

# El camino hacia los gabinetes ministeriales: un estudio de los factores que influyen en la designación de mujeres ministras en Ecuador y Colombia, 1978-2018

Patricia Sotomayor Valarezo

Pontificia Universidad Católica de Chile

Sergio Huertas-Hernández

Pontificia Universidad Católica de Chile

## CÓMO CITAR:

Sotomayor Valarezo, Patricia y Sergio Huertas-Hernández. 2021. "El camino hacia los gabinetes ministeriales: un estudio de los factores que influyen en la designación de mujeres ministras en Ecuador y Colombia, 1978-2018". *Colombia Internacional* 105: 29-55. <https://doi.org/10.7440/colombiaint105.2021.02>

RECIBIDO: 2 de junio de 2020

ACEPTADO: 18 de septiembre de 2020

MODIFICADO: 03 de octubre de 2020

<https://doi.org/10.7440/colombiaint105.2021.02>

**RESUMEN.** **Objetivo/contexto:** este artículo tiene como objetivo analizar y determinar las causas que influyen en el Ejecutivo al momento de designar mujeres para la dirección de gabinetes ministeriales. **Metodología:** para esta investigación, seguimos la literatura que ha identificado variables de oferta, demanda y difusión al señalar los factores que afectan la llegada de mujeres a los gabinetes, y testeamos variables de todos los grupos. Comparamos Ecuador y Colombia desde 1978 hasta 2018, utilizando una base de datos inédita ( $N = 312$ ), con una medición trimestral. Desarrollamos nuestro análisis con una regresión múltiple de mínimos cuadrados ordinarios y errores robustos. **Conclusiones:** evidenciamos las fluctuaciones que ha tenido la representación de mujeres en ministerios en los dos países, a lo largo del periodo estudiado, siendo el tiempo un elemento que favorece la presencia de mujeres en gabinetes. Luego, damos cuenta de que más mujeres con educación universitaria, así como en distintas arenas políticas, son las variables que influyen positivamente en la presencia de más mujeres en los gabinetes. **Originalidad:** las investigaciones sobre este tema se han incrementado, pero generalmente se concentran en los estudios de caso o en la realización de análisis multinivel. Además, los trabajos comparativos hacen mediciones anuales, considerando la falta de disponibilidad de datos. Este trabajo abona en el estado de la literatura sobre mujeres en ministerios, al comparar dos países similares en cuanto a diseño institucional y con importantes variaciones en las variables independientes testeadas.

**PALABRAS CLAVE:** mujeres ministras; gabinetes ministeriales; representación política descriptiva; Colombia; Ecuador.



Los autores agradecen los valiosos comentarios y sugerencias de Tomás Dosek, Santiago Basabe Serrano, Gustavo Pérez Arrobo y Alejandro Olivares Lavados, así como las sugerencias de los dos revisores anónimos de la revista.

## The Road to Ministerial Cabinets: A Study of the Factors which Influence the Appointment of Women Ministers in Ecuador and Colombia, 1978-2018

**ABSTRACT.** **Objective/Context:** The objective of this article is to analyze and determine the reasons which lead the head of a government to appoint women to ministerial posts. **Methodology:** For this article, we consulted studies of the supply, demand and diffusion variables which affect the appointment of women to the cabinets of a government and tested the variables in all groups. We compare Ecuador and Colombia in the period from 1978 to 2018, using an unpublished database ( $N = 312$ ), with a quarterly measurement. Our analysis employed a multiple regression of ordinary least squares and robust errors. **Conclusions:** We found fluctuations in the representation of women in ministries in both countries throughout the period we studied with more women being appointed to ministerial posts as time passed. Then we realized that the growing number of women with a university education and their presence in a wider range of political factions are the variables which have a positive influence on the appointment of women to governmental cabinets”] **Originality:** Research on this subject has increased, but it is generally focused on case studies or employs a multilevel analysis. In addition to cross-comparisons, they limit themselves to annual rather than quarterly measurements due to the meager data which is available. This article is a contribution to the literature on the situation of women ministers: it compares two countries with a similar institutional framework which nevertheless show important variations in the independent variables which were tested.

**KEYWORDS:** Women ministers; ministerial cabinets; descriptive political representation: Colombia; Ecuador.

## O caminho para os gabinetes ministeriais: um estudo dos fatores que influenciam a nomeação de mulheres ministras no Equador e na Colômbia 1978-2018

**RESUMO.** **Objetivo/contexto:** o objetivo deste artigo é analisar e determinar as causas que influenciam o executivo ao nomear mulheres para chefiar os gabinetes ministeriais. **Metodologia:** para esta pesquisa, seguimos a literatura que identificou variáveis de oferta, demanda e disseminação ao apontar os fatores que afetam a chegada das mulheres aos armários, e testamos variáveis de todos os grupos. Comparamos Equador e Colômbia de 1978 a 2018, utilizando um banco de dados não publicado ( $N = 312$ ), com uma medição trimestral. Desenvolvemos nossa análise com uma regressão múltipla dos mínimos quadrados comuns e erros robustos. **Conclusões:** mostramos as flutuações na representação das mulheres nos ministérios em ambos os países ao longo do período estudado, sendo o tempo um elemento que favorece a presença de mulheres nos gabinetes. Então percebemos que mais mulheres com formação universitária, assim como em diferentes arenas políticas, são as variáveis que têm uma influência positiva quando se observa mais mulheres em gabinetes. **Originalidade:** a pesquisa sobre este tema tem aumentado,

mas geralmente se concentra em estudos de casos, ou realizando análises multiníveis. Além disso, o trabalho comparativo faz medições anuais, considerando a falta de disponibilidade de dados. Este trabalho compensa no estado da literatura sobre as mulheres nos ministérios, comparando dois países similares em termos de desenho institucional, e com variações importantes nas variáveis independentes testadas.

PALAVRAS-CHAVE: mulheres ministras; gabinetes ministeriais; representação política descriptiva; Colombia; Ecuador.

## Introducción

En 1956 se nombró en Colombia a la primera mujer para dirigir un ministerio. Se trató de Josefina Valencia de Hubach, quien estuvo al frente de la cartera de Educación durante ocho meses, bajo el gobierno de Gustavo Rojas Pinilla. En la historia más reciente de Colombia, en el año de 1983, durante la presidencia conservadora de Belisario Betancur, fue nombrada como ministra de Comunicación Noemí Sanín, quien ostentó dicho cargo por tres años.<sup>1</sup> En Ecuador, al contrario de su vecino país, transcurrieron varias décadas para que una mujer fuera nombrada ministra de Estado por primera vez. En 1979, apenas reinstalada la democracia, Margarita Cedeño fue designada como la primera mujer ministra, estando al frente del ministerio de Bienestar Social bajo el corto gobierno de Jaime Roldós (Valdés y Gomariz 1992).

Estos hechos, si bien importantes, lamentablemente no marcan una tendencia en cuanto a la incorporación de los grupos históricamente excluidos de las esferas políticas y de la construcción de políticas públicas. Las mujeres destacan en esos grupos por ser su exclusión persistente y sistemáticamente replicada a través de instituciones patriarcales. Es decir que, no obstante la relevancia de los nombramientos antes citados, la participación efectiva de las mujeres en los espacios de poder ha sido tangencial y rezagada, y de hecho, cuando se ha dado, ha sido lenta (Krook y O'Brien, 2012). Con ese panorama, y considerando que la representación política descriptiva de mujeres es un tema trascendental en las sociedades actuales, buscamos indagar en los factores que favorecen la presencia de mujeres en los gabinetes ministeriales de Ecuador y Colombia, durante los períodos de 1979 hasta el 2017, para el primer caso, y de 1978 hasta el 2018, para el segundo. Aclaramos que, a lo largo de todo el trabajo, cuando nos referimos a

---

1 Noemí Sanín además fue la primera mujer colombiana en ser designada como canciller de la República, bajo el gobierno de César Gaviria Trujillo.

representación, se trata del fenómeno en su órbita descriptiva, es decir, presencia, más no sustantiva (Wills 2007).

Los dos países seleccionados para el estudio muestran variaciones significativas en cuanto a la presencia de mujeres en gabinetes. Por ejemplo, el porcentaje de mujeres al frente de ministerios en Colombia fue nulo (0 %) durante los primeros años analizados. Con el pasar del tiempo la cifra aumentó ostensiblemente, llegando durante el segundo periodo del presidente Juan Manuel Santos (2014-2018) al 33,43 %. Algo similar ocurrió en Ecuador en donde, a finales de la década del setenta, dicha representación descriptiva llegó al 7,79 % y alcanzó cerca del 25 % en el último periodo del presidente Rafael Correa (2013-2017). Aunque no se llega a la paridad en ninguno de los países, el transcurso del tiempo ha sido un factor importante en la inclusión de mujeres en espacios de poder y en la toma de decisiones trascendentales para los casos de estudio, lo que además guarda relación con el incremento de demandas sociales que tuvieron lugar en la región como parte de la democratización (O'Donnell, Schmitter y Whitehead 1986).

Otro elemento que ha influido en que el número de mujeres al frente de ministerios se haya incrementado está relacionado con la relevancia que actualmente tiene su inclusión en la esfera política. Con este nuevo enfoque, se consigue favorecer las condiciones para la incorporación de mujeres en otras arenas políticas, a la vez que se visibilizan las demandas sobre dicha inclusión (Sainsbury 2004). Sin perjuicio de estos importantes avances, la reducción de asimetrías en cuanto a la presencia de hombres frente a la de mujeres sigue siendo una tarea en construcción.

