



Asignación desigual de mujeres al gabinete en Chile, 1990-2020*

Unequal Assignment of Women to the Cabinet in Chile, 1990-2020

Monserrat Sepúlveda y Alejandra Zuleta

Monserrat Sepúlveda. Investigadora independiente, Santiago de Chile, Chile, ORCID 0000-0001-7442-7742, monsesepulveda@gmail.com

Alejandra Zuleta. Investigadora independiente, Santiago de Chile, Chile, ORCID 0000-0002-9704-3634, alejandrazuletabusmann@gmail.com

Recibido: 12/04/21 · Aceptado: 25/03/22 · Publicado: 01/07/22

Resumen

Uno de los espacios políticos que mantiene una baja representación de mujeres a nivel mundial es el gabinete. Siendo las asignaciones ministeriales cargos de alta connotación, visibilidad y prestigio, resulta particularmente importante lograr allí una representación descriptiva. Por lo anterior, el presente artículo propone un estudio de la asignación de mujeres a cargos ministeriales en Chile de 1990 a 2020 y las tendencias de estas asignaciones según género y prestigio de cada ministerio. El estudio revela que aun cuando ha habido un aumento en el número de mujeres en el gabinete, los ministerios a los cuales las mujeres han sido asignadas replican los roles de género, no logrando traducirse así en mejoras en el acceso al poder. Además, dichos avances no se han sostenido en el tiempo debido a la falta de cambios estructurales, permitiendo que sean mejoras transitorias y dependientes de la voluntad presidencial. Finalmente, los datos encontrados sugieren que la asignación de mujeres al gabinete aún podría estar siendo percibida como una necesidad política y no como un compromiso con la equidad de género.

Palabras clave: gabinete, brecha de género, paridad, políticas públicas.

Abstract

One of the political spaces with consistently low representation of women worldwide is the cabinet. Because ministerial assignments positions are highly esteemed, visible, and prestigious it is especially important to achieve descriptive representation there. In response to this, the present article proposes a study of both assignments of women to ministerial positions in Chile from 1990 to 2020, and the trends these assignments indicate in terms of the perceived gender and prestige of the ministries. The study reveals that even when there has been an increase in the number of women in the cabinet, the ministries to which women have been assigned replicate gender roles, thus failing to translate into improvements in women's access to power. In addition, these advances have not been sustained over time due to the lack of structural changes, allowing these to be transitory improvements, dependent on presidential will. Finally, the data found suggest that the assignment of women to the cabinet could still be perceived as a political necessity and not as a commitment to gender equity.

Keywords: cabinet, gender gap, parity, public policy.

Introducción

La política ha sido un espacio históricamente masculino, en el cual las mujeres poco a poco se han integrado, especialmente en las últimas décadas. En Chile, vimos la elección de la primera mujer presidenta el 2006, y el 2017 se realizó la implementación de la primera ley de acción afirmativa para las elecciones parlamentarias. Actualmente el país vive un momento histórico con una Convención Constituyente electa con mecanismos que aseguraron la paridad de género; sin embargo, aún persisten las brechas de género.

Uno de los espacios políticos que continúa presentando una baja representación de mujeres a nivel mundial es el gabinete. Siendo estos cargos de alta connotación, visibilidad y prestigio (Krook y O'Brien, 2012), resulta particularmente importante lograr en el gabinete una representación descriptiva. Latinoamérica es un caso particularmente interesante dado que presenta un porcentaje más alto de mujeres ministras en comparación al promedio mundial (Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson, 2005). Chile se suma a esta tendencia, logrando gabinetes cercanos a la paridad en las últimas décadas. No obstante, al ser estos cargos dependientes de la persona a cargo y no el resultado de cambios estructurales y culturales, estos avances no se han sostenido en el tiempo (Franceschet, 2006).

Aún con mejoras en la representación de mujeres en el gabinete, estudios en otros países alertan sobre los tipos de ministerios a los cuales podrían estar siendo asignadas, replicándose las dinámicas

desiguales de género al relegarlas a ministerios de temáticas asociadas a la esfera privada (Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson, 2005; Ruiz y Grande, 2015; Heath *et al.*, 2005; Martínez y Garrido, 2013). Estos estudios demuestran que de esta manera se ha limitado el acceso al poder de las mujeres en la política aun cuando exista un mayor número de ellas.

En Chile, estudios anteriores han abordado la asignación de ministras como parte de un análisis de mujeres en política en general (Lampert y Green, 2014; PNUD, 2020) pero no profundizan mayormente en el gabinete. Aquellos estudios que sí profundizan, lo hacen sobre la representación de mujeres en la Presidencia o el Congreso (Reyes-Householder, 2018; PNUD, 2018). Por lo anterior, este artículo contribuye a profundizar la discusión sobre la representación de mujeres en el gabinete al hacer una revisión del número de mujeres asignadas a cargos ministeriales en Chile desde 1990-2020, y los tipos de ministerios a las que fueron asignados. Para ello, aplicaremos dos categorizaciones expuestas por Krook y O'Brien (2012), que distinguen si los ministerios pertenecen a carteras asociadas a lo masculino, neutro o femenino, y si son de alto, medio o bajo prestigio. Esto permitirá responder, primero, en qué medida los cambios en la representación descriptiva de mujeres en el gabinete se traducen en mejoras en su participación y acceso al poder; y segundo, qué necesidad existe para implementación de cambios estructurales en relación a la asignación de mujeres al gabinete.

Representación descriptiva y sustantiva

La exclusión de mujeres de la esfera política debe ser entendida en un contexto histórico en el cual se han conformado de manera desigual las relaciones de género y espacios de poder. Como parte de este sistema, se han establecido normas y prácticas sociales diferentes para hombres y mujeres, asignando la esfera privada a las mujeres y la pública a los hombres, lo cual

Propicia un desigual reparto de poder en la sociedad que incluye en las oportunidades de que dispone cada persona en todos los ámbitos de la vida, incluido el de la política. De ahí que el sexo sea un determinante importante que, unido a otros como clase o etnia, puede potenciar las desigualdades e inequidad en el acceso y permanencia en la vida política. (Ruiz y Grande, 2015: 153)

Así, la incursión de las mujeres en la política de los últimos siglos, que forma parte de la esfera pública de la cual las mujeres han sido excluidas, se ha caracterizado por el enfrentamiento a obstáculos estructurales, económicos, sociales y políticos.

Esta exclusión se visualiza a nivel mundial en todos los ámbitos de la política. Según el Mapa de las Mujeres en Política de la ONU (2021), el promedio de mujeres en los parlamentos (cámara alta y baja) en el mundo es de un 25.5%, siendo América uno de los continentes con mayor presencia de mujeres, con un 32.4%. En el caso de los gabinetes, solo en trece países existió paridad en la distribución de cargos ministeriales, dos de estos siendo países latinoamericanos: Costa Rica y Nicaragua. Brasil fue el país con menor cantidad de mujeres en cargos ministeriales de la región, con

10.5%. Las cifras son incluso menores cuando se trata de Jefas de Estado y Jefas de Gobierno, siendo un 5.9% y un 6.7% respectivamente en el mundo. En el caso de Presidentas del Parlamento, las mujeres representan un 20.9%, mientras en la Vicepresidencia representan un 28.3%.

Al enfrentar la representación desde una perspectiva de género, se distinguen tres tipos de representación (Franceschet, 2008). Primero, la representación descriptiva se refiere a que la composición de un grupo mejorará siempre que la proporción de mujeres ministras se acerque al porcentaje real de mujeres en la población. En el caso de Chile, esta se logrará con un porcentaje cercano al 50%. Segundo, la representación sustantiva apunta a la asignación de ministras que dé mayor relevancia a la promoción de temas de equidad de género, de importancia para las mujeres o con perspectiva de género. Tercero, la representación simbólica refiere a cómo las mujeres en el gobierno son percibidas y evaluadas por aquellas personas que representan.

Diversos estudios han encontrado una variedad de avances en equidad de género relacionados al aumento de la representación descriptiva de mujeres el gabinete: ello genera una señal simbólica positiva a las mujeres, diciéndoles que el mundo político las representa y que ellas forman parte de él, normalizando actitudes positivas sobre la capacidad de las mujeres de gobernar. Se produce un efecto legitimador que valida las instituciones políticas; las ministras tienen control de presupuestos y procesos burocráticos a cargo de implementar políticas públicas, las cuales pueden impactar a mujeres directamente y, en muchos casos, abordan temas de equidad de género. Las ministras tienen la capacidad de influenciar los procesos legislativos, debates internos de los gobiernos o conversaciones públicas sobre temas relacionados a equidad, y aumenta la participación política de la ciudadanía, en particular de mujeres, reduciendo la brecha de género en participación (Barnes y Taylor-Robinson, 2018; Fernández y Rubilar, 2011; Lois y Diz, 2006; Martínez y Garrido, 2013).¹ Para Ruiz y Grande (2011) el aumento de mujeres en cargos políticos puede además constituir un efecto de masa crítica. A través del cruce de “un cierto umbral” (Lois y Diz, 2006: 45) en el acceso a puestos de poder, las mujeres ministras pueden incentivar la creación de alianzas, nexos con organizaciones de la sociedad civil y generar voluntad política en estos espacios, lo

que facilitaría el camino hacia cambios sustantivos y permanentes.

Al considerar la representación descriptiva, Franceschet y Piscopo (2008: 396) destacan la suposición errónea de que compartir características adscriptivas genera automáticamente similitudes sustantivas. La idea de que se requiere mujeres en la política para representar a los intereses de las mujeres asume homogeneidad entre ellas. Esto se ha enfrentado incorporando las múltiples identidades de las mujeres, constituidas no solo por el género sino que también por su raza, clase, orientación sexual y/o identidad de género, y pertenencia a un pueblo originario. También se ha incorporado el reconocimiento que dentro de la diversidad de contextos e identidades de las mujeres existe a la vez la experiencia compartida de los patrones históricos que han negado a las mujeres espacio y voz en la política.

Otra consideración sobre la representación descriptiva refiere al cuestionamiento sobre la capacidad que una persona tiene para articular las necesidades de un grupo. Sobre esta preocupación de que una persona nunca podrá entender “todo el panorama” de intereses de un grupo, Franceschet y Piscopo señalan que

El link entre representación descriptiva y sustantiva no requiere de una correlación directa entre ser como y hablar por. Los intereses compartidos simplemente amplían la agenda. Consecuentemente, los representantes no necesitan invocar todo el panorama: aspectos individuales ya harán probable que asuntos de preocupación para múltiples y diversos grupos de mujeres sean escuchados. (Franceschet y Piscopo, 2008: 397. Traducción de autoras)

De esta manera se establece la imposibilidad de las mujeres en política para representar de manera integral los intereses de la heterogeneidad de las mujeres, al mismo tiempo que se reconoce su capacidad de dar avances a aspectos individuales.

