

Mujeres en el poder: ministras y gabinetes, 1990–2018¹

Mireya Dávila²

Si bien el movimiento de mujeres en Chile se había movilizó a favor de la despenalización del aborto en tres causales y en protesta por los femicidios en el país (*#Ni una menos*), 2018 será recordado como el año en que las mujeres se tomaron por asalto el poder masculino, en las calles, las universidades y las redes sociales, redefiniendo la agenda noticiosa y de gobierno. El Gobierno debió impulsar una agenda de género con diversas propuestas, desde reformas constitucionales hasta cambios en la ley de universidades estatales. Así, las jóvenes chilenas se incorporaron a un movimiento mundial en defensa de los derechos de las mujeres y la igualdad de género. A nivel mundial, una expresión del impulso de la igualdad política de la mujer fue el primer gabinete nombrado en España por el nuevo presidente del gobierno español, Pedro Sánchez, quien designó 11 mujeres de un total de 17 ministros.³

Las mujeres no siempre han participado en política. Este espacio tan determinante para la vida en sociedad ha sido tradicionalmente dominado por hombres. El derecho a votar estuvo vedado para la mitad de la población hasta hace poco más de cien años y en Chile las mujeres pudieron votar para presidente recién a comienzos de los cincuenta. Si bien Chile se destaca por haber tenido dos veces la misma mujer presidenta (2006-2010 y 2014-2018), las mujeres han estado subrepresentadas en política. En 1934 se les autorizó votar en elecciones municipales y en 1949, en las presidenciales y parlamentarias.

1 Se considera hasta el segundo gabinete del segundo gobierno de Sebastián Piñera (2018).

2 Mireya Dávila. Doctora en Ciencia Política, profesora del Instituto Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

3 El País, "Los ministros del gobierno de Pedro Sánchez", *El País/Nacional*, 7 de junio 2018, sin pp.

En materia de gabinetes, entre 1932 y 1973 solo hubo tres ministras, todas egresadas de la educación pública (siendo dos de regiones) y militantes de partidos. La primera fue Adriana Olgúin, ministra de Justicia del gobierno del radical Gabriel González Videla, por poco más de tres meses (97 días) en 1952. Era abogada de la Universidad de Chile, militante radical y directora de un servicio público antes de ser ministra. Salió del gabinete cuando terminó el gobierno. La segunda ministra fue Teresa del Canto, en Educación, durante el gobierno de Carlos Ibáñez del Campo (1952-1958), cuando ocupó el cargo por más de cuatro meses (149 días). Era profesora de la Universidad de Chile, militaba en el Partido Femenino, de cuya directiva era miembro antes de llegar al Gobierno. Salió de su puesto debido a un cambio de gabinete. La tercera fue Mireya Baltra, sindicalista y diputada comunista, con trayectoria política previa al asumir como ministra de Trabajo y Previsión Social del presidente Allende (1970-1973). Estuvo en el cargo por cuatro meses (138 días), entre junio y noviembre de 1972. Renunció al gabinete para integrarse a actividades partidarias.

El tema de género comenzó a ser abordado por el Estado en 1990, con el retorno a la democracia. El gobierno de Patricio Aylwin creó el Servicio Nacional de la Mujer (Sernam), organismo público que a partir de 1991 se hizo cargo de diseñar, implementar y coordinar políticas de género. Veinticinco años después, en junio de 2016, se promulgó la ley que creó el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género,⁴ que reemplazó al Sernam.

Entre los ámbitos fundamentales del poder político en las sociedades democráticas están los gabinetes ministeriales. Los ministros son los colaboradores directos de presidentes y primeros ministros. Llegar a ser ministra o ministro es considerado la culminación de una carrera política y antesala para acceder a la jefatura de gobierno. Estos colaboradores directos de presidentes y primeros ministros toman decisiones claves de los gobiernos y sus políticas o influyen sobre ellas.

La participación de las mujeres en los gabinetes en Chile, si bien ha ido aumentando, sigue siendo menor a la de los hombres (Luna, Roza & Vega, 2008). Por ejemplo, a nivel parlamentario, el país ha estado bajo el promedio mundial y de la región. Para el periodo parlamentario 2014-2018, solo el 18,8% de los cargos fue ocupado por mujeres. Esto contrasta con el 23,5% de promedio mundial y el 28,1% de América Latina (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2018). Chile también ha estado retrasado en cuanto a incorporar medidas de acción afirmativa para incentivar la participación de las mujeres en política.⁵ En 2015, el nuevo sistema electoral proporcional (Ley

4 Ley 19.023 (1991) y Ley 20.820 (2016).

5 Existen diferentes tipos de cuotas de género: escaños reservados, las cuotas de partidos y las cuotas legislativas (Valenzuela & Zúñiga, 2014). En América Latina la ley de cuotas más antigua es la Argentina,