Por ejemplo, de acuerdo con los datos recogidos en 39 países que incluyen las regiones de América Latina, el Caribe y la península ibérica, procesados por el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe en 2017, el promedio de representación descriptiva de mujeres en la región en gabinetes ministeriales fue, a finales de 2017, del 25,7 %; se encontraron importantes matices que vale resaltar. En Brasil dicha representación alcanzó apenas el 4,9 % (siendo el país con más bajo promedio de América Latina). En el caso de Chile y Uruguay, los porcentajes se encontraban cerca del 35 %.<sup>2</sup> Nicaragua, por su parte, es el país analizado con más alta presencia de mujeres en carteras de Estado, llegando casi a la paridad: 47,1 %. Otros casos de interés son Granada y Trinidad y Tobago que tuvieron aumentos de más de 10 puntos porcentuales con respecto al periodo anterior.

---

2 De acuerdo con el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la Cepal (2017), a diciembre de 2017, la presencia de mujeres en los gabinetes del Ejecutivo fue del 33,3 % en Ecuador y del 27,6 % en Colombia.

Sin No obstante estos datos, el análisis mostró que los promedios regionales de participación de las mujeres por tipo de cartera ministerial están concentrados en el área social y su participación es menor en el área económica.

Con relación a la importancia de abordar este tema, existen varias razones que nos conducen a esta investigación. En primer lugar, si bien durante la primera década del siglo XXI la presencia de mujeres en las legislaturas aumentó exponencialmente, lo propio no ocurrió en los gabinetes (Barnes, Ciocci y Loprete 2019; Martínez y Navia 2017). Esto debido a la inexistencia de mecanismos de coerción positiva, como las leyes de cuotas en esferas como el Ejecutivo (Htun y Power 2006; Jones 1997; Schwindt-Bayer 2006). De ahí que la presencia de mujeres en las carteras de Estado y en posiciones de liderazgo partidario haya sido, en el mejor de los casos, baja y en otros, casi nula (O'Brien 2015; Wylie y Dos Santos 2016).

Otro elemento a tomar en cuenta para reafirmar la relevancia del estudio de mujeres en gabinetes ministeriales es la capacidad de toma de decisiones de la que están embestidos quienes dirigen un gabinete (Basabe-Serrano 2020). Los ministerios resultan ser espacios a través de los cuales se altera la estabilidad política de un país, en tanto las directrices que se adoptan son generalmente relevantes política, social y económicamente. Si bien la cabeza de un ministerio depende del presidente de la República, puede adoptar acuerdos ministeriales que influyen sustancialmente el escenario político del Estado, contrario a los miembros de la legislatura o de las altas cortes, que pueda ejercer de manera colegiada. De ahí que una ministra pueda actuar en muchos casos como jugadora de voto, en los términos planteados por Tsebelis (2006).

Es importante considerar que la presencia de mujeres en los gabinetes es solo una parte de un fenómeno mucho más amplio y con diversas aristas. Los ministerios son espacios vitales para la toma de decisiones, cuya visibilidad se incrementa en países unitarios, como lo son nuestros casos de estudio. Sin embargo, a nivel subnacional, son muchas las plataformas en donde se adoptan decisiones políticas de trascendencia. En Ecuador, por ejemplo, las gobernaciones, que fungen como la representación del Ejecutivo a nivel provincial, son también un espacio de libre nombramiento, que puede ser observado como un Ejecutivo multinivel. No obstante, este estudio se concentra en el nivel central de nombramiento de mujeres como ministras.

En cuanto a los países estudiados, es importante destacar varios elementos que hacen de Ecuador y Colombia casos idóneos para una investigación como la propuesta. Lo primero que se debe resaltar son las altas variaciones que han sufrido las variables independientes a lo largo de los períodos analizados. En el caso de la tasa universitaria, el incremento de mujeres con matrícula de educación

superior está relacionado con nuevas sinergias presentes en el mercado laboral, las mismas que viabilizan demandas de mujeres con alta formación académica (Bernal-Olarte 2017; Wills 2007). En lo atinente a la presencia de mujeres en la legislatura, esta ha tenido un notable incremento en ambos países, principalmente a raíz de la puesta en vigencia de las leyes de cuotas que propendan por la paridad de género en los puestos de elección popular (Batlle 2017; Pachón y Aroca 2017).

Sobre el último punto, algunas cuestiones merecen ser revisadas. En Ecuador existe una ley de cuotas vigente desde febrero de 1997, adoptada a través de la Ley de Amparo Laboral de la Mujer. Dicha norma establece un porcentaje mínimo de 20 puntos sobre las listas partidarias. En el 2000, el Congreso Nacional reformó la precitada norma con la puesta en vigencia de la Ley de Elecciones, que aumentó al 30 % el porcentaje mínimo de presencia de mujeres. Finalmente, la incorporación más trascendente fue la disposición de aumentar gradualmente a partir de ese momento y un 5 % más en cada elección hasta alcanzar la paridad (Umpierrez de Reguero, Jara-Alba y Cassis 2016). En el caso de Colombia, a través de la Ley 581 del año 2000, se estableció como mínimo el 30 % de presencia de mujeres para cargos públicos de designación de alto nivel y otros cargos decisarios. Luego, por medio de la Ley Estatutaria 1475 de 2011, se dispuso una cuota mínima del 30 % para listas electorales de las circunscripciones en las que estuvieran en disputa cinco o más escaños (Bernal-Olarte 2011; Ortega y Camargo 2015).

Hay que considerar que, en el caso de Colombia, la ley obliga expresamente a incluir como mínimo un 30 % de mujeres en los niveles decisarios de las diferentes ramas y órganos del poder público, lo que incluye al Ejecutivo, bajo pena de suspensión e incluso destitución frente a su incumplimiento. Sin embargo, la ley se queda corta en la forma de aplicar esa norma, ya que, considerando la alta rotación que se da en los ministerios, no siempre será posible determinar si se está cumpliendo o no con la disposición legal. Por ejemplo, el promedio de presencia de mujeres en el segundo mandato de Álvaro Uribe Vélez (2006-2010) fue del 23,41 %, lo cual implicaría ya un incumplimiento. En la misma línea de ideas, en el primer mandato de Juan Manuel Santos (2010-2014) el promedio de mujeres al frente de ministerios fue del 30,01 %, lo cual indica un cumplimiento exacto del umbral mínimo impuesto por ley. Estos dos hechos muestran que es necesario indagar en otros elementos que afecten el fenómeno observado.

Si bien reconocemos la trascendencia de leyes como la aprobada en el año 2000 en Colombia, consideramos dos elementos. En primer lugar, la falta de precisión con respecto a la manera de cumplir el umbral del 30 % —ya que no se aclara si en el caso del Ejecutivo ese porcentaje se contabilizaría por el total del periodo o de forma anual— hace que, para quienes deben aplicar y cumplir la ley, sea más factible incumplirla o aplicarla parcialmente. En segundo término,

en este estudio sostenemos que, más allá de las normas legales, existen otros factores que interactúan con estas y que inciden de forma positiva o negativa en los actores políticos, en este caso el presidente, al momento de tomar decisiones.

De otro lado, la variable dependiente de esta investigación también ha tenido importantes variaciones a lo largo del tiempo. En los dos países estudiados se ha pasado de niveles mínimos de presencia de mujeres en el Ejecutivo al inicio de la década del ochenta a observar porcentajes que bordean el 40 % en el segundo mandato del expresidente Correa en Ecuador (2009-2013). En Colombia el escenario es bastante similar; el porcentaje de mujeres en ministerios en el periodo inicial del estudio es nulo y en el último periodo observado, correspondiente al expresidente Santos, llega aproximadamente al 34 % de mujeres al frente de carteras de Estado. Estos hallazgos primarios son importantes, tomando en cuenta que, pese a la existencia de leyes de cuotas, los puestos del Ejecutivo no se sujetan a estas disposiciones, y es por tanto un campo más propenso a la inequidad de género (Caminotti, Rotman y Varetto 2011).

Para desarrollar el fenómeno abordado, el artículo tiene la siguiente estructura. En el primer apartado, revisamos los principales hallazgos que ha realizado la literatura existente sobre el tema. A continuación, damos a conocer el marco teórico propuesto y exponemos las hipótesis que inciden sobre la presencia de mujeres en ministerios. Luego, definimos la metodología y además explicamos los datos utilizados, así como las fuentes de estos. En el cuarto apartado discutimos los principales hallazgos empíricos; esta sección está dividida en dos partes: de un lado incluimos un análisis de estadística descriptiva, con la finalidad de señalar cuál ha sido la evolución en el tiempo de la presencia de mujeres en los gabinetes de Ecuador y Colombia, para luego evaluar los resultados de la regresión aplicada. En la parte final de nuestro trabajo esbozamos algunas conclusiones, así como una futura agenda de investigación.

