

# Perspectiva de género y diversidades: diálogos con el enfoque del desarrollo territorial

Eleonora Spinelli<sup>1</sup>  
eleonoraspinelli@gmail.com

Pablo Costamagna<sup>2</sup>  
pablocostamagna1@gmail.com

## Resumen

Asistimos a un contexto en el cual la pandemia del COVID-19 ha afectado y profundizado las situaciones de desigualdad de las mujeres y de las diferentes diversidades en su vida cotidiana: en el ámbito laboral, en las actividades de cuidado y de trabajo doméstico no remunerado, en la violencia de género, en el acceso diferencial a los recursos, en la exposición y el riesgo de aquellas que sostienen los espacios comunitarios, entre otros aspectos, que no han hecho más que acrecentar las inequidades que ya veníamos transitando en nuestro territorio. Con ese marco, en este trabajo nos proponemos a visibilizar algunas situaciones sobre el enfoque de género y su vinculación con los procesos del desarrollo territorial, tomando como caso de análisis una experiencia concreta de construcción de indicadores de género en la localidad de Rafaela, Provincia de Santa Fe, ubicada en Argentina, como insumo para la generación de iniciativas políticas que recuperen la relevancia y la puesta en acción de estos temas a nivel local.

Palabras clave: desarrollo territorial, género, diversidades, equidad.

## **Gender and diversity perspective: dialogues with the territorial development approach**

### Abstract

We are witnessing a context in which the COVID-19 pandemic has affected and deepened women's situations of inequality and diversities in the different dimensions of their daily lives: in the workplace, in care activities and unpaid domestic work, in gender violence, in differential access to resources, in the exposure and risk of those who support community spaces, among another themes, which have only increased the inequities that we have already been experiencing in our territories. In this framework, we propose through this work to make visible some situations on the gender approach and its link with the processes of territorial development, taking as a case of analysis a concrete experience of construction of gender indicators in Rafaela town, Santa Fe, in Argentina, as an input for the generation of initiatives and policies that recover the relevance and implementation of these issues at the local level.

Keywords: territorial development, gender, diversities, equity.

---

<sup>1</sup> Magíster en Planificación y Gestión de Procesos Comunicacionales. Universidad Nacional de Mar del Plata. Argentina.

<sup>2</sup> Profesor del Instituto Praxis de Investigaciones Tecnológicas y Sociales para el Desarrollo Territorial, de la Universidad Tecnológica Nacional, Facultad Regional Rafaela, Provincia de Santa Fe. Argentina.

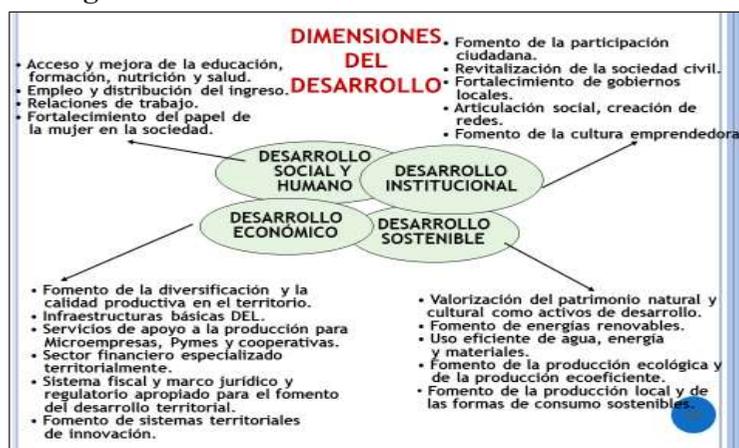
## El enfoque del Desarrollo Territorial como marco

Como punto de partida de nuestras reflexiones, nos resulta relevante situar una definición del Desarrollo Territorial (en adelante DT) desde la cual partimos y es aquella que se plantea como un proceso social y político complejo que tiene improntas propias según los diferentes territorios y sus características (identitarias, culturales, políticas, económicas y ambientales) donde la base estructurante es el fortalecimiento y la construcción de capacidades para que distintos actores desarrollen un nivel elevado de organización e interacción para decidir e implementar estrategias colectivas cuya finalidad es dar respuestas al desafío del bienestar de la sociedad (Costamagna, 2015).

Este es un concepto más amplio sobre el territorio que el de espacio geográfico; estamos en presencia de distintas miradas y en parte son de quienes lo habitan, ya sean espacios de poder o conflictos donde se plantean cambios que no son automáticos, sino que son producto de políticas que transiten hacia esa transformación en procesos complejos.

Para nosotras y nosotros, hay una valorización del DT con características multidimensionales y multidisciplinarias que además, se plantea en disputa. En este sentido, venimos trabajando en reelaborar una síntesis que originalmente fue presentada por Alburquerque (Alburquerque y Dini, 2008), tal como se detalla en la siguiente figura:

**Figura 1. Dimensiones del desarrollo territorial**

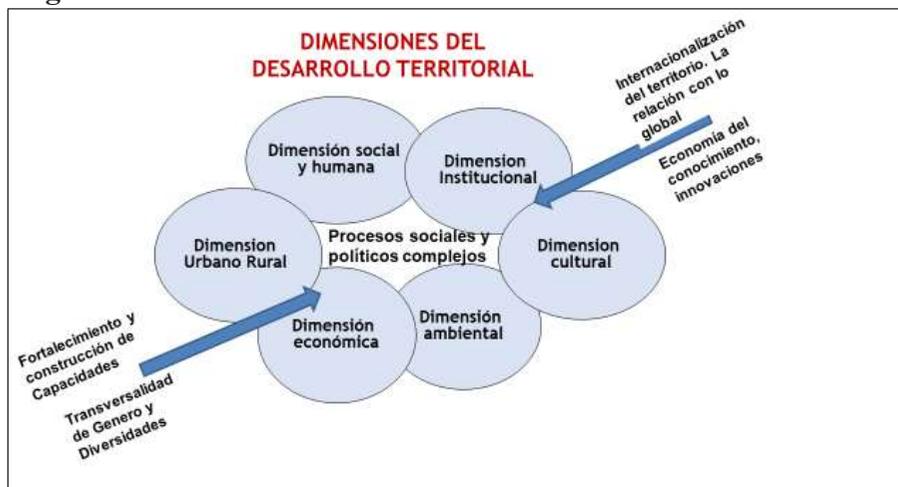


Fuente: Alburquerque y Dini (2008).

