

**Condiciones para la inclusión de la cuestión de género en las agendas institucionales.
Una revisión de la literatura a partir de los procesos de reforma previsional en Chile
(2006-2008) y Argentina (2004-2008).¹**

Autora: Lic. Nancy Madera (nanmadera@gmail.com)

Universidad Nacional de San Martín (Argentina) – CONICET

RESUMEN:

En la primera década del siglo XXI, Argentina y Chile se embarcaron en una nueva ola de reformas a sus sistemas de pensiones. Durante este proceso, Chile incorporó la problemática de género en la agenda previsional y formuló una serie de políticas sensibles a esta cuestión, mientras que, en Argentina, los cambios adoptados resultaron en mecanismos *ad hoc* de equidad entre varones y mujeres, que no explicitaron una dimensión de género en su diagnóstico, diseño u objetivos. El artículo Este trabajo se propone describir la problemática de género en el sistema previsional, identificando las políticas sensibles a la cuestión incorporadas en los procesos de reforma en Argentina y Chile. A continuación, se indaga sobre los factores que la literatura propone como condicionantes de la incorporación de la misma en las agendas institucionales, evaluando su pertinencia para explicar las trayectorias de los procesos de reforma previsional en ambos países. A partir de esta revisión, se elabora un marco teórico que destaca la relevancia de dos factores para dar cuenta de las variaciones entre ambos procesos de reforma: las capacidades de los estados para coordinar una red de asuntos que visualice las desigualdades de género como problema público y formule propuestas de resolución para la misma, y los rasgos del proceso político que enmarcan los respectivos procesos de cambio. Finalmente, y a modo de conclusión, se pone a prueba la capacidad explicativa de estos factores a la luz de las diferencias en los procesos de reforma analizados.

PALABRAS CLAVE: GÉNERO - PREVISIÓN SOCIAL – PROCESOS DE REFORMAS

¹ Trabajo presentado en el Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “La Ciencia Política desde el Sur”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 14-16 de noviembre de 2012

I. Introducción

La primera ola de reformas a los sistemas previsionales en América Latina y la institucionalización del enfoque de género en los Estados de la región fueron dos procesos contemporáneos. Entre la experiencia chilena de 1981 y fines de la década del '90, nueve países latinoamericanos, entre ellos Argentina, habían transformado sus sistemas de pensiones, privatizando total o parcialmente algunas de las funciones previamente desempeñadas por el Estado (Mesa-Lago, 1999, 2009)ⁱ. Durante el mismo período, catorce países, incluidos Chile y Argentina, cristalizaron burocráticamente la cuestión de género en sus Estados, a través de la institucionalización de las denominadas *maquinarias de género*. Estas agencias se transformaron en las encargadas de promover la igualdad de oportunidades y la equidad entre mujeres y varones a través de la inclusión de estos objetivos en la formulación de políticas públicas (Fernós, 2010; Guzmán, 2001, 2003; Álvarez San Martín, 2007; Tozzini, 2007).

Pese a esta simultaneidad en el tiempo, no hubo entre ambas agendas puntos de contacto significativos hasta la primera década del siglo XXI. La primera ola de cambios en el paradigma de la seguridad social no incluyó a la cuestión de género como una problemática relevante al momento de analizar las características e impactos de los regímenes a transformar (Birgin y Pautassi, 2001; Pautassi, 2002). Tampoco las maquinarias, o los movimientos *promotores* de mujeres y/o feministas, se propusieron visibilizar las desigualdades entre varones y mujeres enraizadas en los esquemas de previsión (tanto de reparto como de capitalización) y presionar por la entrada de tales inequidades como 'problemas' en las agendas reformistas (Montaño, 2004). Este desencuentro mantuvo intacta, durante el primer proceso de reformas, la invisibilización institucional de los sistemas de pensiones como una política *generizada*, con contenidos, objetivos y metodologías imbuidos, implícita o explícitamente, en valoraciones y creencias sobre los atributos y comportamientos afines a lo masculino y a lo femenino (Acker 1990, citado en Rodríguez Gustá, 2008a:110).

Entre el 2004 y el 2008, Argentina y Chile se embarcaron en una segunda ola de reformas a sus sistemas previsionales (Mesa-Lago, 2008, 2009a, 2009b; Rofman, Fajnzylber y Herrera, 2010; Bertranou, Calvo y Bertranou, 2009; Cardozo, 2009). En Chile el proceso de

reforma previsional se inició en el 2006, bajo el gobierno de Michelle Bachelet, y planteó de forma explícita el objetivo de incorporar una mirada de género al sistema previsional (Arenas de Mesa, 2010; Rofman, Fajnzylber y Herrera, 2010; Mesa-Lago, 2009; CEPAL, 2012). A pesar de esta asociación, los alcances finales de la reforma en términos de equidad fueron limitados. En Argentina, la agenda reformista se mantuvo desconectada de la cuestión de género como problemática específica (Mesa-Lago, 2009b; Rofman, Fajnzylber y Herrera, 2010), lo cual restringió las problemáticas que conformaron el diagnóstico de la reforma -entre ellas las inequidades de género- y las alternativas de política formuladas, las cuales fueron heredadas del repertorio tradicional del área previsional.

Si consideramos que *“los modelos de reparto se prestan con mayor facilidad a la incorporación de mecanismo solidarios progresivos y de género”* (CEPAL 2006:142), las orientaciones divergentes en ambos casos ejemplifican, desde la perspectiva de género, desempeños inesperados en relación a las trayectorias previas de cada país. En Argentina, la direccionalidad de la reforma previsional, orientada hacia la inclusión y el fortalecimiento de mecanismos solidarios progresivos en el sistema, que culmina con el retorno a un régimen único de reparto, no resultó en la incorporación de una mirada explícita de género al diseño del esquema de pensiones. En tanto en Chile, en el contexto de un Estado con significativos avances en relación al desarrollo de políticas de transversalización de la igualdad de género (Rodríguez Gustá, 2008c; Álvarez San Martín, 2007), la reforma previsional alcanzó a incluir la cuestión al debate pero sus resultados se limitaron a la adopción de mecanismos compensatorios y de inclusión problemática para las mujeres.

En función de estas diversas y contradictorias trayectorias nos preguntamos: *¿Qué factores condicionaron la entrada de la cuestión de género en la agenda previsional chilena y explican su ausencia en la reforma argentina? ¿Por qué a pesar de la visibilización del problema los resultados del proceso en Chile se limitaron a instrumentos compensatorios y de inclusión problemática de las mujeres? ¿Qué dinámicas explican que la reforma previsional en Argentina, a pesar de su orientación hacia la ampliación de cobertura y una mayor equidad del sistema, no problematizara las desigualdades de género como cuestión específica dentro del sistema previsional?*

Estos interrogantes no han sido abordados aún desde la literatura específica sobre género y previsión social. El distanciamiento empírico que existió entre ambas cuestiones durante la década de reformas de mercado tuvo su correlato en el terreno académico (Montaño, 2004). Esta perspectiva de análisis se incorporó al debate sobre los sistemas previsionales durante las reformas de mercado de forma tardía, y lo hizo principalmente a través del análisis de los efectos e impactos de género de los sistemas de pensiones privatizados en las condiciones de vida de las mujeres, tanto en su situación objetiva como en su status ciudadano (Arenas de Mesa y Montecinos, 1999; Pautassi, 1999, 2002; Birgin y Pautassi, 2001; Bertranou, 2001; Giménez, 2000, 2003; Marco, 2002; Demarco, 2002; Bertranou y Arenas de Mesa, 2003; Rofman y Grushka, 2003; Arenas de Mesa y Gana Cornejo, 2003; Mauro y Yáñez, 2005).

Debido a la preeminencia entre los trabajos que analizan los cambios generados durante la segunda ola de reformas -incorporando la dimensión de género- de estudios que focalizan en los efectos e impactos de género de los sistemas de pensiones (Yáñez, 2010; Podestá Erice, 2007; Mesa Lago, 2009, Podestá Erice, 2007; Yáñez, 2010; Mesa-Lago, 2009b; Rofman, Fajnzylber y Herrera, 2010), es notable la ausencia en la literatura especializada de investigaciones que problematicen aspectos relacionados con las fases previas de elaboración de la política, como la construcción de los problemas, su entrada en agenda y las dinámicas de formulación y selección de alternativas de solución.

Con la excepción del análisis de Montañón (2004) sobre el distanciamiento entre la agenda de los movimientos de mujeres y la agenda de previsión social durante el período de reformas de mercado, no existen investigaciones en este campo que exploren sistemáticamente los mecanismos a través de los cuales las problemáticas y necesidades asociadas con las inequidades entre los géneros entran en las agendas del área previsional y se visibilizan en los diagnósticos disparadores de los procesos de reforma, y cómo este proceso impacta a su vez en las propuestas de cambios en el sistema y el tipo de políticas adoptadas.

Este trabajo se propone describir la problemática de género en el sistema previsional, identificando las políticas sensibles a la cuestión incorporadas en los procesos de reforma en Argentina y Chile. A continuación, se indaga sobre los factores que la literatura propone

como condicionantes de la incorporación de la misma en las agendas institucionales, evaluando su pertinencia para explicar las trayectorias de los procesos de reforma previsional en ambos países. A partir de esta revisión, se elabora un marco teórico que destaca la relevancia de dos factores para dar cuenta de las variaciones entre ambos procesos de reforma: (1) las capacidades de los estados para coordinar una red de asuntos que visualice las desigualdades de género como problema público y formule propuestas de resolución para la misma, y (2) los rasgos del proceso político que enmarcan los respectivos procesos de cambio. Finalmente, y a modo de conclusión, se pone a prueba la capacidad explicativa de estos factores a la luz de las diferencias en los procesos de reforma analizados.

II. La cuestión de género en los sistemas de previsión social

“Las relaciones y desigualdades de género son determinantes del funcionamiento de un sistema previsional” (Marco 2002:5). El género es un sistema institucionalizado de prácticas sociales que constituye a los sujetos en dos categorías diferenciadas, hombres y mujeres, y que, a partir de dicha diferencia, organiza un sistema de desigualdad (Ridgeway y Correll, 2004:510). Es un principio organizador en la construcción de relaciones sociales, similar a otros como raza, clase, etnia y edad, y constituye una categoría analítica imprescindible para comprender la inequidad en campos previamente considerados ‘neutrales’ como la política social y los sistemas de pensiones (Birgin y Pautassi, 2001:11).