## **1. ¿Qué factores explican la presencia de mujeres en los gabinetes ministeriales?: el estado de la literatura especializada**

El Poder Ejecutivo es una rama con una importante concentración de poder en América Latina, dadas las capacidades institucionales que posee (Basabe-Serrano 2017). Sin embargo, los gabinetes ministeriales que componen el Gobierno han sido ocupados históricamente en su mayoría por varones (Jalalzai 2016). De ahí que exista cada vez más interés por parte de la literatura en explicar las variaciones en cuanto a las mujeres que acceden a puestos en la dirección de ministerios, así como en la variación entre países (Bauer y Tremblay 2011; Claveria 2014;

Krook y O'Brien 2012). Si bien las voces que reclaman por la paridad de género han tenido eco en la adopción de políticas de igualdad para los cargos de elección popular, dada la naturaleza de los ministerios, estos siguen siendo puestos de libre nombramiento y remoción.

Esta situación se observa no solo a nivel del Gobierno central sino en estructuras multinivel. Tal es el caso de la composición de los municipios, las gobernaciones y prefecturas (para el caso ecuatoriano), los cuales, por sus características y competencias, son considerados como ejecutivos provinciales, regionales o departamentales. En estas posiciones, la lógica del Ejecutivo central con respecto a la escasa inclusión de mujeres para la toma de decisiones políticas importantes se replica e, incluso, se ahonda. Lo anterior se explica por el hecho de que la menor visibilidad dificulta el escrutinio público y, por tanto, las demandas por el cumplimiento de la paridad (Batlle 2018; Martínez y Navia 2019).<sup>3</sup>

Los estudios que se han encargado de analizar la presencia de mujeres en los gabinetes ministeriales han identificado grupos de factores convencionalmente aceptados en torno a tres variables. Dentro del primer grupo, denominado de oferta, se ubican aquellas variables que consideran que el mejoramiento de las destrezas académicas, así como una mayor inserción en el mercado laboral, inciden positivamente a la hora de observar más mujeres en los gabinetes (Norris y Lovenduski 1995). Un segundo grupo de variables llamado de demanda toma en cuenta las motivaciones del Ejecutivo a la hora de designar a una mujer para dirigir un ministerio. Finalmente, cuestiones como el entorno internacional o la existencia de instrumentos jurídicos tendientes a disminuir las asimetrías de género conforman el tercer grupo de variables, llamadas de difusión. En lo que sigue de este acápite desarrollamos cada uno de estos grupos.<sup>4</sup>

En el grupo de oferta se pueden identificar fundamentalmente tres variables. Dos de ellas están íntimamente relacionadas, ya que forman parte del entorno económico de un país. Se trata de la población económicamente activa y la tasa universitaria. En ese sentido, la teoría sostiene que mientras estos dos factores se incrementan, existe un terreno favorable para que también lo hagan los nombramientos de mujeres en gabinetes (Bego 2014; Htun 2003). Dicho de

---

3 Para un desarrollo más amplio de la representación política de mujeres a nivel subnacional, revisar: Freidenberg *et al.* (2018); Caminotti y Freidenberg (2016); Ortega y Camargo (2012); Bernal-Olarte (2006).

4 Otro tipo de literatura atribuye la escasa representación política descriptiva de las mujeres a las raíces institucionales, así como a los desafíos democráticos y las crisis políticas que enfrentan los países de América Latina. Identifican que, desde las transiciones a la democracia, la presencia de mujeres en gabinetes se ha incrementado, pero las mujeres y los hombres tienden a estar representados en carteras de Estado bajo estereotipos de género (Taylor-Robinson y Gleitz 2018).

otro modo, los bajos niveles de mujeres en el mercado laboral o que cursan estudios universitarios tendrían una incidencia negativa cuando la cabeza del Ejecutivo conforma su gabinete (Iversen y Rosenbluth 2008).

No obstante, estos hallazgos no son del todo concluyentes. Algunas investigaciones sostienen que la mayor presencia de mujeres en el mercado laboral no incide de manera significativa en que haya mujeres en el Ejecutivo (Krook y O'Brien 2012). Yendo más allá, investigaciones como la de Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson (2005) encuentran que estas variables afectan negativamente el fenómeno estudiado. Las disonancias muy posiblemente tengan su fundamento en que estas variables han sido testeadas en mayor medida en países con sistemas parlamentarios. El argumento es que en estos existe la necesidad de coaliciones legislativas al momento de conformar los gabinetes ministeriales; de ahí que haya menos independencia del presidente al elegir sus autoridades (Norris 1987; Sainsbury 2004).

Dentro de este grupo de variables se encuentran también aquellas explicaciones que consideran que la presencia de mujeres en otras arenas políticas, como la legislatura o las cortes de justicia, coadyuvan en que haya más mujeres al frente de un ministerio (Davis 1997; Jalalzai 2014). El argumento es que, al observar mujeres en escenarios de poder, su presencia se naturaliza, lo que genera un impacto simbólico importante (Barnes y O'Brien 2018). No obstante lo dicho y tal como ocurre con las variables mencionadas anteriormente, existe una corriente de la literatura que no encuentra una relación positiva entre la participación de mujeres en política y un mayor número de ellas en los gabinetes (Fleischer y Seyfried 2015; Kobayashi 2004). Es más, para De Winter (1991), no se da esa relación y esta es inversamente proporcional.

Como variables de demanda están aquellas relacionadas con las razones que tiene el Ejecutivo al momento de conformar su gabinete. La primera está aparejada a la ideología del Ejecutivo. Estudios al respecto revelan que un posicionamiento de izquierda del presidente coadyuva en que haya más mujeres en el gabinete ministerial (Davis 1997; Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson 2005; Krook y O'Brien 2012; Norris 1987). Este argumento se relaciona con la escala valórica de tinte más liberal asociada de forma tradicional a la izquierda. No obstante, existen cuestionamientos a la interacción atribuida entre la ideología y la representación descriptiva de mujeres en el Ejecutivo; nuevos estudios revelan que tanto gobiernos de izquierda como de derecha han realizado en los últimos años nombramientos de mujeres para ocupar cargos ministeriales (Caul 2001; Htun 2003).

La bancada del Ejecutivo en la legislatura es otra de las variables que integran este grupo. La idea es que un presidente con un mayor número de asientos tendrá menos necesidad de negociar acuerdos, y por ende dependerá más de su propio partido, lo que disminuirá, por tanto, el costo de que haya mujeres en el

gabinete (Reynolds 1999). *Contrario sensu*, si el presidente depende más de las alianzas o coaliciones que pueda formar en la legislatura, y considerando que la mayor parte de los cuadros partidistas están dirigidos por hombres, estos buscarán acceder a la dirección de los ministerios y desplazarán los nombramientos de mujeres. Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson (2005) y Krook y O'Brien (2012) encuentran que esta variable tiene una significancia media al momento de explicar la presencia de mujeres en gabinetes.

Otras variables que pueden incluirse dentro de este grupo están relacionadas con la mayor competencia partidista dentro de la legislatura, y se sostiene que esta abre el camino para que más mujeres sean designadas como ministras (Studlar y Moncrief 1999). No obstante, nuevamente los estudios de Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson (2005) y Krook y O'Brien (2012) no encuentran significativa esta variable. Finalmente, otros hallazgos atribuyen importancia a los grupos de presión que buscaron el reconocimiento de derechos a favor de las mujeres, lo que llevaría al presidente a designar mujeres para conformar su gabinete (Franceschet 2006).

En cuanto a las variables de difusión, estas indican que sería la presión que el influjo internacional ejerce sobre el presidente el factor que favorece que haya más mujeres al mando de carteras de Estado. Más puntualmente, son los debates e instrumentos generados en los organismos internacionales los que contribuyen al momento de incrementar la representación descriptiva de mujeres en el Ejecutivo (Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson 2005; Rodríguez 2003). La mayor parte de las investigaciones en ese sentido consideran que los siguientes instrumentos internacionales han sido vitales en dicha relación: I Cumbre Europea, “Mujeres en el poder”, celebrada en Atenas el 3 de noviembre de 1992; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de 1979; la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing de 1995 y los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU de septiembre del año 2000.

La primera mujer en ocupar un cargo político de importancia ha sido otro de los factores que ha incidido y posibilitado que otras accedan a cargos de poder en los gabinetes (Jalalzai y Krook 2010). En la medida en que más mujeres accedan a puestos políticos importantes, el costo de nombrar mujeres para ocupar cargos de relevancia política disminuye, lo que está relacionado directamente con su presencia en arenas políticas como la legislatura o las altas cortes. El efecto de la legislación internacional opera significativamente, al punto que no contar con mujeres en los cuadros visibles de un gobierno repercute de forma negativa en la aprobación presidencial, pues envía una señal de estancamiento en temas de paridad de género.

Las variables de difusión están supeditadas a otros elementos para actuar dentro del engranaje político de un país. Si bien la ratificación por parte de un Estado de un instrumento jurídico tendiente a reducir las asimetrías de género o propender por la igualdad de oportunidades laborales es importante, se requiere de actores y compromisos políticos que reivindiquen esos derechos que de *iure ya* existen. De ahí que las variables de difusión, si bien actúan como buenos catalizadores a la hora de conseguir mayores niveles de representación descriptiva de mujeres en el Ejecutivo, actuarían de la mano con otros factores.

