



Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Derecho
Maestría en Administración Pública Estatal
y Municipal

EQUIDAD DE GÉNERO Y MUNICIPIO
Tesis

Que como parte de los requisitos para obtener el grado de
Maestra en Administración Pública Estatal y Municipal

Presenta:

Lic. María Rocío Landaverde Labastida

Dirigida por:

M. en D. Carlos Alberto Murillo Cárdenas

SINODALES

M. en D. Carlos Alberto Murillo Cárdenas
Presidente

Dr. Raúl Ruiz Canizales
Secretario

Dra. Alina del Carmen Nettel Barrera
Vocal

Dra. Noemí Bello Gallardo
Suplente

Dra. Gabriela Aguado Romero
Suplente

Mtro. Ricardo Ugalde Ramírez
Director de la Facultad

Firma
Firma
Firma
Firma
Firma
Firma

Dra. Ma. Guadalupe Flavia Loarca Piña
Director de Investigación y
Posgrado

Centro Universitario
Querétaro, Qro.,
Octubre del 2016
México

RESUMEN

A lo largo de la historia mexicana uno de los mayores obstáculos para el logro y consolidación de la plena igualdad entre los sexos ha sido, sin lugar a dudas, la diferencia existente en el acceso de las mujeres a la participación política, así como en la toma de decisiones públicas. La realidad muestra que diferentes factores derivados de la desigualdad de género limitan el ejercicio equitativo de la mujer en la vida política. El constructivismo social es aplicado, pues los temas que aquí se tratan son la equidad de género, paridad, derechos humanos e igualdad, además del neo constitucionalismo, los cuales se traducen en la implementación de una política pública. El método de investigación que se utilizó fue el método analítico, así como el de las ciencias sociales, pues los estudios de género incluyen desde la concepción más general de la teoría de género y la perspectiva de género, hasta problemas más específicos como la situación política, económica y social de la mujer, mismos que se analizaron para entender la problemática y concluir en la propuesta e implementación de una política pública. El objetivo general del presente trabajo es el de formular una política pública que aplique la paridad de género, en la estructura administrativa que conforma el organigrama general en los puestos de primer nivel, de los Municipios del Estado de Querétaro y presentarla como iniciativa de Ley a la LVIII Legislatura, para su aplicación en los Ayuntamientos electos en los comicios del 2018. El resultado más importante es el análisis y la propuesta de dicha política pública en materia de paridad a fin de promover una agenda incluyente, democrática y equitativa que permita desarrollar una gestión orientada a promover la equidad entre los géneros en las diferentes áreas del desarrollo local, así como impulsar la participación ciudadana y política de las mujeres a fin de garantizar el acceso a los procesos de toma de decisiones.

(Palabras clave: Equidad, Género, Mujeres, Municipio)

SUMMARY

Throughout the history of México, one of the greatest obstacles for the achievement and consolidation of gender equality has been, without doubt, the difference in women's entry into politics, as well as in public decision-making. Reality shows that various factors resulting from gender inequality limit the equitable exercise of women in politics. Social constructivism and neo-constitutionalism substantiate and promote those such as gender equality, parity and human rights set out in the implementation of a public political proposal. The method of investigation used was the analytical method, as gender studies include from the development of gender theory and perspective up to specific problems as political, economic and social situation of women, which were analyzed in order to understand the problems and end with the proposal and implementation of a public policy. The aim of this research is at developing a public policy that put into practice gender parity in the administrative structure that shapes the general organization chart for the top level positions in the Municipalities of the State of Queretaro and present it as Legislative Proposal to the Fifty-eighth Legislature for its implementation by local authorities to be elected in 2018. The most important result is the analysis and the proposal of such political policy in matter of equity in order to promote a conclusive, democratic and equitable agenda which allows the development of an administration oriented to promote gender equality among the different areas of local development, as well as fostering public and political participation of women in order to grant their access to the decision-making programs.

(Key words: Equity, Gender, women, municipality)



SECRETARÍA
ACADÉMICA

AGRADECIMIENTOS

En este trabajo en primer lugar agradezco a Dios por haberme permitido vivir hasta este día, por haberme acompañado y guiado a lo largo de la maestría, por ser mi fortaleza en los momentos de debilidad.

De igual manera también mis agradecimientos son para mi familia por sus consejos y apoyo, que sin duda contribuyeron al logro de este objetivo profesional.

