

Coaliciones y participación política de las mujeres: los países Andinos

Anabella Molina

Universidad de Buenos Aires - Universidad Torcuato Di Tella

anabella.anilom@gmail.com

Partiendo de la concepción de gabinetes como instituciones generizadas, las cuales niegan una participación efectiva de las mujeres, y a partir de la utilización de un índice de Poder de Género, en este trabajo se compara la participación de las mujeres en los gabinetes de los gobiernos de coalición de los países de la región Andina, con su participación en los gabinetes de los gobiernos inmediatamente anteriores y posteriores de dichos gobiernos de coalición, encontrándose una mucho mayor participación efectiva de las mujeres en los gabinetes que no son de coalición.

Política Comparada

"Trabajo preparado para su presentación en el XII Congreso Nacional y V Congreso Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 12 al 15 de Septiembre de 2016"

Introducción

En los últimos quince años ha crecido sostenidamente la participación política de las mujeres en todo el mundo. Dicho crecimiento se ha observado más sistemáticamente en los cuerpos legislativos, donde el promedio mundial del porcentaje de asientos ocupados por mujeres se incrementó, pasando de un 13% en 2000, a un 18% en 2010 y un 20% en 2014 (Htun y Piscopo, 2014).

En el ámbito ejecutivo, de las 72 líderes nacionales¹ que han ejercido como primeras mandatarias, un 18% (13 mandatarias) ha ejercido en las tres décadas previas a 1990, un 24% durante esa década, y otro 24% en la siguiente, y en lo que va de la década del 2010 el restante 35%. Esto constituye en relación con sus pares varones, según datos de 2015², alrededor del 7% de los Jefes de Estado y Gobierno.

Dentro de esta realidad América Latina constituye un caso especial. Actualmente ocupa el segundo puesto, detrás de los países nórdicos, en el ranking del promedio de porcentajes de asientos legislativos por región, con un 27,7%, bastante por encima del promedio mundial de 22,8%. Y duplicando el porcentaje regional alcanzado en 1997 de 12,9%³. Asimismo un 15% de las líderes mencionadas han pertenecido o pertenecen a esta región.

En cuanto a su presencia en los gabinetes, en 2003, el 18% de los ministros de América Latina eran mujeres, muy por encima del promedio global de 12%. En algunos países como Colombia y Honduras, las mujeres han jugado un rol importante en el gabinete teniendo una participación de 50 y 29% en 2003 y en 2002 respectivamente (Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson, 2005).

A pesar de esta situación, tal como afirman Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson (2009), en América Latina los gabinetes son considerados instituciones generizadas. Esto significa que operan de tal forma que niegan sistemáticamente a las mujeres una equitativa oportunidad para participar, creando la posibilidad real de que, más allá de ocasionales excepciones las mujeres sean solamente participantes simbólicos. Realizan esta afirmación, a través de la corroboración empírica de que se cumplen tres de los cuatro puntos de referencia que establecen para tal efecto: que las mujeres reciban cargos asociados a cuestiones consideradas "femeninas", en tanto los hombres a cuestiones "masculinas"; que los ministerios masculinos ofrezcan mayor potencial para la movilidad ascendente; y que las mujeres deban estar mejor calificadas que los hombres

¹ Llamamos líderes nacionales a las mujeres que han ejercido cargos como primeras ministras o presidentas. Los datos fueron extraídos de Teorell, Jan, Stefan Dahlberg, Sören Holmberg, Bo Rothstein, Anna Khomenko & Richard Svensson. 2016. The Quality of Government Standard Dataset, version Jan16. University of Gothenburg: The Quality of Government Institute, en <http://www.qog.pol.gu.se> doi:10.18157/QoGStdJan16.

² Mujeres en la política: 2015. En

http://www.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/news/stories/2015/femmesenpolitique_2015_web_spanish.pdf

³ Ese año el promedio mundial se encontraba en 12%.

para recibir nominaciones. El criterio que no se cumple es aquel que establece diferencias en la duración, continuidad y movilidad de las carreras de los ministros.

Además de esto, en los últimos años se ha gestado una creciente literatura que ha indicado que la frecuencia de los gobiernos de coalición en América Latina es más alta que la esperada para un área dominada por un sistema de gobierno presidencial (Deheza 1998, Amorim Neto 1998, Chasquetti 2008).

A partir de este panorama, en este trabajo busco en primer lugar, continuar con la literatura desarrollada en torno de la participación de las mujeres en la política, y fundamentalmente su presencia en los gabinetes. Esta se presenta asombrosamente escasa, especialmente cuando la comparamos con la literatura sobre la participación política de las mujeres en los congresos (Archenti y Tula, 2006; 2007 y 2013, Baldez y Brañez 2005; Cañete, 2009).

En segundo lugar, con la incorporación de las coaliciones políticas al análisis busco contribuir con la creciente literatura que destaca el rol predominante y la frecuencia de las coaliciones políticas no sólo en la estabilidad sino también en la formación de los gobiernos. En este sentido, tal como destaca Amorim Neto (1998) los nombramientos en el gabinete constituyen un sitio privilegiado para el estudio de las estrategias presidenciales. Cada vez que los presidentes realizan un nombramiento, están dando una señal al sistema político de cuáles son los intereses que están dispuestos a complacer, cómo esperan poder ejercer el poder ejecutivo, y cómo planean relacionarse con las demás ramas de gobierno, especialmente la legislativa.