20.840) incorporó el principio de equilibrio de género a través de dos mecanismos: el primero estableció que ningún sexo podía superar el 60% de las candidaturas; y el segundo entregó incentivos monetarios a los partidos y pactos que incorporaran mujeres.⁶ Esto significó un aumento de candidatas al Senado y la Cámara de Diputados. En 2018, el 40,9% de los candidatos al Senado fueron mujeres (contra un 13,8% de las elecciones parciales de 2009 y un 17,9% en las parciales de 2013); y en la Cámara, el 41,4% (contra un 19,4% de las elecciones anteriores) (PNUD, 2018). Desde el punto de vista ideológico, no se observó una diferencia entre coaliciones y partidos. Por ejemplo, la coalición de derecha Chile Vamos presentó 75 mujeres candidatas a la Cámara, mientras que la Fuerza de la Mayoría (coalición de centro izquierda) presentó 72 y el Frente Amplio (izquierda), 72.⁷ De las 54 candidatas al Senado, fueron elegidas solo 6, lo que —si se suma a las senadoras de las regiones en que no hubo elecciones— resulta en que el porcentaje de mujeres en el Senado para el periodo 2018-2022 es del 23,3%. A su vez, de las 397 candidatas a diputados fueron elegidas 35, es decir, el 22,6%.

1 El sesgo de género en los gabinetes

Igualmente, existe un sesgo de género en los gabinetes, ya que las mujeres son nombradas en ministerios menos importantes y/o en aquellos que tienden a reproducir sus roles tradicionales en la sociedad, como los vinculados a salud, educación, bienestar social y temas de género. Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson (2009, p. 685) definen a una institución de género (*gendered institution*) como aquella en que el género influye en el proceso de distribución del poder. Afirman que “si los gabinetes son instituciones de género, entonces operarán de manera en que sistemáticamente se niega la posibilidad de que las mujeres tengan iguales oportunidades de participar”.

Un trabajo pionero sobre Chile y la relación entre mujeres y política fue el de Chaney (1979) en la década de los setenta, donde estableció tempranamente lo señalado anteriormente respecto al sesgo de género en política. Destacó la autora que, en el caso de Chile, las mujeres se vinculaban en política en materias que eran una extensión de la familia. Acuñó el concepto de “supermadres” para

de 1991, que estableció una cuota de 30% de mujeres en la Cámara Baja.

6 Se otorga 0,01 UF a cada candidata y 500 UF a cada candidata electa, hasta las elecciones de 2029. Se denomina Unidad de Fomento (UF) una medida que incorpora la inflación.

7 Al analizar los datos de la primera vuelta de la elección presidencial de 2017, un estudio de la Universidad de Talca concluyó que las mujeres votan más que los hombres en los tramos de edad entre los 18 y 39 años y entre los 39 y 70 años. Solo en el grupo sobre 70 años el porcentaje de votos de hombres es superior al de las mujeres. El experto de la Facultad de Economía y Negocios de esta Universidad, Paulo Cox, señaló que esta es una tendencia que repite lo ocurrido en la elección municipal de 2016 y presidencial de 2013. *El Mercurio*, 22 octubre 2018.

designar la idea de que las mujeres debían participar en política, pero que esta participación debía reflejar la división de las tareas en las familias. En un estudio comparado entre Chile y Perú a partir de una encuesta (en Chile fueron 86) a mujeres que tenían cargos administrativos o políticos a nivel local o nacional, se señalaba que la participación de las mujeres en política era congruente con los roles tradicionales y desiguales entre hombres y mujeres. En la misma dirección, Franceschet (2005) argumentó que en Chile las mujeres continúan siendo relacionadas con políticas vinculadas a la política informal y centradas en temas que afectan directamente a sus familias y comunidades. Agregó que la exclusión de las mujeres en el pasado y una definición de género de la política, se expresa en que las mujeres en Chile enfrentan barreras adicionales como actores políticos en un Chile en que ese campo es dominado por los hombres.

2 Mujeres presidentas

Reyes Housholder (2016) sostiene que, en América Latina, desde 1999 las mujeres han llegado a la presidencia en ocho ocasiones y que, habiéndose nombrado a muchas ministras y ministros, solo en algunas circunstancias ha aumentado la presencia de mujeres en los gabinetes. Agrega que es más probable que las presidentas promuevan la representación de las mujeres en los gabinetes al comienzo de su mandato y para los ministerios “femeninos”. Analizando datos respecto de 1908 sobre ministros de todos los presidentes latinoamericanos elegidos democráticamente desde 1999, concluye que los resultados del modelo son consistentes con la teoría de que las presidentas son más propensas a “marcar la diferencia” cuando hay más mujeres posibles de ser nombradas ministras.