Estudios de género han cuestionado la representación descriptiva al señalar que “el aumento de la representación femenina (representación descriptiva) no siempre supone un aumento de las políticas y acciones en pro de las mujeres (representación sustantiva)” (Ruiz y Grande, 2015: 167). La cultura política conservadora, la debilidad del movimiento de mujeres, la falta de relacionamiento de la sociedad civil con las mujeres ocupando los cargos políticos y/o la falta de voluntad política, son todos factores que pueden generar dificultades para concretar cambios en las dinámicas de género

¹ Este último punto debe ser entendido con precaución ya que, en algunos países ha tenido el efecto contrario, especialmente en hombres.

establecidas para consolidar un liderazgo con mayor énfasis en la perspectiva de género (Genovese y Thompson, 1997; Ruiz y Grande, 2015; Franceschet, 2006; Franceschet y Piscopo, 2008; Fernández y Rubilar, 2011). En consecuencia, Reyes-Houselholder invita a medir las expectativas sobre la gestión de mujeres ministras al recordar que “el grado en que estas mujeres [ministras] han trabajado a favor de sus conciudadanas [...] varía ampliamente” (Reyes-Houselholder, 2018: 37). En otras palabras, el mero hecho que haya más mujeres en los gobiernos o en posiciones de poder no conduce necesariamente a cambios sustanciales y a favor de las mujeres.

Profundizando esta crítica, Franchet y Piscopo (2008: 395) señalan que existen dos tipos de representación sustantiva: de proceso y de resultado. En relación a las mujeres parlamentarias, definen la representación de proceso como el actuar por las mujeres para presentar proyectos de ley que avancen los intereses de las mujeres, incorporen la perspectiva de género a los debates legislativos, y generen alianzas con mujeres dentro y fuera del cuerpo legislativo. La representación de resultado, por otro lado, se centra en la capacidad para llegar a la aprobación de este tipo de legislación. Concluyen que si bien se evidencia que las parlamentarias han aumentado su capacidad de presentar proyectos de ley, las características institucionales y los sesgos de géneros en el ambiente legislativo limitan su habilidad de ver aprobadas leyes en materias de género. Esto lleva a las autoras a sugerir una mirada escéptica a la capacidad de las mujeres en política para lograr representación sustantiva de resultado mientras se mantenga una cultura política patriarcal.

En un análisis que incorpora ambas perspectivas —la representación descriptiva y la sustantiva— las autoras Tremblay y Pelletier (2000) concluyen que estas operan de mejor manera en conjunto. Por un lado, el ingreso de un gran número de mujeres a

cargos políticos no constituye necesariamente la mejor estrategia, cuestionando de esta forma, junto con Franceschet y Piscopo (2008), la teoría de la “masa crítica”. Tampoco será efectivo enfocarse únicamente en lograr que mujeres con conciencia de género lleguen a la política, no si ellas constituyen una abrumante minoría enfrentando una cultura política patriarcal. En cambio, se lograrán cambios significativos en la agenda política al aumentar la presencia de mujeres (descriptiva) con conciencia feminista (sustantiva).

A la vista de lo anterior, el aumento de mujeres en cargos políticos debe ir acompañado de “acciones positivas que induzcan cambios sostenibles [...], todo ello unido a medidas concretas y voluntad política para revertir la realidad existente” (Ruiz y Grande, 2015: 166). El trabajo que ya se ha hecho en materia de políticas públicas en Chile, tal como la aprobación de la Ley 20.840 del año 2017, que incorporó una cuota de género para las candidaturas de las elecciones parlamentarias y permite un abordaje rápido al modificar las condiciones estructurales que mantienen y perpetúan la desigualdad. Esto se debe complementar con políticas enfocadas en sensibilización y educación que induzcan cambios sostenibles y a largo plazo en la cultura que sustenta aquella desigualdad. No bastará con eliminar las barreras estructurales si persisten las barreras sociales, culturales y económicas para la participación de las mujeres en la política. En tal sentido, en este estudio no se consideran las mejoras en representación descriptiva de las mujeres en los gabinetes como un fin último sino como una de las variadas acciones que se deberán realizar. Ruiz y Grande lo llaman “el primero de los pasos” (Ruiz y Grande, 2015: 167), en una gama de medidas para llegar a concretar cambios en materias de equidad de género.

Cuotas de género

A fin de lograr una mejor representación descriptiva de mujeres en la política, al menos 120 países en el mundo y 9 en Latinoamérica han implementado algún tipo de cuota de género (BCN, 2018). Si bien estas medidas no son suficientes para cambiar las condiciones que sustentan la inequidad, las cuotas de género deben

visibilidad de las mujeres y las permite empoderarse, cambiando las relaciones de poder y la forma de ejercer el mismo, pero debe ser una estrategia temporal inscrita en una estrategia más amplia que consiga mayores cuotas de igualdad y una participación real y efectiva de las mujeres. (Ruiz y Grande, 2015: 159)

Ser entendidas como un mecanismo que [corrige] los sesgos de género. Impone una mayor

Dadas estas características, las medidas no son en sí un fin, sino más bien un medio para impulsar los cambios necesarios. Las cuotas de género pueden

tomar varias formas. Las cuotas de partidos son medidas voluntarias adoptadas por partidos políticos a fin de aumentar el número de candidatas mujeres; las cuotas legisladas de género en las candidaturas imponen un requisito a todos los partidos políticos o listas para la nominación de un porcentaje mínimo de mujeres candidatas. Los asientos reservados designan un número determinado de mujeres electas (Franceschet y Piscopo, 2008).

Paradójicamente, pese a ser Chile uno de los primeros países de la región en reconocer el derecho al voto para las mujeres en 1949 y en lograr la elección de una mujer a la presidencia el 2006, no se aprobó la Ley de Cuotas sino hasta el 2017, mucho tiempo después que el resto de los países de la región. Desde 1990, se había logrado aumentar en promedio 1.6% por ciclo electoral el número de mujeres diputadas, mientras que con la implementación de esta ley, en tan solo una elección hubo un aumento de un 7.5%. Un alza similar se apreció en la elección de senadoras (PNUD, 2018). Para las elecciones a Convención Constituyente el año 2021 también se aplicó una cuota legislada de género en las candidaturas, además de asientos reservados, por primera vez, en un proceso electoral en el país. Lo anterior se complementó con otros mecanismos como corrección de género y listas “Cebra”. Con ello se logró la elección de la primera Convención Constitucional paritaria del mundo, compuesta por 78 hombres y 77 mujeres, la cual ha sido presidida por mujeres. Los resultados de la Ley de Cuotas 20.840 y los mecanismos de paridad para la Convención Constituyente demuestran en el contexto nacional la efectividad de estas medidas para lograr mejorías en la representación descriptiva.

En el caso del gabinete, los cargos no se obtienen por proceso electoral sino que su asignación se establece por prerrogativa presidencial. Por esta razón, no es posible aplicar cuotas de partido ni cuotas legisladas en las candidaturas, como se hizo en las instancias mencionadas anteriormente. En cambio, países como España han debatido sobre la implementación de medidas adaptadas al gabinete para establecer cuotas voluntarias o legisladas de asignación ministerial, sin ser estas aprobadas aún. En general la asignación ministerial ha permanecido un espacio de la política sin legislación en cuanto a la representación de mujeres.

A pesar de los avances que las cuotas de género han facilitado, Franceschet y Piscopo (2008) presentan críticas al mostrar que estas pueden generar resentimientos en los partidos políticos o en colegas hombres; la percepción por parte de las mujeres electas de un deber de actuar a nombre

de las mujeres; beneficios desproporcionales para las mujeres de la elite, e incentivos a la creencia de que las mujeres electas tienen menos experiencia y son menos autónomas. Aun si esto no es factualmente correcto, dicha percepción genera estereotipos sobre las “mujeres de cuotas” (Franceschet y Piscopo, 2008: 395) que afecta negativamente en cómo ellas son recibidas y consideradas por sus colegas. Además, argumentan que la rapidez con que estas cuotas son implementadas podría no otorgar el tiempo suficiente para que políticas de no-discriminación evolucionen y se incorporen en la cultura. Martínez y Garrido complementan estas críticas al advertir que los mandatos de posiciones y el sistema electoral, entre otros, “pueden condicionar el resultado final de la aplicación efectiva de la política de cuotas” (Martínez y Garrido, 2013: 409), realzando la importancia de implementar las cuotas en paralelo con otras medidas que aseguren el acceso equitativo a los cargos políticos a largo de todo el proceso electoral.

La experiencia en otros países en torno a la implementación de las cuotas de género también ha revelado que

Los partidos políticos, sus dirigencias, o grupos en su interior que resisten los cambios y buscan resguardar el poder de incumbentes, han encontrado una diversidad de mecanismos para resistir o subvertir el espíritu de las cuotas. Desde nominar a mujeres al final de las listas para que no tengan posibilidades de ser electas, pasando por inscribir mujeres como titulares y hombres como suplentes y luego de la elección hacer que estas renuncien, a incluso, inscribir hombres con nombres que pueden ser confundidos por los de una mujer para cumplir con los requisitos. (PNUD, 2018: 39)

Este fue el caso de México, donde luego de implementada una ley de cuotas se observó con preocupante frecuencia que poco después del registro de candidaturas de mujeres, estas eran reemplazadas por candidatos hombres (PNUD, 2016). Este tipo de experiencias destacan la necesidad de incorporar medidas de control y fiscalización en la implementación de las cuotas de género, tal como se hizo eventualmente en México.