Tal como se puede observar, la literatura generada en torno al fenómeno estudiado es disonante y las conclusiones de estudios que pueden ser concluyentes en alguna región son relativizadas con nuevos hallazgos. Esto muy posiblemente obedezca a los tipos de sistemas de gobierno en donde se han llevado las investigaciones o a la metodología utilizada. En el siguiente apartado proponemos un marco teórico que incluye el testeo de variables de cada grupo, con la finalidad de determinar qué elementos políticos y de mercado abren el camino al posicionamiento de las mujeres en ministerios.

## **2. Identificando los factores que inciden en el incremento de mujeres en los gabinetes ministeriales: las hipótesis**

A partir de la revisión de la literatura realizada se puede sostener que, al momento de explicar la presencia de mujeres en el gabinete del Ejecutivo, son varias las razones que abonan contenido a la respuesta. Existen variables exógenas al círculo político del presidente, tales como factores económicos relacionados con las mujeres insertas en el mercado laboral. Además, convergen elementos aparejados a las razones que atiende el primer mandatario al conformar su gabinete. Finalmente, hay variables asociadas con la influencia que puede ejercer el entorno internacional en las decisiones del Ejecutivo.

En relación con el grupo de oferta, medimos dos variables. Consideramos en primer lugar que, a medida que aumentan las mujeres con estudios universitarios, se podrá observar más su presencia en los gabinetes del Ejecutivo. La razón de valorar esta variable es que la socialización de las ideas de igualdad de género posibilita que más mujeres tengan mayor acceso a campos de los que antes estaban excluidas, como por ejemplo el académico. Esto tiene influencia cuando el presidente conforma su gabinete, ya que siempre buscará que su gestión tenga una buena y mayor aceptación por parte de sectores excluidos. Medimos además la presencia de mujeres en otras arenas políticas, puntualmente en la legislatura. Al igual que en el caso anterior, razones de índole social y de reivindicación de derechos han coadyuvado en que los países incorporen en sus ordenamientos

jurídicos leyes de cuotas y otras tendientes a conseguir la paridad de género. Como consecuencia de ello, al contar con más mujeres en distintas esferas de poder, el costo de nombrar a una ministra disminuye considerablemente.

*H1: A medida que aumenta el porcentaje de mujeres que tienen acceso a educación universitaria, la probabilidad de observar más mujeres ministras se incrementa.*

*H2: A medida que se incrementa la representación descriptiva de mujeres en la legislatura, aumenta el porcentaje de mujeres en gabinetes ministeriales.*

En este grupo de variables no medimos población económicamente activa (PEA) ni su efecto sobre la presencia de mujeres en ministerios. Esto se debe a los altos porcentajes de empleo informal que existen en los dos países estudiados, lo que puede subestimar la presencia de este grupo dentro de la arena laboral. Otra razón de esta decisión metodológica obedece a que, en Colombia, la medición de PEA se hace anualmente, lo que implica imputar valores para cada trimestre, y esto puede alterar la medición.

Dentro de las variables denominadas de demanda, es decir, aquellas razones que el presidente valora más ampliamente para conformar su gabinete, proponemos medir la bancada que tiene al momento de empezar su gobierno. El argumento tras esta valoración es que, mientras más asientos de su partido tenga el mandatario en el órgano legislativo, tendrá menos necesidad de realizar coaliciones de cara a gobernar, y por ende gozará de mayor holgura al momento de nombrar a su gabinete (Amorim Neto 2006; Reynolds 1999). Con ello, la hipótesis que consideramos dentro de este grupo es la que a continuación exponemos:

*H3: A medida que el tamaño de la bancada legislativa del presidente es más grande, aumenta la representación descriptiva de mujeres en gabinetes.*

La ideología del presidente es otra variable que se encuentra dentro de este grupo, pero dejamos de lado su medición, fundamentalmente por dos razones. La primera y más importante es la escasa variación que tiene en Colombia, en donde durante todo el periodo estudiado no ha gobernado un presidente de izquierda (Observatorio de la Democracia de la Universidad de los Andes 2018). Otra razón de peso es que, si bien de forma tradicional se ha considerado que un presidente de izquierda es progresista y uno de derecha, conservador, el espectro valórico ha tenido cambios ostensibles, no siendo actualmente la posición ideológica un determinante para nombrar mujeres en cargos de importancia política.

En cuanto a la competencia partidista dentro de la legislatura, su medición es importante por la influencia que puede tener sobre el Ejecutivo y la conformación de su gabinete; la alta movilidad en las bancadas ecuatorianas (dejando de lado el segundo mandato de Rafael Correa [2013-2017]) hace que sea necesaria una observación de la legislatura. Un análisis cualitativo en ese caso resulta de suma utilidad, de cara a identificar factores endógenos que alteren

las sinergias de este órgano. Sin embargo, la alta movilidad en las bancadas ecuatorianas obligaría a un análisis de la legislatura, análisis que, a pesar de su importancia, está por fuera del alcance de este estudio. Estos motivos nos llevan a no medir esta variable política.

Finalmente, el entorno internacional es un factor relevante si de dar cuenta de las decisiones presidenciales se trata. Si bien el Ejecutivo goza de autonomía a la hora de conformar su gabinete, las convenciones y los tratados internacionales ratificados por los países tendientes a reducir las asimetrías de género influyen en las decisiones que toman los actores políticos. En tal sentido, los acuerdos que buscan la inclusión de mujeres en la esfera política son elementos que en alguna medida constriñen a los actores políticos al momento de elegir a sus más cercanos colaboradores. Por ello, dentro del grupo de variables de difusión proponemos testear la siguiente hipótesis:

*H4: A medida que transcurre más tiempo desde la ratificación de tratados internacionales relacionados con la reducción de las asimetrías de género, se incrementa el porcentaje de mujeres en gabinetes ministeriales.*

### **3. Representación descriptiva de mujeres en gabinetes: metodología y datos**

Para llevar a cabo el estudio que proponemos, tomamos los períodos presidenciales en Ecuador desde el mes de agosto de 1979 hasta mayo de 2017, contando con un N = 152. Para el caso colombiano, consideramos los períodos presidenciales que van desde agosto de 1978 hasta agosto de 2018, teniendo como resultado un N = 160. Por lo tanto, consolidamos una base de datos inédita con un total de 312 observaciones. Realizamos un estudio diacrónico durante 38 años en el caso de Ecuador y 40 años para Colombia. La variable dependiente es el porcentaje de mujeres elegidas para regentar gabinetes ministeriales. La información utilizada para esta medición fue obtenida de la base de datos inédita elaborada por Basabe-Serrano (2020), junto a los datos de Presidential Cabinets Project (Mejía y Botero 2019).

La variable dependiente del estudio es medida de forma trimestral, dada la alta movilidad de los ministros, al tratarse de cargos de libre nombramiento y remoción. Una medición de este tipo permite observar de forma mucho más precisa las fluctuaciones que se verifican en los gabinetes; existen variaciones que van desde 0 % hasta 46 % de presencia femenina para los dos países (ver anexo 1). Para este tipo de análisis, una medición realizada con una periodicidad anual podría provocar problemas de sobre o subestimación en los valores de la variable dependiente.

Con respecto a la medición de la hipótesis planteada que se relaciona con la tasa universitaria, consideramos el porcentaje de mujeres inscritas en programas de educación superior. La información estadística con que se trabajó fue obtenida del Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos (INEC), así como de García y Cortez (2012), para el caso ecuatoriano. En lo que atañe al caso colombiano, se acudió a las estadísticas de Cepalstat (2019). Por otra parte, para la medición de la hipótesis relativa a las mujeres en otras arenas políticas (legislatura), tomamos el porcentaje de mujeres legisladoras durante el periodo analizado. Los datos fueron obtenidos del archivo de la Asamblea Nacional del Ecuador y de la hemeroteca del Congreso de la República de Colombia.

Para la medición de la tercera variable atinente a la bancada del presidente tomamos el porcentaje de diputados que llegaron a la legislatura o Senado con el partido de gobierno. Estos datos fueron obtenidos del archivo de los correspondientes órganos legislativos de los países considerados en nuestro estudio. Para el caso de Ecuador, dada la baja institucionalidad partidista, no tuvimos en cuenta las coaliciones legislativas ni de gobierno que se realizaron luego de la conformación inicial de la legislatura.<sup>5</sup> Por una cuestión de coherencia dentro del análisis, se aplicó la misma lógica para el caso de Colombia. Cabe indicar que en este último caso se trata de un país bicameral, por lo que los datos analizados corresponden a las dos cámaras que componen el Congreso de la República de Colombia.

Finalmente, para la medición de la variable de difusión considerada, relativa al influjo que ejerce la ratificación de tratados internacionales, tomamos como instrumento paradigmático la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing, 1995. Trabajamos con una variable de tipo dicotómica que otorga el valor de 0 en todos los años en que el instrumento jurídico de inclusión de la mujer en la representación descriptiva política no había sido adoptado y el de 1 para los años en que dicho instrumento se generó. Esto nos permite capturar de forma aproximada el efecto del tratado en comparación con los periodos en que este no existía. Todas las variables explicativas son medidas de forma trimestral; el anexo 1 corresponde a una tabla descriptiva de las variables utilizadas.

Para la discusión de los resultados proponemos un examen en dos momentos metodológicos. En primer lugar, realizamos un análisis de la variable dependiente a través de la estadística descriptiva. Esto con la finalidad de mostrar cómo se comportan los datos a lo largo de los periodos observados: 1979-2017 para Ecuador y

---

5 La decisión metodológica adoptada está fundamentada en la clase de partidos políticos que han predominado en Ecuador desde el retorno a la democracia. Estos se caracterizan por su fragilidad en cuanto a procesos internos estables, así como a la carencia de reglas de juego perdurables en el tiempo (Freidenberg y Pachano 2016).

