



**UNSAM**  
UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE  
SAN MARTÍN

**ESCUELA DE POLÍTICA Y GOBIERNO**  
**MAESTRÍA EN POLÍTICA Y GESTIÓN LOCAL**  
**TRABAJO FINAL**

*“Incorporación del enfoque de género en el ámbito productivo: la experiencia del Gabinete de Género del Ministerio de Desarrollo Productivo en el período 2020-2022. Aportes desde una política pública nacional para el desarrollo con equidad en clave federal”*



***Maestranda: Lic. Paula Basaldúa.***

***Director: Matías Kulfas, Magíster en Economía Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Doctor en Ciencias Sociales, FLACSO.***

**Agradecimientos.**

Luego de haber cursado una *maestría profesionalizante* -como solían señalar las y los docentes en las distintas cursadas de la Maestría en política y gestión local-, al pensar un tema para el trabajo final consideré que una buena propuesta sería contar desde mi mirada los procesos y resultados relevantes de la construcción de una política de género transversal (prácticamente desde cero) en un organismo del Estado Nacional, ya que esa innovación fue abordada con fundamentos tanto conceptuales como estratégicos, prácticos y políticos sin ser, además, ajena a los debates previos frente a un cambio de gobierno -entre 2018 y 2019-, durante mis días de estudiante. El documento aquí presentado es un producto que resulta de una intervención en políticas públicas a partir de un trabajo profesional individual, con un valioso soporte colectivo. La experiencia presentada se nutre de innumerables conversaciones, ideas y hasta sueños compartidos, iniciados en tiempos de COVID y ASPO y continuados en la “nueva normalidad” pospandemia. En esos primeros meses de gestión del 2020, un período marcado por incertidumbres y angustia por la pandemia en curso, desde el Gobierno recién llegado hubo que gestionar una enorme crisis social y económica desde –entre otros- el Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación, y fui parte de esa gestión como asesora en asuntos de género y desarrollo productivo del Ministro Matías Kulfas. En paralelo a la crisis y en una coyuntura tan compleja como inédita, el horizonte de una perspectiva de desarrollo de largo plazo no dejó de mirarse, y aunó los esfuerzos de muchas y muchos compañeros de trabajo para sostener la actividad industrial pero esta vez, con una variante inédita: poner en escena una nueva agenda para el ámbito del desarrollo productivo que hiciera más justo ese desarrollo, pudiendo contemplar no sólo la perspectiva estrictamente económica sino también la necesidad de reducir las desigualdades de género y las brechas territoriales, fomentando la generación de nuevos empleos de calidad y el crecimiento armónico de todas las regiones de nuestro país. En las próximas páginas contaré tanto el proceso como algunos primeros resultados del profundo trabajo realizado en lo referente específicamente a la incorporación del enfoque de género en el ámbito productivo, tarea que no hubiera sido posible sin la decisión manifiesta del director de esta tesis, a quien conocí en el dictado de la materia Sistemas Productivos Locales. Matías Kulfas, mentor y maestro -a quien agradezco profundamente no solo por alentarme a escribir esta experiencia sino por favorecer siempre la construcción de visiones

compartidas entre actores de sectores con tradiciones muy diferentes-, me convocó a trabajar en su equipo para poner en práctica, entre otros aspectos, las posibles respuestas en torno a conversaciones “incómodas” que planteé en las clases de su materia, y me dio su respaldo para hacer visible y efectiva una agenda largamente postergada en ese organismo. A él mi especial agradecimiento por el tiempo de aprendizajes y experiencias compartidas desde una gestión que sin dudas dejó grandes huellas en el camino de construir una Argentina más grande y más justa.

La agenda de los asuntos de género en la producción, en una visión más amplia que la agenda “de las mujeres empresarias”, no arranca desde cero pero ha contado con escasa visibilidad en la agenda pública: muchas mujeres extraordinarias que son trabajadoras industriales, representantes de sindicatos, de asociaciones de personas consumidoras, de cámaras empresarias, dirigentes de la economía social y solidaria, dueñas de pymes, investigadoras, docentes, funcionarias de organismos provinciales y hasta de entidades internacionales tienen un largo recorrido en la militancia y la divulgación de los asuntos de género, proponiendo acciones y reflexiones para reducir las inequidades y en especial para fortalecer la participación de mujeres en los espacios de representación gremial. Entre ellas, destaco y agradezco los intercambios con las mujeres que conforman el Consejo Asesor del ex Ministerio de Desarrollo Productivo y las compañeras de la Mesa NOA de Producción y Género, porque sus experiencias no sólo nutrieron de contenido las políticas públicas nacionales de producción con enfoque de género sino porque en los encuentros de trabajo, con sororidad, debates críticos, empatía y fuerza, gestamos los pilares de las agendas de los próximos años en estos ámbitos, demostrando una vez más que las políticas públicas más efectivas son las que se construyen atendiendo las demandas que recuperan la voz de las protagonistas y las particularidades de los territorios.

La experiencia de la Coordinación del Gabinete de Género estuvo a cargo en el período analizado de quien escribe este trabajo, en una etapa fundacional en la cual se consideró como una condición necesaria para el desarrollo productivo federal con equidad de género la incorporación de la *transversalidad del enfoque de género en el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas productivas*; contarlo en las próximas páginas implica también un agradecimiento especial a las autoridades de cada Secretaría y Subsecretaría del Ministerio, de Organismos descentralizados y desconcentrados, y a los equipos técnicos del organismo en el período analizado, muy en especial a Maca Daverio, Genoveva Montalto, Leticia Cortese, Julieta Lousteau, Mariela Balbo, María Apólito, Emilio Sbrocco, Daniel Schteingart, Gisela Pascuariello, Mariana Gutiérrez, Natalia Aquilino, Araceli

Díaz, Lucía Martínez, Alfonsina Korell, Myriam Pelazas, Geraldine Astigiano, Patricia Saldivia, Marcela Saldivia, y Carolina Alarcón por sus valiosos aportes a la tarea y a la generación de datos e información que serán considerados en este documento.

En particular, mi agradecimiento a dos grandes mujeres y maestras, Valeria Esquivel y Dora Barrancos, por su apoyo incondicional desde sus lugares y roles. Son energía viva y llama poderosa para muchas.

Agradezco a Monica Marani, amiga y compañera que ha sido mi sostén emocional en muchos momentos vinculados a los desafíos aquí contados, y es cómplice incondicional de sueños y proyectos a futuro.

Quiero agradecer muy especialmente a Yamina del Real, amiga lúcida con quien nos entusiasbamos en numerosas tardes de encuentro proyectando como un logro tangible del quehacer del feminismo una mayor equidad en la producción, sin perder de vista las posturas éticas, las perspectivas teóricas y las complejidades estructurales que se presentan en cada momento histórico. Nuestras charlas han sido un insumo para muchas de las prácticas y reflexiones aquí expresadas.

A mi compañero Dani, por sostener la vida común y los cuidados de nuestros hijos a la par; por celebrar mis logros y alentarme con amor a seguir creciendo, siempre.

De toda esa fuerza colectiva surgen las huellas de la equidad de género en la producción.

<b><i>Agradecimientos</i></b>	<b>2</b>
<b><i>ÍNDICE</i></b>	<b>5</b>
<b><i>LISTA DE CUADROS Y GRÁFICOS</i></b>	<b>8</b>
<b><i>ENCUADRE DEL DOCUMENTO</i></b>	
<b><i>1. Sobre el tema y los objetivos de este trabajo.</i></b>	<b>11</b>
<b><i>2. Metodología y estructura</i></b>	<b>15</b>
<b><i>3. Estado del arte y algunos interrogantes</i></b>	<b>16</b>
<b><i>EL ENFOQUE DE GÉNERO Y LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO: UNA MISIÓN POSIBLE.</i></b>	
<b><i>4. ¿De qué hablamos cuando hablamos de género?</i></b>	<b>19</b>
<b><i>5. Los derechos de las mujeres en Argentina.</i></b>	<b>22</b>
<b><i>5. Políticas públicas y enfoque de género.</i></b>	<b>24</b>
<b><i>5.1. Las violencias y desigualdades de género en Argentina</i></b>	<b>25</b>
<b><i>5.2. Un Hito: Creación del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidades.</i></b>	<b>27</b>

<i>6. Desarrollo productivo y asuntos de género: una agenda en construcción.</i>	<b>29</b>
<i>6.1. Brechas de género en el ámbito de la producción en Argentina.</i>	<b>31</b>
<b>SOBRE EL DESARROLLO LOCAL</b>	
<i>7. Institucionalidad para el desarrollo en el territorio: Las provincias y sus regiones.</i>	<b>42</b>
<i>7.1.El enfoque de género en políticas productivas subnacionales.</i>	<b>45</b>
<b>NOTAS SOBRE EL COVID-19</b>	
<i>8. El impacto del covid en la producción y las respuestas con enfoque de género.</i>	<b>49</b>
<b>UNA EXPERIENCIA DE TRANSVERSALIDAD EN LA GESTIÓN DEL DESARROLLO PRODUCTIVO PARA CERRAR LAS BRECHAS DE GÉNERO</b>	
<i>9. Políticas productivas nacionales con impacto territorial: consensos para el desarrollo y un plan de largo plazo.</i>	<b>52</b>
<i>10. La creación del Gabinete de Género del Ministerio de Desarrollo Productivo.</i>	<b>54</b>
<i>10.1. Transversalidad de género en la gestión de las políticas productivas.</i>	<b>58</b>
<i>10.2. Política productiva con enfoque de género: principales hitos y resultados 2020-2022.</i>	<b>59</b>

<i>10.3. Una visión compartida con los actores del entramado productivo: el Consejo Asesor para la transversalización de las políticas de desarrollo nacional con enfoque de género en el sector productivo.</i>	<b>62</b>
<i>10.4. Brechas de género sectoriales: experiencias y datos.</i>	<b>63</b>
<i>11. Perspectiva de género y producción a nivel federal: el mapeo de políticas productivas provinciales con enfoque de género y experiencia de la Mesa NOA de producción y género.</i>	<b>66</b>
<i>12. Año 2022: una coyuntura compleja.</i>	<b>68</b>
<b>BALANCE, DESAFÍOS Y PROPUESTAS DE MEJORA</b>	
<i>13. Discusión.</i>	<b>69</b>
<i>14. Bibliografía.</i>	<b>75</b>

## LISTA DE CUADROS Y GRAFICOS

### CUADROS.

Cuadro 1. Normativa de género relevante en Argentina en los últimos treinta años: 1991-2021.

Cuadro 2. Tipos y modalidades de violencia contra las mujeres según Ley 26.485.

Cuadro 3. Tasas de Feminización general y en cargos jerárquicos por sector de actividad. Tercer trimestre de 2021. EPH – INDEC.

Cuadro 4. Proporción de mujeres según nivel de jerarquía de los puestos. Por ramas de actividad de la industria manufacturera. Año 2016.

Cuadro 5. Horas semanales totales trabajadas por sector de actividad. Total aglomerados urbanos 2016-19.

Cuadro 6. Impacto de medidas de asistencia por COVID en 2020. Resumen de las principales medidas vinculadas a la producción.

Cuadro 7. Políticas productivas con enfoque de género por región Año 2021.

Cuadro 8. Políticas productivas con enfoque de género por región Año 2022.

Cuadro 10. Cantidad de iniciativas por Eje del Plan de Desarrollo Productivo con enfoque de género. Período 2020-2022.

### GRÁFICOS.

Gráfico 1. Evolución de puestos asalariados registrados en las empresas por sexo. Período 2007-2022.

Gráfico 2. Brecha de género en las tasas de participación en la fuerza de trabajo a nivel mundial. Tasa de participación en la fuerza de trabajo en Argentina 2018.

Gráfico 3. Tasa de actividad y de empleo de varones y mujeres y brechas por género. Primer trimestre de 2020.

Gráfico 4. Estimaciones de la brecha salarial de género. Por grupos específicos. Período 2016-2019.

Gráfico 5. Brechas salariales de género y tasa de feminización por sectores de actividad.

Total de aglomerados urbanos 2016-2019

Gráfico 6. Horas semanales en trabajo doméstico no remunerado según quintiles de ingreso.

Años 2014-2015.

Gráfico 7. Producción por jurisdicción. Valor agregado bruto por provincia. Año 2021.

Gráfico 8. Empleo registrado en Argentina. Puestos de trabajo registrado, distribución por provincia. Diciembre 2022.

Gráfico 9. Mercado laboral argentino. Empleo privado. Tasa de feminización por provincia. Año 2022.



## ENCUADRE DEL DOCUMENTO.

### *1.Sobre el tema y los objetivos de este trabajo.*

En materia de oportunidades laborales, históricamente en la Argentina y en el mundo las condiciones de acceso han sido siempre menores para las mujeres respecto de los varones.

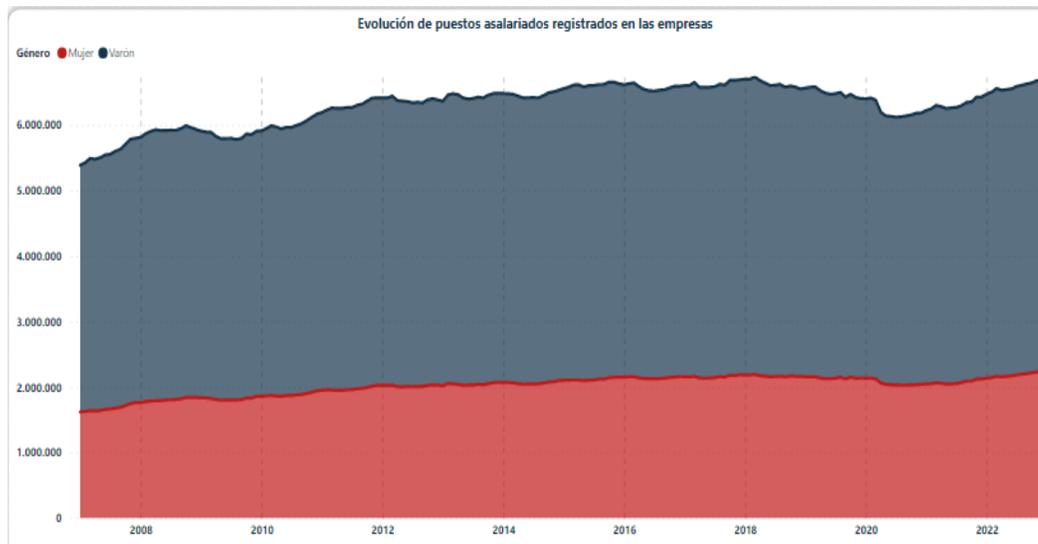
Así lo demuestra la información disponible del Banco Mundial, al indicar que la brecha en la participación en la fuerza de trabajo en la mayoría de los países, las diferencias salariales y la discriminación laboral por sexo, empujan a las mujeres hacia empleos de menor productividad. A nivel global la participación en la fuerza laboral se expresa en un límite que permanece en torno al 53 % en el caso de las mujeres, mientras que en el caso de los hombres alcanza el 80%<sup>1</sup>. Asimismo, el Foro Económico Mundial estimó en 2022 que se tardarán 132 años para cerrar las brechas de género si no se impulsan políticas más activas en favor de la igualdad en el ámbito económico, la salud, la educación y la representación política (WEF, 2022).

En Argentina, la participación laboral de las mujeres a fines de 2022 fue del 47,1% mientras que la de los varones se ubica en un 65,7% (CEP XXI, 2023). Asimismo, los datos del empleo asalariado en el sector privado registrado para el mes de diciembre de ese año indican que las mujeres empleadas representaron el 33,7%, superando el valor prepandemia. Si bien el porcentaje femenino en este período alcanzó valores históricos desde 2007, la brecha laboral de género persiste desde hace décadas, y se vio particularmente agravada en el contexto de pandemia COVID 19 durante el período 2020-2021, como puede verse en el siguiente gráfico en relación al empleo privado registrado.

---

<sup>1</sup> <https://www.bancomundial.org/es/topic/gender/overview>

**Gráfico 1. Evolución de puestos asalariados registrados en las empresas por sexo. Período 2007-2022<sup>2</sup>**



Fuente: CEP XXI con base en AFIP.

La presentación de este indicador, a modo de introducción en el tema, evidencia de forma sencilla la desigualdad que enfrentan las mujeres en el acceso, permanencia y participación en el mercado de trabajo registrado, la cual se amplía aún si se considera su inserción mayor en empleos de baja calidad y la carga de trabajo no remunerado en los hogares, siendo estos aspectos fuertes condicionantes de sus posibilidades de desarrollo laboral así como su autonomía económica, afectando el derecho a una vida plena y libre de violencias. En cuanto al tipo de empleo en el cual se insertan las mujeres, la segregación horizontal y vertical es un factor estructural que incide en la calidad del empleo y en su desarrollo laboral y profesional.

Es a partir de este contexto de inequidades estructurales que surge la pregunta sobre *qué hacer (y cómo hacerlo de manera efectiva) para contribuir a eliminación progresiva de las brechas de género desde las políticas de desarrollo productivo*; y surge también en lo personal la posibilidad de poner en práctica algunas respuestas afianzadas en el conocimiento del problema, en los años de militancia feminista y en el bagaje de conocimientos teóricos adquiridos, interactuando con múltiples

---

<sup>2</sup> Este gráfico pertenece a una serie de tableros interactivos que puede visitarse [en este enlace](#).

actores desde mi rol profesional para incorporar progresivamente el enfoque de género en la gestión de políticas productivas.

El **tema** de este trabajo tiene que ver con el enfoque de género en las políticas públicas para promover el desarrollo productivo en Argentina, lo que implica identificar la existencia de experiencias de este tipo, así como poner bajo la lupa las condiciones en las que se insertan las mujeres en el *ámbito de la producción* en sus diferentes roles (trabajadoras, empresarias, dirigentes, funcionarias) a modo de contemplar cuál es el escenario actual y el alcance de las brechas de género. Asimismo es necesario analizar cuáles son los aspectos que tensionan el camino hacia la igualdad de género en este campo, señalar cuáles son los ejes de abordaje y procesos que están considerando ese objetivo, e identificar cómo las políticas públicas productivas pueden contribuir a mejorar esas condiciones, cerrando las brechas de desigualdad de género mediante estrategias de intervención de corto, mediano y largo plazo.

La bibliografía sobre el tema elegido es realmente escasa en términos de experiencias de gestión con enfoque de género en la producción; la búsqueda de antecedentes ofrece sin embargo, algunas iniciativas particulares que pueden contribuir a fortalecer la autonomía económica de las mujeres desde programas específicos, que serán comentados en las páginas siguientes.

El **objetivo** de este trabajo es contar lo trabajado a partir de la implementación de una política pública nacional orientada al desarrollo productivo que incorporó de forma innovadora el enfoque de género, aportando para ello los marcos conceptuales utilizados, y la información sobre los resultados cuantitativos y cualitativos más destacados en el período de tiempo desde la creación del Gabinete de Género hasta diciembre de 2022.

Como **objetivos adicionales** propongo recapitular algunos recorridos puntuales, destacando las articulaciones con gobiernos subnacionales y otros actores territoriales, y señalar además los principales aprendizajes de una experiencia que aporta a sembrar un nuevo campo de estudio, como es el cruce entre producción y género en la gestión pública.

Para finalizar procuraré sintetizar la reflexión sobre los desafíos pendientes considerando ciertas condiciones mínimas de posibilidad para alcanzar resultados satisfactorios, y realizar propuestas para una política productiva federal con enfoque de género de largo plazo, señalando las alianzas necesarias para ello .

El análisis de esta experiencia profesional se nutre tanto de la práctica en la gestión pública como de los debates teóricos vinculados a los diferentes aspectos del desarrollo local que han sido desarrollados en la Maestría en Política y Gestión Local Cohorte 2018-2019.

De todo ello hablaré en este texto.

Paula Basaldúa

## ***2. Metodología y estructura.***

El presente trabajo se aborda metodológicamente como un documento descriptivo del proceso de conformación del Gabinete de Género del Ministerio de Producción de la Nación y la ejecución de sus 39 iniciativas iniciales, que luego de un año se incrementaron progresivamente hasta alcanzar un total de 79 políticas y programas en el primer año, y acumuló 88 medidas en dos años de gestión.

La presentación de resultados que dan soporte a la descripción se realizará tomando como insumo fuentes secundarias de datos estadísticos e informes publicados en la página web del Gabinete de Género u otras asociadas.

En cuanto a la estructura, en un primer bloque se presenta una breve presentación teórica sobre la temática y un recorrido que describe el devenir histórico de la conquista de derechos de las mujeres en nuestro país haciendo mención tanto a los avances normativos como a la institucionalidad de género en el poder ejecutivo nacional.