Al sopesar estas críticas, Franceschet y Piscopo (2008) concluyen que aún ante la implementación de cuotas de género que conllevan efectos complejos e incluso contradictorios, y que requieren de fuerte fiscalización, estas sí aumentan la representación descriptiva y aumentan la probabilidad de mejoras en la representación sustantiva. La importancia de estas medidas radica en su capacidad de asegurar

que esos avances se logren inequívocamente de la voluntad (o falta de voluntad) política del gobierno de turno o la capacidad de la presidencia de formar estrategias políticas. Franceschet ya realizaba la importancia de generar un cambio estructural de este tipo en el contexto de la primera elección de Michelle Bachelet a la presidencia al advertir que “si el cambio que expresa Bachelet es, básicamente, un cambio de estilo y un ataque a los estereotipos, que

sin dudas beneficiarán a las mujeres, la continuidad que representa tiene consecuencias muy ambiguas” (Franceschet, 2006: 18). Precisamente este estudio busca examinar si la representación de mujeres en el gabinete ha fluctuado con los cambios de gobierno en Chile, en qué medida esto ha ocurrido y qué refleja respecto al rol que podrían jugar a futuro las cuotas de género en el gabinete.

Reproducción de roles de género

Estudios de género han alertado respecto a la reproducción de los roles de género en la política. En 1985, Torild Skard y Elina Haavio-Manila clasificaron las comisiones parlamentarias en países nórdicos según cómo estas eran percibidas y si eran asignadas a hombres o mujeres. Así, llegaron a separarlas en temáticas de las áreas reproductiva, productiva y de preservación del sistema, observando que estas se categorizaban según los roles de género tradicionales (Skard y Haavio-Manila, 1985). Casi tres décadas después, esta tipología continuaba vigente al ser aplicada por Martínez y Garrido para entender la participación parlamentaria en Latinoamérica, al observar que

Las mujeres aparecen recluidas, predominantemente, en comisiones de reproducción (política social, familiar, sanitaria, educativa, de vivienda, medioambiente, cultura, etcétera) y comisiones de preservación del sistema (reforma política y administrativa, política exterior y defensa, apoyo a grupos de interés y minorías, etcétera), mientras que esta presencia se reduce considerablemente en la presidencia de las comisiones de producción (política económica, fiscal, laboral, industrial, energética, etcétera), que abordan las cuestiones más relevantes de la agenda política. (Martínez y Garrido, 2013: 421)

Heath *et al.* (2005) observan dinámicas similares al encontrar que la participación de mujeres en los comité de poderes legislativos en Latinoamérica se centra predominantemente en comisiones de asuntos como equidad y género, familia, educación y cultura, salud, políticas de atención a grupos vulnerables o derechos humanos. Respecto al gabinete, Ruiz y Grande concluyen:

Las mujeres siguen ocupando los ministerios más sociales y con menos poder dentro de los gabinetes ministeriales, y su presencia en los mismos es más precaria y temporal que la de los hombres, lo que supone un sesgo de género bastante generalizado. (Ruiz y Grande, 2015: 160)

Las conclusiones de estos estudios evidencian cómo los roles de género y la desigualdad de poder se han replicado en la asignación ministerial en los distintos espacios de la política, incluyendo el gabinete.

Este panorama ocurre aún en países con paridad o mayoría de mujeres en el gabinete. Según el Mapa de Mujeres en Política de la ONU (2021), aún cuando Nicaragua cuenta con un 58.8% de mujeres en cargos ministeriales, se replican algunos estereotipos en los gabinetes al mantener a mujeres en ministerios relacionados a las familias o excluirlas de ministerios como el de Hacienda. Este patrón se repite en otros países con gabinetes paritarios o cerca de serlo, como en Austria, Suecia, Canadá, Costa Rica y España, entre otros. Adicionalmente, en la mayoría de estos países las personas a cargo del Ministerio del Medioambiente son mujeres, por lo que pareciera que este ministerio más reciente es considerado como un ministerio “femenino”.

Lo anterior quiere decir que aunque en ocasiones se logre la paridad en porcentaje de mujeres dentro de los gabinetes todavía se visibiliza una desigualdad en los estereotipos y roles de género, lo cual demuestra que la desigualdad entre hombres y mujeres persiste y es profunda, estando arraigada en nuestras sociedades. También refleja la fuerte resistencia al cambio, aspecto que resulta particularmente alarmante ya que sugiere que las estrategias que mantienen a las mujeres excluidas de la política se han adaptado para mantenerse ante los cambios legislativos y sociales.

La reproducción de los roles de género en la política conlleva importantes consecuencias para las mujeres que participan en ella. Dado que no todas las áreas de política pública son igualmente importantes (Heath *et al.*, 2005), la participación en ciertos ministerios es altamente codiciada ya que pueden proveer de recursos que faciliten el desarrollo laboral y dar acceso a poder en materia de políticas públicas. En Chile, los distintos ministerios conllevan accesos disímiles al poder y recursos, como lo ejemplifica

la comparación del Ministerio del Interior, que pertenece al Comité Político y, por lo tanto se ubica en una esfera muy cercana al poder ejecutivo; y el Ministerio del Deporte, que no pertenece a este Comité. De este modo, la participación en un ministerio u otro puede ser decisivo en la capacidad de las mujeres ministras no solo de incidir en materia de diseño e implementación de política de gran alcance, sino también en su propio desarrollo político y laboral.

La exclusión de mujeres a ministerios del área reproductiva, como los llama Martínez y Garrido (2013) también envía una señal simbólica respecto a que el “lugar de acción” adecuado para las mujeres en la política será siempre lo más cercano a su esfera privada, reforzando las dinámicas históricas que han sustentado la desigualdad de género. En este contexto, este estudio busca entender en qué medida la asignación ministerial en Chile ha replicado los roles de género y excluido a las mujeres de ministerios con mayor acceso al poder y recursos.

Método

En este estudio se utiliza una metodología de análisis de ministerios y conteo de mujeres ministras diferente a estudios anteriores. Hasta el año 2016, algunos servicios, comisiones o consejos fueron “ministerializados” y considerados como parte del gabinete. Este es el caso del gobierno de Patricio Aylwin, el cual no asignó a ninguna mujer ministra pero sí “ministerializó” el Servicio Nacional de la Mujer. Otros estudios han incluido la asignación de mujeres a estos cargos en su contabilización de la participación de mujeres en los gabinetes (Lampert y Greene, 2014). Valdés, por su parte, argumenta que la estrategia de “ministerialización” buscaba otorgar un puesto de alta consideración política a una mujer sin ceder y asignarle un ministerio, quedando así “la acción política de las mujeres [...] sometida a ‘la medida de lo posible’” (Valdés, 2013: 253). Con esa estrategia, la administración de Aylwin evitó posibles críticas por no asignar a ninguna mujer en su gabinete a pesar del fuerte rol que las mujeres tuvieron en el fin de la dictadura y en el proceso que lo llevó a él a la presidencia (Valdés, 2013).²

Si bien estos cargos fueron considerados como parte del gabinete, contabilizarlas como asignaciones ministeriales genera la dificultad de otorgar datos de difícil comparación con estudios de países donde no existe la ministerialización. Además, ignora condiciones disímiles de prestigio, acceso al poder y recurso, y capacidad de influir en políticas públicas entre la asignación a un ministerio y un servicio o comisión ministerializado. Con el fin de permitir un análisis comparativo más preciso con gabinetes de otros países en futuras publicaciones, en este

estudio solo se contabilizaron las mujeres asignadas a ministerios.

Para realizar un análisis acabado y según estos criterios, realizamos nuestro propio conteo del número de ministras desde 1990 hasta 2020 (con fecha de cierre 31 de diciembre). Solicitamos la lista de ministros y ministras por Ley de Transparencia al Ministerio de Interior, la cual no nos otorgó los datos categorizados y organizados de una manera que nos permitiera realizar este estudio. Por ello, la información la recabamos de la Biblioteca Nacional, Memoria Chilena, Diario Oficial y medios de comunicación. La Tabla 1 detalla estas asignaciones, indicando el gobierno al que corresponde, ministerio y nombre de la ministra, al igual que el número total de ministras mujeres y número total de personas que componen el gabinete en cada gobierno.³

Dicho conteo lo realizamos según asignaciones, por lo que algunas mujeres que lideraron más de un ministerio en un mismo gobierno, o que fueron ministras de diferentes gobiernos, fueron contadas más de una vez. Un caso es el de Michelle Bachelet, quien fue Ministra de Salud de 2000-2002 y luego lideró el Ministerio de Defensa entre 2002-2004, ambos cargos en el gobierno de Ricardo Lagos. En casos como este se contó cada asignación de manera separada.

Además, con el fin de obtener datos que otorgaran mayor detalle respecto a la variación del número de ministras *durante* cada gobierno, identificamos a las ministras que estuvieron en sus cargos el primer y último día de cada gobierno (o al 31 de diciembre del 2020, en el caso del segundo gobierno de Piñera). En la siguiente sección presentamos los resultados.

2 Destacamos el trabajo de las primeras directoras “ministras” del SERNAMEG que sentaron las bases de la institucionalidad y voluntad política para llegar el 2016 a la creación del Ministerio de la Mujer y Equidad de Género.

3 Durante el gobierno de Lagos (2000-2006) se buscó reducir el gabinete, por lo cual se asignó a un solo ministro/a para liderar más de un ministerio, como fue el caso de los ministerios de Vivienda y Urbanismo, y Bienes Nacionales (Navia, 2018). Esta estrategia no se continuó en los siguientes gobiernos.

