H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Diputado Guillermo Aguirre Fonseca
Presidente del Congreso del Estado
P r e s e n t e.

Las diputadas y los diputados que integramos la Comisión para la Igualdad de Género, recibimos para efecto de estudio y dictamen, la iniciativa a efecto de reformar la fracción IX del artículo 14 de la Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Guanajuato, formulada por las diputadas integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

Por lo anterior, con fundamento en los artículos 89 fracción V, 116 fracción I, y 171 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, sometemos a la consideración de la Asamblea el presente:

D I C T A M E N

I. Del Proceso Legislativo

I.1. En sesión del 9 de marzo de 2017 ingresó la iniciativa a efecto de reformar la fracción IX del artículo 14 de la Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Guanajuato, formulada por las diputadas integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 116, fracción I de nuestra Ley Orgánica.

I.2. En la reunión de la Comisión para la Igualdad de Género, del 6 de abril de 2017, se radicó la iniciativa. Se acordó que antes de entrar al estudio de la iniciativa en comento, se solicitara a la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas del Congreso del Estado un dictamen de impacto presupuestal, para estar en posibilidad de analizarlo en el seno de la Comisión; asimismo en fecha 17 de julio de 2017, se dio

cuenta con el estudio citado en supra líneas, y se acordó como metodología de análisis y estudio lo siguiente:

a) Se remitió la iniciativa vía correo electrónico a las diputadas y los diputados integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura, al Magistrado Presidente del Supremo Tribunal de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, a la Coordinación General Jurídica del Estado, al Instituto para las Mujeres Guanajuatenses, a los 46 ayuntamientos, a la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, al Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, al Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato, al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, al Instituto de Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato, a la Universidad de Guanajuato y a las universidades públicas y privadas en el Estado, además se incluyó a las universidades públicas y privadas en el Estado, quienes contarán con un plazo de 30 días hábiles a partir de su notificación para remitir comentarios y observaciones que estimen pertinentes.

b) Se estableció un link en la página web del Congreso del Estado, para que la iniciativa pueda ser consultada y se puedan emitir observaciones, por un término de 30 días hábiles.

c) Las observaciones remitidas a la secretaría técnica, fueron compiladas y además se elaboró un documento con formato de comparativo para presentarlo a la Comisión para la Igualdad de Género.

d) El comparativo se circuló a las diputadas y a los diputados integrantes de la Comisión para la igualdad de Género a efecto que se impusieran de su contenido.

e) Se estableció una mesa de trabajo permanente, integrada por las diputadas y los diputados integrantes de la Comisión, los asesores de los grupos parlamentarios representados en la Comisión, un representante en su caso del Poder Judicial, y del

Poder Ejecutivo, además de la secretaría técnica, para discutir y analizar las propuestas y observaciones que se hayan recibido.

Se recibieron respuestas a la consulta de los ayuntamientos de: Yuriria (enterados), Valle de Santiago (enterados), Cortazar (enterados), Salamanca (enterados), Doctor Mora (enterados), Romita (enterados), Irapuato (si realizo observaciones); y León (si realizó observaciones).

Además, de: El Procurador de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, la Coordinadora General Jurídica de Gobierno del Estado, el Consejero Presidente del Instituto Electoral del estado de Guanajuato y el Secretario General de Acuerdos del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato.

I.3. En fecha 30 de octubre de 2017, se celebró una mesa de trabajo con la presencia de la diputada María Alejandra Torres Novoa, presidenta de la Comisión para la Igualdad de Género, asesores de los grupos parlamentarios de los partidos acción nacional, revolucionario institucional, verde ecologista de México y de la representación parlamentaria del partido movimiento ciudadano, así como de la secretaría técnica de la comisión y de la Coordinación General Jurídica de Gobierno del Estado.

1.4. Finalmente, la presidenta de la Comisión para la Igualdad de Género, instruyó a la Secretaría Técnica para que elaborara el proyecto de dictamen, conforme a lo dispuesto en los artículos 94, fracción VII y 272 fracción VIII inciso e) de nuestra Ley Orgánica, mismo que fue materia de revisión por los diputados y las diputadas integrantes de esta Comisión Dictaminadora.

II. Valoración de la iniciativa y consideraciones de la Comisión para la Igualdad de Género

En este apartado, consideraremos –los encargados de dictaminar- los puntos sobre los cuales versa el sustento de esta propuesta, que tiene como objeto la paridad en los puestos de decisión.

En este mismo tenor las iniciantes manifiestan que:

«...En el marco del día que desde 1975 la comunidad internacional eligió para conmemorar la lucha de las mujeres en pro de la igualdad, la justicia, la paz y el desarrollo, se organizan entregas de premios, paneles, foros, simposios y un sinfín de eventos, pero nada mejor para sensibilizar y señalar que existe un asunto importante y pendiente en la sociedad, que iniciar acciones tendientes a lograr la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en Guanajuato.