Así, el objetivo de este trabajo será dilucidar si las coaliciones políticas constituyen un nuevo obstáculo para la participación política de las mujeres en los gabinetes. Para ello nos centraremos en los casos de coaliciones en los países de la Región Andina: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. A diferencia de otros trabajos que han estudiado la presencia femenina en los gabinetes a partir de modelos estadísticos (Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson, 2005 y 2009 y Krook y O'Brien, 2011), en este estudio voy a utilizar un método comparado con el objeto de dar relevancia por un lado a la forma de gobierno, es decir la existencia de una coalición o gobierno unificado, como variable independiente central, al tiempo que me sumergiré en la especificidad de la región en cuestión.

En cada caso, tomo los gobiernos de coalición⁴, que ha habido en la Región Andina, desde el retorno de la democracia a partir de la tercera ola de democratización, para los cuales he podido sistematizar la información necesaria⁵, y lo comparo, cuando es posible⁶, con los gobiernos inmediatamente anteriores y posteriores.

⁴ Utilizo la clasificación realizada por Chasquetti (2008), por lo que puede haber casos posteriores que queden fuera del análisis. La incorporación de los mismos se realizará en un estudio posterior.

⁵ La información anterior al año 2001, no se ha podido sistematizar por lo que dejo de lado los gobiernos de: Rodrigo Borja en Ecuador entre 1988 y 1990; Fernando Belaúnde Terry en Perú entre 1980 y 1985; y Victor Paz Estenssoro, Jaime Paz Zamora y el primer gobierno del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada.

Tomo como unidad de análisis la totalidad de un gobierno presidencial. Considero al mismo, desde el inicio de un mandato presidencial, hasta la renuncia, fallecimiento, o finalización del mandato, y en los casos de coaliciones políticas el mismo puede finalizar antes si la coalición se rompe.

Seguiremos a Mainwaring, Bejarano y Pizarro Leóngomez (2006), que afirman que la Región Andina, como tal, no ha sido estudiada con mucho detalle. En contraste con la situación del Cono Sur y América Central, encontramos pocos trabajos de los Andes como una región. El 26 de Mayo de 1969, los gobiernos de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, firmaron el Acuerdo de Cartagena, comenzando con un proceso de integración regional. La actual Comunidad Andina consiste en un conjunto de organizaciones conocido como Sistema de Integración Andino, que incluye el Parlamento Andino, el Tribunal Andino de Justicia, el Consejo Presidencial Andino, el Consejo Andino de Ministros Exteriores, y la Corporación de Promoción Andina. Así, instituciones comunes y los mismos problemas hacen de un enfoque en los Andes, una razonable forma de delimitar geográficamente este estudio.

Marco teórico

Como hemos mencionado, encontramos un gran vacío de la literatura sobre la presencia, o más bien ausencia, de las mujeres en los gabinetes, especialmente en América Latina, lo cual constituye una doble falencia de la ciencia política.

En primer lugar, la representación de las mujeres en los gabinetes es importante por muchas razones, incluyendo el costo para la democracia de excluir a la mitad de los ciudadanos de los más altos niveles de la toma de decisiones (Jaquette y Wolchik 1998; Phillips 2000; Sapiro 1981) y en segundo lugar, porque las posiciones en el gabinete son frecuentemente un importante grupo de reclutamiento para los jefes ejecutivos (Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson 2011). En este sentido, en América Latina los presidentes tienen un rol central en la política. Poseen amplios poderes, especialmente en su relación con los cuerpos legislativos y en el nombramiento y remoción de sus gabinetes. Por lo que se hace vital el estudio de la participación de las mujeres en esta rama.

Los trabajos de Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson (2005 y 2009), y Krook y O'Brien (2011) se presentan como tres notables excepciones al respecto. El último de ellos, nos ofrece un panorama general de la situación de las mujeres en los gabinetes de todo el mundo, preguntándose cuáles son las causas de la diferente cantidad y cualidad de los nombramientos de las mujeres, siendo que en la actualidad hay gabinetes que han llegado a superar la paridad de género, como en el caso de Finlandia, en tanto hay un gran cantidad que sólo posee una ministra, y gabinetes que no tienen a ninguna representación femenina.

⁶ En varias ocasiones, el gobierno inmediatamente anterior es de un vicepresidente que asume en reemplazo del mandatario electo. Considero que de haber cambios de gabinete en esos casos, los mismos obedecen a otra lógica, por lo que los dejo fuera del análisis.

Para responder a esto, en primer lugar, construyen un variable dependiente a partir del Puntaje de Poder de Género, al que denominaremos en adelante GPS, por sus siglas en inglés, utilizadas por las autoras (Gender Power Score). Dicho puntaje es en sí mismo novedoso, dado que reconoce que un número creciente de mujeres en los ministerios no necesariamente implica una transformación hacia gabinetes más equitativos y una mayor distribución de poder. En este sentido agrega a la tipología utilizada en otros trabajos de gabinetes "masculinos", "femeninos" y "neutrales", (Escobar-Lemon y Taylor-Robinson 2005, y 2009), una nueva tipología basada en el prestigio de las carteras, planteando la existencia de ministerios de alto, mediano y bajo prestigio.