1978-2018 para Colombia. De este modo buscamos contar con un panorama global sobre la presencia de mujeres en carteras de Estado desde finales de la década de los setenta para los dos países, momento que coincide con el regreso al régimen democrático para el caso ecuatoriano. En el segundo momento metodológico aplicamos una regresión lineal múltiple de mínimos cuadrados ordinarios (MCO). En los modelos utilizamos un *time series cross sectional data* con una unidad de análisis del país por trimestre, a través de la cual buscamos dar razón del comportamiento que tiene el porcentaje de mujeres ministras frente a las hipótesis sometidas a testeo. Para efectuar la regresión lineal múltiple de mínimos cuadrados ordinarios se utiliza el *software Stata*.

#### **4. Los hallazgos: discusión de los resultados**

En primera instancia se realiza un análisis descriptivo del comportamiento de la variable dependiente iniciando con el caso ecuatoriano y los 38 años analizados. Una mirada de este tipo es importante para observar cómo ha variado el nombramiento de mujeres en gabinetes en el tiempo, y durante presidencias de varios partidos e ideologías. Al respecto se observa en el gráfico 1 el promedio de presencia femenina a la cabeza de carteras de Estado durante 14 períodos presidenciales. Para ello se tomó el porcentaje trimestral de mujeres en gabinetes y se obtuvo luego una media para el periodo de gobierno de cada uno de los presidentes. El primer dato que resalta es el efecto positivo que ha tenido el tiempo en el incremento de mujeres al frente de ministerios. Por ejemplo, luego de tener un 0 % de mujeres en el Ejecutivo durante 11 años, se verifica un ascenso paulatino hasta alcanzar importantes cifras de casi el 22 %, en la presidencia de Jamil Mahuad, o del 33 %, aproximadamente, en el primer periodo de Rafael Correa.

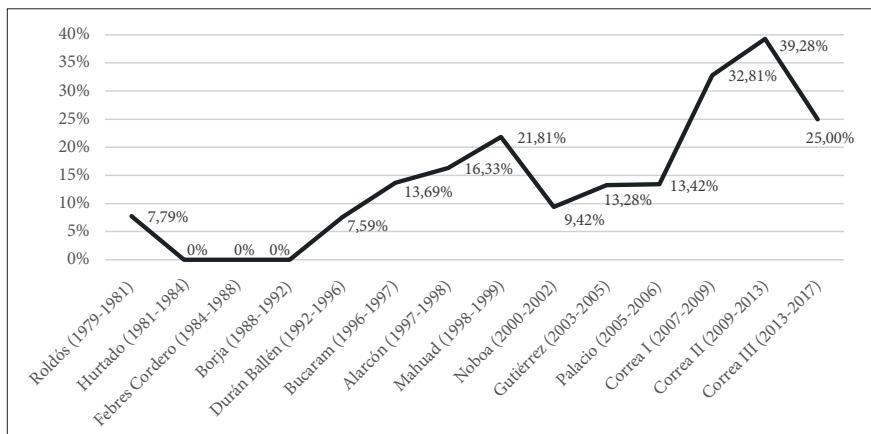
Otro dato importante del gráfico es la casi nula presencia de mujeres en el gabinete del Ejecutivo durante 17 años aproximadamente. En 5 períodos presidenciales hubo apenas 5 mujeres como máximas autoridades de un ministerio. A este hallazgo se suma otro igualmente relevante si de inclusión de las mujeres en las arenas de decisión política se trata. De las 5 mujeres que fueron parte del Ejecutivo durante el referido periodo de tiempo, 4 ocuparon la cartera de Estado de Bienestar Social y una la de Educación.<sup>6</sup> Este hecho no es menor si se considera que, de acuerdo con el estudio de Basabe-Serrano (2020), dichas carteras

---

<sup>6</sup> Las ministras referidas son: Margarita Cedeño e Inés Arrata, ambas nombradas ministras de Bienestar Social durante el gobierno de Jaime Roldós; Mariana Argudo y Monserrat Butina, igualmente ministras de Bienestar Social en la presidencia de Sixto Durán Ballén, y Rosalía Arteaga, ministra de Educación del mismo Durán Ballén.

de Estado son consideradas de importancia política media, dados los escasos recursos económicos asignados, así como la limitada exposición a los medios de comunicación. Estos hallazgos guardan coherencia con las ideas acerca de que la discriminación hacia las mujeres puede darse también por el tipo de ministerio asignado (Heath, Schwindt-Bayer y Taylor-Robinson 2005).

**Gráfico 1.** Promedio de representación descriptiva de mujeres en gabinetes ministeriales en Ecuador durante los períodos presidenciales de 1979 a 2017



Fuente: elaboración propia.

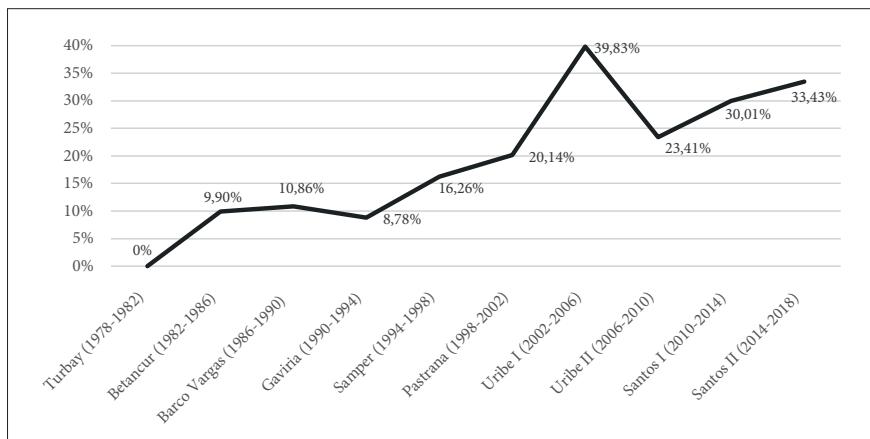
El caso de Colombia marca algunas diferencias con respecto al ecuatoriano. Si bien la década de los ochenta empezó con una nula representación descriptiva de mujeres en gabinetes ministeriales, ya en la presidencia de Belisario Betancur se verifica aproximadamente un 10 % de mujeres al frente de carteras de Estado. Sin embargo, cuando observamos el ministerio que dirigieron estas mujeres, nuevamente operaría la lógica de discriminación por el tipo de cartera, ya que las ocupadas fueron las de Educación y de Comunicación.<sup>7</sup>

A lo largo de los períodos analizados la media de presencia de mujeres ministras en Colombia fue del 19,26 %. Este dato no está muy alejado del promedio de mujeres ministras en Ecuador, que llega apenas al 13,6 %. Tal como se puede observar, en ninguno de los dos países dicha presencia se acerca a la paridad, lo que implica que, si bien a través del tiempo han existido importantes esfuerzos por

7 En la presidencia de Betancur fueron ministras de educación Doris Eder de Zambrano, quien fue sucedida por Liliam Suárez Melo, bajo el mismo mandato presidencial; y Noemí Sanín Posada fue nombrada como ministra de Comunicación, y ejerció el cargo durante 38 de los 48 meses presidenciales.

incorporar a las mujeres en la arena política, en el Ejecutivo resultan persistentes las exclusiones históricas de este grupo.

**Gráfico 2.** Promedio de representación descriptiva de mujeres en gabinetes ministeriales en Colombia, durante los períodos presidenciales de 1978-2018



Fuente: elaboración propia.

Otro elemento importante con respecto al caso colombiano tiene que ver con el impacto de la Ley 581 del 2000, que desarrolla los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución de 1991, relativos a la obligatoriedad de incluir el 30 % de mujeres en cargos decisarios importantes. Si bien la ley es bastante laxa en cuanto a las herramientas para su exigibilidad, sin dudas ha constituido un elemento vital a la hora de que las mujeres sean consideradas para puestos políticos con impacto real sobre la adopción de decisiones, y en general para los movimientos que luchan por la representación descriptiva y sustantiva de mujeres. Sin embargo, se debe resaltar que dicha norma ha sido incumplida, por ejemplo, por el expresidente Uribe en su periodo 2006-2010, al no llegar al menos al umbral mínimo requerido.

Otros hallazgos importantes dentro del estudio son presentados en la tabla 1. Lo primero a destacar son los datos asociados a los mandatos presidenciales en Ecuador. De los diez períodos analizados, cuatro no fueron completados debido a la salida anticipada de los presidentes, ya fuera por muerte, derrocamiento o juicio político. Llama la atención la inestabilidad política del caso ecuatoriano entre 1996 y 2005, durante el cual tres presidentes no lograron terminar sus mandatos. De otro lado, en Colombia, durante cuarenta años de vida democrática, todos los períodos presidenciales han sido completados por el Ejecutivo.