Seguidamente se abordará el incipiente cruce teórico entre las desigualdades de género y del campo de la producción, haciendo una mención particular a los efectos de la pandemia por COVID 19 desde el enfoque de género.

Un nuevo bloque enmarcará la agenda de género en una agenda más amplia de desarrollo industrial de largo plazo, señalando en los capítulos siguientes la experiencia de implementación de la política productiva de género transversal al organismo.

A continuación se profundizará la mirada desde el desarrollo local exponiendo los resultados medidos en un estudio específico, y de la misma forma se abordará la exposición de avances del enfoque de género en casos testigo de sectores industriales seleccionados, así como los principales resultados documentados y publicados de los dos primeros años de gestión del Gabinete de Género.

Finalizando, se presentarán algunas reflexiones sobre lo trabajado en las páginas precedentes y las propuestas de mejora de la gestión que considero necesarias para hacer sostenibles en el largo plazo las acciones encaradas a partir del año 2020.

### 3.Estado del arte y algunos interrogantes.

Como ya se ha mencionado, el documento que aquí se presenta busca recuperar la experiencia del primer año de gestión del Gabinete de Género del Ministerio de Desarrollo Productivo (MDP): un año signado un contexto de doble crisis -económica y por COVID-19-. La puesta en marcha de la institucionalidad de género en el MDP se destaca no sólo por la visibilidad de la temática en la agenda productiva general y la cuantificación de los datos recuperados de los informes periódicos de evaluación, sino por la riqueza de un proceso de construcción de una agenda que -en línea con las definiciones clave de la gestión ministerial- priorizó la transformación de la estructura productiva en clave federal y de igualdad de oportunidades<sup>3</sup>. Este trabajo intentará acercar en las páginas siguientes algunas pinceladas de ese proceso de visiones compartidas que fueron abordadas con paciencia, entusiasmo, rigurosidad técnica, enfoque estratégico, y tiempo. Tal propósito no ha sido neutral, ni ha estado disociado de un posicionamiento profundamente político y feminista en torno la pregunta sobre el *qué hacer* expresado anteriormente: por el contrario, se ha construido sobre bases teóricas suficientemente sólidas para justificar lo actuado. Atender sin demoras las tres brechas urgentes de desigualdad en nuestro país fue uno de los objetivos centrales de la gestión iniciada en el MDP el 10 de diciembre de 2019: las brechas de ingreso, las brechas territoriales y las brechas de género deben ser corregidas para poder construir una agenda de desarrollo productivo de largo plazo que no deje a nadie atrás.

Asimismo, respecto de las brechas de género se ha tomado en consideración una literatura sobre el tema que pudiera dar especificidad al recorte de los asuntos de género en el ámbito de las políticas públicas orientadas a la producción, verificando que es un campo poco explorado por los estudios feministas y por las experiencias de gestión pública. Se recuperan sin embargo, experiencias documentadas por Benavente Riquelme y Barrientos (2014) en torno a políticas públicas en Latinoamérica que promovieron la autonomía económica de las mujeres mediante normativas, como la Ley 20255 (2008) en Chile, que estableció la Reforma Previsional a partir de fortalecer el rol Estado en materia de previsión social, considerando en sus ejes la igualdad de oportunidades para grupos vulnerables, la justicia redistributiva y la perspectiva de género. Otro caso señalado por las autoras es

---

<sup>3</sup> Si bien la gestión del Gabinete de Género continúa, los sucesos de orden políticos devenidos desde mediados de 2022 en torno a las particularidades vinculadas a los cambios de autoridades y estructuras, obturan la posibilidad de un análisis eficiente en torno a un plazo mayor de tiempo.

la política de Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género (GEMIG) en México, cuyo objetivo es hacer efectiva la política de igualdad de género mediante la asignación y el aseguramiento de recursos públicos, también en este caso oficializada en 2008 a través de un Decreto.

En cuanto a aspectos de inclusión financiera con perspectiva de género, es posible mencionar iniciativas impulsadas por entidades de desarrollo documentadas por ONU Mujeres (2021), tales como el programa Inclusión financiera con perspectiva de género para las mujeres en sus diversidades de Costa Rica, apoyado mediante cooperación técnica por el Banco de desarrollo de América Latina - CAF-, y la experiencia reciente del programa regional de Financiamiento Empresarial para Mujeres (FEM), mediante el cual el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) que interviene con una visión integradora del enfoque de género en el ecosistema financiero orientada a generar nuevas prácticas al interior de los bancos intermediarios para su personal y en el entorno en el que operan. En esa línea también se destaca el bono social de género de los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura de México (FIRA) creado con el objetivo de facilitar el acceso al financiamiento a proyectos liderados por mujeres en zonas rurales, siendo estas tres últimas experiencias surgidas a partir del 2010.<sup>4</sup>

Sobre el abordaje de situaciones de violencia y acoso en el mundo laboral -un tópico cada vez más presente y visible en las unidades productivas- la recopilación realizada en el marco de la Iniciativa Spotlight sobre acciones de abordaje de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo da cuenta de un progreso incipiente en materia de estrategias de sensibilización desde el sector público, y en paralelo al interior de entidades empleadoras, sindicatos y universidades en un período que va desde el 2009 al 2020 (OIT, 2021).

En torno a la dimensión del cuidado no remunerado y su impacto en la autonomía económica de las mujeres, las herramientas consolidadas que mayor información aportan para el diseño de políticas públicas son las encuestas de uso del tiempo. En Argentina la última Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT) data del año 2021 y da cuenta de que las mujeres dedican 6.30 horas diarias al trabajo de cuidados no remunerado, casi el doble dedicado por los varones, que asignan en promedio 3.40 horas diarias. Conocer este dato permite visibilizar una variable de incidencia fundamental en las brechas salariales de género, como es el trabajo invisibilizado que realizan las mujeres en los hogares

---

<sup>4</sup> Vale aclarar que en Argentina también en los últimos 4 años se fortalecieron las iniciativas de autonomía económica desde la gestión pública de otros organismos (ANSES, Comisión Nacional de Valores, Ministerio de Economía, Ministerio de Desarrollo Social) que se corresponden con los recorridos enunciados en este resumen de experiencias, aunque son de implementación menor a 2 años.

sin remuneración y que, al ser desproporcionadamente desigual, impacta negativamente en sus oportunidades de desarrollo laboral, profesional y económico.

A nivel regional desde la CEPAL se ha realizado un análisis de experiencias de políticas y programas de cuidado en Chile, Costa Rica, Ecuador y Uruguay, aplicados con diferentes instrumentos y articulaciones de actores en cada uno de ellos (Dighiero, 2015). En Argentina, en la actualidad se encuentra en debate legislativo el proyecto Cuidar en Igualdad que propone la creación del Sistema Integral de Políticas de Cuidados en Argentina<sup>5</sup>.

La experiencia de gestión de políticas productivas con enfoque de género a partir del Gabinete de Género del Ministerio de Desarrollo Productivo representa una intervención diferencial debido al despliegue desde sus inicios de su estrategia de *transversalidad* en un organismo público de tal rango y competencia, apoyada conceptualmente desde su diseño por la caracterización de políticas sensibles al género realizada por Rodríguez Gustá (2008). Desde este encuadre se analizará en las conclusiones la experiencia reflejada en los próximos apartados, en la búsqueda adicional de que la sistematización de esta experiencia pueda ser un aporte a futuros avances en la materia.

En cuanto a la perspectiva de desarrollo local, cabe mencionar a modo introductorio la aproximación a las brechas territoriales vinculadas a la producción verificada en el estudio de CEPAL y MECON (2023), el cual afirma que *“las asimetrías económicas entre provincias y regiones analizadas en el período 2004-2021 continúan siendo muy relevantes en la Argentina”*. Tal afirmación, desde un análisis de largo plazo, no invalida los esfuerzos de los gobiernos subnacionales en los últimos años para avanzar en agendas productivas integradas, tanto en relación a lo local como a los escenarios regionales, atendiendo política y programáticamente las necesidades actuales de crecimiento económico, sostenibilidad ambiental y desarrollo social. En este contexto los asuntos de género se expresan también en los ámbitos de la producción de niveles provinciales, como parte de las demandas emergentes en la agenda pública y de las respuestas que los gobiernos buscan profundizar.

Previo a abordar la dimensión de la política productiva nacional y su correlato provincial, se presenta a continuación un repaso conceptual sobre las relaciones de género y sus implicancias, un recorrido histórico sintético que retoma los avances en materia de ampliación de derechos e institucionalidad de género en nuestro país en las últimas décadas, y una breve referencia teórica a las categorías de

---

<sup>5</sup> Puede accederse a mayor información en el siguiente link: <https://www.argentina.gob.ar/generos/proyecto-de-ley-cuidar-en-igualdad>

análisis que refieren a políticas públicas sensibles al género, sumando algunas preguntas que orientaron la experiencia central de este documento en el período 2020-2022; su análisis intentará ofrecer algunas posibles respuestas en torno a estos interrogantes, y a la contribución de las políticas de desarrollo productivo a la equidad de género.

## EL ENFOQUE DE GÉNERO Y LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO: UNA MISIÓN POSIBLE.

### 4. *¿De qué hablamos cuando hablamos de género?*

El análisis de género permite ver que las desigualdades entre géneros no son naturales, sino producto de una construcción social y por lo tanto, son históricas y políticas; se juegan en ellas relaciones de poder y resistencias a la injusticia y la inequidad en el acceso a derechos y oportunidades. Abordar el “género” como categoría relacional *entre personas* implica considerar que las desigualdades responden a una forma de ejercicio del poder a partir de la creencia aceptada en la sociedad de la superioridad masculina. Esta estimación genera múltiples formas de discriminación basadas en la diferente valoración que se asigna a cada ser humano según su sexo. Es preciso aquí diferenciar que mientras que el *sexo* de las personas es el conjunto de características hormonales, cromosómicas, fisiológicas o anatómicas que, entre otras, conforman una asignación al nacer que las designa como varón o mujer<sup>6</sup>, el *género* es una clasificación que refiere a atributos construidos social, cultural e históricamente y que se encarnan en prácticas, roles, capacidades y expectativas sociales identificadas de forma diferencial según ese sexo asignado al nacer, y en las nociones de masculinidad y feminidad vigentes en el sistema patriarcal presente en las distintas sociedades a lo largo del tiempo (MDP, 2020 b).

Resumidamente, el concepto de género alude al conjunto de símbolos, normas, valores, atributos, acciones, concebidos como adecuados en una sociedad de forma diferencial para varones y mujeres (Scott, 1990). El género como perspectiva es entonces, una herramienta analítica, que permite identificar situaciones de desigualdad naturalizadas en base a la diferencia sexual, y poner en acción herramientas para transformarlas, tomando de esa manera un sentido que, como se ha mencionado, también es político (García Prince, 1997).

---

<sup>6</sup> Aunque no todas las personas posean características sexuales que responden a tales clasificaciones.

Esta conceptualización del género se construye desde el pensamiento feminista, y se plasma en particular en la obra de Simón de Beauvoir, quien lo utiliza para explicar los diferentes lugares que ocupan varones y mujeres en la sociedad. Es central para el feminismo porque contribuye a explicar de qué manera se construyen relaciones asimétricas de poder entre lo masculino y lo femenino. Si el género es el conjunto de actitudes, roles, valores, comportamientos que determinan lo que debe ser un varón y una mujer, impuestos a cada sexo mediante el proceso de socialización, por ser una construcción social y cultural es dinámica, lo que implica que puede modificarse a lo largo del tiempo (Tufro, 2018).

La perspectiva de género es útil dado que permite explicar las desigualdades que se presentan para acceder a los mismos recursos y oportunidades, según la asignación sexo-genérica que se haya hecho de una persona al momento de su nacimiento y a lo largo de su trayectoria de vida.

Las desigualdades de género en tanto, son históricas y se perpetúan mediante la reproducción de un *sistema cultural patriarcal*, en el cual se asigna al varón el manejo del patrimonio y asuntos públicos, mientras que a las mujeres se las confina prioritariamente a las actividades de reproducción social en el ámbito doméstico; este esquema denominado *división sexual del trabajo*, ha sido ampliamente presentado por Kandel (2006), autora que propone una mirada crítica de la fijación de las mujeres en los roles maternos y las tareas domésticas y su reproducción en el trabajo industrial donde acceden en condiciones de desigualdad. Quienes reproducen prácticas y discursos *patriarcales*, reconocen únicamente un sistema de relaciones binarias entre varones y mujeres, rechazando el reconocimiento de las identidades sexo genéricas disidentes, con posicionamientos que suelen ser violentos y excluyentes.

A partir del siglo XIX la expansión del capitalismo dio lugar a fuertes cambios en el mundo del trabajo y en particular las crisis de la fuerza laboral debidas a los conflictos bélicos de la primera mitad del siglo XX contribuyeron la incorporación de las mujeres al mercado laboral (esfera pública), aunque esa inclusión no se realizó de manera igualitaria, sino en condiciones de inequidad que permanecen hasta el presente.

En este sentido, tomando a Faur y Grimson (2016) es posible identificar que las desigualdades de género, si bien se manifiestan de forma diferente en entre países y regiones, siempre tienen como resultado situaciones de injusticias profundas con impactos contundentes en la vida de las mujeres y diversidades. Los avances normativos son sumamente necesarios, pero la igualdad jurídica no

alcanza: se requieren abordajes que desde las políticas públicas pongan en debate privilegios de género que se han construido socialmente así como sus efectos y costos. Por ejemplo, si se considera en particular la carga de responsabilidades familiares a las que se ven sometidas las mujeres, la noción de igualdad jurídica entra en tensión y ello hace necesario medidas específicas en el campo de las políticas públicas que modifiquen las desventajas que conlleva el rol reproductivo, aún hoy altamente invisibilizado.

En torno a lo anteriormente mencionado, en este trabajo se recuperan algunas *preguntas* orientadoras -a partir de la consideración de un contexto de desigualdades de género que se presentan como estructurales-; formuladas en relación con las posibilidades de intervención -en un período determinado- que puede realizarse a partir de una experiencia de gestión pública<sup>7</sup>:

*¿Qué aspectos de las brechas de género se expresan en el ámbito productivo? ¿Tales brechas son visibles en la agenda pública? ¿Cómo se expresan en las diferentes regiones de nuestro país? ¿Qué complejidades no están acabadamente expresadas en la información cuantitativa y su análisis?*

*¿Qué respuestas pueden darse desde la política pública productiva? ¿Quiénes son los actores involucrados en esas respuestas? ¿Cuáles son los roles y posicionamientos de las mujeres de la producción? ¿Qué consensos existen y cuáles son los desafíos de mediano plazo para mitigar las brechas de género?*

Corresponde antes de avanzar hacer un comentario en línea con el enfoque de género en las políticas públicas respecto, puntualmente, a la consideración de las diversidades sexo genéricas en el ámbito del trabajo y la producción. Sería deseable generar evidencia que permita analizar si la sanción de normativas de avanzada en la última década<sup>8</sup> y la implementación de algunos programas destinados a la población LGBTIQ permitieron avances sustanciales en respuesta a sus demandas específicas respecto de su inserción en el ámbito productivo. Hasta el momento son nulos los registros en tal

---

<sup>7</sup> Hablo de gestión y no sólo de implementación de políticas, en tanto proceso que involucra diferentes momentos previos y posteriores al ciclo de las políticas públicas en su abordaje estrictamente técnico.

<sup>8</sup> Como la Ley de Identidad de Género, el DNI no binario y la Ley de Cupo Laboral Travesti Trans.

sentido, lo que implica una dificultad en torno a contar con diagnósticos de situación adecuados. Por tanto, en este trabajo el foco estará puesto en las relaciones de género en formato binario, y cabe aclarar que esta decisión obedece estrictamente a la ausencia de disponibilidad de información para el análisis.

#### **4.1. Los derechos de las mujeres en Argentina.**

Los instrumentos internacionales de mayor relevancia que sirven de marco a las acciones en materia de equidad de género son las convenciones internacionales y regionales de derechos humanos, siendo uno de más relevantes la CEDAW, que ha sido ratificada por Argentina por Ley Nro 23179 y cuenta con jerarquía constitucional; en su artículo 1 define la discriminación hacia la mujer como *toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera*. Asimismo la Convención Belém do Pará incorporada a la Constitución Nacional mediante Ley 24632 entiende por *violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a las mujeres, tanto en el ámbito público como en el privado y reconoce el derecho a una vida libre de violencias así como también al goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos*.

Argentina es un país con un profuso corpus normativo vinculado a la ampliación de derechos de las mujeres y, en las últimas décadas, también del reconocimiento de las identidades no binarias. Al respecto, podemos mencionar algunos hitos en la afirmación de los derechos por la igualdad que han posibilitado avances respecto de la institucionalidad de género en nuestro país, detalladas en el Cuadro 1: <sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> A estas se suman otras normativas no específicas de igualdad pero que tienen como destinatarias a mujeres y/o fueron diseñadas con enfoque de género (Ej: Ley de servicios de comunicación audiovisual, Ley de trata de personas, Ley Brisa y otras).

**Cuadro 1. Normativa nacional de género relevante en Argentina en los últimos treinta años: 1991-2021.<sup>10</sup>**

<b>AÑO</b>	<b>NORMATIVA NACIONAL</b>
1991	Ley 24.012 de Cupo Femenino.
1994	Ley 24.417 de Protección contra la Violencia Familiar.
2003	Ley 25.673 de Creación del Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable
2004	Ley 25.929 de Derechos de Padres e Hijos durante el Proceso de Nacimiento o Ley de “Parto Humanizado”
2005	Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes
2009	Ley 26.485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los ámbitos donde desarrollan sus relaciones interpersonales.
2010	Ley 26.618 de Matrimonio Civil
2012	Ley 26.743 de Identidad de Género
2017	Ley 27.412 de Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política
2019	Ley Micaela. Capacitación obligatoria en género para todas las personas que integran los tres poderes del Estado
2019	Ley 27.501. Modificación Ley N° 26.485. Incorporación como modalidad de violencia a la mujer al acoso callejero
2019	Ley 27.533. Modificación Ley N 26.485. Incorpora el tipo de violencia política y la modalidad de violencia pública-política
2020	Ley 27580. Convenio sobre la violencia y el acoso, (núm. 190). OIT..
2021	Ley 27636. Ley de Promoción del acceso al Empleo Formal para Personas Travestis, Transexuales y Transgénero “Diana Sacayán - Lohana Berkins”, 8 de julio de 2021. Cupo laboral para personas travestis, transexuales y transgénero
2023	Decreto 144/2022. Reglamentación artículo 179 Ley de Contrato de Trabajo (ley 20.744 t.o. 1976). Espacios de cuidado para niños y niñas de entre 45 días y 3 años de edad.

Fuente: Elaboración propia.

<sup>10</sup> El apartado completo puede visitarse en: <https://www.argentina.gob.ar/obras-publicas/genero-y-diversidad/marco-normativo-nacional-e-internacional>

Las leyes mencionadas en el apartado anterior constituyeron fuertes avances a nivel nacional en favor de la equidad de género en términos de garantías legales; se destaca en los últimos quince años especialmente la Ley 26485, una legislación ampliamente debatida por el movimiento feminista que dio marco a la incorporación de la violencia de género como tema de *agenda pública*, posibilitó el desarrollo de herramientas para la promoción de la prevención y la asistencia a las mujeres víctimas de violencia en los territorios a través de la creación de las Áreas Mujer municipales y provinciales, la definición de lineamientos para la coordinación entre organismos y poderes del Estado y la sucesiva presentación de Planes de Acción Nacionales, con el propósito de visibilizar las iniciativas para incorporar el enfoque de género en el diseño y la ejecución de políticas públicas<sup>11</sup>.

Estos resultados a nivel institucional no pueden separarse de la praxis del feminismo en nuestro país: una centenaria trayectoria de los movimientos feministas, alineados a la lucha por la igualdad a nivel regional e internacional a lo largo de varias décadas, pero también al reclamo por diferentes demandas propias de la realidad argentina. En 2015 un evento disruptivo conocido como la primer convocatoria “*NI UNA MENOS*” implicó un aumento de la acción colectiva en contra de los femicidios que fue escalando en sus demandas a partir de una participación planificada que ha logrado institucionalizar demandas históricas, como la Ley de IVE y el Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad.

### ***5. Políticas públicas y enfoque de género.***

Habiendo obtenido los feminismos -a nivel nacional e internacional- profundos logros que cristalizaron la ampliación de derechos en términos normativos y la tracción de sus demandas para la incorporación en las agendas de gobierno de los mecanismos institucionales para el adelanto de las mujeres -considerados “como parte integrante del desarrollo político, económico, social y cultural general y de las iniciativas en materia de desarrollo y de derechos humanos” (ONU, Beijing 1995)- aún se presentan desafíos para el ejercicio de esos derechos de forma plena e integral.