Tabla 1. Ministras designadas al gabinete (1990-2020)*Table 1. Female ministers appointed to the cabinet (1990-2020)*

Gobierno	Periodo en Ministerio	Ministerio	Ministra
Patricio Aylwin (1990-1994) Total ministros/as: 24 Mujeres ministras: 0			
Eduardo Frei (1994-2000) Total ministros/as: 48 Mujeres ministras: 2	1994-1999	Justicia	Soledad Alvear
	1994-1999	Bienes Nacionales	Adriana Delpiano
Ricardo Lagos (2000-2006) Total ministros/as: 40 Mujeres ministras: 9	2000-2004	Relaciones Exteriores	Soledad Alvear
	2002-2004	Defensa Nacional	Michelle Bachelet Jeria
	2000-2002	Planificación y Cooperación	Alejandra Krauss Valle
	2002-2003		Cecilia Pérez Díaz
	2004-2006		Yasna Provoste Campillay
	2000-2003	Educación	Mariana Aylwin Oyarzún
	2005-2006		Marigen Hornkohl
	2000-2002	Salud	Michelle Bachelet Jeria
	2004-2006	Vivienda y Urbanismo	Sonia Tschorne Berestesky
Michelle Bachelet (2006-2010) Total ministros/as: 42 Mujeres ministras: 16	2006-2007	Defensa Nacional	Vivianne Blanlot Soza
	2006-2007	Secretaría General de la Presidencia	Paulina Veloso Valenzuela
	2009	Secretaría General de Gobierno	Carolina Tohá Morales
	2009-2010		Pilar Armanet Armanet
	2006	Economía, Fomento y Reconstrucción	Íngrid Antonijevic Hahn
	2006-2008	Planificación y Cooperación	Clarisa Hardy Raskovan
	2008-2010		Paula Quintana Meléndez
	2006-2008	Educación	Yasna Provoste Campillay
	2008-2010		Mónica Jiménez de la Jara
	2008-2010	Trabajo y Previsión Social	Claudia Serrano Madrid
	2006-2008	Salud	María Soledad Barría Iroume
	2006-2010	Vivienda y Urbanismo	Patricia Poblete Bennett
	2006-2010	Bienes Nacionales	Romy Schmidt Crnosija
	2010		Jacqueline Weinstein Levy
	2008-2010	Agricultura	Marigen Hornkohl Venegas
2006-2008	Minería	Karen Poniachik Pollak	

Asignación desigual de mujeres al gabinete en Chile, 1990-2020

Sebastián Piñera (2010-2014) Total ministros/as: 48 Mujeres ministras: 10	2010-2011	Secretaría General de Gobierno	Ena von Baer Jahn
	2012-2014		Cecilia Pérez Jara
	2013-2014	Educación	Carolina Schmidt Zaldívar
	2012-2014	Justicia	Patricia Pérez Goldberg
	2010-2011	Trabajo y Previsión Social	Camila Merino Catalán
	2011-2013		Evelyn Matthei Fornet
	2012-2014	Obras Públicas	Loreto Silva Rojas
	2010-2011	Vivienda y Urbanismo	Magdalena Matte Lecaros
	2010-2012	Bienes Nacionales	Catalina Parot Donoso
	2010-2014	Medio Ambiente	María Ignacia Benítez Pereira
Michelle Bachelet (2014-2018) Total ministros/as: 46 Mujeres ministras: 16	2014-2015	Secretaría General de la Presidencia	Ximena Rincón González
	2016-2018	Secretaría General de Gobierno	Paula Narváez Ojeda
	2014-2015	Desarrollo Social	Fernanda Villegas Acevedo
	2015-2018	Educación	Adriana Delpiano Puelma
	2015-2016	Justicia y Derechos Humanos	Javiera Blanco Suárez
	2014-2015	Trabajo y Previsión Social	Javiera Blanco Suárez
	2015-2016		Ximena Rincón González
	2016-2018		Alejandra Krauss Valle
	2014	Salud	Helia Molina Milman
	2015-2018		Carmen Castillo Taucher
	2014-2018	Vivienda y Urbanismo	Paulina Saball Astaburuaga
	2014-2018	Minería	Aurora Williams Baussa
	2017-2018	Transporte y Telecomunicaciones	Paola Tapia Salas
	2016-2018	Bienes Nacionales	Nivia Palma Manríquez
	2014-2016	Deporte	Natalia Riffo Alonso
2016-2018	Mujer y la Equidad de Género	Claudia Pascual Grau	
Sebastián Piñera (2018-2020) Total ministros/as: 58 Mujeres ministras: 16	2018-2019	Secretaría General de Gobierno	Cecilia Pérez Jara
	2019-2020		Karla Rubilar Barahona
	2020-	Desarrollo Social y Familia	Karla Rubilar Barahona
	2018-2020	Educación	Marcela Cubillos Sigall
	2019-	Trabajo y Previsión Social	María José Zaldívar Larraín
	2018-	Transporte y Telecomunicaciones	Gloria Hutt Hesse
	2018-2019	Energía	Susana Jiménez Schuster
	2018-2018	Medio Ambiente	Marcela Cubillos Sigall
	2018-		Carolina Schmidt Zaldívar
	2018-2019	Deporte	Pauline Kantor Pupkin
	2019-		Cecilia Pérez Jara
	2018-2020	Mujer y la Equidad de Género	Isabel Plá Jarufe
	2020-2020		Macarena Santelices Cañas
	2020-		Mónica Zalaquett Said
	2018-2018	Culturas, las Artes y el Patrimonio	Alejandra Pérez Lecaros
2018-	Consuelo Valdés Chadwick		

Fuente: elaboración propia. Source: own elaboration.



Con el fin de complementar los datos cuantitativos, realizamos un análisis cualitativo aplicando dos clasificaciones desarrolladas por Krook y O'Brien basados en datos de gabinetes en el mundo. La primera clasificación refiere al "género" de los ministerios:

Definimos el género de un ministerio de acuerdo a si tocan temas relacionados a la esfera pública de la política o economía [...] y han sido históricamente asociados a hombres, [...] o a la esfera privada del hogar y la familia, [...] y han sido asociados a mujeres. [...] Esta doble definición significa que la distinción no es simplemente sobre la naturaleza pública/privada del tema, sino también sobre qué ministerios son entendidos normativamente en relación a visiones tradicionales de los roles de hombres y mujeres. (Krook y O'Brien, 2012: 844)

La definición de las autoras sobre ministerios percibidos como "femeninos" y "masculinos" se basa no solo en la percepción social de los roles de género establecidos si no en cómo estos se ven efectivamente replicados en los tipos de ministerios a los cuales hombres y mujeres son asignados en el mundo. Otros estudios han nombrado a estas categorías de diferentes maneras, tal como "reproductivo" y "productivo" en Martínez y Garrido (2013), pero todos apuntan a organizar los ministerios según las esferas pública y privada. Así, Krook y O'Brien categorizan los ministerios sobre temas como Agricultura, Defensa y Finanzas como "masculinos"; los ministerios sobre Niñez, Educación y Salud, como "femeninos",⁴ y los ministerios que no estaban simbólicamente asociados a un género en particular, como "neutros".⁵

Categorizar los ministerios de esta manera presenta un dilema. Al describir y entender cómo los estereotipos de género se han manifestado y perpetuado históricamente en la asignación ministerial a través de la categorización de ministerios percibidos como "femeninos" y "masculinos", se podría reforzar tales estereotipos con sesgo por el binarismo tradicional. Resulta importante recalcar que aplicamos estas categorías con el fin de describir y problematizar cómo la segregación binaria, según las esferas público

y privadas, se ha extendido al gabinete, y de utilizar una categorización que permita la comparación con otros países, y no con el fin de delinear los roles de tal o cual género, o de limitar la diversidad humana a dos categorías. Consideramos que esta continua descripción y crítica sobre la asignación ministerial contribuirá a un cambio que paulatinamente hará necesaria la modificación y complejización de este tipo de categorización en concordancia con cambios político-culturales.

Aplicando esta categorización, clasificamos los ministerios en Chile según su "género", lo cual detallamos en Tabla 2. Para adaptar dicha categorización a la realidad chilena aplicamos algunos cambios, los cuales están subrayados. Krook y O'Brien (2012), consideran a Recursos Naturales, Deporte y Asuntos Parlamentarios como ministerios neutros, pero dado el contexto nacional y su frecuente asignación a hombres, clasificamos los ministerios de estas temáticas en Chile —Minería, Deporte y Secretaría General de la Presidencia— como "masculinos". Para el caso del Ministerio de Planificación y Cooperación, luego conocido como Desarrollo Social y Familia, no se encuentran en las categorías de Krook y O'Brien como tal, aunque sí se encuentran temáticas similares entre los ministerios "femeninos", como Familia y Adultos Mayores, y siendo los ministerios de las áreas sociales en Chile frecuentemente asignados a mujeres (Donoso y Valdés, 2007), por lo que los clasificamos como ministerios "femeninos". Finalmente, analizamos qué porcentaje de mujeres han sido asignadas a ministerios femeninos, masculinos o neutros. El resultado se expone en la siguiente sección.

Al respecto, la segunda clasificación de Krook y O'Brien refiere al nivel de prestigio de los ministerios a nivel mundial:

Los ministerios de "alto prestigio" fueron distinguidos en base a su visibilidad y control significativo sobre políticas públicas. [...] En cambio, los ministerios de "medio prestigio" controlan recursos financieros significativos pero tienen menos estatus y visibilidad. [...] Finalmente, los ministerios de "bajo prestigio" se caracterizan por una falta de control de recursos. (Krook y O'Brien, 2012: 845).

Es importante aclarar que esta categoría no se refiere al prestigio de un ministerio en base a la opinión pública, su relevancia temporal por causas de contingencia o la popularidad de quien lo encabece. Esta clasificación se asocia a la influencia de los ministerios en áreas que la sociedad considera primordial, la

4 Utilizaremos el término "femeninos" en vez de "feminizados" por ser esta la traducción exacta del término utilizado por Krook y O'Brien (2012) en inglés.

5 Para aquellos ministerios cuyos nombres se han modificado, pero no así su foco de trabajo, utilizamos el nombre empleado en el segundo gobierno de Piñera. Este es el caso del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, que hasta el 2011 se llamó Ministerio de Planificación y Cooperación, y hasta el 2019 Ministerio de Desarrollo Social.

mayor visibilidad de su gestión y el control de recursos o bienes del país. De esta forma Krook y O'Brien categorizan los ministerios de temáticas relacionadas a defensa, economía y asuntos internacionales como "alto prestigio"; ministerios sobre agricultura, educación y transporte como "medio prestigio", y los ministerios sobre cultura, deporte y turismo como "bajo prestigio".

Aplicamos esta categorización a los ministerios en Chile (Tabla 2), obteniendo el porcentaje de mujeres

ministras asignadas a los ministerios por gobierno según su prestigio (Tabla 3). Para acomodar las temáticas de Krook y O'Brien al contexto chileno el ministerio de Secretaría General de la Presidencia —que coincide con el ministerio de Asuntos Parlamentarios que Krook y O'Brien clasifican como de medio prestigio— fue recategorizado como de alto prestigio dado que en Chile este ministerio pertenece al Comité Político (modificación subrayada).

Tabla 2. Ministerios en Chile categorizados por género en base a clasificación de Krook y O'Brien (2012)

Table 2. Ministries in Chile categorized by gender based on Krook and O'Brien's classification

Masculinos	Interior y Seguridad Pública Relaciones Exteriores Defensa Nacional Hacienda <u>Secretaría General de la Presidencia</u> Secretaría General de Gobierno Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación	Economía, Fomento y Turismo Trabajo y Previsión Social Obras Públicas Agricultura <u>Minería</u> Transporte y Comunicaciones <u>Deporte</u>
Neutros	Justicia y Derechos Humanos Vivienda y Urbanismo	Energía Medio Ambiente
Femeninos	<u>Desarrollo Social y Familia (Planificación y Cooperación hasta 2011)</u> <u>Educación</u> <u>Cultura, las Artes y Patrimonio</u>	Bienes Nacionales Mujer y Equidad de Género Salud

Fuente: elaboración propia. Source: own elaboration.