También agradezco a la Universidad Autónoma de Querétaro, a la Facultad de Derecho por la oportunidad de desarrollo.

Así mismo, estoy agradecida con mis maestros, mis formadores que a lo largo de la maestría me transmitieron sus conocimientos y experiencias.

De manera especial agradezco por la confianza, apoyo, dedicación y paciencia al notable Maestro en Derecho Carlos Alberto Murillo Cárdenas, quien fungió como asesor temático y metodológico de este proyecto, pues desde el primer semestre de la licenciatura en Derecho hasta la culminación de este trabajo de maestría estuvo al pendiente de mí y de mis avances, muchas gracias maestro por ese tiempo que me dedicó, sin duda nunca tendré como pagarle, estoy en deuda con Usted.

A mis compañeros por haber enriquecido con sus experiencias y conocimientos mi formación.

ÍNDICE

RESUMEN	I
SUMMARY	II
AGRADECIMIENTOS	III
INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO PRIMERO: OBJETIVOS	4
1.1 OBJETIVO GENERAL	4
1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	4
1.3 DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA	4
1.4 HIPÓTESIS	6
1.5 RESULTADOS ESPERADOS, POSIBLES APLICACIONES Y USO DEL PROYECTO	7
CAPITULO SEGUNDO: ¿QUÉ SON LAS ACCIONES AFIRMATIVAS?	8
2.1 LA EQUIDAD DE GÉNERO	14
2.2 CUOTAS DE GÉNERO Y PARIDAD	19
CAPITULO TERCERO: ¿CUÁL ES LA FINALIDAD DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS?	244
3.1 PRINCIPIOS QUE PUGNAN POR UNA IGUALDAD ESTRUCTURAL	26
3.1.1 PRINCIPIO DE IGUALDAD	26
3.1.2 PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACIÓN	27
CAPITULO CUARTO: ¿CÓMO SE HAN APLICADO LAS ACCIONES AFIRMATIVAS?	311
4.1 LA PONDERACIÓN Y EL TEST DE LA PROPORCIONALIDAD	311
4.2 EL SISTEMA DE CUOTAS ELECTORALES	37
4.3 PARTICIPACIÓN POLÍTICA DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO .	400
CAPITULO QUINTO: ¿DÓNDE SE HAN APLICADO LAS ACCIONES AFIRMATIVAS?	433
5.1 EL DERECHO AL SUFRAGIO DE LAS MUJERES	46
5.2 ACCIONES AFIRMATIVAS EN FAVOR DE LA PARTICIPACIÓN DE LA MUJER EN AL ÁMBITO POLÍTICO EN EL MUNICIPIO	49
CAPITULO SEXTO: CONCLUSIONES	544
6.1 EQUIDAD DE GÉNERO EN LOS AYUNTAMIENTOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO: ANÁLISIS Y PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA	57

I.- INTRODUCCIÓN.....	58
II.- CONTEXTO ACTUAL.....	58
III.- MARCO LEGAL.....	63
IV.- OBJETIVOS.....	67
V.- ESTRATÉGIA PARA PARA IMPULSAR LA POLÍTICA	68
VI.- SEGUIMIENTO	73
VII.- PROPUESTA DE IMPLEMENTACIÓN.....	744
REFERENCIAS.....	79

INTRODUCCIÓN

Históricamente, las mujeres mexicanas han sido marginadas en la escena política, las mujeres han estado excluidas de forma y de hecho de las cuestiones políticas y públicas, quedando relegadas a lo privado, y obligadas a través de la maternidad y el cuidado familiar a consolidar un estilo de vida patriarcal, que continúa hasta nuestros días.

Es hasta 1947, durante la administración del Presidente Miguel Alemán Valdés, que las mujeres obtuvieron el derecho de voto y de presentarse como candidatas en las elecciones municipales. Sin embargo, el primer paso hacia la equidad política para las mujeres fue tomado en 1953, en la época del Presidente Adolfo Ruiz Cortines, cuando ganaron el derecho de votar y de ser candidatas en las elecciones nacionales, obtuvieron el sufragio universal.

El método de investigación que se utilizó fue el método analítico, pues los estudios de género incluyen desde la concepción más general de la teoría de género y la perspectiva de género, hasta problemas más específicos como la situación política, económica y social de la mujer. Fue necesario analizar cada uno de estos elementos para entender la problemática y concluir en la propuesta e implementación de una política pública en materia de paridad dentro de la estructura orgánica del ayuntamiento.