---

<sup>11</sup> Otro hito reciente fue la sanción de la Ley 27.610 de Acceso a la Interrupción Voluntaria del Embarazo, en diciembre de 2020, demandada por el activismo feminista en la Campaña por el Aborto Legal, Seguro y Gratuito durante más de 10 años.

Producto de los avances en el campo de las políticas públicas, existen en la actualidad una cantidad de políticas denominadas por la autora Rodríguez Gustá como *políticas públicas “sensibles al género”* que explicitan la necesidad de mejorar el bienestar de las mujeres, y pueden diferenciarse en cuatro dimensiones de acuerdo con la literatura existente:

- **Políticas de acción afirmativa:** Inspiradas en la CEDAW (art 4.) son aquellas se orientan a reducir las desventajas de las mujeres en el acceso a determinados espacios (Ej. acciones de cupo)
- **Políticas para las mujeres:** Reconocen la desigualdad presente en la división sexual del trabajo anteriormente señalada y buscan compensar a las mujeres por su eventual inserción en los dos ámbitos (Ej. Una línea de créditos sólo para mujeres).
- **Políticas con enfoque de género:** Estas políticas, a diferencia de las anteriores, cuestionan la desigualdad estructural entre varones y mujeres producto de una posición asimétrica en el orden social, proponiendo como núcleo la intervención para la transformación de relaciones de género basadas en esta asimetría de poder y acceso a recursos materiales y simbólicos (Ej. Ampliación de licencias parentales).
- **Políticas de transversalidad de género:** Tales políticas reconocen que las construcciones culturales de género están cristalizadas en las estructuras del Estado, y por ello apuntan a remover las desigualdades plasmadas en la institucionalidad estatal y reproducidas en sus mecanismos de intervención.

La experiencia de creación y puesta en funcionamiento del Gabinete de Género se analizará desde este marco conceptual, retomando el tema hacia el final en la discusión de lo presentado en este trabajo.

### **5.1. Las violencias y desigualdades de género en Argentina.**

La ley 26.485 de Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales sancionada en el año 2009 constituyó un gran avance respecto de la visibilización de una problemática que se consideraba un problema “de puertas adentro” como es la violencia doméstica, promoviendo el lema del feminismo acerca de que “lo personal es político”. Esta normativa que fue (y es) modelo en América Latina y en el mundo por su contenido, incorporando de manera innovadora el concepto de *violencia contra las mujeres*, ampliando además este concepto hacia otros espacios extra domésticos en los que *ser mujer*

constituye una desventaja (el ámbito de la salud, la educación, la justicia, los medios de comunicación y el mundo laboral). Su sanción permitió “ponerle nombre” a las situaciones que cotidianamente padecen miles de mujeres en nuestro país articulando concepciones teóricas sobre discriminación y desigualdad con nueva jurisprudencia y herramientas de política pública para lograr avances que conduzcan hacia el efectivo goce de derechos en condiciones de igualdad.

En su redacción, la Ley 26485 reconoce tipos y modalidades de violencia, detallados en el cuadro a continuación:

**Cuadro 2. Tipos y modalidades de violencia contra las mujeres según Ley 26.485.**

TIPOS DE VIOLENCIA S/ LEY 26.485	MODALIDADES
Física	Doméstica
Psicológica	Institucional
Sexual	Laboral
Económica y patrimonial	Contra la libertad reproductiva
Simbólica	Obstétrica
Política <sup>12</sup>	Mediática
	Acoso callejero <sup>13</sup>
	Público –política

Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, a 14 años de su sanción es posible observar que mientras que en el art. 11 se obliga al Estado nacional a implementar acciones prioritarias, articuladas y coordinadas de manera *transversal* y en sus diferentes niveles, incluyendo las actividades relativas a la promoción de la igualdad de derechos, oportunidades y trato en el ámbito laboral, los mecanismos institucionales (áreas de género locales y provinciales) destinados a dar respuesta en el tanto en el nivel nacional como en el ámbito local se han ocupado prioritariamente de atender la demanda vinculada a *la violencia física y*

<sup>12</sup> Este tipo de Violencia de Género fue agregada mediante la Ley 27533 que también agregó la modalidad público-política modificando la Ley 26485 en el año 2019

<sup>13</sup> La modalidad de Violencia de Género en el Espacio Público (acoso callejero) fue agregada mediante la Ley 27501 modificando la Ley 26485 en el año 2019.

*psicológica que ocurre en el espacio doméstico, intentando atender el reclamo prioritario del movimiento feminista sobre sus crueles consecuencias, especialmente los femicidios que constituyen la punta del iceberg de la violencia de género.*

En tanto la prevención de las violencias por razones de género supone abonar una transformación cultural que desnaturalice tales violencias a nivel social, esta estrategia se configura como un proceso de largo plazo y requiere de manera constante la promoción y aplicación de herramientas políticas y normativas -para lo cual es decisivo el apoyo de las y los líderes de los gobiernos-, y de instituciones clave como el sistema de salud, el ámbito educativo, las fuerzas de seguridad y el poder judicial, entre otros. A la luz de los tiempos actuales, cobra vital relevancia para tales avances el accionar de las *redes de mujeres* que ocupan roles de decisión tanto en el ámbito público como en el espacio social: su militancia en la institucionalización de acciones afirmativas, el abordaje hacia sus pares y sus propuestas con enfoque de género contribuyen a derribar las barreras que actualmente obstaculizan a todas las mujeres el pleno disfrute de derechos consagrados.

En el plano local y regional, se esboza en los últimos años un abordaje público que pone mayor énfasis en el fortalecimiento de la autonomía económica de las mujeres y la visibilización de las tareas de cuidado; los gobiernos subnacionales implementan políticas y articulan acciones tanto con el Estado Nacional como con organismos internacionales en torno a estos tópicos, como una condición necesaria para eliminar la desigualdad entre géneros.

## ***5.2. Un Hito: la jerarquización de la agenda feminista en la creación del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidades.***

La institucionalidad de los asuntos de género en la órbita del Estado Nacional data del año 91, momento en el cual se crea por Decreto 378/91 el Consejo Coordinador de Políticas Públicas para la Mujer que tuvo como objeto alcanzar “el efectivo logro de los compromisos asumidos a través de la “Convención sobre la eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer”, ratificada por la Ley N° 23.179” con dependencia directa del entonces Presidente de la Nación.

Un año después, al calor del avance que significó la promoción y aprobación de la Ley 24012 de Cupo Femenino, el gobierno nacional crea por decreto 1426/92 el Consejo Nacional de las Mujeres, también en ese momento con dependencia directa de Presidencia y rango de Subsecretaría, con el objetivo de “concretar el compromiso asumido por el Estado Argentino al ratificar la adhesión a la CEDAW

proponiendo a las jurisdicciones políticas aptas”. Por esos años la conducción del organismo – en la que participaron a lo largo de los años destacadas referentes del feminismo- tuvo como primera presidenta a la socióloga Virginia Franganillo. En 1995 se reconfigura la composición de un Directorio y un Consejo Federal y entre 1996 y 2009 el organismo cambia varias veces su dependencia, saliendo de la órbita de presidencia. Mediante el Decreto 326/2010 se modifica su denominación y pasa a llamarse Consejo Nacional de las Mujeres- CNM- con dependencia en la órbita del Consejo Coordinador de Políticas Sociales, siendo designado el organismo rector encargado del diseño de las políticas públicas para efectivizar las disposiciones de la ley 26485 de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales, sancionada en el año 2009 y promulgada en 2010.

En el año 2017 el Gobierno creó el Instituto Nacional de las Mujeres (INAM) con el objetivo de profundizar y jerarquizar las políticas públicas que lleva adelante para favorecer la igualdad de oportunidades y luchar contra la discriminación y la violencia de género<sup>14</sup>. Este nuevo organismo continuó en la órbita de la cartera de Desarrollo Social, con rango de Secretaría de Estado. En 2016 se había presentado el primer Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres en cumplimiento con lo establecido por la Ley 26.485.

.En la gestión iniciada el 10 de diciembre de 2019, nuevamente se jerarquiza la institucionalidad de género mediante la creación del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad a través del Decreto N° 7/19 modificatorio de la Ley de Ministerios teniendo entre sus facultades, “ *entender en el desarrollo de las acciones tendientes al cumplimiento de la normativa vigente y a la identificación de necesidades de adecuación y actualización normativa en materia de políticas de género, igualdad y diversidad, coordinar con otros ministerios el diseño de herramientas financieras, presupuestarias y de desarrollo económico con perspectiva de género y entender en la articulación de acciones con actores del sector público, privado y organizaciones de la sociedad civil en materia de políticas de género, igualdad y diversidad*” . Este nuevo ministerio responde a la demanda de un movimiento feminista que ha sabido en los años precedentes promover reivindicaciones de gran relevancia afirmando que debe garantizarse un desarrollo que, además de sostenible, contenga igualdad de oportunidades entre géneros.

---

<sup>14</sup> <https://www.casarsada.gob.ar/informacion/eventos-destacados-presi/40473-el-gobierno-creo-el-instituto-nacional-de-las-mujeres>

Mediante el Decreto 680/2020 del 18 de agosto se crea el Gabinete Nacional para la transversalización de las políticas de género presidido por el Jefe de Gabinete de Ministros e integrado por los y las titulares de la totalidad de los Ministerios y por los o las Titulares de otros organismos de la órbita nacional. La agenda de género comenzó a expandirse a varias de estas carteras con diversos grados de avance y profundidad, alcanzando diferentes resultados en su fase operativa, debido a que en algunas ya existía una trayectoria de trabajo en la temática

#### **6. Desarrollo productivo y asuntos de género: una agenda en construcción.**

Invitada junto a Valeria Esquivel a una actividad en el Ministerio de Desarrollo Productivo el 22 de marzo de 2022, Dora Barrancos afirmaba que el movimiento feminista tiene una deuda pendiente en el abordaje de las brechas de género en la producción. En ese conversatorio<sup>15</sup>, la socióloga e historiadora destacaba que dentro del feminismo *lo que tiene que ver con la actividad económica* no tiene “la misma pregnancia” (sic) que otros temas, resaltando que -aunque es una agenda reciente- afortunadamente en los últimos años surge la *economía feminista* para poner en discusión las inequidades en el campo de lo económico.

Surgida en el marco de una crítica a la economía ortodoxa -la cual se concentra *centralmente en explicar el funcionamiento de los mercados, y con ello, la perfecta asignación de recursos económicos para una producción óptima* (Rodríguez Enríquez, 2015:30)- desde la economía feminista se expresa una necesidad de revisión del paradigma neoclásico, incorporando nuevas categorías de análisis, en una visión no ortodoxa de la economía que contiene lo que Valeria Esquivel denomina “puntos de partida” en el análisis económico, y que creo oportuno citar textualmente por su claridad y profundidad:

- *la incorporación del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado al análisis económico,*
- *la identificación del bienestar como la vara mediante la cual medir el éxito del funcionamiento económico (por oposición a los indicadores de desempeño económico tradicionales, como el crecimiento del PIB);*

---

<sup>15</sup> El conversatorio puede verse completo en <https://www.youtube.com/watch?v=MGEghQot2fM&list=PLRd1r1i4yeZ2kRhNAmaqSPU20Y4cHMsqX&index=65&t=3977s> (recuperado en junio 2022)

- la incorporación del análisis de las relaciones de poder como parte ineludible del análisis económico, entendiendo que las instituciones, regulaciones y políticas nunca son neutrales en términos de género;
- la constatación de que los juicios éticos son válidos, inevitables e incluso deseables en el análisis económico; y
- la identificación de las múltiples dimensiones de desigualdad social –clase, etnia, generación– que interactúan con el género, reconociendo con ello que mujeres y varones no son grupos homogéneos y que las distintas dimensiones de la desigualdad se sobrepunen y refuerzan entre sí (Esquivel, 2016: 108) .

Una economía ciega al género se construye sin la presencia ni la voz de las mujeres, niega relevancia económica a las esferas que se asocian con las actividades feminizadas (el ámbito de lo privado-doméstico, el hogar y los trabajos de cuidado no remunerados) y utiliza una visión androcéntrica de los mercados para definir la normalidad económica; con tal ceguera “*ni se mira al ámbito de la reproducción, ni se mira a las mujeres que sí están en el ámbito de la producción, ni se intenta visualizar y explicar la desigualdad de género en ninguno de ellos*”. (Perez Orozco, 2014: 37).

En la esfera productiva en particular, la división técnica del trabajo y las relaciones de género en el interior de las organizaciones reproducen la división sexual del trabajo, siendo ésta *la causa principal de la enorme brecha salarial entre hombres y mujeres a nivel mundial* (Roldán, 2000 en Kandel, 2006: 13).

La estructura productiva no ha sido ni es neutral a la hora de definir el crecimiento a lo largo de nuestro país, ni tampoco lo es en términos de la materialización de diversas desigualdades. Es por ello que se considera vital su transformación por medio de políticas que incentiven la generación de empleo de calidad, el aumento de la productividad, las exportaciones y la innovación y también el cierre de brechas territoriales y de género (MDP, 2020).

Las inequidades de género en Argentina en el sector productivo se expresan tanto en el acceso al mercado de trabajo, como en el tipo de empleo en el cual se insertan las mujeres. Estas inequidades se suman a otras dos: las territoriales y las de ingresos. En la actualidad, en la órbita de las políticas públicas nacionales este enfoque es parte de una agenda en construcción que viene dando pasos con mayor solidez a partir de la creación del *Gabinete nacional de transversalización* (...) mencionado en

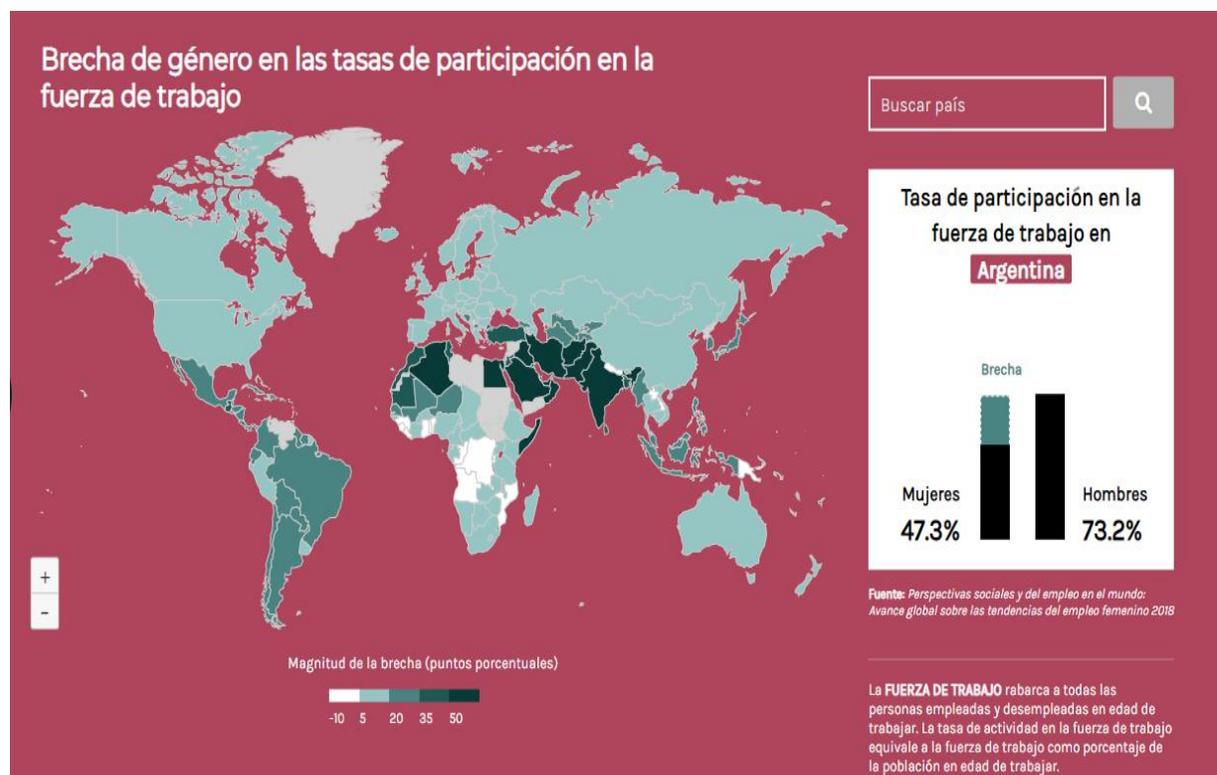
el apartado anterior, y en el caso de las políticas productivas en particular, a partir de la puesta en funcionamiento del Gabinete de Género.

### 6.1. Brechas de género en el ámbito de la producción en Argentina.

La estructura productiva comprende las actividades en las cuales recae la actividad productiva de un país. Se compone por diferentes sectores productivos: actividades primarias, servicios e industria manufacturera definiendo qué se produce, cómo se produce y para quién se produce. Involucra variables propias de la actividad económica de los sectores, la producción y dimensiones referidas al consumo, empleo e ingresos, precios y comercio exterior.

Las mujeres sufren diferentes tipos de desigualdad en el mercado de trabajo. De hecho, según la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2018), en la gran mayoría de los países del mundo la participación de las mujeres en el mercado laboral es inferior a la de los varones. En este sentido, Argentina no es la excepción, como podemos observar en el siguiente gráfico:

Gráfico 2. Brecha de género en las tasas de participación en la fuerza de trabajo a nivel mundial. Tasa de participación en la fuerza de trabajo en Argentina (2018).



Fuente: Página web OIT. Basado en Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: Avance global sobre las tendencias del empleo femenino 2018.

Para abordar las *brechas de género* <sup>16</sup>en la producción, es preciso identificar las desigualdades en términos de participación femenina y permanencia, así como sus posibles determinantes y las características de esta participación, de modo de poder trabajar en el diseño de políticas de tipo transversal que contribuyan a incrementar la participación de las mujeres en el mercado de trabajo en general y del empleo registrado en particular (MDP, 2020).

Una publicación del Ministerio de Trabajo (2018) señala con claridad algunos aspectos de la participación laboral de las mujeres que dan cuenta de una situación de desigualdad estructural por razones de género:

- ✓ La tasa de actividad de las mujeres argentinas es, al igual que en todos los países, inferior a la de los varones.
- ✓ Asimismo, se observan diferencias muy significativas entre regiones al interior del país: en los aglomerados más grandes la participación de las mujeres en el trabajo es superior a la que se registra en las poblaciones de menor tamaño y densidad.
- ✓ La desocupación siempre es mayor en las mujeres que en los varones, sin importar la edad o el nivel educativo.
- ✓ Además, el tiempo que pasan como desempleadas es más prolongado en las mujeres que en los hombres, lo cual puede relacionarse con el rol ocupado tanto dentro como fuera del hogar.
- ✓ Las mujeres ocupadas se concentran en el trabajo en casas particulares, la enseñanza y los servicios sociales y de salud. De esta forma extienden sus actividades laborales en el espacio extra-doméstico asumiendo nuevamente roles reproductivos y de cuidado.

---

<sup>16</sup> Se denomina brecha de género a la distancia entre varones y mujeres respecto de un determinado indicador (INDEC, 2022)

- ✓ Dos de cada tres mujeres se ocupan en puestos de baja calificación, aún cuando egresan más mujeres en carreras de grado. La gran mayoría se ocupa en tareas de servicios generales, comercialización o gestión administrativa.
- ✓ La tasa de empleo no registrado es mayor en las mujeres que en los hombres. Esto se explica, por la presencia casi exclusiva de mujeres en el trabajo en casas particulares, que muestra tasas de no registración muy altas<sup>17</sup>.
- ✓ Más de la mitad de las mujeres se ocupa en puestos de medio tiempo, lo que contribuye a explicar la brecha salarial por género (MTEySS, 2018).

Todas estas afirmaciones se refieren a las *brechas de género* en el mundo del trabajo y la producción; la brecha de género es una categoría que sirve para medir en este ámbito la disparidad existente entre diferentes indicadores diferenciando por género los resultados encontrados<sup>18</sup>, así como la diferencia entre los derechos y oportunidades de acceso a determinados beneficios entre mujeres y varones.

El Centro de Estudios para la Producción (CEP XXI) ofrece varios datos útiles para ver cómo las mujeres se ven afectadas por diferentes tipos de desigualdad en el mercado de trabajo. A continuación presentamos una serie de gráficos vinculados a las brechas de género en el ámbito de la producción y el empleo:

- **Tasa de actividad y empleo.**

La desigualdad de género en el acceso al trabajo se evidencia desde los análisis más básicos; la brecha de *tasa de actividad* mide la diferencia entre las tasas de actividad de varones y mujeres, independientemente de que su actividad esté formalizada<sup>19</sup>. La *tasa de empleo* mide el porcentaje entre la población ocupada en actividades registradas y la población total. La *brecha de tasa de empleo*, mide las diferencias por sexo para ese indicador.