En nuestros procesos de investigación y de formación en el marco del Instituto Praxis y la Maestría en Desarrollo Territorial de la Universidad Tecnológica Nacional, Facultad Regional Rafaela (Provincia de Santa Fe, Argentina) asistimos a nuevos debates en torno al concepto y a los alcances del DT, en donde se agregan algunas dimensiones y además de temas transversales que no son “nuevos temas del desarrollo territorial” ni significaban una adenda o una agregación al enfoque, sino que nos ayudan a comprender el espesor de las problemáticas que habían estado invisibilizadas, como es el caso de la perspectiva de género.

A partir de reconocer estas áreas, trabajamos en un nuevo modelo analítico para agregar otras dimensiones<sup>3</sup> que en la actualidad, deben explicitarse con mucha más fuerza, como es el caso de la transversalidad en el tema de capacidades, la dimensión de género y diversidades, la internacionalización del territorio, el cuidado de los derechos humanos y en los temas de la economía del conocimiento, tal cual se refleja en la próxima figura:

**Figura 2. Modelo analítico dimensiones del desarrollo territorial<sup>4</sup>**



Fuente: elaboración propia.

El enfoque, expresa que se debe de trabajar en el fortalecimiento y la construcción de capacidades para la transformación, por lo cual, esta perspectiva pone un esfuerzo en la información, en los diálogos y en la cogeneración de conocimientos que van fortaleciendo un enfoque dinámico apoyándose en el enfoque pedagógico del desarrollo territorial (Costamagna, Pérez y Spinelli, 2015) que plantea los siguiente:

Una forma de entender y actuar en la construcción de procesos de formación para el cambio en el territorio coherentes con una construcción social y política, que active la participación de las y los actores territoriales. Supone un modo de comprender el conocimiento, la vinculación teoría-práctica, el reconocimiento del otro y la otra (saberes locales, prácticas y experiencias), la vinculación basada en el diálogo y la resolución de conflictos promoviendo instancias democráticas (Costamagna, Pérez y Spinelli, 2015: 5).

Es una estrategia que brinda marcos para las políticas, para darle cuerpo y volumen a las acciones desarrolladas hasta el momento; que eran mucho más unidireccionales, de transferencia de saberes, de ausencia de diálogo y/o de negación del conflicto y donde la formación de capacidades se centraba en el aula (Spinelli, 2020a).

<sup>3</sup> Partimos de reflexiones producidas en los cuadernillos de la cátedra Problemáticas Contemporáneas del Ciclo de Formación General en la Universidad Nacional de Rafaela (UNRAF).

<sup>4</sup> Elaboración propia a partir de las Dimensiones del Desarrollo Territorial (Albuquerque y Dini, 2018) y revisiones de la Cátedra de Problemáticas Contemporáneas, Universidad Nacional de Rafaela (UNRAF), Santa Fe, Argentina, 2022.

Asimismo, en nuestra búsqueda estamos intentando redefinir cómo nos relacionamos con el mundo (y desde ahí la internacionalización del territorio), cómo profundizamos la democracia y cómo trabajamos con un mayor respeto a las diversidades culturales, los derechos y los cuidados (como un eje central para la sostenibilidad de la vida) en una relación distinta de las personas con la naturaleza y desde ahí la perspectiva de género y diversidades cobra especial relevancia.

Esta figura que involucra nuevos desafíos da paso a una mirada que necesariamente debe involucrar acciones dirigidas a reconocer los derechos y el protagonismo de las mujeres y diversidades dentro de la dimensión social, y sumar la transversalidad, teniendo en cuenta que todas las dimensiones del desarrollo territorial pueden ser pensadas, gestadas e implementadas desde el género (Spinelli, 2020a).

### **El enfoque de género como dimensión transversal del Desarrollo Territorial**

Si el Desarrollo Territorial (DT) tiene como finalidad mejorar las capacidades y la calidad de vida de las personas que habitan un territorio, el enfoque de género se hace indispensable como elemento que contribuye a sociedades cada vez más justas y equitativas con iguales derechos, posibilidades y oportunidades (Spinelli, 2020a).

Cuando nos remitimos a pensar en general sobre las articulaciones entre género y desarrollo territorial, encontramos que en procesos de DT las mujeres han sido destinatarias o receptoras más que protagonistas y decisoras en sus comunidades e incluso, en el contexto de la pandemia del COVID-19, se han hecho aún más evidentes las cuentas pendientes en temas de equidad de género (Spinelli, 2020a).

Las políticas, estrategias y proyectos dirigidos a mujeres y diversidades no se han realizado en pos de su reconocimiento como agentes del desarrollo, sino que, en la mayoría de los casos, continuaron reforzando los roles más tradicionales (vinculados con las actividades de cuidado y el trabajo doméstico no remunerado) y se agregaron cargas adicionales de trabajo, sin tomar en cuenta las relaciones de poder y de desigualdad (Spinelli, 2020a).

La temática de género se encuentra en las agendas como tema estratégico frente a los desafíos y objetivos del desarrollo sostenible, pero en la práctica sigue siendo una variable que se ha situado desde los márgenes o para cumplir con ciertos requerimientos, pensando que sólo con incorporar numéricamente a las mujeres alcanza o que trabajar con ellas significa que, automáticamente, se tiene en cuenta el enfoque de género (Spinelli, 2020a). El desafío que nos convoca es que sea un eje transversal de los proyectos, programas, políticas e iniciativas territoriales. Las estrategias de desarrollo no son neutras en relación al género y deben reconocer y partir de las situaciones de inequidad que parten de sistemas de ideas que no visibilizan esta problemática (Spinelli, 2020a).