Tabla 3. Ministerios en Chile categorizados por prestigio en base a clasificación de Krook y O'Brien (2012)

Table 3. Ministries in Chile categorized by prestige based on Krook and O'Brien's classification

Alto Prestigio	Interior y Seguridad Pública Relaciones Exteriores <u>Secretaría General de la Presidencia</u> Secretaría General de Gobierno	Economía, Fomento y Turismo Hacienda Defensa Nacional
Medio Prestigio	Agricultura Trabajos y Previsión Social Medioambiente Vivienda y Urbanismo Justicia y Derechos Humanos Minería	Educación Energía Obras Públicas Transporte y Comunicaciones Salud
Bajo Prestigio	Desarrollo Social y Familia (Planificación y Cooperación hasta 2011) Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación Cultura, las Artes y el Patrimonio	Bienes Nacionales Mujer y Equidad de Género Deporte

Fuente: elaboración propia. Source: own elaboration.

Resultados

Según los resultados encontrados en este estudio respecto al número de mujeres ministras desde 1990 a 2020, 69 mujeres han sido asignadas de un total de 303 personas, lo que equivale a un 23% de los cargos ministeriales (Tabla 4). En Gráfico 1 se ilustra la variación de mujeres ministras por gobierno, con la cifra más baja durante el gobierno de Aylwin (0%) y la más alta durante el primer gobierno de Bachelet (38%). En este se aprecia el aumento sostenido durante los primeros veinte años de transición a la democracia, lo cual retrocede en ambos gobiernos de Sebastián Piñera, “frenando el proceso de creciente feminización que experimentaba el gabinete ministerial” (Fernández y Rubilar, 2011: 151). Siendo Piñera el único presidente de un partido de derecha en este periodo, dicha variación sugiere que en el periodo estudiado las mujeres tuvieron mayor posibilidad de acceder al gabinete durante gobiernos de izquierda y menores posibilidades durante gobiernos de derecha.

Los resultados varían en comparación a los de otros estudios dado que no contabilizamos los servicios o consejos ministerializados. A modo ilustrativo, en la Tabla 5 comparamos nuestros datos con los encontrados por Lampert y Greene (2014). La variación resulta particularmente simbólica en el primer gobierno de Bachelet. Al momento de asumir la presidencia, el SERNAM y Consejo Nacional de la Cultura y las Artes aún estaban ministerializados por lo que su gabinete fue considerado el primero con asignatura paritaria (Fernández y Rubilar, 2011). Según nuestra metodología, al no contabilizar este Servicio y Consejo, el porcentaje de mujeres ministras se reduce de 50% a 38%. A pesar de esta diferencia, aquel gabinete continúa teniendo la mayor representación de mujeres en el periodo estudiado.

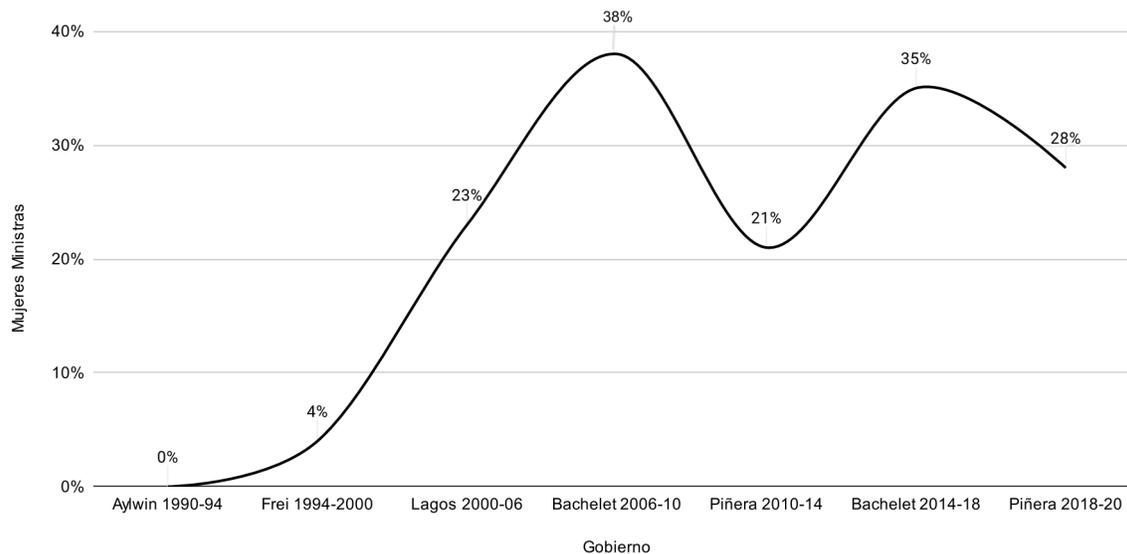
Tabla 4. Porcentaje de mujeres ministras asignadas a los ministerios por gobierno según su prestigio
Table 4. Percentage of women ministers assigned to ministries by government according to their prestige

Gobierno	Total gabinete	Ministras mujeres	Ministras mujeres en gabinete
Patricio Aylwin 1990-1994	24	0	0%
Eduardo Frei 1994-2000	48	2	4%
Ricardo Lagos 2000-2006	40	9	23%
Michelle Bachelet 2006-2010	42	16	38%
Sebastián Piñera 2010-2014	48	10	21%
Michelle Bachelet 2014-2018	46	16	35%
Sebastián Piñera 2018-2020	58	16	28%
Promedio			23%

Fuente: elaboración propia. Source: own elaboration.

Gráfico 1. Ministras asignadas por gobierno 1990-2020

Graph 1. Government-appointed ministers 1990-2020



Fuente: elaboración propia. Source: own elaboration.

Tabla 5. Comparación entre datos obtenidos y Lampert y Greene (2014)

Table 5. Comparison between data obtained and Lampert and Greene (2014)

Gobierno	Este estudio	Lampert y Green
Aylwin 1990-94	0%	4,8%
Frei 1994-2000	4%	14,3%
Lagos 2000-06	23%	33%
Bachelet 2006-10	38%	50%
Piñera 2010-14	21%	28,5%

Fuente: elaboración propia. Source: own elaboration.

Tabla 6. Número de mujeres ministras el primer y último día de gobierno

Table 6. Number of women ministers on the first and last day of government

Gobierno	Primer día	Último día	Variación
Patricio Aylwin 1990-1994	0	0	0%
Eduardo Frei 1994-2000	2	0	-100%
Ricardo Lagos 2000-2006	4	3	-25%
Michelle Bachelet 2006-2010	8	7	-13%
Sebastián Piñera 2010-2014	5	5	0%
Michelle Bachelet 2014-2018	7	9	28%
Sebastián Piñera 2018- 2020	7	5	-29%
Promedio			-20%

Fuente: elaboración propia. Source: own elaboration.

En cuanto a la variación entre el número de mujeres asignadas el primer día de cada gobierno y el último, identificamos que en promedio esta cifra disminuye en un 20% (Tabla 6). Estos datos revelan que la tendencia de los últimos treinta años ha sido que las mujeres ministras sean paulatinamente reemplazadas por hombres ministros, lo que se observa particularmente en el gobierno de Eduardo Frei, durante el cual las dos ministras asignadas el primer día de gobierno fueron reemplazadas, finalizando ese gobierno sin ministras en su gabinete.

El resultado al aplicar la categorización de Krook y O'Brien según el género de cada ministerio se expone en las Tablas 7 y 8. La primera muestra el porcentaje de ministerios percibidos como correspondientes al género femenino, masculino o neutro, y la segunda, el porcentaje de mujeres asignadas a estos. Al observar los promedios desde 1990 a 2020, encontramos que un 62% de la cartera ministerial ha sido aquella considerada como masculina. Sin embargo, como se observa en Tabla 8 en promedio tan solo el 26% de las mujeres ministras fueron designadas a estos ministerios, presentando una brecha de 36 puntos. Mirando el detalle por gobierno, ilustrado en el Gráfico 2, vemos que las mujeres nombradas para ministerios percibidos como masculinos siempre se

ha mantenido por debajo del número de ministerios considerados de este género.

En relación a ministerios percibidos como femeninos, estos corresponden al 22% del promedio de ministerios. Sin embargo, los datos de Tabla 6 muestran que en promedio un 57% de las mujeres ministras fueron asignadas a estos. Más aún, al mirar en detalle por gobierno, ilustrado en el Gráfico 3, se observa que durante todo este periodo de 30 años la asignación de mujeres a estos ministerios nunca ha sido menor al 50%. Si bien hubo mejoras en la equidad de asignaciones durante el primer gobierno de Bachelet, posteriormente, estos avances se deshicieron casi completamente durante el segundo gobierno de Bachelet y el segundo de Piñera.

Lo anterior revela que las mujeres ministras están subrepresentadas en los ministerios considerados como masculinos y sobrerrepresentadas en los ministerios considerados como femeninos, demostrando que la asignación de ministerios en Chile continúa replicando los roles de género y las líneas de la división sexual del trabajo. Además, las cifras señalan que el problema persiste en el tiempo. Prueba de ello es la réplica de estas dinámicas por parte del segundo gobierno de Sebastián Piñera, a pesar de mejoras en la equidad de las asignaciones en gobiernos anteriores.

Tabla 7. Ministerios categorizados según género por gobierno 1990-2020

Table 7. Ministries categorized according to gender by government 1990-2020

Categorías de Ministerios	Aylwin 1990-1994	Frei 1994-2000	Lagos 2000-2006	Bachelet 2006-2010	Piñera 2010-2014	Bachelet 2014-2018	Piñera 2018-2020	Promedio
Masculinos	65%	56%	69%	67%	62%	57%	58%	62%
Neutros	12%	22%	13%	11%	19%	17%	17%	16%
Femeninos	24%	22%	19%	22%	19%	26%	25%	22%

Fuente: elaboración propia. Source: own elaboration.