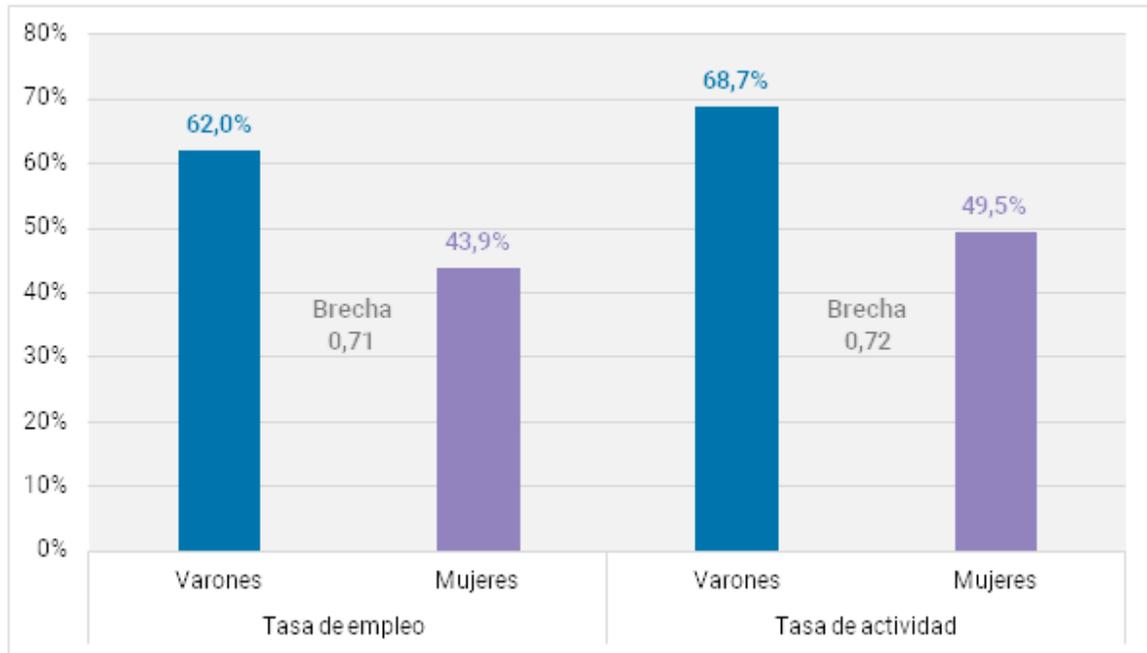
---

<sup>17</sup> Sin considerar al sector de trabajo en casas particulares, la tasa de no registro de los hombres resulta superior.

<sup>18</sup> Entre varones y mujeres, y como hemos mencionado, también respecto de personas de identidades no binarias, si comenzara a producirse información estadística ampliada al binomio varón-mujer.

<sup>19</sup> La tasa de actividad mide la población económicamente activa, quienes trabajan y quienes están buscando trabajo (PEA) sobre el total de la población.

**Gráfico 3. Tasa de actividad y de empleo de varones y mujeres y brechas por género. Primer trimestre de 2020.**

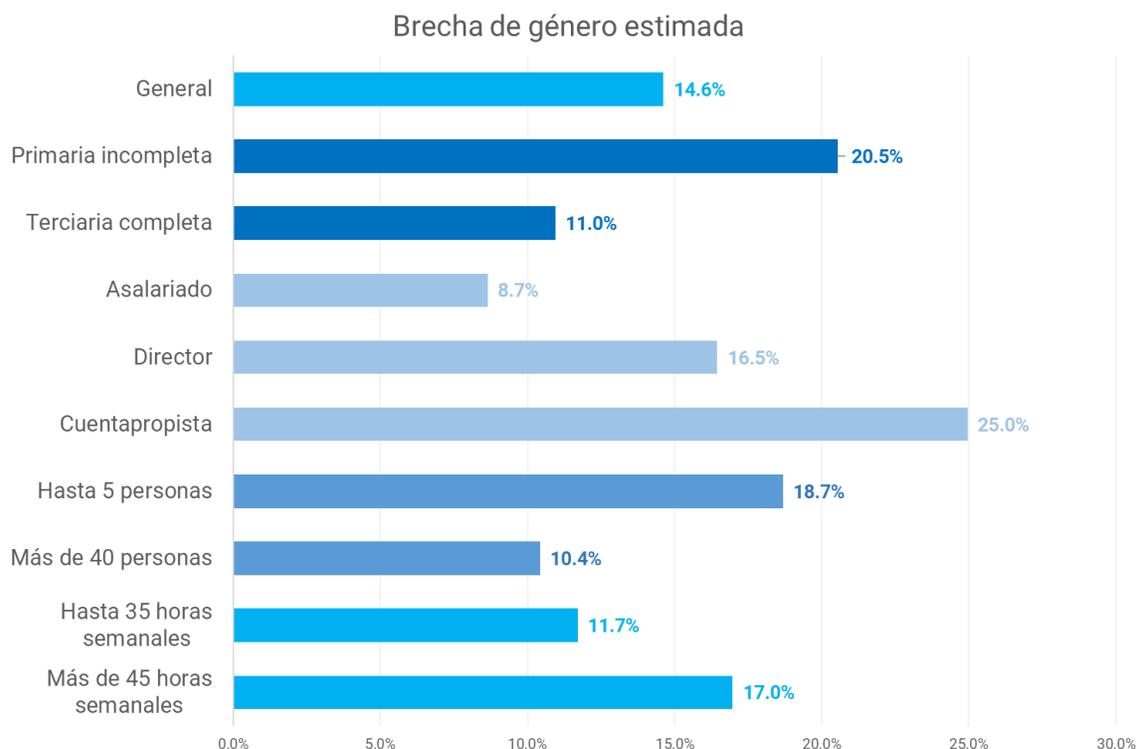


Fuente: CEP XXI en Ministerio de Desarrollo Productivo, 2020<sup>a</sup>.

- **Brecha salarial de género.**

La *brecha salarial de género* es una diferencia en la remuneración laboral derivada exclusivamente del género de la persona; es el efecto de las desigualdades de género sobre el salario, y se calcula controlando por otros atributos de cada persona y de su puesto de trabajo. En la actualidad esta diferencia puede medirse; un estudio realizado por el CEP XXI que analiza valores en la prepandemia indica que la *brecha de género en el salario horario* se ubica entre 12% y 15%, según se controle o no por el sector productivo en que se inserta la persona trabajadora (Trombetta y Cabezón Cruz, 2020). La diferencia se explica por varios factores, siendo uno fundamental la menor cantidad de horas que se encuentran las mujeres en trabajos remunerados, en comparación con los varones. Podemos observarlo mejor en el cuadro siguiente:

Gráfico 4. Estimaciones de la brecha salarial de género. Por grupos específicos. Período 2016-2019.

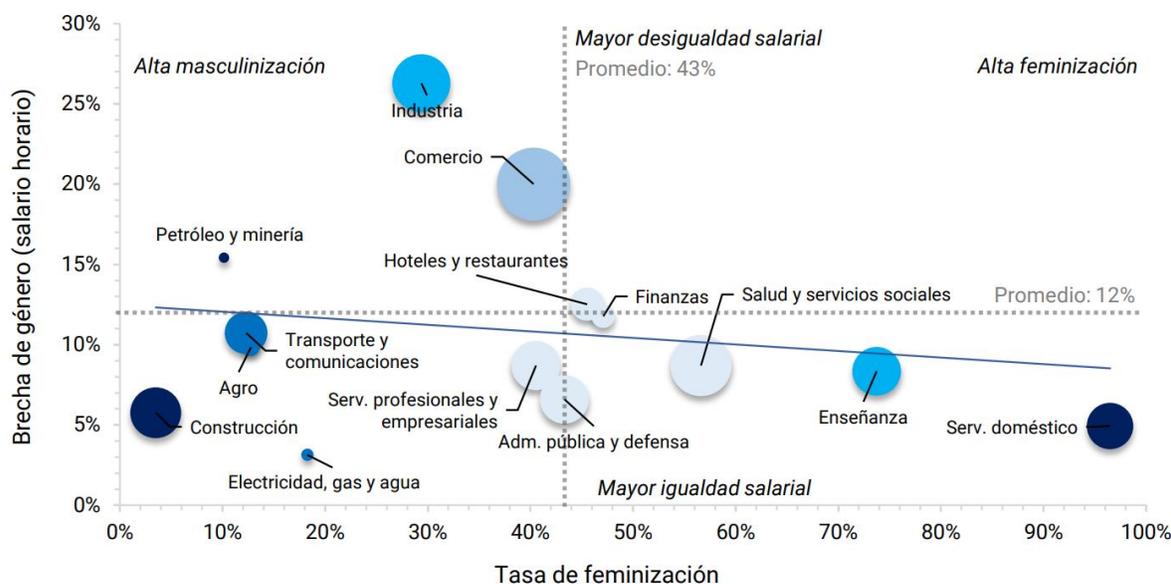


Fuente: CEP XXI. Ministerio de Desarrollo Productivo sobre base de EPH-INDEC, 2023.

Complementariamente, en el gráfico siguiente se puede observar en el eje horizontal la tasa de feminización de un sector, y en el eje vertical la brecha de género del salario horario del sector. El tamaño de las burbujas muestra la contribución de ese sector al empleo total, considerando -según la posición de las burbujas- el grado de feminización o masculinización del sector. A su vez, mientras más arriba están las burbujas, mayor es la penalización que sufren las mujeres en su remuneración horaria. Aquí se puede observar que la industria y el comercio son los sectores en los que más se penaliza el salario horario de las mujeres. En el caso del sector manufacturero, *la brecha del salario horario llega al 26%*; también se identifican los sectores más feminizados y más masculinizados, dando cuenta de la segregación horizontal antes mencionada.

Gráfico 5. Brechas salariales de género y tasa de feminización por sectores de actividad.

Total de aglomerados urbanos 2016-2019



Fuente: CEP XXI sobre la base de datos de EPH – INDEC, Ministerio de Desarrollo Productivo, 2020c.

Las brechas de género en la producción, como vemos no se expresan sólo en el acceso al mercado de trabajo y al empleo, sino también en sus *ingresos* diferenciales de acuerdo a diferentes variables que pueden analizarse, como la trayectoria educativa o el tamaño de la empresa empleadora.

- **Segregación horizontal y vertical**

En cuanto al *tipo de empleo* en el cual se insertan las mujeres, es posible diferenciar también allí dos tipos de inequidades: las asociadas a la *segregación horizontal*, expresada en términos de la distribución intersectorial del empleo y que permite identificar sectores *más masculinizados o feminizados*; y las vinculadas a la *segregación vertical*, vinculada al tipo de puesto y la posición jerárquica a la cual acceden las mujeres dentro de cada sector o empresa. Ambas formas de segregación –horizontal y vertical– contribuyen a explicar las desigualdades resultantes que se manifiesta en una brecha en términos de la *calidad del empleo* (MDP 2020). Podemos ver en el gráfico 5 la distribución de la feminización por sectores, observando una mayor presencia de mujeres en los

sectores de servicio doméstico, enseñanza y salud, extendiendo la reproducción de los sesgos vinculados a los estereotipos de género que se presentan en el hogar hacia la órbita productiva.

**Cuadro 3. Tasas de Feminización general y en cargos jerárquicos por sector de actividad. Tercer trimestre de 2021. EPH - INDEC**

Sector	Feminización	Feminización cargos jerárquicos
Servicio Doméstico	98.1%	-
Enseñanza	76.1%	74.9%
Serv. sociales y personales (salud)	57.5%	33.2%
Intermediación financiera	47.9%	20.8%
Adm. pública y Defensa	45.9%	52.2%
Hoteles y restaurantes	42.3%	31.2%
Serv. inmobiliarios y empresariales	38.8%	27.8%
Comercio	37.0%	33.3%
Electricidad, gas y agua	25.7%	30.6%
Industria	19.5%	24.6%
Agricultura y ganadería	16.6%	7.0%
Transporte y comunicaciones	15.8%	14.8%
Construcción	7.4%	2.1%
Minas y canteras	6.7%	5.5%
<b>Total</b>	<b>45.9%</b>	<b>29.5%</b>

Fuente: CEP XXI en Ministerio de Desarrollo Productivo, 2020<sup>a</sup>.

- **Segregación vertical en la industria manufacturera.**

En la industria manufacturera argentina, clave para el agregado de valor a partir de la reconversión de materias primas y por ello objeto de la inversión desde las políticas públicas cuando se orientan las políticas de desarrollo, las brechas de género en el acceso a puestos de decisión se describen en el gráfico 7, donde puede observarse el porcentaje de mujeres en puestos jerárquicos y gerenciales en relación al total, calculado para el año 2016. Analizando las diferencias entre tipo de puestos y entre

sectores al interior de la industria manufacturera, puede notarse que mientras el promedio en cada puesto no supera el 18%, al interior de cada rama de actividad hay variaciones, como puede verse al comparar por ejemplo, los puestos de gerencia en el sector de la confección y en el de material eléctrico, radio y televisión.

**Cuadro 4. Proporción de mujeres según nivel de jerarquía de los puestos. Por ramas de actividad de la industria manufacturera. Año 2016.**

Rama de actividad**	Porcentaje de mujeres en puestos de:		
	Gerencia	Jefatura	Personal no jerárquico
Confecciones	27,4%	24,4%	54,0%
Productos textiles	26,2%	14,4%	31,6%
Farmacéuticas	26,1%	33,8%	34,9%
Productos químicos	26,0%	23,1%	25,1%
Muebles	22,8%	12,9%	15,4%
Edición	20,9%	17,3%	30,6%
Productos de caucho y plástico	18,8%	11,6%	15,1%
Aparatos de uso doméstico	18,7%	7,5%	11,2%
Maquinaria y equipo	18,4%	8,8%	8,6%
Instrumentos médicos	17,2%	15,1%	25,6%
Carrocerías, remolques y semirremolques	16,9%	9,9%	7,6%
Otros minerales no metálicos	16,6%	10,4%	9,0%
Alimentos	16,2%	14,4%	26,3%
Otras	16,1%	17,4%	15,6%
Autopartes	15,9%	9,7%	11,5%
Frigoríficos	15,7%	13,0%	12,9%
Vinos y otras bebidas fermentadas	15,3%	22,6%	23,2%
Otros productos de metal	15,2%	10,7%	11,4%
Papel	14,8%	14,8%	17,9%
Metales comunes	14,8%	10,4%	7,6%
Maquinaria agropecuaria y forestal	14,5%	12,9%	6,8%
Cuero	14,0%	10,1%	20,9%
Madera	13,8%	9,6%	8,2%
Productos lácteos	13,6%	15,3%	22,6%
Máquina herramienta en general	13,3%	10,5%	11,5%
Material eléctrico, radio, televisión	12,7%	13,3%	21,0%
Otros equipo de transporte	12,1%	7,6%	7,9%
<b>Total</b>	<b>17,6%</b>	<b>14,1%</b>	<b>18,3%</b>

Fuente: CEP-XXI sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Dinámica de Empleo e Innovación (ENDEI). Período 2014- 2016. En: Ministerio de Desarrollo Productivo, 2020<sup>a</sup>.

- **Brecha de género en el trabajo remunerado a tiempo completo.**

Otro indicador a observar es la *proporción de trabajo a tiempo completo*, que se refleja en la cantidad de horas semanales dedicadas al trabajo remunerado. Las mujeres trabajan menos horas que los varones en tareas remuneradas, alcanzando jornadas laborales de 32 horas semanales en promedio,

lo que puede asociarse con la necesidad de dedicar tiempo al trabajo de cuidado no remunerado dentro de sus hogares, asumiendo jornadas parciales para compatibilizar ambas actividades. En el caso de los varones por el contrario, predominan las jornadas laborales con extensión entre 40 y 50 horas semanales lo que implica un ingreso mayor por actividades remuneradas con horas extras. La mayor brecha horaria entre trabajadoras y trabajadores se evidencia en los sectores de industria manufacturera, transportes y telecomunicaciones, hoteles y restaurantes y servicios inmobiliarios y empresariales.

**Cuadro 5. Horas semanales totales trabajadas por sector de actividad. Total aglomerados urbanos 2016-2019.**

Sectores	Horas totales		
	Varones	Mujeres	Ratio
Minas y canteras	50	43	0,86
Comercio	45	40	0,89
Transporte y comunicaciones	47	38	0,81
Electricidad, gas y agua	41	38	0,93
Intermediación financiera	39	36	0,92
Hoteles y restaurantes	43	35	0,82
Industria	42	34	0,81
Construcción	38	34	0,88
Servicios inmobiliarios y empresariales	41	33	0,82
Administración pública y Defensa	40	33	0,84
Agricultura y ganadería	33	33	1,02
Servicios sociales y personales	39	33	0,85
Enseñanza	29	25	0,85
Servicio Doméstico	25	24	0,96
<b>Total</b>	<b>41</b>	<b>32</b>	<b>0,78</b>

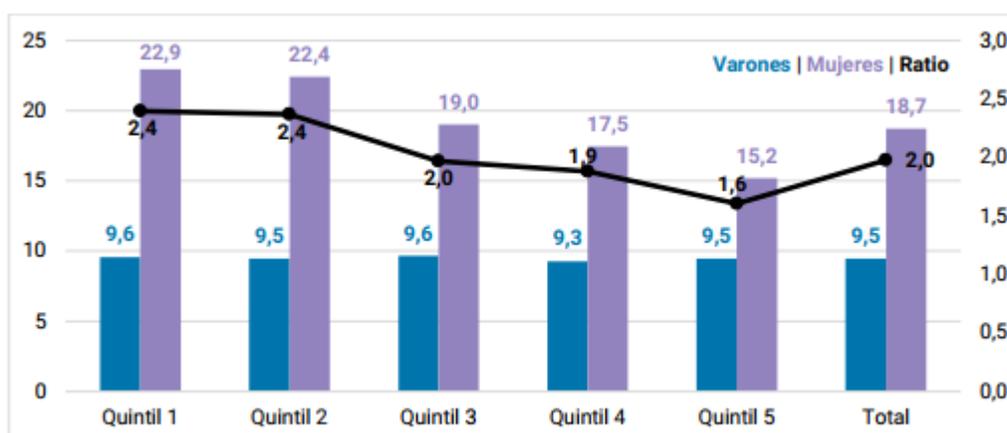
Nota: las diferencias en el ratio pueden deberse al redondeo de las horas trabajadas.

Fuente: CEP-XXI sobre la base de los datos de EPH – INDEC, en MDP 2020a.

- Trabajo no remunerado.

Como mencionamos, la desigual carga de *trabajo reproductivo no remunerado* que asumen principalmente las mujeres es un factor a considerar cuando se analizan las brechas de género. Por *trabajo reproductivo* nos referimos a las actividades destinadas a la reproducción de la vida cotidiana al interior de los hogares, lo que incluye el cuidado de las personas dependientes. Este trabajo está fuertemente asociado a los estereotipos de género, se encuentra subvalorado socialmente y es una actividad que, al ser realizada en el seno de las familias, no presenta contraprestación monetaria. El trabajo reproductivo no remunerado, también denominado *trabajo de cuidados*, implica la realización de actividades tareas domésticas como limpiar, cocinar, comprar, cuidar de personas mayores, ordenar la casa, asistir a niños y niñas, traslados, etc. En Argentina, mientras que 8 de cada 10 mujeres realizan actividades de cuidado no remunerado en los hogares, en el caso de los varones lo hacen solamente 5 de cada 10. Además, las mujeres dedican el triple de horas que los varones al trabajo doméstico no remunerado y más aún en sectores de bajos ingresos. Entonces, según la posición social este trabajo presenta una doble desigualdad, como puede verse en el siguiente gráfico, en el cual se compara la división del trabajo doméstico no remunerado según género y quintil de ingreso:

Gráfico 6. Horas semanales en trabajo doméstico no remunerado según quintiles de ingreso. Años 2014-2015.



Fuente: CEP XXI sobre la base de datos de la Encuesta Nacional sobre la estructura Social (ENES).

Puede observarse en primer lugar, que en todos los niveles de ingreso existe una marcada brecha de género en las horas dedicadas al trabajo doméstico no remunerado; en segundo orden, mientras que la cantidad de horas semanales que asumen los varones se mantiene estable a lo largo de los diferentes quintiles de ingreso, en el caso de las mujeres es notorio que en los hogares más pobres las mujeres dedican muchas más horas al trabajo doméstico no remunerado, con lo que se amplían aún más las brechas con los varones, y también con mujeres de mayores ingresos ya que éstas pueden delegar parte de este trabajo en el personal de casas particulares.

