que éstos forman parte de la historia pero también tienen vigencia en la actualidad. En ese sentido, se consideran condiciones favorables al trabajo de equidad de género las siguientes características:

- a) El carácter revolucionario de la institución y de las personas facilita cambios individuales y colectivos. Como expresó una de las personas entrevistadas: *“El hecho de que esta Policía haya surgido de una revolución creo que no lo podemos omitir. El que sus cuadros principales, a nivel de oficiales y de jefes, eran compañeros formados en valores humanos y en valores revolucionarios, indudablemente contribuyó a que pudieran tener una actitud positiva hacia el tema de género o a que, por lo menos, no le tuvieran miedo a los cambios”*. Otra persona afirmó que: *“...precisamente dentro de los principios de la revolución estaba reconocer la igualdad entre hombres y mujeres...”*
- b) El principio del servicio a la gente, divisa con la que se fundó la Policía Nacional, **“centinela de la alegría de nuestro pueblo”**, impulsó a las personas y a la institución a buscar siempre cómo servir mejor. En palabras de una persona entrevistada: *“...convertimos nuestro que-hacer institucional en una posibilidad de ser seres sociales de verdad y con sentimientos hacia la gente. Si nosotros hubiéramos sido otro tipo de gente, el tema de género no habría continuado, pero como creo que todavía hay un buen número de compañeros que abrazan con seriedad todo lo que signifique cómo ser mejores nosotros para servir mejor a la gente, entonces vino quedando esto, aun en contra de las reacciones negativas iniciales. Esta institución tiene en su seno gente que no abandona políticamente un esfuerzo por hacer las cosas mejor...”*
- c) Hay continuidad entre los principios revolucionarios y los derechos humanos: *“Entre la Ley 230 –la Ley contra la Violencia Intrafamiliar–,*

Esquema 4.1

Percepciones internas sobre el impacto favorable de su origen revolucionario y su historia para el inicio y desarrollo del trabajo de equidad de género



el Código de la Niñez y la Adolescencia y todos los instrumentos internacionales, tenemos aquí para hacer otra revolución y no necesitamos tildarnos de sandinistas o con otro tipo de nombres –comunistas, socialistas. No. Es que estamos obligados por las leyes. Si uno agarra las cosas de la ONU, ahí tiene todo gobierno futuro para que todo el mundo esté más tranquilo... ¿Por qué no agarrarte de eso e incorporarlo en el quehacer nuestro?”

El segundo grupo de opiniones, en general más frecuentes que las anteriores, hace énfasis en la importante participación de las mujeres en la lucha antisomocista y durante los años de la revolución en la Policía Sandinista y en el Ministerio del Interior. Por lo general, no sólo se menciona la simple participación (que *“nos acostumbró a trabajar juntos”*) sino también que ellas probaron que realmente podían ubicarse a la altura de los hombres. Los argumentos principales a este respecto son:

- a) Que las mujeres participen en la Policía Nacional no es algo extraño para los jefes policiales que vivieron una historia donde las mujeres se involucraron de forma destacada. Se considera *“determinante para que se dé esta apertura frente al tema de género la historia que han vivido los mandos de la Policía”*.
- b) La historia vivida lleva a los jefes a darle espacio a las mujeres no como una concesión, sino porque ellas se lo ganaron: *“... yo creo que ese espacio las mujeres se lo ganaron ahí y ese espacio quedó inculcado en nosotros los hombres también”*.
- c) El trabajo de equipo realizado en forma conjunta por mujeres y hombres desde antes del triunfo de la revolución y durante los años ochenta facilitó la participación de la mujer en la Policía Nacional. Ellos y ellas estaban acostumbrados a trabajar juntos, por eso hubo aceptación.
- d) El hecho de haber tenido a una mujer por jefa es valorado como un elemento importante de la conciencia institucional y como una prueba de que *“al menos ideológicamente, en la Policía no somos machistas”*.

A pesar de estos juicios, no hay evidencia histórica de que la igualdad entre los géneros haya sido un principio efectivamente asumido y promovido por la revolución sandinista. Si bien el discurso político general de la época era de igualdad de deberes y responsabilidades para todos, las desigualdades de género no fueron un tema trabajado a fondo durante la revolución. Ello explicaría por qué *“algunos compañeros fueron super-resistentes, aun proviniendo de ese mismo grupo de personas”*.

Una de las personas entrevistadas identificó una dinámica característica de las situaciones de conflicto y postconflicto bélico, en relación a la participación de la mujer en trabajos no tradicionales para ellas: *“Obviamente, ya en una situación de estabilidad, puede haber prejuicios y algunas concepciones que subvaloren la potencialidad de la mujer y que privilegien a los varones en determinadas decisiones... pero, en términos generales, yo diría que la filosofía de que la mujer es compañera, que tiene los mismos derechos y las mismas posibilidades, ha estado presente entre nosotros...”* Este es un fenómeno constatado en todos los países, una vez que concluyen los conflictos bélicos. Las situaciones de excepción abren espacios que, una vez normalizadas, se cierran de nuevo para las mujeres.

Lo que sí es cierto es que la formación humanista, la sensibilidad social, el espíritu crítico y autocrítico, la actitud abierta a lo nuevo y el interés por mejorar de las personas que forman una empresa común son condiciones iniciales positivas para embarcarse en un proceso de cambio institucional. Sin embargo, es importante resaltar que tales características no provienen exclusivamente de la experiencia revolucionaria.

Si agregamos a todo lo anterior, una historia institucional relativamente corta, en comparación con otras instituciones policiales latinoamericanas, pero además fuertemente caracterizada por la continua búsqueda de conocimientos para cumplir mejor su misión y mandato, tenemos una situación inicial mucho más positiva que la que generalmente se encuentra en las instituciones públicas para desarrollar un proceso de cambio en áreas temáticas como la equidad de género.

Con bastante menos que las características descritas se puede empezar un proceso de cambio con posibilidades de éxito. En realidad, casi lo único que se necesita es que la institución reconozca que tiene problemas, que quiera enfrentarlos y que esté dispuesta a cambiar lo que haya que cambiar. Ni siquiera tiene que conocer exactamente cuáles son sus problemas o qué los origina... todo lo demás se puede construir en el camino. Indudablemente, la Policía Nacional contaba con bastante más que esta condición inicial mínima.

4.1.2. Características de la Jefatura Nacional y contacto directo con la población

No hay duda acerca de la importancia de una dirigencia a favor del cambio. Sea cual sea el proceso, es un elemento *sine qua non* para asegurar el éxito. Especialmente en una organización tan fuertemente jerarquizada como la policial. Un número significativo de personas entrevistadas consideran que hay características en la Jefatura de la Policía Nacional que

también han contribuido positivamente al inicio y sostenimiento del tema de equidad de género en la institución. Para unas, lo importante está en la formación sociológica de quienes formaban la Jefatura Nacional en 1997, lo cual *“les permitió tener una visión más amplia...”* Para otras, lo importante está en sus actitudes, especialmente la actitud decidida cuando asumen algo, la apertura hacia lo nuevo, y la conciencia del derecho de participación de la mujer. Varias personas también aludieron a una cierta tendencia a buscar cómo distinguirse, a buscar lo novedoso para estar a la vanguardia. Incluso uno de los jefes expresó: *“aceptamos el tema para probar que somos diferentes”*.

Mayoritariamente, las personas entrevistadas identificaron que el contacto cotidiano con los problemas, necesidades y demandas de la población, fue una condición positiva para el inicio y sostenimiento del proceso de cambio. Según ellas, este contacto les *“ha permitido buscar cómo irnos desarrollando y aprendiendo más”*. En el caso de la Policía Nacional, este contacto se da en varios niveles y no solamente en el de policías de línea. Si este contacto directo está acompañado por un deseo de **aprender** en el trabajo diario y por una actitud abierta a los cambios, estamos ante una combinación de condiciones iniciales altamente favorable.

4.1.3. Contexto político nacional

En este ámbito las ideas planteadas giraron alrededor del contexto externo positivo que existía durante la Presidencia de la Sra. Violeta Barrios de Chamorro, utilizando las siguientes líneas de argumentación:

- a) La presencia de mujeres en los poderes del Estado (Presidenta y Vice-Presidenta de la República, Presidenta del Poder Legislativo y Presidenta del Consejo Supremo Electoral). Las acciones de la Presidenta de cara a la mujer, tales como refundar el Instituto Nicaragüense de la Mujer (INIM) y crear la primera Comisaría de la Mujer y la Niñez (CMN). Y el auge del movimiento de mujeres en el país y del tema de la equidad a nivel nacional e internacional. Todo ello constituía un entorno de legitimidad social y política para comenzar un proceso de institucionalización del enfoque de género en la Policía Nacional, que, además, beneficiaría su imagen corporativa.
- b) La vinculación entre personal policial y actores sociales, especialmente de mujeres policías con militantes de derechos humanos en el marco de las Comisarías de la Mujer y la Niñez. No obstante, hay opiniones que relativizan la influencia del movimiento de mujeres sobre el desarrollo del trabajo de equidad de género en la institución, por la falta de experiencia en esta área específica de trabajo. Aunque reconocen que fue muy estimulante la aceptación y valoración positiva de su experiencia

de trabajo cuando hombres y mujeres policías tuvieron la oportunidad de compartirla con el movimiento de mujeres.

- c) El proceso de construcción de la democracia que inició el país, con el surgimiento de un nuevo rol para la ciudadanía y la importancia asignada a su participación. Según este planteamiento, *“se vio la necesidad que hombres y mujeres participaran”*.
- d) Una vez terminado el conflicto bélico, las mujeres policías comenzaron a prepararse profesionalmente y eran recursos humanos desaprovechados por la institución. En la misma dirección, una persona consideró que las condiciones de estabilidad social permitieron a las mujeres policías comenzar a pensar en otras cosas, *“hasta en sí mismas”*. En el Recuadro 4.1 se ofrece una historia individual, contada por la propia protagonista, que ilustra este planteamiento.
- e) La existencia de una agencia de cooperación internacional dispuesta a reorientar su apoyo, originalmente acordado para un determinado fin, hacia una nueva prioridad definida por la misma institución policial. A este respecto, una asesora de la GTZ que acompaña el proceso, afirma: *“para mí es muy importante el que nosotras entramos en el momento preciso en que ellos estaban planteándose el fortalecimiento institucional y su legitimidad social y política como los dos aspectos más esenciales. Entonces entramos justamente con el tema del aporte del enfoque de género a ese fortalecimiento institucional y a la legitimidad de la institución. Creo que ese momento fue muy oportuno. Creo, también, que cuando entrás con género en una institución donde nadie está preocupado por cambiar y todo el mundo está cómodo, las cosas de género se complican porque lo de género llega a cuestionar cosas que, en una institución tranquila, ellos no se están cuestionando, y a mover cosas que ellos no tienen interés en mover...”*.
- f) El alto nivel de desarrollo político de la población nicaragüense. Una población pensante, crítica, con nuevos conceptos y valores, que reclamaba atención adecuada al problema de la violencia intrafamiliar y sexual, ante lo cual *“la Policía Nacional tenía que estar en sintonía”*.
- g) El Proyecto de Promoción de Políticas de Género promovió una constante interacción entre la Policía Nacional y otras instituciones públicas contrapartes que trabajaban en equidad de género. La Policía Nacional aparecía como la institución más avanzada, *“lo que generó más motivación para continuar”*. Este argumento es consistente con las numerosas referencias a la importancia del impacto positivo del tema en la imagen externa de la Policía Nacional. Para la *retroali-*

mentación positiva de la voluntad de cambio, es importante poder reconocerse como parte de un esfuerzo que también están haciendo otros y descubrir que la experiencia propia se proyecta como la más avanzada.

- h) Otras personas enfatizaron más el proceso de crecimiento personal, como mujeres, de un grupo de policías de alto nivel y la importancia que la existencia de este grupo tuvo para el inicio y desarrollo del trabajo de equidad de género. Otras personas adujeron que en 1990 se dio en la Policía Nacional un significativo número de bajas femeninas que llevó a la Jefatura a reflexionar sobre el problema y a tomar acciones para superarlo.

4.2. Estrategias aplicadas

El grado de aceptación de las estrategias aplicadas constituye otro elemento clave en la rapidez, calidad y éxito final de un proceso de cambio organizacional. Las reservas e incluso el rechazo del personal a las estrategias pueden no sólo bloquear el avance, sino en el peor de los casos, conducir al fracaso del proceso. En este acápite, se considerará tal dimensión.

Para identificar los aspectos más relevantes para las personas entrevistadas, se plantearon preguntas abiertas que permitían a cada quien elegir el tema de su respuesta, por cuanto la misma selección de temas dice ya algo sobre la pertinencia y oportunidad de las decisiones tomadas para iniciar y desarrollar el proceso, y también sobre el grado de apropiación personal del cambio pretendido. Evidentemente, la frecuencia con que es abordado un tema específico es un indicador de su importancia dentro de la institución.

De esta manera, las personas entrevistadas abordaron cuatro temas generales, en el siguiente orden, de mayor a menor frecuencia:

- 1) La organización interna para el trabajo de equidad de género: el Consejo Consultivo de Género, como sub-tema principal.
- 2) La organización interna para el trabajo de equidad de género: la Jefatura Nacional y el resto de la estructura de mando.
- 3) Las políticas de promoción de las mujeres policías.
- 4) Las actividades de capacitación en equidad de género.

Es necesario resaltar que la frecuencia de algunas temáticas específicas es sólo un primer indicador de su impacto. La mayor frecuencia no necesariamente significa la aprobación o la apropiación del tema, puesto que no discrimina el contenido (a favor, en contra o neutral) de las percepciones y posiciones expresadas. Con esta reserva, el siguiente mapeo de

Recuadro 4.1

Cambio de actitudes en las mujeres policías en 1990: una historia individual de esfuerzo y tenacidad

“A finales de 1989 o principios de 1990, mandaron a llamar a compañeros míos y les dijeron que iban a ser ascendidos. Yo pregunté que por qué no me llamaban a mí y me dijeron que no estaba metida en la lista. Me sentí muy mal, reclamé a los jefes en ese momento y me dijeron que no era correcto que yo estuviera resentida. Pero que gente que yo había visto sin grado, o con grados mucho más bajos que el mío, fueran ahora hasta de grados superiores al mío, eso sí me resintió muchísimo.

Pero esto a mí... como que me impulsó, podríamos decir, en el sentido de estar siempre diciendo ‘yo voy a demostrar que soy mejor’. Me he puesto metas a partir de ahí.

Hay que pensar en que las mujeres nos limitamos a querer que las cosas estén siempre bien, atendiendo miles de detalles, estamos siempre pendientes... para otros, pero no para nosotras. Así que en 1990 yo todavía no había terminado mi bachillerato, tenía todavía tercer año de secundaria, lo menos que me había preocupado era prepararme. Había otras cosas más importantes, las de otros. Y me di cuenta en ese momento, para mí cambió mi vida también. Me dije a mí misma: ‘no puedo seguir así’. Hice todos los esfuerzos posibles. Me bachilleré, luego entré a la universidad en el 93, saqué mi carrera, soy muy buena alumna.

Ya soy licenciada en pedagogía y actualmente estoy sacando una maestría. Yo me considero buena alumna, a pesar de tener una mala base de primaria por las circunstancias que me tocó vivir de mucha pobreza. Yo digo que pasé mi sexto grado por inteligencia nata, no porque realmente pudiera ponerme a estudiar.

Yo me pongo metas y digo ‘... ya soy Capitana, ahora voy a ser Sub Comisionada’. Y lo soy. ‘Ahora voy a ser Comisionada...’ Voy a ser Comisionada, si Dios quiere, y me estoy preparando para eso.

4.2.1. El Consejo Consultivo de Género

El Consejo Consultivo de Género fue visto como el “*motor de arranque*” del proceso de cambio, aun sin mucha claridad inicial sobre sus funciones y potencialidades. Como era de esperar, este mecanismo organizativo tuvo varios “*pecados originales*” que “*le generaron problemas*” en su posterior desempeño.

El primer *pecado original* (expresión inesperada en una institución de jerarquía cuasi-militar) del Consejo fue haber nacido por una decisión inconsulta del Director General de la época, tomada, según las personas entrevistadas, sin discusión previa en las instancias colectivas de dirección: “*No haber discutido desde el inicio la conformación del Consejo y cómo se iba a manejar este proceso... eso fue un error craso*”. Este severo juicio sobre la falta de consulta inicial fue confirmado por el mismo ex-Director General Caldera Azmitia, al reconocer que “*sólo consultó con los miembros de la Jefatura*”. La consulta inicial, pues, parece no haber sido muy amplia y quizás ello condujo a subestimar la intensidad de los rechazos o resistencias que podrían aparecer ante una línea de trabajo como la de equidad de género. El tema de las resistencias es tan importante para evaluar una estrategia de cambio que será considerado específicamente en el próximo capítulo.

Un segundo *pecado original* fue su conformación exclusiva, policías mujeres con rango igual o superior a capitana, sin importar si ocupaban o no cargos de dirección. Una entrevistada consideró que el entonces Director General “*temía que las cosas se le escaparan de las manos*”. Él mismo recordó su preocupación sobre “*la posibilidad de que se fracturara la unidad interna y tuviéramos movimientos encontrados... cuando se necesitaba encontrar una forma amigable, con espíritu de colaboración, de promocionar y elevar los niveles de participación de la mujer... vendrían presiones, porque nada es perfecto, pero dentro de un marco que no se saliera de la institucionalidad*”. A su criterio, por ser la Policía Nacional “*una organización de régimen vertical, no podía hacerse el Consejo al margen de los mandos y de la estructura, porque eso sí era peligroso desde el punto de vista de la organización policial. El Consejo de Género se tenía que convertir en un órgano consultivo como era el Consejo de Dirección, como son todas las instancias...*”.

Esta composición inicial que excluía a la mayoría de las y los policías, por no tener el rango mínimo o el cargo establecido, no tuvo la aceptación ni siquiera de las personas que cumplían los requisitos y “*creó rechazo y molestia entre las que tenían grados inferiores y no podían participar, aunque esto fue modificándose poco a poco*”. En realidad, el Consejo fue modificándose, pero no tan poco a poco. El proceso de transformación se orientó hacia su *democratización*, ampliando su conformación y pro-

moviendo la elección de sus integrantes. Según parece, esta decisión fue poco planificada o estudiada, no había condiciones suficientes y se generaron muchos errores, pero *“había que hacerlo”*, el Consejo Consultivo no podía seguir integrado por razones de mando o grado ni concentrado en Managua. Sin embargo, hay gran número de valoraciones positivas sobre la evolución de ésta instancia. Y los resultados obtenidos *“reflejan que la decisión fue correcta”*. También hay valoraciones positivas sobre el rol que jugó en el proceso de institucionalización del enfoque de género en la Policía Nacional, porque *“permitió ampliar los espacios para hacer nuestras reflexiones...”*, *“...permitió poner el problema en el centro de atención...”*, *“...y sirvió como otro medio de comunicación interna para el avance del trabajo de equidad de género”*.