Los esquemas de pensiones pueden analizarse como un sistema de diferencia e inequidad de género, en tanto producen y reproducen vínculos desiguales entre varones y mujeres, institucionalizando criterios sesgados de elegibilidad, accesibilidad y cálculo de beneficios en la provisión de las prestaciones (Marco, 2002; Birgin y Pautassi, 2001; Pautassi, 2002). En la determinación de tales diferencias e inequidades se combinan factores endógenos y exógenos.

Endógenamente, el diseño de los esquemas -reparto universal o de capitalización individual en los casos analizados- determina impactos de género diferenciales (Marco, 2002). En el caso de la capitalización individual, la utilización de tablas notariales diferenciadas y el retiro anticipado de las mujeres en relación a los hombres, perjudican a las mujeres en tanto éstas tienen menos años de contribución para capitalizar, y lo capitalizado disminuye en

función de su mayor esperanza de vida. En los sistemas de reparto, las brechas de género generadas endógenamente derivan principalmente de los criterios de elegibilidad y acceso. Son datos fundamentales el tipo de trabajo reconocido como generador de derechos (reconocimiento o no de trabajos de cuidado), el mecanismo de cálculo de beneficios y el número de años de participación laboral exigida (si tienen o no en cuenta la esperanza de vida diferenciada entre los sexos) (Birgin y Pautassi, 2001).

Exógenamente, las interpretaciones, valoraciones y expectativas generizadas se trasladan a los sistemas de previsión desde otros sistemas de interacción social, como lo son el mercado de trabajo y la familia (Giménez, 2003). En este sentido, incorporar a la seguridad social una dimensión de género requiere incluir en el análisis los problemas provenientes de una división sexual desigual del trabajo en el mercado laboral y en el ámbito doméstico (Martínez Franzoni, 2010). En este sentido, impacta en el sistema previsional el hecho de que las mujeres tienen menores ingresos y perspectivas profesionales que los hombres, y asumen mayores responsabilidades en las tareas domésticas y de cuidado de niños y adultos mayores (Rodríguez Gustá 2008:112). Esta situación implica trayectorias laborales más discontinuas, precarias e intermitentes, una incorporación tradicional en el mercado de trabajo informal, y una mayor participación en la tasa de desempleo (Birgin y Pautassi, 2001; Marco, 2002; Podestá Erice, 2007; Yañez, 2010; Giacometti y Pautassi, 2011; CEPAL, 2012).

El grado de inserción laboral y sus características se transforman así en condicionantes importantes de la participación de las mujeres en el sistema de seguridad social en general, y el de pensiones en particular. Un impacto que se refleja, en primer lugar, en una menor proporción de mujeres afiliadas al sistema de pensiones y una menor densidad de las cotizaciones de aquellas afiliadas, en comparación con los hombres, que tienen una mayor cantidad de afiliado, quienes reúnen una mayor densidad de cotizaciones y acceden a prestaciones mayores (Podestá Erice, 2007:12).

El intento de cambiar estas relaciones desiguales implica formular políticas que afecten la distribución de oportunidades, recursos y derechos generados en los sistemas de pensiones, pero también en el mercado de trabajo y la familia (Giménez, 2003). En este sentido, los beneficios por maternidad se consideran una compensación por la trayectoria laboral

perdida, mientras que las medidas que elevan las pensiones mínimas compensan los menores ingresos laborales de las mujeres (CEPAL, 2012:102). Asimismo la introducción de mecanismos no contributivos puede considerarse un reconocimiento social al trabajo de cuidado no remunerado de las mujeres (CEPAL, 2012:103). Es necesario, sin embargo, tener en cuenta que la forma que asume el pilar no contributivo (asistencial/focalizado/universal), así como la previsibilidad en los mecanismos de acceso al mismo y su financiamiento en el largo plazo, son aspectos centrales de un análisis con perspectiva de género, ya que “no se trata de incluir a los excluidos en un conjunto de instituciones, sino de incluirlos en una calidad tal que ello redunde en equidad” (Marco, 2002:5).

II. I. Las reformas previsionales y la cuestión de género en Chile y Argentina.

En la primera década del siglo XXI, Argentina y Chile iniciaron una nueva ola de reformas a sus sistemas de pensiones, que dieron cuenta de esta situación de distintas maneras. En el caso de Chile, la problemática de género ya estaba visibilizada en el área previsional al comienzo del proceso de reforma y la agenda de cambios incluyó la búsqueda de una mayor equidad entre varones y mujeres, que resultó en la formulación de un conjunto de medidas sensibles a la cuestión. En Argentina, se implementaron cambios estructurales en el sistema, que recuperaron y formularon mecanismos de solidaridad general que impactaron positivamente en la situación de las mujeres, pero ello sucedió sin que se adoptara una perspectiva de género explícita en el diagnóstico, objetivos o diseño del esquema reformado (Mesa-Lago, 2009b:608).

Entre las políticas sensibles a la desigualdad entre hombres y mujeres que se formularon durante el proceso de reformas previsionales en Chile, se encuentran, en primer lugar, la introducción de una pensión universal independiente de aportes (Nuevo Pilar Solidario) y de un aporte solidario (APS), que recompone aquellas pensiones capitalizadas que no alcancen un determinado umbral (Rofman, Fajnzylbert y Herrera, 2010:98). Ambos beneficios son financiados por el Estado a través de impuestos generales. Se introdujo también un bono por maternidad, financiado por el Estado, que equivale al aporte de un salario mínimo de tiempo completo por cada hijo/a durante 18 meses, aumentado por una tasa de retorno anual desde el día del nacimiento hasta que la mujer alcance 65 años.

Otras medidas fueron la introducción de la compensación económica previsional en caso de divorcio o anulación de matrimonio y la licitación por separado de los contratos de Seguro de Invalidez y Supervivencia (SIS) entre hombres y mujeres, transfiriendo la diferencia a las cuentas individuales del grupo de menor costo (en este caso las mujeres, que por sufrir menos accidentes en el trabajo tienen primas inferiores a las de los varones). Un rasgo importante en relación a la equidad entre los géneros fue la inclusión como beneficiario de pensión de supervivencia (o viudez) de la mujer, a su cónyuge y/o al padre de hijos de filiación no matrimonial económicamente dependiente (Quiroga y Ensignia, 2007; Podestá Erice, 2007; Yáñez, 2010; Arenas de Mesa, 2010; Rofman, Fajnzylber y Herrera, 2010; Mesa-Lago, 2008, 2009b; CEPAL, 2012).

El proceso de reforma en Chile había comenzado con la formación, por iniciativa presidencial, de un Consejo Asesor. En este grupo, compuesto por quince profesionales, había cinco mujeres y varios expertos en temas de género (Consejo Asesor para la Reforma Previsional, 2006). Entre las recomendaciones relacionadas con las inequidades entre varones y mujeres figuraban dos que no fueron incorporadas al proyecto oficial de la reforma: la unificación de las tablas actuariales para el cálculo de beneficios (las tablas diferencias incorporan al cálculo la mayor expectativa de vida de las mujeres e impactan negativamente en la prestación que reciben) (Yáñez, 2010; Clark, 2007), y la unificación incremental de la edad de retiro en 65 años, considerando que los cinco años menos para las mujeres significaban un menor capital acumulado y una menor jubilación final (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006).

Otros factores problemáticos de los resultados de la reforma desde una perspectiva de género fueron los criterios de edad e ingresos que organizan la elegibilidad y accesibilidad a la pensión solidaria. Esta prestación está diseñada para cubrir a los individuos que no hayan realizado aportes y pretende alcanzar –de forma escalonada– al 60% de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad (primeros 3 quintiles de ingresos). El principal problema de esta prueba de ingresos, desde una perspectiva de género, es que se calcula en base familiar y no individual, lo que atenta contra el principio de autonomía económica de las mujeres (Yáñez, 2010; Clark, 2007). La edad es otro criterio que genera una inclusión problemática y produce una nueva forma de inequidad: a las mujeres que se jubilan por el

sistema contributivo se les permite hacerlo a la edad de 60 años, mientras que aquellas que lo hacen a través del pilar solidario sólo pueden acceder a la pensión alcanzados los 65.

La equiparación de la edad de jubilación en 65 años para todas las pensiones había sido una opción recomendada por el Consejo, que fue vetada desde la presidencia por considerarse atentaba contra un aspecto del status quo que ya beneficiaba a las mujeres (Arenas de Mesa, 2010:65). La unificación de la edad en 60 para recibir la pensión solidaria y el aporte solidario, por otro lado, fue una demanda que apareció con fuerza en la negociación legislativa, pero que fue también resistida desde la presidencia y su círculo de asesores, bajo el argumento de que era fundamental mantener el pilar solidario dentro de los límites establecidos por los cálculos de sostenibilidad financiera (Arenas de Mesa, 2010:78-79).

En Argentina, los cambios en materia de previsión social durante la segunda ola de reformas fueron la introducción de las moratorias y jubilación anticipada, los aumentos de haberes y la Ley de Movilidad, y la reestructuración del sistema mixto, la cual se implementó en dos pasos, uno en 2007 con la Ley de Libre Opción, y el otro en el 2008, cuando se legisló el retorno a un régimen único de reparto de administración pública. Todas estas medidas tuvieron un impacto positivo en relación a la equidad de género del sistema, aunque tal mejora no tuvo una impronta explícita de género sino que fue el efecto indirecto, asociado, de la búsqueda de mayor equidad en general. Las moratorias permitieron la inclusión de personas sin aportes al sistema, lo cual facilitó el ingreso masivo de las mujeres al mismo (Boudou, D'Elía y Lo Valvo 2007; ANSES 2011; Alonso y Di Costa 2011). Los aumentos de haberes mejoraron el ingreso del conjunto de la población con cobertura, entre ellas las mujeres. La vuelta al sistema único de reparto, a su vez, significó la expansión a todas las jubilaciones de un principio de solidaridad que beneficia a los trabajadores/as de menores ingresos y, en consecuencia, también a las mujeres.