En este año en particular, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de la Organización de las Naciones Unidas, determinó el tema "Las mujeres en un mundo laboral en transformación: hacia un planeta 50-50 en 2030" como objeto central del Día Internacional de la Mujer del año 2017, razón por la que nos motiva a continuar la lucha por la verdadera igualdad, como representantes de más de la mitad de la población de Guanajuato, proponiendo la instrumentación de acciones afirmativas que tengan como objetivo la integración igualitaria de los puestos de decisión en las 3 ramas en que se divide el Poder Público, en municipios y en organismos autónomos.

En México, desde 1974 se incorpora al artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el párrafo que indica que hombres y mujeres son iguales ante la ley. En materia de convenciones internacionales pueden mencionarse dos instrumentos relevantes en 1981 ratifica la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer; y en 1988 ratifica la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. A la vez, en el año 2006 se promulgó la Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y desde la década de los noventas viene asignándose presupuesto a Programas Nacionales para fomentar la igualdad entre hombres y mujeres y evitar la discriminación de las mujeres.

A nivel estatal, recordamos que en el 2007 Guanajuato se sumó a la firma del Acuerdo Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y en el año 2013, se publicó la Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Guanajuato, la cual, teniendo como fin proteger los derechos humanos de las mujeres, reconoce que entre dichos derechos está la igualdad de derechos y oportunidades, en los dos ámbitos en que se desenvuelve la mujer: el público y el privado. De igual forma, la Sexagésima Segunda Legislatura de esta Soberanía

consideró en aquel año que la creación de una ley en materia de igualdad era trascendental en tanto se creaba una herramienta jurídica de gran relevancia para, entre otros objetivos, orientar a los poderes públicos, ayuntamientos y organismos autónomos hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva, promoviendo el empoderamiento de las mujeres.

Allá en el 2013 se consideró suficiente incluir como obligación de los poderes públicos, ayuntamientos y organismos autónomos, atender el principio de presencia equilibrada de las mujeres y hombres en los nombramientos y designaciones de funcionarios y servidores públicos, así como en la integración del gabinete, los consejos, comités, patronatos y sistemas estatales, estableciendo así no la obligatoriedad de la presencia equilibrada, sino la de atender un principio.

A solo 4 años de la promulgación de dicha Ley, la realidad en cuanto al Poder Ejecutivo, es que solo hay 5 mujeres de los 29 miembros del denominado "gabinete ampliado", y en cuanto a aquellos puestos en los niveles 14 a 19, que por definición corresponden a los Secretarios de Estado, Directores Generales, Coordinadores Generales, Secretarios Particulares, Subsecretarios, Directores Generales, Coordinadores Generales, Directores Generales, etc., esto es puestos de "toma de decisiones" el panorama es menos alentador, ya que generalmente, el porcentaje de participación de la mujer es menor al 25% de las designaciones o contrataciones. (ver tabla anexa). Estamos seguros que de replicar dicha investigación al nivel de los Municipios, Poder Judicial y el propio Congreso del Estado, encontraríamos cifras similares o menores.

En cuanto a la representación popular, desde el año 2002 se iniciaron una serie de acciones afirmativas que rindieron fruto en el 2015 al casi integrarse paritariamente el Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, y reconociendo que falta mucho camino por hacer, ha sido manifiesta por todas las fuerzas políticas representadas en esta Asamblea la voluntad de elevar la obligación de postular paritariamente, en ambas dimensiones (vertical y horizontal), candidatos a miembros del Ayuntamiento.

No obstante ello, la realidad en la participación de la mujer en los puestos directivos y de toma de decisiones de los Poderes Públicos, municipios y organismos autónomos es baja, y solo en el caso del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato ha sido garantizada la igualdad de acceso, razón por la cual, es necesario que desde este cuerpo colegiado, se impulsen aquellas medidas que tengan como consecuencia el seguir abriendo espacios para la participación igualitaria de la mujer en Guanajuato en el ámbito de lo público.

Como es sabido, la inquietud del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México no es exclusiva, desde los ámbitos de la academia y la sociedad civil organizada, se ha señalado y existe una creciente preocupación por la escasez de mujeres que ocupan niveles superiores y de responsabilidad, que son casi en su totalidad ocupados por hombres, mientras que a las mujeres se les relega a categorías medias e inferiores de mandos de dirección, manteniendo así una velada discriminación hacia ellas. Este fenómeno, conocido como el techo de cristal, implica una barrera tan sutil que se hace imperceptible, pero que se convierte en un impedimento para que las mujeres avancen dentro de las jerarquías o corporativas, o ejecutivas en el ámbito público, y los puestos que deben estar al alcance de

las personas con base en los conocimientos, esfuerzos, capacidades y habilidades, son inalcanzables para las mujeres.