En este mismo orden de ideas, también fue necesario la comprensión de las ciencias sociales pues estas se encargan del estudio del comportamiento del hombre en la sociedad, así como sus formas de organización.

Se está trabajando bajo el contexto de un constructivismo social, que enfatiza que “lo que cuenta como realidad se construye socialmente dentro de tradiciones sociales y actividades culturalmente compartidas. Las personas son los agentes activos en la construcción de esa realidad, que se lleva a cabo por medio

de unos instrumentos psicológicos característicos de los individuos interactuando en contextos específicos. Una construcción de la que son parte sustantiva la historia cultural y la historia personal”¹

Cejudo menciona al respecto “que las políticas públicas no solo están determinadas por el marco institucional, por las organizaciones que les dan cobijo, las leyes que sustentan y los valores que las justifican. Están influidas también por los discursos con los que se definen los problemas, se legitiman las decisiones, se presentan los resultados y se entienden los procesos”²

Así pues las políticas públicas son las acciones gubernamentales, para dar solución a un problemática social, en donde interactúan: gobierno, ciudadanos, partidos políticos y organizaciones sociales para llegar a un mismo fin que es dar respuesta a las necesidades sociales que cubrirán dicha problemática, en este caso es la discriminación de la mujer. De la interacción que surge entre los actores participantes en el proceso de las políticas se da un juego de poder, el cual debe de estar regido por normas y ser legítimo.

El objetivo general del presente trabajo es de formular precisamente una política pública que aplique la paridad de género, en la estructura administrativa que conforma el organigrama general en los puestos de primer nivel, de los Municipios del Estado de Querétaro y presentarla como iniciativa de Ley a la LVIII Legislatura, para su aplicación en los Ayuntamientos electos en los comicios del 2018.

Actualmente la perspectiva de género ya forma parte de varios instrumentos internacionales (CEDAW, Convención de Belém do Pará) y del ordenamiento jurídico mexicano (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General de Partidos Políticos y Ley Electoral del Estado de Querétaro). El cambio

¹ CUBERO Pérez Rosario. *Elementos básicos para un constructivismo social. Avances en Psicología Latinoamericana*, Bogotá-Colombia, editorial Fundación para el Avance de la Psicología, 2005, Pág. 57.

² CEJUDO, Guillermo. *Discurso y políticas públicas: un enfoque constructivista*, Número 285, D. F., México, CIDE, 2008, p.1.

real enfrenta resistencias debido a que debe operar en la concepción que la sociedad tiene sobre el papel de las mujeres, en la cual están incluidos los propios partidos políticos.

La Sala Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) con fecha del 5 de Abril de 2015 dentro del expediente SM-JDDC-287/2015 Y ACUMULADOS, emitió la sentencia definitiva en la cual ordena que para el caso del Estado de Querétaro en los registros a candidatos a presidencia municipal 50% sean Mujeres y 50% sean Hombres, esto para dar cumplimiento con lo que ordena la Ley Electoral de este estado, misma que se pronuncia a favor de la paridad.

Así pues, los temas que aquí se tratan son la equidad de género, paridad, derechos humanos e igualdad, en el contexto de un marco teórico dentro del neo constitucionalismo. Estos temas construyen un conocimiento que debe ser aplicable a la realidad, a lo que vivimos día a día basado en los agentes externos que rigen a la sociedad, a sus exigencias, lo cual implica cambios en las normas y estructuras que nos rigen.

En el desarrollo del presente trabajo en el capítulo uno se parte del significado de lo que son las acciones afirmativas o también llamadas discriminación positiva, continúa con la finalidad de las mismas en el capítulo dos, en el capítulo tres se analizará cómo es que se han aplicado, en el capítulo cuatro se desarrollará dónde se ha llevado esa aplicación y por último en el capítulo cinco se concluye con el análisis y propuesta de una política pública sobre la equidad de género en los ayuntamientos en el Estado de Querétaro.

CAPITULO PRIMERO

OBJETIVOS

1.1 OBJETIVO GENERAL

Formular una política pública que aplique la paridad de género en la estructura administrativa que conforma el organigrama general en los puestos de primer nivel, de los Municipios del Estado de Querétaro y presentarla como iniciativa de Ley a la LVIII Legislatura, para su aplicación en los Ayuntamientos electos en los comicios del 2018.