Existe la percepción, en algunas entrevistadas, de que la influencia del Consejo Consultivo de Género en el trabajo de equidad de género *“ha decaído mucho”* últimamente. *“Hace falta liderazgo, hace falta más dinamismo en la Comisión Técnica del Consejo. Y sí es verdad que hay mucho trabajo, que hay muchas presiones políticas y sociales, pero...”*. En efecto, es muy típico, en este tipo de procesos, que si hay una baja de actividad visible se generen tales reacciones, y es muy importante tratar de revertirlas lo más pronto posible. Nada hay más potencialmente dañino para un cambio organizacional que la parálisis, aunque sea tan sólo aparente, si esto es lo que el personal percibe. Por último, hay un conjunto de críticas, calificadas por las personas entrevistadas como **“errores”** del Consejo, generadores de rechazo entre las policías. Ellos son los siguientes:

- 1) *“Haber reivindicado el acceso a cargos de dirección como una de sus aspiraciones y reivindicaciones más importantes, porque la gente de la base [que no tenía las condiciones para esos cargos], no se miraba representada en esa reivindicación”*. Dos cosas hay que resaltar en este planteamiento. Primero, que el rechazo a esa **aspiración** no se dio solamente en mujeres. La experiencia mundial en el tema apunta a que esa **aspiración de ascenso profesional** es una de las más **resentidas** por el personal masculino. Segundo, que el acceso a cargos de dirección era una de las líneas de trabajo, no la única, del Consejo. Las cifras analizadas en el capítulo 2 indican que la velocidad del incremento de personal policial femenino en áreas operativas fue casi el doble que en cargos de dirección.
- 2) No haber utilizado las instancias y los espacios existentes, como el Consejo Nacional, para ventilar el tema de género, o no haber funcionado realmente como una instancia consultiva de la Policía. En efecto, el tema de género no formaba parte de la agenda de las actividades periódicas de las instancias colectivas de mando sino que *“se tocaba en seminarios especiales o las reuniones nacionales...”*. Sin embargo, según los propios documentos internos revisados, la dinámica fue

siempre discutir las propuestas que surgían de las reflexiones internas del Consejo Consultivo de Género en el Consejo Nacional y sólo después eran oficializadas por la Dirección General. Por otra parte, ¿por qué las reuniones nacionales o los seminarios no eran buenas oportunidades para discutir? En general, puede afirmarse que las reuniones no formales, como las actividades de capacitación, planificación y evaluación del trabajo de equidad de género, son mejores espacios, para plantear objeciones y discutir las, que los consejos de dirección.

- 3) La intervención de miembros de los Consejos Consultivos de Género en situaciones de “orden disciplinario”, tratando de revertir decisiones tomadas frente a alguna colega. Ahora bien ¿es errada esta intervención del Consejo cuando hay probabilidad de un trato discriminatorio? Cabe preguntarse si es correcto no hacerlo sólo por el temor de reforzar la imagen negativa de *sindicato*. El principio de la equidad no se cumple, únicamente, con ampliar el acceso a determinadas áreas o cargos para un grupo específico que ha estado siendo discriminado. El principio de la equidad también abarca el funcionamiento o la operación diaria institucional, supone un trato equitativo para todo el personal y puede haber tratos discriminatorios por género que deben ser corregidos. El Consejo podría asumir esta función *de forma amigable*, sobre todo si no existe en la institución una instancia especializada para atender este tipo de problemas.
- 4) Haber sido conformado “sólo por mujeres”, lo cual hizo que los hombres no sintieran el tema como suyo. Según uno de los entrevistados, “ese fue un error y un mensaje sostenido por muchos años que fue equivocado...” Ahora bien, el que esta instancia estuviera conformada por policías mujeres, ¿justificaba la reacción masculina de “yo no tengo nada que ver ahí”? Se podría entender esta percepción si se trata de un policía que no forma parte de la estructura de mando y maneja poca información, pero no en el caso de los Jefes, a quienes se informaba y se pedía opinión sobre todas las líneas de trabajo. No es fácil justificar un rechazo a involucrarse en un trabajo que es orientación institucional, sobre la base de esta argumentación. En todo caso, no fueron las mujeres policías quienes decidieron organizar una instancia conformada sólo por ellas, sino que fue una decisión poco consultada del Director General de la Policía.
- 5) Para uno de los entrevistados, “la orientación que tuvo al inicio del Consejo Consultivo debió ser más enfocada hacia la sensibilización...” Se supone que el final no dicho de esta frase es “... en vez de orientarse más hacia la generación de cambios concretos en el tipo y en el nivel de inserción laboral de las mujeres”. No es seguro que aquella debió ser la alternativa correcta. Hay que trabajar, con igual fuerza, en ambas líneas: las acciones concretas de cambio y la promoción de

actitudes positivas o voluntades de cambio, tratando de llegar a más gente. ¿Hasta dónde eso era posible, institucionalmente viable? Es una pregunta abierta a discusión. Si las condiciones no son apropiadas para hacer las dos cosas, hay que priorizar las medidas concretas y visibles de cambio. El trabajo de sensibilización tiene serios límites para generar cambios reales en las instituciones, como se ha comprobado en la práctica, en varias instituciones nacionales.

Se puede concluir que el rol jugado por el Consejo Consultivo de Género en el proceso es reconocido por todas y todos, incluso por aquellas personas que consideran que hubo errores o pecados originales. La creación y posterior fortalecimiento de este mecanismo fue una de las medidas más acertadas que la Policía Nacional pudo tomar. Es importante que este Consejo se convierta efectivamente en un promotor activo de espacios de encuentro para todas las mujeres policías. Y también es importante que las mujeres se abran a la discusión con sus colegas masculinos, una vez que ellas han desarrollado su propia reflexión sobre un determinado asunto. Para hacer esto no es necesario incorporar hombres en el Consejo Consultivo de Género, sólo es necesario establecer o fortalecer mecanismos de relación. Esto es importante para el futuro desarrollo del proceso. La experiencia acumulada indica la importancia central que tiene la existencia de espacios de encuentro e intercambio para las mujeres. Hay dos razones principales. La primera es que las mujeres son tan víctimas como los hombres de las *jerarquías de género*. No basta con que los hombres aprendan o quieran verlas de otra manera, ellas también necesitan aprender a verse de otra manera, a identificar sus cualidades y potencialidades, a generar actitudes positivas frente a sí mismas, entre muchas otras cosas. La segunda razón es que, al estar las inequidades de género normalmente excluidas de los espacios formales de decisión y de poder, hay que comenzar por crear espacios informales para analizarlas y buscar estrategias para superarlas.

4.2.2. La Jefatura Nacional y la estructura de mando

En este acápite se presenta el *mapa de opinión* sobre la actuación de la Jefatura Nacional y del resto de la estructura de mando (básicamente, jefes y jefas miembros del Consejo Nacional¹) en el proceso de cambio.

1 Es un órgano de consulta de la Jefatura Nacional formado por los principales mandos de la Policía Nacional: jefes de especialidades (como Dirección de Auxilio Judicial, Dirección de Seguridad Pública, Dirección Investigaciones Económicas y Dirección de Comisaría de la Mujer y la Niñez, entre otros), jefes de órganos de apoyo (como el Laboratorio de Criminalística, la División de Personal y la Academia de Policía, entre otros) y jefes de las Delegaciones Departamentales y Distritales (en Managua existen 8 distritos).

En cuanto a la Jefatura Nacional, lo primero que surge del análisis de las entrevistas es que su involucramiento efectivo en el proceso del trabajo institucional de género no fue inmediato ni espontáneo, sino que fue progresivo e inducido. Su involucramiento pasó de un inicial dejar hacer a un impulso y soporte decidido, al menos en lo que respecta al Director General y algunos miembros de la Jefatura Nacional. Otros miembros de la Jefatura Nacional, según parece, conservaron la actitud de “dejar hacer” por un tiempo más largo.

Se percibe que en el seno de la Jefatura Nacional hubo distintas posiciones, algunos estaban más a favor, otros presentaban una posición ambivalente y, a veces, hasta una posición contraria, pero *“en ese nivel las cosas se hablan y se discuten. Eso es una gran ventaja de la Policía, esa es una de las fortalezas que tiene la Policía. La Jefatura es un cuerpo colegiado que sí tiene vida, o sea, que sus decisiones son compartidas”*. Al cambio de actitud inicial ayudó que se les fue involucrando en la discusión y valoración del trabajo, hasta que fueron asumiendo un rol activo en la proyección externa del trabajo institucional de género, lo que además de fortalecer su compromiso, también fortaleció su liderazgo interno.

Existe un amplio consenso sobre la importancia clave que tuvo este actor en el proceso: *“La Jefatura de la Policía asumió el compromiso de mantener ese tema caminando, a pesar de todas las dificultades. En realidad esto es un problema de tiempo... La formulación de la nueva estrategia es una muestra de su voluntad de seguir adelante”*. El uso de la autoridad jerárquica (“las órdenes de carácter impositivo”) es valorado como *“fundamental y necesario”* para asegurar el inicio y la continuidad del proceso, porque *“si no existe la decisión, si los jefes no están comprometidos, no hay posibilidades de impulsar un tema dentro de la institución”*.

En la misma línea, se reconoce como una fortaleza del proceso el que el mismo Director General y los jefes y jefas se integraran en la coordinación de los Consejos Consultivos de Género. Las percepciones de estas personas son esencialmente correctas. Ninguna institución avanza en un proceso de cambio si su alta jerarquía *no quiere*. Esto tiene que ver, obviamente, con la estructura jerárquica normal de toda organización. Pero en una institución jerárquica de mando único, como la Policía Nacional, sería un suicidio intentar promover un proceso de cambio que no fuese ni siquiera tolerado, como mínimo, por la máxima autoridad. Y cuando el tema tiene tantas implicaciones culturales como el de la equidad de género, es doblemente vital contar con el liderazgo de la dirección máxima.

Una integrante de la Jefatura Nacional, la Comisionada General Eva Sacasa, fue designada como responsable del trabajo de equidad de género en el nivel institucional. Las características personales y profesionales de esta persona han sido identificadas por las personas entre-

vistadas como valiosas y apropiadas para el desarrollo del proceso. De hecho, estas características pueden considerarse para el perfil requerido por todo liderazgo en equidad de género, como:

- 1) **Habilidad de negociación y capacidad de construir ambientes de colaboración y no confrontativos.** Según uno de sus colegas, *“fue muy importante la buena comunicación con ella, compartíamos ideas y preocupaciones...”*
- 2) **Visión estratégica.** *“En un proceso tan difícil, se requiere de las mujeres que estén al frente una sabiduría y capacidad enorme para saber cuándo parar, incluso retroceder, para después avanzar con más fuerza...”*

El análisis de las percepciones sobre el rol jugado en el proceso los y las miembros del Consejo Nacional indica que su involucramiento parece haber comenzado de forma muy similar a la de la Jefatura Nacional, y su actitud inicial fue valorada de forma un poco más negativa. Frases como *“que se encarguen ellas, ellas son las que están buscando...”* fueron recordadas para calificar su actitud inicial frente al proceso de cambio. Pero, al igual que en la Jefatura Nacional, hubo personas, aunque no todas, que se fueron involucrando en el trabajo y asumiendo el tema como parte de las responsabilidades institucionales. Según expresa uno de los involucrados, la asesoría externa jugó un papel importante en ello. Sólo uno de los entrevistados expresó que *“se logró el involucramiento de todos los jefes”* y que *“las diferencias de posiciones quedaron atrás”*. Obviamente, siendo el Consejo Nacional una instancia consultiva, sus posiciones han sido variables a lo largo de los años. A esta situación puede haber contribuido que la rotación en el Consejo Nacional es más rápida que en el caso de la Jefatura Nacional.

En concreto, frente a la asignación de la coordinación de los Consejos Consultivos de Género, las primeras reacciones fueron de rechazo a *“una responsabilidad más...”*. Hubo casos en que las reuniones periódicas establecidas para los Consejos Consultivos de Género departamentales no se cumplían y, según se dijo, ello obedecía simplemente a que el jefe no había querido convocarla y las policías integrantes del Consejo Consultivo de Género consideraban que *“si el jefe dice que no, no lo hacemos”*. Según la misma fuente, *“ahí es donde funciona si la mujer es jefa, ahí sí...”*. Otras entrevistadas no parecen considerar que el hecho de ser mujer garantice el trabajo. Piensan que la dificultad del Consejo Nacional para avanzar hacia posiciones más comprometidas pudo deberse a cierta *“falta de beligerancia en las mujeres que están dentro del Consejo Nacional; tal vez falta más identidad, apropiarse de esa identidad para promover el tema en todos sus espacios de intervención; falta que las mujeres que tenemos oportunidades y un lugar donde*

aprovechar esta capacidad de decisión, lo hagamos". Igual valoración expresó un colega masculino: "tampoco ayudaba que nuestras mismas compañeras, nuestras mismas cuadros de mando mujeres, se abstraían de la equidad de género, del enfoque de género, en sus actividades cotidianas..."

Personas más vinculadas a la orientación general del proceso, refuerzan la idea de que no se hizo lo suficiente para promover el cambio en toda la estructura de mando intermedio. No se logró asegurar información constante ni mayores niveles de participación y eso originó quejas y reclamos de un grupo que dice *"llegar siempre a desayunarse lo que ya está cocinado"*. Se reconoce que tal vez debió darse más atención a jefes y jefas de nivel intermedio que eran coordinadores/as de los Consejos Consultivos de Género. Las actitudes de estos jefes parecen haber jugado un papel aún sin dimensionar en los *"trabones en la correa de transmisión"* de la información. Entre las causas apuntadas de este problema destaca la sobrecarga funcional, ya que *"ésta es la Policía que más funciones tiene en toda Centroamérica y los conflictos nos alejan de las líneas definidas en el plan"*. Por tanto, la mayoría reconoce la necesidad de fortalecer el seguimiento y control. Tratando de solventar este problema de fluidez en la estructura de mando se decidió que la información sobre el trabajo de equidad de género se transmitiera también a través de las representantes de los Consejos Consultivos de Género departamentales en el Nacional. Todo indica que esta medida no funcionó bien, al menos no en todos los casos.

Es unánime el reconocimiento de la importancia clave del involucramiento, aunque sea formal, de estos jefes y jefas intermedios. La asignación de responsabilidades a la estructura de mando se ve como una oportunidad para que vayan tomando conciencia. También hay un reconocimiento bastante claro de la importancia que el jefe o la jefa tienen para impulsar conductas adecuadas o desincentivar las inadecuadas. Se trata del "efecto reflejo" existente en las instituciones fuertemente jerarquizadas. Las actitudes, el compromiso de las personas que ocupan cargos de jefatura son fundamentales para que las cosas avancen, incluso más allá de las expectativas de la institución misma. Actitudes y decisiones de jefes y jefas inconsistentes con el mensaje de cambio que se está impulsando generan graves riesgos para el avance y éxito del proceso. En el caso del tema de género, por su fuerte contenido cultural, esta consistencia no es tan fácil de asegurar como se cree.

4.2.3. Políticas de promoción de integración de mujeres

Al analizar las expresiones de las personas entrevistadas en relación a estas políticas y su aplicación, nos encontramos con que estas políticas

son calificadas en numerosas ocasiones como *“fuente de rechazo y resistencia interna”*. Los principales argumentos usados para valorar el contenido de estas políticas son los siguientes:

- a) Las primeras promociones de mujeres policías a cargos directivos fueron decisiones de hecho, *“porque el proceso de formulación de políticas ha sido bastante difícil en la Policía, es bastante rígido y lleva su tiempo”*. La promoción de mujeres hacia cargos operativos es considerada importante por la mayoría de las personas entrevistadas, *“porque ahí había también una discriminación... era importante que las mujeres se preocuparan por aspirar a estos cargos que también tienen su cuota de decisión y están vinculados a la parte sustantiva de la institución policial”*.
- b) El proceso de los nombramientos no parece haber sido fácil, especialmente al principio. Según uno de los actores directamente vinculado al tema, las decisiones no siempre eran unánimes y en el proceso había mucha discusión. Ante numerosos planteamientos de que las mujeres nombradas no tenían el perfil necesario o no cumplían los requisitos para los cargos, preguntamos a una de las personas cercanas al proceso, si esto había sido así. Él nos respondió que hubo casos en que se flexibilizaron los criterios de evaluación para *“romper el ciclo”*, en franca alusión a la historia de exclusión de cargos operativos que tenían las policías activas.
- c) El establecimiento de **cuotas** fue mencionado con mucha frecuencia como una de las fuentes principales de resistencias internas frente al proceso. Aunque, en realidad, más que cuotas eran metas a alcanzar en el nivel de toda la institución y en particular en ciertas áreas.
- d) Otras personas consideran que la situación que dio origen a este tipo de decisiones *“ya está superada, porque hoy hay una apertura muy amplia”*. Esto no significa, se apresuran a aclarar, *“que no se deba trabajar más en la promoción de mujeres, sino que hay que enfatizar en la capacitación del personal, porque si no capacitamos a la persona para el cargo que le vamos a dar estaríamos cometiendo un error, favoreciendo que otros pudieran interpretar que no estamos avanzando sino más bien retrocediendo”*.
- e) Por último, también apareció el discurso de la **eficiencia**. En este caso se reivindica el derecho de la institución a definir dónde acepta mujeres *“porque el riesgo que ellas corren es mayor, la incomodidad que ellas van a enfrentar es mucho mayor que para un varón”* y ello puede significar incremento de costos para la institución (seguro de vida, salud, manutención, jubilación, pensión, etc.) Se considera que el número de cargos en los que no es conveniente la participación de

las mujeres es muy pequeño, así que “¿por qué empeñarse en ellos cuando hay muchos más disponibles?”.

Este panorama de pensamientos, percepciones y posiciones es una ilustración de lo difícil que resulta **romper** los esquemas segregatorios por género en el empleo. También indica la posible existencia del **doblo estándar**, ya que, al parecer, es mucho más grave hacer una selección errónea cuando se trata de una mujer que cuando se trata de un hombre.

