

120/10/15 10

Asunto: turno 025/15 Dictamen de la iniciativa de la regidora Dulce María Aparicio Padilla, que tiene por objeto implementar un programa de fomento al empleo dirigido a mujeres mayores de cuarenta y cinco años.

**CIUDADANAS Y CIUDADANOS INTEGRANTES DEL HONORABLE
AYUNTAMIENTO DE GUADALAJARA
P R E S E N T E.**

A las Comisiones Edilicias de Derechos Humanos e Igualdad de Género, como convocante, y a la de Promoción del Desarrollo Económico y del Turismo, como coadyuvante, nos fue turnado para su estudio, análisis y dictaminación; la iniciativa que suscribe la regidora Dulce María Aparicio Padilla, que tiene por objeto implementar un programa de fomento al empleo dirigido a mujeres mayores de cuarenta y cinco años, de conformidad a los siguientes:

ANTECEDENTES:

1. En sesión ordinaria del H. Ayuntamiento de Guadalajara, celebrada el día 06 de febrero del año 2015, se aprobó turnar a la Comisión Edilicia de Derechos Humanos e igualdad de Género y de Promoción del Desarrollo Económico y del Turismo, la iniciativa que suscribe la regidora Dulce María Aparicio Padilla, la cual ha sido descrita en el proemio del presente instrumento.
2. Con fecha 09 de febrero del año 2015, la Secretaría General, mediante oficio 400/15, remitió a esta comisión edilicia la iniciativa en comento, la cual tenía asignado el turno número 025 /15.



3. La iniciativa presentada por la regidora Dulce María Aparicio Padilla, se realizó en los términos siguientes:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

1. *La mujer ha tenido una importancia fundamental en la vida económica y productiva de México, sobre todo a partir del siglo XX. En este sentido, durante los últimos 40 años, la creciente participación económica de las mujeres ha transformado radicalmente la estructura del mercado laboral en México. La tasa de participación de las mujeres en el mercado laboral ha crecido en más de 50 por ciento, no obstante que aún no encuentran condiciones equitativas para su incursión en la vida productiva.*
2. *A pesar de la creciente importancia que la mujer ha adquirido en la vida productiva del país, diversos indicadores señalan que actualmente, las mujeres enfrentan mayores obstáculos para acceder a empleos dignos, que les permitan una realización integral y un pleno aprovechamiento de sus aptitudes y capacidades.*
3. *En este sentido, el Centro de investigación de la Mujer en la Alta Dirección del IPADE, señala que las mujeres en los países pertenecientes a la OCDE perciben 16% menos en su salario que los hombres. Por otra parte, en nuestro país, México ocupa el lugar 83 de 135 países en el último reporte de Brecha de Género del World Economic Forum; asimismo el documento señala que las mujeres destinan más del 70% de sus ganancias a la comunidad y a su familia, en tanto que los hombres sólo inyectan entre 30 y 40% de sus recursos para dichos fines.¹*
4. *En este orden de ideas, en el Municipio de Guadalajara, la brecha entre la ocupación laboral entre hombres y mujeres se hace más amplia, ya que, de acuerdo con cifras del censo 2010 del INEGI, la tasa bruta de participación económica de los hombres es de 74.92, mientras que en el caso de las mujeres es de 37.88. Sin embargo es relevante el dato de que la participación de las mujeres en el sector terciario, el cual incluye el ramo de los servicios como transporte, sanidad, comercio, turismo, ocio, cultura, y administración entre otros, es de 78.89, superior al de los hombres, con 52.51.² A esto debe agregarse que las mujeres tienen mayores tasas de graduación de educación terciaria (universitaria) que los hombres (21% comparado con 18%, según informó la OCDE en 2011.³*
5. *A pesar de las evidentes capacidades que las mujeres tienen en el ámbito profesional, todavía existen obstáculos en la estructura organizacional laboral para las mujeres en particular, para las que son mayores de 45 años, lo que les impide obtener empleos que aprovechen a plenitud sus capacidades; en el otro extremo existen las mujeres que nunca han realizado una actividad remunerada y por diversas circunstancias se ven impelidas a buscar empleo, las más de las veces sin éxito.*
6. *En este sentido, el Gobierno municipal debe propiciar y coadyuvar en el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de Guadalajara y en especial a las mujeres, a través de acciones estratégicas, programas e incentivos que impulsen proyectos productivos en favor de la ciudadanía, así como que las empresas consolidadas y de nueva creación en la ciudad generen empleos bien remunerados para las mujeres, especialmente, para aquellas mayores de 45 que no han trabajado en alguna actividad remunerada, así como las que tienen estudios profesionales.*

