

## Pensar la autonomía femenina en el contexto de las políticas públicas locales. El caso de la Municipalidad de Santa Fe (2011-2019)

### *Feminist perspective on autonomy in the context of local public policies. The case of the municipality of Santa Fe (2011-2019)*

Molina, Adriana

**Adriana Molina** [adrianamolina.sf@gmail.com](mailto:adrianamolina.sf@gmail.com)  
Universidad Nacional del Litoral, Argentina

PAPELES del Centro de Investigaciones de la  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNL  
Universidad Nacional del Litoral, Argentina  
ISSN: 1853-2845  
ISSN-e: 2591-2852  
Periodicidad: Semestral  
vol. 17, núm. 27, e0038, 2023  
[papelesdelcentro@fcjs.unl.edu.ar](mailto:papelesdelcentro@fcjs.unl.edu.ar)

Recepción: 25 Agosto 2022  
Aprobación: 04 Mayo 2023

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/500/5004552015/>

DOI: <https://doi.org/10.14409/pc.2023.27.e0038>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-  
NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

**Resumen:** Los gobiernos locales han ganado relevancia en las últimas décadas. Nuevas demandas han aparecido y los municipios han tenido que dar respuesta a una sociedad que cada vez necesita más. En este sentido, dentro de esas nuevas demandas, las cuestiones de género han ganado terreno.

El presente trabajo busca dar cuenta de las maneras en que desde la gestión pública se generaron acciones para dar respuesta a situaciones concretas pensadas desde una perspectiva de derechos humanos, pero sobre todo desde una perspectiva de género; teniendo como eje de análisis el concepto de autonomía feminista. Ante ello, el objetivo del presente artículo será analizar el concepto de autonomía feminista en las políticas públicas con perspectiva de género llevadas adelante por la Municipalidad de Santa Fe en el período comprendido entre 2011 y 2019.

**Palabras clave:** Autonomía feminista, gobiernos locales, género, políticas públicas, gestión municipal.

**Abstract:** *This article critically analyzed how local governments have gained relevance in the last decades. Gender issues have been of paramount importance within the new requirements in recent years and municipalities have been forced to adjust to the new demands that have emerged.*

*This paper examines how José Corral's government (2011-2015 and 2015-2019) responded to demands not only from a human rights perspective but also considering the gender criteria. The autonomy of women is a central concept in this government.*

*To conclude, this article aims to analyse the concept of autonomy and its impact on public policies between 2011 and 2019 from a gender perspective.*

**Keywords:** *feminist autonomy, género, políticas públicas, gestión municipal.*

## 1. Introducción

Los gobiernos locales han ganado relevancia en las últimas décadas. Nuevas demandas han aparecido y los municipios han tenido que dar respuesta a una sociedad que cada vez requiere y exige más. En este sentido, dentro de esas nuevas demandas, las cuestiones de género han ganado terreno en los últimos años.

Santa Fe no ha sido la excepción a esta regla y durante las últimas gestiones municipales, las políticas públicas con perspectiva de género han cobrado un nuevo impulso, posicionándose con un mayor volumen en la agenda pública local.

El presente trabajo busca dar cuenta de las maneras en que la gestión del intendente José Corral (2011-2015 y 2015-2019), pudo responder a situaciones concretas pensadas desde una perspectiva de derechos humanos pero, sobre todo, desde una perspectiva de género; teniendo como eje de análisis el concepto de autonomía feminista.

Ante ello, el objetivo del presente artículo será analizar el concepto de autonomía feminista en las políticas públicas con perspectiva de género llevadas adelante por la Municipalidad de Santa Fe en el periodo comprendido entre 2011 y 2019.

Para ello, en primer lugar, se pensará el concepto de autonomía feminista dentro de la teoría de género y se realizará un recuento de dichas políticas desde esa perspectiva, para luego, repensar el rol de la mujer como gestora de política pública ante la búsqueda de autonomía y finalizar con conclusiones al respecto.