Lo que sí aparece como un posible vacío en el avance hacia un mejor balance de género de la fuerza es la ausencia de una política de promoción complementaria: la de hombres hacia trabajos vistos como **femeninos**. Las llamadas **ventajas comparativas** adquiridas por las mujeres en sus procesos de socialización desde la infancia, para ciertos cargos (de atención al público, a niñas y niños, a mujeres) pueden llevar a **feminizar** estas áreas. No hay ninguna justificación para que personal masculino no pueda desempeñarse bien en ellas y hay que trabajar en su cambio personal para lograrlo. Esta línea de acción es fundamental para romper la vigencia inconsciente del **sesgo de género** en las decisiones de ubicación del personal y para romper la estereotipia de los cargos **femeninos** o **masculinos**. Pero, además, también es vital para revertir o cambiar la subvaloración social o institucional de los cargos supuestamente **femeninos**.

La valoración de la política de promoción del ingreso de mujeres, así como el impulso a la calificación del personal femenino activo, es más que positiva: “...el haber cambiado la mentalidad en cuanto al reclutamiento, esto fue fundamental para que realmente la Policía avanzara”. Se resalta el esfuerzo de la Academia por ajustarse a un estudiantado mixto. Desde la adecuación de su infraestructura física hasta el nombramiento de oficiales mujeres para atender a las estudiantes, aunque estas medidas no son bien vista por una de las personas entrevistadas “porque puede reforzar el mensaje de que las mujeres damos problemas”. Es notable que la misma medida sea vista como un avance en el reconocimiento de la condición mixta del estudiantado de la Academia y, a la vez, como manifestación de trato discriminatorio.

En las políticas de superación del nivel de calificación de las mujeres policías activas, se resalta el mejoramiento en el acceso a la capacitación. Especialmente la línea desarrollada por la Academia para “reconvertir” mujeres, que eran formalmente policías, pero no tenían formación como tales y estaban haciendo labores de otro tipo, en policías “de verdad”. Las que han obtenido esta formación “ya están trabajando como policías”. No obstante, se identifican problemas que limitaron el aprovechamiento de las actividades de formación académica, cultural o técnica que se ofrecieron. Fundamentalmente, se habla de las dificultades para

distribuir su tiempo entre el trabajo, el estudio y la familia, sin olvidar que muchas de ellas son madres solteras. También se mencionan los esquemas machistas de sus parejas y de sus jefes/as. No faltó quien, reconociendo los problemas mencionados, considera que aún hay mucho por hacer para cambiar las actitudes de apatía o rechazo al cambio de trabajo de las propias mujeres policías.

Es posible que en la promoción de la capacitación, como herramienta para impulsar la participación de mujeres en diferentes áreas *no tradicionales*, no se haya tenido en cuenta que aplicar el *enfoque de género* en esta área significa diseñar una oferta que efectivamente acerque las opciones de capacitación a las mujeres. No se debe esperar que sean las mujeres las que busquen cómo arreglárselas con sus problemas y “admirar” su esfuerzo en esta línea. La institución debería pensar en opciones que faciliten a las mujeres el aprovechamiento de las oportunidades de capacitación.

También se debería erradicar la tendencia a valorar negativamente que una mujer no quiera ubicarse en un área operativa. Los cargos administrativos y de apoyo no son menos importantes, sólo son vistos como tales y son los cargos en los que normalmente se concentran las mujeres. Romper este esquema de valoración desigual es un objetivo obligado del trabajo en pro de la equidad de género. La equidad de género no debe ni puede pasar por encima de las preferencias y posibilidades individuales.

4.2.4. Capacitación en equidad de género

Este grupo de argumentos se refiere, específicamente, al uso de la capacitación como herramienta de institucionalización del principio de equidad de género. En una aproximación de conjunto lo que más resalta es que nadie valoró de forma negativa esta política de cambio. Cuando mucho, hubo algunos planteamientos sobre su aplicación práctica. Entre los aciertos del proceso se mencionan:

- a) El uso de la capacitación como herramienta de cambio para “*romper barreras, interiorizar el tema y empujar el proceso*”. Según una persona entrevistada, “*...este trabajo de capacitación y el diseño y elaboración del módulo educativo también generó un cambio en la propia Academia...*”.
- b) La determinación de los grupos-meta, comenzando por la propia Jefatura Nacional. En el fondo, esta estrategia es consistente con la visualización de la capacitación como herramienta de cambio y de la estructura de mando como actores impulsores del proceso, de ahí la importancia de contar primero con la estructura de mando sensibilizada.

Sin embargo, hay quienes consideran que ha habido errores o limitaciones en la aplicación o uso de esta herramienta. Se planteó que la capacitación no sólo debió hacerse desde la Academia, sino que debe integrarse a todas las estructuras para poder generar cambios en las personas.

4.3. Dinámicas individuales

La claridad (expresada o no) sobre los elementos básicos que orientan un cambio organizacional es decisiva para direccionar el proceso en forma acertada. La explicitación de estos elementos constituye también un elemento útil para la construcción de una visión común en la institución que resulta beneficiosa para **estimular creatividades individuales** que impulsan aún más el proceso en la dirección fijada. Dicho de otro modo, en la medida en que existe una visión común entendida y asumida por las personas integrantes de una institución, en esa misma medida disminuye la necesidad de orientaciones específicas para impulsar y profundizar el cambio, sin el riesgo de que las iniciativas individuales puedan orientarse en una dirección diferente a la que ha sido establecida. **Soltar las riendas**, expandir la capacidad de iniciativa a todos los niveles, se vuelve también una oportunidad valiosa para generar el llamado **ambiente de cambio**, uno de los elementos más importantes en la creación de condiciones para el proceso de cambio. Este **ambiente de cambio**, a su vez, en un ciclo de realimentación positiva o **círculo virtuoso**, funciona como elemento impulsor de más iniciativas individuales.

En el caso de la Policía Nacional, los resultados de las entrevistas realizadas indican que, a pesar de los esfuerzos realizados en esa dirección, está todavía por construirse una “visión común” sobre el enfoque de equidad de género. La conceptualización oficialmente establecida no se ha interiorizado completamente en la mayoría de las personas entrevistadas. Obviamente, no se puede medir con facilidad qué tan generalizada es esta pérdida de mensaje, pero, si tomamos en consideración que las entrevistas fueron hechas fundamentalmente a jefes y jefas de distintos niveles, es legítimo concluir que así es la situación de la institución en su conjunto: *“...puede que lo más difícil haya sido uniformar la conceptualización, apropiarnos de una misma idea, de un mismo propósito, que todos pensemos exactamente lo mismo de lo que es el movimiento de género o hacia dónde va. Puede ser que eso sea lo difícil y haya llevado a algunas confusiones”*.

¿Es esto una falla gravísima? ¿Significa que el proceso de trabajo no ha sido exitoso? Ni una cosa ni la otra. Es simplemente algo a considerar en la gerencia del proceso. Todo **cambio a fondo** necesita tiempo. Y la nueva estrategia definida se orienta justamente en la dirección de promover una mayor apropiación personal del enfoque de género por los funcionarios

y las funcionarias policiales. En este sentido, puede resultar importante caracterizar cuál es la concepción más generalizada sobre el enfoque de género y cuáles son las valoraciones sobre su aplicación entre los funcionarios y las funcionarias de la Policía Nacional.

El mensaje directo más fuerte, entre las personas entrevistadas, es que el enfoque de género es un trabajo en pro de las mujeres policías, justificado a veces con que *“es un derecho que ellas se han ganado”* y otras, con un criterio más institucional, *“porque es útil y beneficioso para la institución incrementar la participación de mujeres”*. Además, este mensaje está implícito en muchas otras expresiones. Por ejemplo, en las que fueron usadas para identificar la presencia histórica de mujeres en la institución policial como una condición favorable al inicio y en el desarrollo del proceso del trabajo institucional de género:

- *“Yo considero que el trabajo de equidad de género ha estado presente desde la fundación de la Policía. Quizás sin las metodologías, sin las técnicas, sin las concepciones claras, pero cuando se fundó la Policía, realmente hubo una apertura histórica, porque antes en la sociedad nicaragüense no se conocía una participación tan beligerante de la mujer, sobre todo en un cuerpo policial que es caracterizado, o más bien clasificado, como masculino”.*
- *“Después que la Policía de Orden Interno pasara a ser Brigada Especial, aquí existía una unidad de mujeres especializada, las boinas rojas mujeres, que le ponían el orden a todo el mundo, a policías y a civiles, esa unidad desapareció por problemas de financiamiento, de presupuesto...”*
- *“Yo, en lo personal, estaba bastante escéptica porque frente a eso del tema de mujeres yo era muy apática. Todo lo que era de mujer y género, eso del feminismo, no me cuadraba a mí. Entonces [en la reunión de 1995], todo mundo habló, algunas dijeron que estaban dispuestas a irse al área operativa, se planteó que estábamos estancadas, ... se planteó que muchas habíamos hecho muchos esfuerzos por superarnos académicamente pero que nunca nos habían mandado a un curso de policía..., todo eso era cierto, yo lo valoraba como cierto, pero en lo personal no lo miraba como una discriminación, en ese momento ni lo pensaba ... Eso sí, yo he sido muchas veces víctima de discriminación directa, la mayoría de las mujeres lo hemos sido, por ejemplo cuando ponían a un hombre hasta de menor jerarquía de responsable sólo porque nosotras éramos mujeres: cuando vino el Papa yo era capitana y andaba de subordinada de un teniente. En una institución jerarquizada eso no es normal, pero desde el punto de vista de género sí. En ese entonces yo lo miraba incómodo por lo de la jerarquía, pero no lo razonaba desde el punto de vista de género...”*

Esta confusión de conceptos entre enfoque pro-mujeres (“feminista”) y equidad de género puede haberse generado en la prioridad que se le ha dado a la promoción de la participación de las mujeres. Aun en las explicaciones que se ofrecieron sobre por qué existe este enfoque parcial sobre el trabajo de equidad de género, se encuentra a veces, la tendencia a justificar que sea un trabajo en pro de las mujeres. Una primera línea argumental fue la siguiente:

- *“Iniciamos en el año 95 con la idea del Consejo Consultivo. Todavía en esos tiempos no había ningún apoyo externo, eso se inicia como un año después. Entonces, fue en ese contexto que comenzamos a hablar del tema, sin mayor conocimiento conceptual de lo que significaba. Quizás limitado a lo que se llamaba ‘participación de la mujer’...”*
- *“Porque es que eso [la promoción de mujeres] ha sido como uno de los enfoques que la misma área de género ha priorizado y la Jefatura, en alguna medida, también. Pero, aunque realmente la Policía ha hecho grandes esfuerzos, que quizás no son muy visibles, en el análisis de la problemática de género alrededor de la seguridad ciudadana, del delito, de la criminología como tal, creo que nos hemos quedado muy a lo interno...”*
- *“Mire ¿qué es género? Es una categoría social que incluye hombres y mujeres. Pero en la práctica ¿cómo se está desarrollando el trabajo de equidad de género en la Policía? El trabajo de equidad de género está centrado mucho en este lado de la moneda, en las mujeres, que es sólo un lado de la moneda...”*

Cabría pensar que, más que en la prioridad asignada, el problema está en el nivel de visibilización que se le dio a la promoción de la participación de las mujeres. Aunque el mensaje haya sido integral, su desarrollo y resultados se concentraron en las personas directamente vinculadas con el área trabajada.

La segunda línea argumental expresa que el enfoque de género ligado a la seguridad ciudadana, la modernización policial y el cumplimiento de la misión y mandato policiales, ha sido difícil de digerir dada la dificultad para su aplicación práctica: *“Un poco que costó y cuesta todavía, creo yo, que se aterrizara en cómo incorporar esa equidad de género en el tratamiento a la seguridad ciudadana y a las necesidades de seguridad ciudadana. Si bien es cierto aparece en los documentos y eso, la verdad, a la hora de aterrizarlos, en gran medida sigue siendo nada más la Comisaría de la Mujer y la Niñez la vía por donde se encuentra un camino para tratar el tema...”*

En realidad, las Comisarías de la Mujer y la Niñez no aparecen muy vinculadas al trabajo institucional de género en los discursos de las personas entrevistadas, exceptuando, claro está, las personas directamente vinculadas a las Comisarías. En opinión de otro entrevistado, no han sido muy aprovechadas para generalizar la concepción más integral del enfoque de género: *“...probablemente, sin querer queriendo, la Comisaría de la Mujer ha sido como una muestra de esa necesidad de que la policía tenga un enfoque de género para dar servicio... A esas Comisarías no le hemos sacado el suficiente provecho en términos ir madurando la gente, de ir afinando más las cosas...”*

La tercera línea argumental explica la vigencia de esta concepción parcial del enfoque de género mediante el carácter que tuvo, al comienzo, el trabajo del Consejo Consultivo de Género, *“quizás limitado a lo que se llamaba ‘participación de la mujer’... definido en base a las desigualdades, la falta de oportunidades para mujeres en la Policía... aunque era el momento para definirlo así”*. En las expresiones de la mayoría de las personas entrevistadas surge una fuerte vinculación entre los conceptos de “género”, “enfoque de género”, “trabajo de equidad de género” y el Consejo Consultivo de Género. Las personas usan indistintamente cualquiera de los tres primeros términos cuando se están refiriendo, en realidad, al Consejo Consultivo de Género. Esto es seguramente un resultado lógico de la visibilidad que ha tenido esta instancia en el nacimiento y desarrollo del trabajo institucional de género en la Policía Nacional. Pero sería tal vez importante buscar cómo romper esta equivalencia mental porque ella puede estar contribuyendo a la dificultad para superar la concepción mayoritaria de que el trabajo de equidad de género es un trabajo en pro de las mujeres policías.

La fuerte vigencia de esta concepción parece un resultado normal de la concentración del enfoque de género en la Jefatura Nacional y algunos Jefes y Jefas del nivel central, de especialidades y órganos nacionales. El nivel de claridad sobre el concepto está en relación directa con el tiempo invertido en, y la cercanía con, el trabajo institucional de género:

- *“...no necesitamos enfoque de género por la institución, necesitamos enfoque de género por la sociedad a la que se sirve y, por tanto, para brindar mejor servicio...”*
- *“...yo estoy en contra de que sean [los beneficios] para las mujeres de la Policía y, por tanto, para la institución policial... estoy en contra de eso... es en la medida en que nos convirtamos en mejores servidores públicos y que podamos brindar mejor servicio a la ciudadanía...[que se justifica el enfoque de género en la Policía]”*

- *“Para la institución [el enfoque de género] es conveniente por cien mil razones..., [porque, veamos] ¿quiénes son los destinatarios de la actuación policial?, la sociedad, y ¿cómo está dividida la sociedad?, en varones y mujeres, y ¿qué cosas dicen ahora los expertos? ¿qué cosa es la calidad del servicio?, la calidad de servicio es sobrepasar [o, por lo menos, responder a] las expectativas del cliente... Entonces, ¿cómo vas a poder sobrepasar o responder a las expectativas de seguridad que tiene la sociedad, si las expectativas de seguridad son diferenciadas [por género], los riesgos son diferenciados? entonces, yo sí creo [que el enfoque de género aporta al desarrollo de la institución]...”*

4.4. Resultados del proceso desde la perspectiva de las y los agentes del cambio

¿Qué es lo que las personas entrevistadas consideran como los resultados o avances más valiosos logrados hasta ahora? ¿Cuáles han sido los cambios o impactos más importantes y cuáles son todavía tareas pendientes? La información obtenida se presenta organizada en dos acápites. El primero agrupa los principales resultados e impactos identificados por el personal policial. El segundo, el nivel de avance percibido, es decir, el nivel de profundidad que, según ellas y ellos, ha alcanzado el proceso de cambio institucional.

4.4.1. Principales resultados e impactos

Las personas entrevistadas identificaron resultados e impactos en las siguientes áreas:

- 1) Promoción de la participación de la mujer.
- 2) Imagen externa y legitimidad social de la Policía Nacional.
- 3) Incorporación del enfoque de género en documentos normativos internos.
- 4) Funcionamiento interno y prestación de servicios policiales.
- 5) Impactos o cambios personales.
- 6) Vigencia y sostenibilidad del tema de género en la institución.

En el área de la **promoción de la participación de la mujer** fueron mencionados los siguientes resultados o impactos:

- a) Haber identificado las **ventajas comparativas de las mujeres** para el trabajo policial. Los planteamientos a este respecto relevan caracte-

rísticas socialmente atribuidas a las mujeres que se vinculan a necesidades o demandas de ciertas áreas del trabajo policial. En resumen, se habla de: sensibilidad, habilidades para relaciones humanas, mayor honestidad y mayor interés y esfuerzo en su desarrollo profesional. Parece haber una cierta tendencia a utilizar los estereotipos sociales de género para evidenciar las ventajas comparativas de las mujeres. Está pendiente una discusión sobre la importancia que esos valores o habilidades, socialmente atribuidos al sexo femenino, tienen para el funcionamiento de la Policía Nacional, así como, en consecuencia, otra discusión sobre la promoción activa de los mismos entre todo su personal, mujeres y hombres. Pareciera que las mujeres deben aportarlos, ya que los hombres no los tienen. Habría quizás que recordar que no todas las mujeres ni todos los hombres, responden al perfil vigente en el *imaginario social*. Las generalizaciones son siempre inadecuadas para representar las realidades de los seres humanos.