¹ Fuente: *Estadísticas sobre mujeres y empresarias en México* estudio del CIMAD consultado en <http://www.ipade.mx/centros-de-investigacion-del-ipade/Pages/publicaciones-cimad.aspx>

² Fuente: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?e=14>

³ Idem

Así y con fundamento en el artículo 115 fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 77 fracción II de la Constitución Política del Estado de Jalisco; 41 fracción II de la Ley de Gobierno y Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco; y 76, 81 fracción I y 82 del Reglamento del Ayuntamiento de Guadalajara, elevo a su distinguida consideración el siguiente

ACUERDO:

PRIMERO. Se solicita al C. Presidente Municipal instruya a los titulares de la Secretaría de Promoción Económica y del Instituto Municipal de las Mujeres, a efecto de que de manera coordinada, realicen las acciones y los convenios con las entidades estatales competentes así como con la iniciativa privada, a efecto de implementar un programa de fomento al empleo dirigido a mujeres mayores de 45 años que no hayan nunca realizado alguna actividad remunerada, así como a aquellas que cuenten con estudios técnicos o profesionales; de igual manera para la capacitación y generación de autoempleos.

SEGUNDO. Se faculta al Presidente Municipal, al Síndico y al Secretario General a suscribir toda la documentación inherente al cumplimiento del presente acuerdo.

4. Con la finalidad de abocarnos al estudio, análisis y dictaminación de la presente iniciativa, los integrantes de estas comisiones edilicias sostuvimos reuniones de trabajo a efecto de desahogar el asunto que nos ocupa, y

CONSIDERANDO:

I. Que conforme a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su numeral 115 determina que el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados; que se encuentra investido de personalidad jurídica y cuenta con la facultad de manejar su patrimonio conforme a la ley, otorgándosele facultades a sus órganos de gobierno para aprobar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, que regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

II. Que en concordancia, en el orden normativo local, la Constitución Política del Estado, en sus numerales 77, 85 y 86 párrafo segundo, dispone que los ayuntamientos tendrán entre otras facultades el de aprobar, de conformidad con leyes en materia municipal que expida el Congreso del Estado, los bandos de policía y gobierno y los ordenamientos y disposiciones que tiendan a regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, así como difundir, cumplir y hacer cumplir, en su ámbito de competencia, las leyes que expida el Congreso de la Unión y el Congreso del Estado y establecer las directrices de la política municipal.

III. Que en acatamiento a la norma constitucional referida en el párrafo anterior, la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco mediante sus artículos 37 y 47 respectivamente, establece las bases generales de la Administración Pública Municipal, imponiendo como obligación de los ayuntamientos realizar la evaluación del gobierno y la administración pública municipal mediante los órganos y dependencias creadas para tal efecto, y a través de las facultades otorgadas al Presidente Municipal, ejecutar las determinaciones del ayuntamiento; planear y dirigir el funcionamiento de los servicios públicos municipales; cuidar el orden; ordenar la publicación de los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general y por ende cumplir y hacer cumplir los reglamentos municipales.

IV. Que en cuanto al análisis particular de la iniciativa de merito se advierte que la misma encuentra sustento constitucional, no sólo en el apartado relativo a las cuestiones municipales reguladas por el 115, sino también en cuanto al contenido dogmatico e integro de todo el cuerpo legal referido, pues la carta fundamental recoge para sí los postulados y principios que dieron origen a las declaraciones de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 en Francia, la Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana de Olympe de Gouges, seudónimo de Marie Gouze, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1945 y los acuerdos y tratados internacionales que



sobre el mismo tópico se han pronunciado y en su momento firmados y ratificados por el estado mexicano.

De la misma forma la presente iniciativa encuentra sustento jurídico en lo dispuesto por el 1º de la Constitución Federal al señalar que:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Se infiere entonces que los derechos humanos reconocidos y tutelados en los tratados internacionales de los que México es parte serán exigibles al estado por medio de los mecanismos institucionales con que cuenta el gobierno, entre estos los de los municipios. Robustece la anterior afirmación al artículo 133 de la carta magna al señalar que:



Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Estas comisiones dictaminadoras coinciden en retomar el aspecto axiológico de la reforma integral en materia de derechos humanos, con objeto de darle certeza, eficacia y efectividad a todos los derechos humanos de todas las personas mediante acciones afirmativas o de política pública.