El mismo se construye de la siguiente manera, en primer lugar determina, los porcentajes que ocupan las mujeres dentro de la totalidad de los gabinetes de cada tipología. Por ejemplo, en el caso del gabinete finlandés, las mujeres ocupan un 50% del gabinete masculino, un 100% del neutral y un 60% del femenino. En tanto que un 0% de los gabinetes de alto prestigio, un 86% de los de mediano prestigio y un 0% de los de bajo prestigio. Finalmente ocupan un 64% de todo el gabinete. A partir de estos datos realizan el siguiente cálculo:

$$(3 \times 0,5 + 2 \times 1 + 1 \times 0,6 + 3 \times 0 + 2 \times 0,86 + 1 \times 0) \times 64 = 3,67^7$$

Así, obtienen, para el caso de Finlandia, un GPS de 3,67. El mismo por lo tanto incorpora una ponderación por género y prestigio.

En segundo lugar, a partir de esto, las autoras someten tres hipótesis a contrastación. La primera es una *hipótesis institucional* que se centra sobre el rol de las instituciones políticas en los procesos de formación de gobierno, planteando que estas moldean la naturaleza de los nombramientos de las mujeres al gabinete en términos de quién controla e influye sobre las nominaciones a los gabinetes y las consideraciones que se tienen en cuenta para equilibrar los nombramientos entre miembros de diferentes grupos.

La segunda es una *hipótesis de igualdad de género*, basada en versiones de la teoría de estratificación, que plantea que es más probable que las mujeres sean consideradas para su nominación en el gabinete, especialmente en posiciones de alto prestigio o consideradas tradicionalmente "masculinas", en países donde el estatus económico de las mujeres es relativamente alto, y sus derechos a participar en la esfera pública están ampliamente aceptados.

Finalmente la *hipótesis de las mujeres en política*, relacionada con la literatura de reclutamiento político y su búsqueda por explicar la representación legislativa de las mujeres, propone que el número de mujeres electas es un resultado combinado de la "oferta" de mujeres disponible para postularse a un cargo y la "demanda" de aspirantes femeninas por parte de las élites políticas.

⁷ El primer número de cada término del cálculo representa el puntaje otorgado a cada tipología, así a los gabinetes masculinos se le otorga 3 puntos, a los neutrales 2, y a los femeninos 1. De igual modo se da 3 puntos a los de alto prestigio, 2 a los de mediano y 1 a los de bajo.

Así, en los países donde las mujeres han hecho avances sustantivos en la esfera política puede haber una mayor oferta de potenciales designadas al gabinete, al tiempo que, dado que las oficinas políticas han sido históricamente consideradas terreno de hombres, la presencia de las mujeres puede contribuir a una ruptura de las normas tradicionales de género, y a partir de ello, los gobiernos pueden expresar una mayor demanda de nominaciones femeninas, o estar menos habilitados a excluir a las mujeres o negarles nominaciones de alto prestigio o masculinas.

Las autoras utilizan un complejo método llamado Modelo de Mezcla Limitado, diseñado para acomodar los datos en los cuales las observaciones se originan de diversos grupos, y los investigadores no conocen esas afiliaciones, por lo que es útil para determinar si existen subpoblaciones entre las observaciones. Asimismo es útil para establecer cuán bien las hipótesis se corresponden con los datos. En este sentido, dado que la selección de casos del presente estudio son los países de la Región Andina, tomaremos y ampliaremos aquellas hipótesis que, según el análisis realizado, explican los casos estudiados.

Estas son, la hipótesis institucional, que explican los casos de Colombia y Ecuador. Y la hipótesis del acceso de las mujeres a la política, que explica los casos de Bolivia y Perú. En el trabajo, Venezuela aparece como un caso que no es estadísticamente significativo para ninguna de las teorías, sino que podría ser explicada tanto por la teoría institucional como la de igualdad de género⁸.

Dado que este es un estudio cross-national, cuyo objetivo es explicar las variaciones en todo el mundo, y toma principalmente datos de 2009, en este trabajo, lo utilizaré como punto de partida, para caracterizar los gabinetes a analizar.

Hipótesis institucional: Colombia y Ecuador

Esta hipótesis plantea que las instituciones configuran la naturaleza de los nombramientos de las mujeres en los gabinetes. Para someter esto a contrastación, las autoras presentan un modelo en el cual, un conjunto de variables institucionales afectan la variable dependiente presentada, el GPS.

Estas variables institucionales son: a- el sistema de gobierno, es decir, si se trata de un sistema presidencialista, semipresidencialista o parlamentario; b- el control legislativo, si se necesita de la aprobación del congreso para realizar los nombramientos, o sí la legislatura misma los nombra, o solamente con la aprobación del ejecutivo ; c- la forma de gobierno, es decir, si es un gobierno unificado o de coalición; d- la ideología del partido dominante, e- el nivel de democracia; f- el sistema electoral; y finalmente g- la competencia partidaria.

En el caso del **sistema de gobierno**, las autoras encuentran una correlación positiva entre los sistemas presidenciales y el GPS. Esto es contrario a su percepción de que, en una democracia

⁸ Para mayor detalle consultar la tabla 1, del apéndice metodológico de Krook y O'Brien 2011.

presidencialista un sólo individuo puede determinar las nominaciones, en tanto que, en los sistemas semipresidenciales, y más aún en los parlamentarios, las posiciones del partido dominante juegan un rol central, por lo tanto las presiones dentro de un partido y la legislatura pueden conducir a una mayor atención al balance de género.

Asimismo en cuanto al **control legislativo**, las autoras presentan un razonamiento similar: el control legislativo puede crear presiones adicionales sobre el balance de género. De igual forma que en el caso anterior, los datos demuestran la opción opuesta, dado que, un mayor control legislativo conduce a menores valores de GPS.