Estas diferencias en el uso del tiempo dedicado al trabajo remunerado y no remunerado, impacta directamente en la autonomía económica de las mujeres, y subyace a la injusta distribución de recursos, poder y tiempo libre que existe en las comunidades, limitando la participación plena de las mujeres en la vida social, y afectando sus derechos individuales y colectivos.

Todos los indicadores presentados en este apartado han sido seleccionados con el propósito de caracterizar las brechas de género a partir de datos estadísticos disponibles a nivel nacional. Aún sin ser un análisis exhaustivo, tales variables analizadas en conjunto dan una imagen acertada de las inequidades de género en la producción y revelan cuáles son los principales problemas que las políticas públicas productivas deberían abordar para alcanzar mayores niveles de equidad y justicia de género. Tales insumos constituyen argumentos de peso para proponer una agenda transversal que aborde las brechas de género en el desarrollo productivo, mediante acciones articuladas tanto con diferentes niveles de gestión pública como con los diversos actores que componen el entramado productivo argentino.

A continuación, y para continuar la presentación de evidencia disponible se presenta una breve caracterización de las regiones argentinas, datos disponibles en cuanto al desarrollo productivo e información de empleo analizado por provincias, a fin de ilustrar las mencionadas *brechas territoriales* que desde una perspectiva interseccional entrecruzan su impacto con las de ingreso y las de género.

## **SOBRE EL DESARROLLO LOCAL**

### ***7. Institucionalidad para el desarrollo: Las provincias y sus regiones.***

De acuerdo con M. Rojas, el espacio local “hace referencia a un espacio geográficamente definido, donde se establecen relaciones de carácter social y se desarrollan actividades económicas, sociales, culturales, políticas y otras que fomentan su desarrollo” (Rojas, 2006:25). Las políticas públicas orientadas al Desarrollo Local suelen presentarse en la literatura académica como una propuesta de mayor integración, en línea con esta definición, siendo superadoras de aquél enfoque clásico sobre el Desarrollo Económico. En palabras de Oscar Madoery, “mientras que este último vincula el desarrollo a un aumento de la existencia de recursos financieros y utiliza análisis estrictamente económicos, el enfoque del Desarrollo Local incorpora la centralidad del territorio y sus características, contemplando sus problemáticas específicas y promoviendo en el análisis la articulación de diversas dimensiones - la económica, la social, la cultural y la político-institucional -con el fin de garantizar mayor coherencia e integración a las estrategias de desarrollo local. En el campo de la teoría social, una concepción más amplia del desarrollo territorial ha ganado terreno” (Madoery, 2007: 16).

Asimismo, Manzanal et al. señala que hoy día no es posible pensar lo local y regional fuera de lo global; como tampoco lo global sin su interdependencia con la escala local (Manzanal et. al, 2007: 17). Este proceso de revalorización y fortalecimiento de capacidades de gestión pública alcanza no sólo a los niveles municipales sino también a nivel provincial y regional y ha sido impulsada por organismos internacionales a partir del proceso de globalización, entendido como una nueva era que afecta las realidades de todos los países, sus relaciones sociales, políticas y económicas globales a partir de nuevas reglas de juego en el escenario internacional y de los efectos del avance en el desarrollo de las las TICs. En este escenario es a nivel local y regional donde cobrarán un rol protagónico los liderazgos sociales de los territorios que puedan conducir este proceso para alcanzar un desarrollo con equidad (Lopez Iglesias, 2016).

Estas afirmaciones de autoras y autores fueron documentadas antes de la pandemia por COVID 19 iniciada en el primer trimestre de 2020; a partir de esta inédita experiencia de expansión de un nuevo virus que alteró el curso de las cosas por su impacto mundial, los roles se alteraron y por la excepcional situación cobraron un alto protagonismo las definiciones sanitarias, económicas y sociales de los

gobiernos centrales de los países durante al menos el primer año de una pandemia que cobró millones de vida y puso a prueba las capacidades estatales en los diferentes territorios.

Es en este sentido interesante tomar a García Delgado, quien afirma que las tendencias que provocan la globalización y las políticas de ajuste, llevan al aumento de amenazas, pero también de las oportunidades, ya que las particularidades territoriales son de suma importancia para desarrollar capacidades estratégicas en todos los niveles del Estado. La pandemia por COVID 19 dejó grandes aprendizajes en Argentina donde la gestión territorial se articuló de forma inédita con el nivel nacional durante los meses más crudos de circulación viral.<sup>20</sup>

Para recortar el tema a los fines de este trabajo, es oportuno describir una forma institucional que tiene ya varios años: nos referimos a la regionalización como estrategia de articulación para el progreso y desarrollo común de un grupo de provincias argentinas.

La reforma de la Constitución Nacional de 1994 (CN) contempló en su art. 124 la creación de *Regiones Provinciales* “para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines (...) [que] podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional”.<sup>21</sup>

En Argentina existe una región creada previo a la reforma de la CN de 1994, la **Región del Nuevo Cuyo** creada por el *Tratado de Integración Económica del Nuevo Cuyo* en 1988, que fue ratificado ese mismo año por las legislaturas de las provincias de Mendoza, San Juan, San Luis y La Rioja. En el año 2012 se produce la salida de la provincia de La Rioja quedando esta región formada por tres provincias: *Mendoza, San Juan y San Luis*. La instancia máxima de decisión de la región es la asamblea de gobernadores conformada por los tres gobernadores provinciales. La asamblea es asistida por el comité ejecutivo integrado por los ministros de Economía de las provincias de San Juan y de Mendoza y el ministro de Hacienda y Obras Públicas de San Luis.

---

<sup>20</sup> En este punto, será retomado más adelante en el próximo apartado, un resumen de dos aspectos: lo económico y lo político, con su análisis en clave de género.

<sup>21</sup> Si bien las regiones tienen rango constitucional, no son entidades integrantes del sistema federal argentino, pues el artículo n.º 126 de la constitución nacional prohíbe a las provincias celebrar tratados parciales de carácter político, de tal manera que no pueden constituir un nuevo nivel de gobierno político. Las regiones son creadas por voluntad de las provincias, sin modificar ni limitar la autonomía provincial y sin intervención del Estado nacional.

Las otras 3 Regiones fueron creadas a partir del art 124 de la CN:

La **Región Patagonia** fue creada por el *Tratado Fundacional de la Región de la Patagonia* en 1996, y está formada por seis provincias: *Chubut, Neuquén, La Pampa, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur*. El tratado reconoce la existencia previa del Parlamento Patagónico, que fue creado el 1 de noviembre de 1991.

La **Región Centro** fue creada por el *Tratado de Integración Regional entre las Provincias de Córdoba y de Santa Fe* en 1998, firmado entre las provincias de Córdoba y Santa Fe. La provincia de Entre Ríos se incorporó el 6 de abril de 1999 mediante el *Acta de Integración de la Provincia de Entre Ríos al Tratado de Integración Regional de las Provincias de Santa Fe y Córdoba*.

Por último, la **Región del Norte Grande Argentino** fue creada por el *Tratado Parcial Interprovincial de Creación de la Región del Norte Grande Argentino* en 1999, firmado por ocho provincias. La Rioja se integró en 2012 como noveno integrante.

Actualmente la Región completa está formada por diez provincias, distribuidas en dos subdivisiones:

- *Noroeste argentino (NOA); Catamarca, Jujuy, Salta, Santiago del Estero, Tucumán y La Rioja.*
- *Nordeste argentino (NEA); Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones.*

Esta región tiene como antecedente el *Tratado de Integración del Norte Grande Argentino* suscripto el 15 de mayo de 1987 por los gobernadores de las provincias de Catamarca, Corrientes, Chaco, Formosa, Jujuy, Misiones, Santiago del Estero, Salta y Tucumán.

En todas las regiones, el órgano máximo de decisión ejecutiva es la asamblea de gobernadores, integrada por los gobernadores de las provincias adherentes.

En el caso de la *Región Norte Grande*, el 11 de dic del 2020 se dio lugar a la creación del Consejo Regional que prevé el Tratado de 1987, legitimado a través de la Asamblea de Gobernadores realizada el 15 de dic del 2020 en Resistencia, Chaco.

El Consejo Regional de Gobernadores del Norte Grande se constituye como un órgano político de integración económica y social independiente del Estado Nacional, y declara que sus acciones "tienen el objetivo de propender a la unidad regional y el desarrollo estratégico de nuestra región, a través de la conformación de una agenda temática y propositiva en materia de logística integrada, red vial urbana

y rural, agua potable y cloacas, viviendas, fibra óptica, conectividad, energía urbana y rural, desarrollo económico e inversiones, ordenamiento territorial y urbano, educación, salud, deporte, turismo, cultura, seguridad, justicia, ambiente, integración regional e internacionalización de nuestra producción”.

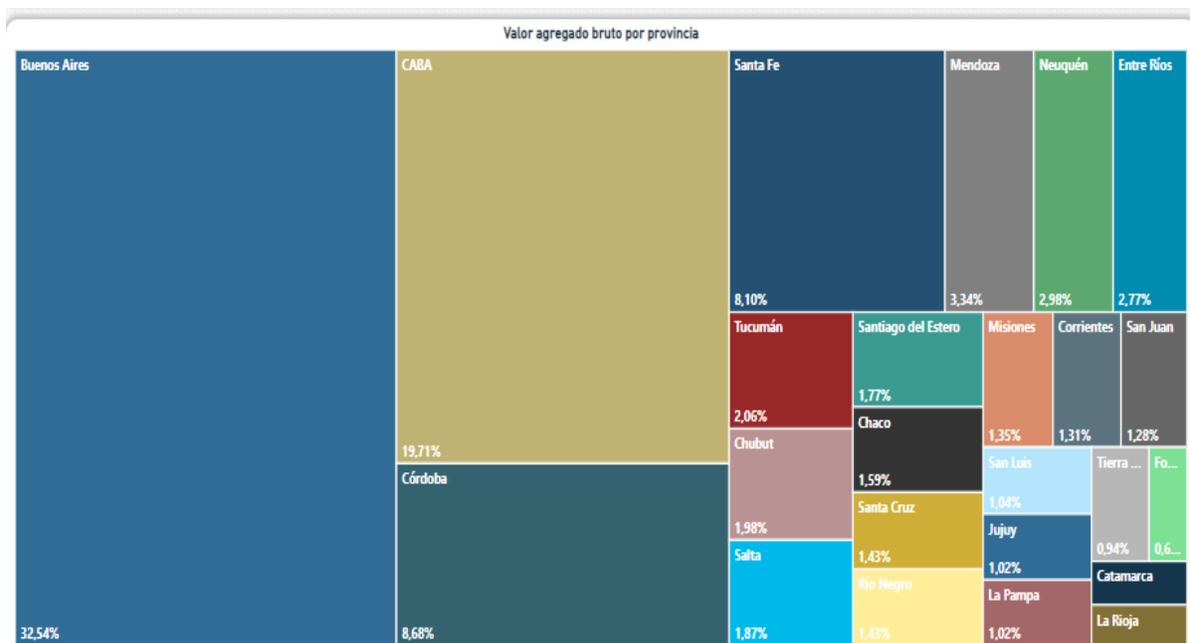
### **7.1. El enfoque de género en políticas productivas subnacionales.**

Ahora bien, en línea con el eje central de este documento es oportuno recordar que, en términos de desarrollo productivo, existen profundas inequidades entre las diferentes regiones del país. Un reciente estudio de CEPAL (2023) analiza que las provincias del centro del país concentran el 78,4% de la actividad económica y cuentan con una estructura productiva más diversificada donde la industria tiene una presencia preponderante, las actividades agropecuarias se encuentran tecnificadas y hay presencia de servicios de mayor valor agregado.

A la vez las provincias del norte muestran un perfil mayormente agropecuarios y de relativamente baja productividad con mayor participación del sector público y, en el sur el perfil se concentra en la especialización orientada a minería e hidrocarburos.

En el siguiente gráfico puede observarse el peso de cada jurisdicción en la producción total de nuestro país, es decir el Valor Agregado Bruto (VAB) a nivel provincial.

**Gráfico 7. Producción por jurisdicción. Valor agregado bruto por provincia. Año 2021.**



En cuanto al empleo registrado, también en las provincias del centro del país se concentra la mayor población y cantidad de empleo registrado, destacando a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires, en correlación con los datos anteriores.

**Gráfico 8. Empleo registrado en Argentina. Puestos de trabajo registrado, distribución por provincia. Diciembre 2022.**

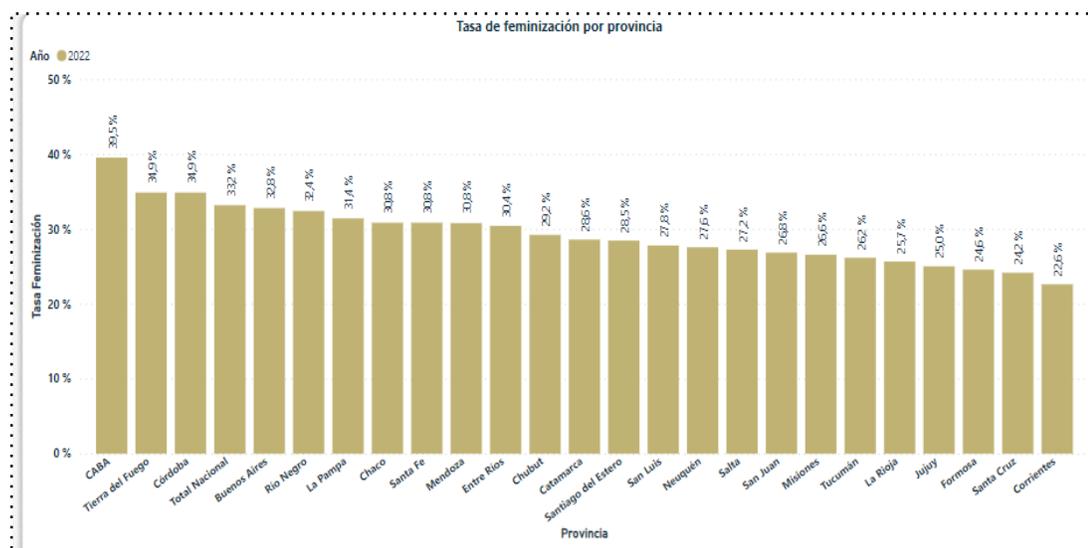


Fuente: CEPXXI en base a AFIP. Los datos corresponden a puestos de trabajo según domicilio de residencia declarado de las personas.

En particular, y a los fines de dotar de mayores herramientas a la caracterización acerca de las brechas que afectan a las mujeres en la producción, en línea con el tema de este apartado se presenta un dato que permite identificar cómo afectan a las brechas de género otras de similar magnitud: las brechas territoriales.

Nuestro país es extenso y diverso en su estructura productiva; las inequidades territoriales sumadas a las de género tienen un efecto negativo mayor aún para el desempeño de las mujeres en el sector productivo, como indica el gráfico a continuación.

**Gráfico 9. Mercado laboral argentino. Empleo privado. Tasa de feminización por provincia. Año 2022.**



Fuente: CEP XXI con base en AFIP. Puestos asalariados registrados según donde se realiza la actividad.

Podemos observar que una mayor participación de las mujeres en el empleo registrado se concentra en las 3 jurisdicciones de mayor preponderancia en cuanto a VBA provincial mencionado, destacándose la feminización del empleo en la CABA, intensiva en servicios. Ocurre como excepción una feminización superior a la media nacional en la Provincia de Tierra del Fuego, compartiendo el promedio con la provincia de Córdoba en torno a un 34,9 de puestos ocupados por mujeres en el año 2022. Por debajo de los 30 puntos se ubican las provincias de Cuyo (a excepción de Mendoza) y de la región del Norte Grande (a excepción de Chaco), ocurriendo la menor participación a nivel federal en la provincia de Corrientes, que se sitúa en torno al 22% de empleo femenino registrado.

La brecha de género entre regiones puede ampliarse hasta casi 17 puntos, y en relación a los varones alcanzar un pico de 22.6%, reduciendo drásticamente la posibilidad de las mujeres de acceder a mejores oportunidades de desarrollo personal y autonomía económica.

Como ya se ha mencionado, considerar a las políticas públicas –particularmente las orientadas al desarrollo de los pueblos, tanto en el nivel macro como en el plano local - neutrales al género es hacer una lectura equivocada y poco representativa de la realidad; en cambio es oportuno reconocer que cada intervención tiene un impacto diferencial sobre varones, mujeres y otros géneros (Acker 1990, en Rodríguez Gustá, 2008); y que este impacto puede ser planificado o bien no ser tenido en cuenta

en el diseño de una política o conjunto de políticas: aun así sus efectos se materializan con claridad en los indicadores de crecimiento.

En contexto de ocurrencia de ciertos procesos dinámicos a nivel de las Regiones y de la coyuntura política en tiempos de COVID-19 y pospandemia haciendo foco en la conformación del Consejo Regional del Norte Grande, retomaremos más adelante el proceso de creación de la Mesa NOA de Producción y Género como parte de la articulación entre el Gabinete de Género del MDP y los niveles provinciales, que busca revertir mediante estrategias conjuntas y de largo plazo la realidad de las mujeres trabajadoras de estas provincias.

## **NOTAS SOBRE EL COVID-19.**

### **8. El impacto del covid en la producción y las respuestas con enfoque de género.**

La pandemia del COVID-19 iniciada a principios del año 2020 se presentó precipitadamente en Argentina en un momento en el que comenzaba a notarse un despegue económico luego de un período de crisis de más de 2 años. La situación sanitaria a nivel global *“obligó a los gobiernos de todo el mundo a implementar medidas excepcionales para morigerar sus efectos y compatibilizar las medidas sanitarias con los requerimientos del sistema económico y la vida social. En esta dirección, destacan tres conjuntos de acciones: a) la administración de medidas restrictivas implementadas con el objeto de limitar la circulación del virus; b) los paquetes de ayuda económicas destinados a morigerar los daños económicos resultantes de la circulación del virus y sus medidas paliativas, y c) la gestión de recursos para fortalecer el abastecimiento de insumos y equipamiento médicos y los desarrollos para los nuevos desafíos planteados por la pandemia”* (Ministerio de Desarrollo Productivo, 2021<sup>a</sup>).

El documento “Herramienta de política” elaborado en marzo de 2021 a partir del Programa conjunto de ONU Mujeres y la OIT denominado Promover el empleo decente para las mujeres a través de políticas de crecimiento inclusivo y de inversiones en la economía del cuidado, señalaba en ese momento que el Secretario de Naciones Unidas realizaba un llamamiento a la “acción de política coordinada, decisiva e innovadora a escala mundial, incluida una respuesta fiscal integral a gran escala” (ONU, 2021: 2). Allí también se mencionaba que al enfrentarse a una crisis socioeconómica

de proporciones sin precedentes, fueron introducidas medidas de estabilización fiscal y de estímulo fiscal que tenían por propósito central responder a la crisis de COVID-19 en 193 países con objeto de estabilizar sus economías.

En Argentina, la asistencia económica tuvo por destinatarios tanto al sector formal como al informal de la economía. De acuerdo con la información disponible, durante 2020, el paquete de asistencia proyectada desde el Estado alcanzó los 1,85 billones de pesos, equivalente al 6,75% del PIB. Dentro de las herramientas ejecutadas, se destaca el programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), que incluyó el pago de salarios, la oferta de créditos a tasa subsidiada para empresas y pequeños contribuyentes y reducción de contribuciones patronales, por 1,28% del PIB. El programa ATP permitió que casi 3 millones de trabajadores y trabajadoras cobraran parte de su salario con ayuda estatal; el 55% del total de las empresas del país tuvieron su masa salarial asistida por el Estado junto con reducciones/postergaciones en contribuciones patronales, evitando la pérdida de miles de puestos de trabajo. Los porcentajes de cobertura muestran la escala del ATP, instrumento que no solo estuvo focalizado en empresas, sino también en trabajadores independientes formales mediante el otorgamiento de líneas de créditos a tasa cero que alcanzaron 567 mil beneficiarios. En el sector informal sobresalió entre las iniciativas el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), que implicó un gasto equivalente a casi un 1% del PIB. Durante 2021, ya en proceso de recuperación y modificación de las restricciones sanitarias, la ayuda económica se implementó de manera más focalizada. En este nuevo paquete se destaca el programa REPRO II para asistencia en pago de salarios y la extensión de la Tarjeta Alimentar hasta niños y niñas de 14 años, medidas que incentivaron los créditos a PyMEs a tasas subsidiadas y posibilidad de acceso a garantías por parte del FOGAR, entre otras medidas de política productiva (MDP, 2021a).