**Tabla 1.** Promedio de las variables independientes por periodo presidencial

Presidente	Periodo	Mandato presidencial	Porcentaje de mujeres legisladoras	Porcentaje de mujeres en tasa universitaria	Porcentaje de bancada del presidente
<b>Ecuador</b>					
Roldós	1979-1981	Interrumpido	0 %	32,49 %	42,02 %
Hurtado	1981-1984	Completo	1 %	35,10 %	11,59 %
Febres-Cordero	1984-1988	Completo	2,81 %	37,12 %	16,64 %
Borja	1988-1992	Completo	5,67 %	46,05 %	29,43 %
Durán-Ballén	1992-1996	Completo	5,19 %	47,95 %	9,09 %
Bucaram	1996-1997	Interrumpido	5,19 %	48,55 %	23,17 %
Alarcón	1997-1998	Completo	8,08 %	48,34 %	2,43 %
Mahuad	1998-2000	Interrumpido	13,33 %	49,24 %	28,83 %
Noboa	2000-2003	Completo	13,33 %	49,71 %	0 %
Gutiérrez	2003-2005	Interrumpido	18 %	48,19 %	6 %
Palacio	2005-2007	Completo	18 %	48,15 %	0 %
Correa I	2007-2009	Completo	33,19 %	48,26 %	0 %
Correa II	2009-2013	Completo	31,45 %	48,74 %	47,58 %
Correa III	2013-2017	Completo	38,73 %	49,02 %	72,99 %
<b>Colombia</b>					
Turbay	1978-1982	Completo	3,53 %	8,16 %	55,62 %
Betancur	1982-1986	Completo	2,87 %	10,42 %	41,85 %
Barco	1986-1990	Completo	3,83 %	12,83 %	46,32 %
Gaviria	1990-1994	Completo	7,10 %	15,40 %	59,10 %
Samper	1994-1998	Completo	8,67 %	18,89 %	54,33 %
Pastrana	1998-2002	Completo	14,44 %	24,12 %	16,34 %
Uribe I	2002-2006	Completo	17,16 %	28,37 %	0 %
Uribe II	2006-2010	Completo	13,43 %	36,05 %	0 %
Santos I	2010-2014	Completo	13,48 %	49,36 %	28,46 %
Santos II	2014-2018	Completo	19,77 %	61,94 %	21,64 %

Fuente: elaboración propia.

Una cuestión también importante es el incremento del porcentaje de mujeres en la legislatura, conforme transcurre el tiempo. Por ejemplo, en Ecuador se pasa de un 0 % de mujeres en el Congreso en el caso de Roldós, y de un escaso 3,53 % para el caso de Colombia en la presidencia de Turbay, a un 38,73 % de mujeres con presencia en la Asamblea de Ecuador y a un 19,77 % para Colombia, ambos porcentajes para los últimos periodos observados. Estos datos se condicen con la implementación de las leyes de cuotas en los dos países, tendientes a reducir las asimetrías de género ampliamente arraigadas en las esferas de decisión política.

La variable tasa universitaria en los dos países tiene relevantes incrementos a lo largo tiempo. No obstante, esta ostenta cambios vertiginosos para el caso colombiano, donde es de alrededor de 53 puntos porcentuales entre el periodo de Turbay y el segundo mandato de Santos. Por su parte, el caso ecuatoriano muestra una varianza menor en esta variable, ya que, al observar la distancia entre el primer y el último periodo examinados, tan solo consolida 16 puntos porcentuales. En tal sentido, se da cuenta de un mayor incremento de mujeres en tasa universitaria para Colombia frente a Ecuador.

La tercera variable independiente desagregada en este análisis es el porcentaje de bancada legislativa del presidente. En Ecuador hubo pocos periodos presidenciales en los que dicha bancada no fue fuerte. Fue la situación del expresidente Osvaldo Hurtado Larrea, quien gobernó el país desde 1981 a 1984 y contaba con una bancada de aproximadamente el 11 %. Se suman a este grupo Noboa y Palacio, quienes no tuvieron legisladores durante sus periodos. Estos casos se pueden explicar tomando en cuenta que ambos asumieron el poder luego del derrocamiento de los presidentes Mahuad y Gutiérrez, respectivamente, y en ese sentido fueron binomios sin un partido político fuerte detrás. Otro exmandatario en la misma condición fue Lucio Gutiérrez que tuvo un 6 % de legisladores en la conformación del Congreso. Finalmente, en su primer mandato, Rafael Correa tampoco contó con bancada, ya que se lanzó a la carrera por la Presidencia sin candidatos a la legislatura.

En el caso colombiano, todos los presidentes cuyos periodos fueron analizados contaron con una importante fuerza en la legislatura, a excepción de Álvaro Uribe, quien durante sus ocho años de mandato no tuvo legisladores de su partido (Asociación Primero Colombia). Lo curioso es que, precisamente durante uno de estos periodos, se observa el porcentaje más alto de presencia de mujeres en el Ejecutivo; fue en el primer periodo, del 2002 al 2006, cuando el nombramiento de mujeres en gabinetes llegó al 40 % aproximadamente.

En cuanto a los resultados del análisis de estadística inferencial, cabe puntualizar algunos hallazgos. En primer lugar, la variable de oferta relativa a la representación descriptiva de mujeres legisladoras resulta significativa y con el signo

adecuado en los dos países. Esto conlleva concluir que un aumento del porcentaje de mujeres en la legislatura incrementa la probabilidad de observar más mujeres al frente de un ministerio (Sotomayor y Huertas-Hernández 2017). Estos hallazgos concuerdan con estudios como el de Basabe-Serrano (2020), quien al analizar el caso ecuatoriano encuentra que dicha variable tiene un efecto positivo sobre la presencia femenina en la dirección de carteras de Estado. Externalidades positivas de leyes sobre paridad de género han abierto el camino para el posicionamiento de mujeres en el Ejecutivo.

La otra variable de oferta sometida a evaluación fue la presencia de mujeres con matrícula universitaria. En este caso, el modelo arroja datos muy particulares ya que en los dos países analizados de forma autónoma esta variable no resulta significativa y en Ecuador aparece el coeficiente con el signo contrario.<sup>8</sup> No obstante, la medición conjunta de ambos países arroja significancia estadística en esta variable. De ahí que el aumento en el porcentaje de mujeres en tasa universitaria aumente la probabilidad de observar más mujeres en el gabinete del presidente. Tal como en el caso anterior, los factores externos a la esfera política, y que hablan de una apropiada inserción de las mujeres en esferas de profesionalización, estarían relacionados de manera positiva con su acceso a cargos de poder en los gobiernos (Krook y Norris 2014).

**Tabla 2.** Representación descriptiva de mujeres en gabinetes de Ecuador y Colombia (1978-2018)

Variable dependiente: <i>porcentaje de mujeres en gabinetes ministeriales</i>			
	MCO con errores robustos		
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
<i>Variable de oferta</i>			
<i>Porcentaje de mujeres legisladoras</i>	0,683*** (0,074)	1,034*** (0,264)	0,792*** (0,062)
<i>Porcentaje de mujeres en tasa universitaria</i>	-0,133 (0,110)	0,113 (0,070)	0,158*** (0,036)
<i>Variable de demanda</i>			
<i>Porcentaje de bancada del presidente</i>	0,044 (0,032)	-0,140*** (0,041)	-0,049* (0,025)

<sup>8</sup> Esta distorsión de la teoría en los datos del caso ecuatoriano (modelo 1) puede obedecer a que hay períodos como los de Borja, Durán-Ballén y Noboa en los que existe una baja representación de mujeres en gabinetes, pero un alto porcentaje de mujeres en tasa universitaria (ver tabla 1).

Variable dependiente: <i>porcentaje de mujeres en gabinetes ministeriales</i>			
	MCO con errores robustos		
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
<i>Variable de difusión</i>	7,515*** (1,720)	2,135 (1,934)	4,841*** (1,175)
<i>Tiempo de mecanismos internacionales</i>			
<i>Control por país</i>	-	-	12,107*** (0,976)
<i>Colombia</i>			
<i>Constante</i>	4,600 (4,279)	8,813** (2,957)	-6,417*** (1,628)
<i>N</i>	152	160	312
<i>R</i> <sup>2</sup>	0,774	0,705	0,727
<i>País incluido</i>	Ecuador	Colombia	Ecuador y Colombia

Errores estándar entre paréntesis \*  $p < 0,05$ , \*\*  $p < 0,01$ , \*\*\*  $p < 0,001$

Fuente: elaboración propia.

Con respecto a la tercera variable perteneciente al grupo de demanda, esta resulta ser significativa, pero con el signo contrario al esperado para Colombia, mientras que para Ecuador no es significativa.<sup>9</sup> La lectura de este hallazgo lleva a considerar la complejidad de los elementos políticos de ambos países, siendo necesaria una valoración más sustantiva de factores como la conformación de las bancadas de la legislatura. Si bien en el segundo periodo del exmandatario Rafael Correa la bancada y la presencia de mujeres en el gabinete van de la mano, ya en su primer mandato hay un importante incremento de mujeres frente a ministerios en comparación con su predecesor, siendo su bancada en ese momento nula. Así, el impacto de esta variable para los casos estudiados es incipiente.