Tabla 8. Mujeres asignadas a ministerios según género por gobierno 1990-2020

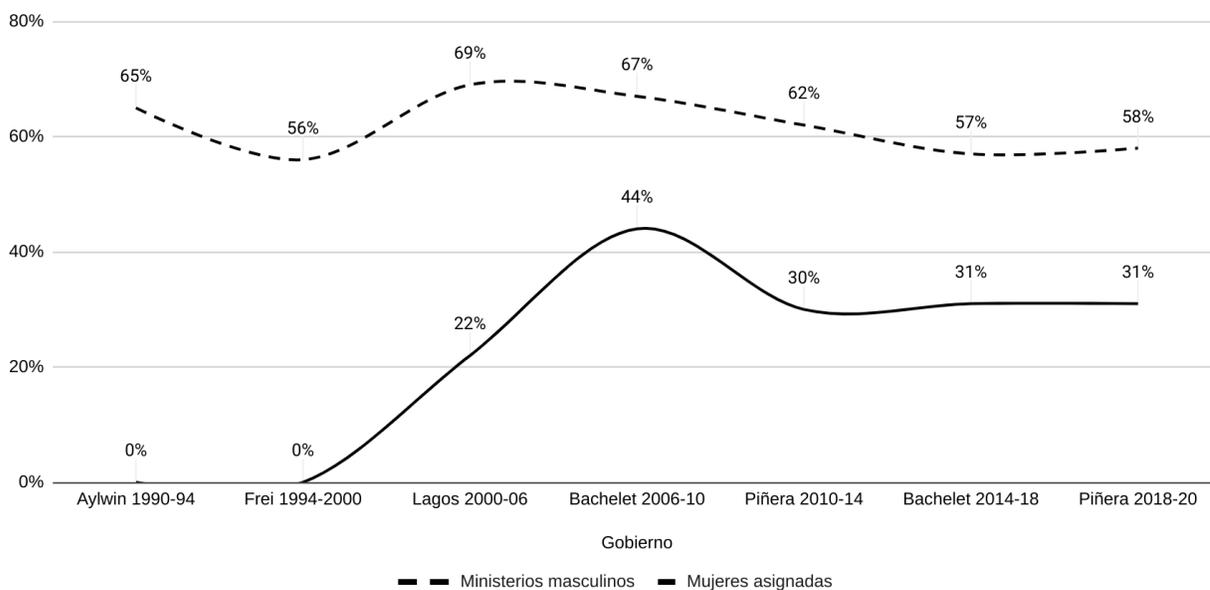
Table 8. Women assigned to ministries according to gender by government 1990-2020

Categorías de Ministerios	Aylwin 1990-1994	Frei 1994-2000	Lagos 2000-2006	Bachelet 2006-2010	Piñera 2010-2014	Bachelet 2014-2018	Piñera 2018-2020	Promedio
Masculinos	0%	0%	22%	44%	30%	31%	31%	26%
Neutros	0%	50%	11%	6%	20%	6%	6%	17%
Femeninos	0%	50%	67%	50%	50%	63%	63%	57%

Fuente: elaboración propia. Source: own elaboration.

Gráfico 2. Ministerios considerados como masculinos vs. mujeres asignadas a estos

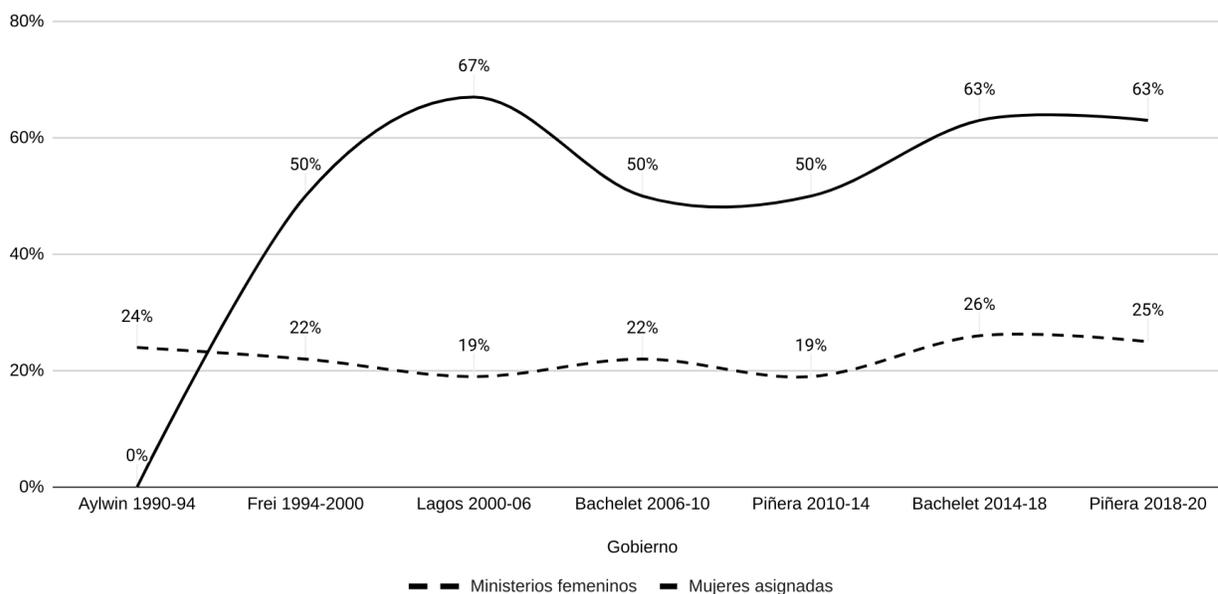
Graph 2. Ministries considered masculine vs. women assigned to these



Fuente: elaboración propia. Source: own elaboration.

Gráfico 3. Ministerios considerados como femeninos vs. mujeres asignadas a estos

Graph 3. Ministries considered feminine vs. women assigned to these



Fuente: elaboración propia. Source: own elaboration.

Las Tablas 9 y 10 muestran el resultado de la aplicación de la categoría de ministerios según su prestigio

alto, medio o bajo; la primera muestra el porcentaje de ministerios por gobierno, y la segunda, el porcentaje

de mujeres asignadas. Se observa que, siendo un 36% en promedio ministerios de alto prestigio, solo el 20% de mujeres ministras fueron llamadas a ocupar estos cargos, lo que constituye una brecha de 16 puntos. Destaca que las asignaciones a ministerios de alto prestigio nunca alcanzaron la paridad, siendo 31% el porcentaje más alto durante el gobierno de Lagos. En cuanto a los ministerios de bajo prestigio, representan en promedio un 15% del gabinete y un 29% de mujeres ministras fueron asignadas a estos.

Al revisar las cifras por gobierno ilustradas en el Gráfico 4, se observa además que la asignación de mujeres a ministerios de bajo prestigio disminuyó

entre 1994 y 2014 pero se retrocedió en estos avances en los gobiernos recientes. Respecto al detalle por gobierno de los ministerios de alto prestigio, ilustrado en el Gráfico 5, las cifras revelan que las mujeres ministras estuvieron subrepresentadas en estos ministerios durante todo el periodo estudiado.

Lo anterior demuestra, según lo esperado, que la participación de mujeres ministras ha sido desproporcionadamente mayor en ministerios de bajo prestigio y menor en ministerios de alto prestigio, replicando la subvaloración de la participación de las mujeres en la esfera pública.

Tabla 9. Ministerios categorizados según prestigio por gobierno 1990-2020

Table 9. Ministries categorized according to prestige by government 1990-2020

Categorías de Ministerios	Aylwin 1990-1994	Frei 1994-2000	Lagos 2000-2006	Bachelet 2006-2010	Piñera 2010-2014	Bachelet 2014-2018	Piñera 2018-2020	Promedio
Alto Prestigio	41%	39%	44%	39%	32%	30%	29%	36%
Medio Prestigio	47%	50%	50%	50%	50%	48%	46%	49%
Bajo Prestigio	12%	11%	6%	11%	18%	22%	25%	15%

Fuente: elaboración propia. Source: own elaboration.

Tabla 10. Mujeres asignadas a ministerios según prestigio por gobierno 1990-2020

Table 10. Women assigned to ministries according to prestige by government 1990-2020

Categorías de Ministerios	Aylwin 1990-1994	Frei 1994-2000	Lagos 2000-2006	Bachelet 2006-2010	Piñera 2010-2014	Bachelet 2014-2018	Piñera 2018-2020	Promedio
Alto Prestigio	0%	0%	22%	31%	20%	13%	13%	20%
Medio Prestigio	0%	50%	44%	44%	70%	63%	38%	52%
Bajo Prestigio	0%	50%	33%	25%	10%	25%	50%	29%

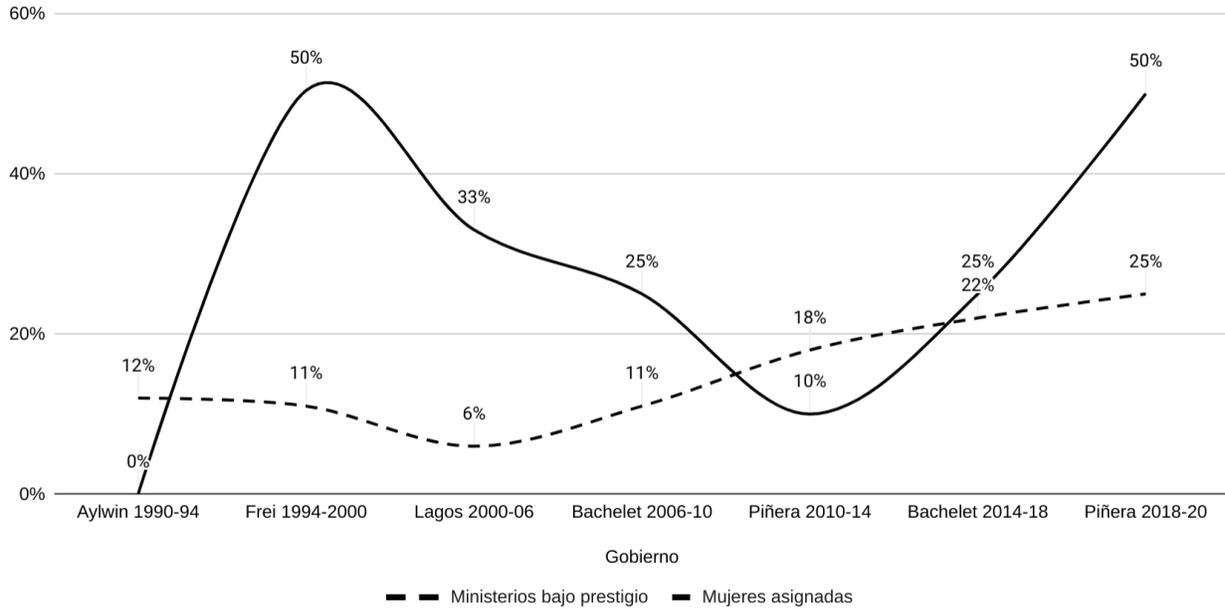
Fuente: elaboración propia. Source: own elaboration.