Respecto a la presencia en política de mujeres en el caso chileno, Ríos (2003) sostiene que existe una paradoja, pues las mujeres tuvieron una importante participación en los movimientos y acciones políticas durante la oposición a Pinochet en dictadura, pero esto no se traspasó a la política cuando llegó la democracia. Ante ello, Díaz-Romero (2012) sostiene:

A diferencia de las condiciones que les tocó vivir a las mujeres europeas, cuyas reivindicaciones y estrategias fueron modelo para la acción del movimiento chileno, la dictadura y la transición a la democracia en Chile configuraron un espacio de posibilidades distinto (...) a la débil inserción en la estructura productiva y el sistema político de las chilenas se sumó a la heterogeneidad del movimiento de mujeres en ese espacio público. (pp. 233, 234)

3 Ministras y subsecretarias (1990-2018)

A este respecto, observamos tres fenómenos (tabla 1): primero, desde el retorno a la democracia no ha existido paridad de género en los gabinetes en Chile,

si bien la cantidad de mujeres en estos cargos ha ido aumentando; segundo, se observa un punto de inflexión a partir de 2000 en el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006), con un salto en el porcentaje de mujeres en los gabinetes; y tercero, se constata que los gobiernos de la presidenta Bachelet tuvieron un mayor porcentaje de mujeres que los de presidentes hombres, si bien el primero con diez puntos porcentuales más (44,6%) que el segundo (35,4%).

En el ámbito de las subsecretarías, el porcentaje de mujeres es algo menor que el de ministras: 22,2% en el caso de las primeras y 24,6% en el de las segundas. Igualmente, como en el caso de las ministras, se constata un aumento importante de ellas en el gobierno de Lagos. Finalmente, se repite lo encontrado en el caso de las ministras: en los gobiernos de la presidenta Bachelet, las subsecretarias aumentaron su presencia más que durante el mandato de presidentes hombres.

Tabla 1. Número y porcentaje de ministras y subsecretarias (1990-2018)

Gobierno	Número de ministros Total	Número de mujeres (*)	Porcentaje de ministras	Número de subsecretarios Total	Número de mujeres	Porcentaje de subsecretarias
Patricio Aylwin (1990-1994)	27	1	3,7	35	2	5,7
Eduardo Frei (1994-2000)	54	3	5,5	59	2	3,3
Ricardo Lagos (2000-2006)	52	12	23	67	14	20,8
Michelle Bachelet (2006-2010)	47	21	44,6	55	16	29
Sebastián Piñera (2010-2014)	53	12	22,6	58	16	27,5
Michelle Bachelet (2014-2018)	48	17	35,4	52	19	36,5
Sebastián Piñera (2018-oct 2018)	27	10	37	38	12	31,5
Total	308	76	24,6	364	81	22,2

(*) Se cuenta el número de ministras en los cargos, por lo que los nombres se repiten. Por ejemplo, Soledad Alvear fue ministra en los gobiernos de Aylwin, Frei y Lagos. A Alvear se suma Adriana Delpiano, del Partido Por la Democracia, que estuvo en los gobiernos de Frei, Lagos y Bachelet.

Fuente: Elaboración propia.

4 Carreras profesionales y políticas de las ministras

En cuanto a la trayectoria profesional de las ministras en comparación con la de los ministros (tabla 2), hay similitudes y diferencias en el período analizado.

Destaca la abogacía, cercana al tercio, como una profesión común a ambos sexos. La diferencia más notoria entre ministros y ministras radica en el mayor porcentaje de ministros vinculados a la ingeniería y la mayor proporción de ministras trabajadoras sociales. Esto es interesante, pues se observa que Derecho es la carrera más común de los ministros, independientemente del sexo; sin embargo, la segunda carrera profesional de las ministras es Trabajo Social, carrera vinculada a labores tradicionales de la mujer en sociedad, mientras que la segunda en importancia para los ministros es Ingeniería Comercial.

Respecto a la carrera política previa de los ministros y ministras, un primer aspecto se refiere a su militancia. Tampoco parece haber diferencias en este ámbito entre ambos grupos. De 1990 a 2018, del total de ministras, un 23,6% es independiente, porcentaje un tanto superior al 18,5% de ministros independientes. De ese total de ministras independientes, cerca de un tercio (27,2%) estuvo en el primer gobierno de Piñera. Si sumamos todos los gobiernos entre 1990 y 2018 (octubre), el 50% de las ministras independientes ha estado en sus dos administraciones. Esto se condice con el número de ministros independientes en ese gobierno. Hombres y mujeres llegaron al gabinete por redes que no fueron los partidos políticos.

Tabla 2. Profesión ministras y ministros (1990-2018)

Profesión	Ministras (% del total, periodo)	Ministros (% del total, periodo)
Abogada/o	31,51	36,9
Trabajadora Social	11,80	0
Médico	6,50	4,71
Economista	6,51	11,31
Periodista	6,51	0,41
Ingeniera/o Civil	6,51	12,11
Ingeniera/o Comercial	6,51	18,21
Ingeniera/o Química/o	0	0,86
Ingeniera/o Forestal	0	1,31
Profesora	3,90	2,11
Psicóloga	3,90	0,41
Socióloga/o	3,90	1,31
Arquitecta/o	2,61	0,41
Veterinaria/o	0	0,86
Otras	9,21	8,20
Total	100	100

Fuente: Elaboración propia.