Finalmente, la variable de difusión valorada que se encuentra vinculada con el tiempo transcurrido desde la ratificación de tratados internacionales es consistente con la literatura, puesto que tiene el signo esperado tanto en Colombia como en Ecuador, pero es significativa solo para el segundo caso. Sin embargo, en la observación conjunta de los dos países, la variable cobra una importante significancia, lo cual implica que la existencia de tratados internacionales relacionados

9 La razón por la cual en Colombia dicha variable es estadísticamente significativa, pero con el signo contrario al referido por la teoría, obedece a que en los periodos presidenciales de Uribe hay altas tasas de mujeres a cargo de ministerios, pero dicho expresidente no contaba con asientos de su partido en la arena legislativa.

con paridad de género y reducción de discriminación de mujeres tiene efectos positivos en cuanto a la inclusión de mujeres en gabinetes. Este hallazgo además es coincidente con los gráficos 1 y 2 relativos al efecto positivo del paso del tiempo en el incremento de mujeres en los ministerios.

## Conclusiones y futura agenda de investigación

Este artículo propuso que el incremento de mujeres frente a gabinetes ministeriales en Ecuador y Colombia responde fundamentalmente a razones de oferta y demanda que influyen en el Ejecutivo al momento de conformar su gabinete de Estado. En ese orden de ideas, las razones que incidirían positivamente en el fenómeno analizado serían, en mayor medida, la presencia de mujeres en la legislatura, la educación universitaria, así como el influjo de los instrumentos internacionales relacionados con la reducción de las asimetrías de género. De otro lado, variables también tomadas en cuenta por la literatura, como el hecho de que el presidente cuente con una bancada favorable en la legislatura, no parecen tener injerencia en que haya más mujeres al frente de un gabinete. De hecho, esta variable tiene disonancias tanto en la significancia como en el signo en los países analizados. Esto nos lleva a sostener que existe una relación ambigua del efecto que puede tener la bancada del presidente frente a la designación de mujeres a cargo de gabinetes ministeriales. Una de las razones para estos resultados se puede atribuir a factores particulares de la política de Ecuador y Colombia, que interactúan con esta variable, como el hecho de que tanto Rafael Correa, para Ecuador, como Álvaro Uribe, para Colombia, hayan llegado al poder en sus primeros mandatos con ausencia de bancada.

Tanto el caso ecuatoriano como el colombiano presentan matices que vale la pena destacar. En Ecuador, variables de oferta como el aumento de mujeres en la legislatura resultan significativas, lo que implica que el denominado efecto difusor de las leyes de cuotas que operan sobre los cargos de elección popular desde 1997 en este país han surtido efecto. Otro elemento que resulta relevante dentro del estudio del caso ecuatoriano es que la variable de oferta relacionada con la tasa universitaria de mujeres arrojó un signo contrario al esperado. Esto *prima facie* permite sostener que, para el caso ecuatoriano, es necesario profundizar en variables de índole política por encima que de mercado. La complejidad del escenario político de Ecuador en los últimos años introduce nuevas sinergias que es necesario incorporar a un análisis como el aquí planteado.

Colombia también arroja datos interesantes en su estudio autónomo. Al igual que en el caso de Ecuador, la variable de mujeres en la legislatura resulta significativa y con el signo adecuado. En cuanto a la bancada del presidente, los hallazgos

se muestran con signo contrario al esperado, lo cual va de la mano con análisis anteriores (Norris 1987; Sainsbury 2004), en los que se concluye que la valoración de este tipo de variables no es tan relevante en países presidencialistas, donde las lógicas de coaliciones difieren de los parlamentarismos. Sobre la variable de difusión relacionada con el influjo positivo de los instrumentos internacionales, no existen variaciones en cuanto al signo, pero sí a la significancia frente al caso ecuatoriano. Esto implica afirmar que en Colombia ha pesado menos el entorno internacional en el Ejecutivo al momento de generar la conformación del gabinete ministerial.

Si bien el centro de esta investigación es identificar los factores que influyen positivamente en el nombramiento de mujeres en el Ejecutivo, existen otros elementos que se han identificado en el análisis y que resulta interesante resaltar. Uno de ellos es la alta inestabilidad política de Ecuador en la década de los noventa y que se extendió hasta el año 2006. *Contrario sensu*, en Colombia no se observan interrupciones de mandatos presidenciales durante los cuarenta años sometidos a estudio. Estos elementos políticos influyen en el comportamiento, no solo de otros elementos de la misma índole como las características del órgano legislativo, sino en escenarios de mercado, como los que en mayor medida se han testeado en esta investigación.

Como tareas pendientes de investigación, dadas las constantes disonancias en los resultados de los estudios de este tipo, es importante abonar a la investigación comparada de casos, lo que permitirá identificar patrones más rigurosos de comportamiento en las variables independientes. De la mano de ello, estudios que incorporen más casos, así como mediciones más finas en cuanto a la periodidad, figuran como temáticas de estudios a futuro en las que es vital trabajar. Finalmente, la ampliación de los períodos observados resulta interesante para avanzar en la investigación de los gabinetes ministeriales y en la representación descriptiva que tienen las mujeres en estos.

## Referencias

1. Amorim Neto, Octavio. 2006. “The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas”. *Comparative Political Studies* 39 (4): 415-440.
2. Barnes, Tiffany D., Tomás Ciocci y Débora Loprete. 2019. “Evaluación de la presencia de mujeres en gabinetes subnacionales de Argentina (1992-2016)”. *Revista de Ciencia Política* 39 (1): 1-23.
3. Barnes, Tiffany D. y Diana O’Brien. 2018. “Defending the Realm: The Appointment of Female Defense Ministers Worldwide”. *American Journal of Political Science* 62 (2): 355-368.
4. Basabe-Serrano, Santiago. 2017. “Las distintas caras del presidencialismo: debate conceptual y evidencia empírica en dieciocho países de América Latina”. *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 157: 3-22.

5. Basabe-Serrano, Santiago. 2020. "La subrepresentación de mujeres en gabinetes ministeriales: el caso ecuatoriano en perspectiva comparada, 1979-2015". *Latin American Research Review* 55 (1): 31-48.
6. Batlle, Margarita. 2017. "Mujeres en el Congreso colombiano: un análisis a partir de la primera implementación de la ley de cuota de género en las elecciones de 2014". *Colombia Internacional* 89: 17-49.
7. Batlle, Margarita. 2018. "Mujeres y elecciones en Colombia: una mirada a la competencia en el nivel subnacional (2002-2015)". En Freidenberg *et al.*, 2018, 193-222.
8. Bauer, Gretchen y Manon Tremblay. 2011. *Women in Executive Power: A Global Overview*. Nueva York: Routledge.
9. Bego, Ingrid. 2014. "Accessing Power in New Democracies: The Appointment of Female Ministers in Postcommunist Europe". *Political Research Quarterly* 67 (2): 347-360.
10. Bernal-Olarte, Angélica. 2006. "¿Qué es ganar y qué es perder en política? Los retos en la participación electoral". *Análisis Político* 19 (56): 72-92.
11. Bernal-Olarte, Angélica. 2011. "Elecciones parlamentarias de 2010: análisis de la inclusión de mujeres". *Colombia Internacional* 74: 89-118.
12. Bernal-Olarte, Angélica. 2017. *Las mujeres y el poder político: una investidura incompleta*. Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano.
13. Caminotti, Mariana, Santiago Rotman y Carlos Varetto. 2011. "Carreras políticas y oportunidades 'generizadas' en la provincia de Buenos Aires, Argentina (1983-2007)". *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político* 16 (2): 191-221.
14. Caminotti, Mariana y Flavia Freidenberg. 2016. "Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en los ámbitos subnacionales en Argentina y México". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 61 (228): 121-144.
15. Caul, Miki. 2001. "Political Parties and the Adoption of Candidate Gender Quotas: A Cross-National Analysis". *Journal of Politics* 63 (4): 1214-1229.
16. Cepalstat. 2019. Bases de datos y publicaciones estadísticas. Cepal, Santiago de Chile.
17. Claveria, Silvia. 2014. "Still a 'Male Business'? Explaining Women's Presence in Executive Office". *West European Politics* 37 (5): 1156-1176.
18. Davis, Rebecca Howard. 1997. *Women and Power in Parliamentary Democracies: Cabinet Appointments in Western Europe, 1968-1992*. Lincoln: University of Nebraska Press.
19. De Winter, Lieven. 1991. "Parliamentary and Party Pathways to the Cabinet". En *The Profession of Government Minister in Western Europe*, editado por Jean Blondel y Jean-Louis Thiébault, 44-69. Londres: Palgrave Macmillan.
20. Escobar-Lemmon, María y Michelle M. Taylor-Robinson. 2005. "Women Ministers in Latin American Government: When, Where, and Why". *American Journal of Political Science Quarterly* 49 (4): 829-844.
21. Fleischer, Julia y Markus Seyfried. 2015. "Drawing from the Bargaining Pool: Determinants of the Ministerial Selection in Germany". *Party Politics* 21 (4): 503-514.
22. Franceschet, Susan. 2006. "El triunfo de Bachelet y el ascenso político de las mujeres". *Nueva Sociedad. Democracia y Política en América Latina* 202: 13-22.
23. Freidenberg, Flavia y Simón Pachano. 2016. *El sistema político ecuatoriano*. Quito: Flacso.