Durante los últimos tiempos mucho se ha discutido sobre la eficacia de las normas jurídicas. Se pueden tener leyes muy bien confeccionadas, tanto técnica como sustancialmente, pero poco o nada sirven si los agentes responsables de hacerlas cumplir no tienen ni la voluntad ni la convicción de que ello ocurra.

Luigi Ferrajoli,⁴ a propósito del contenido dogmático de las constituciones y su forma de garantizar su aplicación, señala que *"Los derechos fundamentales establecidos por las constituciones estatales y por las cartas internacionales deben ser garantizados y concretamente satisfechos: el garantismo, en este aspecto, es la otra cara del constitucionalismo, en tanto le corresponde la elaboración y la implementación de las técnicas de garantía idóneas para asegurar el máximo grado de efectividad a los derechos constitucionalmente reconocidos. Y en el sentido que el paradigma de la democracia constitucional es todavía embrionario, que puede y debe ser extendido en una triple dirección: antes que nada hacia la garantía de todos los derechos, no solamente de los derechos de libertad sino también de los derechos sociales; en segundo lugar frente a todos los poderes, no solamente frente a los poderes públicos, sino también frente a los poderes privados; en tercer lugar a todos los niveles, no sólo el derecho estatal sino también el derecho internacional"*...

El derecho laboral o del trabajo es el conjunto de normas que regulan las relaciones entre trabajadores y patrones, su creación se funda en la necesidad de proteger y elevar el nivel de vida de los primeros en espera de una

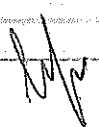
⁴ Ferrajoli, Luigi. SOBRE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. Universidad de Roma III. En Teoría del Neoconstitucionalismo. Ensayos Escogidos. Edición de Miguel Carbonell. Ed. TROTA. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 2007.

existencia más justa. Entre las situaciones que se encarga de reglamentar se encuentran: a) La prestación subordinada de servicios personales; b) La asociación de trabajadores y patrones; c) La regulación justa del trabajo; d) La existencia de autoridades encargadas de aplicar las normas de trabajo; e) Los procedimientos para garantizar la eficacia de todos los derechos de los trabajadores.

Los logros que han obtenido los trabajadores, plasmados fundamentalmente en el artículo 123 constitucional y en la Ley Federal del Trabajo, han sido producto de una serie de luchas, en ocasiones sangrientas. Referente fundamental en la historia del movimiento obrero internacional, es el movimiento de los trabajadores estadounidenses en la ciudad de Chicago, que dio origen al establecimiento del 1º de mayo como Día del Trabajo. Este hecho, impulsó a los obreros de muchos países, para pensar en una organización que les permitiera garantizar sus derechos frente a la fuerza patronal. Nuestra patria recibió esa influencia y pocos años después empezaron a gestarse reivindicaciones obreras, entre ellas, el ideario de los hermanos Flores Magón.

A raíz de la aprobación del artículo 123 de la Constitución, los trabajadores contaron con una base legal para luchar por mejores prestaciones. Junto con su ley reglamentaria, la Ley Federal del Trabajo, que garantizan los derechos y prestaciones de los trabajadores. Dicho artículo constitucional se divide en dos incisos. El a) regula las relaciones entre el patrón y los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, y en general cualquier persona que realice trabajos en beneficio de un patrón. El inciso b) regula las relaciones entre los poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

Ahora bien, según datos del INEGI, la edad promedio de la población económicamente activa es de 37.7 años y. resulta que según cifras oficiales el promedio de escolaridad en México es de secundaria. De acuerdo con cálculos de Seguro de Desempleo, que otorga el gobierno del Distrito Federal, un 40% de los demandantes es de personas mayores de 40 años, porcentaje similar es de aquellos que acuden a las oficinas del Servicio Nacional de Empleo buscando un curso de capacitación para el trabajo en sus diversas



modalidades: autoempleo, capacitación en la práctica laboral, capacitación mixta, vales de capacitación, entre otras.

En México, los límites más frecuentes que observa la mayoría de las empresas para poder dar empleo son **la edad y el género**, provocando que miles de profesionistas, técnicos y obreros —mujeres y hombres— estén desempleados actualmente.