Otro elemento analizado en la carrera política de las ministras fue el haber postulado o haber sido elegida a cargos de elección popular a partir de 1990 (concejala, diputada, senadora). Del total de ministras (76), solo 10 están en esta categoría (13,1%). Un porcentaje mayor de ministras desarrolló una carrera en cargos de confianza del Ejecutivo como jefas de gabinete, asesoras, entre otros. Un número pequeño también desempeñó cargos directivos en sus partidos. Por otro lado, el porcentaje de ministras que con anterioridad desempeñaron cargos de subsecretarias fue superior al de los hombres (18,8% versus 11,8%).

En suma, hay similitudes y diferencias entre ministros y ministras en cuanto a su carrera profesional y política, pero la abogacía es la carrera más común entre ambos sexos. En el caso de las ministras le sigue trabajo social, en tanto en el caso de los ministros la carrera más común tras abogacía es ingeniería comercial. En cuanto a la carrera política previa, en ambos casos el porcentaje de ministros y ministras sin militancia política rondó el 25% del total de estos cargos.

5 Carreras ministeriales

La carrera ministerial comprende desde el primer cargo al que es designada una persona al entrar al gobierno, hasta el último que ocupa (Rodríguez Teruel, 2011). Se ha visto que las mujeres no tienen la misma presencia en diferentes momentos del gobierno, ya que tiende a haber más mujeres en el primer gabinete de un nuevo gobierno que en los sucesivos. Como se observa en la tabla 3, en general no existe paridad de género en los gabinetes, en los que la presencia de mujeres es fluctuante. Ello a excepción del primer gobierno de Bachelet, cuando el número de mujeres ministras fue de 50% en las dos primeras carteras, para disminuir en las siguientes a 35%.

Como señala Jalalzi (2016), que analizó el caso de los gobiernos de Michelle Bachelet, en su primera administración el criterio de selección del gabinete estuvo influenciado por la decisión de la Presidenta de incluir rostros nuevos en el Gobierno, mientras que en el segundo la lógica fue incorporar a personas con más experiencia en las carteras, no siendo tema prioritario la equidad de género.

Tabla 3. Porcentaje de mujeres ministras en primeros gabinetes de los gobiernos (1990-2018)

Gobierno	Mujeres % (N)	Gabinete 1	Gabinete 2	Gabinete 3	Gabinete 4	Gabinete 5	Gabinete 6
Aylwin	5,2 (1)	5,2	5,2	-	-	-	-
Frei	14,2 (3)	14,2	14,2	9,5	4,3		-
Lagos	25 (5)	25	30	20	25		
Bachelet I	50 (10)	50	50	35 (*)	35	35	35
Piñera I	26 (6)	6	27,2	18,1	22,7	13,6	13,6
Bachelet II	39,1 (9)	39,1	39,1	39,1	34,7	39,1	43,4
Piñera II	37 (10)	30,4	34,7	-	-	-	-

(*) A partir de este gabinete, el número de ministros es 23 (ministerios de Energía y Medioambiente). En los dos primeros era de 21.

Fuente: Elaboración propia.

Como señalamos anteriormente, si consideramos los gobiernos por gabinetes⁸ se observa que —a excepción del segundo gobierno de Piñera— los gabinetes sucesivos tuvieron menor o similar porcentaje de mujeres. La excepción lo constituyó el segundo gobierno de Bachelet, en que el último gabinete tuvo un porcentaje mayor de ministras que los anteriores.

6 Permanencia en el cargo

Otro aspecto importante en las carreras ministeriales es la duración de los ministros en sus cargos. El Índice de Permanencia⁹ (tabla 4) muestra el prome-

8 El número de gabinetes se obtiene a partir de la definición de cambio de gabinete de Dávila (2018): se produce un cambio cuando el Presidente remueve a uno de los ministros llamados políticos (Ministerio del Interior, Secretaría General de Gobierno o de la Presidencia) o cuando hay dos o más cambios de ministro sectoriales.

9 Se calcula dividiendo el total de meses que estuvo en el cargo un ministro o ministra y se divide por el total de meses del gobierno. Esto nos permite comparar gobiernos con diferentes duraciones. Por ejemplo, si un ministro duró todos los meses del gobierno su índice será 1.

dio de duración de los ministros en sus carteras. Como se observa, no hay un patrón evidente que diferencie la permanencia de mujeres y de hombres en relación con el promedio general de permanencia en el gabinete. Lo anterior parece ir en el sentido contrario de lo señalado por Muller (2017) para el caso de los primeros ministros en sistemas parlamentarios, donde las primeras ministras tienden a durar menos que los ministros hombres.

Tabla 4. Permanencia de ministras en los gabinetes 1990-2018

	Promedio de índice de permanencia	Promedio de índice de permanencia ministros	Promedio de índice de permanencia ministras
Aylwin	0,76	0,76	1
Frei	0,38	0,36	0,93
Lagos	0,39	0,40	0,35
Bachelet I	0,47	0,49	0,40
Piñera	0,40	0,40	0,43
Bachelet II	0,46	0,46	0,46

Nota: En esta tabla no se consideró el segundo gobierno de S. Piñera.