1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- I. Especificar que son las acciones afirmativas.
- II. Mostrar cual es la finalidad de las acciones afirmativas.
- III. Indicar como se han aplicado las acciones afirmativas.
- IV. Relacionar en donde se han aplicado las acciones afirmativas.

1.3 DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

A lo largo de la historia mexicana uno de los mayores obstáculos para el logro y consolidación de la plena igualdad entre los sexos ha sido, sin lugar a dudas, la diferencia existente en el acceso de las mujeres a la participación política, así como en la toma de decisiones públicas.

Es cierto que la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que toda persona tiene derecho a participar en el Gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos, y que toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país,

la realidad muestra que diferentes factores derivados de la desigualdad de género limitan el ejercicio equitativo de la mujer en la vida política.

Pese a los movimientos de democratización, en gran parte del contexto mundial, México incluido, la mujer se encuentra infra representada en los órdenes de gobierno, por lo que es necesaria la adopción de medidas que posibiliten la integración de las mujeres en los cargos públicos electivos y no electivos, de forma proporcional y en las mismas categorías que los hombres.

En nuestro país, pese a la conquista que supuso en 1953 el reconocimiento del derecho de la mujer a votar y ser votada, las diferencias actuales sitúan todavía la participación activa de la misma en un arduo camino para obtener una representación equilibrada respecto de la del hombre.

El liderazgo y la participación política de las mujeres están en peligro, tanto en el ámbito local como mundial. Las mujeres tienen poca representación no sólo como votantes, también en los puestos directivos, ya sea en cargos electos, en la administración pública, el sector privado o el mundo académico. Esta realidad contrasta con su indudable capacidad como líderes y agentes de cambio, y su derecho a participar por igual en la gobernanza democrática. Las mujeres se enfrentan a dos tipos de obstáculos a la hora de participar en la vida política que son las culturales y las estructurales. Las barreras estructurales creadas por leyes e instituciones discriminatorias siguen limitando las opciones que tienen las mujeres para votar o presentarse a elecciones.

Las brechas relativas a las capacidades implican que las mujeres tienen menor probabilidad que los hombres de contar con la educación, los contactos y los recursos necesarios para convertirse en líderes eficaces. Como señala la resolución sobre la participación de la mujer en la política aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2011, las mujeres siguen estando marginadas en gran medida de la esfera política en todo el mundo, a menudo como resultado de leyes,

prácticas, actitudes y estereotipos de género discriminatorios, bajos niveles de educación, falta de acceso a servicios de atención sanitaria, y debido a que la pobreza las afecta de manera desproporcionada.

Es una cuestión de justicia, igualdad, libertad y democracia que más mujeres accedan a los cargos de elección popular y toma de decisiones independientemente de la ideología partidaria que profesen.

La falta de una equidad de género en los puestos de primer nivel en la estructura organizacional de los Municipios de Querétaro es un problema en el que relega al género femenino, pues desde que este se fundó hasta nuestros días los puestos que se encuentran en los primeros lugares en el organigrama de los Ayuntamientos han sido ocupados por hombres.

Entonces pues, de lo anterior surgen las siguientes interrogantes ¿La igualdad de la participación política en los Ayuntamientos del Estado de Querétaro es una igualdad formal o material?, ¿Cuáles serían las condiciones de la igualdad material que inciden en la participación política de la mujer en los Ayuntamientos del Estado de Querétaro?, ¿Cuáles son las condiciones legales, culturales y económicas que limitan la participación de la mujer en la política?, ¿Las acciones afirmativas modifican las condiciones legales, culturales y económicas que limitan la participación de la mujer en la política?.

1.4 HIPÓTESIS

Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país directamente o por medio de sus representantes con equidad de género.

Sin embargo, a lo largo de la historia mexicana, uno de los mayores obstáculos para el logro y consolidación de la igualdad entre los sexos ha sido, la aplicación de lo que se ha denominado las acciones afirmativas, puesto que la

desigualdad material en la participación política de las mujeres sigue presentándose en la actualidad.

Por lo tanto, para lograr la igualdad y equidad de género, figuras como las acciones afirmativas deben permear en las instituciones del Estado, tal es el caso de los Municipios, tomando como referencia su organización administrativa.

1.5 RESULTADOS ESPERADOS, POSIBLES APLICACIONES Y USO DEL PROYECTO

La discriminación y violencia de género se pueden apreciar en todas las esferas de la vida social. Una de ellas es, sin duda, en el ejercicio de sus derechos políticos, los cuales son violados sistemáticamente de diversas formas.