## 2. Género y autonomía

En los últimos años el avance de los movimientos de mujeres en Argentina y el ingreso de sus demandas en la agenda académica y mediática plantea, entre otras temáticas, la ausencia de la perspectiva de género en la formulación, diseño e implementación de políticas públicas. Esta carencia no solo genera desigualdades a la hora de pensar en cómo se incorporan a diversos ámbitos mujeres, varones y diversidades, sino que también hace que ciertas demandas ingresen en espacios en los cuales antes no eran abordadas. Ya no sirve solo recurrir al Estado nacional o a los Estados provinciales para hacer frente a las problemáticas de desigualdades de género que existen en la sociedad, sino que se hace necesario repensar integralmente la gestión local frente a esas problemáticas.

Partimos de brechas de diversa índole: sexuales, de género, sociales y de profundas dimensiones. En la generalidad, difíciles de ser abordadas porque “[...] tampoco se lograron políticas públicas y políticas de Estado que dieran cuenta de la intensa diversidad cultural, étnica, geográfica, de clase, de la región latinocaribeña, ni de un sujeto mujer múltiple, diferenciado, racializado, sexuado, de características multiculturales y pluriétnicas. Y con derechos sexuales y derechos reproductivos” (Vargas, 2012, p. 54).

Frente a esto una de las preguntas que surge es ¿cómo empoderar a las mujeres desde el Estado? ¿Qué significa empoderar y cómo los diversos niveles de gobierno pueden darle respuesta a ello y construir desde allí autonomía para las mujeres teniendo en cuenta dichas diversidades?

El concepto de empoderamiento comenzó a utilizarse a partir de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing en el año 1995 donde se buscó revalorizar el rol de la mujer en lo privado y público para así pensar el desarrollo de sus derechos en todos los Estados participantes de la conferencia.

En este sentido, Batliwala (1997) establecerá que empoderar implica ganar control sobre bienes materiales, intelectuales e ideológicos; lo cual para el colectivo de mujeres requiere de modificar estructuras que sostienen la dominación masculina en diversos ámbitos e instituciones. Este proceso de empoderamiento de las mujeres implica conseguir el control de recursos simbólicos y materiales, reforzando así el protagonismo en sus vidas y la construcción de capacidades internas y externas (Cano y Yacovino, 2014).

Así, empoderar implica modificar tres dimensiones: la dimensión personal -que desarrolla la capacidad individual y la confianza en uno mismo-, la dimensión de relaciones cercanas, es decir, desarrollo de habilidades para gestionar decisiones al interior del grupo familiar o doméstico y, finalmente, la dimensión colectiva, que procura el desarrollo de trabajo conjunto a nivel social, en instituciones formales e informales (Rowlands, 1997). De estas dimensiones podemos concluir que empoderar a través de políticas públicas al colectivo femenino significa también promover la autonomía en ellas a partir de dichas dimensiones.

¿Cómo se empodera para promover mayor autonomía de las mujeres? Decir autonomía implica referirse a una condición de la persona; quien, para ciertas cosas, no depende de nadie. En este sentido, “[...] Hooft ha sostenido sobre este principio de autonomía que el respeto por las personas incorpora al menos dos convicciones éticas: primera que los individuos deberían ser tratados como entes autónomos, y segunda, que las personas cuya autonomía está disminuida deben ser objetos de protección.” (Minyersky, 2012: 287). Así la persona es capaz de actuar con conocimiento de causa y sin coacción externa.

Oshana (2006) dirá que existen escenarios con autonomía y escenarios que carecen de ella. De esta manera, distingue entre la autonomía local, es decir, poseer la capacidad, en sentido formal, para tomar decisiones autónomas, y la autonomía global, que significa ser autónoma en el sentido de llevar una vida guiada por valores y creencias propias. Para lograr la segunda es necesario observar el entorno social y las relaciones que la persona construye en el mismo.

Entonces, para poder pensar ese ámbito social, se hace necesario identificar qué políticas públicas tomadas en el nivel local, sirvieron para construir autonomía y cuál fue su posibilidad efectiva de promover autonomía local o global.