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la movilidad de las ministras en diferentes carteras, la mayoría no desarrolló una carrera ministerial. Hubo algunas excepciones: Adriana Delpiano (Partido Por la Democracia, PPD) fue ministra de los presidentes Frei, Lagos y Bachelet (segundo gobierno); Yasna Provoste (Partido Demócrata Cristiano, PDC, senadora) fue ministra de Lagos y Bachelet (primer gobierno). Hubo enroque de algunas ministras, esto es, fueron nombradas en un cargo y después destinadas sucesivamente a otro. Tal fue el caso de cinco ministras: Cecilia Pérez y Michelle Bachelet durante el gobierno de Lagos; Carolina Schmidt durante el de Piñera; y las ministras Javiera Blanco y Ximena Rincón durante el segundo mandato de Bachelet.

De acuerdo con lo anterior, se puede apreciar que la presencia de ministras es superior al comienzo de los gobiernos; que las mujeres ministras no desarrollan una carrera ministerial; y que su permanencia no es diferente a la de los hombres.

7 Ideologías, coaliciones de gobierno y ministras

La relación entre ideología y equidad de género a nivel ministerial es clara. En el caso analizado (tabla 1), los gobiernos de centro izquierda (Lagos y Bachelet) tuvieron mayor presencia de mujeres que los gabinetes del presidente Sebas-

tián Piñera. Esta conclusión no es evidente en el caso de las subsecretarias, pues el presidente Piñera nombró a más mujeres en ese cargo que el gobierno de Lagos (tabla 2). Esto confirma la relación positiva entre ideología de centro izquierda y la mayor presencia de mujeres ministras.

Una perspectiva complementaria a la ideológica partidaria es la de coalición. ¿Hasta qué punto la política de coalición influencia la equidad de género en este ámbito? Desde 1990 han gobernado cuatro coaliciones. La primera, la Concertación, estuvo en el poder entre 1990 y 2010, siendo la agrupación encargada de la transición a la democracia. Su eje fundante estuvo integrado por el Partido Demócrata Cristiano (PDC) y el Partido Socialista (PS), agrupados con el Partido Por la Democracia, el Partido Radical y otros partidos menores de centro izquierda. La segunda fue la de derecha (con diferentes nombres) que agrupó a la Unión Demócrata Independiente y Renovación Nacional. La tercera fue la Nueva Mayoría, que se formó a partir de la Concertación más el Partido Comunista. Finalmente, la cuarta es la actual en el gobierno, que está integrada, además de la Unión Demócrata Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN), por un partido recién creado: Evópoli.

Desde esa perspectiva, es posible ver que existen diferencias entre ministras y subsecretarias. En el caso de las ministras, la participación de mujeres fue igual en el caso de la Concertación (PDC y PS). Por su parte, en el caso del segundo gobierno de Bachelet (con una coalición más amplia que la Concertación), hubo mayor porcentaje de mujeres militantes de partidos de izquierda que DC.

Tabla 5. Militancia de ministras y subsecretarias durante gobiernos de la Concertación (1990-2010)

Gobierno	PDC		PS		PPD		PRSD		PH		Independientes		Total	
	M	S	M	S	M	S	M	S	M	S	M	S	M	S
Aylwin (DC)	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	2
Frei (DC)	1	0	0	0	1	2	0	0	0	0	1	0	3	2
Lagos (PS-PPD)	5	4	4	2	1	4	0	3	0	0	2	0	12	13
Bachelet (PS)	4	6	7	2	6	4	0	2	0	0	4	2	21	16
Total	11	10	11	4	8	11	0	5	0	1	7	2	37	33
%	29,7	30,3	29,7	12,1	21,6	33,3	0	15,1	0	3,0	18,9	6,0	100	100

Nota: En el cuadro no aparece el PAC (Partido Alianza de Centro), pues no obtuvo cargos, aunque sí estaba en la coalición.

Fuente: Elaboración propia.

Desde el punto de vista de los partidos integrantes de las coaliciones en el gobierno, entre los partidos ligados a la Concertación el PDC tuvo un número similar de ministras y de subsecretarias, mientras que en el resto de los partidos ello no ocurrió así. Por ejemplo, el PS más que dobló la cantidad de mujeres ministras respecto de las subsecretarias, mientras el PPD tuvo más subsecretarias que ministras. Asimismo, la cantidad de ministras independientes fue tres veces el número de subsecretarias independientes en todos los gabinetes analizados. Ahora, si analizamos el segundo gobierno de Bachelet (tabla 6), la Presidenta favoreció a la DC, contó con mayor número de ministras independientes y distribuyó a las ministras en la izquierda de la coalición (Partido Comunista, PC; Izquierda Cristiana, IC; Movimiento Amplio Social, MAS).