- b) Un incremento importante de la participación de personal femenino en cargos de dirección, cargos operativos y actividades de capacitación. Si nos guiamos por la cantidad de referencias hechas al acceso a cargos de dirección, incluyendo la misma Jefatura Nacional, parece que esto es lo más importante. No obstante, el resto de aspectos también es mencionado como logros o resultados valiosos. Algunas mujeres agregan un elemento más personal a este resultado. Para ellas es importante que las *“tomen en cuenta”* a la hora de decidir los nombramientos. Para otras personas entrevistadas, el resultado no es sólo el incremento de la participación de las mujeres, sino el impacto positivo que ese incremento ha tenido en la calidad del trabajo policial. Ellas *“han llegado a mejorar el trabajo policial y las relaciones con el resto de actores sociales”*. Se considera incorporar más mujeres al trabajo policial propiamente dicho, en los diferentes niveles, contribuye a que *“la Policía Nacional, aunque es la más mal pagada y la que tiene menos recursos asignados, siga siendo la Policía que mejores resultados tiene en Centro América”*.
- c) El cambio de mentalidad de las mujeres policías: *“El quid de este proyecto de género es que ha venido inculcando en las propias mujeres que ellas tienen capacidad, o al menos, el potencial para desarrollarla, igual o mejor que los hombres”*. La argumentación es que este cambio, la ruptura de estereotipos en las mismas mujeres, es lo que hace posible su participación en las diferentes esferas del trabajo policial, ya que al menos parte de las barreras son personales. Y que esa nueva mentalidad es la que convierte a la mujer en promotora del cambio institucional: *“... tal vez no hayamos sido los hombres los que hemos hecho el cambio [en la institución], sino las mismas mujeres, al asumir su papel”*. En una dirección parecida, también se

mencionó un impacto positivo importante del crecimiento cualitativo y cuantitativo de la participación de las mujeres en *“la autoestima”* de ellas mismas, que les ha permitido *“sentirnos útiles, importantes, que tenemos que estudiar y podemos avanzar”*. Incluso, hay quienes afirman que la participación de las mujeres ha generado cambios en el ambiente institucional, *“ha quebrado esquemas”*, en palabras de uno de los entrevistados.

Las percepciones de resultados referentes a la **imagen externa y la legitimidad social de la Policía Nacional** se concentran en los siguientes argumentos:

- a) El trabajo de equidad de género ha producido una imagen más positiva de la Policía frente a la población, porque la población aprueba lo que se está haciendo en la Policía Nacional. Aquí se resalta el aporte que ha hecho la Policía Nacional para romper la concepción social generalizada de que el trabajo policial es masculino, vía no sólo sus publicaciones sino a través del mecanismo más efectivo de poner personal policial masculino y femenino trabajando juntos en la calle. Esto ha contribuido a aumentar el prestigio, la credibilidad y la legitimidad social de la Policía Nacional.
- b) Prestigio ganado a nivel regional e internacional. Se valoran como importantes los resultados alcanzados en la promoción de la equidad de género en otras instituciones policiales de Centroamérica, porque *“somos como el ejemplo y eso para nosotros es muy importante, porque hemos logrado, a pesar de todas las dificultades, casi todo lo que nos propusimos”*.
- c) Se ha contribuido al conocimiento sobre el tema. Esto es mencionado en dos sentidos. Primero, la experiencia de trabajo desarrollada por la Policía Nacional ha generado conocimientos transferibles a otras instituciones públicas, porque *“hoy día tenemos experiencias prácticas y publicaciones donde ir a documentarse; hay módulos completos para capacitar que pueden ser utilizados por cualquier sector”*. Segundo, porque la Policía Nacional y su proceso de trabajo de equidad de género se ha convertido en objeto de estudio en varios espacios académicos y políticos, tanto nacionales como internacionales.

Con respecto a la **incorporación del enfoque de género en documentos normativos internos**, los planteamientos más frecuentes son:

- a) La obligatoriedad de incorporar el enfoque de género *“en políticas, en todo proyecto, en toda decisión que se toma. Lo podemos encontrar dentro del plan de modernización de la institución, que es un*

plan a mediano plazo, lo podemos ver en proyectos también que se están desarrollando, ya sean de capacitación o de desarrollo institucional”.

- b) El haber incorporado el enfoque de género en la Doctrina Policial: *“Creo que es uno de los resultados que nos permite una mayor claridad de lo que tenemos que ir haciendo”.*
- c) Las políticas afirmativas en la gerencia de recursos humanos: *“Tenemos la capacitación en género dentro de la Academia, las convocatorias se hacen para los dos sexos, hemos tomado acciones afirmativas, por ejemplo, las políticas específicas de promoción de la participación de las mujeres”.*
- d) La nueva estrategia institucional de género es considerada como un resultado importante *“porque evidencia la voluntad de la Jefatura de la Policía de continuar en esta línea de trabajo”.*
- e) La participación de la Oficina de Género en todo proceso de formulación de políticas institucionales: *“Por ejemplo... está participando en la comisión de trabajo para revisar y validar la propuesta de política de personal. Más importante aún es que... siempre la llaman para que esté presente. La Jefatura, cada vez que hay cualquier cosa, siempre está pendiente de que esté la Oficina de Género. Esos son logros”.*
- f) Los esfuerzos por incorporar el enfoque de género en el Sistema de Información Policial (SIPOL) permitieron un primer acercamiento a la realidad delictiva y se identificaron algunas características especiales de la criminalidad, según se tratara de mujeres u hombres: *“y todo eso nos permitió ir afinando e, incluso, logramos entender mejor y darle un nuevo giro al trabajo de la Comisaría de la Mujer y la Niñez”.* En esta línea, también se mencionó la importancia de la inclusión del enfoque en la planificación operativa.

En relación con el ***mejoramiento de su funcionamiento interno***, se plantearon los siguientes resultados o impactos:

- a) El enfoque de género ha contribuido a una mejor forma de trabajo en la institución. La participación de las mujeres a la hora de discutir los temas o casos aporta una visión distinta y, muchas veces, permite llegar a mejores decisiones.
- b) El enfoque de género ha contribuido a mejorar el cumplimiento del rol de la Policía *“en la tutela de los derechos de los ciudadanos y ciudadanas”.*

- c) El trabajo de equidad de género abrió espacios de reflexión sobre temas o aspectos que no se habían tocado y permitió alcanzar un mejor conocimiento sobre debilidades y vacíos institucionales en diversas áreas, como por ejemplo, los sistemas de estadísticas de personal, las normativas de actuación, el sistema de información policial y el sistema de formación.

Dentro de la **actuación policial o prestación de servicios**, se identifican como los resultados más importantes los relacionados con la Comisaría de la Mujer y la Niñez:

- a) El incremento del número de Comisarías de la Mujer y la Niñez y el mejoramiento de la calidad de su atención es considerado como *“el resultado más estratégico para la institución policial por su proyección hacia la población y hacia la sociedad en general. Es la expresión más visible de este trabajo y debería estar en todas las delegaciones policiales del país”*. En la misma dirección, hay quienes consideran a las Comisarías como *“algo extraordinario que la institución, con el apoyo de muchas organizaciones, está dando a la sociedad nicaragüense, en este caso a las mujeres y la niñez”*.
- b) Mayor visibilización y mejor tratamiento del problema de la violencia intrafamiliar y sexual, al aplicar un enfoque integral en el análisis y planificación de la respuesta: *“A través del programa de las Comisarías estamos trabajando, ya vamos a presentarlo, el modelo de atención al agresor considerado como altamente positivo, incluso para prevenir el delito”*.

Con respecto a los **impactos o cambios personales**, fueron sólo mujeres, salvo una excepción, quienes resaltaron este tipo de resultados:

- a) El único hombre que habló sobre este tema, expresó: *“si queremos ser honestos, hay que reconocer que este trabajo de equidad de género ha producido cambios en nosotros, en nuestras relaciones con la familia”*.
- b) Las mujeres policías coincidieron en reconocer que el cambio no sólo se da en la conciencia personal, sino también en el ámbito familiar, porque mejoran las relaciones de pareja y se establecen conductas más igualitarias, de colaboración mutua.
- c) Las mujeres policías también hablaron de su cambio frente al tema mismo. Una de ellas reconoció que *“había comenzado siendo anti-género, hasta que, una actividad de capacitación me alfabetizó y comenzó mi proceso de transformación personal, al tomar conciencia que el enfoque de género significa un cuestionamiento permanente*

hacia una misma; por lo menos, yo lo he experimentado así". Otras plantearon que lo que a ellas las había hecho cambiar fue su participación activa en el Consejo Consultivo de Género: "No creás que en el '96 yo ya estaba convencida, fui viendo la justeza de esto a medida que iba caminando y me fui encontrando... Lamento no haberme involucrado antes... En el Consejo Consultivo de Género nosotras hemos crecido como mujeres, como seres humanos, hemos crecido mucho y hemos comenzado algo muy importante. En la Policía sentimos que la solidaridad entre las mujeres policías, ahí va, tomando forma, recuperándose porque así éramos antes". Otras piensan que el trabajo les ha permitido "sentirnos valoradas como mujeres, ver cómo se reconocen los talentos y cualidades de algunas compañeras que estaban ocultos, autovalorarnos como mujeres policías..."

Los logros o resultados más importantes de cara a la **vigencia y la sostenibilidad futura del tema de género en la institución policial**, que fueron identificados por las personas entrevistadas son:

- a) Haber introducido el tema en la agenda institucional, *"haber puesto sobre el tapete la temática, la discusión, la visión sobre el tema, qué tanto o cuánto se ha avanzado y si se ha logrado que la asumamos todos, eso es otro asunto. Lo importante es que el tema está aquí adentro"*.
- b) La existencia de una masa crítica conformada por *"mujeres y hombres convencidos sobre la legitimidad de la equidad de género en la Policía Nacional, tanto en sus políticas como en sus prácticas"*, es considerada como un resultado fundamental porque *"esa masa crítica contribuyó al logro del resto de resultados y es un factor que ayuda a la sostenibilidad del tema en el futuro"*. En la misma línea, se habló de contar con un grupo de mujeres, incluyendo jefas, que *"están compenetradas, conocen el tema, saben las debilidades que todavía tenemos, saben lo importante de la solidaridad entre las mujeres, y están impulsando, desde su responsabilidad, el trabajo de equidad de género"*.
- c) Se construyó la base institucional necesaria para profundizar la equidad de género: *"Instalamos el enfoque de género de manera formal, lo institucionalizamos en la Policía, y era necesario ese cambio, institucionalizarlo, sentar los pilares para después desarrollar el trabajo"*.

4.4.2. Nivel de profundidad del cambio alcanzado

¿Hasta dónde ha avanzado la Policía Nacional en su transformación en una institución género-sensible? Hay que reconocer que estos procesos

de cambio son largos y su sostenibilidad es insegura mientras no cambie el medio social en que está inmersa la institución, porque es ese medio social el que la provee de recursos humanos y, no menos importante, de marcos políticos, legales y culturales. Este acápite, por tanto, tiene como única intención tratar de establecer en qué estadio de avance se encuentra la Policía Nacional en ese largo camino que es la deconstrucción de su personalidad “masculina”. ¿Dónde y cómo se refleja esta personalidad masculina institucional?

La *masculinidad organizacional* de una institución se refleja en una variedad de aspectos que van desde su infraestructura física hasta las normas no escritas de funcionamiento y de relación entre el personal, y entre éste y la clientela de sus servicios, pasando por todo el marco normativo formalmente establecido. Ejemplos típicos de manifestaciones de esta personalidad institucional sesgada son: la inexistencia de espacios físicos adecuados para el personal femenino (cuartos, baños, etc.); la negación o rechazo de otras esferas de la vida, especialmente la familiar; la importancia que se asigna a la disponibilidad total de tiempo para el trabajo, muy vinculada al elemento anterior; el deseo de “controlar” las relaciones entre hombres y mujeres, negando o prohibiendo cualquier manifestación sexual y, a la vez, condonando cualquier relación, aunque implique abuso de poder, mientras no se hable de ello en público; y la sobrevaloración de rasgos socialmente asignados a los hombres (fuerza, valentía, racionalidad) siempre que sean hombres quienes los manifiestan, y la subvaloración de las características socialmente asignadas a las mujeres (ternura, prudencia, emotividad).

A partir del análisis de las entrevistas, se encontraron matrices de opinión y argumentación sobre los siguientes temas: la infraestructura física; los uniformes; la segregación del trabajo por género; las normas y actitudes frente a las responsabilidades familiares; y el ambiente institucional.

Sobre la infraestructura física. La Policía Nacional detectó problemas en su infraestructura física desde el mismo inicio del proceso de cambio, cuando se fijó la meta de incrementar la captación de aspirantes mujeres y se encontró con que no había condiciones apropiadas en la Academia de Policía para incorporar a las estudiantes. Se hicieron entonces algunas modificaciones, como la construcción y equipamiento de covachas para estudiantes mujeres. Un poco más adelante, también se vio el problema en las delegaciones territoriales y se orientó buscar soluciones, aunque su aplicación todavía está en curso.

Es evidente que la escasez de recursos financieros condiciona la aplicación de las soluciones, pero no se puede negar que el origen del problema es la vigencia de la “visión institucional masculina” que no sólo hace que se vea como normal esta limitación arquitectónica que tienen las

mujeres policías sino que, incluso, puede llevar a revertir cambios hechos si no hay una atención constante al problema. En este sentido, uno de los entrevistados afirmó que *“... las reguladoras de tránsito que existieron en los años ochenta, desaparecieron porque no se crearon condiciones para mantenerlas. El problema es el machismo...”*. Siendo más precisos, habría que decir que la causa no es el machismo, propiamente dicho, sino que la arquitectura institucional fue pensada por hombres y para hombres con “visión masculina”. La adecuación de la infraestructura física al personal mixto es todavía una tarea pendiente.

También ha habido esfuerzos por mejorar las condiciones para la atención género-diferenciada a la ciudadanía. En esta línea, a pesar de todas las dificultades financieras, algunas instancias han procurado tener espacios diferenciados para detenidos y detenidas, adolescentes y adultos. Otro de los resultados es el mejoramiento de los sitios de espera para los servicios administrativos. Pero las y los entrevistados coinciden en que aquí también hay tareas pendientes.

Es importante mencionar que la mayoría de las iniciativas realizadas en las delegaciones territoriales o en las instancias nacionales provinieron de sus jefes o jefas, sin más intervención del nivel central que la orientación general de *“aplicar el enfoque de género en las diferentes áreas de trabajo”*. Frente a esa disposición, *“cada quien buscó cómo hacer”*. Esto indica que, a pesar de todos los reclamos sobre falta de información y discusión, parece que sí se creó el suficiente ambiente de cambio como para incentivar las iniciativas individuales.

Sobre los uniformes. Un problema típico en las instituciones policiales y militares es no tomar en cuenta la existencia de mujeres entre su personal a la hora del diseño y confección de las vestimentas y calzados establecidos como uniforme obligatorio. La Policía Nacional no fue una excepción. Sin embargo, coinciden las personas entrevistadas en afirmar que, *“aunque lo más importante está hecho, para reconocer la existencia de personal mixto... hay cosas que todavía no se han definido para el personal femenino... Detalles como definir exactamente cuál debe ser la uniformidad de la mujer, superar los defectos que todavía tiene su vestimenta, algunos detalles en sus trajes de gala... Hay que afinar todavía”*. De todas formas, parece definitivamente superada *“la época de las botas”*, generalmente de números grandes, poco apropiadas para el pie femenino, y la época de los uniformes que no se adaptaban ni a la anatomía del cuerpo femenino ni a la condición de las policías embarazadas.

Sobre la segregación del trabajo por género. La percepción sobre trabajos “masculinos” y “femeninos” en la Policía Nacional es mayoritaria. El esfuerzo hecho para incorporar mujeres policías en áreas y niveles mayoritariamente masculinos no parece suficiente para romper este esquema

de pensamiento. El esfuerzo complementario de incorporar hombres en áreas y niveles mayoritariamente femeninos es necesario y no se ve, aunque alguien dijo que *“ahora se encuentra secretarios aquí”*. Las cifras indican que los cargos administrativos y de servicio siguen siendo ocupación mayoritariamente femenina y no son compatibles con la distribución total de ambos sexos en la fuerza policial. El sesgo de género parece seguir siendo parte de las percepciones vigentes sobre la persona ideal para los cargos, como se pone de manifiesto en las expresiones de las personas entrevistadas, especialmente los hombres, sobre las *“dificultades”* que presentan algunos cargos para las mujeres, *“lo inadecuado que son para ellas”*, *“lo mal que sería visto por la sociedad”*, para citar sólo algunas de las expresiones. Todas estas valoraciones están fundamentadas en los estereotipos tradicionales sobre capacidades de mujeres y hombres y niegan la condición básica de individualidad de los seres humanos. Así que, aquí también hay que avanzar más, hasta que llegue el momento en que la selección de una persona para un cargo sólo dependa de las evidencias objetivas de que esa persona, mujer u hombre, cumple con los requisitos establecidos para el cargo.

Sobre las normas y actitudes frente a las responsabilidades familiares. Hay un grupo de opiniones que fácilmente permite identificar la *personalidad masculina* de las organizaciones, uno de cuyos rasgos esenciales es suponer que las instituciones forman parte de *lo público* (por definición, dominio masculino) y deben estar absolutamente separadas de *lo privado* (por definición, dominio femenino). La negación o no reconocimiento de las responsabilidades familiares en el ámbito laboral está detrás de normas relacionadas, por ejemplo, con el traslado de personal a otros territorios, los horarios y turnos de trabajo, el régimen de internamiento. La sanción negativa de cualquier conflicto entre la esfera laboral y familiar se manifiesta en actitudes de rechazo de jefes/as y compañeros/as de trabajo frente a las solicitudes de permiso, las llegadas tarde o las ausencias laborales cuya justificación provenga de *“problemas familiares”*. La *“carga familiar”*, asignada principalmente a las mujeres por la sociedad de la cual las instituciones son parte, es el primer *“pecado capital”* de las mujeres que forman parte del personal de las instituciones públicas y las empresas privadas, el principal argumento esgrimido para dar preferencia en la contrataciones a hombres y, cuando mucho, a mujeres solteras sin hijos o hijas.

Las expresiones de las personas entrevistadas indican principalmente dos cosas. Por un lado, parece no haber coincidencia en si de verdad ha habido cambio en las actitudes frente a las responsabilidades familiares del personal policial. Los hombres tienden más a expresar que el trato ha mejorado para las mujeres, mientras las mujeres resienten todavía una situación difícil. La única excepción es la de una de las entrevistadas que, si bien coincidió con que el problema de los permisos es todavía

una realidad, consideró que *“sí ha habido alguna mejoría, porque el trabajo policial es bastante duro y pesado, pero hemos ido avanzando en hacerlo como más fácil aquí dentro. En los noventa teníamos que hacer oficialías, teníamos que quedarnos, como que ahora todo este trabajo de equidad de género nos ha venido ayudando. La institución está tratando de entender que las mujeres tenemos otros problemas. Aunque el hecho de que nosotras tengamos veinte mil enredos por los hijos, por esto o por lo otro, no significa que a la hora que nos toca estar, no vamos a estar donde nos toca estar”*.