### **3. La ciudad de Santa Fe y el avance en autonomía femenina**

Para abordar política pública y autonomía es necesario recapitular algunos programas y legislaciones llevadas adelante durante el período abordado y analizar su impacto en la manera de pensar a las mujeres en el espacio público:

### *a. Licencias por violencia de género*

Santa Fe se transformó en la primera ciudad de nuestro país en ofrecer a sus empleadas municipales la posibilidad de solicitar una licencia por violencia de género. Hasta ese momento, y también como una práctica recurrente frente a estas situaciones, las mujeres víctimas de violencia, aun en casos en que fuera física, lo ocultaban, a través del pedido de licencias psiquiátricas, médicas o vacaciones.

Este cambio en las ordenanzas vigentes permitió transparentar el hecho de que la violencia de género no es una enfermedad ni un asunto particular o privado de las mujeres, sino que es una manifestación cultural de la desigualdad de género y de las estructuras de poder que se ejercen sobre todo en las relaciones afectivas.

Así, la nueva normativa comprende a todas las agentes que integran el Estatuto Personal Municipal y el Estatuto Docente que “sean víctimas de manera directa o indirecta de una relación desigual de poder, y que la misma afecte su vida, libertad, integridad y dignidad física, psicológica o sexual”. También determina que el período máximo de la licencia puede ser de 6 meses continuos o discontinuos, con goce de haberes y sin pérdida de presentismo, prorrogable si así lo evaluara conveniente la Junta Médica. Además, justifica las inasistencias en caso que la ausencia esté motivada por la necesidad de realizar la denuncia ante las autoridades competentes. Contempla una “licencia especial cuando la salud de la trabajadora se vea afectada de modo que le impida prestar servicios normalmente”. Al mismo tiempo, establece que los períodos otorgados “no serán sumados a las licencias ya estipuladas por enfermedad de corta o larga duración.” (“Violencia de género: Habrá licencias especiales para empleadas municipales”, Concejo Municipal de la Ciudad de Santa Fe, 20 de noviembre de 2014).

### *b. Derogación de las licencias de whiskerías*

En el camino hacia la autonomía femenina, fue necesario pensar qué podía hacer el municipio en materia de trata de personas. En este sentido, se decidió derogar el rótulo “whiskerías” dentro de las licencias de habilitación comercial, dado que bajo este nombre se incorporaban establecimientos que se dedicaban a la explotación sexual o trata de personas.

En esta misma iniciativa se incluyó la eliminación de una ordenanza de Espectáculos Públicos del Reglamento de Ordenamiento Urbano respecto a la forma en que se presentaba a algunas *boîtes* y salones de fiestas y se ordenó a la Municipalidad garantizar el cumplimiento de la ordenanza (“Contra la trata de personas: prohíben en Santa Fe las whiskerías y cabarets”, Diario Uno Entre Ríos, 15 de noviembre de 2016)

La derogación de la figura whiskería fue acompañada con otros dos proyectos avalados por el Concejo Deliberante santafesino. Por un lado, la creación de un “Voluntariado Social Municipal sobre Trata de Personas y Violencia de Género”, el cual busca incentivar la participación solidaria de jóvenes y adultos en la temática, difundir información vinculada a este tipo de delitos y desarrollar talleres para brindar diferentes perspectivas. Por el otro, se dispuso la constitución de una “Comisión Interinstitucional para la Prevención y Lucha contra la Trata

de Personas y Explotación Sexual y Recuperación de sus Víctimas”, la cual busca coordinar planes, programas y acciones interdisciplinarias tendientes a una mejor asistencia médica, psicológica y jurídica, y a la protección y contención social inmediata a personas víctimas de la explotación sexual y a su entorno familiar.

### *c. Creación de jardines municipales*

Durante estos años, uno de los puntos centrales en la gestión educativa, pero también de género, fue la ampliación de la red de jardines municipales, los cuales pasaron de tan solo dos a diecisiete.