Un análisis comparativo de ambas categorías revela que desde 1990 a 2020 la totalidad de ministerios de alto prestigio son ministerios percibidos como masculinos. Dicho de otra manera, ningún ministerio percibido como femenino es de alto prestigio. De ese espacio, las mujeres ministras han sido excluidas en cada gobierno sin excepción, incluso en el gobierno con mayor equidad en el gabinete, el primer gobierno de Michelle Bachelet. Los ministerios percibidos como masculinos han ocupado un lugar central y de prestigio, revelando la baja apreciación que todavía se tiene en las asignaciones ministeriales por las labores asociadas al género femenino.

Ciertamente esta comparación arriesga convertirse en una descripción tautológica: los ministerios de alto prestigio son percibidos como

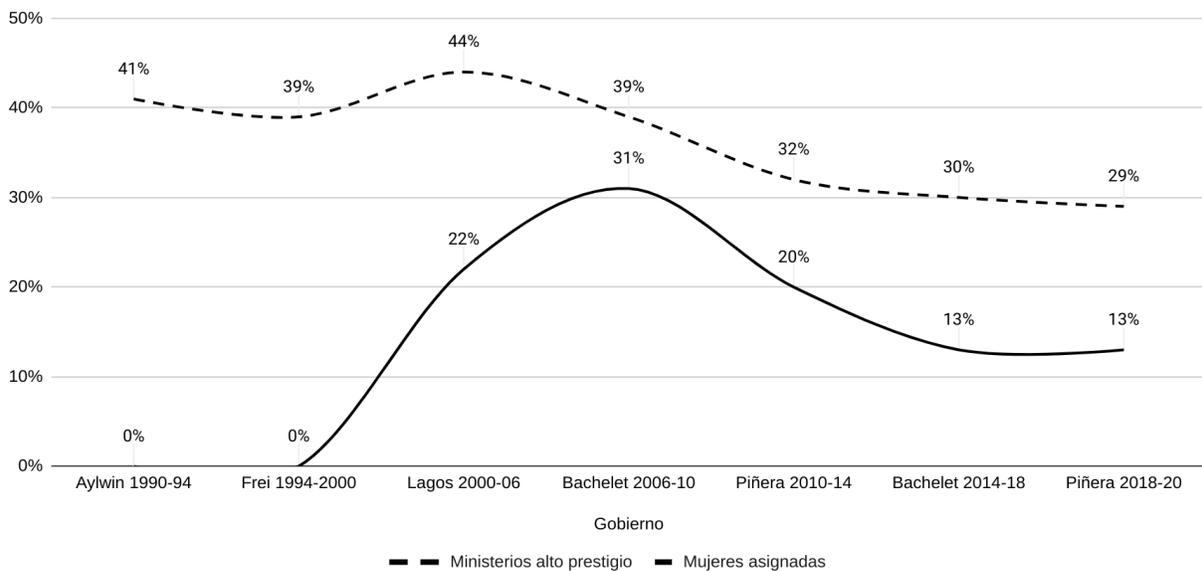
tal ya que son considerados masculinos, y ciertos ministerios percibidos masculinos son vistos como tal ya que son de alto prestigio. Efectivamente esto refleja cómo se han manifestado las dinámicas de género en la asignación ministerial, manteniendo una lógica circular cerrada a la asociación de lo masculino con el alto prestigio y viceversa. Sin embargo, recientes cambios sugieren que este patrón se podría estar quebrando. Por primera vez, en el presente año 2022, el gobierno de Gabriel Boric designó al Ministerio de la Mujer y Equidad de Género como parte del Comité Político, convirtiéndolo en el primer ministerio percibido como femenino en ocupar un lugar de alto prestigio. Este cambio podría ser uno de los primeros pasos para relevar a algunos ministerios de la esfera privada a una posición de alto prestigio nacional.

Gráfico 4. Ministerios de bajo prestigio vs. mujeres asignadas a estos
Graph 4. Low-prestige ministries vs. women assigned to these



Fuente: elaboración propia. Source: own elaboration.

Gráfico 5. Ministerios de alto prestigio vs. mujeres asignadas a estos
Graph 5. High-prestige ministries vs. women assigned to these



Fuente: elaboración propia. Source: own elaboration.

Discusión

Los resultados de este estudio revelan que si bien hubo un aumento cuantitativo en la representación de mujeres en el gabinete en el periodo 1990-2020, los avances han dependido de voluntad política transitoria de la presidencia y su gobierno, y no correspondieron a cambios estructurales permanentes. El aumento en el número de mujeres ministras en el primer gobierno de Bachelet y la posterior disminución en los siguientes tres gobiernos demuestran este hecho. En este escenario, los dos gobiernos de Bachelet podrían haber generado una falsa percepción de la capacidad o voluntad política para asignar gabinetes paritarios. La habilidad de Bachelet de tomar decisiones y generar cambios en temas de equidad de género se dio bajo circunstancias muy específicas y la tendencia es que estas condiciones no ocurran (Reyes-Householder, 2018). Tal como Suárez-Cao y Miranda nos recuerdan, debemos “comprender a las instituciones y a las organizaciones como imbuidas en las relaciones de género” (Suárez-Cao y Miranda, 2018: 13), lo cual genera barreras que perduran en el tiempo. En efecto, ha tomado más de treinta años desde el retorno a la democracia para que el 2022 se asignara un gabinete que cambiará completamente el patrón histórico con el gabinete de Gabriel Boric, compuesto por 14 mujeres y 10 hombres.

Los datos encontrados permiten, a la vez, matizar la voluntad presidencial de los gobiernos del periodo estudiado, al mostrar que si bien en la mayoría de los gobiernos ha habido un aumento en el número de mujeres ministras, ellas fueron asignadas en mayor medida para los gabinetes que asumieron durante el cambio de mando, pero fueron reemplazadas por pares hombres con el paso de los años. Dicho fenómeno se asimila a las estrategias que se han documentado para subvertir las cuotas de género y se podría basar de igual manera en una resistencia al cambio. Ello sugiere que la asignación de mujeres al gabinete aún podría estar siendo percibida como una necesidad política y no como un compromiso con la equidad de género.

En el nuevo gabinete de Gabriel Boric destaca la necesidad de asegurar que sus asignaciones ministeriales no repliquen los patrones históricos para convertirse hoy en una curva ascendente en la representación de mujeres ministras que descienda durante su mandato y en los siguientes gobiernos. En consideración a lo anterior, estimamos que “las ganancias de la igualdad política resultarán efímeras a menos que estén aseguradas en instituciones perdurables, por ejemplo, en sistemas

legales y administrativos que hagan cumplir las leyes” (Fernández y Rubilar, 2011: 151). Por esto, consideramos necesario que se realicen cambios estructurales tales como la aprobación de una legislación de cuotas de género que garantice un aumento en la representación de mujeres en el gabinete y que el número de mujeres ministras se sostenga durante todos los años de gobierno y en mandatos posteriores. Esta legislación deberá además considerar mecanismos para su fiscalización. Las medidas a implementar podrían incluir paridad en la lista de personas evaluadas para los distintos ministerios o un porcentaje mínimo de mujeres asignadas en todo momento a lo largo del periodo de gobierno. También se debiese continuar fortaleciendo la institucionalidad política relacionada a la colaboración internacional en materias de equidad de género. Esto genera presión internacional que propicia la voluntad política para asegurar un aumento de participación de mujeres en todas las esferas de la política, incluyendo el gabinete.

Ciertamente la idea de legislar cuotas de género para el gabinete no carece de críticas. Detractores han argumentado que el aumento de mujeres en otros espacios políticos, tal como el Congreso a través de la Ley de Cuotas 20.840, será suficiente para asegurar un aumento de mujeres en el gabinete. Sin embargo, estudios sobre la relación entre el poder legislativo y el gabinete revelan que este podría no ser el caso (Liu y Banaszak, 2016). Precisamente el caso de Chile demuestra esto: cuando el 2017 el número de mujeres electas al Congreso aumentó un 6% (PNUD, 2018) este estudio muestra que el número de mujeres en el gabinete disminuyó un 6% al año siguiente. Por otro lado, Martínez y Garrido argumentan que las cuotas de género podrían no ser necesarias en Chile ya que su ausencia hasta el año 2017 “no se ha traducido [...] en una carencia o ausencia de políticas públicas de igualdad y de legislación sobre temas de género” (Martínez y Garrido, 2013: 427). En su lugar, ha intervenido en gran medida Sernam (Sernameg desde el 2016), contribuyendo a “compensar el déficit de representación femenina” (Martínez y Garrido, 2013: 427). A pesar del indudable impacto positivo que ha logrado el trabajo de Sernameg en esta materia, y al que ciertamente ha contribuido la sociedad civil y otras instituciones públicas, este estudio demuestra que no ha sido suficiente para cementar los avances logrados.

De implementarse cuotas de género para el gabinete en Chile, estas abordarán tan solo un aumento y estabilidad numérica de mujeres en el gabinete, no así la perpetuación de los roles de género

en su asignación. El presente estudio muestra cómo el aumento de mujeres en el gabinete en Chile no se ha traducido en mejoras cualitativas debido al tipo de ministerios al que son asignadas las mujeres, ni les ha permitido necesariamente una mayor participación o acceso al poder. De esta manera, las mujeres ministras han tenido menor control e influencia que sus pares hombres sobre políticas en áreas importantes, tales como economía, defensa y asuntos internacionales. Estas conclusiones coinciden con los resultados de otros estudios realizados en la materia sobre gabinetes en Latinoamérica (Heath *et al.*, 2005; Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson, 2005; ONU, 2021).

Actualmente, Chile tiene una gran oportunidad para consolidar avances en esta materia. Desde marzo del 2022, mujeres lideran por primera vez una serie de ministerios que hasta entonces habían sido asignados únicamente a hombres: el Ministerio del Interior y Ministerio de Relaciones Exteriores, ambos ministerios de alto prestigio, el y Ministerio de Minería, considerado como masculino, entre otros (BBC, 2022). Para consolidar estos pasos será necesario algo más que una ley de cuotas. Se requerirá un árduo trabajo en educación y sensibilización a largo plazo que permita un cambio cultural profundo.