Esta consideración del DT como una estrategia sociopolítica de cambio implica entender que existen relaciones desiguales que se expresan en distintos ámbitos, donde

necesariamente hay que montar diálogos que reconozcan el conflicto y expresen los acuerdos y negociaciones.

A nivel micro, en lo que pasa al interior de los hogares: los procesos de toma de decisión, la distribución de los recursos y la decisión de quién hace qué trabajo a cambio de qué remuneración. En el nivel territorial se manifiestan en todos los niveles institucionales, como en el mercado laboral, en los sistemas de protección social, en las dinámicas de los mercados, en las políticas públicas y también en la economía social o en programas ambientales (Spinelli, 2020a). Por último, a nivel macroeconómico, se reconoce que las políticas económicas al operar en un campo atravesado por las relaciones de género impactan de manera diferencial en varones y mujeres, en detrimento de estas últimas (Spinelli, 2020a).

Cuando hablamos de género hablamos de poder, de lo que se trata entonces es de subvertir una distribución desigual del poder (Spinelli, 2020a). Para ello, las mujeres deberían poder asumir y encontrar espacios en donde ocupar otros y nuevos lugares de toma de decisiones, de organización política y colectiva y de gestión de sus comunidades (Spinelli, 2020a). La investigadora Rico (2020), plantea la importancia de revisar, generar y planificar una ciudad cuidadora, que es una ciudad en la cual deberían coincidir dos perspectivas: los derechos de las mujeres y el derecho a la ciudad.

El espacio en el que habitamos no es un escenario, es un actor donde el estado, el mercado, las familias y la comunidad comparten las responsabilidades de una nueva organización social del cuidado (Spinelli, 2020a). Las políticas locales deberán tener entre sus desafíos hacia adelante acortar brechas y cerrar desigualdades construyendo estrategias innovadoras y transformadoras, en donde no hay recetas y cada territorio tiene su particularidad (Spinelli, 2020a). Para esto se requerirá superar la separación entre el mundo de lo productivo y lo reproductivo para que la ciudad cuidadora sea una ciudad compartida, que no solo debería ser igualitaria en su acceso y disfrute, sino que sea aquella en la que podemos vivir juntas y juntos (Rico, 2020). Entonces diseñar, planificar y vivir en un territorio que contemple la perspectiva de género debería incluir sus necesidades en la esfera reproductiva, productiva, personal y comunitaria, rompiendo con la organización desde los roles tradicionales de género.

Además de la centralidad de los temas de cuidado y seguridad en las comunidades que habitamos, existen otros aspectos que tampoco han sido considerados desde la dimensión de género, teniendo en cuenta cómo afectan, diferencial y desigualmente a las mujeres y diversidades en la dinámica de la ciudad. La movilidad, la accesibilidad, poseer una vivienda y/o la tenencia de la tierra y contar con servicios básicos como el agua potable, son elementos centrales para garantizar la calidad de vida y sobre los que será necesario trabajar pensando en ciudades inclusivas e igualitarias a futuro.

Tampoco los entornos territoriales representan, reconocen e involucran a mujeres y diversidades. Basta sólo con hacer el ejercicio de mirar los nombres de las calles principales de donde vivimos, de los edificios gubernamentales y de los monumentos más relevantes para rápidamente darse cuenta de quiénes están ausentes, invisibilizadas de la historia, de la identidad y de la cultura local. Asimismo, en los espacios de participación ciudadana

destinados, por ejemplo, a construir las agendas territoriales, siendo insuficiente el lugar de las mujeres como protagonistas y la dimensión de género no ha sido abordada, ni como tema particular ni como aspecto transversal.

Reconocer estas problemáticas en clave de género nos invita a revisar y repensar el futuro de nuestros territorios para lo cual hay mucho por hacer. Desde acciones a corto plazo, hacia nuevos modos de repensar comunidades en las que podamos vivir mejor.

### **Análisis de las dimensiones de género en el territorio: la experiencia en la ciudad de Rafaela, provincia de Santa Fe, Argentina**

En este apartado nos proponemos poner en diálogo las perspectivas conceptuales que venimos desarrollando vinculadas con el enfoque de género en los procesos de DT, con el análisis de un caso concreto que se está llevando a cabo en la localidad de Rafaela, provincia de Santa Fe, Argentina.

Durante el año 2022 esta localidad formó parte del Programa Ciudades Sostenibles e Inclusivas, impulsado por el gobierno de la provincia de Santa Fe y el Consejo Federal de Inversiones de Argentina. Esta iniciativa contempla un doble propósito, por un lado, el desarrollo de una metodología de diagnóstico y formulación de planes de acción para el programa provincial de Ciudades Sostenibles e Inclusivas (con foco en ciudades de menos de 200.000 habitantes) y por otro, la construcción de una agenda estratégica de la ciudad de Rafaela, provincia de Santa Fe.

En las ciudades se concentra más del 90% de la población, 9 de cada 10 santafesinos/as viven en áreas urbanas, es allí donde también se concentra el 75% de las emisiones de gases de efecto invernadero, el 70% de todos los materiales y energía que se consumen, el 50% de los residuos que se generan, allí también se encuentra el mayor índice de desempleo, la pobreza, las y los jóvenes que no estudian ni trabajan. A los procesos sociales, políticos y económicos complejos que regulan el desarrollo de las ciudades santafesinas, se incorpora un entramado productivo, golpeado por la pandemia y un territorio atravesado por cambios ambientales significativos (bajante del Paraná, agriculturación de las tierras ganaderas, pérdida de suelo fértil, deforestación de bosques nativos, contaminación de suelo, agua y aire en áreas urbanas, etcétera).

Uno de los principales desafíos de las ciudades santafesinas, entre otros, está relacionado con la mejora de sus indicadores de desarrollo social (acceso a alimentación saludable, vivienda digna, trabajo decente, salud, educación, seguridad, espacios recreativos de calidad, igualdad de oportunidades, arraigo en pequeñas localidades y comunas, saneamiento, acceso al agua potable, entre otros) y al mismo tiempo impulsar un desarrollo económico con impacto ambiental positivo, desvinculando el consumo de recursos no renovables, y con la premisa de no superar los límites de la naturaleza para seguir proveyendo bienes y servicios ecosistémicos.