Esta política pública estaba directamente relacionada con la igualdad de oportunidades en lo educativo, principalmente en barrios o lugares de la ciudad donde la mayoría de las familias se encontraban en situación de vulnerabilidad. Se les brindaba un espacio educativo, lúdico, seguro y sano para el aprendizaje de niños y niñas.

Desde el año 2012, los jardines municipales se constituyeron como parte del Sistema Municipal de Educación Inicial, con un claro objetivo: acompañar y complementar la tarea educadora que realizan las familias y transmitir a los/as niños/as, de entre 45 días a 4 años de edad, los saberes sociales propios de la comunidad; conseguir cierta autonomía en las actividades cotidianas y lograr un mejor desarrollo personal y social (Gobierno de la Ciudad de Santa Fe, (s/d), p. 3).

Sin embargo, esta política tenía otra arista: la de pensar las políticas de cuidado y la autonomía que ganaban las mujeres cuidadoras que utilizaban estos espacios. A través de una encuesta realizada por la gestión municipal se logró determinar que el 90% de las personas que utilizaban las instalaciones eran mujeres. Frente a esos datos, esta política que comenzó con una finalidad educativa, terminó impactando profundamente en la vida de estas mujeres, en su autonomía, ya que durante las cinco horas que los niños estaban a resguardo en el jardín, ellas podían trabajar, estudiar o hacer un uso de su tiempo en iniciativas personales.

Esta política de cuidado en los barrios se presentó como una oportunidad para crear redes, en ocasiones inexistentes, buscando promover y poner a su alcance oportunidades que sí tienen otras mujeres que no se encuentran en situaciones de vulnerabilidad social. Se trata de reducir brechas y generar condiciones desde la intervención pública directa.

Partiendo de considerar que “La educación inicial y el cuidado de calidad facilitan el desarrollo de los niños, su trayectoria educativa posterior y la inserción laboral de las madres” (CIPPEC, 2016, p. 23), esta iniciativa fue central y novedosa en el ámbito de los gobiernos locales, pero sobre todo, permitió pensar transversalmente la cuestión del cuidado, no solo desde lo educativo, sino también con perspectiva de género.

### *d. Jerarquización del área de género*

Otro punto para pensar todas estas políticas fue la jerarquización de la temática del género dentro del organigrama municipal.

En este sentido, el punto de partida fue la existencia de un programa dentro de la Secretaría de Desarrollo. Durante el período bajo análisis, el mismo se transformó en “Área de la Mujer”, mientras que en la actualidad detenta la categoría de Dirección de Mujeres y Disidencias.

Este desarrollo permite pensar, por un lado, la importancia de visibilizar la cuestión del género, de posicionarla como política pública, más allá de los gobiernos y de los partidos que estén en la gestión, pero también, de brindarle mayor dotación presupuestaria para la puesta en marcha de políticas y programas que promuevan la autonomía de todas las personas.

#### *e. Botones de alerta*

Otra de las políticas que se implementaron durante el período 2011-2019, y que habla de promover la autonomía física pero, fundamentalmente, de frenar situaciones de violencia en razón del género, fueron los botones de alerta para las mujeres víctimas de violencia. En este sentido, Santa Fe fue el primer municipio en la Provincia en tener estos dispositivos.

Esta puesta en marcha significó promover alianzas con otros actores públicos. En este sentido, se realizó un convenio con la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Santa Fe para que habilitara los oficios necesarios para darles los botones a las mujeres (El Municipio firma un convenio con la Corte para implementar el “Botón de Alerta”; Diario Uno Santa Fe, 30 de Julio de 2013). A partir de su puesta en vigencia, las mujeres víctimas podían, luego de radicada la denuncia y obtenido el oficio judicial, acercarse al municipio, donde se le otorgaba un botón de alerta, el cual estaba comunicado con la Oficina de Monitoreo y la Policía de la Provincia.