La **forma de gobierno**, nuestro principal punto de análisis, encuentra resultados acordes a los esperados, es decir que los gabinetes de los gobiernos unificados se asocian a mayores valores de GPS, en tanto los gobiernos de coalición a menores valores.

La **ideología del partido dominante** se comporta del modo predicho por las autoras, es decir, si un país tiene un gobierno de izquierda, es más probable que obtenga un mayor nivel de GPS.

La variable **grado de democracia** también se comporta del modo que se esperaba, en el cual los países con mayores niveles de democracia presentan un mayor nivel de GPS.

El **sistema electoral** influye pero de forma diferente a la esperada por las autoras, en tanto los sistemas mayoritarios presentan mayores niveles de GPS, que los sistemas proporcionales y mixtos.

Finalmente las autoras plantean que una mayor **competencia partidaria** podría conducir a los partidos a apelar al electorado femenino a través de la nominación de mujeres, lo cual se encuentra respaldado con los datos presentados, en tanto que una mayor competencia partidaria, es decir una menor diferencia entre el primer y el segundo partido que han disputado las elecciones, se refleja en mayores niveles de GPS.

Como ya hemos mencionado, este análisis se realiza a partir de datos cross-section, es decir, un conjunto de datos tomados de 117 países, en un tiempo específico, Agosto de 2009. En este trabajo planteamos que ello nos da una idea de las variables que influyen sobre la participación política de las mujeres en los gabinetes, pero que, no obstante a ello, se hace necesaria una mirada más centrada en los casos, y en la especificidad Latinoamericana, con un rol preponderante del ejecutivo y una mirada sobre las coaliciones políticas la cual nos brindará mayores herramientas para la comprensión del fenómeno.

Así, en este punto, vamos a comparar los gabinetes de los gobiernos de coalición que encontramos en el último período democrático, de cada uno de los países propuestos, en este caso Colombia y Ecuador, con los gabinetes de los gobiernos inmediatamente anteriores y posteriores. El mecanismo causal propuesto, siguiendo a las autoras mencionadas, radica en que en los gobiernos de coalición, las carteras ministeriales son distribuidas entre múltiples partidos,

reduciendo el número de ministerios disponible para cualquier partido, por lo que esta escasez puede incrementar la probabilidad de que los hombres sean designados, recortando la posibilidad de balancear las nominaciones. Por lo tanto deberíamos esperar que los gabinetes de los gobiernos de coalición tengan una menor participación efectiva⁹ de las mujeres.

Asimismo, en una comparación entre gobiernos del mismo país, podemos mantener constantes varias de las variables utilizadas por las autoras, como el sistema de gobierno, dado que siempre es presidencialista, el control legislativo, ya que, como lo determina el Artículo 189 de la Constitución Nacional colombiana, y el Artículo 176 de la ecuatoriana, sólo se necesita de la voluntad del presidente para nombrar o remover a los ministros, y finalmente se mantiene el sistema de representación proporcional electoral en Colombia, y mixto en Ecuador.

Tomaremos la definición de coalición propuesta por Chasquetti (2008), para el cual, lo central en las coaliciones de gobierno presidenciales, es la existencia o no de un acuerdo entre el presidente y al menos dos partidos. A partir de esto entonces, las define siguiendo a Strøm (1990) como: " i) un conjunto de partidos políticos que, ii) acuerdan perseguir metas comunes; iii) reúnen recursos para concretarlas y iv) distribuyen los beneficios del cumplimiento de esas metas.

Para este autor, los casos de coaliciones en los países mencionados son: en Colombia, el segundo gobierno del presidente Álvaro Uribe entre los años 2006 y 2010. Y en Ecuador, el gobierno del presidente Rodrigo Borja, entre 1988 y 1990.

El caso del gabinete del presidente Uribe, presenta una coalición de 6 partidos: el Partido Social de la Unidad Nacional (Partido de la U), el Partido Conservador Colombiano (PCC), el Partido Cambio Radical (CR), el Partido Convergencia Ciudadana (CC), el Movimiento Alas Equipo Colombia (Alas), y el Partido Colombia Democrática.

El gabinete presenta 13 carteras ministeriales 7 consideradas masculinas¹⁰: el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Comunicación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Relaciones Internacionales, el Ministerio de Defensa Nacional y el Ministerio de Transporte. 3 carteras consideradas neutrales: Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Ministerio Interior y de Justicia¹¹. Y 3 carteras consideradas femeninas: Cultura, Educación Nacional y Protección Social.

En cuanto a la categorización por prestigio encontramos 3 ministerios de Alto Prestigio: Finanzas y Crédito Público, Relaciones Internacionales y Defensa Nacional. 9 ministerios de

⁹ El concepto de participación efectiva, en este trabajo incluirá la ponderación de la participación de las mujeres en los gabinetes según género y prestigio, por lo que también utilizaremos el Puntaje de Poder de Género como variable dependiente.

¹⁰ Sigo la tipología utilizada por Krook y O'Brien 2011. Ver anexo.

¹¹ El ministerio del interior entra en la categoría masculina, en tanto el de justicia en la neutral. En este trabajo consideramos más apropiado incluir el ministerio formado por ambas áreas dentro de la categoría neutral.

Prestigio Medio: Agricultura y Desarrollo Rural; Comercio, Industria y Turismo; Comunicación; Minas y Energía; Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; Interior y de Justicia; Educación Nacional; Protección Social y Transporte. Y una cartera de Bajo Prestigio: el Ministerio de Cultura.