En este sentido, la provincia viene impulsando programas y políticas públicas vinculadas al desarrollo productivo y el cuidado del ambiente, la experiencia de “Ciudades

Sostenibles e Inclusivas” contribuye en este sentido a construir un diagnóstico multisectorial y planes de acción inmediata, que contemple un proceso de diálogo con las y los actores territoriales, y que incorpora ,además, la perspectiva del DT (tal como hemos enunciado al principio) y un enfoque ponderando la inclusión de las personas más vulnerables y de la perspectiva de género.

En ese marco, Rafaela como caso piloto es cabecera del Departamento Castellanos y se ubica en el centro de la Provincia de Santa Fe, a unos 90 km de la capital provincial y unos 540 km de la ciudad de Buenos Aires. Su entorno geográfico, la región centro-oeste de la provincia de Santa Fe y del centro-este de la provincia de Córdoba es una extensa área caracterizada por la riqueza de sus recursos naturales y su desarrollo industrial. Rafaela se constituye así en ciudad central de un área metropolitana compuesta por numerosas localidades de distinto rango demográfico que encuentran en ella un importante y eficiente centro de servicios para todo tipo de actividades (producción, comercio, salud, educación, recreación, cultura, etcétera).

**Figura 3. Localidad de Rafaela**



Fuente: municipalidad de Rafaela (2008).

De acuerdo con los datos del Censo de 2010, Rafaela posee 92.945 habitantes y las estimaciones para el 2022 arrojan una población cercana a las 103.000 personas. Es importante destacar que la ciudad vivió permanentemente a lo largo de su historia un crecimiento poblacional ubicado por encima del 20%, superando la media provincial y nacional (Eguiazu, 2017). La etapa más importante de expansión se produjo entre los años 1947 y 1960, consecuencia de un fuerte aumento de la industria nacional sustitutiva de importaciones, donde la ciudad tuvo un incremento porcentual intercensal que superó el 50% (Alburquerque, 2003).

La ciudad de Rafaela ha presentado, en general, un crecimiento económico por arriba de la media del país debido a sus comercios, industrias y establecimientos agropecuarios y su interesante dinamismo productivo.

Obviamente, presenta además, desafíos sociales, productivos y ambientales vinculados a la planificación urbano ambiental, al acceso al suelo y la vivienda de sectores medios y los más vulnerables, a la transición hacia forma de movilidad más sustentable (actual con preponderancia del coche privado), al suministro local de alimentos (90% se importa), a la producción y distribución de la energía (solo el 50% de los hogares tienen acceso a gas de red), a la gestión de los residuos industriales y domiciliarios (entierra 100 mil toneladas por año), a la mejora de la competitividad de sectores pymes (fundamentalmente autopartes, metalmecánica) en pleno proceso de transformación, al desempleo en los más jóvenes, particularmente en aquellos que no estudian ni trabajan, el acceso al agua (limitado por el acueducto y el exceso de consumo per cápita), la disponibilidad de espacios verdes y la necesidad de rejuvenecimiento de los bosques urbanos, la mejora de su sistema tributario para responder a la nuevas demandas de servicios de la ciudadanía, la renovación de su sistema de participación para lograr un impacto real en la mejora de la toma de decisiones en los órganos del gobierno (ejecutivo, legislativo), la necesidades de incorporar la perspectiva de género, diversidades y personas mayores, niños y niñas al diseño de la ciudad, sus modos de transporte, espacios públicos, políticas de cuidado, entre otros aspectos.

### **El abordaje metodológico y el proceso de construcción de indicadores de género en el territorio**

La construcción de la metodología partió de un método mixto y no se restringió unívocamente al trazado de métodos y técnicas, sino que puso en juego una dimensión epistemológica y teórica que orientó la toma constante de decisiones y de opciones. Se trató, retomando a Vasallo (2012) de:

Una concepción no-tecnicista y no-dogmática de la metodología como trabajo que prohíbe la comodidad de una aplicación automática de procedimientos aprobados y exige que toda operación dentro de la investigación deba cuestionar a la misma. (Vasallo, 2012: 22)

Se combinaron dimensiones de carácter cuantitativas y cualitativas, con foco en la construcción y análisis de datos estadísticos, pero también con entrevistas en profundidad y dinámicas de taller con los equipos del gobierno local para recuperar; “los puntos de vista de los actores y su construcción de la realidad” (Sautu, 2005: 12). Supuso una presencia sostenida en el territorio, requiriendo “un modo de participación que permita crear relaciones cercanas favorables a la recogida de datos fiables que de otro modo serían difíciles de obtener, pero, sobre todo, de comprender” (Álvarez, 2008: 18).

Esta perspectiva se combinó con una metodología propia del Programa de Ciudades Sostenibles<sup>5</sup> que fue desarrollada especialmente para este estudio, que tuvo como aspecto clave la dimensión de género como una categoría central para pensar, planificar e intervenir en el territorio, bajo la premisa de que es cada vez más urgente en las comunidades contribuir a erradicar las desigualdades que atraviesan las mujeres y diversidades, y para ello resulta estratégico construir información para la toma de decisiones y para el fortalecimiento de las políticas locales, ya sean específicas o transversales (Spinelli, 2021).

Somos conscientes que los procesos de planificación que pueden promoverse, levantan miradas en los territorios, ayudan a construir una visión compartida, demandan información para mejorar la toma de decisiones, intentan articular intereses y organizan iniciativas desde la diversidad; pero también deben de construirse de forma simultánea espacios de diálogo y confianza entre las y los actores del territorio y fortalecer conocimientos que permiten elaborar proyectos, programas y políticas.