La medida de liberar a personal femenino de hacer oficialías de guardia fue identificado como una fuente de resistencias frente al proceso de cambio. Si esta medida es correcta o no, es difícil de definir, pero habría que considerar que este tipo de medidas “para mujeres” refuerza el mensaje de que la carga familiar es de las mujeres y que ello les genera problemas para cumplir como cualquier otro miembro del personal. Según uno de los entrevistados *“que un hombre se preocupe por su mujer o que quiera un permiso porque su mamá está cumpliendo años, por decir algo, eso no se acepta”*.

No obstante, parece que las nuevas generaciones están dando algunas sorpresas y lecciones a la vieja guardia, rompiendo algunos esquemas: *“A mí me gustó una actitud que vi ayer. Llegó un suboficial a buscar a su esposa porque los niños estaban enfermos y quería ver ‘cómo lo solucionamos’. Ella está estudiando el Curso Básico. Miré que estuvieron hablando. En la noche me la encontré y le pregunté qué había pasado con el problema de los niños. Ella me dijo que sí estaban un poco malitos, ‘pero yo mañana tengo dos exámenes’. Le ofrecí autorizarle la salida por esa noche y ella me respondió ‘no, yo me voy a quedar estudiando porque mañana tengo que hacer esos exámenes; cuando terminen, me voy’. Y él esposo estaba ahí y ya ella le había dicho su decisión. Prácticamente lo que estaba diciendo es que los viera él mientras ella podía llegar. Yo había pensado que la actitud de ella iba a ser irse, pero no fue lo que pasó”*. El proceso de cambio habrá logrado su propósito cuando este comportamiento sea la regla, no la excepción.

Sobre el ambiente institucional. En las normas escritas es donde existe más avance, especialmente en el **Código de Ética**. La incorporación del principio de equidad de género en los marcos normativos ha sido una de las líneas más trabajadas durante todo el proceso. Sin embargo, las personas entrevistadas afirman que *“lo más difícil es cambiar la mentalidad: una cosa es la política institucional y otra cosa es la realidad. Por ejemplo, en la Academia ya hay pruebas de ingreso diferenciadas, pero la actitud, lo que dice el instructor cuando las hace, ahí sale el machismo...”*.

Hay evidencia de que las policías enfrentan un ambiente negativo al integrarse a las áreas operativas. Según uno de los entrevistados *“en la base, la mujeres policía jóvenes aguantan más el ácido que las que están en la posición de poder hacer algo para defenderse...”* Sorprende que no haya más “bajas”, cuando ellas tienen que superar tantas dificultades. Y no sorprende que haya mujeres policías que *“no tienen interés en trasladarse a áreas operativas”*. Sin embargo, parece que el problema no es mayor para las policías de base que para las que son nombradas jefas. Según algunas entrevistadas *“hay rechazo a tener una jefa”* por parte del personal subalterno y de sus jefes inmediatos. Este rechazo parece menor cuando se trata de un cargo de dirección de nivel alto o intermedio, probablemente porque aquí pesa más el respeto al grado jerárquico que el prejuicio sobre la capacidad de mando de la mujer policía. Precisamente, la nueva estrategia hace énfasis sobre la promoción del cambio personal, en primer lugar de quienes forman (o formarán) parte de la estructura de mando, porque, en una institución jerárquica, todo rol o función de mando conlleva un rol o función modélica: *“Las palabras convencen y las órdenes se cumplen, pero el ejemplo arrastra”*.

Capítulo 5

Las resistencias y su manejo

Todo proceso de cambio organizacional enfrenta resistencias, especialmente fuertes en el caso de un *cambio a fondo*. Las resistencias son mecanismos de defensa ante lo que se interpreta como una amenaza. Todo proceso de cambio institucional que altera una “situación estable” puede ser interpretado como pérdida de control ante un elemento desconocido, causante de inseguridad, que convierte el futuro en algo incierto y atemorizante. Las resistencias al cambio constituyen, pues, un fenómeno normal, pero ello no indica que no deban ser atendidas. Es necesario saber cómo gerenciarlas, si se desea avanzar en el proceso. Esto es parte del arte y la ciencia del liderazgo.

También está demostrado, teórica y prácticamente, que la intensidad de las resistencias es directamente proporcional al grado de identificación de la persona con la “situación estable” que se quiere cambiar. Ahora bien, es difícil encontrar mayor identificación que la existente entre la identidad genérica de una persona que ha aceptado incorporarse a una institución y la identidad genérica de la institución que ha aceptado incorporar a la persona. Ello explica por qué las resistencias a las políticas de equidad de género son tan intensas: porque, en efecto, “tocan” el núcleo de la identidad personal, la identidad colectiva y la identidad institucional de las personas de ambos géneros que forman parte de la institución (y de la sociedad que genera la institución).

El proceso de institucionalización del principio de equidad de género en la Policía Nacional no ha sido una excepción al comportamiento típico de los procesos de cambio organizacional. A lo largo de las entrevistas surgieron diversos tipos de referencias al fenómeno de las resistencias. Afirmaciones sobre la existencia, origen, intensidad y evolución de las resistencias. Juicios valorativos sobre el proceso en general, sobre decisiones específicas o sobre el manejo de las resistencias. El presente capítulo intenta ofrecer una sistematización de los argumentos y contra-argumentos expresados.

5.1. Caracterización de las resistencias

Las posiciones encontradas a este respecto son las siguientes:

- a) *“No existen resistencias, al menos entre las personas integrantes de la estructura superior de mando”*. La argumentación es bastante formal y se ubica más en el deber ser: las decisiones se toman en consenso, lo que se aprueba en el Consejo Nacional es una decisión que debe ser respaldada por todos.
- b) Hay resistencia en ciertos eslabones de la cadena de mando: *“...quien coordina el Consejo Consultivo de Género es el jefe de cada estructura. No todos tienen el mismo interés ni el mismo desarrollo en este tema. Sí hay rechazo en algunos jefes, hay ‘vulgareo’, bromas y a veces se siente feo...”*
- c) La resistencia se concentra en las personas de menor nivel jerárquico. La argumentación es tajante: *“Aquí toda la estructura de mando tiene claridad sobre los objetivos del trabajo de equidad de género y la necesidad de una mayor y mejor participación de las mujeres en las tareas policiales... La resistencia se concentra en los niveles jerárquicos menores. Pero es un problema de tiempo: en la medida en que la estructura de mando desarrolle un discurso coherente con la práctica hacia abajo, se van a poder vencer algunas barreras, disminuir el grado de incertidumbre que haya frente a estas políticas”*.
- d) Las resistencias existen en toda la estructura superior de mando. Una de las entrevistadas consideró que las resistencias se presentan de dos maneras: las que se verbalizan abiertamente (*“... y eso es bueno, se hablan las cosas, se discuten”*), y las que se hacen como descalificaciones “por debajo” (*“...y esto sí es desacertado y torpe...”*).
- e) No hay resistencias teóricas sino prácticas: *“...lo que la mayoría ya no dice es que esto no sirve; sin embargo, una cosa es la aceptación ideológica y otra cosa es cuando se llega al momento de la verdad...”*

5.2. Valoración y evolución de las resistencias

- a) *“El rechazo machista a las jefas, se ha superado... por lo menos, bastante”*. El juicio se basa en que *“esa parte la hemos trabajado bastante y los problemas que había al comienzo para aceptar a una*

mujer como jefa ya están superados". O, simplemente, expresa una convicción: *"en un comienzo hubo bastante resistencia a tener una jefa, por machismo, pero eso se ha superado bastante"*.

- b) En el tema del crecimiento profesional de las mujeres se observan resistencias pero se reconocen los avances en respeto a sus derechos y capacidades: *"Existe esa resistencia, incluso por falta de conocimiento tanto de hombres como mujeres, pero también existe un reconocimiento del espacio que hemos ganado nosotras y de nuestras capacidades.... Ahora, cuando se habla de promoción también se piensa en las mujeres, ha habido muchas mujeres promovidas, y no es porque lo hayan impuesto... ya hay, sea como sea y aunque sea mínimo, un reconocimiento... ya no nos excluyen..., antes ni nos pensaban"*.
- c) Las resistencias no han impedido el progreso del proceso de cambio: *"Es cierto que los jefes no están cien por ciento convencidos pero, si comparamos con cómo se comenzó, se ha avanzado"*.

5.3. Principales discursos y contradiscursos de resistencia al cambio

La identificación de los discursos que esconden resistencias se obtiene mediante el "análisis del discurso" de las personas entrevistadas. Un discurso puede parecer un argumento sobre hechos o situaciones objetivas, pero la selección de los "hechos" aducidos y el modo de argumentar puede provenir de una resistencia subyacente. Otras veces un discurso se pone en boca de terceras personas. En algunos casos, expone una clara oposición a determinado aspecto del proceso de institucionalización del enfoque de género. Pero en otros casos, los planteamientos no expresan oposiciones pero revelan resistencias. Obviamente, existe siempre la posibilidad de errores de interpretación.

Discursos de resistencia frente al inicio del proceso. En correspondencia casi perfecta con la dinámica clásica de la resistencia en procesos de cambio organizacional, los discursos desarrollados fueron los siguientes:

- a) Negación del problema (*"...aquí todos somos iguales..."*, *"... aquí no hay discriminación..."*) y sospecha de una intención escondida: *"El problema no existe, lo que están buscando las mujeres es desplazarnos a nosotros los hombres, están en busca de poder..."* En esta misma línea, alguien utilizó el argumento *"esto viene de afuera"*, lo cual es una conclusión automática cuando se piensa que *"aquí el*

problema no existe”, conclusión reforzada por la existencia de un actor externo vinculado al proceso al que se puede culpar del “*invento*”. En esta misma línea se ubican expresiones que se achacan a algunos jefes, como la de: “... *el tema se incorporó en la Policía por factores externos, por la misma globalización y no porque realmente responda a un hecho real [dentro de la Policía]*”.

- b) Negación de la necesidad del cambio: “*aquí no es necesario ningún cambio...*” Se critica a las personas que trabajan este tema en la Policía Nacional por introducir enfoques que no tienen nada que ver con la cultura nicaragüense: “*hay que aterrizar, saber discriminar y tomar de afuera lo que sea conveniente para nosotros, lo que tenga sentido en nuestra realidad, para trabajar nuestros problemas reales... porque no podemos agarrar todo lo que nos viene*”.
- c) Descalificación de las personas promotoras del cambio: “*...son lesbianas o promotoras del lesbianismo...*”, “*... las vamos a mandar a un lugar difícil para que sepan lo que es la igualdad...*” Y surgían los chistes: “*¿Qué son las mujeres? Animales con pelo largo y con ideas cortas...*” o “*...¿Qué haría el hombre si se le muere la mujer? Domesticar otro animal...*”.

Es interesante observar lo contradictorios que resultan estos “discursos” de resistencia inicial con el hecho de que la misma Policía Nacional ya había creado el Consejo Consultivo de Género como un mecanismo interno para reflexionar y discutir abiertamente la situación de la mujer en la institución. Pero hay que recordar también que la mayor parte de las resistencias no se basan en la razón sino en sentimientos, resentimientos y temores que difícilmente encuentran cauce en una instancia formal.

Discursos de resistencia sobre decisiones específicas. La mayor cantidad de opiniones de las personas entrevistadas se concentran alrededor de dos temas muy vinculados entre sí: la promoción laboral y jerárquica de las mujeres, y el problema de las cuotas. La mayoría de estos discursos no fueron expresados como propios, sino mencionados como “*lo que otros dicen dentro de la Policía*”.

- a) Un primer bloque de discursos se centra en la idea de que las políticas de promoción de las mujeres implican falta de equidad o de justicia. Se utilizan dos planteamientos ligeramente diferentes. Por un lado, se esgrime el argumento de que con estas políticas se nombran mujeres aun en los casos en que hay hombres con mucha mayor capacidad, antigüedad y méritos, “*creando resentimiento en algunos hombres*”. Y, por el otro, se enfatiza en la importancia del cumplimiento del perfil requerido para el cargo, “*para que las cosas*

se conduzcan mejor... porque, aunque hay algunas compañeras que han adquirido experiencia, todavía hay algunas mujeres que, producto de estas políticas, se les han puesto en algunos puestos claves para los que no dan, no tienen el perfil..."

Frente a este planteamiento del nombramiento de mujeres que "no dan la talla", otros exponen una apreciación totalmente diferente. Según este discurso alternativo, "...la apertura se ha dado porque hay capacidad en las compañeras y ellas están demostrando que no están ahí por ser mujeres sino porque tienen capacidad...". Por otra parte, se identifica también la aplicación de dobles estándares a la hora de valorar los errores en el desempeño de los cargos. En esta posición se parte de que "... por cada caso en que una mujer ha cometido un error se podrían nombrar veinte casos de compañeros en la misma situación pero la valoración es diferente. Un error de una compañera nombrada como jefa enfrenta la reacción automática, ya demostraste que no podés... Sin embargo, alrededor hay diez, quince o veinte hombres con errores similares cometidos de forma regular y se ve siempre como normal. Se les perdona, se les dan hasta más oportunidades del máximo establecido en las normas... y nadie dice nada". Hay otro planteamiento que resalta la calidad del trabajo de las mujeres policías: "... yo tengo investigadoras, oficiales operativos, tengo jefas de sectores, y esas compañeras han sido consideradas por sus mismos jefes varones como las mejores Jefes de Sectores por el trabajo que realizan, por la calidad de la atención a su sector, etc. y también se han destacado compañeras investigadoras..."

b) Los discursos de resistencia a las cuotas de ingreso en la Academia Policial o a las cuotas de ascenso están estrechamente relacionado con el anterior. Se pueden diferenciar cinco tipos de discursos de oposición a las cuotas:

- *"Vamos a lograr lo contrario de lo que queremos..."* En esta línea se ubican planteamientos como los siguientes: *"Con esto de las cuotas nos puede salir el tiro por la culata, si las consideramos como objetivos materiales a cumplir a cualquier costo... cuando mucho debieron dejarse como meta, referente, ambición, deseo, para orientar hacia dónde queremos ir... es mejor incumplirlas, metiendo mujeres buenas que cumplirlas metiendo mujeres que son un desastre porque entonces vienen los comentarios: '¿te fijás? esto no funciona!'..."* O estos otros planteamientos: *"... enfatizar en las cantidades es acelerar artificialmente el proceso y se puede estar cavando la fosa de este proyecto... las cuotas se ven buenas hoy pero en el mediano plazo pueden tener un costo altísimo: para las mismas mujeres, que se van a quedar en el camino; para la institución, que se verá enfrentada a problemas de calidad*

y eficiencia; y para el proceso, porque van a decir que las mujeres son malas”. Aun aceptando que las mujeres enfrentan mayores desventajas que sus colegas masculinos, la idea es que *“hay que tener cuidado”*. Está bien *“direccionar un poco más y favorecer en determinado momento a las mujeres, pero no estableciendo una diferencia marcada en perjuicio del género masculino. Hay que favorecer determinadas condiciones, pero sin crear una total desventaja para los hombres porque entonces, no estaríamos hablando de equidad, entonces la equidad se estaría perdiendo”*. En resumen, se considera que *“es riesgoso imponer el criterio de cuotas o de una discriminación positiva para ir en detrimento de los derechos de algunos compañeros”*.

- Muy vinculado con el discurso anterior y con la idea ya mencionada de que con estas políticas se nombran mujeres que no están capacitadas para los cargos, está el de quienes consideran que con las cuotas, como medidas de acción afirmativa o discriminación positiva, se obtiene cantidad pero no calidad: *“...se enfatiza en la cantidad y no en la calidad... esto no es lo que se busca”*. *“Se debe decir, aquí hay hombres y mujeres, tenemos este cargo y vamos a competir, ¿quien es el mejor?, el mejor queda en el cargo”*. *“El asunto no es sobre cuotas, sino de igualdad de oportunidades. El problema es tomar las metas como algo a cumplir, sin importar la calidad, que sea sólo para rellenar el número...”* *“Lo de la participación está bien, pero no lo de establecer cuotas”*.
- Hay quienes consideran que son una solución precipitada: *“Las cosas poco a poco, no hay que forzar...”* Se considera que al no haber suficientes mujeres aspirantes, el problema *“tendría que haber sido más meditado, más discutido, construir juntos y hacer unas proyecciones que no fueran crear una ruptura, que no generaran una percepción de que lo que queremos es una Policía de mujeres”*. En este mismo grupo se incluyen quienes consideran que el incremento de la cantidad de mujeres *“debe responder al desarrollo gradual de la institución, porque romper el desbalance de género en un momento en que el desarrollo histórico e institucional de la Policía no lo puede asimilar sería riesgoso...”*; *“... por la misma situación de desventaja de la mujer en los últimos diez años... había que reservar espacios, cuotas o destinar un cargo para una compañera que está muy atrás, supuestamente, en relación a otros hombres, eso creó resentimiento, un resquemor...”*
- Otro tipo de discursos hace énfasis en problemas de procedimiento. Las cuotas *“no están bien fundamentadas, los criterios son muy frágiles, hay que analizar más... tal vez el problema no son las cuotas, sino el procedimiento seguido para aplicarlas”*.

En síntesis, las preocupaciones giran alrededor de quién puede asegurar que el porcentaje escogido es el correcto y no otro. Si no hay ningún fundamento serio, objetivo, para definir la cuota, entonces es más fácil que se cometan errores como el error de *“querer que todas las estructuras cumplan con la relación establecida para la institución en su conjunto y eso no puede ser, hay estructuras que van a tener un balance de género más positivo para la mujer y otras para el hombre, tiene que ver con su situación y sus características”*. O como el error de empeñarse a toda costa en incrementar el número de mujeres en algunos cargos, porque *“... ellas tienen problemas de calidad, y entonces lo mejor es capacitarlas antes de nombrarlas”*.

- Otras personas hacen énfasis en que las cuotas son perjudiciales para las mismas mujeres: *“Queremos que la gente vea a las mujeres por su méritos, no porque haya que ponerlas, porque hay una cuota”*. Habría que tomar en cuenta que la entrada de mujeres trae algunos problemas relacionados con sus responsabilidades familiares, las actitudes de sus parejas o las relaciones sexuales entre policías hombres y mujeres. También deben considerarse los condicionamientos culturales de la población: *“...hasta las mismas Jefas de municipios rechazan policías mujeres porque la población le hace más caso a los hombres..., no se puede avanzar solo, si el resto de instituciones y la sociedad misma no te van acompañando también en este trabajo... Pero uno puede intentar promover un cambio en esta actitud y, a veces, funciona”*. El testimonio de este entrevistado se presenta en el Recuadro 5.1.