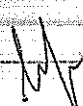
Cada vez es menor la edad máxima para poder conseguir empleo en México, reflejado en las que establecen un buen número de empresas, misma que oscila entre los 25 y los 35 años de edad. Por otra parte, la mayoría de las vacantes ofrecidas establece la distinción entre hombres y mujeres para poder obtener un empleo.

Estos requisitos que fijan las empresas no toman en cuenta que el artículo 1º de la Constitución Mexicana prohíbe toda discriminación motivada por el origen étnico o nacional, el género, la **edad**, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, preferencias, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto menoscabar los derechos y libertades de las personas, y también ignoran el artículo 123, el cual establece que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil. 90% niegan derecho a entrevista.

La Asociación por la no Discriminación Laboral por Edad o Género elaboró estadísticas sobre ofertas publicadas en buscadores de empleo y bolsas de trabajo.

Los datos señalan que 90% de las ofertas dejan fuera del mercado laboral a las personas mayores de 35 años. Y, del 10% de las ofertas a las que pueden acceder, sólo 2.7% son empleos reales y formales, y únicamente de guardias de seguridad o personal de limpieza. El resto son ventas "engañosas como *telemarketing*" o fraudes.⁵

⁵ Los datos completos de este estudio pueden consultarse en <http://www.eumed.net/rev/tecsistecat/n11/bna.htm>



Por otra parte resulta conveniente señalar que la iniciativa en cuestión propone implementar un programa de fomento al empleo dirigido a mujeres mayores de 45 años que no hayan nunca realizado alguna actividad remunerada, así como a aquellas que cuenten con estudios técnicos o profesionales; de igual manera para la capacitación y generación de autoempleos, lo que en la especie resulta no sólo necesario sino que es una obligación constitucional impuesta al estado. Sin embargo la problemática de desempleo no sólo se circunscribe a las personas mayores de 45 años sino a una edad anterior, específicamente a los 40 años en adelante.

Si bien el establecimiento como requisito la edad es discriminatorio, y así lo ha reconocido la CONAPRED (Comisión Nacional Contra la Discriminación) lo cierto es que en la realidad abundan casos donde la edad y ser menor de los 40 años es un pre-requisito para ingresar casi a cualquier puesto de trabajo, lo que, sumado a varias condicionantes de vulnerabilidad, como ser mujer, indígena y pobre, pone a las mujeres en una clara situación de desventaja, lo que acaba evidenciando la necesidad de intervención estatal para tratar de revertir esta realidad, y que en concreto pretende la iniciativa que hoy se resuelve.

Por último, nos parece importante tomar en cuenta la opinión del Instituto Municipal de las Mujeres (IMMG), la cual en su parte expositiva refiere que: *Creemos que la iniciativa podría mejorar si incorpora aspectos que son parte de la dinámica laboral, como la capacitación, el acceso a condiciones de igualdad de oportunidades, la búsqueda del mejor empleo y apoyos para el autoempleo, entre otros.*⁶

Dado el análisis que hicimos del documento y toda vez que tenemos conocimiento de que la propuesta en estudio no es ajena al IMMG, ya que el

⁶ El Documento se encuentra disponible en versión impresa para las regidoras y los regidores integrantes de las comisiones dictaminadoras.

11/12

ejercicio pasado realizaron algunos convenios con la iniciativa privada para capacitar a mujeres en oficios no tradicionales, es que consideramos adecuada la propuesta, misma que se incorpora manera de propuesta en los puntos resolutivos de este dictamen.

También coincidimos con el IMMG cuando señala que es necesaria la derivación de presupuesto municipal para coadyuvar en el cumplimiento de la propuesta en estudio, y en este sentido es que consideramos necesario se incorpore dentro de los ejercicios que la propia Secretaría de Promoción Económica del Municipio estudia a través de los presupuestos sensibles al género que en este momento deben estarse trabajando de acuerdo a los nuevos indicadores por resultados desagregados por sexo.

Por lo anteriormente expuesto, considerado y con fundamento en el artículo 1º y 115 fracciones I y II, 73, fracción XXIX-J, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 77 fracciones I, II, III y IV de la Constitución Política del Estado de Jalisco; 37, fracciones II y XVI; 38 y 40 de la Ley de Gobierno y Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco; así como, los arábigos 35; 36, fracciones I y II; 68, 80, 89; 94 al 97 del Reglamento del Ayuntamiento de Guadalajara, sometemos a la consideración de este órgano de gobierno municipal el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Se solicita al C. Presidente Municipal instruya a los titulares de la Secretaría de Promoción Económica y del Instituto Municipal de las Mujeres, a efecto que, de manera coordinada, implementen un programa de capacitación y fomento al empleo y autoempleo dirigido a mujeres mayores de 40 años que hasta el momento no hayan realizado actividad remunerada alguna, así como a aquellas que cuenten con estudios técnicos y/o profesionales.