Cabe destacar que, al menos en Argentina, partimos de la complejidad puesta de manifiesto en debilidades institucionales y en la carencia de producción de información desagregada por sexo y en la construcción de indicadores específicos destinados a dar cuenta de las brechas de género que persisten (y que en muchos casos se profundizan) respecto a la situación de las mujeres en los diversos ámbitos de su vida (Spinelli, 2020a). Teniendo en cuenta además la situación particular del contexto de pandemia en donde temas como las violencias, la sobrecarga en los roles de cuidado, el trabajo doméstico no remunerado, la informalidad laboral y el desempleo han afectado considerable y mayormente a las mujeres (Spinelli, 2021).

En ese marco, aún con todas las dificultades respecto a la obtención de datos, visibilizando incluso aquellas dimensiones en las que no se cuenta con información con foco en el género, y siempre bajo la premisa de seguir perfeccionando el enfoque, esta metodología del Programa Ciudades Sostenibles, supone un aporte y un punto de partida para abordar la dimensión territorial desde el género.

En términos metodológicos, para esta propuesta de construcción de diagnósticos con perspectiva de género, se ha tomado como referencia la categorización y algunos de los temas sobre los indicadores de igualdad que propone la División de Asuntos de Género de la CEPAL,<sup>6</sup> a través del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, en donde se trabaja en base a tres ejes (Spinelli, 2020a):

---

<sup>5</sup> Elaborada especialmente para este estudio de Ciudades Sostenibles e Inclusivas de la provincia de Santa Fe por el equipo que realizó la asistencia técnica del proyecto. Consiste en el desarrollo y aplicación de 80 indicadores diferenciados por dimensiones de sostenibilidad (ambiental y cambio climático, económica, urbana y social, fiscal y gobernabilidad) y 33 indicadores de género transversales y específicos. Como antecedentes a esta propuesta se encuentran la Guía Metodológica Programa de Ciudades Emergentes y Sostenibles (BID, 2016) y su actualización y optimización por el Centro de Estudios Urbanos y Regionales, dependiente del CONICET Argentina (2020).

<sup>6</sup> Observatorio de Igualdad de Género de CEPAL en: [oig.cepal.org/es/paises/5/profile](http://oig.cepal.org/es/paises/5/profile)

Autonomía económica: aborda la diferencia entre mujeres y varones en la capacidad de generar ingresos y recursos propios a partir del acceso al trabajo remunerado y a las credenciales educativas. La autonomía económica es fundamental, ya que permite acceder a los bienes y servicios en circulación, lo que a su vez, condiciona la capacidad de tomar decisiones y actuar en las distintas esferas de la vida cotidiana, ya sean privadas o públicas (Municipalidad de Pico Truncado, Santa Cruz, 2022).

Autonomía en la toma de decisiones: refiere a la posibilidad de incidir en los procesos de la toma de decisiones. Considera la participación de las mujeres en diferentes ámbitos de la vida pública (Municipalidad de Pico Truncado, Santa Cruz, 2022).

Autonomía física: refiere a la capacidad que tienen las personas de actuar de acuerdo con su propia elección y no según las decisiones de otros. Esta dimensión es entendida como la capacidad de preservar su integridad, de decidir y de tener el control sobre su propio cuerpo, su sexualidad y fertilidad (Municipalidad de Pico Truncado, Santa Cruz, 2022).

Pero esta mirada, desde la perspectiva que asumimos teniendo en cuenta el enfoque pedagógico del DT, no se basa sólo en la obtención de datos cuantitativos; sino que fundamentalmente toma en cuenta, como base central para la construcción de capacidades, la generación de espacios de diálogos con actores. En este caso, con los equipos del gobierno local de la Municipalidad de Rafaela, en donde el foco está puesto en recuperar sus perspectivas acerca de los problemas, su conocimiento acerca de las situaciones a partir de transitar el día a día en la gestión de los temas que afectan a su comunidad, generando momentos para poder repensar la propia práctica, tensionando y haciendo visibles los problemas como un proceso complejo.

Para ello, la figura del investigador o la investigadora en este tipo de procesos, o más bien como nos gusta llamarlo desde nuestro enfoque, la figura de “la persona facilitadora” (Costamagna y Larrea, 2015) es central. No se trata de la tradicional intervención del experto o del consultor que genera información por fuera del encuentro con otras y otros y realiza recomendaciones; sino más bien de generar momentos de reflexión y acción, lo que Freire (1999) denomina “praxis”; escuchando en primer lugar, retomando los contextos, las identidades, los modos de gestionar, las culturas institucionales, la historia de este territorio para repensarnos frente a los nuevos desafíos que esta realidad cambiante nos arroja de manera permanente.

Desde estas coordenadas, a continuación, recuperamos algunas de las principales problemáticas que se han detectado vinculadas con la dimensión de género en el territorio, a partir del cruce de información estadística y de los diálogos con actores, así como también los desafíos que aún quedan por abordar, revisar y gestar para construir cada vez con más fuerza existenciales más libres para todas las personas.

### **Problemáticas sobre la autonomía económica**

Una de las principales desigualdades con relación a las mujeres y diversidades se expresan en las dificultades para alcanzar la autonomía económica, a partir del acceso al

trabajo remunerado, de los bienes, los servicios y los recursos que les permitan tomar decisiones y actuar en las diferentes esferas de la vida cotidiana, ya sean privadas o públicas (Spinelli, 2020a).

Para el caso de Rafaela, estamos analizando un primer dato que da cuenta de estas desigualdades, tiene que ver con la desocupación y con el foco en la diferenciación por género. Según el relevamiento socioeconómico que en la ciudad se realiza año a año, en el 2021 se registró una tasa del 8,2% en la localidad. Es notable cómo esta situación afecta principalmente a las mujeres, tal como se detalla en la siguiente tabla:

**Tabla 1. Porcentaje de desocupación por género**

Desocupación	
Femenino	63,5%
Masculino	36,5%

Fuente: Relevamiento Socioeconómico, ICEDEL, 2021.