La entrada al sistema por moratorias y la mejora potencial de los beneficios bajo el régimen de reparto no son consideradas, desde la perspectiva que asume este trabajo, como el resultado directo de la incorporación de una mirada de género, ni a la discusión de la reforma ni a sus objetivos e instrumentos (Mesa-Lago 2009:20). Las moratorias son una medida por definición coyuntural, que no generan un cambio estructural y previsible, sostenido en el tiempo, en relación al acceso al sistema de los trabajadores/as informales en

general o las mujeres en particular (Giacometti y Pautassi, 2011). Sus fuentes de financiamiento son las mismas que el de las jubilaciones ordinarias (aportes e impuestos generales), lo cual compromete no sólo la sostenibilidad de esta vía no contributiva de acceso al sistema, sino también, la del sistema en general. Esta medida, junto con el achatamiento de la pirámide de prestaciones (Rofman, Fajnzylber y Herrera, 2010:92), impacta sobre la percepción del derecho previsional tanto para aportantes como para no aportantes, generando incentivos contributivos problemáticos para la población activa (Mesa Lago, 2009^a, 2009b; Rofman, Fajnzylber y Herrera, 2010)

Puede afirmarse que la institucionalidad actual está estructurada según reglas de derecho (normativa ordinaria de acceso al sistema) y reglas *ad hoc* (como las moratorias), que se publicitan como una universalización del derecho previsional pero que no está basadas en una reforma de los criterios de financiamiento del sistema que incluya, de forma previsible, a los trabajadores/as informales o no remunerados/as al mismo. No se consideró la creación de un nuevo pilar, y un nuevo sujeto de políticas y de derecho, para adultos/as mayores independientemente de su historia laboral. Por el lado del retorno al esquema público, ésta medida mejoró los niveles de equidad general pero, al carecer de una perspectiva de género, no modificó los sesgos asociados a los instrumentos clásicos del régimen de reparto (Marco, 2002), comenzando por la ausencia de instrumentos de reconocimiento institucional en relación a los trabajos de cuidado.

Analizar los diseños de los sistemas es relevante en tanto éstos tienen impactos concretos en los recursos a distribuir, pero también en la configuración de derechos de los sujetos cuyas necesidades son interpretadas, reconocidas y atendidas por el Estado (Fraser, 1989; Haney, 1998). Fraser y Gordon (1992) problematizan esta cuestión afirmando que el acceso a los sistemas de protección social adoptó formas de contrato/derecho para los varones y de caridad/dependencia para las mujeresⁱⁱ. En Argentina, si bien la implementación de las moratorias modificó la pauta dependiente de acceso al sistema jubilatorio de las mujeres sin aportes (en tanto viuda del hombre/trabajador formal), esta posibilidad es sólo una alternativa previsible para aquellas ciudadanas que se encuentren dentro de la cohorte de edad beneficiada por este mecanismo de regularización de deudas (Alonso y Di Costa, 2011).

A ello se agrega que no hubo formalización alguna de instrumentos de reconocimiento institucional y/o social de los trabajos de cuidado, ya que no es en función del desempeño en dichas actividades que se habilita el acceso de las mujeres al beneficio. Por ejemplo, las mujeres que se amparaban en la moratoria por carecer de aportes al llegar a los 60 años, no podían hacerlo argumentando haber desarrollado trabajos de cuidado no remunerado (del hogar, de niños o de adultos mayores) sino que debían declarar actividades realizadas en el sector informal, como trabajos domésticos fuera de su hogar o como costureras, como condición para acceder al beneficio jubilatorio (Clarín 17/09/2006)ⁱⁱⁱ.

El mismo argumento corre para la política de re-estatización de los fondos previsionales y el retorno a un sistema único de reparto. El incremento en términos de equidad que deriva de los rasgos endógenos al nuevo sistema no fue el resultado de la problematización de la cuestión de género, ni fue acompañada por objetivos que buscaran transformar las relaciones y desigualdades entre hombres y mujeres propias división histórica entre trabajo remunerado y trabajo doméstico. Si bien el sistema de reparto es, por definición, más equitativo que el sistema de capitalización, en función del impacto redistributivo del principio de solidaridad *inter* e *intra* generacional, ello no implica la inexistencia de desigualdades de género ni la ausencia de aspectos cognitivos que determinan una inclusión problemática y desigual al sistema de las mujeres frente a los hombres (Marco, 2002). El planteo aquí propuesto sostiene que las mismas no fueron problematizadas ni objeto de discusión durante el proceso de reforma que tuvo lugar entre el 2004 y el 2008 y no generaron, en consecuencia, la inclusión de una mirada de género en el sistema.

En resumen, la agenda de reforma previsional en Argentina, que implicó el retorno al sistema de reparto y reubicó al Estado en el centro del sistema previsional, siguió sin embargo desconectada de una agenda de género y mantuvo la invisibilización social, política e institucional de las inequidades entre varones y mujeres como un aspecto central del diseño de los sistemas de pensiones. La entrada de mujeres al sistema se generó a través de mecanismos de inclusión como las moratorias, las cuales resolvieron la coyuntura y mejoraron la situación de las mujeres en el sistema pero sin brindar soluciones estructurales a la cobertura de esta población (Giacometti y Pautassi, 2011).

En Chile, la agenda de la reforma, que sí incorporó las inequidades entre los géneros como una problemática específica y de peso propio dentro de la discusión sobre el futuro esquema de pensiones, se limitó sin embargo a la formulación de políticas de tipo compensatorio o afirmativas en relación a esta cuestión. La creación de un pilar no contributivo, mecanismo de entrada que beneficia principalmente a las mujeres, si bien fue añadido al diseño del sistema, estableció criterios de elegibilidad y accesibilidad que no sólo refuerzan el carácter subsidiario del Estado con respecto a los mecanismos de mercado, sino que produce nuevas desigualdades entre varones y mujeres, y al interior de este último grupo. La primacía de la lógica fiscal por sobre la lógica social de la reforma se cristalizó en la universalidad limitada de la pensión solidaria y la ‘inclusión problemática’ que supone una edad diferencial en la entrada al sistema según la pensión sea contributiva o no contributiva y el cálculo del ingreso femenino en base familiar y no individual (Yáñez, 2010; Clark, 2007).

III. Líneas de interpretación del proceso de construcción de una agenda de género.

Retomando el interrogante inicial, volvemos a preguntarnos por los factores que ayudan a comprender las diferentes trayectorias que plantean los casos descriptos. Ello supone indagar en los procesos de visibilización, legitimación e institucionalización de la cuestión de género en las acciones públicas del Estado. Organizamos la revisión en las dos líneas clásicas de interpretación de los procesos de formación de políticas: la socio-céntrica y la estado-céntrica. Dentro de la primera encontramos trabajos que enfatizan el papel de los recursos y estrategias de los actores sociales que problematizan las cuestiones y promueven su entrada en las agendas sistémica y estatal. En la segunda, se resalta el peso explicativo del Estado, sus actores e instituciones, en los procesos de formulación de políticas (Fox, 1992; Viguera, 1998).

II.I. Interpretaciones centradas en la sociedad

Dentro de la literatura sobre género y políticas públicas, uno de los factores exógenos más relevantes al momento de analizar la construcción de las agendas es el papel que desempeñan los actores sociales en la visibilización de la cuestión de género en la sociedad y el estado. Estos grupos están representados, principalmente, por movimientos feministas y de mujeres, tanto locales como regionales e internacionales (Vargas, 2003, 2006;

Molyneux, 2003; Guzmán, 2001, Montaña, 2004). Uno de los ejes de esta corriente está centrado en la resonancia de las ideas y demandas de los grupos promotores a través de las redes nacionales y transnacionales del movimiento de mujeres y feminista (García y Valdivieso, 2006; Vargas, 2003, 2006).

Las perspectivas de análisis centradas en la sociedad parten de una dinámica de formación de políticas que puede explicar la entrada en la órbita de interés de la sociedad y el Estado de cuestiones jerarquizadas dentro de las reivindicaciones de los movimientos de mujeres y feministas, como en los casos de legislación sobre violencia contra la mujer y derechos reproductivos. Sin embargo, en áreas de políticas que no están tradicionalmente asociadas a la cuestión de género, como la previsional, el peso de la sociedad como factor condicionante se ve limitado por la débil resonancia de la cuestión en la propia agenda feminista (Montaña, 2004). En los casos analizados, la participación del movimientos de mujeres y feministas en las redes de asuntos o fue inexistente o no fue lo suficientemente significativa como para alcanzar a instalar la cuestión en la agenda sistémica y producir demandas sociales en relación al tema.

En función de estas consideraciones teóricas y empíricas, la búsqueda de explicaciones para los interrogantes del trabajo se vuelven hacia el Estado, focalizando en el rol de sus agencias y actores en la problematización de cuestiones de interés público. Ello no significa que los factores sociales se descarten completamente, o que el argumento se plantee en términos de autonomía o determinación de la agenda estatal. Por el contrario, se considera a la inclusión de actores sociales en la discusión de estos asuntos como una condición a la problematización estatal del problema: la diferencias con las perspectivas socio-céntricas, es que se afirma que esta incorporación es impulsada y liderada desde el Estado, materializado en sus actores y procesos.

II.II. Interpretaciones centradas en el Estado

En relación al tipo de factores institucionales que son considerados pertinentes al momento de analizar la configuración de una agenda pública sensible a las desigualdades entre mujeres y varones, pueden mencionarse tres grandes líneas de trabajo. La primera recorta el análisis en los atributos propios de la institucionalidad de género en el Estado: las ‘maquinarias’ o ‘mecanismos’ de género y sus vínculos con actores sociales. Una segunda

línea de investigación ahonda en los rasgos de la institucionalidad parlamentaria y su conexión con grupos promotores de políticas de equidad. Por último, se ha avanzado en la incorporación de variables propias de la institucionalidad política en el análisis de los procesos de formulación de intervenciones públicas sensibles al género. Revisaremos cada una de estas opciones, explicando al hacerlo sus aspectos problemáticos o insuficientes en relación a nuestros interrogantes de investigación.