Esta política pública municipal permitió reducir el número de mujeres revictimizadas y expuestas a situaciones de violencia en la ciudad (“En siete meses, 24 mujeres recibieron botones de alerta”, diario Uno Santa Fe, 07 de marzo de 2014).

#### **4. Las mujeres en la política y su rol en la transformación de la mirada sobre las políticas públicas**

Otra cuestión de relevancia para señalar en este período, se relaciona con cómo se logra incorporar la mirada feminista y de autonomía femenina en el Estado. En este punto se torna necesario repensar la forma en la que las mujeres se incorporan al espacio político. Y, en consecuencia, la necesidad de reflexionar sobre el rol de las medidas de acción positiva que permiten el ingreso de mujeres a ámbitos de decisión.

Las medidas de acción positiva son aquellas que el Estado implementa para modificar una situación de desigualdad. En el caso de las mujeres, una situación de desigualdad histórica y estructural que generaba que un colectivo que representaba más de la mitad del padrón electoral y más de la mitad de las afiliadas de los partidos políticos, al momento de tener que ocupar un lugar en una lista electoral, eran consideradas como minoría (Archenti y Tula, 2008). Las

mujeres no estaban en listas o figuraban en espacios que no representaban ámbitos de decisión relevantes.

Frente a ello, la primera medida de acción afirmativa que se implementó en Argentina fue el cupo electoral, la que fue pensada de forma temporaria. Debía implementarse en un período de tiempo para modificar una situación de desigualdad estructural e histórica en espacios políticos en razón del género; y cuando esa desigualdad se resolviera, el cupo podría ser eliminado.

La problemática que se presentaba a la hora de la incorporación de los cupos, residía en que las élites partidarias las pensaban como “techo” de representación y no como “pisos” mínimos. A su vez, se reproducía una lógica de posicionamiento donde las mujeres ocupaban mayoritariamente el tercer lugar en las listas (Archenti y Tula, 2008) y, en consecuencia, las posibilidades de que fueran electas se reducían considerablemente.

Estas desvirtuaciones, si se quiere, no esperadas de la ley, generaron que en los últimos años se discutiera a nivel nacional y subnacional la paridad de género, que es la participación equitativa de un 50% de varones y de un 50% de mujeres. A esto Santa Fe le sumó que esa presencia sea intercalada, de modo tal que no se pueda escapar a la situación de igualdad entre varones y mujeres. Con ello hay una búsqueda por modificar una realidad de desigualdad que va más allá de un partido político, y que se observó en el apoyo a la iniciativa por parte de las mujeres legisladoras.

Esta modificación en la estructura política y partidaria que generaron los cupos y que, seguramente, producirá la paridad, no se observa solo en la presencia de mujeres, sino en las temáticas que los legislativos, pero también los ejecutivos, trabajan, en cómo se modifican los temas que los Estados deciden abordar y a cuantas personas de esos colectivos se les habilita participar. Estas políticas permiten romper el mito de que existen espacios -como pueden ser los legislativos- que solo pueden ser ocupados por varones. De allí justamente la importancia de la existencia de cupos o sistemas paritaristas en los tres poderes del Estado que habiliten espacios para que más mujeres y varones promuevan programas y políticas públicas para desarrollar la autonomía de las personas.

## **5. Conclusiones finales**

El presente trabajo buscó vincular el concepto de autonomía femenina con la práctica política de un gobierno local, planteando que dada las nuevas demandas de intervención que reciben los municipios las cuestiones vinculadas a la autonomía de género también se convierten en temas de su competencia. En este sentido, el caso elegido de la Municipalidad de Santa Fe permite repensar las acciones llevadas adelante a la hora de plantear al colectivo mujer y sus desafíos a futuro.

Sin lugar a dudas, la posibilidad de proponer iniciativas públicas -tanto desde el ejecutivo como desde el legislativo- requiere un compromiso con la militancia política, pero sobre todo, con la militancia feminista, que aporta la posibilidad de gestar intervenciones de política pública con un “lente de género”.