Por el contrario, los discursos a favor de las “cuotas”, básicamente enfatizan en la necesidad, ampliamente reconocida en los países donde hay experiencia acumulada en el manejo científico de los recursos humanos, de establecer medidas proactivas para insertar mujeres en áreas que tradicionalmente les han sido vedadas, como la única forma de romper las barreras de género. Incluso los países que han definido y aplicado marcos técnicos y supuestamente neutrales para el manejo de los recursos humanos han tenido que establecer cuotas para poder romper los desbalances de género. Hasta ahora, no se conoce otra forma y aún así, resulta extremadamente lento el cambio. Como dijo una de las entrevistadas: *“Mientras no esté realmente asumido el principio de la equidad de género, ni la evaluación funcionaría para asegurar la igualdad de oportunidades. Por eso se justifican las cuotas...”*

Discursos de resistencia al cambio con argumentos de equidad de género. Para cerrar el tema de los discursos de resistencia, se resume a continuación un conjunto de contra-argumentos muy significativos, porque usan elementos del discurso de equidad de género.

- 1) La afirmación “...género es hablar de hombres y mujeres, pero aquí los hombres han sido excluidos” es muy frecuente. A este respecto, el siguiente argumento es muy elocuente: “Creo que trataron de meter mucho el enfoque de género como género femenino, y buscar reivindicaciones como que se trataba de reivindicaciones sindicales. En un determinado momento esa era la percepción. Se estaba desvirtuando realmente lo que es el trabajo de equidad de género”.

Recuadro 5.1

El manejo del rechazo social: una experiencia exitosa

“Yo tomé la decisión de ubicar a las mujeres policías en Tránsito. Pero la zona norte del país es muy machista para aceptar que te detenga una mujer, te pida tus documentos y además, te multe... Eso comenzó a generar un problema. Además, la gente del pueblo comenzó a hablar de las mujeres policías que estaban en la calle.

Entonces, aquí vos te enfrentás a un dilema. Vos decís, ‘¿cambio mi decisión o no la cambio? ¿La gente está preparada para esto o no lo está?’. No la cambié. ¿Que era lo que pasaba? Por ejemplo, las compañeras cuando terminaban su turno pedían un aventón. Entonces, la gente que miraba decía, ‘se montaron, se fueron con alguien’. Ellas andaban de boca en boca en el pueblo, con su imagen por el suelo, prácticamente.

Las reuní y les comuniqué: ‘esto dicen, esto hablan, esto señalan fulanita, fulanita y fulanita; de ahora en adelante van a ir las a buscar pero, además, ustedes deben cuidarse’. E hicimos cierto compromiso en función de que ellas cuidaran mucho su imagen. Por aquello de que no basta serlo, sino que también hay que parecerlo, sobre todo en el caso de las mujeres...

La verdad, cuando la gente termina su turno a mí no me gusta meterme en la vida de nadie. No es mi asunto. Pero cuando ya está tocando con algo que es la imagen de la institución, pues ni modo, hay que hacerlo. Además, asumiendo el compromiso, ellas, las mujeres, en este sentido, son más por la línea recta. Por eso a mí me gustaba que hubiera mujeres en el área de Tránsito. Hablamos con ellas, que trataran a la gente muy bien..., desarrollamos una serie de ideas sobre el servicio y nos dio resultado. Salieron a enfrentar un pueblo y ganarlo. La gente, al final, cedió.”

- 2) Otras personas afirman que *“las órdenes no funcionan en un tema como éste...”*. Las órdenes son necesarias pero no suficientes, porque *“ninguna institución, ni ninguna persona, cambia por decreto”*. En esta línea están quienes piensan que *“es un error atenerse a la cultura organizacional de que ‘aquí las cosas funcionan por orden’ cuando eso funciona así para lo que es natural en nuestro medio. Pero lo de género será natural en el Ministerio de la Familia, en el Instituto Nicaragüense de la Mujer, en IXCHEN (organismo no gubernamental nacional que trabaja en pro de las mujeres) o en esas mujeres raras que andan por ahí”*. Lo que se está diciendo es que el tema de género no es natural en la Policía y, por esa razón, la orden pierde su fuerza. Estas mismas personas consideran que no hubo suficiente esfuerzo de diálogo, debate sobre el tema, y *“se cayó en el simplismo de creer que como se ordenó, todo el mundo aceptó lo de género”*.
- 3) Frente a las posiciones anteriores, existe otro discurso que niega que esto haya sido realmente así. *“La orden no cayó como un rayo del cielo y mató a varios. Hubo un proceso de discusión e implementación. La institucionalización [el convertirlo en una responsabilidad de todos los jefes] vino a coronar una etapa”*. Se considera que esta fue la mejor opción para *“no dejar a la discreción de los jefes si querían o no hacer las cosas”*. O, como dijo otra persona entrevistada: *“en una institución como la Policía todo baja por la vía del ‘orden’ y lo que no ha estado en discusión es si el tema de género es un enfoque en el trabajo policial o no. Esto no significa que el tema en sí mismo no haya estado en debate permanente, incluso en los territorios, donde las cosas se aplican”*.
- 4) Otros discursos se relacionan con la influencia de los paradigmas culturales vigentes en el ritmo de avance del cambio. Con menor o mayor grado de elaboración, se orientan a resaltar lo difícil que es el cambio en una institución que no es una isla sino que está en permanente contacto con la sociedad a la que sirve, porque de esa sociedad vienen las personas que luego son policías, y esa sociedad es contraria al cambio hacia la equidad de género: *“La Policía es un conjunto de siete mil doscientas personas en una sociedad de más de cinco millones... ¿Cómo mantener incólume este concepto de equidad de género en los siete mil doscientos? No se puede”*. Se identifican limitantes impuestas por la sociedad, patriarcal o machista, al mismo ingreso de las mujeres a la Policía, *“ya que sus padres o maridos se oponen o, si es madre soltera, no puede por la responsabilidad que tiene con sus hijos”*. Limitantes también cuando las mujeres están dentro de la Policía porque *“son jóvenes, algunas son ingenuas y si son bonitas, los compañeros comienzan a decirlas cosas y ellas le hacen caso a alguno, establecen la relación y luego salen embarazadas o, por lo menos, frustradas de una relación com-*

plicada". Y limitantes en las mismas mujeres que, ante el "trabajo duro" del policía, prefieren reubicarse en cargos administrativos y "eso, a menos que lo prohibamos, es una tendencia que se da. Es así, no podés cambiarlo, no podés pedir que sea otra cosa".

- 5) Finalmente, hay policías que tienden a la sobreprotección de sus compañeras, porque "ellas no tienen fuerza para exigir el trato igualitario". En general, los entrevistados que plantearon el tema de la sobreprotección no lo ven como algo discriminatorio.

Aparentemente, el rechazo interno es más difícil de superar que el rechazo externo. La misma persona que compartió con nosotras su experiencia exitosa de superación del rechazo de la comunidad a las policías reguladoras de tránsito, nos ofreció otra historia, esta vez no exitosa, de su intento por integrar mujeres a patrullas, área que él considera como la "más resistente en materia de aceptar mujeres", al menos en los territorios.

Recuadro 5.2

El manejo del rechazo interno: una experiencia no exitosa

"Puse mujeres al área de Seguridad Pública. Entonces comenzó a darse un fenómeno. Los compañeros comenzaron a decir: 'Usted me manda y yo tengo que cuidarla a ella y tengo que cuidarme del delincuente'. Después se comenzó a generar un problema. Tuve que crear la covacha de mujeres, porque cuando ellas iban a descansar les escondían las cosas para hacerlas quedar mal. Ellas comenzaron, entonces, a flaquear en cuanto al servicio. Ahí fue cuando yo les dije: 'Yo no puedo hacer nada cuando alguien no sabe ya si va a luchar... Si usted lucha, yo lucho con usted. Si ustedes no luchan...', y así les dije a los policías: 'Al próximo... si yo agarro a alguien que me le hace algo a ellas, lo voy a poner de ejemplo, para que se acuerde toda su vida'.

Pero, al final, ellas comenzaron a desistir de la idea de estar ahí y a buscar otra opción. Esa área, me parece, es una de las áreas más complicadas, como que está bien identificada... Yo creo que es así casi en todos los territorios... Nosotros tenemos una formación muy estricta, muy tirada a lo militar, inclusive nuestros orígenes tienen un poco de eso. Y a veces se cree que esta profesión es estrictamente de hombres. Ese es uno de los primeros problemas que vos tenés que enfrentar..."

5.4. Manejo de las resistencias

El análisis de los discursos de las personas entrevistadas permite concluir que las resistencias en el proceso de institucionalización de la equidad de género en la Policía Nacional son reales y muy diversas. Se trata de posiciones personales “no sujetas a negociación”, valores culturales propios de una sociedad patriarcal, y sentimientos de inseguridad, temor e incertidumbre. En muchos casos, los discursos de racionalización son bastante elaborados. En la mayoría de los casos parece haber correlación entre la intensidad de las resistencias y la falta de información clara, completa y veraz sobre lo que se busca, por qué se busca y cómo se está intentando lograrlo. Obviamente, no es posible saber cuántas personas en la Policía Nacional tienen todavía, explícita o tácitamente, alguno o varios tipos de las resistencias aquí expuestas. Pero lo que se expone a continuación es suficiente como para ser tenido en cuenta como parte de la gerencia del proceso de cambio.

Entre las estrategias descritas en el capítulo 2, sólo una especificaba cómo debían ser entendidas y manejadas las resistencias. Dicha estrategia establecía la apertura frente a las inquietudes y resistencias al cambio, lo que implicaba el reconocimiento de éstas, ya fuesen explícitas o tácitas, como planteamientos legítimos, y proponía darles espacio para ser discutidas y valoradas.

La mayor coincidencia entre las personas que hablaron sobre este tema es que el diálogo y la discusión se concentraron en grupos más bien pequeños. Algunas personas consideran que el diálogo “*se hizo sólo arriba*”, refiriéndose a la Jefatura Nacional. Otras consideran que en el diálogo participaron, además, “*la oficialidad superior*” y las personas integrantes del Consejo Consultivo de Género y del Consejo Técnico Asesor de Género. Si se piensa en el fuerte apoyo que este trabajo ha tenido en las autoridades superiores, se podría concluir que el manejo de resistencias o inquietudes, especialmente a este nivel, se cumplió con calidad y efectividad.

Parece que “*hizo falta llegar al personal de base femenino*”. Este fue un trabajo que “*se planificó pero no se dio por problemas del presupuesto*”. Parece evidente que el trabajo que se desarrolló en los primeros tiempos del Consejo Consultivo de Género, ha bajado de intensidad en los últimos años, lo cual ha contribuido a la diversidad de niveles de avance y apropiación que se observa entre las Secretarías y Representantes de Género. Pero, si la atención a las mismas policías mujeres parece haber sido insuficiente, es todavía menor la que se le brindó al personal masculino. Aunque algunas personas piensan que este problema se da entre el personal de base, hay otras que plantean que también afecta a los integrantes del Consejo Nacional, donde se concentra el nivel intermedio de mando.

Todo indica que hubo un cambio de estrategia en el manejo de las resistencias a medida que el proceso fue avanzando. Sólo las personas fundadoras del proceso intentaron lograr la verbalización de las resistencias que encontraban en las personas que buscaban y necesitaban como aliados. En el caso del Consejo Nacional, hubo personas que continuamente invitaban a los integrantes de este Consejo a expresar sus reservas o desacuerdos. Sin embargo, se considera que privó el “temor” porque suponían que expresar abiertamente sus criterios “no sería bien visto”.

Sólo entre las personas fundadoras del proceso encontramos referencias a un “trabajo informal de diálogo” para manejar las resistencias. Una de ellas expresó: “Tiene que haber gente que se involucre en el impulso práctico del proceso. Nosotras aguantamos de todo. Pero no nos íbamos a dejar vencer, aun a riesgo de las críticas, porque estábamos convencidas de que era correcto, de que había que hacerlo”. Pero, al parecer, a medida que pasaron los años, el mismo desarrollo del proceso complicó este trabajo personal, el pequeño pero importantísimo trabajo diario de cambio. Es posible que ello haya obedecido a que no había suficientes personas con capacidad real para realizarlo o, simplemente, al típico error de perspectiva que es creer que el éxito indica que no hay resistencias importantes que tener en cuenta.

Probablemente esta misma baja de atención a las resistencias, puede explicar por qué “aunque se elaboró toda una explicación para proyectar el mensaje de ‘todos ganamos con la equidad de género’, éste no caló...” Es verdad que, como expresaron algunas personas entrevistadas, las cosas pueden ser dificultadas por “la cultura aprendida, que hace que las mismas mujeres no llegaran a digerir este mensaje y con sus palabras y actitudes, a veces, contribuyeran a que los hombres se pusieran a la defensiva”. Pero no resulta suficiente el elemento cultural como explicación de la situación planteada.

Para concluir, es necesario resaltar que las personas entrevistadas que plantearon tan numerosas resistencias o rechazos (de otros/as o las suyas propias) y tantas críticas fuertes con frecuencia muy bien elaboradas, son las mismas que ofrecieron igualmente numerosas ideas para corregir los errores y orientar el futuro del trabajo de equidad de género en la institución policial. Esto prueba que el principio de equidad de género está arraigado dentro de la Policía Nacional y que su futuro está asegurado si se continúan profundizando el diálogo, la capacitación y la atención individual a las personas.

Capítulo 6

Conclusiones sistemáticas del proceso de cambio

Aunque nunca dos procesos son idénticos, la experiencia adquirida en un proceso de cambio puede dar pistas, sugerencias, indicaciones acerca de qué es importante hacer o evitar en otros procesos, y también acerca de qué estrategias requieren mayor análisis o más experimentación para poder convertirse en lecciones útiles. Este último capítulo intenta ofrecer las principales lecciones aprendidas del proceso de cambio institucional de la Policía Nacional, con base en la equidad de género, organizadas de forma sistemática en grandes apartados o temas muy similares a los temas clásicos de la planificación por objetivos o del “marco estratégico”. Sin embargo, hay dimensiones del proceso de cambio hacia la equidad de género que desbordan la propuesta conceptual de estas técnicas de planificación de proyectos.

6.1. Diagnóstico inicial

El primer paso es investigar la existencia de condiciones mínimas de partida para decidir el inicio oficial del proceso. Las condiciones mínimas son: reconocimiento institucional de problemas (internos o externos) de inequidad de género que demandan ser resueltos; y voluntad política de enfrentar los problemas. No es necesario identificar inicialmente la totalidad del árbol de problemas ni el plan estratégico. Basta el reconocimiento de algo que necesita ser cambiado y la disposición de hacerlo. Todo lo demás se puede construir en el camino. Esta es la base mínima sobre la cual puede comenzar a construirse el cambio institucional. La Policía Nacional tuvo una situación de partida particularmente positiva, al estar empeñada en un proceso de modernización institucional, dentro del cual fue posible descubrir la necesidad y pertinencia de incorporar el principio de equidad de género. Un segundo paso en el diagnóstico inicial, es el análisis del contexto externo relevante para la institución y del

contexto institucional relevante para el proceso de cambio en curso para descubrir las oportunidades que pueden y deben ser aprovechadas, y las amenazas que deben ser previstas o, al menos, tomadas en cuenta.

6.2. Gerencia general del proceso

Estilo de gerencia. Desde el comienzo oficial del proceso debe hacerse manifiesto el estilo de dirección y gerencia del proceso. Especialmente en lo que se refiere a flexibilidad y apertura para poder aprovechar las oportunidades; habilidad para manejar las resistencias y amenazas que surjan; e inteligencia y humildad para introducir los ajustes necesarios. Si estas características son válidas para todo proceso de cambio, en el caso de la equidad de género sólo puede funcionar un proceso flexible, direccionado pero no escrito en piedra, capaz de ajustarse a las exigencias del contexto y promotor de las iniciativas individuales. Planes y marcos rígidos, predefinidos al detalle, pueden ser una camisa de fuerza que ahogue el proceso. Por muy buena que sea una planificación no pasa de ser un ejercicio de previsión que tiene sus límites, especialmente cuando se trata de procesos eminentemente sociales y personales. En el caso de la Policía Nacional, el estilo de gerencia ha sido fundamental para explicar los resultados alcanzados. Ha sido flexible, al admitir avances, retrocesos y tiempos de espera. Ha estado abierto a ajustes o correcciones, cada vez que ha sido necesario. Y ha sido incluyente, abriendo espacio a iniciativas individuales.

Asesoría técnica. La experiencia de la Policía Nacional demuestra la importancia de contar con una asesoría técnica, colectiva e individual, muy cercana a la institución e identificada con sus objetivos, que funcione como interlocutor de los diferentes actores institucionales involucrados en el proceso de cambio, pero que nunca los sustituya ni irrespete. Si partimos de que un proceso de cambio organizacional significa la introducción de *algo nuevo* en la institución, la necesidad de asesoría se hace obvia. Hay casos en que esta asesoría puede ser brindada por actores internos, pero generalmente es un actor externo quien la brinda. En cualquiera de los dos casos, las características apuntadas para la asesoría son igualmente válidas.

Monitoreo en tiempo real. La experiencia ha demostrado la importancia de un sistema de monitoreo y evaluación, eficaz y eficiente, en tiempo real, en diferentes niveles: monitoreo del proceso a mediano plazo, vía las evaluaciones anuales o por etapas; monitoreo del plan operativo anual, vía los informes periódicos de ejecutores y de la asesoría; y monitoreo a las actividades y sus impactos en la actividad diaria, vía la observación directa y el acompañamiento a las personas ejecutoras y todo el

personal. En el caso de la Policía Nacional, el seguimiento al plan anual y a las actividades, especialmente de capacitación, parece haber sido débil. Posiblemente ello impidió mejorar la comprensión y la apropiación de la equidad de género por el personal. Sin embargo, el seguimiento de mediano plazo contribuyó mucho a que el proceso haya tenido más aciertos que debilidades o errores. Este resultado es importante para complementar la voluntad de las autoridades superiores y el impulso del personal *convencido* y explica el rápido avance del proceso.