1) Institucionalidad de género

En las maquinarias de género queda incluido el conjunto de las agencias responsables de la promoción de los objetivos de equidad entre mujeres y varones al interior del aparato estatal (Rodríguez Gustá y Caminotti, 2010:89). En función de ese mandato, ellas se han constituido en lugar de referencia obligada dentro del análisis de capacidades asociadas a la construcción y puesta en marcha de la agenda institucional de género (Fernós, 2010; Rees, 2005, Rodríguez Gustá, 2008b; Guzmán, 2001). Una de las condiciones de posibilidad para la inclusión de problemáticas sensibles al género en la agenda institucional es la capacidad del Estado de desarrollar ‘lentes de género’ que le permitan “identificar cómo las políticas y prácticas existentes a veces excluyen a determinados grupos y dan a otros ventajas injustas”^{iv} (Rees, 2005:565). En tanto cristalización burocrática de la desigualdad de género como problema público (Rodríguez Gustá, 2008b:57), las maquinarias pueden ser vistas como las encargadas de proveer esos ‘lentes’, teniendo en cuenta que desempeñan un rol central en la tarea interpretativa del Estado en relación a las necesidades y demandas asociadas a la cuestión de género (Fraser, 1989; Haney, 1998).

Sin embargo, así como el proceso de construcción y entrada en agenda de problemas públicos no sucede en el vacío sino que se inserta en sociedades concretas y contextos específicos (Guzmán, 2001:5), las maquinarias de género no existen aisladas del resto del Estado sino que están imbricadas en él (Rodríguez Gustá, 2008b:58). A partir de esta consideración, nuestra investigación parte del supuesto de que el abordaje de las capacidades estatales en relación a la problemática de género no puede agotarse en los atributos específicos de las maquinarias, sino que implica necesariamente ahondar en los entornos *macro* institucionales que impactan en el desempeño de estas burocracias especializadas (Alonso, 2007). En relación al vínculo entre el Estado y la sociedad, una

parte significativa de los aportes de la literatura especializada en este sentido focalizan en la construcción e institucionalización de ámbitos de inclusión democrática de espacios deliberativos y de participación, asumiendo como prioritaria la presencia, participación y emponderamiento de las mujeres como grupo social en desventaja (Squires, 2005, citada en Rodríguez Gustá, 2008b:64).

En este trabajo se plantea que, en cuestiones *no* problematizadas desde los movimientos de mujeres, el aspecto más significativo de las habilidades relacionales del Estado radica en la generación de una red de expertos/as que vinculen a funcionarios/as, información y académicos especialistas en el tema. Se suma a ello que la institucionalidad estatal en términos de género no puede reducirse al estudio de las maquinarias: la referencia empírica debe ser el subsistema en cuestión (en este caso el previsional), incorporando al análisis su vínculo (en tanto procesos y en tanto actores) con las agencias encargadas de promover la equidad y con aquellas cuya función es coordinar este intercambio intraburocrático. También se considera que la existencia de instancias de participación ciudadana -como filtro positivo en la incorporación de una dimensión de género en las agendas institucionales (Rees, 2005; Rodríguez Gustá, 2008b; 2008c)- no puede reducirse en el análisis al vínculo entre las agencias burocráticas y los actores sociales, sin perder al hacerlo la dimensión político-institucional de los procesos de elaboración de políticas públicas. Es necesario incorporar al análisis los espacios de deliberación políticamente generados, así como también el rol de los gobiernos en promoverlos y ampliar o restringir la participación en los mismos.

2) Institucionalidad legislativa

Cuando se piensa en factores centrados alrededor de la institucionalidad estatal, éstos no se agotan en los rasgos de su aparato burocrático. El parlamento, como institución y como actor colectivo, juega un papel central en la formulación de políticas públicas, sobre todo en lo que refiere a la introducción de cambios en áreas centrales de intervención como la política previsional. Existe, en este sentido, un importante cuerpo de literatura que aborda la construcción de una agenda de género en el Estado a partir de las capacidades de los legislativos en relación a esta cuestión.

De forma similar a cómo las perspectivas centradas en las condiciones sociales de la visibilización y entrada en agenda de problemáticas de género parten del supuesto de que las protagonistas de estos procesos son mujeres organizadas, la literatura que indaga sobre el vínculo entre género e institucionalidad parlamentaria focaliza en el tipo en el impacto - nominal y sustantivo- de la participación femenina en el ámbito legislativo. En las últimas décadas, un número importante de países de la región implementaron cuotas femeninas, las cuales incrementaron significativamente la presencia femenina en los congresos latinoamericanos.

Enmarcados en diversas corrientes teóricas, numerosos trabajos aportan conjuntos diversos de variables para analizar el impacto que pueden tener los parlamentos en el proceso de identificación y entrada en la agenda de problemáticas sensibles al género. Un primer grupo analiza el efecto del cupo femenino en la composición numérica del parlamento y de sus comisiones (Heath, Schwindt-Bayer y Taylor-Robinson, 2005). Otros se inclinan por indicadores de impacto sustantivo en la agenda parlamentaria: se evalúan la producción legislativa de las legisladoras según el contenido de género de los proyectos que presentan, para inferir de ello si el incremento numérico está asociado con una mayor representación de cuestiones sensibles al género en el congreso (Archenti y Johnson, 2006; Htun, Lacalle y Micozzi, 2011).

Un segundo tipo de abordaje se encuentra en los estudios de género inscriptos en la sociología de las organizaciones. Esta literatura examina cambios y continuidades en la estructura organizacional y la división del trabajo legislativo al interior el parlamento a partir del las transformaciones en la participación femenina, con y sin políticas afirmativas (Rodríguez Gustá, 2011; Marx y Borner, 2011; Marx, Borner y Caminotti, 2007; Borner, Caminotti, Marx y Rodríguez Gustá, 2009). Si bien estos trabajos tienen en cuenta el logro de objetivos sustantivos de política, el foco está puesto en el tipo de acción colectiva y manifestaciones organizativas que facilitan la adopción de una perspectiva de igualdad de género en los cuerpos legislativos (Rodríguez Gustá, 2011). Como indicadores de cambio organizacional se mencionan la creación de de comisiones especializadas en el tema, la conformación de bancadas femeninas y alianzas inter partidarias entre mujeres legisladoras, la existencia de unidades técnicas específicas y el tipo de redes y contactos entre los

parlamentos y los movimientos de promoción de derechos de mujeres (Rodríguez Gustá, 2011; Marx y Bosner, 2011, IDEA, 2010).

En relación a nuestros casos empíricos y preguntas de investigación, las evaluaciones de la capacidad de los parlamentos en llevar adelante una agenda de género indican una clara ventaja de Argentina sobre Chile en este aspecto (Rodríguez Gustá y Caminotti, 2010; Rodríguez Gustá, 2011). Argentina fue un país pionero en la institución de cuotas legales de cupo femenino, y ocupa el primer lugar en el índice de Potenciación de Género (IPG) elaborado por Naciones Unidas, que mide la participación de las mujeres en la toma de decisiones políticas, sociales y económicas. Chile, por otra parte, es uno de los pocos países de la región que no ha implementado políticas de acción afirmativa en el parlamento y exhibe uno de los niveles de representación legislativa de mujeres más bajos en América Latina, ocupando el undécimo lugar del IPG (Rodríguez Gustá y Caminotti, 2010:88, 90). Si se coloca el foco en las características organizacionales de los parlamentos, el retraso de Chile en relación a Argentina, también se observa en relación a la existencia de comisiones especializadas en temas de equidad y la existencia de bancadas femeninas.

Todas estas diferencias permiten inferir una baja capacidad explicativa de la *institucionalidad legislativa de género* (Rodríguez Gustá, 2011) en relación a la visualización de las inequidades entre varones y mujeres en el sistema previsional y la formulación de soluciones en el proceso de reforma previsional.

3) Institucionalidad política

En sus conclusiones sobre el impacto de la institucionalidad legislativa en la formulación de políticas de equidad en América Latina, Rodríguez Gustá (2011) plantea que el fuerte presidencialismo que caracteriza a la región “determina, en gran medida, qué se discute y cómo se discute en el seno de los poderes legislativos, y las cuestiones de género no están exentas a ello. Por ende, la mirada sobre la institucionalidad legislativa de género no deberá desligarse de la institucionalidad en general (...)” (:38). Dicha relación entre política y política públicas puede visualizarse desde distintas tradiciones teóricas, asociadas a las perspectivas de análisis que propone el neo institucionalismo en sus diversas variantes (Cfr. Hall y Taylor, 1996). Los trabajos que incorporan el peso de la estructura institucional en los procesos de formulación de políticas sensibles al género, lo hacen a través del análisis

del impacto de las reglas y el contexto político en los procesos de toma de decisión que resultan en la adopción de políticas de equidad (Tozzini, 2007; Valdés, 2010; Franzoni, 2011; Garretón, 2011).

En esta línea, la literatura especializada ha incorporado el peso de factores como la competencia política, las características del sistema de partidos, las reglas electorales, el tipo de participación ciudadana y el tipo de organización territorial del poder, en la construcción de una agenda de género, (Smulovitz, 2011; Tozzini, 2007; Garretón, 2011). El argumento es que estas variables generan incentivos para las elites políticas ubicadas en los lugares decisorios y funcionan como filtros (positivos o negativos según el caso) en relación a la inclusión de estas cuestiones en las agendas de los gobiernos.

El relación al impacto de la cantidad de participantes del juego político, los trabajos sobre el tema argumentan que escenarios de mayor competitividad o apertura serían afines a la incorporación a la plataformas electorales de problemas y necesidades de grupos excluidos, como resultado de la búsqueda de los/as candidatos/as de apuntalar su liderazgo en ambientes políticos fragmentados (Martínez Franzoni, 2010; Valdés, 2010; Garretón, 2011, Smulovitz, 2011) En una línea similar, Tozzini (2007) plantea que la fragmentación política, junto con la baja intensidad ideológica de los partidos, dificulta la negociación de agendas que contienen problemas relativos a la desigualdad y justicia de género (:46).

En cuanto a las características de los procesos de formulación de políticas públicas y su impacto en el tipo de problemas y soluciones que ingresan en la órbita de interés del Estado, existe un importante acervo de literatura especializada en la cuestión de género que focaliza en la afinidad entre procesos de elaboración de políticas de tipo inclusivo -que institucionalicen múltiples espacios deliberativos e incorporen diversos actores e ideas a la discusión- y la formulación de políticas de equidad (Fraser, 1993; Ferree, Gamson, Gerhards y Rucht, 2002; Rodríguez Gustá, 2008b; Guzmán, 2001, 2003). Inscripta en los debates y teorías sobre la democracia, esta línea interpretativa no ha generado aún un cuerpo de trabajos específicos que vinculen los atributos del procesos de formulación - como quién participa de los procesos de formulación, cuáles son las características del proceso en sí, cuáles son los discursos predominantes y qué tipo de resultado se espera del mismo (Ferree, Gamson, Gerhards y Rucht, 2002)- y la adopción de políticas sensibles al

género en un contexto de fuerte presidencialismo como el latinoamericano (Palermo, 1998; Lanzaro, 2003; Rodríguez Gustá, 2011).