Dado que las mujeres representan un 23,2% del gabinete total, un 14,6% del gabinete masculino, un 0% del neutral, un 66,6% del femenino, un 0,7% en los gabinetes de alto prestigio, un 22,2 en los de mediano prestigio y un 100% en los de bajo prestigio, obtenemos el siguiente resultado:

$$(3 \times 0,15 + 2 \times 0 + 1 \times 0,66 + 3 \times 0,07 + 2 \times 0,22 + 1 \times 1) \times 0,23 = 0,62$$

Si realizamos el mismo procedimiento con el gabinete inmediatamente anterior (ver anexo metodológico), el primer gobierno de Uribe, el cual no fue un gobierno de coalición, en el período comprendido entre el 7 de Agosto de 2002 y el 7 de Julio de 2006 obtenemos el siguiente resultado del GPS:

$$(3 \times 0,32 + 2 \times 0,33 + 1 \times 0,66 + 3 \times 0,41 + 2 \times 0,33 + 1 \times 1) \times 0,4 = 2,68$$

Dado que los resultados son los siguientes:

- % de mujeres sobre el total del gabinete: 40%
- En la tipología de género: en gabinetes masculinos 31,8%, neutrales 33,3% y femeninos 66,6%.
- En la tipología de prestigio: Alto 41%, mediano 33,3% y bajo prestigio 100%

Finalmente, si realizamos el mismo procedimiento para el gabinete inmediatamente posterior, es decir, el gobierno del presidente Juan Manuel Santos, en el período comprendido entre Agosto de 2010 y Julio de 2014, obtenemos el siguiente resultado del Puntaje de Poder de Género:

$$(3 \times 0,17 + 2 \times 0,25 + 1 \times 0,71 + 3 \times 0,25 + 2 \times 0,25 + 1 \times 1) \times 0,3 = 1,2$$

En este caso los resultados son los siguientes:

- Porcentaje de mujeres sobre el total del gabinete: 30%
- En la tipología de género: en gabinetes masculinos 17,2%, neutrales 25% y femeninos 71,5%.
- En la tipología de prestigio: alto 25%, mediano 25% y bajo prestigio 100%

Figura 1 <i>Presencia de las mujeres en los gabinetes colombianos</i>			
%	1° Gob Uribe	2° Gob Uribe (Coalición)	Santos
Total	40%	23,2%	30%
Masculinos	31,8%	14,6%	17,2%
Neutral	33,3%	0%	25%
Femeninos	66,6%	66,6%	71,5%

Alto prestigio	41%	0,7%	25%
Mediano Prestigio	33,3%	22,2%	25%
Bajo prestigio	100%	100%	100%
GPS	2,68	0,62	1,2

Como vemos en la figura 1, el gabinete que menor Puntaje de Poder de Género tiene es el gabinete de coalición, es decir que para el caso colombiano, se cumple la hipótesis propuesta de que los gabinetes de coalición, dada su menor cantidad de carteras para repartir para cada partido, tienen menor participación efectiva de las mujeres. Asimismo es interesante destacar que el Puntaje de Poder de Género es mucho mayor en el caso de la primer presidencia de Uribe, que no era una coalición, y la segunda presidencia, siendo que es el mismo mandatario el que configura los gabinetes.

Por otro lado, vemos que en la distribución de las carteras se hace más evidente la diferencia entre los gobiernos de coalición, y los que no lo son, siendo que en el gabinete del segundo gobierno de Uribe las mujeres tienen una participación mucho mayor en los gabinetes femeninos y de bajo prestigio.

En el caso ecuatoriano, no se ha podido sistematizar la información sobre la participación femenina en el gabinete. Se menciona el caso, con la intención de agregarlo en futuros desarrollos.

Hipótesis de acceso político: Bolivia y Perú

Esta hipótesis se basa en el razonamiento de que un mayor acceso previo de las mujeres en la esfera pública va conducir a mayores niveles de participación efectiva de las mujeres en los gabinetes, es decir un mayor GPS.

Así, las autoras proponen una serie de variables independientes que aumentan la probabilidad de que haya mayor igualdad en los gabinetes, estas son: que haya habido previamente una mujer presidiendo en alguna oficina, el porcentaje de mujeres en el parlamento, la presencia de una líder nacional femenina, y finalmente la presencia de un Ministerio de Asuntos de la Mujer.

La única de estas variables que no es estadísticamente significativa es la presencia de una líder nacional. En tanto que la presencia previa de una mujer presidiendo en alguna oficina, un mayor porcentaje de mujeres en el parlamento y la presencia de un Ministerio de Asuntos de la Mujer, son todas variables relevantes, dado que se asocian con mayores niveles de GPS.

Si bien, siguiendo a las autoras, en estos países la participación política de las mujeres se explicaría más por el acceso en sí mismo a las diversas instituciones políticas, que por las configuraciones institucionales, no obstante mi foco está puesto en las coaliciones políticas, y en su efecto sobre la participación política de las mujeres, por lo que voy a realizar el mismo análisis que en el caso anterior.

Asimismo caben algunas aclaraciones con respecto a las variables utilizadas por las autoras. En primer lugar no es muy claro el significado de la presencia de una mujer presidiendo en alguna oficina, ya que no se entiende si se refiere solamente a los gabinetes o a otro tipo de oficinas. Al tiempo que se trata de una variable dicotómica (presencia /no presencia), y dado que el recorte es 2009, para el caso de América Latina es muy probable que en todos los casos sea positivo. Asimismo he tratado de localizar el dato presentado por las autoras, en los Reportes de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas, el mismo sólo se encuentra disponible para el año 2015. Por otro lado, en cuanto a la variable presencia de un Ministerio de Asuntos de la Mujer, para el caso boliviano, en el momento determinado por las autora (Agosto 2009) no había tal cartera. Por lo que, como vemos, en un análisis más centrado en los casos, algunas variables pueden fallar en explicar los casos.