6.3. Definición de actores/as y roles

Conocimiento y reconocimiento de la cultura organizacional. Todas las decisiones del proceso deben basarse en el mejor conocimiento y el más respetuoso reconocimiento de la cultura organizacional, tanto visible como invisible, de la institución. En el caso de la Policía Nacional de Nicaragua, la conexión de elementos de estrategia del proceso de cambio con su organización interna y su cultura organizacional *visible* es evidente. Por ejemplo: la estrategia de comenzar “por arriba”, de concentrar la atención en los niveles de mando; la selección de los grupos-meta que priorizó la estructura de mando; el establecimiento de instancias de dirección colectiva y de coordinación y consulta; y la formalización de las decisiones vía disposiciones institucionales. Ajustar el proceso de cambio a la condición jerárquica y la cultura de mando de la institución es válido no sólo para instituciones policiales. Sin embargo, tan importante es anclar y apalancar el proceso en la dimensión visible de la cultura organizacional, expresada en estructuras y normas, como anclar y apalancar el proceso en la dimensión invisible. En el caso de la Policía Nacional, aparentemente se dejó de lado esta dimensión, sólo accesible mediante el diálogo abierto y el debate planificado sobre las resistencias al proceso, no sólo al nivel de la máxima jefatura sino en todos los niveles de la estructura de mando y entre todo el personal. Esta ausencia quizás puede explicar el reclamo bastante generalizado de falta de discusión y debate en relación con el trabajo de equidad de género.

Fortalecimiento de la voluntad política, del liderazgo y de la visión estratégica de los altos mandos. La principal lección aprendida en esta línea es la necesidad casi absoluta de contar una jerarquía máxima que asume la dirección estratégica del proceso sobre la base de: conocimiento, ha logrado identificar y reconocer la existencia de sesgos discriminatorios por razones de género en políticas y prácticas institucionales; concientización personal progresiva; desarrollo de capacidad propositiva y de negociación; voluntad política sostenida de institucionalizar el principio de equidad de género. Algunas líneas de trabajo que han sido útiles para promover la voluntad política, el liderazgo y el compromiso de la

jerarquía policial han sido las siguientes: la construcción de información que visibiliza la realidad genérica interna y externa de la institución y la promoción de su discusión y análisis; el involucramiento en la discusión y valoración del desarrollo del trabajo y en la definición de las líneas estratégicas para su continuidad; la proyección externa del trabajo institucional de género, lo que además de fortalecer el compromiso, también fortalece el liderazgo interno de la jerarquía en el proceso.

Conducción directa del proceso por una autoridad superior. En la Policía Nacional ha sido vital para el avance del proceso la asignación de la responsabilidad global del trabajo institucional de género a una integrante de la jerarquía máxima de la institución. Obviamente, la medida debe estar necesariamente complementada por un perfil individual adecuado para llevar adelante una agenda de cambio difícil como es la equidad de género. Este perfil individual debe incluir: perseverancia, apertura a la consulta y discusión, aceptación entre los jefes y jefas de menor jerarquía, preocupación e interés por las personas, habilidad de negociación, capacidad de construir ambientes de colaboración y no confrontativos, visión estratégica, y capacidad para desempeñarse como modelo de referencia (*rol-model*).

Creación de una red de apoyo. Es vital la creación de una red de personas y mecanismos promotores del cambio para el avance, éxito y sostenibilidad del proceso. En esta línea la Policía Nacional decidió establecer el Consejo Técnico Asesor de Género, como mecanismo de involucramiento de Jefes/as de áreas claves para el trabajo de equidad de género en la orientación y gerencia general del proceso. La creación del Consejo Técnico Asesor de Género es considerada un elemento importantísimo *“porque permitió destrabar la responsabilidad que hasta ese momento estaba en una sola mano (la Responsable de Género, a nivel global) y pasar al esfuerzo de transversalizar el enfoque de género; y porque involucró a los mandos principales, hombres, y permitió que ellos entraran a asesorar en el tema, que nos dieran ideas al Consejo Consultivo de Género”*. En el mismo espíritu se trabajó en la construcción de la llamada masa crítica de mujeres y hombres sensibilizados y con capacidad para impulsar el trabajo institucional de género. Este es otro tipo o nivel de liderazgo que complementa el liderazgo formal, ligado al criterio de autoridad o mando, y suele presentar mejores condiciones para la promoción de cambio en el día a día de la institución. Para que funcione es necesario identificar y seleccionar personas que ya tienen liderazgo dentro de la institución, independientemente de su cargo o nivel de autoridad. Por otra parte, se le asignó un rol dentro del proceso a un mecanismo ya existente, el Consejo Consultivo de Género, como espacio para las mujeres policías desde donde podían intervenir en el proceso. En un proceso de cambio en equidad de género, los espacios para mujeres son vitales, por dos razones principales: la primera es que las mujeres son tan víctimas como los hombres de los estereotipos de género. No basta con que los hombres aprendan o quieran verlas de otra manera, ellas también

necesitan aprender a verse de otra manera, a identificar sus cualidades y potencialidades, a generar actitudes positivas frente a sí mismas, entre muchas otras cosas. La segunda razón, es que ellas están normalmente excluidas de los espacios de encuentro, discusión y decisión, formales e informales, establecidos y aprovechados por el personal masculino en las instituciones.

Errores que se deben evitar. Permitir la existencia de desniveles importantes de desarrollo personal entre los y las integrantes de la red de apoyo; permitir la formación de *grupos cerrados*, es importante que sus integrantes formales se conviertan efectivamente en creadores/as de espacios de encuentro para todos y todas; dejar toda la responsabilidad del proceso en manos de los y las especialistas o de las asesorías.

Mejores prácticas. Involucramiento de la estructura de mando, un cargo de Especialista de Género, una Oficina de Género o un cargo con algunas funciones relacionadas con el trabajo de equidad de género, o todos juntos, jamás estarán en condiciones, ni deben aspirar a estarlo, de responder a todas las demandas de atención del personal y de la institución en este tema. Precisamente uno de los aspectos más valiosos de la experiencia de trabajo en la Policía Nacional es que, a pesar de todos los inconvenientes, no se ha cedido a la fácil tentación de asignar la responsabilidad del cambio a una estructura *ad hoc* sino que el proceso ha sido conducido y atendido desde el primer nivel jerárquico. Hacer lo contrario ha llevado a muchas instituciones nacionales a descargar responsabilidades en un punto focal o una especialista de género (nunca un hombre) que, obviamente, se ve imposibilitada para hacer avanzar el trabajo. Una segunda práctica es la creación de los diferentes mecanismos o grupos de trabajo de acuerdo al avance del trabajo, en general, y de la misma instancia, en particular. Lo contrario lleva a la creación de *elefantes blancos* que, con mucha frecuencia, se vuelven factores negativos para el proceso y siempre enfrentan muchas dificultades para su propio desarrollo. Finalmente se puede mencionar el fortalecimiento de capacidades institucionales para el trabajo de equidad de género vía la promoción del involucramiento de personal policial en diversas actividades de capacitación, investigación, planificación y proyección externa.

6.4. Eficiencia y efectividad del proceso

- a) Priorizar y focalizar esfuerzos en áreas o temas que ofrezcan las mejores condiciones para lograr los cambios parciales buscados. Esta estrategia implica un ejercicio crítico de priorización sobre la base de criterios de viabilidad práctica (sistemas o áreas que ofrezcan las mejores condiciones y que aseguren resultados visibles a

corto plazo) y de relevancia y potencial de impacto (sistemas o áreas claves para el avance del proceso de cambio). En esta última línea resalta la importancia estratégica, por su potencial multiplicador, de introducir temas de equidad de género en la oferta formativa institucional, ya se trate de un centro formativo propio, como es el caso en las instituciones policiales, o de los programas de capacitación y desarrollo de recursos humanos que suelen existir dentro de casi cualquier institución.

- b) Vincular el tema de la equidad de género con el mandato institucional, pero también con la realidad genérica de la institución misma.
- c) Dividir el cambio general o mayor en pequeños cambios. Ello permite resultados visibles más rápidos y retroalimentación positiva del proceso de cambio.
- d) Articular las diferentes actividades, usando los productos o resultados de unas para desarrollar las otras. En la línea de la optimización de los recursos, la construcción de una combinación de actividades que se retroalimentan vía sus productos y resultados ha resultado una práctica muy útil.

6.5. Elementos impulsores del cambio

El ambiente de cambio. Tan importante como la voluntad de cambio es la generación de un *ambiente favorable de cambio*. Este ambiente de cambio es construido a partir de diversos elementos del proceso de cambio, entre los que vale la pena resaltar: referencias constantes de las autoridades en relación al tema del cambio y al proceso mismo; manifestaciones prácticas de la voluntad institucional de cambio; dinámica sostenida del proceso de cambio; diseminación adecuada de información sobre el proceso de cambio y sus logros; el mayor involucramiento posible del personal en las actividades propuestas. En el caso de la Policía Nacional, con sólo parte de estos elementos se generó un ambiente de cambio suficiente para incentivar el proceso. Sin embargo, los elementos faltantes (los dos últimos mencionados arriba) pueden estar en la base de algunas de las principales dificultades o problemas encontrados.

Diseminación de información veraz, clara, oportuna y suficiente. La falta de información de calidad y/o de una estrategia efectiva de transmisión de información o comunicación interna, está en la base de la mayor parte de las resistencias identificadas.

Participación efectiva y lo más amplia posible del personal. En realidad no es posible lograr un cambio organizacional a fondo, que implica cambios en las personas que integran la institución, sin amplia participación. La intensidad y la amplitud de esta participación deben definirse en función de la propia cultura organizacional. Si los límites culturales para la participación son muy fuertes, habrá que trabajar para ir ampliando poco a poco los espacios de participación. Esto funcionó bien en la Policía Nacional pero se restringió demasiado. Básicamente los mayores niveles de participación se concentraron en la Jefatura Nacional y los mecanismos de apoyo al trabajo de equidad de género. Esto contribuyó también a dificultar la diseminación de información.

Alimentación de la voluntad de cambio. La experiencia de la Policía Nacional aporta dos lecciones valiosas para esta línea de trabajo: la primera es investigar y visibilizar las demandas de equidad de género que plantea la ciudadanía a la institución, mediante la realización de diagnósticos o estudios sobre el tema y mediante el contacto cotidiano con la realidad externa. En la misma línea, desarrollar actividades hacia fuera, y no sólo a lo interno de la institución, es una estrategia útil para este mismo objetivo. La segunda lección se relaciona con la importancia que tienen las valoraciones positivas externas, para alimentar la voluntad de cambio institucional. Es importante desarrollar actividades con otras instituciones interesadas o involucradas en el cambio hacia mayores niveles de equidad de género. Es sumamente valioso que la institución pueda reconocerse como parte de un esfuerzo común y, más aún, cuando la experiencia propia se proyecta como la más avanzada.

Capacitación en equidad de género como herramienta de cambio. Hay varias prácticas exitosas en la aplicación de esta estrategia en la Policía Nacional: determinación precisa de grupos-meta, casi nunca funciona una capacitación de cobertura general, sin focalización; estrategia de cobertura progresiva, comenzando por el máximo nivel jerárquico y la estructura de mando; contenidos vinculados al mandato institucional; programación a largo plazo, pero flexible; metodología de investigación-acción; inclusión en los grupos-meta de personas con liderazgo informal dentro de la institución.

Efecto demostrativo: evidencias prácticas y concretas del discurso de cambio. Estas evidencias constituyen uno de los elementos más fuertes para el impulso del proceso de cambio. El trabajo de sensibilización, a secas, tiene serios límites para generar cambios reales en las instituciones. En el caso de la Policía Nacional, el efecto demostrativo más fuerte se dio en la promoción de la participación de mujeres. Estas evidencias prácticas (entrada de mujeres en la Policía Nacional, nombramiento de mujeres en cargos de dirección y operativos, participación de las mujeres en la capacitación especializada, etc.) hicieron que *“las mujeres fueran*

creyendo y comprometiéndose más, a pesar de todas sus limitaciones familiares". Pero, además, tales evidencias enviaron un mensaje muy claro de cambio a todo el personal.

Errores que se deben evitar. No haber creado una instancia dentro del área de Personal y Recursos Humanos (una inspectoría de equidad de género, por ejemplo), cuya función principal fuese dar seguimiento a la política de equidad y tramitar quejas y reclamos de personas que se considerasen afectadas por algún tipo de discriminación. En efecto, el principio de equidad de género no se cumple, únicamente, con ampliar el acceso a determinadas áreas o cargos para un grupo específico que está siendo discriminado. El principio de equidad implica un trato equitativo para todo el personal y puede haber tratos discriminatorios por género que deben ser corregidos.

6.6. Promoción del balance de género entre el personal

Aplicar medidas de acción afirmativa o discriminación positiva para romper las barreras de género en el empleo. La Policía Nacional no se limitó a enunciar el principio de equidad de género, sino que tomó medidas para asegurar que el principio se hiciera verdad concreta: en la captación, directa y vía propaganda, de mujeres aspirantes; en la revisión y ajuste de las pruebas de aptitud para adecuarlas a las diferencias físicas entre mujeres y hombres; en la creación de condiciones organizativas y de infraestructura para atender a un estudiantado mixto (se llegó incluso a realizar un Curso Básico exclusivo para mujeres policías, explorando opciones para asegurar un mayor ingreso femenino); en la identificación de las policías que cumplían los requisitos para ser integradas en áreas operativas; con un plan de superación académica y formación especializada para personal femenino; y en la revisión de los requisitos para el nombramiento de jefas operativas.

Articular el cambio en la gerencia de personal al cambio de cultura organizacional. Aplicar el enfoque de género en el manejo del personal significa pensar en opciones que faciliten a las mujeres el aprovechamiento de las oportunidades de capacitación, partiendo del análisis de las condiciones y situación de las policías. No fue correcto esperar que todas las mujeres estuvieran interesadas en reubicarse en áreas operativas. A este respecto, la experiencia de la Policía Nacional muestra la importancia de no subestimar la fuerza de la cultura organizacional vigente. Las policías promocionadas y/o reubicadas enfrentaron un ambiente bastante adverso debido a la vigencia de dobles estándares, uno para hombres y otro para mujeres, que implica que la selección "errada" de una mujer es

más grave que la de un hombre; los “errores” cometidos por una mujer tienen mucha mayor importancia que los errores cometidos por un hombre; si una mujer rechaza el traslado es prueba de que las políticas de promoción no tienen razón de ser y nadie se acuerda que hay hombres que también lo hacen; los permisos de ausencia parecen pesar más en la evaluación del desempeño cuando se trata de una mujer que cuando se trata de un hombre. También pesaron las exigencias especiales, cada una de las jefas nombradas tiene sobre sus hombros la responsabilidad de probar que no es un error nombrar mujeres (una falla en su trabajo sería suficiente prueba de esto, mientras que todos los éxitos juntos apenas lograrían mantener viva la idea) y también la responsabilidad de no hacer “quedar mal” a la persona que las nombró. Por otro lado, aunque las policías den pruebas constantes de su capacidad, ésta va a seguir siendo puesta en duda hasta que desaparezcan los sesgos de género vigentes en el manejo de personal y en la cultura organizacional vigente. La única forma de lograr esto es predicar con el ejemplo (debe haber personas con autoridad y liderazgo que hagan las cosas bien), pero sin desestimar ni las sanciones (deben establecerse sanciones para comportamientos indeseados del personal y aplicarlas cada vez que sea necesario), ni los incentivos o estímulos (por ejemplo, reconocer públicamente los avances en la superación o fomentar la emulación entre instancias. Es evidente que los jefes y jefas constituyen el actor principal en los procesos de promoción del cambio de cultura organizacional.

6.7. Mejores prácticas en la institucionalización del enfoque de género

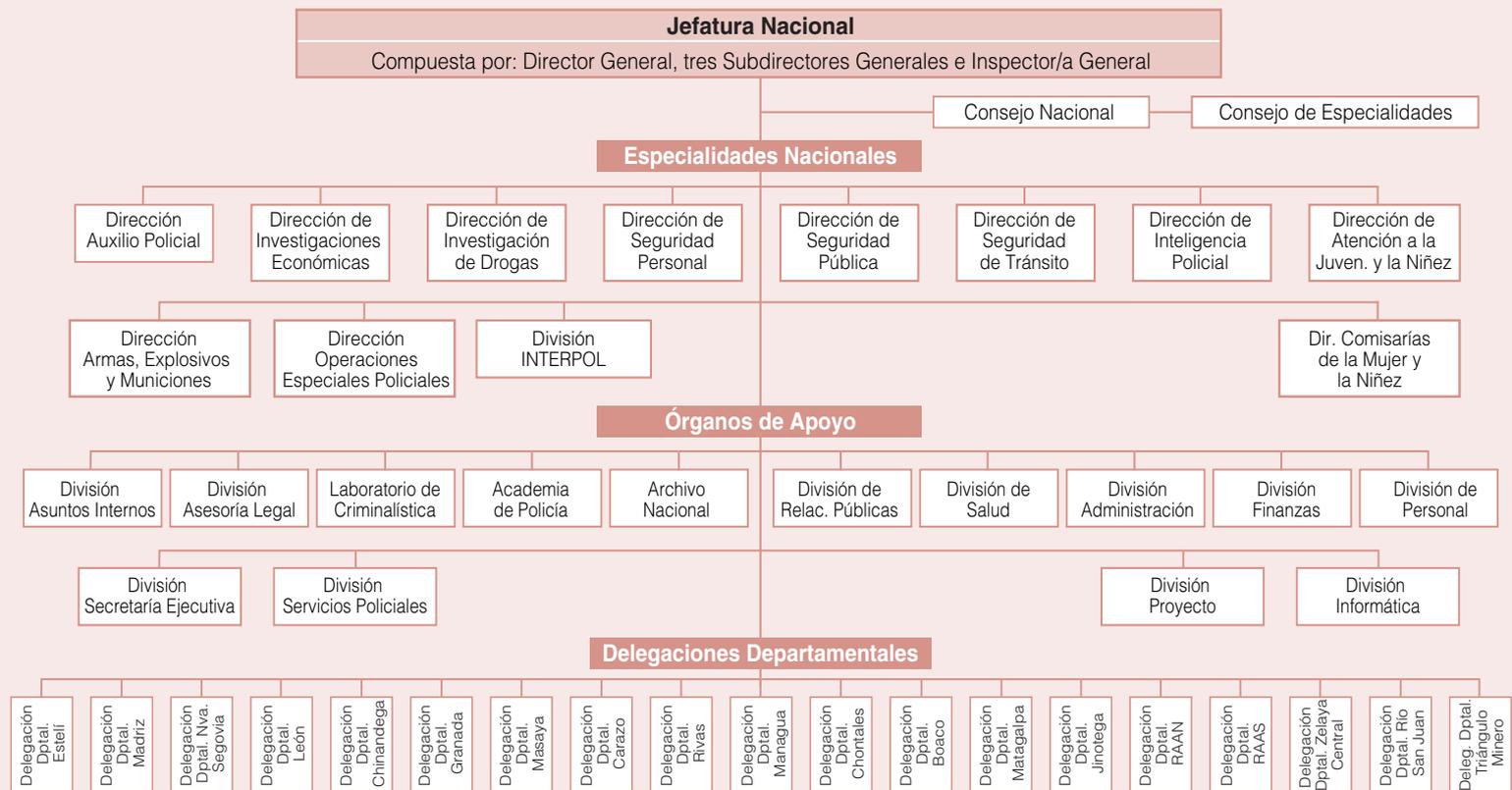
- 1) Establecer el principio de la equidad de género en todos los documentos marco de la institución como primer paso fundamental. En el caso de la Policía Nacional esto se hizo en el documento de **Doctrina Policial**, en el **Reglamento de Ética** y en el **Reglamento Disciplinario**. Desafortunadamente, la Ley Orgánica ya estaba hecha cuando se comenzó el trabajo de equidad de género.
- 2) Asignar responsabilidades en el trabajo de equidad de género a la propia estructura jerárquica. En el caso de la Policía Nacional, ha sido decisivo el mensaje constante de la Jefatura máxima sobre el carácter institucional que debía tener el trabajo de equidad de género. Mensaje que fue siempre oficializado en todas las disposiciones internas relacionadas con este trabajo. Aunque, quizás debió ser más fuerte la exigencia de rendición de cuentas a jefes y jefas en el trabajo de equidad de género, debido a la importancia que el jefe o la jefa tienen como modelo de referencia (*rol-model*) para suscitar conductas adecuadas o desincentivar las inadecuadas. La consistencia entre lo

que se transmite en una actividad de capacitación y lo que se practica en la vida diaria es lo que asegura el éxito del esfuerzo del cambio personal de actitudes y conductas.