Un resumen de estas medidas puede verse en el cuadro siguiente:

**Cuadro 6. Impacto de medidas de asistencia por COVID en 2020. Resumen de las principales medidas vinculadas a la producción.**

MEDIDAS	MILLONES DE \$	%PBI	NOTAS
<b>TOTAL IMPACTO FISCAL</b>	<b>1.091.217</b>	<b>3.97</b>	
<b>Directo a Provincias</b>	<b>191.515</b>	<b>0.70</b>	<b>Aportes del Tesoro, Fondos Fiduciarios, Refuerzo alimentario</b>
<b>Asistencia Crediticia (FONDEP y FOGAR)</b>	<b>118.525</b>	<b>0.43</b>	<b>Garantías y Créditos con subsidio de tasa</b>
<b>Asistencia impositiva</b>	<b>43.544</b>	<b>0.16</b>	<b>ATP -Reducción de aportes patronales y Derechos de importación</b>
<b>Directo a personas</b>	<b>611.571</b>	<b>2.23</b>	<b>IFE, ATP Salarios y otros</b>
<b>Salud</b>	<b>81.255</b>	<b>0.30</b>	
<b>Obras, transporte, turismo y cultura</b>	<b>44.806</b>	<b>0.16</b>	
<b>FINANCIAMIENTO DE EMERGENCIA</b>	<b>763.580</b>	<b>2.78</b>	

Fuente: Ministerio de Desarrollo Productivo con base en la Jefatura de Gabinete de Ministros. Los datos son del periodo 2020.<sup>22</sup>

Varias de medidas destinadas a sostener el empleo formal como la asistencia crediticia y de garantías, la promoción de desarrollo sectorial y regional<sup>23</sup> y promover la recuperación industrial, contaron en ese momento con la perspectiva de género impulsada desde la cartera productiva.

Asimismo, el reconocimiento de las brechas en el acceso al empleo registrado y su profundización, el aumento y la fuerte sobrecarga en tareas de cuidado en tiempos de aislamiento y la exacerbación de situaciones de violencia doméstica durante el primer año de pandemia promovió respuestas de diferentes carteras ministeriales, documentadas en el Rastreador de respuesta global de género

<sup>22</sup> Cuadro completo en página 58 del siguiente enlace:

[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/estrategia\\_para\\_el\\_desarrollo\\_productivo\\_-\\_2020-2023.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/estrategia_para_el_desarrollo_productivo_-_2020-2023.pdf)

<sup>23</sup> Como el Régimen especial de promoción del sector textil y de calzado en La Rioja y Catamarca, o el nuevo régimen de contribuciones patronales para firmas industriales y agroindustriales del Norte Grande, por ejemplo, que contaron con perspectiva de género a través de diferentes estímulos.

COVID-19 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo con indicadores específicos, incluyendo a nuestro país en un relevamiento sobre 226 países y territorios<sup>24</sup>.

## UNA EXPERIENCIA DE TRANSVERSALIDAD EN LA GESTIÓN DEL DESARROLLO PRODUCTIVO PARA CERRAR LAS BRECHAS DE GÉNERO

### *9. Políticas productivas nacionales con impacto territorial: consensos para el desarrollo y un plan de largo plazo.*

En el año 2021, hubo en Argentina más de 532.000 mipymes, lo que representó el 99,3% del total de firmas empleadoras (536.400). Las mipymes generaron el 61% del empleo asalariado registrado, explicaron el 49% de la masa salarial formal, concentraron el 46% de la facturación y el 16% del total de monto exportado (Rojo et. Al, 2022).

La estructura productiva es, en nuestro país, heterogénea entre sectores, al interior de los sectores y entre regiones. Las marcadas diferencias se hacen visibles al considerar la existencia de pocas empresas de alta productividad y tecnología que pueden exportar e internacionalizarse, y que cuentan con la posibilidad de incorporar trabajadoras y trabajadores formales que perciben salarios elevados; por otro lado hay una convivencia con empresas de productividad intermedia, sensibles a los ciclos económicos, y con otras de baja productividad relativa, con menores posibilidades de contratar personal pagando buenos salarios e incluso formalizarse, que se encuentran mucho más limitadas para exportar y acceder al crédito. A su vez, como ya se ha mencionado, la heterogeneidad se materializa en términos territoriales profundizando aún más las brechas existentes en términos de productividad y desarrollo (MDP, 2021a).

A mediados de 2021 el Ministerio de Desarrollo Productivo difundió 10 Consensos para el Desarrollo con el propósito de establecer una agenda de largo plazo con los diversos actores del entramado productivo, las que se transcriben a continuación:

- 1. Necesitamos exportar más.*
- 2. Ningún sector productivo sobra: todos son importantes.*
- 3. Hay una falsa antinomia entre mercado interno y mercado externo.*
- 4. No hay futuro sin políticas productivas que fomenten la creatividad y la innovación.*

---

<sup>24</sup> Disponible en <https://data.undp.org/gendertracker/?country=argentina>

5. *Ninguna política productiva será sustentable si no contempla la dimensión ambiental.*
6. *Una macroeconomía estable es necesaria para el desarrollo productivo y la creación de empleo de calidad.*
7. *Para bajar la pobreza y la desigualdad necesitamos un Estado que promueva la inversión privada y la suba de la productividad.*
8. *Una buena política productiva debe reducir las brechas de género.*
9. *La apertura comercial no es un fin en sí mismo, sino una herramienta que debe ser utilizada de manera inteligente.*
10. *Toda política de desarrollo productivo debe ser una política de desarrollo regional<sup>25</sup>.*

En este esquema aparece el objetivo de reducir las desigualdades en la producción, integrando en la práctica esta visión a los otros ejes. Posteriormente esta base conceptual en torno a los grandes desafíos a superar se materializó en la el Plan Argentina Productiva 2030, presentado en Marzo de 2023, donde también es retomada la conceptualización sobre la igualdad de oportunidades en el marco de las políticas productivas del siglo XXI, que incorporan estándares asociados a la Agenda 2030. Allí se plantean diferentes metas y misiones orientadas al desarrollo de largo plazo -como duplicar las exportaciones y generar 3 millones de nuevos empleos formales-, considerando en ese esquema la reducción de las brechas de género en la producción<sup>26</sup>.

Mientras que entre 2015 y 2019 Argentina fue uno de los países que más se desindustrializó en el mundo perdiendo empleo formal industrial en 46 de 48 meses de período presidencial, los datos disponibles arrojan que a fines de 2020 la industria argentina ya crecía por encima de los niveles previos a la pandemia, y al mes de abril de 2023 se verifican 21 meses consecutivos de aumento del empleo formal, alcanzando el nivel más alto desde enero de 2012<sup>27</sup>

La recuperación post crisis y post pandemia da cuenta de un crecimiento en 2022 del PIB de 4,6% puntos mayor al de 2019, mientras que el consumo privado en el último trimestre de 2022 fue 5,6% mayor al realizado en mismo período de 2019 y la inversión productiva tuvo un crecimiento de un 33%

---

<sup>25</sup> Op. Cit. 2021a.

<sup>26</sup> El Plan Argentina Productiva 2030 puede consultarse en el siguiente enlace: <https://www.argentina.gob.ar/produccion/argentina-productiva-2030>

<sup>27</sup> Según el Observatorio de empleo y dinámica empresarial del MTESS.

en el mismo período. En 2022 la industria incrementó un 12% su producción respecto de 2019, resaltando su desempeño en comparación con países de mayor nivel de desarrollo y con el promedio mundial. La recuperación fue muy federal, abarcando un crecimiento del empleo registrado privado en 23 de 24 jurisdicciones (MECON, 2023).

#### ***10. La creación del Gabinete de Género del Ministerio de Desarrollo Productivo.***

Históricamente, las políticas productivas no tuvieron perspectiva de género. A fines de 2019, la decisión del nuevo gobierno nacional de incorporar el enfoque de género en las políticas públicas para reducir las brechas de género y las violencias sexistas tuvo su correlato en la cartera productiva y, en el año 2020, se conformó el Gabinete de Género. Este órgano fue creado por la Resolución Ministerial N° 584/2020 e integrado por autoridades de cada una de las 5 secretarías, 12 subsecretarías y 8 organismos descentralizados y desconcentrados del ex Ministerio de Desarrollo Productivo, con el fin de promover la incorporación de la perspectiva de género de forma transversal en la gestión de políticas públicas orientadas al desarrollo nacional.

Sus objetivos centrales, expresados en la la mencionada resolución, son los siguientes:

- *Generar una institucionalidad de género sostenible, articulada e interdisciplinaria con impacto en el ámbito de generación de políticas nacionales de desarrollo productivo y su ejecución.*
- *Incorporar y/o fortalecer la transversalidad del enfoque de género en las políticas de desarrollo productivo.*
- *Involucrar a los diferentes actores del entramado del desarrollo productivo en la eliminación de las desigualdades por razones de género y el empoderamiento económico y social de las mujeres.*

El Gabinete de Género<sup>28</sup> se construyó como un espacio de articulación con diversos actores, apoyado en un marco teórico que fue plasmado en el Plan de Desarrollo Productivo con Enfoque de Género, publicado a fines del año 2020.

En un contexto más amplio de definiciones políticas, se impulsó desde el organismo la transformación de la estructura productiva mediante una amplia gama de políticas y programas para incentivar la

---

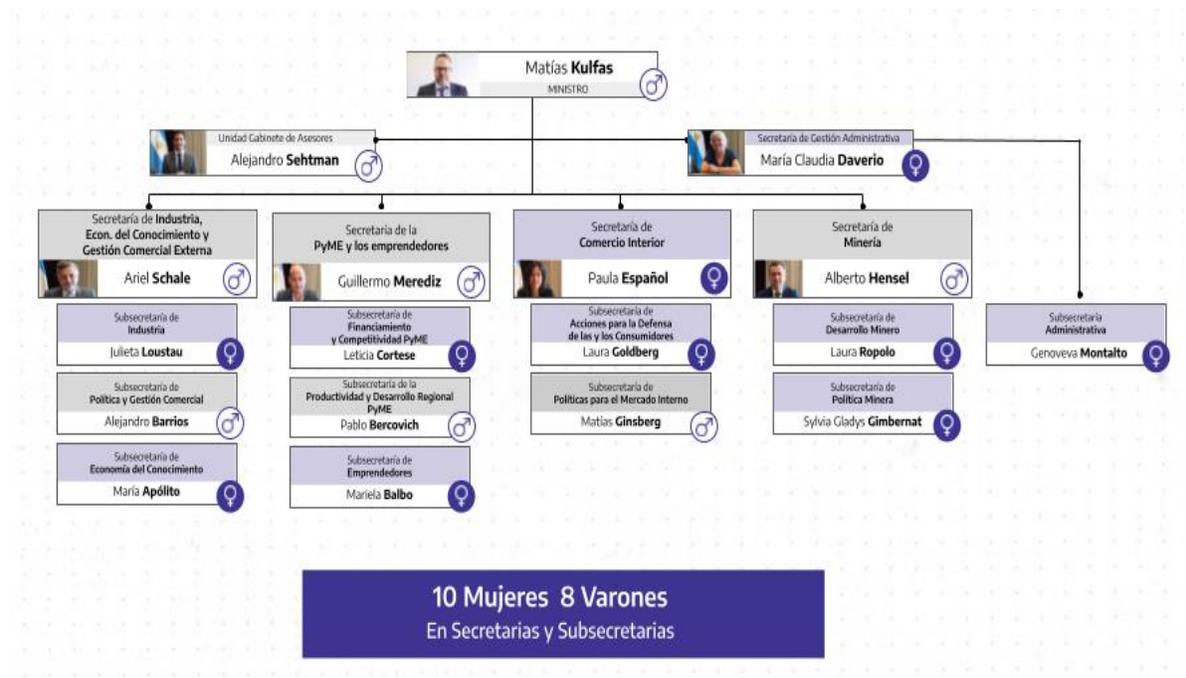
<sup>28</sup> Ámbito que coordinó desde su creación y hasta la fecha de elaboración de este documento.

generación de empleo de calidad, el desarrollo de las pymes, la reindustrialización nacional y otros ejes estratégicos, atravesados por los objetivos -transversales- que buscaron reducir las brechas de ingreso, territoriales y de género.

El nuevo Gabinete de Género tomaba su nombre del Gabinete de Ministro, conformado de forma paritaria, siendo el único entre los 22 ministerios existentes en ese momento, con tal conformación equitativa en términos de género.

En el gráfico siguiente puede verse la descripción del organigrama del año 2021:

**Gráfico 10. Organigrama del Ministerio de Desarrollo Productivo. Año 2021.**



*Fuente: Nota "Paridad de género e igualdad salarial. Hacia una política de RRHH con enfoque de género". Revista Mujeres Produciendo, Nro 1. Ministerio de Desarrollo Productivo. Marzo 2021.*

En relación a las brechas de género en el entramado productivo, a lo largo del primer año del primer año de funcionamiento se materializó el potencial que implica trabajar propositivamente desde las políticas públicas en pos de favorecer la resolución de ciertos núcleos estructurales que perpetúan tales desigualdades, asignado un valor central en términos institucionales a las siguientes definiciones político-técnicas:

- 1) *el fomento a la redistribución de actividades vinculadas al cuidado no remunerado -que recaen principalmente en las mujeres- en el marco de las actividades laborales y productivas,*
- 2) *la asignación específica de recursos para fortalecer la autonomía económica de las mujeres, favoreciendo su incorporación a empleos en el entramado productivo*
- 3) *la implementación de acciones y herramientas que permitan institucionalizar el enfoque de género en las organizaciones del entramado productivo*
- 4) *promoviendo que lo mencionado anteriormente ocurra en contextos libres de violencia laboral por razones de género.*

El Plan de Desarrollo Productivo con enfoque de género propuso **7 ejes** de intervención y **39 medidas** iniciales, distribuidas en políticas y programas que alcanzaron a todas las secretarías de la cartera productiva; su implementación se realizó en articulación con las autoridades de cada dependencia integrante de este Gabinete, conformando así una experiencia inédita de transversalidad de género en la política productiva, impulsada desde el ámbito público. Estas acciones se concretaron además considerando líneas de intervención diferenciadas, estratégicas y necesarias, destacándose la incorporación y/o el fortalecimiento del tema en las agendas de las cámaras empresarias nacionales más relevantes del país<sup>29</sup> y los organismos provinciales de producción de las diversas provincias de la Argentina, impulsando un abordaje de las brechas de género con perspectiva federal.

Es destacable mencionar que, dado que el vínculo entre las desigualdades de género y el entramado productivo es un campo de intervención relativamente reciente, resultó necesario en este proceso reconfigurar la producción de información disponible desde el organismo sobre el ámbito productivo y sus políticas, desde una perspectiva que visibilizara y analizara las brechas estructurales que impiden la igualdad de oportunidades, como insumo a los aportes de la política pública productiva para la modificación de tales desigualdades

. En el contexto de una agenda pública en la que el Ministerio de Desarrollo Productivo planteó una agenda estratégica dinámica, diversa y sostenible para sortear el penduleo económico argentino (Kulfas, 2016), se consolidó una oportunidad histórica para reducir las brechas de la desigualdad

---

<sup>29</sup> A través de la creación de un Consejo Asesor integrado por mujeres empresarias más de 20 sectores industriales y productivos.

proyectando desde las políticas públicas la inserción femenina en empleos de calidad, el fortalecimiento de la autonomía económica de las mujeres y población de la diversidad, la participación equitativa en ámbitos gremiales y el crecimiento con igualdad de oportunidades en clave federal. La política de género en la producción estuvo sustentada en los siguientes ejes transversales, a partir de los cuales se realizaron las evaluaciones de progreso:

1. **Fortalecimiento de entornos laborales igualitarios:** para una mayor participación laboral de mujeres y diversidades en la estructura productiva, con igualdad de derechos.

2. **Desarrollo profesional de las mujeres:** tanto en sectores feminizados como en los no tradicionales, especialmente los vinculados a los objetivos estratégicos del Ministerio de Desarrollo Productivo, con el propósito de fortalecer la formación y romper los techos de cristal. Accionamos para que más mujeres trabajen con más derechos y sean mejor retribuidas.

3. **Erradicación de las violencias por razones de género en el ámbito productivo:** tolerancia cero a la violencia machista en el mundo empresario. La complejidad de la violencia contra las mujeres e identidades diversas requiere para su eliminación del compromiso de todos los sectores.

4. **Inclusión financiera con perspectiva de género:** fortaleciendo el acceso al crédito, abordando los estereotipos de género en las finanzas y visibilizando el aporte de las mujeres al desarrollo del país.

5. **Acciones integrales para la igualdad:** abordando en común con diversos actores estrategias de trabajo orientadas a la transversalización del enfoque de género en los distintos sectores de la producción.

6. **Capacitación para promover la igualdad de oportunidades:** formación de equipos técnicos y de trabajo con enfoque de género, fomentando la incorporación criterios de equidad de género en los diferentes ámbitos asociados al desarrollo productivo.

7. **Producción de información sobre desarrollo productivo con perspectiva de género:** diseño y ejecución de estudios específicos que aporten información para la toma de decisiones de política pública integrando el objetivo de equidad de género.

### **10.1 Transversalidad de género en la gestión pública productiva.**

¿Qué significa que una iniciativa o programa de desarrollo productivo tiene enfoque de género? Responder a esta pregunta implicó un proceso en sí mismo, nutrido por los intercambios que se dieron en las reuniones mensuales de Gabinete de Género tanto con autoridades como con equipos técnicos.

En la “Guía para transversalizar la perspectiva de género en los programas sobre desarrollo productivo” editada en 2021 y destinada a equipos técnicos provinciales y municipales, se menciona que *“Una iniciativa o programa que incorpora el enfoque de género incluye medidas y acciones que asumen en el diagnóstico inicial los puntos de partida disímiles en los que se encuentran varones, mujeres e identidades no binarias, en tanto personas que se beneficiarán con la implementación de la iniciativa o programa. De esa forma atiende a las diferentes situaciones, roles, necesidades e intereses de las diferentes identidades sexo-genéricas, con el propósito de eliminar las brechas entre géneros y alcanzar la igualdad. Incorporar el enfoque de género en el diseño e implementación de iniciativas o programas orientados al desarrollo productivo nos permite considerar las siguientes ventajas:*

- *Aumenta la representatividad, al reconocer los derechos y las necesidades de todas las personas y no sólo de los varones.*
- *Permite contar con datos, estadísticas e información desagregada por sexo: suma valor a la gestión al permitir elaborar diagnósticos, documentos e informes propios sobre la realidad de las mujeres en diferentes sectores productivos.*
- *Contribuye a una gestión más eficaz y eficiente, al valorar los efectos de los programas e iniciativas en las relaciones de género.*
- *Favorece una mayor idoneidad técnica: gestionar con perspectiva de género permite obtener resultados e impactos que contribuyen de manera concreta a la reducción de las asimetrías existentes entre varones y mujeres.*
- *Permite intervenir en la realidad teniendo en cuenta las particularidades y diferencias entre varones y mujeres en cualquier actividad y sector, favoreciendo la eliminación de sesgos sexistas y reduciendo las brechas de género (MDP, 2021b).*

## **10.2. Política productiva con enfoque de género: principales hitos y resultados 2020-2022.**

Si bien la presentación “oficial” del Gabinete de Género fue el 10 de noviembre de 2020 (en formato virtual por las restricciones del momento)<sup>30</sup>, el trabajo coordinado con las áreas se inició casi medio año antes, con un diagnóstico que indagó sobre las iniciativas en marcha o planificadas para ese año por las diferentes secretarías -Comercio, Industria, SEPYME, Minería, Administrativa y sus respectivas subsecretarías, en las cuales hubiera algún componente que favoreciera la reducción de las desigualdades que afectan a las mujeres y diversidades en la producción; también se realizó en la fase previa a la formalización del área una revisión sobre la literatura existente y los datos disponibles de fuentes confiables, y espacios de diálogo que incluyeron a tanto a autoridades como equipos técnicos y referentes de organismos descentralizados y desconcentrados en la órbita de la cartera productiva. La pregunta inicial (compartida) sobre el *qué hacer* en este ámbito particular, - históricamente “*neutro*” a las desigualdades de género-, ampliando las capacidades de transformación de la estructura productiva desde las políticas públicas, orientó la determinación de avanzar en una estrategia de *transversalidad del enfoque de género* en el organismo que contemplara a su vez instancias de articulación con otros actores del Estado y del entramado de la producción, en línea con la atención de las brechas de territoriales y de ingresos, de digitalización y sostenibilidad de las actividades de la industria. En este momento histórico de ASPO y sin experiencias similares de implementación se puso en marcha un proceso que significó “*uno de los mayores aprendizajes organizacionales (...) por el doble desafío que implica: por un lado, diseñar e implementar políticas públicas con mirada de género para un entramado productivo nacional tradicionalmente masculinizado; y, por otro, generar las sinergias y consensos necesarios para su transformación real. En tal sentido, la incorporación de la perspectiva transversal de género en las políticas [productivas] ha sido un hecho revolucionario, democratizador y expansivo*”.(MDP, 2021c).