Como se ha mencionado en anteriores ocasiones, legislar con perspectiva de género se relaciona con el análisis del impacto del género, entre otros aspectos, en las oportunidades de las personas, de modo que se sugieran propuestas encaminadas a fomentar la desaparición de las barreras que, con base en el género, impiden que las oportunidades de las personas sean iguales. Por lo que, como parte de la celebración del Día Internacional de la Mujer, consideramos pertinente proponer se reforme uno de los instrumentos creados para alcanzar la igualdad sustantiva entre mujer y hombre, de modo que exista en el Estado de Guanajuato, la obligación de los 3 poderes, de los Ayuntamientos y de los Organismos Autónomos de nombrar y designar mujeres en al menos en el 50% de los cargos directivos y de toma de decisiones.

La finalidad es que, con esta medida, se integren mujeres en al menos 50% de los cargos de dirección y de toma de decisiones, entendiéndose por estos, aquellos representados en los niveles tabulares del 15 al 19, ambos inclusive, o sus equivalentes en el caso de Municipios y organismos autónomos, o aquellos correspondientes a Secretarios, Secretarios Particulares, Directores Generales, Directores de Área, Comisionados, Presidentes de Comités, titulares de dependencias y cargos similares.

Respecto al impacto presupuestario de esta medida se puede afirmar que es nulo, ya que no se prevé la creación de nuevos puestos, sino fomentar la participación igualitaria en los cargos ya existentes. Respecto del impacto administrativo, la medida propuesta implicará un movimiento de personal y reacomodo de personas, no obstante, será en su etapa inicial únicamente, lo mismo sucederá con el impacto jurídico, que implicará que los Poderes Públicos, Ayuntamientos y organismos autónomos modifiquen sus reglas o lineamientos en cuestión de designación y nombramiento, si es que existen tales instrumentos, con la finalidad de dar preferencia a las aspirantes mujeres a modo de lograr equilibrio indicado por la Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Guanajuato.

Por último, y en lo que toca al impacto social de la reforma propuesta, es evidente que la acción afirmativa que conlleva la proposición tendrá como resultado el "rompimiento" del techo de cristal y el empoderamiento de la mujer guanajuatense con miras a lograr una mejor sociedad».

En primera instancia, coincidimos quienes dictaminamos en señalar como acciones afirmativas y permanentes, otorgar una serie de bases legales con el objeto de que los poderes públicos, los ayuntamientos y los organismos autónomos promuevan la igualdad entre los géneros, para que el sexo de las personas no constituya un impedimento para ser designado a un puesto en cargos directivos o de toma de decisiones.

Derivado de la presentación de la propuesta, se debe analizar el marco normativo vigente a efecto de considerar si existen las bases legales para el impulso y desarrollo de mujeres y hombres en el ámbito laboral, materia de la presente iniciativa.

El artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su párrafo primero, indica que hombres y mujeres son iguales ante la ley; esto mandata a los estados a regular la obligación de generar acciones afirmativas y permanentes para el cumplimiento de lo constitucionalmente señalado.

El pensamiento democrático global está consciente de la necesidad de la plena participación de las mujeres en los cargos directivos o de toma de decisiones que permita un reparto equilibrado entre mujeres y hombres para que, de esta manera, se puedan integrar la visión, las necesidades, los intereses y las preocupaciones de las mujeres de manera equitativa al quehacer laboral.

En las últimas dos décadas, el porcentaje de mujeres que integran la plantilla laboral en el sector público y en los distintos gobiernos alrededor del mundo se ha visto incrementado considerablemente, las mujeres están asumiendo cada vez más puestos de poder que permite integrar una visión más democrática, igualitaria, plural y equitativa para mujeres y hombres.

Lo cierto es que, en la actualidad, persisten barreras sistémicas y jurídicas a la participación de la mujer en todos los niveles y en múltiples formas, entre las que figuran la cultura y el patriarcado, la carencia de recursos financieros, el reto de equilibrar las obligaciones familiares y profesionales, y la falta de apoyo de los partidos políticos que reproducen patrones de género tradicionales y la violencia política contra las mujeres, así como las obligaciones domésticas, entre las que

figuran el trabajo no remunerado como cuidadoras, la función reproductiva y la movilidad restringida. Incluso después de haber superado estas barreras, las mujeres suelen enfrentarse a otras barreras institucionales y estructurales, entre ellas la ausencia de protección jurídica contra actos de discriminación por razón de género, la descalificación por parte de los medios de comunicación con mensajes llenos de estereotipos negativos, incluso de sus propios compañeros laborales.

Algunas de estas conductas son una expresión de la discriminación hacia las mujeres, viola sus derechos y tiene como resultado impedir la participación de las mujeres en las mismas condiciones que los hombres, en la vida política, social, económica y cultural.