Podemos notar que, en México, la participación de las mujeres en la vida pública, política e institucional ha incrementado en los últimos años, basándonos en el acceso de las mismas al poder legislativo federal. Cabe señalar que el avance ha sido lento, pero poco a poco ha ido a la alza.

El tema a tratar en la tesis servirá para analizar las acciones afirmativas en la estructura organizacional de los Ayuntamientos de los Municipios de Estado de Querétaro y con ello prevalezca una equidad de género en cuanto a ocupar cargos públicos de primer nivel, pues una vez que las mujeres se empoderen y busquen esos espacios desde los cuales puedan participar de manera activa, podrán ser portavoces de las demandas que las mujeres a las que representan sean solucionadas. La importancia de la participación de la mujer en la política radica en el poder que ejercen al frente de cargos públicos, para la aprobación de leyes y reglamentos que faciliten su desarrollo integral.

Las mujeres han logrado posiciones en todos los ámbitos sociales, sin embargo, aún son discriminadas, a pesar de los esfuerzos por establecer la igualdad de género.

CAPITULO SEGUNDO

¿QUÉ SON LAS ACCIONES AFIRMATIVAS?

“El término acción afirmativa apareció en forma oficial, por primer vez, en una Orden Ejecutiva suscrita por el presidente [estadounidense] John F. Kennedy en 1961, en la cual instaba a las entidades del Ejecutivo a tomar ‘acción afirmativa’ para terminar con la discriminación de los afroamericanos en la contratación de personal. Luego, en 1964, la Ley de Derechos Civiles incorporó otra vez el término en la sección de remedio del Título VII referido a la discriminación en el empleo”.³

Como puede observarse el origen de las acciones afirmativas se encuentra en la situación de discriminación y exclusión que vivía la población negra en Estados Unidos. Frente a este panorama, se desarrollaron movimientos sociales a favor de los derechos civiles y de la reivindicación de la justicia social, los cuales presionaron para lograr lo que se llegó a denominar como “leyes sin color”. En suma, se trataba de diseñar políticas orientadas a mejorar las oportunidades de las minorías.

En este contexto, las acciones afirmativas se conciben como medidas del Estado tendientes a favorecer a los grupos sociales desfavorecidos, las cuales surgen como una necesidad para erradicar aquellas condiciones que imposibiliten el logro efectivo de la igualdad, así como beneficiar a quienes en la realidad cotidiana se ven marginados y desfavorecidos, garantizándoles mayores oportunidades de inserción en la sociedad.

Así, las acciones afirmativas se definen como “una política pública que se expresa mediante una norma legal, una decisión judicial o una decisión oficial que

³ TORRES Parodi Cristina, *Acciones Afirmativas para lograr la equidad de salud para los grupos étnicos/raciales*. Documento presentado en el Taller de Políticas de Acción Afirmativa para Afro adolescentes de América Latina y el Caribe, Política y Gobernanza, Organización Panamericana de la salud, Washington, 2003, p 1.

procura mejorar las oportunidades para grupos segregados en la sociedad por su condición de desventaja frente a los grupos dominantes”.⁴

Con base en esta definición se discierne que estas acciones no son un fin en sí mismo, sino un mecanismo transitorio que pretende cambiar una situación determinada. El objetivo último es, entonces, reducir las disparidades e incrementar las oportunidades de acceso a diversos ámbitos como: la educación, el empleo, la vivienda, los fondos públicos y la representación y participación políticas. En esta lógica, es importante señalar que las acciones afirmativas sólo son justificadas mientras existan condiciones de desigualdad y discriminación. Torres Parodi citando a J. García Añón, dice que la aplicación de estas acciones requiere tomar en consideración los siguientes elementos:

1. El contexto en el que se determinan las características de la desventaja de un grupo sobre otro en la sociedad.

2. La objetividad de los supuestos, es decir, identificar la existencia de igualdad de hecho en la competencia para un puesto. A la par, identificar si hay menor representación o desigualdad por otros motivos (históricos, sociales, económicos).

3. La objetividad en la apreciación de los beneficiarios. Para ello se debe tomar en cuenta todos los criterios relativos a la persona en función de su aptitud y competencia profesional.⁵

⁴ TORRES Parodi Cristina, *Acciones Afirmativas para lograr la equidad de salud para los grupos étnicos/raaciales*. Documento presentado en el Taller de Políticas de Acción Afirmativa para Afro adolescentes de América Latina y el Caribe, Política y Gobernanza, Organización Panamericana de la salud, Washington, 2003, p 2.