Tabla 6. Comparación de militancia de ministras y de subsecretarias durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018). Porcentaje y número

Cargo/Partido coalición	PDC	PS	PPD	PRSD	PC	IC	IC – MAS	Independientes
Ministras	17,6	11,7	17,6	5,8	5,8	5,8	5,8	29,4
Subsecretarias	0	36,8 (7)	15,7 (3)	0	10,5 (2)	10,5 (2)	5,2 (1)	21 (4)

Fuente: Elaboración propia.

Respecto de la política de coalición y género durante los gobiernos de la Concertación (tabla 7), se observa: primero, a nivel de ministras, los partidos ejes de la coalición, el PDC y PS, tuvieron similar presencia de mujeres, fenómeno opuesto al caso de las subsecretarias, en que el PDC tuvo casi un tercio de mujeres en esa posición. Segundo, el PPD tuvo menor presencia de mujeres en cargos de subsecretaria que de ministras. Tercero, casi un quinto de las ministras no tenía militancia política, porcentaje mucho menor que en el caso de las subsecretarias. Podríamos inferir que esto es la expresión de la baja participación de mujeres en los partidos políticos.

Tabla 7. Comparación de militancia de ministras y de subsecretarias durante los gobiernos de la Concertación (1990–2010). Porcentajes

Cargo/Partido coalición	PDC	PS	PPD	PRSD	PH	Independientes
Ministras	29,7	29,7	21,6	0	0	18,6
Subsecretarias	30,3	12,1	33,3	15,1	3	6

Fuente: Elaboración propia.

Y si se compara los porcentajes de ministras y de subsecretarias del segundo gobierno de Michelle Bachelet, se observa que el PDC y el PPD acumulan el mayor número de ministras (tabla 8). En el caso de las subsecretarías, el PS, partido de la Presidenta, tuvo casi un tercio. Por primera vez desde la llegada de la democracia hubo ministras y subsecretarias comunistas, así como de otros partidos de izquierda (IC, IC-MAS).

Tabla 8. Comparación de militancia de ministras y de subsecretarias durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018). Porcentaje y número

Cargo/Partido coalición	PDC	PS	PPD	PRSD	PC	IC	IC-MAS	Independientes
Ministras	17,6	11,7	17,6	5,8	5,8	5,8	5,8	29,4
Subsecretarias	0	36,8 (7)	15,7 (3)	0	10,5 (2)	10,5 (2)	5,2 (1)	21 (4)

Fuente: Elaboración propia.

El dato más novedoso es que el PDC, partido central de la coalición, en ese gobierno de la Nueva Mayoría no tuvo subsecretarias, al igual que el Partido Radical Socialdemócrata (PRSD), agrupación menor de la coalición. Esto es diferente a lo observado en el caso de las subsecretarias durante los gobiernos de la Concertación, en que el PDC tuvo alrededor del 30% de ministras y el PRSD, el 15%. Esto último se vincula con lo señalado por Dávila (2018) respecto de que, en la medida en que el PDC iba perdiendo apoyo electoral, la coalición tendió a sobrerrepresentar a este partido en los gabinetes.

Respecto del primer gobierno de Sebastián Piñera (tabla 9), priman las ministras independientes, patrón que se observa también en los hombres. El número de subsecretarias es demasiado bajo como para inferir un patrón en el nombramiento de una mujer por partido.

Si comparamos la presencia de mujeres ministras y subsecretarias en el primer gobierno de Piñera, observamos que, en ambos cargos, más de la mitad de los nombramientos recaen en independientes, cifra que llega casi al 70% en el caso de las subsecretarias. También se destaca que la asignación de cargos a ministras es igual entre los partidos de la coalición, mientras que en el caso de las subsecretarias es notoriamente favorable para RN, el partido del Presidente. En el caso del primer año del segundo gobierno de Sebastián Piñera observamos un patrón similar: la mitad de las ministras son independientes. En referencia a las subsecretarias se observa algo diferente, pues la mayoría de las mujeres en este cargo son militantes de partidos.

Tabla 9. Comparación de militancia ministras y subsecretarias durante primer gobierno de Sebastián Piñera (2010–2014). Porcentaje y número

Cargo/partido (%)	UDI	RN	EP	Independientes
Ministras	14,2 (1)	14,2 (1)	14,2 (1)	57,1 (4)
Subsecretarias	6,2 (1)	25 (4)	0	68,7 (11)

Fuente: Elaboración propia.

Respecto al segundo gobierno de Sebastián Piñera, hasta el momento, de los diez cargos de ministra (nueve ministras, porque una, Marcela Cubillos, pasó de Medio Ambiente a Educación), el 50% es independiente, porcentaje inferior al del primer gobierno. Del resto, el 30% pertenece a la UDI y los 20% restantes están divididos en forma pareja entre a RN y Evópoli. En cuanto a las subsecretarías, el número de subsecretarias independientes es igual al de ministras, llegando a la mitad. El 50% restante se divide en 20% para la UDI y RN, repartido en partes iguales, y el 10% para Evópoli.