El planteo teórico que se elaborará a continuación incorpora algunos aportes de esta literatura, pero los ubica en un esquema inferencial propio. Proponer como variables explicativas directas de procesos de formulación de políticas específicas a variables institucionales implica asumir que las estrategias y discursos que dan forma a los mismos se mantienen constantes a través de distintas áreas de políticas y de distintas administraciones, mientras aquellas reglas se mantengan. Nuestra propuesta teórica problematiza tal premisa, entendiendo no sólo que distintas presidencias pueden imprimir distintos estilos en los procesos políticos, sino también que en un mismo período de gobierno pueden observarse diferentes procesos políticos de formulación, según las exigencias del tipo de acción pública involucrada (Lowi, 1972; Martínez Franzoni, 2010).

Se recupera la idea de que los actores no generan sus estrategias ni discursos en el vacío, sino que sus acciones y los procesos que desencadenan están contextualizados y son influidos por marcos institucionales y cognitivos. En el primero de los casos, se propone que el factor institucional clave para el abordaje de los casos seleccionados está representado por el modo de gobierno. Esta diferencia impone en un caso (Chile) más participantes y más exigencias en la generación de los acuerdos reformistas que en el caso de Argentina, con un gobierno de partido. Otra diferencia con los planteos neo-institucionalistas en la línea de la economía institucional y los modelos de acción racional, es que se considera que los contextos de la acción se extienden más allá de las instituciones e incluye a los referentes cognitivos y culturales propios de discurso y los debates políticos de cada país (Guzmán, 2001).

III. Los principios explicativos propuestos

III.I. Coordinación estatal de una red de asuntos especializada.

El modo en el cual la cuestión de género entra en una agenda especializada como la previsional está condicionada por la existencia de una red de asuntos, un conjunto de expertos, liderada, organizada, por funcionarios especializados. Éstos últimos coordinan, a través del trabajo conjunto en distintos espacios (dentro y fuera del estado) los procesos que llevan a la visualización del tema, su construcción como problema público y su entrada en

la agenda institucional (Hecló, 1996). En este momento, los recursos estatales más importantes, que aumentan la capacidad de coordinación de los funcionarios, son los referidos a la información y los recursos financieros necesarios para poder producir investigaciones y generar y sostener los espacios de encuentro de la red.

Los actores estatales protagonistas de este momento son los funcionarios políticamente designados, cuyos recursos y relevancia en el proceso de formación de políticas depende de su reconocimiento como portadores de saberes expertos en áreas específicas de política pública. La literatura que trabaja el rol de los expertos parte de la idea de que en las sociedades modernas la formulación de políticas reviste una complejidad creciente, que obliga a quienes están interesados en participar con cierta influencia en el proceso a especializarse en el tema (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999; Sabatier y Weible, 2010; Hecló, 1996). Los especialistas/expertos que comparten creencias y valores sobre un área de políticas tienden a estructurar las cuestiones y a diseñar las alternativas de resolución con marcos de sentido y referencias similares (Elder y Cobb, 1984; Aguilar Villanueva, 1996; Meny y Thoenig, 1992).

En este marco, la caracterización de conocimiento experto o especializado no remite necesariamente al conocimiento profesional o técnico. Hecló (1996) define a los expertos de una red como aquellos que *“poseen la habilidad en el tratamiento de los asuntos, es decir, que conocen las interioridades de un debate específico sobre una política”* (:264). La formación y entrenamiento profesional aportan a este rol -en tanto recurso de conocimiento experto socialmente reconocido- pero no son condiciones sine qua non para desempeñarse como un político de políticas o un emprendedor de políticas. En síntesis, los expertos o especialistas son aquellos individuos portadores de conocimientos, tecnologías y habilidades sobre una determinada área de políticas, y que aportan al proceso creencias sobre las políticas (aspectos normativos, objetivos globales del subsistema de referencia) y sobre los instrumentos más adecuados para alcanzar estas metas (Sabatier y Weible, 2010:210).

La multiplicidad de actores en un área de políticas que comparten ideas e intereses puede agruparse bajo distintas formas organizacionales. Dependiendo del nivel de continuidad, coherencia y cohesión de la acción conjunta, estas formas pueden asumir la modalidad de

red de asuntos, red de políticas o coaliciones promotoras (Heclo, 1996; Alonso, 2007). Retomamos el concepto de red de asuntos de Heclo (1996) para aproximarnos a la forma en la cual se estructuran y coordinan las relaciones entre los actores sociales interesados y especializados y el Estado en una determinada área de acción pública (Alonso, 2007:35). La red de asuntos, a diferencia de las redes de política y las coaliciones, se caracterizan por su apertura y fluidez: sus participantes tienen distintos grados de compromiso mutuo o de independencia de los demás, y pueden entrar y salir de las redes (Heclo, 1996: 263).

La opción por el concepto de red *pretende “explorar los vínculos y mecanismos mediante los cuales los actores entran en procesos de negociación, conflicto y cooperación, intercambian información e ideas y se desarrollan aprendizajes colectivos para dar solución a un asunto de interés”* (Rodríguez Gustá, 2012: 3). Como forma particular de entender la articulación entre las esferas estatal y social, Messner (1999) propone una definición del concepto como un tipo de coordinación entre diferentes actores que, interesados por un mismo asunto, se articulan con el fin de negociar y acordar soluciones para el mismo (Lechner, 1999: 155). La red es así una herramienta para indagar sobre el modo específico en el que se elaboran políticas, atendiendo a las configuración de diversos entramados concretos de actores, con estrategias y patrones de interacción específicos (Zurbriggen, 2004).

Pero la sola existencia de una red de asuntos, conformada por profesionales y financiada por organismos internacionales -que cristalizaría una construcción de la agenda desde la sociedad- no es una condición suficiente en relación a la inclusión de la cuestión de género en el área previsional. El factor clave en este proceso, como ya mencionamos en el párrafo anterior, es el rol coordinador del Estado, a través de sus funcionarios. Es en función de este contacto que la comunidad académica y profesional obtiene poder burocrático y peso en la agenda institucional (Inchátustegui, 1999).

En áreas o casos de política pública que no generan una movilización social significativa, la identificación de problemas y elaboración de posibles alternativas de solución depende de la existencia de redes de especialistas coordinadas, organizadas, desde el Estado. Esto significa que el liderazgo de la red está detentado por actores estatales. La red es una fuente

de información e ideas, que pueden contribuir a enriquecer las capacidades interpretativas y propositivas del Estado (Fraser, 1989; Haney, 1998).

En resumen, se plantea como factor explicativo de la entrada de la cuestión de género en la agenda previsional la existencia de funcionarios especializados en el tema, que coordinen una red de conocimiento experto que genere instancias de participación y discusión entre actores estatales y sociales sobre los impactos de género de los sistemas de pensiones. El flujo estable y sostenido de ideas e información es un aspecto fundamental en relación a la posibilidad de instalar una mirada de género en una agenda especializada y alejada de presiones sociales directas (Zaremborg, 2004; Rodríguez Gustá, 2008b).

La coordinación de una red de expertos es una condición para la problematización estatal de las inequidades de género en el área previsional, pero no es un factor suficiente para asegurar la traducción de este problema en cambios sustantivos de políticas. En el momento en el cual se plantea una reforma, la discusión supera los límites de las agencias estatales y sus funcionarios, y se forman coaliciones de políticas que incluyen a otros actores estatales y actores sociales.

III.II. Coaliciones promotoras y procesos políticos.

La transformación de un problema en cursos de acción, en alternativas de intervención del Estado suponen la entrada de la cuestión en lo que llamamos una agenda de reformas: un conjunto de iniciativas que buscan modificar el status quo de una determinada área de políticas públicas. Este paso supone la existencia de una coalición promotora (Sabatier, 1998). Esto es, una forma organizativa de los actores involucrados con límites más precisos que los de la red de asuntos, menos fluida, más homogénea y coherente en su acción conjunta, que busca plasmar sus preferencias en un área de políticas determinada. Se pueden identificar tres recursos centrales de las coaliciones: (1) individuos con la autoridad formal para tomar decisiones, (2) un liderazgo hábil por parte de quienes encabezan la promoción de los cambios y (3) el apoyo de la opinión pública y de grupos movilizables (Sabatier y Weible, 2010:219).

En este momento, cobra centralidad el rol de otro actor estatal: el político. Este actor está caracterizado, entre otras cosas, por portar proyectos, ideas, sobre los atributos deseables

tanto en relación a la acción estatal como a la sociedad (Offerlé, 2011). Estos proyectos, para lograr sus propósitos, precisan, en sociedades democráticas, del logro de apoyos electorales, corporativos y -en regímenes presidenciales con división de poderes- de políticos con cargos parlamentarios. Los modos de alcanzar estos apoyos asumen distintas formas, configurando diversos tipos de procesos políticos.

En sistemas presidenciales fuertes como los de Argentina y Chile (PNUD, 2005; Jones, 2005), las coaliciones promotoras de reformas importantes en subsistemas de política desarrollados, son usualmente lideradas por los/las presidentes/as y el grupo de funcionarios y parlamentarios que apoyan la propuesta. En este momento del proceso, las estrategias y discursos de quienes lideran la coalición promotora de la reforma comienzan a determinar la forma en la cual el problema entra en la agenda, las políticas resultantes y los impactos en relación a la equidad de género del sistema previsional. Procesos inclusivos generan procesos de discusión, debate y acuerdos, que aumentan las probabilidades de que se incluyan en el proceso de formulación a actores portadores de una perspectiva de género (Martínez Franzoni, 2010), sean éstos funcionarios, expertos u organizaciones sociales. De ello dependerá la forma en la cual entra la cuestión en la agenda y el tipo de políticas de equidad formuladas.