⁵ TORRES Parodi Cristina, *Acciones Afirmativas para lograr la equidad de salud para los grupos étnicos/raaciales*. Documento presentado en el Taller de Políticas de Acción Afirmativa para Afro adolescentes de América Latina y el Caribe, Política y Gobernanza, Organización Panamericana de la salud, Washington, 2003, p. 9.

Como ya se mencionó las acciones afirmativas atienden diferentes problemas según al ámbito en el que se desarrolle la desigualdad, en este sentido, su aplicación se justifica a partir de diferentes enfoques.

Estos enfoques son:

a) Compensatorio: orientado fundamentalmente para remediar los daños ocasionados en el pasado. Se aplica fundamentalmente cuando da lugar a una acción legal como demanda y es objeto de decisión de un tribunal civil. Se ha utilizado en demanda por temas de titularización de tierra o por discriminaciones en el empleo y se salda a través de una compensación monetaria y/o de la restitución del bien o el derecho perdido.

b) Correctivo: se utiliza para garantizar el cese de prácticas discriminatorias. Tiene un efecto sobre el futuro. Se aplica fundamentalmente en áreas de educación, empleo, vivienda y salud.

c) Redistributivo: el objetivo es acabar con la mala distribución de los bienes de oportunidad.⁶

d) Ponderación: Cuyo objetivo es más ponderación que subsunción⁷, siendo esta una característica principal del neo constitucionalismo.

Con base en estos enfoques, las acciones afirmativas pueden tomar la figura de diversos instrumentos legales:

⁶ TORRES Parodi Cristina, *Acciones Afirmativas para lograr la equidad de salud para los grupos étnicos/raciales*. Documento presentado en el Taller de Políticas de Acción Afirmativa para Afro adolescentes de América Latina y el Caribe, Política y Gobernanza, Organización Panamericana de la salud, Washington, 2003, p 10.

⁷ Significado de subsunción. En derecho, es la relación lógica de una situación particular, específica y concreta con la previsión abstracta e hipotética de la ley. (Documento web) 2004. <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/subsunci%C3%B3n/subsunci%C3%B3n.htm>. Recuperado el 25 de enero de 2016

ENFOQUE	TIPO DE INSTRUMENTO
Compensatorio	Leyes, decretos, dictámenes
Correctivo	Cuotas
Redistributivo	Cuotas y subsidios
Ponderación	Principios y reglas

Si bien las acciones afirmativas se justifican a partir del reconocimiento de desigualdades sociales, su constitución y ejecución han requerido de un gran debate al concebirse como un tema polémico. Ello, según los argumentos que sostienen que las acciones afirmativas violan el principio de igualdad, que presentan un carácter paternalista y que no responden a criterios de mérito.

No obstante, sin negar y pasar por alto las críticas a este tipo de política, no hay que olvidar que su desarrollo se enmarca en la discusión “sobre la necesidad de garantizar derechos que trasciendan la igualdad formal propia de las constituciones liberales, como el derecho a voto, la libertad de expresión o el acceso a la educación.”⁸

En esencia la cuestión de la desigualdad estructural de una sociedad puede ser analizada desde diversas perspectivas y actores, dependiendo en función de quien esté realizando el análisis y tenga el poder de implementarlas.

Como podemos analizar en este punto, visto desde el contexto de la división de poderes, es papel tanto del poder ejecutivo en cualquiera de sus tres ámbitos competenciales, federal, estatal o municipal poder aplicar alguna acción afirmativa, y desde la perspectiva del poder judicial mediante la aplicación del Derecho generar las condiciones de dichas acciones afirmativas.

⁸ CLARO Magdalena, “Acciones afirmativas, un paso hacia las democracias inclusivas: el caso chileno”, en Informe N° 467, Consejo Editorial de asuntospublicos.org, p1. (Documento web) 2005. <http://www.asuntospublicos.cl/wp-content/uploads/2005/05/467.pdf>. 15 de octubre de 2015.

Le correspondería al poder legislativo generar los instrumentos legales que establezcan las bases mínimas de funcionamiento de estas acciones afirmativas, dotando de elementos a todas y cada una de las autoridades conformantes del sistema jurídico mexicano.