En suma, como coalición de gobierno, la Concertación tuvo la misma cantidad de ministras de los partidos ejes de la coalición, el PS y PDC; y el número de ministras independientes fue cercano al 20%. El segundo gobierno de Bachelet destaca porque el PS, partido de la Presidenta, tuvo más de un tercio de las subsecretarías. Además, el PC y los partidos menores de izquierda contaron con representación a nivel de ministros y subsecretarios. Respecto al gobierno de Piñera, el número de ministras y subsecretarias independientes en el segundo periodo sigue siendo muy importante.

8 El sesgo de género: mujeres y ministerios

Existen dos vías para analizar el sesgo de género en los ministerios. La primera se relaciona con la nominación de mujeres en cargos considerados de menor importancia; y la segunda, con la mayor probabilidad de que las mujeres sean nombradas en ministerios vinculados a roles considerados tradicionales en la elite política.

Se puede constatar que en los gobiernos en ejercicio a partir de 1990, en su mayoría las mujeres ministras han sido nombradas en ministerios calificados como de prestigio medio, mientras que solo una minoría lo ha sido en los calificados de prestigio alto.¹⁰

10 Los ministerios considerados de bajo prestigio son: Niñez y Familia, Cultura, Reforma del Estado, Ciencia y Tecnología, Deporte, Turismo, Mujeres, ministro sin ministerio. Los de prestigio medio son Agricultura

Respecto a los ministerios considerados “de género” (*gendered institution*), de un total de 76 ministras para el periodo analizado, 26 (un 34,2%) ocuparon cargos en ministerios relacionados con temas de género (educación, salud, bienestar social), contra un 13,6% (31) de los hombres en los mismos cargos, lo que revela un claro sesgo de género.

Ahora, si analizamos el sesgo de género por gobierno, la mayor presencia de ministras se da en los gobiernos con presidentes socialistas, aun cuando, considerando su número, no sería posible establecer una generalización más sólida.

Para el caso de Chile, Dávila (2018) establece una categorización de los ministerios políticos: Ministerio del Interior, Ministerio Secretaría General de la Presidencia (encargado de la coordinación de la agenda legislativa) y Ministerio Secretaría General de Gobierno (a cargo de las comunicaciones gubernamentales). Si consideramos estos ministerios como de primera prioridad (junto con Hacienda), podemos probar cómo fue la equidad de género en los diferentes gobiernos analizados.

Tabla 10. Presencia de ministras en ministerios políticos (1990 – 2018)

Gobierno	Ministerio Interior	Ministerio Segpres	Ministerio Segegob	Total
Aylwin	0	0	0	0
Frei	0	0	0	0
Lagos	0	0	0	0
Bachelet I	0	1	2	3
Piñera	0	0	2	2
Bachelet II	0	1	1	2
Piñera II	0	0	1	1
Total	0	2	6	8

Fuente: Elaboración propia.

Como se observa en la tabla 10, las ministras han estado presentes en dos de los tres ministerios políticos a partir del primer gobierno de Bachelet en 2006. La mayor presencia de mujeres ha estado en el ministerio de las comunicaciones (Secretaría General de Gobierno), mientras que no ha habido mujeres a cargo del Ministerio del Interior.

y Pesca, Obras Públicas, Educación, Medio Ambiente, Salud y Bienestar Social, Justicia, Trabajo, Transportes y Telecomunicaciones, y Planificación y Desarrollo. Finalmente, los de prestigio alto corresponden a Defensa y Seguridad Pública, Finanzas y Economía, Relaciones Exteriores y Gobierno Interior.

La segunda administración Piñera reaccionó con una agenda de doce puntos ante el importante movimiento de mujeres del primer semestre, la que comprende diferentes niveles de iniciativas en materia de equidad de género. Las propuestas de reformas políticas se concentran en tres ámbitos: un primer conjunto va desde una reforma constitucional que establezca la igualdad entre hombres y mujeres, a modificaciones legales e instructivos (especialmente dirigidos a mejorar la equidad de género en las universidades). El segundo conjunto de propuestas comprende reformas a los contenidos educativos en materia de derechos de las mujeres en las Fuerzas Armadas y de Orden. Y el tercero se refiere a políticas destinadas a generar una mayor equidad de género en materia de participación laboral, trabajo y brechas salariales. Queda por verse cuál va ser el destino final de estas propuestas y su efecto en la participación de las mujeres en política.

En síntesis, Chile muestra que la desigual participación de las mujeres en los gabinetes está asociada a un conservadurismo ideológico que permea el conjunto de la clase política, aun cuando la presencia de coaliciones de centro izquierda y de mujeres en la primera magistratura tiende gradualmente a superar esta discriminación.

9 Conclusiones

Si bien las mujeres han ido aumentando su participación en los gabinetes ministeriales, su presencia aún sigue siendo menor que la de los hombres: han ocupado cerca del 20% del total de cargos de ministras y subsecretarias entre 1990 y 2018. Destaca el año 2000 como punto de inflexión, pues dicha cifra aumentó drásticamente en comparación con los dos primeros gobiernos de la Concertación.