Sobre el total de mujeres que integran la Población Económicamente Activa, el 11,3% están desocupadas mientras que, para el caso de los varones, es la mitad. La situación se agudiza si se analizan estos datos por edad en donde la desocupación en el segmento de mujeres más jóvenes representa un 26%, valor que triplica el desempleo general de la ciudad. Un dato llamativo a considerar es que cuando en la encuesta de participación ciudadana que complementa el análisis de los datos, se consulta acerca de los motivos por los cuales las personas perciben que no encuentran trabajo el 87% de las mujeres alude a “cuestiones de género” y el 87% a las “responsabilidades familiares”.

Se puede inferir entonces que, la desigualdad en términos de autonomía económica tiene directa relación con las actividades de cuidado y trabajo no remunerado que realizan principalmente las mujeres (Spinelli, 2021). Si se toma por ejemplo el análisis de la brecha de género en empleo y cuidado de niños y niñas; las mujeres ocupadas sin presencia de niños y niñas menores de 6 años alcanza un 67%, mientras en aquellos hogares donde sí los hay el valor se reduce a un 35,8% (frente a un 44,7% con relación a sus pares varones).

La informalidad laboral, a nivel global afecta mucho más a las mujeres que poseen trabajos más precarios y se traduce en una falta de estabilidad que les impide contar con aportes jubilatorios sostenidos en el tiempo y obra social (Municipalidad de Pico Truncado, Santa Cruz, 2022). Además, tras el contexto de pandemia son las que más se han visto afectadas como sucede, por ejemplo, en el caso de las empleadas del servicio doméstico y las emprendedoras (Spinelli, 2020a).

Para el caso de Rafaela, según el Relevamiento Socioeconómico 2021, el empleo informal general es 25,4%. Si se discrimina el análisis por género, el empleo informal masculino es de 23,1%, mientras que en el caso de las mujeres es de 26,8. Si se analizara la

brecha por edad, ahí las diferencias son mucho mayores. Casi la mitad de los jóvenes están en informalidad, mientras que en el caso de los adultos la informalidad es menor al 20%.

Si se toma en cuenta la tasa de actividad a nivel nacional en Argentina, según el último Dossier Estadístico 2022 que año tras año publica el INDEC en conmemoración al Día Internacional de la Mujer, se compone en un 68,8% por varones y en un 48,6% por mujeres (Spinelli, 2020b). Si bien, para la situación de Rafaela el valor es algo menor, existe una brecha que marca un horizonte sobre la importancia de profundizar la dimensión de género con foco en estas desigualdades en las iniciativas vinculadas a los temas de empleo.

**Tabla 2. Tasa de actividad por género**

Femenino	40,5%
Masculino	59,4%
Otro	1%

Fuente: Relevamiento Socioeconómico, ICEDEL, 2021.

Otro dato no menor tiene que ver con el tipo de trabajo que ellas principalmente realizan en lo que se denomina “sectores feminizados de la economía”, son áreas donde se perciben los menores salarios, mayores situaciones de informalidad y niveles más bajos de calificación laboral (Municipalidad de Pico Truncado, Santa Cruz, 2022). Según el mencionado informe del INDEC (2022) alrededor de 4 de cada 10 mujeres ocupadas de 14 años y más se insertan en sectores relacionados al cuidado (salud, educación, y trabajo doméstico), mientras que sus pares varones lo hacen en la industria manufacturera y la construcción, en mayor proporción (Spinelli, 2020b).

Para el caso de Rafaela, tal como se detalla en las siguientes tablas, en la distribución por rama de actividad se encuentra una situación similar a la analizada en el ámbito nacional. En la rama de la construcción sólo un 6% de mujeres se desempeñan en dicho ámbito y si bien en la industria el valor crece, cercano al 20%, es mucho menor con relación a los varones. Sin embargo, en los sectores vinculados a servicios en general y al servicio doméstico en particular los valores se modifican sustancialmente y vemos claramente la presencia femenina en áreas donde los salarios y las posibilidades de crecimiento económico y de acceso a ocupaciones de una mayor jerarquía son mucho menos favorables para las mujeres.

**Tabla 3. Distribución por rama de actividad por género**

Trabajo en servicio doméstico	
Femenino	100%
Masculino	0%
Rama de actividad: servicios	
Femenino	60,5%
Masculino	39,5%

Rama de actividad: construcción	
Femenino	6,0%
Masculino	94%

Rama de actividad: industria	
Femenino	19,8%
Masculino	80,2%

Fuente: ICEDEL, 2021.

Por otra parte, del 8,8 % de población económicamente inactiva cuya categoría principal de inactividad es “Ama de casa” el 97.9% de quienes realizan estas actividades en Rafaela son mujeres. Este indicador nos ayuda a mirar como el trabajo no remunerado (que incluye cuidados de niños, niñas, personas mayores y la realización de las tareas domésticas) es una actividad que debe ser reconocida como esencial para sostener la vida y también su contribución a la economía y al trabajo remunerado (Spinelli, 2021).

Las mujeres tienen menos disponibilidad para dedicarse a su desarrollo personal, productivo, profesional y económico, lo cual impacta negativamente sobre ellas en relación con sus pares varones (Spinelli, 2022). Esta situación puede verse, o inferirse, en la dedicación horaria al trabajo remunerado que se analiza a partir del Relevamiento Socioeconómico en Rafaela, en donde alrededor de un 70% de mujeres trabaja menos de 35 horas semanales y el 93% expresa “no disponer de más tiempo” para realizarlo.

Es importante visibilizar la postergación de los colectivos de la diversidad sexual con relación a la autonomía económica. La Encuesta sobre Población Trans: Travestis, Transexuales, Transgéneros y Hombres Trans que fue realizada una sola vez a nivel nacional

en 2012, señaló que el 20 % de las personas encuestadas declaró no realizar ninguna actividad por la que obtenga dinero, mientras que el 80 % restante expresó dedicarse a actividades vinculadas a la prostitución y trabajos informales de precaria estabilidad (Spinelli, 2022).