Lo interesante es que de este análisis se puede ir vislumbrando distintos enfoques sobre las acciones afirmativas, por ejemplo, si para la teoría del derecho, una acción afirmativa corresponderá a la eficacia de la norma de la igualdad jurídica en un sistema jurídico determinado, o si por otro lado, las acciones afirmativas pudieran llegar a consolidarse como un principio jurídico que dota de directrices a todas y cada una de las autoridades que conforman el mismo y que en su aplicación mediante la ponderación cabría la justificación de aplicarse en distintos sentidos.

Lo anterior, no es objeto de debate en este trabajo, pero si genera expectativas de análisis para futuros trabajos sobre el tema que aquí interesa.

Por consiguiente, se parte de un modelo contemporáneo que pretende dar la justificación de un nuevo paradigma en el Derecho, que pasa de ser llamado un estado de derecho social a un estado de bienestar o de un constitucionalismo de la solidaridad, y más en concreto lo representa el llamado neoconstitucionalismo.

Así pues Raymundo Gil Rendón citando la obra “Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales” de Prieto Sanchís nos dice que el Neoconstitucionalismo tiene los siguientes elementos:

“Primero, carácter normativo o fuerza vinculante. La Constitución no es un catecismo político o una guía moral, sino una norma como cualquier otra que incorpora la pretensión de que la realidad se ajusta a lo que ella prescribe. Segundo, supremacía o superioridad jerárquica en el sistema de fuentes. La Constitución no sólo es una norma sino que es la norma suprema, y ello significa que condiciona la validez de todos los demás componentes del orden jurídico y que representa frente

a ellos un criterio de interpretación prioritario. Tercero, eficacia o aplicación directa. No requiere de ningún otro acto jurídico-ley- para desplegar su fuerza vinculante; Cuarto, garantía judicial. Las posibilidades son amplias: control concreto y abstracto, a priori y a posteriori, encomendado a órganos especiales o a jueces ordinarios. Un rasgo típico del constitucionalismo contemporáneo es la competencia que corresponde a los jueces ordinarios para que resuelvan a la vista de todo ordenamiento jurídico incluida por tanto la Constitución. Quinto, presencia de un denso contenido normativo, formado por principios, derechos y directrices. Y en sexto y último lugar, la rigidez constitucional”⁹

Así pues, el neo constitucionalismo, señala que, dada la supremacía constitucional dentro del sistema normativo, éste a su vez implica el seguimiento de más principios que reglas, del uso de más ejercicios de ponderación que de la subsunción como medio para resolver las antinomias entre la norma (constitucional o estatal) y la realidad (discriminación política de la mujer). En este contexto, será la implementación de una política pública que más adelante se describirá, la respuesta que de congruencia a las exigencias constitucionales dados a manera de principios rectores de un sistema jurídico mexicano y la realidad de discriminación política sobre la mujer.

Es decir, desde el ámbito de la aplicación del derecho no judicial, se pretende justificar y crear una política pública que genere el vínculo entre los formal de la norma suprema constitucional y la cuestión fáctica de diferenciación estructural existente en determinados grupos sociales.

Anterior a ello, es necesario revisar los alcances conceptuales y normativos de lo que implica la equidad de género, a efecto de tener la descripción teórico-conceptual precisa para sustentar la política que se estará desarrollando.

⁹ PRIETO Sanchis Luis. *Neoconstitucionalismo y ponderación judicial*. En Neoconstitucionalismo(s). Edición Miguel Carbonell. 4ª edición. Editorial Trotta-UNAM. pp. 123 a 130. Ciudad Fernández SLP. 2009. 27 de enero de 2016

2.1 LA EQUIDAD DE GÉNERO

La Teoría de la Justicia de John Rawls argumenta en favor de una reconciliación de los principios de libertad e igualdad a través de la idea de la justicia como equidad, la cual consiste básicamente en el principio de igual libertad, el principio de igualdad de oportunidades y el principio de diferencia.

Así pues, los dos principios de la teoría de la justicia de Rawls son:¹⁰

1.- Principio de libertades o de distribución de igual número de esquemas de libertades para todos. Cada persona debe tener un derecho igual al esquema más extenso de libertades básicas que sea compatible con un esquema semejante de libertades para los demás.

2.- Principio de diferencia. Las desigualdades económicas y sociales habrán de ser conformadas de modo tal que a la vez que: a) se espere razonablemente que sean ventajosas para todos, b) se vinculen a empleos y cargos asequibles para todos.