Los casos que vamos a tomar como coaliciones políticas, siguiendo a Chasquetti (2008) son, para el caso boliviano el gobierno de Hugo Banzer (1997 a 2001), y el segundo gobierno de Gonzalo Sánchez de Losada (2002 a 2003)¹², y para el caso peruano los tres primeros años del gobierno del presidente Alejandro Toledo (2001 a 2004).

El gobierno de Hugo Banzer está conformado por una coalición de 4 partidos: Acción Democrática Nacionalista (ADN), Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR), Conciencia de Patria (CONADEPA), y Unión Cívica Solidaridad (UCS).

En este caso, no he podido sistematizar la información del período previo a Enero de 2001, dado que la misma no se encuentra presente en el sitio: CIA Chiefs of State and Cabinet Members of Foreign Governments¹³. Por lo que limitaremos el análisis al período Enero de 2001 a Agosto de 2001. Durante es período no encontramos a ninguna mujer en el gabinete.

En cuanto al segundo gobierno de Gonzalo Sánchez de Losada, la coalición está formada por 4 partidos: Movimiento Nacional Revolucionario (MNR), Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), Unión Cívica Solidaridad (UCS), y Acción Democrática Nacionalista (ADN).

El gabinete presenta 15 carteras ministeriales, durante los primeros 7 meses de gobierno, y 3 ministros que no tienen cartera, a partir del octavo mes de gobierno, desaparecen 3 carteras ministeriales, 2 ministros sin cartera, y el ministro restante pasa a tener una cartera ministerial, en los últimos meses del gobierno vuelven a crearse dos nuevas carteras.

Aplicamos la misma categorización (ver anexo) que para el caso colombiano, y obtenemos los siguientes resultados:

¹² Si bien Chasquetti (2008), menciona además otros gobierno de coalición: el cuarto mandato del presidente Victor Paz Estenssoro (1985 a 1988); el gobierno de Jaime Paz Zamora (1989 a 1993), y el primer gobierno de Gonzalo Sánchez de Losada (1993 a 1997), en este trabajo los voy a dejar afuera por falta de información. Quedará pendiente para un futuro el desarrollo de estos casos.

¹³ <https://www.cia.gov/library/publications/world-leaders-1/CO.html>

- Porcentaje de mujeres sobre el total del gabinete: 9,5%
- En la tipología de género: en gabinetes masculinos 0%, neutrales 26,6% y femeninos 37,8 %.
- En la tipología de prestigio: alto 0%, mediano 5,5% y bajo prestigio 100%

$$(3 \times 0 + 2 \times 0,16 + 1 \times 0,37 + 3 \times 0 + 2 \times 0,05 + 1 \times 1) \times 0,09 = 0,16$$

Dado que el gabinete inmediatamente anterior es el del gobierno de Jorge Quiroga Ramírez, vicepresidente de Hugo Banzer, que asumió tras su muerte, vamos a compararlo solamente con el gabinete inmediatamente posterior, es decir el del primer gobierno de Evo Morales, porque parece lo más adecuado, dado que es un gobierno que no es una herencia de un gobierno de coalición.

Así, para el Gobierno de Evo Morales obtenemos los siguientes resultados:

- Porcentaje de mujeres sobre el total del gabinete: 18,74%
- En la tipología de género: en gabinetes masculinos 22,6%, neutrales 13,7% y femeninos 22,2 %.
- En la tipología de prestigio: alto 19,6%, mediano 19,2% y bajo prestigio 0%

$$(3 \times 0,22 + 2 \times 0,13 + 1 \times 0,22 + 3 \times 0,19 + 2 \times 0,19 + 1 \times 0) \times 0,18 = 0,37$$

<i>Figura 2 Presencia de las mujeres en los gabinetes bolivianos</i>		
	Sánchez de Losada (Coalición)	Evo Morales
Total	9,5%	18,74%
Masculinos	0%	22,6%
Neutrales	26,6%	13,7%
Femeninos	37,8%	22,2%
Alto prestigio	0%	19,6%
Mediano prestigio	5,5%	19,2%
Bajo prestigio	100%	0%
GPS	0,16	0,37

Como muestra la figura 2, en el caso boliviano, al igual que en el caso colombiano, podemos ver un mayor Puntaje de Poder de Género, es decir una mayor participación de las mujeres, ponderado por género y prestigio, en el gobierno inmediatamente posterior que no es de coalición, con respecto al gobierno de coalición. Asimismo también observamos una distribución más tradicional en los gobiernos de coalición. Es decir, una mayor participación de las mujeres en los ministerios femeninos (37,8%) y de bajo prestigio (100%), mientras que en el gobierno de Evo Morales, no ocurre lo mismo. (22,2% de participación femenina en los gabinetes femeninos, y 0% en los de bajo prestigio).

En el caso de Perú, vamos a analizar los tres primeros años del gobierno de Alejandro Toledo (2001 a 2004). El mismo está formado por Perú Posible (PP), y el Frente Independiente Moralizador (FIM).

El gabinete presenta 15 carteras. En Enero de 2003 se eliminan dos carteras, y en Julio de 2003 se crean dos nuevas.