### Problemáticas sobre la autonomía física

A pesar de los avances normativos, de la alta visibilidad del tema en la agenda pública en Argentina, impulsada en su gran medida por los movimientos de mujeres y diversidades, la violencia de género es una problemática que se agrava y que se ha profundizado aún más en tiempos de pandemia (Municipalidad de Pico Truncado, Santa Cruz, 2022). A nivel global, se estima que 736 millones de mujeres –alrededor de una de cada tres– ha experimentado alguna vez en su vida violencia física o sexual, según los datos generados por la Organización Mundial de la Salud (OMS) (Spinelli, 2023).

Respecto a los datos sobre violencias basadas en el género sucedidos en la localidad, es importante destacar la labor de la Oficina Municipal de Prevención y Atención a las Violencias de Género de la ciudad de Rafaela, en donde se releva sistemáticamente la cantidad de casos, tal como puede verse en la siguiente tabla:

**Tabla 4. Cantidad de casos por mes y evolución 2019-2021**

Mes	2019	2020	% de aumento 2019/20	2021	% de aumento 2020/21
Enero	5	11	120%	18	64%
Febrero	3	7	133%	21	200%
Marzo	4	12	200%	16	33%
Abril	10	14	40%	15	7%
Mayo	7	24	243%	17	-29%
Junio	5	13	160%	12	-8%
Julio	4	12	200%	18	50%
Agosto	8	18	125%	21	17%
Septiembre	10	25	150%	24	-4%
Octubre	11	19	73%	21	11%
Noviembre	9	12	33%	17	42%
Diciembre	10	13	30%	25	92%
Total	86	180	109%	225	25%

Fuente: ICEDEL, 2021.

Es importante marcar la situación creciente que se agudiza en el contexto de pandemia (un 109% mayor que en 2019) coincidente con la situación de aislamiento, pero también continúa con la misma tendencia en 2021 (con un aumento del 25% respecto al año precedente).

Si se focaliza por rango etario, son las mujeres más jóvenes de entre 18 y 30 años (el 36,4%), quienes se encuentran más afectadas por las situaciones de violencia, y también quienes se encuentran desocupadas y con menores niveles educativos.

Respecto a los tipos de violencias prevalece la psicológica (42, 6%), seguida de la física (38,4%), mientras en el caso de las modalidades el 98% se expresa en el ámbito doméstico.

A partir de los diálogos en las instancias de entrevistas también se advierte que existen otras demandas, más allá de las vinculadas a las violencias basadas en el género, transversales a otras áreas y temas que la Oficina de Atención de Violencias asume, pero que no alcanza a cubrir dado que su fuerte y su razón de ser tiene que ver con la atención, acompañamiento y asesoramiento de casos. En ese sentido, existe una diferencia entre un espacio de atención de violencias y un área de género que abarca una agenda de temas mucho más amplia, ya sea tanto en políticas específicas como transversales a la gestión.

### **Problemáticas sobre la autonomía en la toma de decisiones**

En cuanto a la representación política de las mujeres que mide la cantidad de mujeres concejales en relación con los varones, según la información del Consejo Municipal de Rafaela, el organismo está compuesto por 10 integrantes, de los cuales únicamente tres son mujeres (Municipalidad de Pico Truncado, Santa Cruz, 2022). Lo que representa un 30% que coincide como referencia con la Ley de Paridad en Argentina que establece ese porcentaje para el cupo femenino. Otro aspecto a señalar se debe a la presidencia del Consejo porque está a cargo de un hombre y la vicepresidencia en manos de una mujer (Spinelli, 2023).

En cuanto a las mujeres que ocupan cargos jerárquicos en el sector público, según la información que proporcionó el municipio a través del área de Recursos Humanos, se toma como referencia las categorías más altas de secretarías, subsecretarías, coordinaciones y personal de gabinete hay un 44% de mujeres ocupando dichos puestos frente a un 56% de varones, con un porcentaje favorable. Si bien, hay que tener en cuenta que la presencia de mujeres o el cupo numérico no garantiza automáticamente la igualdad de género, si no que se revisa el modo y la participación que ellas tienen en la toma de decisiones políticas.

Mirando específicamente el gabinete municipal, de una totalidad de 17 funcionarios y funcionarias, hay 6 mujeres ocupando estos puestos de jerarquía en áreas como Obras Públicas, Hacienda, Ambiente y Movilidad, Educación, Desarrollo Humano y Auditoría, Evaluación y Transparencia; lo que equivale a un 35%.

Finalmente, en cuestiones vinculadas con la gestión pública y en materia de género, es importante señalar la existencia de un protocolo de actuación específico en casos de violencia de género para trabajadoras y trabajadores municipales, además del establecimiento de espacios obligatorios de capacitación sobre violencias basadas en el género.

Como dato adicional, es interesante traer alguna referencia sobre la presencia de mujeres en el sector privado. Según la información recuperada del Censo Industrial de Rafaela (2018), el 31.8% de las empresas cuenta con mujeres en su estructura de personal, pero sólo el 8.4% de los puestos de trabajo son cubiertos por una mujer.

### **Reflexiones finales**

A partir del análisis realizado del abordaje de la perspectiva de género en el territorio, se evidencia cómo las mujeres y diversidades se encuentran en una situación de desigualdad en muchos ámbitos de su vida cotidiana (Municipalidad de Pico Truncado, Santa Cruz, 2022). Claramente, la información construida visualiza y sigue advirtiendo de los problemas, a pesar de los crecientes avances normativos y las políticas públicas en materia de equidad de género que se vienen impulsando en términos de la ampliación de los derechos y oportunidades para las mujeres y diversidades (Spinelli, 2023).

El énfasis del enfoque de género para analizar el territorio constituye, sin lugar a duda, un aspecto estratégico en el marco de pensar, planificar y gestionar nuestras comunidades y en ese marco profundizar las articulaciones del enfoque del DT que resulta central, no sólo en los espacios de formación, sino desde el corazón de las políticas públicas locales.

Para ello, será clave insistir en la transversalidad de género, para dar un salto entre las acciones destinadas a “atender los problemas de las mujeres”, que además no siempre son definidos por ellas, hacia considerar que todos los temas vinculados con el territorio son susceptibles de ser pensados desde el género como epistemología, como punto de partida. En ese sentido será necesario involucrar verdaderamente a mujeres y diversidades en la toma de decisiones, en espacios de jerarquía y de poder, para salir de los márgenes y asumir lugares protagónicos en el escenario local.