La misión avanzó apoyada en diferentes pilares tan necesarios como robustos: voluntad política, equipos técnicos capacitados, asignación presupuestaria e institucionalidad . Dos áreas resultaron clave para el progreso de los objetivos y el avance de la gestión del Gabinete de Género; el trabajo articulado con la Dirección Nacional de Presupuesto y la Dirección Nacional de Seguimiento y Evaluación de la Gestión (DNSyEG), permitió delinear el primer presupuesto con perspectiva de

---

<sup>30</sup> La presentación completa puede verse en el siguiente link:  
<https://www.youtube.com/watch?v=hYSMJTZG2Uc&list=PLRd1r1i4yeZ2kRhNAmagSPU20Y4cHMsqX&index=52>

género en la órbita productiva en 2021<sup>31</sup>, así como sistematizar en diversos informes de acceso público<sup>32</sup> los logros alcanzados.

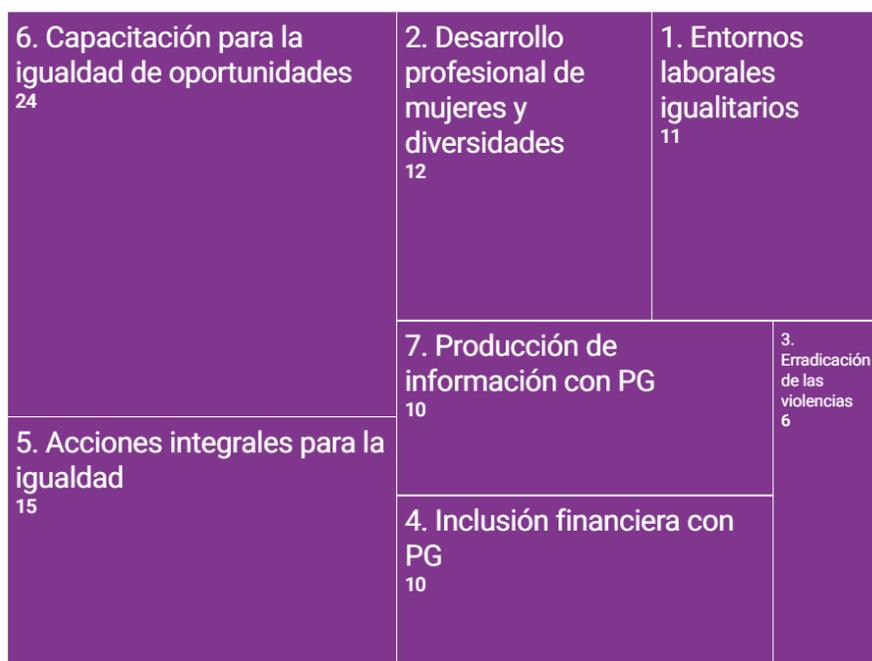
A continuación se presentan los resultados de gestión del Gabinete de Género más relevantes en el período 2020-2022:

➔ **7 ejes de trabajo.**

➔ **88 iniciativas implementadas.**

➔ **\$16.822 M de recursos movilizados en políticas y programas con perspectiva de género.**

**Gráfico 11. Cantidad de iniciativas por Eje del Plan de Desarrollo Productivo con enfoque de género. Período 2020-2022.**



Fuente: Secretaria de industria y desarrollo productivo.

<sup>31</sup> Información disponible en <https://www.economia.gov.ar/onp/presupuestos/2021>

<sup>32</sup> Pueden verse en: <https://www.argentina.gov.ar/produccion/gabinete-de-genero/informes-sobre-desarrollo-productivo-con-perspectiva-de-genero>

*Del conjunto de acciones se destacan:*

- *1.145 créditos con perspectiva de género otorgados por un total de \$13.379. Las líneas de crédito con perspectiva de género destinan un cupo mínimo del 20% a PyMEs lideradas por mujeres.*
- *23.278 personas capacitadas con perspectiva de género. Se realizaron capacitaciones en enfoque de género y para formar a mujeres y personas de identidades no binarias, en el marco de los programas: Género y Minería, Capacitación PyME con Crédito Fiscal, Argentina Programa; Capacitar PyMEs; Capacitar Emprendedores, Campaña Tolerancia Cero a la Violencia contra las Mujeres, Sensibilización y capacitación para emprendedoras y emprendedores, Incorporación de la Perspectiva de Género en el sector productivo, Género PyMEs y Formación en Género y Desarrollo Productivo para el personal del MDP.*
- *250 ANR con perspectiva de género otorgados por un total de \$3.443 M, de los cuales en Parques Industriales con perspectiva de género: se financiaron 17 proyectos con \$1.021 millones en ANR.*
- *399 garantías otorgadas a empresas lideradas por mujeres<sup>33</sup>*
- *9 reuniones de Gabinete de Género*
- *8 reuniones de Consejo Asesor*
- *56 firmas de adhesión a la Campaña Tolerancia Cero a la Violencia contra las Mujeres (2021-2022) por parte de entidades públicas y privadas, de las cuales:*
  - ➔ *7 corresponden a gobiernos provinciales y 1 a un municipio*
  - ➔ *17 Planes de Acción para erradicar la violencia por motivos de género presentados y aprobados*

---

<sup>33</sup> Los datos acumulados correspondientes al período comprendido entre 2020 y 2022, desde el inicio del Plan, se derivan de los informes presentados por las distintas áreas a la DNSyEG. En proceso de publicación a la fecha de entrega de este documento.

- 10 publicaciones propias disponibles en la web del Gabinete de Género<sup>34</sup>
- 1 Padron PYME Mujer elaborado.
- 3 publicaciones apoyadas por OIT
- 1 compromiso asumido en el Quinto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto (2022-2024): “Más evidencia, menos brecha”<sup>35</sup>
- 1 propuesta técnica elaborada y presentada a IRAM<sup>36</sup>: Sistema de Gestión de la Equidad de Género (SIGEG): IRAM 57001.
- 5 compromisos asumidos y completados en el Plan Nacional de Acción contra las Violencias por Motivos de Género 2020-2022<sup>37</sup>
- 7 compromisos asumidos en el Plan Nacional de Igualdad en la Diversidad 2021-2023<sup>38</sup>

**10.3. Una visión compartida con los actores del entramado productivo: el Consejo Asesor para la transversalización de las políticas de desarrollo nacional con enfoque de género en el sector productivo.**

En el mes de abril de 2021 se presentó oficialmente el “Consejo Asesor”, un espacio de articulación público privada coordinado desde el Gabinete de Género conformado por representantes de Cámaras Empresarias, Redes de Mujeres PYME, sector cooperativo y mutual, y entidades financieras. Su creación se vincula a los siguientes objetivos:

1. Articular mecanismos de construcción participativa de políticas de desarrollo productivo con enfoque de género.
2. Promover instancias de intercambio respecto del conocimiento de las diversas realidades territoriales y sectoriales.
3. Generar ámbitos de difusión de información sobre políticas y programas de desarrollo productivo con enfoque de género del Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación.

<sup>34</sup> <https://www.argentina.gob.ar/produccion/gabinete-de-genero>

<sup>35</sup> <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/servicios-y-pais-digital/gobierno-abierto/quinto-plan-de-accion-nacional>

<sup>36</sup> La propuesta fue elaborada por el Gabinete de Género en conjunto con equipos técnicos de INTI en julio de 2021. Más información puede encontrarse en <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-gobierno-inicio-el-proceso-para-crear-la-norma-iram-para-la-certificacion-del-sistema-0>

<sup>37</sup> [https://www.argentina.gob.ar/generos/plan\\_nacional\\_de\\_accion\\_contra\\_las\\_violencias\\_por\\_motivos\\_de\\_genero](https://www.argentina.gob.ar/generos/plan_nacional_de_accion_contra_las_violencias_por_motivos_de_genero)

<sup>38</sup> <https://www.argentina.gob.ar/generos/plan-nacional-de-igualdad-en-la-diversidad>

4. Impulsar la incorporación del enfoque de género en las acciones que realizan en los diferentes ámbitos los actores del entramado productivo aportando herramientas de capacitación, asistencia técnica y relevamiento de información, entre otras.

Los componentes estratégicos en la conformación de este espacio planificado, abordaron dos aspectos: por una parte, darle voz a las mujeres de la producción; si bien desde la cartera productiva hay una directa vinculación con el empresariado y las cámaras, las mujeres quedaban afuera de esas instancias de vinculación, con la consecuente falta de relacionamiento y acceso a información clave sobre los beneficios de la política productiva. Por otra parte, como parte de la estrategia de transversalidad de género, articular acciones concretas con más de 20 sectores representativos del entramado productivo - industriales, de la economía social y solidaria, de asociaciones de defensa de personas consumidoras, de pymes y grandes empresas- contribuyó a construir un capital político fortalecido para abordar de manera coordinada las instancias que contribuyan a mejorar la participación laboral, la institucionalidad de género en el sector privado, cooperativo y mutual y la posición de representación de las mujeres de la producción. Además, se fortalecieron las redes de cooperación formales e informales, se particularizó la representación de las necesidades de las mujeres con mirada territorial y se retroalimentaron los canales de comunicación entre las autoridades del organismo y las representantes del Consejo.

#### ***10.4 Brechas de género sectoriales, algunos ejemplos.***

Como se ha señalado a lo largo de este documento, una de las acciones estratégicas de la gestión del Gabinete de Género, en línea con sus objetivos primarios, fue la articulación con los actores del entramado productivo.

En tal sentido, es destacable la articulación con cámaras empresarias a través del Consejo Asesor y su impacto en la innovación o ampliación de agendas sectoriales de igualdad, así como el apoyo de organismos internacionales para generar información de calidad que sirva de insumo a los fines de fortalecer el diseño de políticas productivas.

En un repaso por algunas experiencias interesantes en el período analizado, es oportuno mencionar el documento “Diagnóstico de las empresas metalúrgicas. Acceso al financiamiento en las empresas

metalúrgicas lideradas por mujeres”, publicado en mayo de 2021 con algunos hallazgos destacados al interior del sector a partir de un relevamiento propio realizado desde la Comisión ADIMRA Equidad, que se enuncian a continuación:

- En promedio, el 11% de las personas que trabajan en las empresas metalúrgicas son mujeres.
- Entre las empresas lideradas por mujeres, sólo el 9% de las inversiones son financiadas por bancos. Mientras que, en las empresas dirigidas por varones, la cifra asciende a 22%
- Solo el 3% de las empresas trabajan en cuestiones de cupo. La principal dificultad es la falta de condiciones edilicias, lo que implica realizar inversiones en infraestructura para incorporar baños, vestuarios, etc.<sup>39</sup>

En el sector mutual, la existencia desde el año 2015 de una Secretaría de Equidad de Géneros en la Confederación de Mutuales permitió notables avances al interior de un sector con fuerte permeabilidad territorial.

En su informe 2022 define siete tópicos que “permiten planificar estratégicamente un conjunto de acciones, para abordar en y desde nuestras organizaciones las desigualdades estructurales de géneros”.<sup>40</sup>, entre las que podemos mencionar:

- Organización territorial de la Secretaría de Géneros de CAM en 18 nodos de representación territorial federativa.
- Siguiendo los lineamientos de capacitación en Ley Micaela, en el 75% de las Federaciones con organización institucional de la SEG, se capacitaron 938 trabajadores y directivos, con certificación oficial mediante convenios con ministerios provinciales y universidades.
- La CAM y el 100% de las Federaciones con participación en la SEG, firmaron el Acta **Campaña Tolerancia Cero a la Violencia Contra las Mujeres**, cumpliendo las actividades propuestas en el Plan de Acción.
- Se alcanzó la paridad en la representación en dos federaciones nacionales.
- Se han promovido experiencias innovadoras en modelos de integración cooperativos/mutual y en articulación con el Estado, impulsando un modelo de vanguardia que permitió la

---

<sup>39</sup> se puede acceder al informe en <http://newsletter.adimra.org.ar/files/tVRoY4TW/ADIMRA%20Equidad-%20Presentacion%20Financiamiento%2011-5.pdf>

<sup>40</sup> <https://camargentina.org.ar/wp-content/uploads/2023/02/INFORME-SEG-DE-CAM-2022-1.pdf>

profesionalización de más de 500 cuidadoras/es a través de convenios con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

A principios de 2023, y en el marco de actividades por el 8M la Unión Industrial Argentina presentó su “Informe I Encuesta UIA 2023. Indicadores industriales y expectativas. Perspectiva de Género en la Industria”, con resultados inéditos publicados por el Centro de Estudios de la entidad gremial políticamente más relevante de la industria argentina. Entre los resultados de su relevamiento interno se destaca la mención a los siguientes hallazgos:

- sólo 1 de cada 4 empresas grandes y una de cada 3 PyMEs relevadas tiene más del 20% de mujeres en cargos directivos
- 1 de cada 4 empresas implementa políticas de trabajo flexible para el periodo de reincorporación post-natal
- 1 de cada 3 empresas tiene protocolos de violencia y acoso en el trabajo
- Un 61% de las empresas demanda incrementar la asistencia técnica y la difusión de programas que ya existen.<sup>41</sup>

Cabe señalar también la creación de la Red de Mujeres de la Industria Argentina, un espacio de articulación e intercambio para mujeres empresarias, creada a partir del apoyo del Programa Ganar-Ganar, apoyado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ONU Mujeres y la Unión Europea (UE). Esta iniciativa se desarrolló en colaboración con la UIA y UIPBA y la red se lanzó el 2021.

Por último, en el sector minero, una reciente “Encuesta de cuidados. Argentina”<sup>42</sup> publicada por WIM (Women in Mining Argentina) realizada a 310 mujeres y representantes de 19 empresas mineras metalíferas y litíferas revela los siguientes datos destacados:

- Mientras que el 68% de las empresas declaró contar con políticas de inclusión, menos del 25% cuenta con políticas vinculadas a la salud materna y el cuidado posparto.
- Las mujeres trabajadoras encuestadas manifestaron en un 43% que perciben inviable la compatibilidad en los cuidados con el régimen “roster”

---

<sup>41</sup> El informe completo se encuentra en: [https://glued.com.ar/wp-content/uploads/2023/03/I\\_Encuesta\\_UIA\\_2023.pdf](https://glued.com.ar/wp-content/uploads/2023/03/I_Encuesta_UIA_2023.pdf)

<sup>42</sup> Los resultados pueden leerse en <https://wimargentina.com.ar/encuesta-cuidados-2023-wimargentina/>

- Un 29 % de las trabajadoras respondió que afirma o evalúa alejarse de la industria minera en el momento de encarar la maternidad y el 49% de las encuestadas declaró conocer al menos una mujer en su entorno laboral que renunció a continuar sus estudios o su trabajo por su condición de madre.

Desde un enfoque externo, con el apoyo de OIT y ONU Mujeres se realizó el estudio “La inserción laboral de las mujeres en tres sectores productivos estratégicos de Argentina”, coordinado por la prestigiosa Dra Marta Novick, que pone el foco en el sector metalúrgico, minero y de desarrollo de software con datos cuantitativos y cualitativos, destacando los avances y desafíos para consolidar industrias más atentas a las necesidades particulares de las mujeres trabajadoras<sup>43</sup>.

Sin duda, también desde la academia, la cooperación internacional y las propias capacidades institucionales de los actores sectoriales el tema ya se encuentra en agenda y es ahí donde se presenta una oportunidad histórica para sinergias los esfuerzos y construir una visión compartida en torno a la eliminación de las brechas de género en la producción.

### ***11. Perspectiva de género y producción a nivel federal: el mapeo de políticas productivas provinciales con enfoque de género y experiencia de la Mesa NOA de producción y género.***

A mediados de 2021, en un trabajo articulado entre el Gabinete de Género y la Secretaría PYME, se lleva adelante un estudio diagnóstico publicado a fines de ese año que recuperaba las iniciativas de política productiva de las distintas jurisdicciones provinciales que incluyeran en alguna medida un enfoque de género. La planificación de este trabajo, coordinado desde el Gabinete de género, incluyó la producción de información cualitativa y cuantitativa en torno a 4 dimensiones:

- La distribución por género en las principales actividades productivas de cada provincia, según la experiencia y conocimiento de la persona informante.
- La existencia de iniciativas de política productiva que incluyan el enfoque de género.
- Las principales ventajas/oportunidades y desventajas/desafíos para llevar a cabo iniciativas con perspectiva de género, de acuerdo con la percepción de la persona informante.

---

<sup>43</sup>[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos\\_aires/documents/publication/wcms\\_872215.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_872215.pdf)

→ Alianzas estratégicas identificadas para avanzar en un trabajo colaborativo para la incorporación de la perspectiva de género en el sector productivo

Ese primer estudio<sup>44</sup>, que contó con la participación de informantes clave de 23 provincias, identificó la presencia de políticas sensibles al género en el 91% de las carteras productivas provinciales y visibilizó la existencia de 95 medidas con perspectiva de género en esas jurisdicciones.

Cabe destacar que en los meses previos al estudio, en la Región NOA nació la Mesa de para el desarrollo productivo con enfoque de género, integrada por funcionarias de los poderes ejecutivos y equipos de trabajo pertenecientes a 4 provincias del Noroeste de la Argentina –Santiago del Estero, Catamarca, La Rioja y Tucumán– que decidieron trabajar de manera conjunta con “el objetivo de articular políticas públicas entre las provincias y trabajar para reducir, con una mirada regional, las brechas y segregaciones estructurales de género en los ámbitos del empleo y la producción” según expresan en la nota publicada en la Revista Mujeres Produciendo Nro 2<sup>45</sup>. Posteriormente se incorporaron las provincias de Salta y Jujuy, y comenzó a articularse un trabajo que impulsó las destacadas 41 iniciativas de política productiva con enfoque de género a nivel regional, recuperadas en el primer diagnóstico.

**Cuadro 7. Políticas productivas con enfoque de género por región Año 2021.**

<b>REGIÓN NOA</b>	<b>41</b>
<b>REGIÓN NEA</b>	<b>7</b>
<b>REGIÓN CUYO</b>	<b>7</b>
<b>REGIÓN CENTRO</b>	<b>25</b>
<b>REGIÓN PATAGONIA</b>	<b>16</b>
<b>TOTAL</b>	<b>95</b>

Fuente: Elaboración propia en base a “Diagnóstico Federal Políticas Productivas con enfoque de género en Argentina”, MDP 2021d.

<sup>44</sup> Disponible junto a otros materiales en la web del Gabinete de género <https://www.argentina.gob.ar/produccion/gabinete-de-genero>

<sup>45</sup> [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/mujeres\\_produciendo\\_julio\\_2021.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/mujeres_produciendo_julio_2021.pdf)

Una posterior actualización del Diagnóstico Federal de Políticas Productivas con enfoque de género en Argentina, fue realizada con el apoyo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y arrojó un total de 101 políticas productivas sensibles al género en las 23 provincias identificadas a diciembre de 2022<sup>46</sup>. En este nuevo mapeo se destaca la consolidación del enfoque de género, mediante avances en término de institucionalidad de género en 11 provincias, mayores esfuerzos de articulación entre actores públicos, privados y de la academia mediante mesas de trabajo, y una presencia de iniciativas vigentes más balanceada entre regiones.

**Cuadro 8. Políticas productivas con enfoque de género por región Año 2022.**

REGIÓN NOA	24
REGIÓN NEA	16
REGIÓN CUYO	19
REGIÓN CENTRO	24
REGIÓN PATAGONIA	18
TOTAL	101

Fuente: Elaboración propia en base a Cavallo, L. 2023.

La voluntad política de incorporar en las agendas de las carteras productivas provinciales la reducción de las brechas de género se vio reforzada tanto por el contexto nacional e histórico de irrupción de una agenda feminista en el desempeño de las políticas públicas, como por el apoyo brindado por el entonces Ministerio de Desarrollo Productivo a través de la asistencia financiera de sus diversos programas o políticas con enfoque de género, y de la asistencia técnica y articulación con el Gabinete de Género, factores ambos que contribuyen a la adopción de iniciativas y de largo plazo en el ámbito provincial.