9 carteras son consideradas masculinas: Agricultura; Defensa; Economía y Finanzas; Pesca (una de las que es eliminada en Enero de 2003); Relaciones Exteriores; Industria, Turismo, Integración y Negociaciones de Comercio Internacional; Interior; Trabajo; y Transporte, Comunicación y Construcción. 5 son consideradas neutrales: Energía y Minas; Justicia; el Ministerio de la Presidencia, que se elimina en Enero de 2003; e Infraestructura y Producción que se crean en Julio de 2003. Finalmente 3 son categorizadas como femeninas: Educación; Salud; y Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano.

En cuando a la categorización por prestigio 12 Ministerios son considerados de mediano prestigio: Agricultura; Educación; Energía y Minas; Pesca; Salud; Industria, Turismo, Integración y Negociación de de Comercio Internacional; Justicia; Trabajo; de la Presidencia; Transporte, Comunicación, y Construcción; Infraestructura y Construcción. 4 ministerios son de alto prestigio: Defensa; Economía y Finanzas; Relaciones Exteriores e Interior. Y un solo ministerio entra en la categoría de bajo prestigio: Promoción de las mujeres y Desarrollo Humano.

Se obtienen los siguientes resultados:

- Porcentaje de mujeres sobre el total del gabinete: 7,14 %
- En la tipología de género: en gabinetes masculinos 0%, neutrales 0% y femeninos 34,25%.
- En la tipología de prestigio: alto 0%, mediano 0,3% y bajo prestigio 100%

$$(3 \times 0 + 2 \times 0 + 1 \times 0,34 + 3 \times 0 + 2 \times 0,003 + 1 \times 1) \times 0,07 = 0,09$$

El gobierno inmediatamente anterior, es el de Valentín Paniagua, presidente del Congreso que asumió tras la renuncia y posterior destitución de Alberto Fujimori, por lo que, al igual que el caso boliviano, parece más adecuada la comparación solamente con el gabinete del presidente inmediatamente posterior, Alan García.

En este caso obtenemos:

- Porcentaje de mujeres sobre el total del gabinete: 28,3%
- En la tipología de género: en gabinetes masculinos 28,1%, neutrales 29,7% y femeninos 26,6%.
- En la tipología de prestigio: alto 12,5%, mediano 29,4% y bajo prestigio 78,6%

$$(3 \times 0,28 + 2 \times 0,29 + 1 \times 0,26 + 3 \times 12,5 + 2 \times 0,29 + 1 \times 78,6) \times 0,28 = 0,95$$

Figura 2 <i>Presencia de las mujeres en los gabinetes peruanos</i>		
	Alejandro Toledo (Coalición)	Alan García
Total	7,14%	28,3%
Masculinos	0%	28,1%
Neutrales	0%	29,7%
Femeninos	34,25%	26,6%
Alto prestigio	0%	12,5%
Mediano prestigio	0,3%	29,4%
Bajo prestigio	100%	78,6%
GPS	0,09	0,95

Nuevamente encontramos un mayor Puntaje de Poder de Género en el gabinete que no es de coalición. Siendo de 0,95 bastante mayor al 0,09 obtenido por el gabinete de coalición de Alejandro Toledo. Asimismo, al observar la distribución de las carteras, encontramos el mismo patrón que en los casos anteriores, en tanto en el gobierno de coalición, la participación de las mujeres se encuentra exclusivamente en los ministerios considerados femeninos y de bajo prestigio, y en el gobierno que no es de coalición la distribución es mucho más pareja entre las distintas categorías. En este último caso puede visualizarse claramente que en la categorización por género en el gabinete de Alan García, se presentan porcentajes muy similares a la participación total de las mujeres.

Conclusión

He partido de la concepción de los gabinetes como instituciones generizadas, en las cuales se niega una participación efectiva de las mujeres, relegándolas en muchas ocasiones, a ocupar un papel meramente simbólico.

Partiendo de esa base, he analizado la participación efectiva de las mujeres en América Latina, y específicamente en la subregión Andina, a partir de la tercera ola de democratización, mediante la utilización del Puntaje de Poder de Género. Dicho Puntaje es un indicador que pondera la participación de las mujeres teniendo en cuenta diferentes tipologías de gabinetes. Por un lado, una centrada en la categorización según género, ya utilizada en los análisis sobre participación femenina que distingue carteras asociadas a nociones tradicionales de los roles que deben cumplir los géneros. El femenino, asociado al ámbito doméstico y de cuidado, y el masculino a las áreas más propias de la esfera pública. Y por otro lado, una nueva categorización, menos utilizada en los estudios de participación política de las mujeres, basada en el prestigio asociado a diferentes carteras ministeriales.

A continuación he comparado la participación de las mujeres en los gabinetes de coalición, con los gobiernos inmediatamente anteriores, y posteriores, siempre que ha sido posible.

En todos los casos presentados, los gabinetes de coalición presentan un Puntaje de Poder de Género mucho menor, con respecto al gobierno unificado inmediatamente anterior o posterior. Es decir que en todos los casos, se ha podido visualizar una menor participación efectiva de las mujeres, ponderada por género y prestigio.

Un rasgo que hemos visto repetirse en los casos, además del menor Puntaje de Poder de Género, es la mayor participación de las mujeres tanto en los gabinetes considerados femeninos como de bajo prestigio en los gobiernos de coalición. Por ello, podemos decir que, cuanto menor espacio político para la distribución de carteras encontramos, más se respetan y reproducen asignaciones ministeriales relacionadas con roles tradicionales de género, y menor prestigio para las mujeres.