24. Freidenberg, Flavia, Mariana Caminotti, Betilde Muñoz-Pogossian y Tomáš Došek, eds. 2018. *Mujeres en la política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. Ciudad de México: Instituto Electoral de la Ciudad de México; Universidad Nacional Autónoma de México.
25. García, Juan Carlos y Patricia Cortez. 2012. “Análisis de la participación laboral de la mujer en el mercado ecuatoriano”. *Analytica* 4 (1): 23-49.
26. Heath, Roseanna Michalle, Leslie A. Schwindt-Bayer y Michelle M. Taylor-Robinson. 2005. “Women of the Sidelines: Women’s Representation on Committees in Latin American Legislatures”. *American Journal of Political Science* 49 (2): 420-436.
27. Htun, Mala. 2003. “Women and Democracy”. En *Constructing Democratic Governance in Latin America*, editado por Jorge I. Domínguez y Michael Schifter, 118-136. Baltimore: John Hopkins University Press.
28. Htun, Mala y Timothy J. Power. 2006. “Gender, Parties, and Support for Equal Rights in the Brazilian Congress”. *Latin American Politics and Society* 48 (4): 83-104.
29. Iversen, Torben y Frances Rosenbluth. 2008. “Work and Power: The Connection between Female Labor Force Participation and Female Political Representation”. *Annual Review of Political Science* 11: 479-495.
30. Jalalzai, Farida. 2014. “Gender, Presidencies, and Prime Ministerships in Europe: Are Women Gaining Ground?”. *International Political Science Review* 35 (5): 577-594.
31. Jalalzai, Farida. 2016. *Women Presidents of Latin America: Beyond Family Ties?* Nueva York: Routledge Press.
32. Jalalzai, Farida y Mona Lena Krook. 2010. “Beyond Hillary and Benazir: Women’s Political Leadership Worldwide”. *International Political Science Review* 31 (1): 5-21.
33. Jones, Mark P. 1997. “Legislator Gender and Legislator Policy Priorities in the Argentine Chamber of Deputies and the United States House of Representatives”. *Policy Studies Journal* 25 (4): 613-629.
34. Kobayashi, Yoshie. 2004. “Has the Closed Door Opened for Women? The Appointment of Women Ministers in Japan”. *PS: Political Science & Politics* 37 (1): 63-64.
35. Krook, Mona Lena y Diana Z. O’Brien. 2012. “All the President’s Men? The Appointment of Female Cabinet Ministers Worldwide”. *The Journal of Politics* 74 (3): 840-855.
36. Krook, Mona Lena y Pippa Norris. 2014. “Beyond Quotas: Strategies to Promote Gender Equality in Elected Office”. *Political Studies* 62 (1): 2-20.
37. Martínez, Arlette y Patricio Navia. 2017. “Determinantes de la nominación y éxito de las candidatas a alcaldesa en elecciones municipales en Chile, 2004-2012”. *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político* 11 (1): 35-67.
38. Martínez, Arlette y Patricio Navia. 2019. “Círculos virtuosos en la representación política local de mujeres en Chile, 1992-2016”. *Revista Interdisciplinaria de Estudios de Género de El Colegio de México* 5. <https://doi.org/10.24201/eg.v5i0.333>
39. Mejía Guinand, Luis Bernardo y Felipe Botero. 2019. “PresCab\_BASIC\_Colombia (2019) - Presidential Cabinets Project”. Harvard Dataverse, V2, UNF:6:Obsc4MnxN5cuzVjZKYx+A==[fileUNF]. <https://doi.org/10.7910/DVN/QPC6IV>
40. Norris, Pippa. 1987. *Politics and Sexual Equality: The Comparative Position of Women in Western Democracies*. Boulder: Lynne Rienner.
41. Norris, Pippa y Joni Lovenduski. 1995. *Political Recruitment: Gender, Race and Class in the British Parliament*. Nueva York: Cambridge University Press.
42. O’Brien, Diana. 2015. “Rising to the Top: Gender, Political Performance, and Party Leadership in Advanced Articles Industrial Democracies”. *American Journal of Political Science* 59 (4): 1022-1039.

43. Observatorio de la Democracia de la Universidad de los Andes. 2018. “Análisis: ¿giro a la izquierda en 2022?”. Consultado el 25 de junio de 2020. <https://uniandes.edu.co/es/noticias/desarrollo-regional/giro-a-la-izquierda-politica-en-2022>
44. O'Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Southern Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
45. Ortega, Bibiana y Gabriel Camargo. 2012. “La nueva ley de cuotas en Colombia. El caso de las asambleas departamentales, 2007-2011”. En *Política y territorio. Análisis de las elecciones subnacionales en Colombia, 2011*, compilado por Laura Wills Otero y Margarita Batlle, 197-220. Bogotá: PNUD; IDEA Internacional; NIMD.
46. Ortega, Bibiana y Gabriel Camargo. 2015. “Ley de cuotas en Colombia: elecciones al Congreso de la República 2014-2018”. En *Elecciones en Colombia, 2014. ¿Representaciones fragmentadas?*, editado por Fredy Barrero y Margarita Batlle, 87-113. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
47. Pachón, Mónica y María Paula Aroca. 2017. “Effects of Institutional Reforms on Women’s Representation in Colombia, 1960-2014.” *Latin American Politics and Society* 59 (2): 103-121.
48. Reynolds, Andrew. 1999. “Women in the Legislatures and Executives on the World: Knocking at the Highest Glass Ceiling”. *World Politics* 51 (4): 547-572.
49. Rodríguez, Victoria E. 2003. *Women in Contemporary Mexican Politics*. Austin: University of Texas Press.
50. Sainsbury, Diane. 2004. “Women’s Political Representation in Sweden: Discursive Politics and Institutional Presence”. *Scandinavian Political Studies* 27 (1): 65-87.
51. Schwindt-Bayer, Leslie A. 2006. “Still Supermadres? Gender and the Policy Priorities of Latin American Legislators”. *American Journal of Political Science* 50 (3): 570-585.
52. Sotomayor Valarezo, Patricia y Sergio Huertas-Hernández. 2017. “Mujeres en gabinetes ministeriales. Un estudio de Ecuador desde el retorno a la democracia (1979-2015)”. *Política. Revista de Ciencia Política* 55 (2): 7-32.
53. Studlar, Donley T. y Gary F. Moncrief. 1999. “Women’s Works? The Distribution and Prestige of Portfolios in the Canadian Provinces”. *Governance* 12 (4): 379-395.
54. Taylor-Robinson, Michelle M. y Meredith Gleitz. 2018. “Women in Presidential Cabinets: Getting into the Elite Club?” En *Gender and Representation in Latin America*, editado por Leslie A. Schwindt-Bayer, 39-55. Nueva York: Oxford University Press.
55. Tsebelis, George. 2006. *Jugadores con voto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
56. Umpierrez de Reguero, Sebastián, Carol Jara-Alba y Adriana Cassis Jurado. 2016. “Ecuador, mujeres y representación legislativa (1979-2015)”. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública* 14 (24): 13-40.
57. Valdés, Teresa y Enrique Gomariz. 1992. *Mujeres latinoamericanas en cifras: Ecuador*. Santiago de Chile: Flacso; Instituto de la Mujer; Ministerio de Asuntos Sociales de España.
58. Wills, María Emma. 2007. *Inclusión sin representación: la irrupción política de las mujeres en Colombia (1970-2000)*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
59. Wylie, Kristin y Pedro dos Santos. 2016. “A Law on Paper Only: Electoral Rules, Parties, and the Persistent Underrepresentation of Women in Brazilian Legislatures”. *Politics & Gender* 12 (3): 415-442.

## ANEXO

**Tabla 1.** Variables utilizadas en la regresión

Variable	Observaciones	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Porcentaje de mujeres en gabinetes	312	16,79486	13,60437	0	46,87
Porcentaje de mujeres legisladoras	312	12,58542	10,41786	0	38,73
Porcentaje de mujeres en tasa universitaria	312	35,62099	15,8674	7,09	64,5
Porcentaje de bancada del presidente	312	27,91208	22,67854	0	72,99
Tiempo de mecanismos internacionales	312	0,5769231	0,4948411	0	1
Colombia	312	0,5128205	0,5006386	0	1

Fuente: elaboración propia.

— · —

**Patricia Sotomayor Valarezo** es abogada de la Universidad Católica Santiago de Guayaquil (Ecuador). Tiene una Especialidad en Derecho Constitucional de la Universidad de Especialidades Espíritu Santo (Ecuador) y una en Derecho Procesal de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es maestra en Política Comparada de Flacso, Ecuador. Actualmente es estudiante del Doctorado en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Hace parte del Grupo de Estudios del Ejecutivo de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (GEE-Alacip). Entre sus líneas de investigación se encuentran las instituciones políticas, los estudios judiciales y la representación política de mujeres. Ha publicado en la *Revista Opera* y en la *Revista Política* (Chile). Ha colaborado además en capítulos de libro editados por Flacso. ☐ masotomayor@uc.cl

**Sergio Huertas-Hernández** es politólogo de la Universidad del Tolima, magíster en Política Comparada de Flacso, Ecuador. Actualmente es estudiante del Doctorado en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Hace parte del Grupo de Estudios del Ejecutivo y del Legislativo de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (GEE/GEL-Alacip). Entre sus líneas de investigación se encuentran los estudios legislativos, estudios del Ejecutivo y las instituciones políticas. Ha publicado en *The Journal of Legislative Studies*, la *Revista Política* (Chile), la *Revista Española de Ciencia Política*, entre otras. ☐ sahuertas@uc.cl