Conclusión

Las principales contribuciones del presente estudio radican, primero, en la confirmación a nivel nacional de resultados de estudios internacionales respecto a cómo mejoras en la representación descriptiva no se han sostenido en el tiempo debido a la falta de cambios estructurales. La carencia de estas medidas ha permitido que los avances sean transitorios y dependientes de la voluntad presidencial. Segundo, revelan que la asignación de mujeres al gabinete aún podría estar siendo percibida como una necesidad política y no como un compromiso con el principio de paridad y la equidad de género. Finalmente, muestran cómo aún cuando ha habido un aumento en el número de mujeres asignadas al gabinete, los ministerios a los cuales las mujeres han sido asignadas replican los roles de género, no logrando traducirse así en mejoras en el acceso a poder de las mujeres ministras.

Los resultados de este estudio resultan particularmente relevantes dado el compromiso del nuevo gobierno de Gabriel Boric, quien ha declarado su intención de que este sea el primer gobierno feminista en Chile. Si bien no cabe duda que este compromiso establece la voluntad del ejecutivo necesaria para impulsar cambios, este estudio advierte que este compromiso se debe cementar a través de la aprobación de legislación y/o políticas públicas que den continuidad más allá del gobierno actual. Ante la persistencia de estas formas de exclusión de las mujeres en el gabinete es primordial la existencia de marcos normativos que regulen esta situación, los cuales deben ser complementados con otras estrategias educativas que posibiliten un cambio cultural.

La asignación de mujeres al gabinete en Chile es un espacio de la política aún poco explorado. Si bien este estudio contribuye para avanzar en esta rama de estudios, hay temas o enfoques que dejamos fuera del alcance del presente texto. Futuros estudios

podrían extender el periodo de análisis para abarcar más gobiernos y sus gabinetes o profundizar en los resultados encontrados realizando entrevistas a mujeres ministras en el periodo abarcado. También, en este estudio utilizamos conscientemente un enfoque binario y tradicional de género con el fin de obtener resultados comparables con estudios internacionales. Esto abre la posibilidad para investigar desde una mirada no binaria y/o que abarque la representación de mujeres de la diversidad sexual y de género, y disidencias.

Otra arista a explorar en futuras investigaciones se relaciona con el argumento que Tremblay y Pelletier (2000) hacen sobre la mayor efectividad que tiene la combinación de la representación descriptiva y la sustantiva para lograr el acceso de mujeres a cargos de poder político con conciencia de género. Una línea de análisis que se centre en esta premisa podría lograrse levantando información sobre el número de ministras feministas o que presentan programas de trabajo con perspectiva de género. Una mirada de las últimas décadas podría dar pie a un interesante análisis sobre la medida en que se ha logrado (o no) avanzar de esta forma.

Finalmente, una última faceta que dejamos fuera de nuestro estudio fue el tiempo que las ministras ocuparon sus cargos, para identificar posibles diferencias en esta temporalidad en comparación a los ministros hombres. Ello podría nutrir aún más el análisis con perspectiva de género sobre la medida en que se le permite a mujeres y hombres en el gabinete dar continuidad a su trabajo, y la valoración de sus posturas y gestión.

*Artículo basado en trabajo realizado para el diplomado Política y Género de la Universidad Alberto Hurtado en el año 2020.

Bibliografía⁶

- Barnes, T. y Taylor-Robinson, M. (2018). “Women Cabinet Ministers in Highly Visible Posts and Empowerment of Women: Are the Two Related?” En Alexander, A.; Bolzendahl, C. y Jalalzai, F. (eds.). *Measuring Women’s Political Empowerment across the Globe Strategies, Challenges and Future Research*. Londres, McMillan: 229-255.
- BBC (2022). “Gabriel Boric presenta su gabinete en Chile: 4 señales del próximo gobierno del país”. *BBC News Mundo*, 21 de enero 2022. En <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-60084131> (consultado 04/06/2022).
- BCN (2018). “Leyes de cuotas de género. Experiencia Extranjera y resultados de su aplicación en Chile”. Santiago de Chile, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. En https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/26780/1/Ley_de_cuotas_experiencia_comparada_Comision_def.pdf (consultado 04/06/2022).
- Donoso, A. y Valdés, T. (2007). *Participación política de las mujeres en América Latina. Informe Regional*. Ciudad de México, Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo. En http://www.lasociadacivil.org/wp-content/uploads/2014/11/alop_informe_regional_00_pp_mujeres_al_txt_completo11.pdf (consultado 04/06/2022).
- Escobar-Lemmon, M. y Taylor-Robinson, M. (2005). “Women Ministers in Latin American Government: When, Where, and Why?”. *American Journal of Political Science* 49(4): 829-844. DOI <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2005.00158.x>
- Fernández, M. y Rubilar, F. (2011). “En el nombre del género: el caso de Michelle Bachelet”. *Desigualdade & Diversidade – Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio* 9: 135-156.
- Franceschet, S. (2008). “¿Promueven las cuotas de género los intereses de las mujeres? El impacto de las cuotas en la representación sustantiva de las mujeres”. En Ríos Tobar, M. (ed.). *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*. Santiago de Chile, FLACSO-IDEA Internacional: 61-96.
- _____. (2006). “El triunfo de Bachelet y el ascenso político de las mujeres”. *Nueva Sociedad* 202: 13-22.
- Franceschet, S. y Piscopo, J. (2008). “Gender Quotas and Women’s Substantive Representation: Lessons from Argentina”. *Politics & Gender* 4(3): 393-425. DOI <https://doi.org/10.1017/s1743923x08000342>
- Genovese, M. y Thompson, S. (1997). “Las mujeres dirigentes del ejecutivo. ¿qué importancia tiene el género?”. En Genovese, M. (ed.). *Mujeres líderes en política: modelos y prospectiva*. Madrid, Narcea: 19-32.
- Heath, R.M.; Schwindt-Bayer, L.A. y Taylor-Robinson, M.M. (2005). “Women on the Sidelines: Women’s Representation on Committees in Latin American Legislatures”. *American Journal of Political Science* 49(2): 420-436. DOI <https://doi.org/10.1111/j.0092-5853.2005.00132.x>
- Krook, M. y O’Brien, D. (2012). “All the President’s Men? The Appointment of Female Cabinet Ministers Worldwide”. *The Journal of Politics* 74(3): 840-855. DOI <https://doi.org/10.1017/s0022381612000382>

6 Un 70,4% de las referencias corresponden a publicaciones de investigadoras mujeres o equipos de investigación que incluyen al menos a una mujer.

- Lampert, M. y Greene, F. (2014). “Participación política femenina en Chile”. *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*. En https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/20092/4/Participacion%20politica%20de%20la%20mujer%20en%20Chile_enfoque%20historico_final_v2.pdf (consultado 04/06/2022).
- Liu, S. y Banaszak, L. (2016). “Do Government Positions Held by Women Matter? A Cross-National Examination of Female Ministers’ Impacts on Women’s Political Participation”. *Politics & Gender* 13: 132-162. DOI <https://doi.org/10.1017/s1743923x16000490>
- Lois, M. y Diz, I. (2006). “¿Qué sabemos sobre la presencia política de las mujeres y la toma de decisiones? Claves para un marco de análisis”. *Política* 46: 37-60. DOI <https://doi.org/10.5354/0716-1077.2006.17009>
- Martínez, M. y Garrido, A. (2013). “Representación descriptiva y sustantiva: la doble brecha de género en América Latina”. *Revista Mexicana de Sociología* 75(3): 407-438. DOI <https://doi.org/10.22456/1982-5269.29777>
- Navia, P. (2018). “Cuando no sepas qué hacer, anuncia un ministerio”. *El Líbero*, 28 de mayo de 2018. En <https://ellibero.cl/opinion/cuando-no-sepas-que-hacer-anuncia-un-ministerio/> (consultado 04/06/2022).
- ONU (2021). “Mujeres en la política: 2021”. ONU Mujeres. En <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2021/Women-in-politics-2021-es.pdf> (consultado 04/06/2022).
- PNUD (2020). *Nuevo mapa del poder y género en Chile (1995-2018)*. Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En https://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/crisis_prevention_and_recovery/nuevo-mapa-del-poder-y-genero-en-chile--1995-2018-.html (consultado 04/06/2022).
- _____. (2018). *Representación política de las mujeres en el poder legislativo. Análisis de la aplicación de las cuotas de género en las elecciones parlamentarias de 2017*. Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En https://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/democratic_governance/representacion-politica-de-mujeres-en-el-poder-legislativo.html (consultado 04/06/2022).
- _____. (2016) *Financiamiento público para promover participación política de mujeres*. Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En https://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/democratic_governance/serie-mas-y-mejor-democracia/financiamiento-publico-para-promover-participacion-politica-de-m.html (consultado 04/06/2022).
- Reyes-Housholder, C. (2018). “Presidentas, poder y cambios pro-mujer en Chile y Brasil”. En Miranda, L. y Suárez-Cao, J. (eds.). *La política siempre ha sido cosa de mujeres: elecciones y protagonistas en Chile y la región*. Santiago de Chile, FLACSO Chile: 25-40.
- Ruiz, S. y Grande, M. (2015). “Participación política y liderazgo de género: las presidentas latinoamericanas”. *América Latina Hoy* 71: 151-170. DOI <https://doi.org/10.14201/alh201571151170>
- Skard, T. y Haavio-Manila, E. (1985). “Women in Parliament”. En Haavio-Manila, E. et al. *Unfinished Democracy: Women in Nordic Politics*. Oxford, Pergamon Press.

Suárez-Cao, J. y Miranda, L. (2018). “Mujeres en política: invisibilizadas por la teoría y por la práctica”. En Miranda, L. y Suárez-Cao, J. (eds.). *La política siempre ha sido cosa de mujeres: elecciones y protagonistas en Chile y la región*. Santiago de Chile, FLACSO Chile: 13-24.

Tremblay, M. y Pelletier, R. (2000). “More Feminists or More Women? Descriptive and Substantive Representations of Women in the 1997 Canadian Federal Elections”. *International Political Science Review* 21(4): 381-405. DOI <https://doi.org/10.1177/0192512100214004>

Valdés, T. (2013). “Acción política de Mujeres 1990-2006: institucionalizando la equidad de género”. En Mora, C. (ed.). *Desigualdad en Chile: La continua relevancia del género*. Santiago de Chile, Universidad Alberto Hurtado: 243-274.