De igual forma, para que dentro del programa de capacitación y fomento al empleo y autoempleo, realicen los convenios con las entidades estatales competentes -como la Secretaría del Trabajo Jalisco, el Centro de Justicia para



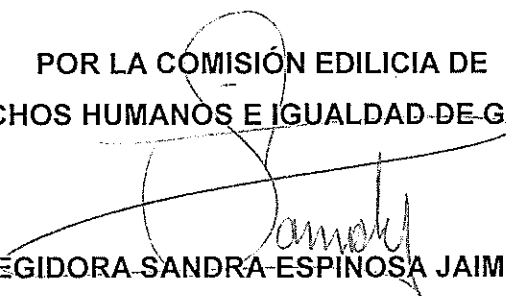
las Mujeres y el Instituto Jalisciense de las Mujeres- y de la iniciativa privada – a la Cámara Nacional de Comercio de Guadalajara y la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción- o cualquier otra; para que dentro de sus programas de empleo, capacitación y bolsas de trabajo incorporen a mujeres mayores de 40 años.

SEGUNDO. Se faculta al Presidente Municipal, al Síndico y al Secretario General a suscribir toda la documentación inherente al cumplimiento del presente acuerdo.

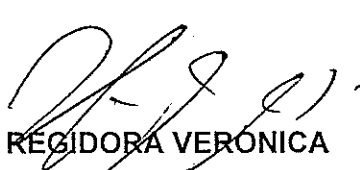
ATENTAMENTE.

**SALA DE REGIDORES DEL HONORABLE AYUNTAMIENTO DE GUADALAJARA,
JALISCO, A 26 DE MARZO DEL AÑO 2015.**

**POR LA COMISIÓN EDILICIA DE
DERECHOS HUMANOS E IGUALDAD DE GÉNERO**


REGIDORA SANDRA ESPINOSA JAIMES

Presidenta.


**REGIDORA VERÓNICA
GABRIELA FLORES PÉREZ**

Vocal.


REGIDORA CARMEN LÓPEZ

ROCHA

Vocal.


REGIDORA ----

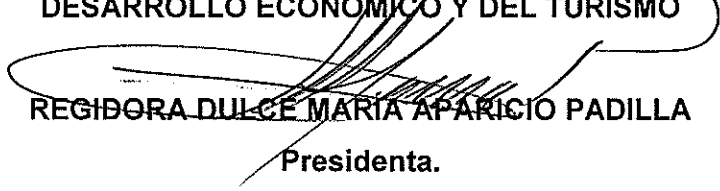
Vocal.

REGIDORA MARÍA

CANDELARIA OCHOA ÁVALOS

Vocal.

**POR LA COMISIÓN EDILICIA DE PROMOCIÓN DEL
DESARROLLO ECONÓMICO Y DEL TURISMO**


REGIDORA DULCE MARÍA APARICIO PADILLA

Presidenta.



**REGIDORA MARÍA LUISA
URREA HERNÁNDEZ DÁVILA**

Vocal.

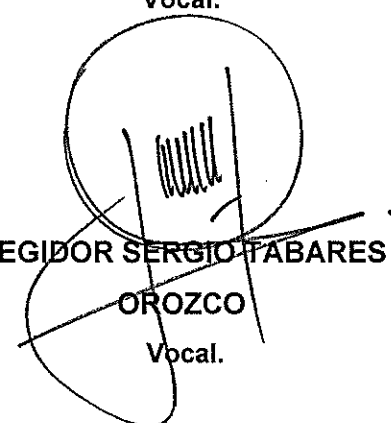
**REGIDOR JOSÉ LUIS AYALA
CORNEJO**

Vocal.



**REGIDOR MARIO ALBERTO
SALAZAR MADERA**

Vocal.


**REGIDOR SERGIO TABARES
OROZCO**

Vocal.

Esta hoja de firmas pertenece al dictamen que aprueba la iniciativa mediante la que tiene por objeto implementar un programa de fomento al empleo dirigido a mujeres mayores de cuarenta y cinco años.