- 3) Transversalizar el principio de equidad de género mediante aplicaciones prácticas de efecto demostrativo, acompasadas al ritmo de cambio de la cultura organizacional vigente, que involucren a la mayor cantidad posible de personas en cada instancia de la institución. Hay que tener cuidado con las medidas especiales para mujeres, si el mensaje que se envía es que *“hay que atender a las mujeres porque ellas son problemáticas”*, la misma medida se vuelve en contra de la superación de los sesgos de género institucionalizados.
- 4) Construir un ambiente institucional estimulante para mujeres y hombres. Para promover relaciones de respeto entre mujeres y hombres resulta útil el establecimiento de faltas, y las sanciones correspondientes, relacionadas con los problemas típicos que se dan en las relaciones entre hombres y mujeres (acoso sexual, maltrato de diversos tipos, irrespeto a la dignidad de las personas, etc.). La superación del trato inapropiado entre el personal, basado en los prejuicios de género, debe también ser parte importante de la agenda de cambio. También es relevante el reconocimiento efectivo de las responsabilidades familiares del personal, respecto a: normas y procedimientos para el traslado de personal a otros territorios (plazo de aviso, época de traslado y sitios de reubicación consistentes con los calendarios escolares para el personal que tiene hijos en edad escolar; apoyos institucionales posibles para la ubicación del personal y su familia; normas especiales para el caso de parejas de policías, etc.); horarios y normas de internamiento; horarios de los servicios que brinda la institución a su personal; y promoción de actividades familiares de recreación. La regla de oro es la siguiente: todas las medidas que se tomen deben ser equitativas para todo el personal, tanto masculino como femenino. Otras medidas importantes son, por ejemplo, adecuar la infraestructura física a las necesidades de un personal mixto y adecuar los uniformes a las diferencias físicas entre mujeres y hombres.
- 5) Manejar las resistencias con inteligencia y respeto. Las resistencias son consustanciales a todo proceso de cambio institucional y deben ser vistas como oportunidades de mejoramiento del proceso y no sólo como un ejercicio legítimo del derecho a la disensión. Las resistencias no tienen bases racionales o lógicas pero los seres humanos somos capaces de racionalizarlas para enmascararlas. El manejo, la gerencia, de las resistencias debe ser tarea permanente a lo largo del proceso, mientras la nueva forma de hacer las cosas no se convierta en cultura organizacional. Hay que crear espacio y condiciones para

ventilarlas, comprenderlas y superarlas (corrigiendo las decisiones del proceso, si es el caso). El diálogo, la participación y la información son elementos claves para el manejo de las resistencias. En particular, deben evitarse las explicaciones insuficientes y/o descalificadoras; por ejemplo, la referencia al machismo como explicación de las resistencias, porque no aporta nada para su superación. La siguiente “receta” para el manejo de las resistencias, puede ser útil: invertir tiempo, todo el que sea necesario, para dialogar; al dialogar, preguntar primero, después, escuchar; luego, seguir preguntando hasta que la(s) resistencia(s) implícitas se hagan explícitas; encontrar y explicitar los puntos de coincidencia entre los principios y valores que se están promoviendo y los principios y valores que la(s) persona(s) tiene(n); ante planteamientos descalificativos, exigir pruebas verificables de las acusaciones (normalmente no se encontrarán porque, en realidad, casi siempre son contra-propaganda); encontrar y explicitar los puntos de discordia entre los principios y valores que se están promoviendo y los principios y valores que la(s) persona(s) tiene(n); y analizar las discordias y tratar de llegar a consensos equitativos donde, a ser posible, todos y todas salgan ganando.

Policía Nacional de Nicaragua*



*El presente organigrama contempla cambios que entrarán en vigencia en 2007.

Fuente: División de Personal

Referencias bibliográficas y documentales

BAUTISTA, Comisionado General (r) Francisco (2002), "Incorporación del Enfoque de Género en el Proceso de Modernización de la Policía Nacional de Nicaragua", Documento de Trabajo, Managua, Policía Nacional de Nicaragua.

_____ (2000), "Por el fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana", Revista *Visión Policial*, año II, n° 18, septiembre, Managua, Policía Nacional de Nicaragua.

BORGE y Asociados (2000), *Estudio de percepción de la clientela interna y externa sobre la calidad de la primera atención que la Policía Nacional brinda a través de delegaciones departamentales, distritales, municipales y órganos nacionales*, Managua, Unidad de Coordinación del Programa de Reforma y Modernización del Sector Público (UCRESEP) de la Vicepresidencia de la República.

CABRERA, Martha; PINEDA, Gustavo y TALENO, Cecilia (1997), "Diagnóstico sobre Factores que Favorecen y Obstaculizan la Participación de las Mujeres en la Policía Nacional", Informe Final de Consultoría, Managua, Policía Nacional de Nicaragua y Proyecto de Promoción de Políticas de Género / GTZ.

CINCO - POLICÍA NACIONAL DE NICARAGUA (1999), "Las Representaciones Sociales sobre la Policía Nacional", Informe Final de Consultoría, Managua, Centro de Investigaciones de la Comunicación, Policía Nacional de Nicaragua y Proyecto de Promoción de Políticas de Género / GTZ.

CORDERO, Primer Comisionado Edwin (2003), "Incorporación del Enfoque de Género en la Modernización de la Policía Nacional", en POLICÍA NACIONAL DE NICARAGUA y PROYECTO DE PROMOCIÓN DE POLÍTICAS DE GÉNERO / GTZ (2003), *Reducción de la Pobreza, Gobernabilidad Democrática y Equidad de Género*, tomo 2, Managua, Policía Nacional de Nicaragua y Proyecto de Promoción de Políticas de Género / GTZ. Accesible en línea en: <http://www.gtzgenero.org.ni/>

CUADRA, Comisionado General (r) Eduardo (2001), "Anotaciones sobre la Aplicación del Enfoque de Género en la Policía Nacional de Nicaragua", Exposición realizada a la Policía Nacional de Panamá, Policía Nacional de Nicaragua.

HIDALGO, Ana Lorena y RAMELLINI, Teresita (1998), "Evaluación del Proyecto de Ampliación y Fortalecimiento de las Comisarías de la Mujer y la Niñez en Nicaragua", Informe de Consultoría, Managua, Policía Nacional de Nicaragua.

IIDH (1998), *Primer Encuentro de Mujeres Policías de Alto Rango de Centroamérica, Panamá, Belice y República Dominicana. Memoria Analítica*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).

MARGAIN, Capitana Matilde (1999), "La Mujer en la Policía Nacional", Revista *Visión Policial*, año I, n° 6, septiembre, Managua, Policía Nacional de Nicaragua.

MONTANO, Comisionado Marlon (2001), "Nueva Política Informativa", Revista *Visión Policial*, año III, n° 26, mayo, Managua, Policía Nacional de Nicaragua.

MONTEALEGRE, Primer Comisionado (r) Franco (2000), Modernización de la Policía Nacional de Nicaragua: Respuesta a las Necesidades Diferenciadas de Seguridad Ciudadana para Hombres y Mujeres, ponencia presentada en el Panel "Ampliar las Coaliciones en Pro de la Paz y los Derechos Humanos" de la Expo 2000 Hannover, Alemania, julio 2000.

_____ (1997a), "Papel de las Instituciones Policiales en el Desarrollo de los Procesos de Paz y la Consolidación de la Democracia en Centroamérica", Revista *Cuadernos Policiales*, serie n° 1, cuaderno n°1, agosto, Managua, Policía Nacional de Nicaragua.

_____ (1997b), "Policía y Seguridad Ciudadana: Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas", Revista *Cuadernos Policiales*, n° 2, cuaderno n° 2, septiembre, Managua, Policía Nacional de Nicaragua.

POLICÍA NACIONAL DE NICARAGUA (2005a), "Oficina de Género: Resultados Valorativos del Cumplimiento de la Directriz de Género del año 2004, Principales Logros 2005 (enero-septiembre) y Plan Estratégico 2005 al 2009", Managua, Policía Nacional de Nicaragua.

_____ (2005b), "Las Comisarías de la Mujer y la Niñez en Nicaragua", Informe Especial elaborado por la Oficina Nacional de Comisarías de la Mujer y la Niñez, Dirección de Auxilio Judicial de la Policía Nacional de Nicaragua.

_____ (2002a), "Política de Personal. Versión para discusión", Documento interno, Managua, Policía Nacional de Nicaragua.

_____ (2002b), *Implementación de la Política Integral Policía – Comunidad – Derechos Humanos*, Managua, Policía Nacional de Nicaragua.

_____ (2002c), *Política Integral Policía – Comunidad – Derechos Humanos*, Managua, Policía Nacional de Nicaragua.

_____ (2002d), "Directrices de Género Año 2002", Documento Interno, Managua, Policía Nacional de Nicaragua.

_____ (2002e), "Estado sobre la Situación de la Aplicación del Enfoque de Género para la Implementación de la Política Integral de la Relación Policía–Comunidad", en POLICÍA NACIONAL DE NICARAGUA (2002), *Proyecto Policía – Comunidad – Derechos Humanos*, Managua, Policía Nacional de Nicaragua.

_____ (2002f), *Derechos y Garantías Afectables en las Relaciones Policía–Comunidad*, Managua, Policía Nacional de Nicaragua.

_____ (2001), Disposición n° 0280-2001, disponiendo Medidas para Profundizar el Proceso de Institucionalización del Enfoque de Género en la Etapa de Modernización de la Policía Nacional, Managua, Policía Nacional de Nicaragua.

_____ (1999), "Palabras del Director General de la Policía Nacional, Primer Comisionado Franco Montealegre Callejas, en el Acto Central de las Celebraciones del XX Aniversario de Fundación de la Policía Nacional", Revista *Visión Policial*, año I, n° 7, octubre, Managua, Policía Nacional de Nicaragua.

_____ (1998a), "Propuestas derivadas del II Taller con Enfoque de Género para el Consejo Nacional de Mandos: Avances y Perspectivas de la Incorporación del Enfoque de Género en el Proceso de Modernización de la Policía Nacional", Documento interno, Managua, Policía Nacional de Nicaragua.

_____ (1998b), *Memoria 1998 de la Academia de Policía "Walter Mendoza Martínez"*, Managua, Policía Nacional de Nicaragua.

_____ (1998c), *Memoria 1999 de la Academia de Policía "Walter Mendoza Martínez"*, Managua, Policía Nacional de Nicaragua.

_____ (1997a), Disposición n° 021-97, disponiendo la Ejecución del Plan de Acción derivado del Consejo Consultivo de Género y del Consejo Nacional, Managua, Policía Nacional de Nicaragua.

_____ (1997b), Disposición n° 050-97, disponiendo Reformas al Instructivo n° 011-96 relativo a la Creación del Consejo Consultivo de Género, Managua, Policía Nacional de Nicaragua.

_____ (1997c), "Doctrina Policial. Visión, Misión y Principios Institucionales", Revista *Cuadernos Policiales*, serie n° 1, cuaderno n° 1, octubre, Managua, Policía Nacional de Nicaragua.

_____ (1997d), *Memoria 1979–1997 de la Academia de Policía "Walter Mendoza Martínez"*, Managua, Policía Nacional de Nicaragua.

_____ (1996a), Instructivo n° 011-96, disponiendo la Creación del Consejo Consultivo de Género (CCG), Managua, Policía Nacional de Nicaragua.

_____ (1996b), *Ley Orgánica N° 228 de la Policía Nacional*, Managua, Policía Nacional de Nicaragua.

_____ (SFa), "Valoración sobre los Avances, Dificultades y Desafíos de la Incorporación del Enfoque de Género al Proceso de Modernización de la Policía Nacional", Documento interno, Managua, Policía Nacional de Nicaragua.

_____ (SFb), "Propuestas de fortalecimiento de los mecanismos de apoyo al trabajo de género en la Policía Nacional", Documento interno, Managua, Policía Nacional de Nicaragua.

POLICÍA NACIONAL DE NICARAGUA - EP (1994), ST, Revista *El Policía*, septiembre, Managua, Policía Nacional de Nicaragua.

POLICÍA NACIONAL DE NICARAGUA y PROYECTO DE PROMOCIÓN DE POLÍTICAS DE GÉNERO / GTZ (2005), "Línea de Base 2004 y Plan de Fortalecimiento 2005 de los Servicios de la Policía Nacional de Nicaragua para la Atención de Casos de Violencia Intrafamiliar y/o Sexual en los Municipios de San Lorenzo y Santa Lucía (Boaco), Villa Sandino, El Coral, Comalapa y La Libertad (Chontales)", Documento interno, Managua, Policía Nacional de Nicaragua y Proyecto de Promoción de Políticas de Género / GTZ.

_____ (2004a), "Compartiendo una Experiencia. Sistematización de la Gestión de Recursos Humanos en la Policía Nacional de Nicaragua: Convocatoria, Selección y Formación de Personal", Documento interno, Managua, Policía Nacional de Nicaragua y Proyecto de Promoción de Políticas de Género / GTZ.

_____ (2004b), *Módulo de Capacitación Regional en Género y Seguridad Ciudadana. Texto Base*, Managua, Proyecto de Promoción de Políticas de Género / GTZ. Accesible en línea en:
<http://www.gtzgenero.org.ni/publicacion/Texto%20Base.pdf> (12/09/2005)

_____ (2004c), *Módulo de Capacitación Regional en Género y Seguridad Ciudadana. Guía Metodológica 1*, Managua, Proyecto de Promoción de Políticas de Género / GTZ. Accesible en línea en:
<http://www.gtzgenero.org.ni/publicacion/Guia%20Metodologica%201-1.pdf> (12/09/2005)

_____ (2004d), *Módulo de Capacitación Regional en Género y Seguridad Ciudadana. Guía Metodológica 2*, Managua, Proyecto de Promoción de Políticas de Género / GTZ. Accesible en línea en:
<http://www.gtzgenero.org.ni/publicacion/Guia%20Metodologica%202.pdf> (12/09/2005)

_____ (2004e), *Módulo de Capacitación Regional en Género y Seguridad Ciudadana. Material de Apoyo*, Managua, Proyecto de Promoción de Políticas de Género / GTZ. Accesible en línea en:
<http://www.gtzgenero.org.ni/publicacion/Material%20de%20Apoyo.pdf> (12/09/2005)

_____ (2002), "Proyecto Regional Enfoque de Género en la Modernización de las Instituciones Policiales y en la Seguridad Ciudadana", Informe Preliminar, Octubre 2000–Diciembre 2002, Managua, Policía Nacional de Nicaragua y Proyecto de Promoción de Políticas de Género / GTZ.

_____ (2001), "Institucionalización del Enfoque de Género en la Policía Nacional. Situación Actual del Proceso y Propuesta de Continuidad", Informe, Managua, Policía Nacional de Nicaragua y Proyecto de Promoción de Políticas de Género / GTZ.

_____ (1999a), "Diagnóstico Institucional de la Policía Nacional", Informe Final de Consultoría, Managua, Policía Nacional de Nicaragua y Proyecto de Promoción de Políticas de Género / GTZ.

_____ (1999b), *Respondiendo a las Necesidades de Seguridad Ciudadana de Hombres y Mujeres, Policía Nacional de Nicaragua*, Managua, Proyecto de Promoción de Políticas de Género / GTZ. Accesible en línea en:
<http://www.gtzgenero.org.ni/>

QUINTERO, Wendy (2000), "La Mujer en la Policía Nacional: Un Rostro Diferente", en Revista *Visión Policial*, Año II, n° 13, abril, Managua, Policía Nacional de Nicaragua.

ZIMMERMANN, Arthur (1998), *Gestión del Cambio Organizacional. Caminos y Herramientas*, Quito, Ediciones Abya-Yala.

Y diversos artículos en la Revista *Visión Policial* en los siguientes años:

(2002), Revista *Visión Policial*, año IV, N° 36-38, Managua.

(2001), Revista *Visión Policial*, año III, N° 22-25 y 27-32, Managua.

(2000), Revista *Visión Policial*, año II, N° 10-13, 16 y 19-21, Managua.

(1999), Revista *Visión Policial*, año I, N° 1, 3-5, 8 y 9, Managua.

Emprender un proceso de modernización institucional que incorpore el principio de equidad de género en la organización y en los servicios no ha sido una tarea fácil para la Policía Nacional de Nicaragua, pero sí ha dejado lecciones que se ofrecen en esta publicación. Premiada en el 2005 por el Banco Interamericano de Desarrollo en su primer concurso latinoamericano y del Caribe “Políticas, Planes y Programas con Impacto en la Igualdad de Género”, esta iniciativa ofrece pistas para todas aquellas instituciones, públicas y privadas, que quieran emprender procesos similares.