La riqueza de ello radica en que aporta una visión transversal en el enfoque de las políticas estatales y, al mismo tiempo, permite construir, pensar, diseñar

intervenciones públicas desde la sororidad y la solidaridad, independientemente de la pertenencia partidaria.

En la experiencia personal, de gestión ejecutiva y legislativa, de docente, la presencia de mujeres con un enfoque de género en espacios de decisión, favorece la democratización, a partir de redistribuir el poder entre los actores políticos, permite interpelar y redefinir enfoques de participación y de políticas públicas. Esto no es otra cosa que ampliar el acceso a la justicia, colaborando en la construcción de una sociedad más libre y plural.

Cuando las mujeres son incluidas en determinados espacios de decisión y participan en ellos aportando una mirada de género, desde el feminismo, con una perspectiva de los derechos humanos, se producen graduales pero profundas transformaciones vinculadas a la igualdad. Como lo sostenía Florentina Gómez Miranda: “Si una mujer entra en la política, cambia la mujer. Si muchas mujeres entran en la política, la que cambia es la política”.

## Bibliografía

- Archenti, N. y Tula, M. I. (2008). *Mujeres y Política en América Latina, Sistemas Electorales y cuotas de género*. Buenos Aires: Editorial Heliasta.
- Batliwala, S. (1997). El significado del empoderamiento de las mujeres: nuevos conceptos desde la acción. En León, M. [comp.]. *Poder y empoderamiento de las mujeres*. Colombia: Tercer Mundo.
- Cano, J. y Yacovino, M. (2014). ¿Quién se empodera?. *Degenerando el género*. <http://desequilibrandoelgenero.blogspot.com/2014/01/quien-se-empodera.html>
- CIPPEC (2016). *Gestión de políticas para la primera infancia en provincias y municipios* (Módulos 1 y 2). Curso virtual.
- País. “Contra la trata de personas: prohíben en Santa Fe las whiskerías y cabarets”. *Diario Uno Entre Ríos*. 15 de noviembre de 2016. Santa Fe. <https://www.unoentrerios.com.ar/pais/contra-la-trata-personas-prohiben-santa-fe-las-whiskerias-y-cabarets-n1283621.html>
- Santa Fe. ‘El Municipio firma un convenio con la Corte para implementar el “Botón de Alerta”’. *Diario Uno Santa Fe*. 30 de Julio de 2013. Santa Fe. <https://www.unosantafe.com.ar/santa-fe/el-municipio-firma-un-convenio-l-a-corte-implementar-el-boton-alerta-n2122785.html>
- Santa Fe. “En siete meses, 24 mujeres recibieron botones de alerta”. *Diario Uno Santa Fe*. 07 de Marzo de 2014. Santa Fe. <https://www.unosantafe.com.ar/santa-fe/en-siete-meses-24-mujeres-recipientes-botones-alerta-n2101947.html>
- Minyersky, N. (2012). La autodeterminación y su articulación con los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. En Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ed), *Autonomía y feminismo Siglo XXI. Escritos en homenaje a Haydée Birgin*. Buenos Aires: Biblos.
- Oshana, M. (2006). *Personal Autonomy in Society*. England: Ashgate.
- Rowlands, J. (1997). Empoderamiento y mujeres rurales en Honduras: un modelo para el desarrollo. En León, M. [comp.]. *Poder y empoderamiento de las mujeres*. Colombia: Tercer Mundo.
- Vargas, V. (2012). Recuperando los procesos feministas alrededor de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 1995. En Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ed). *Autonomía y feminismo Siglo XXI. Escritos en homenaje a Haydée Birgin*. Buenos Aires: Biblos.



“Violencia de género: Habrá licencias especiales para empleadas municipales”.  
Concejo Municipal de la Ciudad de Santa Fe. 20 noviembre de 2014. Santa Fe. <https://www.concejosantafe.gov.ar/noticias/4692-violencia-de-genero-habra-licencias-especiales-para-empleadas-municipales/>