La definición de violencia contra las mujeres es la que se deriva de la Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de la violencia contra las mujeres de 1993 y se entiende como "todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada".

También es importante considerar el artículo 5 constitucional, consagra, que *a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de terceros, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.*

Nuestra Carta Magna, también incorpora los preceptos de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, en particular los referidos a los derechos laborales. La CEDAW, en su artículo 3, señala la obligación de los Estados Partes que tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.

Artículo 11 de la CEDAW, señala que se adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminarla discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar a la mujer, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos.

Otras convenciones, declaraciones y acuerdos internacionales atribuyen suma importancia a la participación de las mujeres en la vida laboral, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, la Declaración de Viena y la Plataforma de Acción de Beijing, entre otras.

Sirve de apoyo lo descrito en la **Ley para la Igualdad entre mujeres y hombres del Estado de Guanajuato**, la cual tiene por objeto:

« Artículo 2. Esta Ley tiene por objeto:

I. Establecer la responsabilidad del Estado y los municipios para generar el marco normativo, institucional y de políticas públicas para impulsar, regular, proteger, fomentar y hacer efectivo el derecho de igualdad de trato y oportunidades entre

mujeres y hombres, impulsando el empoderamiento de las mujeres en las esferas familiar, política, civil, laboral, económica, social y cultural, de manera enunciativa y no limitativa, a fin de fortalecer y llevar a la población guanajuatense hacia una sociedad más solidaria y justa;

II. Fijar los mecanismos de coordinación entre el Estado, los municipios y la sociedad civil para la integración y funcionamiento del Sistema para la Igualdad; y

III. Impulsar la transversalidad de la igualdad entre mujeres y hombres de modo que se facilite el acceso a todos los recursos, en igualdad de condiciones y se planifiquen las políticas públicas teniendo en cuenta las desigualdades existentes para mujeres y hombres.

Sirve de sustento a lo anterior, lo establecido en el artículo 30 de la citada Ley que señala la igualdad de las oportunidades en el trabajo:

« Artículo 30. El gobierno del...
I a III...

IV. Implementar la contratación y la protección del empleo que integre la perspectiva de género, contratar y nombrar proactivamente a mujeres a puestos directivos y ejecutivos, así como en el seno de los consejos de administración o dirección.

Cuando se presentó esta propuesta, la normativa vigente se pondera que regula esos alcances. En ese sentido, debe referirse que se coincidía en la necesidad de revisar el marco normativo estatal que regula en la actualidad el principio de paridad sustantiva, ya que promueve la igualdad de oportunidades a las mujeres y

los hombres y hace congruente dicho principio con la interpretación sistemática y funcional del principio pro persona, que genera condiciones de igualdad, con lo cual se cumple con el mandato constitucional y el parámetro de regularidad constitucional.

En la mesa de trabajo realizada, se dio cuenta con el estudio de impacto presupuestal solicitado a la Unidad de las Finanzas Públicas de este H. Congreso del Estado, en el cual baso su investigación en el Poder Ejecutivo del Estado, y señala que en el ejercicio fiscal 2017, trabajan más personas del sexo femenino que masculino, es decir 19,345 (51%) son mujeres y 18,500 (49%) son ocupadas por hombres, y que en los años 2015 y 2016 se incrementó este porcentaje hasta legar al citado.

Asimismo, se cita del informe que habría daños "colaterales" en caso de realizar los cambios propuestos por las iniciantes, tales como incertidumbre laboral, costos por despido injustificado, clima laboral adverso, curva de aprendizaje y renovar los procesos de selección, toda vez que no están claros los alcances de estas acciones sin violentar los derechos adquiridos.

Logrando así un consenso por mayoría de los participantes de la mesa de trabajo en lograr una igualdad sustantiva, pero de la manera en que se propone no es viable por los motivos vertidos en la reunión citada.

En consecuencia, por las consideraciones expuestas, se determina que ésta se encuentra superada por la legislación constitucional y legal vigente, además de los impactos colaterales descritos en el estudio remitido por la Unidad de las Finanzas Públicas, motivos suficientes para estimar pertinente proponer el archivo de la iniciativa descrita en el presente dictamen.

Por lo anteriormente expuesto, sometemos a consideración de la Asamblea, la aprobación del siguiente proyecto de:

Acuerdo

Artículo Único. Se ordena el archivo definitivo de la iniciativa a efecto de reformar la fracción IX del artículo 14 de la Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Guanajuato, formulada por las diputadas integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

Instrúyase lo conducente a la Secretaría General para los efectos que corresponda.

Guanajuato, Gto., 13 de septiembre del 2018
La Comisión para la Igualdad de Género

Dip. María Alejandra Torres Novoa

Dip. Estela Chávez Cerrillo

Dip. Juan Gabriel Villafaña Covarrubias

Dip. Irma Leticia González Sánchez

Dip. Guillermo Aguirre Fonseca