Además de la escasa presencia de mujeres en los ministerios en general, no acceden a ellos de manera equitativa, pues las ministras tienen una menor representación en ministerios denominados como importantes y prestigiosos. Nunca ha habido ministras de Hacienda o Interior.

Vinculado a lo anterior, se advierte la presencia de más ministras al comienzo de los gobiernos, esto es, en el primer gabinete. La excepción lo constituye el segundo gobierno de Bachelet, en que el porcentaje de ministras del último gabinete fue levemente superior al del inicio y al de casi todo el periodo de gobierno (43,4% versus 39,1% del primer gabinete).

Al analizar la relación entre ideología del gobierno y presencia de ministras, se puede ver que, desde 1990, el mayor porcentaje de mujeres se dio durante los gobiernos de Michelle Bachelet. Lo mismo sucede a nivel de subsecretarias, lo que muestra la importancia de tener una mujer como jefa de gobierno.

Desde el punto de vista de las trayectorias de las ministras en comparación con las de los ministros, se constata que si bien la abogacía es una de las principales carreras de ministros y ministras, en el caso de los primeros el porcentaje mayor se lo llevan las ingenierías, mientras que en de las ministras prevalecen las abogadas y trabajadoras sociales.

Respecto a la carrera política antes de llegar al ministerio, un porcentaje menor de mujeres desarrolló una carrera como candidata a concejala, diputada o senadora. Y pocas tuvieron cargos en sus partidos. Un mayor porcentaje desempeñó un cargo de gobierno durante las administraciones anteriores. Destaca en los gobiernos de Sebastián Piñera la cantidad de ministras provenientes del sector privado.

La carrera ministerial de las ministras es mayoritariamente corta. Salvo algunas que participaron en más de un gobierno y/o fueron nombradas en ministerios sucesivos en una misma administración, en su mayoría abandonaron el gobierno una vez que salieron de sus cargos. Respecto a la duración en el cargo de ministras y ministros no observamos una diferencia notoria, salvo en el caso del gobierno de Frei, en que las ministras fueron mucho más estables. Ahora, hay que considerar en este caso la poca cantidad de mujeres y que una de ellas permaneció durante los seis años de gobierno.

Queda por analizarse el alcance y desarrollo de la presencia de mujeres en los próximos gabinetes del presidente Piñera, así como en los distintos niveles de gobierno subnacionales, lo que daría importantes luces sobre el efecto de los cambios legales en materia de candidatas mujeres y su participación en partidos políticos.

Referencias

- Chaney, E. M. (1979). *Supermadre: Women in politics in Latin America*. Austin, TX: University of Texas Press.
- Dávila, M. (2018). *Gobernando juntos. Coaliciones y cooperación política en Chile, 1990-2018*. Manuscrito presentado al Fondo Juvenal Hernández, Universidad de Chile.
- Díaz-Romero, P. (2012). La mujer frente al poder. En A. Varas, con la colaboración de I. Castillo, P. Díaz-Romero e I. Jaksic, *La democracia frente al poder. Chile 1990-2010* (pp. 233-272). Santiago: Catalonia.
- Escobar-Lemmon, M. & Taylor-Robinson, M. (2009). Getting to the top: Career paths of women in Latin American Cabinets. *Political Research Quarterly*, 62(4), 685-699. <https://doi.org/10.1177%2F1065912908322414>
- Franceschet, S. (2005). El triunfo de Bachelet y el ascenso político de las mujeres. *Nueva Sociedad*, 202: 13-22. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2380662>

- Jalalzai, F. (2016). *Latin America. Beyond family ties?* New York: Routledge.
- Kobayashi, Y. (2004). Has the close door opened for women? The appointment of women ministers in Japan. *Symposium at Open Boundaries Workshop: Women in Politics in Comparative Perspective*. APSAnet. <https://doi.org/10.1017/S1049096504003713>
- Luna, E., Roza, V. & Vega, G. (2008). *El camino hacia el poder: ministras latinoamericanas 1950-2007*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Müller-Rommel, F. & Vercesi, M. (2017). Prime ministerial careers in the European Union: does gender make a difference? *European Politics and Society*, 18(2), 245-262. <https://doi.org/10.1080/23745118.2016.1225655>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2018) *Representación política de mujeres en el poder legislativo. Análisis de la aplicación de la ley de cuota de género en las elecciones parlamentarias de 2017*. Santiago: PNUD.
- Reyes Housholder, C. (2016). *Presidentas rise: Consequences for women in cabinets?* *Latin American Politics and Society*, 58(3), 3-25. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2016.00316.x>
- Ríos, M. (2003). Chilean feminism(s) in the 1990s: Paradoxes of an unfinished transition. *International Feminist Journal of Politics*, 5(2), 256-280. <https://doi.org/10.1080/1461674032000080594>