En el caso de la formulación de cambios de políticas, cada proceso político varía con el repertorio de estrategias (compromiso, negociación, confrontación, aislamiento) y discursos con los que el actor político busca persuadir a la sociedad y al resto de los actores de apoyar una propuesta determinada. La estrategia de aislamiento, de alcance acotado en democracias representativas, figura como último recurso para imponer propuestas cuando éstas no reciben el apoyo social o político necesario para llevarlas adelante. El decretismo, por ejemplo, sería una estrategia radical de aislamiento. La confrontación vuelve más concretos los límites de la coalición promotora y es una estrategia que busca construir las opciones de políticas en pugna –representadas por coaliciones que abogan por distintos tipos de cambio o por mantener el status quo frente a la propuesta de reforma- como paquetes cerrados y dicotómicos. Esto último genera poca comunicación entre las coaliciones que funcionan en cada área de políticas, y están acompañadas de discursos cerrados a nuevas ideas y creencias sobre las políticas y sus instrumentos.

Mientras que la confrontación y el aislamiento buscan aglutinar las posturas en dos bloques, y que las posturas moderadas se alineen con uno u otro (Sabatier y Weible, 2010), el compromiso y la negociación, por el contrario, vuelven más permeables los límites de la coalición, generando la inclusión de más actores (por convicción o interés) al proceso de formulación y adopción. Estas últimas dos estrategias están acompañadas usualmente de discursos abiertos, que permiten la incorporación o el amalgamamiento ideas y creencias sobre el subsistema a reformar que no formaban parte de la misma coalición.

La dimensión cognitiva de los procesos políticos está conformada por los discursos que acompañan la promoción de las reformas. Esto es, las ideas, los marcos de sentido, a los cuales los presidentes recurren al momento de movilizar apoyos y acuerdos para instalar y adoptar el tema en la agenda social. Se considera que la influencia de las ideas en la elaboración de políticas depende de que éstas se enmarquen discursivamente por quienes proponen los cambios y, en última instancia, los terminan personificando (Sikkink, 1991:245). El rol que desempeñan los discursos en los procesos de reforma es apoyar la legitimidad de una propuesta frente a otras alternativas, la principal de las cuales es la de mantener el status quo (Majone, 1997; Habermas, 1999; Fraser, 1993; Hall, 1993). Los discursos a los que recurre la coalición promotora en relación a la reforma que buscan adoptar establecen así los marcos de sentido desde los cuales los gobiernos interpretan y construyen los problemas y las soluciones que entran en la agenda de cambios (Guzmán, 2001).

A fin de mantener la parsimonia en el análisis, se simplifican las posibilidades discursivas categorizándolas como abiertas o cerradas en relación a los problemas y soluciones que entran en la discusión. Es decir, cuánto incluyen o excluyen ideas y creencias que son portadas por otras coaliciones o grupos interesados en el proceso. La premisa es que discursos abiertos son más permeables a la incorporación de nuevas ideas y concepciones sobre los problemas públicos, entre ellos los asociados a cuestiones específicas como la de género, mientras que discursos con una mayor cohesión en relación al tipo de problemas y soluciones posibles, cerrado a las ideas y creencias de la coalición mayoritaria, son menos permeables a la inclusión de nuevas cuestiones a la agenda de reformas (Fraser, 1993, 1994; Fraser y Gordon, 1992). A modo de resumen, se plantea entonces que las ideas

pueden jugar un papel fundamental en promover y legitimar cambios de políticas, pero es necesario asociarlas a acciones y actores concretos para poder observar su impacto. De allí que la variable estilos políticos intenta captar esta doble dimensión, sustantiva y cognitiva, de los liderazgos promotores de las reformas.

IV. Los principios explicativos a la luz de los casos.

IV. I. La coordinación estatal de una red de conocimiento especializado.

El primer factor está definido como la capacidad estatal de coordinar una red de asuntos sobre el tema género y previsión y apoyarse en ella para identificar y construir esta cuestión como problema público. Dicha capacidad se nutre de procesos organizativos y de la iniciativa e intereses de actores ubicados en lugares claves de la administración estatal. En relación a los casos y de la literatura sobre las capacidades burocráticas de los Estados en relación a la visibilización de las desigualdades de género (Rodríguez Gustá, 2008b,2008c; Rodríguez Gustá y Caminotti, 2010; Álvarez San Martín, 2007; Weathers, 2007), se desprende el desarrollo en Chile de una burocracia experta en el tema, así como también la puesta en marcha de procesos de gestión transversal innovadores como los Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG) “Sistema de equidad de género” y los planes de igualdad de género que organizan la acción y objetivos del Estado en relación a la cuestión en el mediano y largo plazo (Rodríguez Gustá y Caminotti, 2010:86). Los procesos generados a partir de estos mecanismos rutinizados en la administración pública brindan mayores posibilidades para el surgimiento de una red de funcionarios y burócratas con cierta especialización en la temática.

Por el contrario, el análisis de la institucionalidad de género en el caso argentino muestra un devenir más fragmentado y discontinuo que el de su par trasandino (Weathers, 2004, 2007; Rodríguez Gustá y Caminotti, 2010). El Consejo Nacional de la Mujer carece de rango ministerial (lo que la excluye de redes de formulación de políticas no asociadas con la cuestión de género) y no fueron desarrollaron mecanismos similares a los implementados en Chile. Esto limita las posibilidades de que se genere una red intra-burocrática especializada en la cuestión de género que atravesase el aparato estatal en el caso Argentino.

La coordinación promovida por actores estatales cobra mayor relevancia cuando observamos el proceso concreto de la incorporación de la cuestión de género en la agenda

previsional. El Estado chileno, a través de sus funcionarios, desempeñó un papel crucial en el proceso de construcción y visibilización de este problema, así como también su estabilidad en esta agenda especializada (Arenas de Mesa, 2010; Délano 2010; Quiroga y Ensignia 2007). La afirmación de que la condición está representada por una capacidad o iniciativa estatal, y no la presión de las comunidades epistémicas, se justifica en que es en función del contacto con actores estatales que las redes tejidas de especialistas llega a tener un peso concreto en la formación de la agenda previsional (Incháustegui, 1999).

Las redes de asuntos sobre el tema existían tanto en Chile como en Argentina durante el período previo a la segunda ola de reformas –un dato que se infiere de los documentos y seminarios organizados en torno a la cuestión de género y previsión social oportunamente revisados en el punto I- pero sólo en este último país ese produjo una coordinación estable de esta red de especialistas en el ámbito del Estado. Ello generó una correa de transmisión de ideas, creencias e información que ayudó a visualizar de forma sostenida y relevante la problemática de género en la agenda previsional chilena (Arenas de Mesa, 2010).

En Argentina, esta experiencia de coordinación existió en el período previo a las reformas analizadas, pero fue una experiencia limitada tanto en el tiempo como en su impacto. Durante la presidencia de Eduardo Duhalde, se designa una Comisión Especial para la Reforma del Régimen Previsional, integrada por expertos independientes, con el mandato preciso de definir lineamientos para enriquecer las discusiones con los sectores interesados. Los resultados de los debates conformaron el Libro Blanco de la Seguridad Social, editado en mayo del 2003. Con la participación de referentes en el tema, el informe, que introducía una incipiente perspectiva de género al análisis del sistema previsional argentino, no llegó a instalar la cuestión de forma significativa en la agenda del área, ni fue incluido como guía u orientación en la agenda de reformas posteriores (Mesa-Lago, 2009: 218).

IV.II. Los procesos políticos en Chile y Argentina.

La reforma al sistema previsional fue un tema central en la campaña presidencial chilena del 2005 y la propuesta formó parte de la plataforma de la candidata socialista de la Concertación de centro-izquierda, Michelle Bachelet (Arenas de Mesa, 2010; Bachelet, 2005). El proyecto final del Ejecutivo fue el resultado de dos etapas de discusión previas al debate legislativo. La primera fue la del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma

Previsional, conformado por iniciativa presidencial, que emite en tres meses un informe con diagnóstico y recomendaciones (no vinculantes) con respecto a la reforma (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional. 2006). Un segundo espacio de discusión se abre con el Comité de Ministros para la Reforma Previsional que, con base de las recomendaciones del Consejo, tuvo a cargo la discusión final y la formulación del proyecto de ley enviado al Congreso (Arenas de Mesa, 2010). La discusión legislativa en ambas cámaras se extendió entre diciembre del 2006 y enero del 2008, fecha de sanción de la Ley No 20.255 (Mesa-Lago, 2009; Rofman, Fajnzylber y Herrera, 2010; Arenas de Mesa, 2010).

En Argentina, el proceso de reforma que se sucedió entre el 2004 y el 2008 consistió en una serie de medidas formuladas durante la presidencia de Néstor Kirchner y el de Cristina Fernández, del mismo signo y orientación política. A pesar de su dispersión en el tiempo, los cambios introducidos al sistema mantienen una orientación similar y persiguen objetivos análogos, lo cual justifica su análisis como una unidad (Danani y Beccaria, 2011). Tomados como ‘nudos’ de referencia del proceso argentino se encuentran los programas de moratorias abiertos en el 2004 y el 2005 (políticas denominadas posteriormente como *Plan de Inclusión Previsional*), la Ley de Libre opción (2007) y la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (2008).

La discusión de estas medidas se caracterizó por la rapidez de su sanción y la participación de pocos actores en el proceso de formulación y discusión de los proyectos (Rofman y Herrera, 2010; Mesa-Lago, 2009). En marzo del 2007, la propuesta de cambiar aspectos centrales del sistema -como la posibilidad de la libre opción entre los regímenes de capitalización y reparto y el destino de los nuevos afiliados, entre otras modificaciones- se presentó, discutió en el Congreso y transformó en ley en menos de un mes (Ley 26.222). Como consecuencia, la iniciativa no estuvo expuesta ni al debate público ni tampoco al técnico. Sólo en la arena político-partidaria se esbozó un intento de discusión que fue resistido desde el gobierno y su bloque legislativo (Madera, 2010).

El proyecto de nacionalización de los fondos de pensión y eliminación de las AFJP, dos años más tarde (Ley 26.425/08), tampoco generó tampoco un diálogo con participación de actores claves en el diseño y discusión de la propuesta. La iniciativa no fue así analizada en

sus aspectos puntuales o potencialmente problemáticos (Mesa-Lago, 2009: 218). La apertura de las distintas moratorias (en 2004 y en 2005), carecieron directamente de anuncio o acto formal de lanzamiento, y sólo luego fueron ganando espacio en el debate previsional una vez implementadas (Rofman, Fajnzylber y Herrera 2010:106-107).