## **12. Año 2022: una coyuntura compleja.**

El año 2022 fue el año en que Argentina empezaba a superar la tragedia de la pandemia por COVID 19, que provocó una serie permanente de crisis y cambios en nuestro país y en el mundo desde su

<sup>46</sup> En ninguno de los dos estudios participó la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por falta de respuesta.

aparición en los inicios de 2020. Cuando parecía que nuestro país se encaminaba a ponerse nuevamente de pie, la guerra entre Rusia y Ucrania desatada en febrero de ese año volvió a condicionar los planes de desarrollo, afectados por la escasez de ciertos bienes, el aumento de precios internacionales de la energía y factores de la geopolítica, entre otros aspectos del plano internacional.

Asimismo a nivel interno, una crisis política en la coalición gobernante determinó la salida del ex Ministro Kulfas el 3 de junio de 2022. El sucesor en la cartera fue Daniel Scioli, quien asumió por un breve período el 15 de ese mes. La posterior renuncia del ex Ministro de Economía Martín Guzmán el 2 de julio agravó el escenario y aunque fue rápidamente reemplazado por Silvina Batakis, segunda mujer en ocupar ese rol, la ministra fue reemplazada los primeros días de agosto por Sergio Massa, quien decidió reestructurar el organigrama de la cartera económica luego de su asunción. De ese modo, tanto el ex Ministerio de Agricultura, ganadería y pesca y el ex Ministerio de Desarrollo Productivo se integraron al actual Ministerio de Economía con rango de Secretaría, lo que implicó una desjerarquización con efectos que tuvieron impacto tanto presupuestarios como operativos y de competencias.

En la actual Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo, conformada por 4 subsecretarías (de Industria, Desarrollo Emprendedor, Pyme y de Análisis y Planificación Productiva) continúa en la actualidad funcionando el Gabinete de Género, con dependencia directa de la máxima autoridad.

## **BALANCE, DESAFÍOS Y PROPUESTAS DE MEJORA**

### ***13. Discusión.***

La información presentada a lo largo de este documento ha pretendido caracterizar una innovación pública plasmada en la incorporación del enfoque de género en las políticas productivas y sus principales efectos, en un período de 2 años luego de la creación del Gabinete de Género en la cartera productiva nacional a fines del año 2020. Sin duda se trata de un corto plazo para medir el impacto estructural, por lo que se ha delimitado la presentación de resultados de gestión en términos cuantitativos, dimensionado el alcance en términos territoriales y también recuperado los “hitos” cualitativos que dan sentido de integralidad al abordaje planificado.

Fueron años de muchos desafíos plasmados en las dinámicas propias de la práctica: por un lado, el “hacer haciendo” que implicó poner en marcha prácticamente desde cero una estrategia institucional de alto nivel e impacto con resultados nunca antes documentados, estableciendo un cruce inéditos entre campos de estudios tan diferenciados como parecen ser el de los estudios feministas y los análisis sobre el desarrollo productivo (y en particular su abordaje local) . Por otro, gestionar en un contexto de crisis múltiples y sostener una agenda que por momentos parecía detenerse, afectada por acontecimientos políticos y macroeconómicos.

Sin embargo el recuento de los resultados esbozados da cuenta -a juicio de la autora de este trabajo y en función tanto de la formación teórica del tema como de “ponerle el cuerpo (y el corazón)<sup>47</sup>” a los objetivos planteados en la gestión del Gabinete de Género- de que la agenda está en curso y hay margen tanto para contar los logros como para reflexionar sobre los nuevos desafíos.

En relación al encuadre teórico, y considerando la clasificación de políticas sensibles al género expresada por Rodríguez Gustá, la experiencia del Gabinete de Género puede analizarse dentro de las políticas de transversalidad de género, dada su concepción transformadora del estado de situación, las acciones en torno a la deconstrucción de los roles de género en la producción, la integralidad y coordinación en sus abordajes aún sectorizados, y en definitiva por el esfuerzo realizado por dar cuenta de lo señalado por la autora respecto de *“incorporar una visión de género en las políticas clave del Estado como son las económicas y de inversión, tradicionalmente ajenas a las problemáticas de las relaciones entre varones y mujeres a pesar de su indiscutible relevancia en la distribución de recursos”* (Op. Cit.: 115).

En la práctica de gestión del Gabinete de Género y en relación a las tipologías conceptuales que han sido consideradas en los informes de gestión, cabe señalar que *“la combinación de estas tipologías<sup>48</sup> ha permitido diseñar e implementar estratégicamente iniciativas en el marco de la gestión integral del Ministerio, de modo tal que no se contemplen únicamente “acciones para*

---

<sup>47</sup> Reconociendo que la “neutralidad” ya mencionada tanto en la gestión como en la militancia feminista no es una opción, ha sido una necesidad presente a lo largo de este trabajo contar con una mirada crítica que permitiera aportar evidencia de las enormes brechas de género existentes en el sector de la experiencia relatada .

<sup>48</sup> Acción afirmativa, para mujeres, con perspectiva de género y de transversalidad de género.

*mujeres”, como tradicionalmente ha ocurrido en los ámbitos de gestión productiva, delimitando intervenciones que pueden resultar por sí solas de bajo impacto” (MDP, 2021 op, cit).*

En el primer trimestre de 2020 -prepandemia- la participación de las mujeres en el empleo fue del 44,2%. A marzo de 2023, el valor del empleo femenino se encuentra en 48,1%, alcanzando valores históricos en el empleo privado registrado (33.7%). Sin dudas, hay que continuar mejorando la generación de información para contar con mayores herramientas de análisis, pero los datos disponibles demuestran que para alcanzar la igualdad este es el camino: es *con* una estrategia claramente definida y coordinada, es *con* inversión pública, y tomando las palabras de Cecilia Todesca<sup>49</sup>, es *con* política industrial y es *con* enfoque de género.

La experiencia de gestión del Gabinete de Género ha intentado responder a las preguntas sobre el *qué hacer*, definiendo una estrategia clara de intervención transversal desde la política pública basada en ejes de abordaje que atienden a un diagnóstico de situación claramente identificado. Asimismo ha considerado que una política nacional es efectiva cuando reconoce las necesidades de cada territorio y recupera la voz de sus actores sociales, y en especial la de las mujeres en el entramado productivo. Desde su accionar ha contribuido a mejorar la cantidad y calidad de información estadística disponible, y la disponibilidad de estudios sectoriales sobre brechas de género en la producción; también ha favorecido mediante articulaciones con el sector privado representado en cámaras sectoriales y empresas la adopción de estrategias comunes en torno al fortalecimiento de la equidad en la producción y la incorporación de agendas novedosas, como la prevención de la violencia de género en el ámbito laboral o la corresponsabilidad en los cuidados. A su vez, se han planteado avances cualitativos de relevancia desde una perspectiva de género integral mediante el diseño y la adopción de herramientas que proponen contribuciones de mediano y largo plazo<sup>50</sup> bajo estándares de calidad en un escenario en el cual los valores corporativos y la responsabilidad de las empresas son cada vez más evaluadas por las personas consumidoras.

---

<sup>49</sup> Fueron parte de su intervención en la actividad de cierre del Programa Conjunto OIT-ONU Mujeres “Promover el empleo decente para las mujeres a través de políticas de crecimiento inclusivo e inversiones en la economía del cuidado”, realizada el 15 de julio de 2023.

<sup>50</sup> Como el SIGEG y la Guía elaborada por Leticia Cortese Rodríguez.

Para aportar tanto a los debates del campo académico en torno al desarrollo y las capacidades estatales, a las discusiones que se incorporan en las agendas feministas, y en particular a las experiencias de gestión que pudieran considerar interesante esta experiencia, propongo a continuación algunos ejes de reflexión y recomendaciones para abordar instancias futuras de mejora de la gestión productiva con enfoque de género.

- **Ideas para el fortalecimiento de capacidades estatales para la gestión de políticas productivas con enfoque de género a nivel nacional y subnacional.**

1. *Incorporar la estructura del área de género en el organigrama; institucionalizar la voluntad política y convocar a los equipos técnicos especializados para el diseño del plan de trabajo y su ejecución. No debería ser un trabajo voluntario, ni marginal. De la jerarquización y el apoyo político explícito depende en gran medida el éxito de la transversalidad.*
2. *Dotar de presupuestos adecuados a la estrategia de género: abordar la gestión productiva con transversalidad presupuestaria y a la vez dotar de recursos al área competente para definir y ejecutar acciones clave.*
3. *Medir y registrar: profundizar los diagnósticos sectoriales captando información que no aparece en los sistemas estadísticos tradicionales. Desagregar datos por género superando el formato binario. Consolidar procesos de evaluación sistemáticos sobre políticas y programas con enfoque de género consolidados.*
4. *Comunicar: favorecer la difusión de herramientas disponibles y la publicación de los resultados de gestión. Consolidar estrategias comunicacionales sostenidas para dar visibilidad a la agenda de género en la producción.*
5. *Ampliar los incentivos fiscales para la adopción de políticas de género por parte de los diferentes actores del entramado productivo.*

- **Ideas para fortalecer la coordinación social (Lechner, 1997), procesos democráticos y la participación ciudadana.**

6. *Construir colectivamente la política productiva con enfoque de género: fomentar procesos participativos de diseño de políticas productivas que incorporen diferentes voces, incluyendo especialmente a las mujeres. Ello permitirá contar con líneas de base que den cuenta adecuadamente de las necesidades emergentes.*

7. *Federalizar: los municipios y provincias suelen tener requisitos más flexibles de acceso a recursos para su población, por su conocimiento del territorio y sus habitantes. Articular estrategias con niveles subnacionales para potenciar los alcances de cada programa creando sinergias de esfuerzos y recursos.*
  8. *Implementar experiencias piloto en contextos territoriales particularmente favorables de adopción del enfoque de género en la producción mediante iniciativas de articulación público-privadas, dotadas de capacidades técnicas y presupuestarias suficientes que permitan evaluar lo que funciona y generar evidencia.*
  9. *Identificar con claridad las necesidades particulares y las posibilidades de respuesta a la población trans/no binaria en su demanda de acceso y permanencia en el sector productivo. Sus necesidades no son las mismas que las que tienen las mujeres cis y es erróneo considerarlas en el mismo grupo destinatario de políticas públicas. Por su representación en términos poblacionales, los recursos a invertir son relativamente asequibles lo que implica una ventaja, aunque se requieren políticas integrales desarrolladas con equipos técnicos formados y coordinadas con otros organismos, centradas en procesos de intervención que contribuyan en el acceso a la salud, la educación, el trabajo, la vivienda y el respeto a la identidad de género.*
  10. *Profundizar la respuesta estatal en términos de gestión de políticas de igualdad y prevención de la violencia en el ámbito productivo. Este tópico es un emergente con respuesta insuficiente en la actualidad desde el ámbito público y desde el sector empresario se demanda apoyo debido a la complejidad en su abordaje.*
  11. *Priorizar ejes de trabajo que permitan orientar las acciones a la reducción real de las brechas de género identificando actores y procesos clave, estableciendo planes de acción de mediano y largo plazo.*
- **Ideas para promover una agenda feminista que tome en cuenta las brechas de género en la producción.**
12. *Reconocer la dimensión política y estratégica que implica intervenir con perspectiva feminista en la agenda de desarrollo productivo y su contribución a la autonomía económica de las mujeres.*

13. *Promover procesos de aprendizajes con enfoque feminista que no sean “ciegos” a los procesos de desarrollo productivo. Debería superarse la lejanía y ser campos de estudios complementarios, dada la capacidad transformadora de la perspectiva feminista en tales procesos.*
14. *Reconocer dentro del feminismo a las mujeres de la producción, conocer sus problemáticas y entornos, dificultades y capacidades, promoviendo la superación de prejuicios desde ambos lados.*
15. *Sistematizar y analizar desde la academia feminista experiencias relevantes que se han producido en la gestión pública en los últimos años, ya que serán insumos clave para las nuevas políticas productivas por venir.*
16. *Demandar a partir de la información pública de las políticas de desarrollo productivo una mayor evaluación de procesos y resultados de políticas productivas con enfoque de género a fin de mejorar los procesos de conocimiento ciudadano.*
17. *Configurar categorías de análisis feministas acordes a nuevos procesos, como algunos mencionados en este documento, que no cuadran en los marcos actuales. La transversalidad de género puede ocurrir en un área específica del Estado y ser efectiva. También abordarse con actores sociales de la producción, en cámaras y empresas. Los procesos que impulsaron la SIGEG en IRAM, y también iniciativas como Ganar-Ganar, el Programa Conjunto OIT-ONU Mujeres o la Iniciativa Paridad de Género -formuladas a partir de la cooperación internacional- tienen ese propósito y representan oportunidades de avance en la agenda de la equidad en el ámbito privado.*

***“No hay desarrollo productivo sostenible sin igualdad de género”***

## 15. BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA.

- Boisier, Sergio. (2004). *Desarrollo territorial y descentralización: El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente*. EURE Santiago, 30(90), 27-40.
- Cavalo, Lucía (2023): Actualización del diagnóstico federal de políticas productivas con enfoque de género en Argentina Buenos Aires, Oficina de país de la OIT para la Argentina
- Cortese Rodriguez, Leticia (2023). Guía para incorporar la perspectiva de género en el entramado productivo argentino. Buenos Aires; Oficina de país de la OIT para la Argentina.
- Dighiero, Karina (2015). Las políticas y el cuidado en América Latina. Una mirada a las experiencias regionales. Serie Asuntos de Género, 124. CEPAL.
- Esquivel, Valeria (editora), 2012.: La economía feminista desde América Latina. Una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región. ONU Mujeres, Santo Domingo.
- Faur, L. y Grimson, A. (2016) *Mitomanías de los sexos*. Buenos Aires: Siglo XXI
- García Prince (1997) *Derechos Políticos y Ciudadanía de las Mujeres. Una vía género sensitiva y paritaria al poder y al liderazgo*. Costa Rica.
- INDEC: Dossier estadístico en conmemoración del 111° Día Internacional de la Mujer. Ministerio de Economía.
- Kandel, Ester: *División sexual del trabajo ayer y hoy: una aproximación al tema*. Buenos Aires: Dunken, 2006.
- Kulfas, Matías (2011): *Las PYMES y el Desarrollo. Desempeño presente y desafíos futuros*. Capital Intelectual, Buenos Aires.
- Kulfas, Matías (2016): *Los tres kirchnerismos: Una historia de la economía argentina, 2003-2015*. Siglo XXI, Buenos Aires.
- López Iglesias, Laura (2012). *Entre la teoría y la práctica en la compleja tarea de promover el desarrollo local. El caso de la Agencia de Desarrollo Regional del Noroeste Argentino*, Tesis de Maestría en Desarrollo Económico Local, UNSAM/UAM.

- Madoery, Oscar (2012): *El desarrollo como categoría política*. Revista Crítica y Emancipación N° 7, CLACSO, Buenos Aires.
- Madoery, Oscar (2016): *Los desarrollos latinoamericanos y sus controversias*, Editorial de la UNTDF, Ushuaia.
- Massolo, Alejandra. (2006). *El desarrollo local en la perspectiva de género*. Agricultura, sociedad y desarrollo, 3(1), 1-18.
- Massolo, Alejandra (2006). *Nueva institucionalidad local de género en América Latina*. Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW), Santo Domingo.
- Massolo, Alejandra (2007). *Participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina*. Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW), Santo Domingo.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2011): *Instrumentos para el desarrollo productivo en la Argentina : análisis de las políticas de incentivo a la producción* . - 1a ed. - Buenos Aires.
- Ministerio de Desarrollo Productivo (2021a): *Estrategia y acciones para el Desarrollo Productivo 2020-2023*. Agosto 2021.
- Ministerio de Desarrollo Productivo (2021b): *Guía para transversalizar la perspectiva de género en los programas sobre desarrollo productivo*. Material para equipos técnicos provinciales y municipales. Noviembre 2021
- Ministerio de Desarrollo Productivo (2021c): *Políticas productivas con perspectiva de género: A un año de la creación del Gabinete de Género*. Noviembre de 2021.
- Ministerio de Desarrollo Productivo (2021d): *Diagnóstico Federal de Políticas Productivas con enfoque de género* .
- MTEySS, 2018: *Mujeres en el mercado de trabajo argentino*. Recuperado de: [http://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/genero/mujeres\\_mercado\\_de\\_trabajo\\_argentino-3trim2017.pdf](http://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/genero/mujeres_mercado_de_trabajo_argentino-3trim2017.pdf)
- ONU Mujeres ( 2019): *Hechos y cifras: Empoderamiento económico*.

- Organización Internacional del Trabajo (2010): *Guía para la incorporación de la perspectiva de género en las estrategias de desarrollo económico local* . Oficina Internacional del Trabajo, Programa de Desarrollo Económico Local, Oficina para la Igualdad de Género, Ginebra.
- Organización Internacional del Trabajo (2021)Iniciativa Spotlight.1000 experiencias. Abordaje de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo en Argentina Buenos Aires; Oficina de país de la OIT para la Argentina.
- Organización Internacional del Trabajo (2023):La inserción laboral de las mujeres en tres sectores productivos estratégicos de Argentina. Diagnóstico y recomendaciones para elaborar políticas sectoriales inclusivas Buenos Aires, Oficina de país de la OIT para la Argentina (2023)
- ONU Mujeres (2021), Finanzas para todas. Experiencias e iniciativas innovadoras para la inclusión financiera de las mujeres y una recuperación con lentes de género en América Latina. América Latina y el Caribe.
- Perez Orozco, Amalia (2014): *Subversión feminista de la economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida*. Traficantes de sueños, Madrid.
- Salas Rodríguez y Muñoz Márquez (2009): *Desarrollo Local con Igualdad de Género*, INAM, México.
- Tufro, María Lucila (2018): *Qué Hacer: Herramientas para prevenir la discriminación y la violencia de género desde la educación*. Trama –Lazos para el Desarrollo, Buenos Aires.
- Rodríguez Enríquez, Corina (2015) Economía Feminista y Economía del Cuidado. Aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad, Revista Nueva Sociedad No 256, marzo-abril de 2015, ISSN: 0251-3552, disponible en [www.nuso.org](http://www.nuso.org).
- Rodríguez Gustá, Ana Laura (2008). Rodríguez Gustá, A. L. (2008). Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención. *Temas Y Debates*, (16), 109–129.

- A. Rojas, Mónica (2006): *Cómo medimos género? Indicadores para el desarrollo local y municipal*. La Paz: IDRC; Fundación PIEB.
- Rojo, S., Plummer, A., Laham, S., Lening, I., Bonanotte, E., Ferraro, C., Schteingart, D. y Benítez, N. (septiembre de 2022). *Estructura y dinámica reciente de las mipymes empleadoras*. Serie Investigaciones en Red, documento N° 7. Centro de Estudios para la Producción XXI, Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores, Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación
- Vásconez, Alison (2012): *Mujeres, hombres y las economías latinoamericanas: un análisis de dimensiones y políticas*. En *La economía feminista desde América Latina. Una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región*. Esquivel, Valeria. ONU Mujeres, Santo Domingo.
- Villar, Alejandro (2004): *Una década de desarrollo local en Argentina. Balance y perspectivas*. Mundo urbano, Universidad Nacional de Quilmes.
- :F. García Díaz, D. Vega y V. Álvarez, “La distribución geográfica del valor agregado bruto de la Argentina entre 2004 y 2021”, serie Estudios y Perspectivas-Oficina de la CEPAL en la Argentina, N° 56 (LC/TS.2023/8-LC/BUE/TS.2023/1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

#### **Enlaces de interés:**

Artículo sobre el SIGEG

<https://www.pagina12.com.ar/355310-en-busca-de-la-equidad-de-genero>

CEP XXI: Tableros interactivos. Género: evolución de la feminización en las empresas. Disponible en

<https://www.argentina.gob.ar/produccion/cep/tableros-interactivos>

Dossier INDEC 8 de marzo

[https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/publicaciones/dosier\\_estadistico\\_8M\\_2022.pdf](https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/publicaciones/dosier_estadistico_8M_2022.pdf)

Gabinete de Género.

<https://www.argentina.gob.ar/produccion/gabinete-de-genero>

Informe Especial Encuesta UIA Género 2023

<HTTPS://WWW.UIA.ORG.AR/GENERAL/4027/INFORME-ESPECIAL-2023/>

Plan Argentina Productiva 2030

<https://www.argentina.gob.ar/produccion/argentina-productiva-2030>

ONU. Objetivos de Desarrollo Sostenible. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

Proyecto de Ley Cuidar en Igualdad.

<https://www.argentina.gob.ar/generos/proyecto-de-ley-cuidar-en-igualdad>

Revista Mujeres Produciendo

<https://www.argentina.gob.ar/produccion/gabinete-de-genero/mujeres-produciendo>

WEF Global Gender Gap Report 2022

<https://www.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-202>