En el ámbito del DT, el enfoque de género pareciera seguir siendo una adenda o una agregación y aún es complejo revisar la transversalidad y las capacidades, por ello, que insistimos en la importancia de repensar el enfoque, analizar la multidimensionalidad del desarrollo desde el género: las institucionalidades, la política, el ambiente, el empleo y la producción, las innovaciones, las cadenas de valor, entre otros aspectos que consideren al género como punto de partida para mirar el mundo, para transformar los escenarios y hacer de nuestro territorio un lugar mejor para vivir juntas y juntos.

### **Bibliografía**

- ALBURQUERQUE, F. (2003). *La experiencia de desarrollo local de Rafaela, Argentina*. Buenos Aires, Programa ConectaDEL, FOMIN, Banco Interamericano de Desarrollo.
- ALBURQUERQUE, F. y M. Dini (2008). *Guía de Aprendizaje sobre integración productiva y desarrollo territorial*. Washington, FOMIN, Banco Interamericano de Desarrollo.
- ÁLVAREZ, C. (2008). *La etnografía como modelo de investigación en educación*. España, Gazeta de Antropología.

- COSTAMAGNA, P. (2015). *Política y formación en el Desarrollo Territorial. Aportes al enfoque pedagógico y la investigación acción con casos de estudio en Argentina, Perú y País Vasco*. San Sebastián, Orkestra Deusto Publicaciones.
- COSTAMAGNA, P. y M. Larrea (2015). “El Enfoque Pedagógico y la Investigación Acción para el Desarrollo Territorial” en Costamagna, P. y S. Pérez Rozzi (coords.), *Enfoque, estrategias e información para el desarrollo territorial. Los aprendizajes de ConectaDEL*. Buenos Aires, Programa ConectaDEL, FOMIN-BID.
- COSTAMAGNA, P. et. al., (coords.) (2015). *Elementos de un Enfoque Pedagógico para el Desarrollo Territorial*. Buenos Aires, Programa ConectaDEL.
- EGUIAZU, G. (2017). *Habitar colectivo, propuesta a la problemática habitacional rafaelina*. Buenos Aires, Universidad Abierta Iberoamericana.
- FREIRE, P. (1999). *Pedagogía del Oprimido*. Octava edición, Buenos Aires, Editorial Siglo XXI.
- INSTITUTO de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local (ICEDEL) (2021). *Relevamiento Socioeconómico de Rafaela*. Gobierno Municipal
- INSTITUTO Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) e Instituto Nacional Contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) (2012). *Primera Encuesta sobre Población Trans: Travestis, Transexuales, Transgéneros y Hombres Trans*. Buenos Aires.
- INSTITUTO Nacional de Estadística y Censos (2022). *Encuesta Nacional de Uso del Tiempo 2021: resultados preliminares*. Buenos Aires.
- MUNICIPALIDAD de Pico Truncado, Santa Cruz (2022). *Plan de Acción Pico Truncado Sostenible*. Argentina, Fundación YPF.
- RICO, N. (2020). *Hacia ciudades cuidadoras. La interdependencia entre los derechos de las mujeres y el derecho a la ciudad*. Tandil, Facultad de Ciencias Sociales de la UNICEN y la REM-FEM/Territorio, Ciudad, Comunidad.
- SAUTU, R. (2005). *Todo es teoría: objetivos y métodos de investigación*. 1ra ed., Buenos Aires, Lumiere.
- SPINELLI, E. (2020a). “Documento base: Innovación en políticas y herramientas prácticas locales de género para la recuperación” en *Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI) y Comisión Desarrollo Económico y Social Local (CGLU)*. España, disponible en: [https://mujeres.andaluciasolidaria.org/wp-content/uploads/Politicasyherramientaslocales\\_Innovacion-en-Genero.pdf](https://mujeres.andaluciasolidaria.org/wp-content/uploads/Politicasyherramientaslocales_Innovacion-en-Genero.pdf) [Accesado el 12 de abril de 2022]
- SPINELLI, E. (2020b). *Comunicación y sistematización de experiencias: aprendizajes sobre una política ambiental territorial, Rafaela Más Sustentable*. Tesis de Maestría. Universidad Nacional de La Plata, La Plata, SEDICI, disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/128023> [Accesado el 13 de abril de 2022]
- SPINELLI, E. (2021). “Análisis desde la perspectiva de género” en *Plan de Acción del Centenario: Río Grande Sostenible*. Argentina, Fundación YPF, disponible en: [https://fundacionypf.org/Documents/Publicaciones/Plan\\_de\\_Accion\\_Rio\\_Grande.PDF](https://fundacionypf.org/Documents/Publicaciones/Plan_de_Accion_Rio_Grande.PDF) [Accesado el 12 de abril de 2022]

- SPINELLI, E. (2022). “La gestión pública desde un enfoque de género: aprendizajes y desafíos futuros” en Solano, M.; Lopardo, J. y S. Novomisky (coords.), *El Estado del mañana. Prospectiva, capacitación y tecnologías emergentes*. Buenos Aires, INAP, disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/07/libro\\_1.2\\_inap\\_futuro\\_digital\\_final\\_2\\_1.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/07/libro_1.2_inap_futuro_digital_final_2_1.pdf) [Accesado el 12 de abril de 2022]
- SPINELLI, E. (2023). “Diagnóstico Multisectorial” en *Plan de Acción Sostenible, Pico Truncado Sostenible*. Argentina, Fundación YPF, disponible en: <https://desarrollolocal.fundacionypf.org/Documentos/plan%20de%20acci%C3%B3n%20pico%20truncado%20sostenible.pdf> [Accesado el 12 de abril de 2022]
- VASALLO, M. (2012). “La investigación de la comunicación: cuestiones epistemológicas, teóricas y metodológicas” en *Revista Diálogos de la Comunicación (FELAFACS)*. Volumen 26, pp. 12-27.