Primeras conclusiones

Las diferencias entre los casos muestran que la visibilización del tema a través de la coordinación de una red de conocimiento experto en el Estado representa una condición potencialmente explicativa de la inclusión de la cuestión de género en la agenda del área previsional y su impacto en el posterior proceso de reforma. A su vez, se identifican diferencias significativas en los procesos políticos e institucionales detrás de la formulación y adopción de las reformas. Las mismas pueden considerarse como condiciones de la entrada en las agendas de cambio de una mirada explícita de género así como también de las características de las políticas en relación a la cuestión resultantes en ambos casos. Se reserva para una futura agenda de investigación una profundización de la aproximación empírica de los factores propuestos que permita ampliar y organizar en base a indicadores concretos la descripción explicativa de los procesos de reforma en los casos seleccionados.

Notas

ⁱEn Chile se sustituye el sistema público de reparto por un esquema de capitalización individual administrado por empresas privadas. En Argentina, la reforma implementa un modelo mixto, que integra el sistema público y el privado en la provisión de prestaciones para los adultos mayores en su vejez (Mesa-Lago, 2004).

ⁱⁱ Marco (2002) retoma esta mirada y la aplica al análisis de los sistemas de pensiones en Chile y Argentina previos a la segunda ola de reformas.

ⁱⁱⁱ Esta prestación fue luego caracterizada como la ‘jubilación del ama de casa’. Nuevamente, aunque en esta etapa de modo informal, la figura del ama de casa se asoció con la ausencia de trabajo y aportes. La experiencia de las moratorias, que cambió la pauta demográfica del sistema y permitió el acceso de millones de mujeres antes excluidas del mismo, lo hizo repitiendo el reconocimiento problemático del trabajo doméstico y/o de cuidado.

^{iv} Traducción propia.

Referencias bibliográficas

- Offerlé, Michel (2011) “Los oficios, la profesión y la vocación de la política”. PolHis 7.
- Aguilar Villanueva, Luis (1996), “Estudio Introductorio”. En Aguilar Villanueva Luis F. (Ed.), Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. Miguel Ángel Porrúa: México.
- Alonso Guillermo V. (2007), “Elementos para el análisis de capacidades estatales”. En Alonso, Guillermo V. (ed.) Capacidades estatales, instituciones y política social, Prometeo: Buenos Aires.
- Alonso, Guillermo V. y Di Costa, Valeria T. (2011), “Cambios y continuidades en la política social argentina. 2003-2010”. En Uribe Gómez, Mónica (comp.) Los vaivenes en las políticas sociales en Argentina, Colombia, Chile, México y Uruguay: neo o posneoliberalismo. Miguel Ángel Porrúa: México.

-
- Álvarez San Martín, Roberto (2007), "Perspectiva de género en las políticas públicas en Chile". En *Política y Gestión*, Vol.10, Argentina.
- ANSES (2011), "Análisis de la cobertura previsional del SIPA: Protección, inclusión e igualdad", En Observatorio de la Seguridad Social, Cuadernillo 11, Julio.
- Arena de Mesa, Alberto y Montecinos, Verónica (1999), "The privatization of social security and women's welfare: gender effects of the Chilean reform". En *Latin America Research Review*, Vol.34, No. 3.
- Arenas de Mesa, Alberto (2010), *Historia de la Reforma Previsional Chilena, una experiencia exitosa de política pública en democracia*. Organización Internacional del Trabajo: Santiago de Chile.
- Arenas de Mesa, Alberto y Gana Cornejo, Pamela (2003), "Protección social, pensiones y género en Chile". En Bertranou Fabio y Arenas de Mesa Alberto (eds.) *Protección social, pensiones y género en Argentina, Brasil y Chile*. Oficina Internacional del Trabajo: Santiago de Chile.
- Bachelet, Michelle (2005) *Ideas para mi gobierno, Una propuesta ciudadana*. Comando de Michelle Bachelet, marzo.
- Bertranou Fabio M. (2003), "Protección social, pensiones y género". En Bertranou Fabio y Arenas de Mesa Alberto (eds.). op.cit.
- Bertranou, Fabio (2001), "Pension Reform and Gender Gaps in Latin América: What are the Policy Options?" En *World Development* Vol. 29, No 5.
- Bertranou, Fabio; Calvo, Esteban and Bertranou, Evelina (2009), "Is Latin America retreating from individual retirement accounts?". Online at <http://mpa.ub.uni-muenchen.de/17422>. MPRA Paper No. 17422, posted 21. September 2009 / 01:32.
- BID (2006), *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*. Editorial Planeta Mexicana: México DF.
- Birgin, Haydeé y Pautassi, Laura (2001), "¿Género en la reforma o reforma sin género? Desprotección social en las leyes previsionales de América Latina". En *Serie Mujer y Desarrollo* 36, CEPAL: Santiago de Chile.
- Borner, Jutta; Caminotti, Mariana; Marx, Jutta y Rodríguez Gustá, Ana Laura (2009), *Ideas, presencia y jerarquías políticas. Claroscuros de la igualdad de género en el Congreso Nacional de Argentina*, PNUD y Prometo Libros: Buenos Aires.
- Cardozo, Nelson (2009), "Reformas a los sistemas de pensiones en Chile y Argentina 2003-2008. Un abordaje comparado". En *XVI Jornadas Rioplatenses de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 24 y 25 de abril de 2009, Colonia, República Oriental del Uruguay.
- CEPAL (2006), *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad. Trigésimo primer período de sesiones Comisión Económica para América Latina y el Caribe*, Montevideo, Uruguay, 20 al 24 de marzo. CEPAL: Santiago de Chile.
- Clark, Regina M. (2007), "La reforma pendiente con el derecho a la Seguridad Social". En Quiroga, Yesko y Ensignia, Jaime (eds.) *Rompiendo Mitos: la reforma del sistema de pensiones en Chile*. Fundación Friedrich Ebert: Santiago.
- Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (2006), *Resumen Ejecutivo*, Santiago de Chile, julio.
- Danani Claudia y Beccaria, Alejandra (2011), "La (contra)reforma previsional argentina 2004-2008: aspectos institucionales y político-culturales del proceso de transformación de la protección". En Claudia Danani y Susana Hintze (coord.). op. cit.
- Délano, Manuel (2010), *Reforma previsional en Chile. Protección social para todos*. OIT: Santiago.
- Demarco, Gustavo, "El género en los sistemas de pensiones reformados", Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Buenos Aires.
- Di Costa, Valeria T. (2010), *Política previsional argentina. En torno al Plan de Inclusión Previsional (2004-2007). Oportunidades y limitaciones asociadas*. Tesis de maestría en Política y Planificación Social, Universidad Nacional de Cuyo, (mimeo).
- Elder, Charles y Cobb, Roger (1984), "Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos". En Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.) *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Angel Porrúa: México, 1996.
- Fernós, María Dolores (2010), "National mechanism for gender equality and empowerment of women in Latin America and the Caribbean region". En *Serie Mujer y Desarrollo* 102. CEPAL: Santiago de Chile.
- Ferree, Myra M.; Gamson, William; Gerhards, Jürgen y Rucht, Dieter (2002), "Four Models of the Public Sphere in Modern Democracies". En *Theory and Society*, Vol. 31, No. 3. (Jun.), pp. 289-324.

-
- Fox, Jonathan (1992), *The Politics of Food in Mexico. State Power and Social Mobilization*. Ithaca: Cornell University Press.
- Fraser, Nancy (1989), *Unruly Practices*. University of Minnesota Press: Minneapolis, MN.
- Fraser, Nancy (1993), "Repensar el ámbito público: una contribución a la crítica de la democracia realmente existente". En *Debate Feminista*, marzo.
- Fraser, Nancy (1994), "After The Family Wage: Gender Equity and the Welfare State". En *Political Theory* Vol. 22, No.4. pp. 591-618.
- Fraser, Nancy y Gordon, Linda (1992), "Contrato versus caridad: una reconsideración de la relación entre ciudadanía civil y ciudadanía social". En *Isegoría* 6, pp. 65-82.
- García, Carmen Teresa y Valdivieso, Magdalena (2005), "Una aproximación al movimiento de mujeres en América Latina. De los grupos de autoconciencia a las redes nacionales y transnacionales". En *OSAL Año VI, Núm. 18*, pp.41-56.
- Garretón, Manuel A. (2011), "Liderazgo de género y fin de un ciclo político en Chile. El gobierno de Michelle Bachelet". En Isidoro Cheresky (comp.) *Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina*. Prometeo: Buenos Aires.
- Giménez, Daniel M. (2000), "La mujer en la legislación de los sistemas de pensiones reformados en América Latina". *Unidad Mujer y Desarrollo, Documento de Trabajo*. CEPAL: Santiago de Chile.
- Giménez, Daniel M. (2003), "Género, previsión y ciudadanía social en América Latina". En *Serie Mujer y Desarrollo* 46, CEPAL: Santiago de Chile.
- Guardia, Alexis B. (2007), "Lecciones del sistema de fondos de pensiones en Chile y la apertura a su reforma". En Quiroga, Yesko y Ensignia, Jaime (eds.) *Rompiendo Mitos: la reforma del sistema de pensiones en Chile*. Fundación Friedrich Ebert: Santiago.
- Guzmán, Virginia (2001), "La institucionalidad de género en el Estado: nuevas perspectivas de análisis". En *Serie Mujer y Desarrollo* 32, CEPAL: Santiago de Chile.
- Habermas, Jürgen (1999), "Tres modelos normativos de democracia". En Habermas, Jürgen *La inclusión del Otro, Estudios de Teoría Política*, Paidós: Barcelona.
- Hall, Peter (1993), "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain". En *Comparative Politics*, Vol. 25, No.3, April. Pp. 275-296
- Haney, Lynne (1998), *Inventing the Needy: Gender and the Politics of Welfare in Hungary*. A dissertation submitted to the Sociology Department. University of California at Berkeley.
- Heath, Roseanna; Schwindt-Bayer, Leslie y Taylor-Robinson, Michelle (2005), "Women on the Sidelines: Women's Representation on Committees in Latin American Legislatures". En *American Journal of Political Science*, Vol. 49, No. 2, April, pp. 420-436
- Hecló, Hugh, (1996), "Las redes de asuntos y el poder Ejecutivo". En Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa: México.
- Htun, Mala; Lacalle Marina y Micozzi, J.Pablo (2011), "Bicameralism, Gender Quotas, and the Legislative Process: Evidence from Argentina, 1983-2007". En 2011 Annual Meeting of the American Political Science Association Seattle, September 1-4.
- Iazzetta, Osvaldo (2007), "Los rostros del decisionismo en Argentina. Revisando el debate de los años noventa sobre la democracia". En Emiliozzi Sergio, Pecheny Mario y Unzué, Martín (comp.) *La dinámica de la democracia : representación, instituciones y ciudadanía en Argentina*, Prometeo: Buenos Aires.
- Incháustegui Romero, Teresa (1999), "La institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas. Apuntes en torno a su alcance y restricciones". En *Revista de estudios de género. La Ventana*. No.10 (dic.), pp.84-123, Universidad de Guadalajara: México.
- Lanzaro, Jorge (2003), "Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina", en Lanzaro, Jorge (ed.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Clacso: Buenos Aires.
- Madera, Nancy (2011), "La política de extensión de la cobertura previsional en Argentina: Análisis y perspectivas". En X Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, 27 al 30 de julio.
- Majone, Giandomenico (1997), *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la formulación de políticas*, FCE: México.
- Marco, Flavia (2002), "Factores jurídicos, demográficos y laborales que determinan diferencias de género en el sistema de pensiones. Los casos de Argentina y Chile". *Unidad Mujer y Desarrollo, Proyecto Impacto de género de las reformas de pensiones en América Latina*. CEPAL: Santiago de Chile.