¿Significa esto que en la búsqueda de alcanzar una mayor participación política de las mujeres, y en debates más actuales, en la búsqueda de alcanzar la paridad, debemos desalentar la formación de coaliciones entre los partidos? Lejos estamos de esa interpretación. Las coaliciones políticas son un recurso frecuentemente utilizado por los partidos, especialmente para alcanzar mayorías que permitan mayor gobernabilidad y estabilidad. Por lo que, y en vistas a su frecuente presencia, se hace necesario no sólo continuar pensando alternativas que permitan desgenderizar las instituciones en general, y los gabinetes en particular, poniendo en agenda no sólo la necesidad de alcanzar la paridad en todas las ramas de las instituciones políticas, sino que además debemos pensar estrategias de inclusión y participación frente a configuraciones específicas que las dificulten.

Bibliografía:

Amorim Neto, O (1998) Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of 10 Latin American Countries. Paper presentado en la Conferencia anual de la Latin American Studies Association (LASA), Chicago.

Archentni, Nélica y María Inés Tula (2006) "Cuotas de género y listas abiertas en América Latina", III Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, ALACIP, Campinas.

Archenti, Nélica y María Inés Tula (2007) "Cuotas de género y tipo de lista en América Latina". Revista Opinião Pública (UNICAMP) Vol.13, Nº1, ISSN 0104-6276.

Archenti, Nélica y María Inés Tula (2013). "¿Las mujeres al poder? Cuotas y paridad de género en América Latina"

Baldez, Lisa y Patricia Brañez (2005) "¿Cuánto hemos avanzado las mujeres con las cuotas? El caso Boliviano", en LEÓN, Magdalena (Ed.), Nadando contra la corriente. Mujeres y cuotas políticas en los países Andinos. Unifem-Flacso-Universidad Nacional de Colombia.

Cañete, María Fernanda (2009) "La paridad formal que no se traduce en paridad real: la cuota y la participación electoral de las mujeres ecuatorianas" en BAREIRO, Line e Isabel TORRES,

Igualdad para una democracia incluyente, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).

Chasqueti, Daniel (2008) Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina. Evaluando la “difícil combinación”. Montevideo: ICP – UdeLaR – CAUCE.

Deheza, Grace (1998) “Gobierno de coalición en el sistema presidencial: América del Sur”, en Nohlen, Dieter y Mario Fernández (eds.) El presidencialismo renovado: instituciones y cambio político en América Latina. Caracas: Nueva Sociedad.

Escobar-Lemmon, María y Michelle M. Taylor-Robinson (2005) Women Ministers in Latin American Government: When, Where and Why?. American Journal of Political Science, Vol 49. N°4

Escobar-Lemmon, María y Michelle M. Taylor-Robinson (2009) Getting to the Top: Career Paths of Women in Latin American Cabinets. Political Research Quarterly, Vol 6. N°4

Htun y Piscopo (2014) Presence without empowerment? Women in politics in Latin America and the Caribbean. Paper presentado en el Foro de Paz y Prevención de Conflicto, GIGR

Jaquette, Jane S, y Sharon L. Wolchik (1998) Women and Democracy: Latin America and Central and Eastern Europe. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Krook, Mona Lena y Diana Z O'brien (2011) All the President's Men? The Appointment of Female Cabinet Ministers Worldwide. Paper presentado en la Conferencia Nacional de Midwest Political Science Association, Chicago.

Mainwaring, Scott, Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro Leongómez (2006) "The Crisis of Democratic Representation in the Andes: An Overview" en Mainwaring, Scott, Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro Leongómez (eds.) The Crisis of Democratic Representation in the Andes. California: Standford University Press

Phillips, A. (2000) Democracy and the Representation of Difference and The Politics of Presence: Problems and Developments. Aalborg: Aalborg Universitet.

Sapiro, Virginia (1981) When Are Interests Interesting? The Problem of Political Representation of Women. American Political Science Review, Vol 75. N°3

Anexo metodológico

Distribución de Ministerios por género

Masculine	Agriculture, Food Safety, Fisheries, & Livestock Communication & Information Construction & Public Works Correctional Services/Police Defense, Military & National/Public Security Enterprise	Finance & Economy Foreign Affairs Government/Interior/Home Affairs Industry & Commerce Labor Religious Affairs Science & Technology Transportation
Neutral	Civil Service Displaced Persons & Expatriates Energy Environment & Natural Resources Housing Justice Minority Affairs	Parliamentary Affairs Public Works Planning & Development Regional Reform Sports Tourism
Feminine	Aging/Elderly Children and Family Culture Education	Health and Social Welfare Heritage Women's Affairs Youth

Fuente: Krook, Mona Lena y Diana Z O'brien (2011)

Distribución de Ministerios por prestigio

High Prestige	Defense, Military & National/Public Security Finance and Economy	Foreign Affairs Government/Interior/Home Affairs
Medium Prestige	Agriculture, Food Safety, Fisheries, & Livestock Civil Service Communications and Information Construction and Public Works Correctional Services/Police Education Energy Environment and Natural Resources ¹ Health and Social Welfare	Housing Industry and Commerce Justice Labor Planning and Development Parliamentary Affairs Enterprise Public Works Religious Affairs ² Transportation
Low Prestige	Aging/Elderly Children and Family Culture Displaced Persons & Expatriates Heritage Minority Affairs Regional	Reform Science & Technology Sports Tourism Women's Affairs Youth

Fuente: Krook, Mona Lena y Diana Z O'brien (2011)