-
- Martínez Franzoni, Juliana (2010), "Conciliación con Corresponsabilidad Social en América Latina: ¿Cómo avanzar?". En Serie Atando Cabos, Deshaciendo nudos. PNUD: Panamá.
- Marx, Jutta y Borner, Jutta (2011), "Parlamentos sensibles al género. El estado de la cuestión en América Latina". En IDEA Internacional y Unión Interparlamentaria, Perú.
- Marx, Jutta; Borner, Jutta y Caminotti, Mariana (2007), Las legisladoras: cupos de género y política en Argentina y Brasil. Siglo XII: Buenos Aires
- Mauro, Amalia y Yáñez, Sonia (2005), "Trayectorias laborales y previsión social en Chile en un contexto de flexibilidad. Resultados de una investigación longitudinal". En Cuadernos de Investigación No.1, Centro de Estudios de la Mujer: Santiago de Chile.
- Meny, Yves y Thoenig, Jean Claude (1992), Las Políticas Públicas, Editorial Ariel: Barcelona.
- Mesa-Lago, Carmelo (1999), "Política y reforma de la seguridad social en América Latina". En Nueva Sociedad 160, pp. 133-150.
- Mesa-Lago, Carmelo (2004), "Models of Development, Social Policy and Reform in Latin America". En Mkandawire T. Social Policy in a Development Context. UNRISD: Ginebra.
- Mesa-Lago, Carmelo (2008), "Protección social en Chile: reformas para mejorar la equidad". En Revista Internacional del Trabajo, vol. 127, No.4.
- Mesa-Lago, Carmelo (2009a), "La ley de reforma de la previsión social argentina. Antecedentes, razones, características y análisis de posibles resultados y riesgos". En Revista Nueva Sociedad No. 219. ene-feb.
- Mesa-Lago, Carmelo (2009b), "Re-reform of Latin American Private Pensions Systems: Argentinian and Chilean Models and Lessons". En The Geneva Papers, Vol. 34 Issue 4, pp. 602–617, octubre.
- Molyneux, Maxine (2007), "Reconfigurando la ciudadanía. Perspectivas de la investigación sobre justicia de género en la región de América Latina y el Caribe". En Maitrayee Mukhopadhyay y Navsharan Singh (eds.) Justicia de género, ciudadanía y desarrollo. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC): New Delhi y Ottawa, pp.47-91.
- Montaño, Sonia (2004), "La agenda feminista y las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina". En Marco, Flavia (coord.) Los sistemas de pensiones en América Latina, un análisis de género, Naciones Unidas: Santiago de Chile.
- Palermo, Vicente (1998), "Mares agitados: interpretaciones sobre los procesos políticos latinoamericanos. Brasil y Argentina en perspectiva comparada", LASA.
- Palermo, Vicente (2004), "Problemas de gobernabilidad en la Argentina actual", Informe de trabajo, PNUD.
- Pautassi, Laura (1999), "Igualdad de derechos y desigualdad de oportunidades. Ciudadanía, Derechos Sociales y Género en América Latina". En Documento de Trabajo Nro.26. Ciepp: Argentina.
- Pautassi, Laura (2002), "Legislación previsional y equidad de género en América Latina". En Serie Mujer y Desarrollo 42. CEPAL: Santiago de Chile.
- Pautassi, Laura (2005), "¿Bailarinas en la oscuridad? Seguridad social en América Latina el marco de la equidad de género". Trigésima octava reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Mar del Plata, Argentina, 7 y 8 de septiembre.
- Podestá Erice, Andrea I. (2007), La dimensión de género en la reforma del sistema de pensiones chileno. Tesis de magíster en Economía Aplicada, Universidad de Chile, mimeo.
- Quiroga, Yesko y Ensignia, Jaime (eds.) (2007), Rompiendo Mitos: la reforma del sistema de pensiones en Chile, Fundación Friedrich Ebert, Santiago de Chile.
- Rees, Teresa (2005), "Reflections on the Uneven Development of Gender Mainstreaming in Europe". En International Feminist Journal of Politics Vol. 7 (4) pp. 555 – 574.
- Ridgeway, Cecilia y Correll, Shelley J. (2004), "Unpacking the Gender System: A Theoretical Perspective on Gender Beliefs and Social Relations". En Gender and Society, Vol. 18, No. 4 (Aug., 2004), pp. 510-531.
- Rodríguez Gustá, Ana Laura y Caminotti, Mariana (2010), "Políticas Públicas de Equidad de Género. Las Estrategias fragmentarias de Argentina y Chile". En Revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político SAAP. Vol. 4. No. 1 y 2 (mayo/nov.), Buenos Aires.
- Rodríguez Gustá, Ana Laura (2008a), "Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención". En Revista Temas y Debates. Revista universitaria de ciencias sociales, Vol., Núm. 16.
- Rodríguez Gustá, Ana Laura (2008b), "Las escaleras de Escher: la transversalización de género vista desde las capacidades del Estado". En Revista Aportes para el Estado y la administración gubernamental. Año 14, No.25, pp.53–70, Buenos Aires.

Rodríguez Gustá, Ana Laura (2008c), “La transversalización de género en Chile: la división digital entre las burocracias expertas y los espacios deliberativos”. En KAIROS. Revista de Temas Sociales, Año 12 No.22, nov. Publicación de la Universidad Nacional de San Luis

Rodríguez Gustá, Ana Laura (2011), “¿Quién promueve la igualdad en los Parlamentos? Experiencias de bancadas, comisiones, unidades técnicas y grupos mixtos en América Latina y el Caribe”. PNUD: Panamá.

Rodríguez Gustá, Ana Laura (2012), “La institucionalización de políticas de género: redes, espacios de debate y flujos de ideas en tres gobiernos locales”, mimeo.

Rofman, Rafael , Fajnzylber, Eduardo y Herrera, Germán (2010), “Reformando las reformas previsionales: en la Argentina y Chile”. En Revista CEPAL 101, pp. 85-109.

Rofman, Rafael y Grushka, Carlos (2003), “Protección social, jubilaciones, pensiones y género en Argentina”. En Bertranou, Fabio y Arenas de Mesa, Alberto (eds.), op.cit.

Sabatier, Paul (1998) “The Advocacy Coalition Framework: Revisions and relevance for Europe”. En Journal of European Public Policy, marzo.

Sabatier, Paul and Jenkins-Smith, Hank (1999), “The advocacy coalition framework: an assessment”. En Sabatier Paul (ed.) Theories of the policy process. Theoretical lenses on public policy. Westview Press.

Sabatier Paul y Weibler, Christopher (2010) “El marco de las coaliciones promotoras. Innovaciones y aclaraciones”. En Sabatier Paul (ed.) Teorías del proceso de las políticas públicas, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación: Argentina.

Sikkink, Katherine (1991), Ideas and Institutions: Developmentalism in Brazil and Argentina. Cornell University Press, Ithaca, NY.

Tozzini, María Jennie (2007), “Contexto político de la región: desafíos y oportunidades para las políticas de género”. En Falú, Ana y Segovia, Olga (eds.) Ciudades para convivir: Sin violencia hacia las mujeres. Ediciones Sur.

True, Jacqui y Mintrom, Michael (2001), “Transnational Networks and Policy Diffusion: The Case of Gender Mainstreaming”. En International Studies Quarterly, Vol. 45, No. 1. (Mar.), pp. 27-57.

Valdés, Teresa (2010), “El Chile de Michelle Bachelet ¿Género en el poder?”. En Latin American Research Review, Special Issue.

Vargas, Virginia (2003), “Los feminismos latinoamericanos y su disputa por una globalización alternativa”. En Mato, Daniel (coord.) Políticas de Identidades y Diferencias Sociales en Tiempos de Globalización. FACES – UCV: Caracas.

Vargas, Virginia (2006), “Las miradas y estrategias políticas feministas en el nuevo milenio: una perspectiva desde América Latina”. En OSAL, Año VII, No. 20, pp. 321-330.

Viguera, Aníbal (1998), “Estado, empresarios y reformas económicas: en busca de una perspectiva analítica integradora”. En Perfiles Latinoamericanos, No.12, pp. 9-51.

Weathers, Gwyndolyn J. (2007), “El Estado, las feministas y los tecnócratas en Argentina, 1983-2004”. En Política y Gestión Vol.10.

Yañez, Sonia (2010), “La dimensión de género en la reforma previsional chilena (Ley No 20.255 de reforma de pensiones)”. Serie Mujer y Desarrollo 101. CEPAL: Santiago de Chile.

Zaremborg, Gisela (2004), “Alpargatas y libros: estilos de gestión, género y política social en Argentina y Chile”. Serie Políticas Sociales 90. CEPAL: Santiago de Chile.