Las desigualdades sociales y económicas deben satisfacer dos condiciones: primero, deben de ser el resultado de cargos y puestos abiertos para todos bajo condiciones de justa igualdad de oportunidades; y segundo, deben de resultar en el beneficio de los miembros *menos aventajados* de la sociedad.

Bajo esta perspectiva teórica, se tiene que un grupo de individuos menos aventajados socialmente se puede considerar a la mujer, es decir, dentro de las estructuras que se han generado en el ámbito de lo social, se ha observado que en determinados puestos públicos no existe la presencia de la mujer; esto puede significar una desventaja fáctica que la sociología pudiera dar respuesta, en este

¹⁰ CABALLERO José Francisco. "La Teoría de la Justicia de John Rawls". (Documento web) 2006. <http://www.redalyc.org/pdf/2110/211015573007.pdf>. Pág. 10. 21 de marzo de 2016.

trabajo se parte de dicho supuesto tan solo de la constatación fáctica de la no presencia de éste género en los diversos puestos de las organizaciones públicas.

Ante ello, la propuesta de Rawls nos menciona que todo sistema debe prever y atender esas diferenciaciones sociológicas, un instrumento para hacerlo es el Derecho, y la otra, propia del quehacer de la administración pública por medio de su actuar que son las políticas públicas. Vinculación y asequibilidad son características que propone el autor para este tipo de políticas públicas llamadas de inclusión de género mediante las acciones afirmativas.

Por otro lado, la idea de género y su aplicación como una nueva categoría de análisis social –la teoría de género- tiene sus orígenes en el movimiento feminista de mediados del siglo XX. Como corriente política y filosófica, el feminismo ha buscado promover y defender los derechos de la mujer frente a una estructura tradicionalmente machista que ha impedido históricamente el desarrollo de las mujeres en igualdad de condiciones que los hombres.

De esta manera, desde sus orígenes, la teoría de género ha tenido como valor fundamental la equidad entre mujeres y hombres, entendido éste como “el acceso de las personas a la igualdad de oportunidades y al desarrollo de [las capacidades básicas]; esto significa que se deben eliminar las barreras que obstaculizan las oportunidades económicas y políticas, así como el acceso a la educación y los servicios básicos, de tal manera que las personas (hombres y mujeres de todas las edades, condiciones y posiciones) puedan disfrutar de dichas oportunidades y beneficiarse de ellas. Implica la participación de todas y todos en los procesos de desarrollo”¹¹

Para el INMUJERES la equidad de género es un concepto que se refiere:

¹¹ ALFARO, María Cecilia. *Develando el género. Elementos conceptuales básicos para entender la equidad*, Costa Rica, editorial Master Litho S.A., 1999, pp. 31 y 32.

(...) al principio conforme al cual hombres y mujeres acceden con justicia e igualdad al uso, control y beneficios de los bienes y servicios de la sociedad, incluyendo aquéllos socialmente valorados, oportunidades y recompensas, con la finalidad de lograr la participación equitativa de las mujeres en la toma de decisiones en todos los ámbitos de la vida social, económica, política, cultural y familiar.¹²

Con base en todo lo anterior queda claro que el enfoque de género es de una visión democrática que pretende eliminar toda discriminación entre hombres y mujeres, así como garantizar la igualdad de oportunidades para todos. Asimismo, la aplicación de este enfoque intenta construir sociedades más justas y solidarias que promuevan la participación e integración de todos sus miembros, eliminando aquellas percepciones culturales que tradicionalmente han sometido a las mujeres a situaciones de vulnerabilidad y desventaja.

En el ámbito de la administración pública, el principio de equidad de género ha sido utilizado como concepto central para diseñar políticas públicas. Tal es el caso de las denominadas políticas de equidad, planteadas por el INMUJERES, definidas como “la acción afirmativa que pone remedio a injusticias previas o sesgos excluyentes”¹³. Sus características son las siguientes:

- Identifican las diferencias de origen que existen entre hombres y mujeres, tanto en materia de oportunidades como en cuanto a resultados, para ir hacia la búsqueda de formas, mecanismos y pautas institucionalizadas y compartidas por la población, que favorezcan un equilibrio más equitativo y armonioso entre los esfuerzos y los beneficios del desarrollo de unos y otras.
- Son estrategias para corregir los desequilibrios que, en cuanto a las relaciones y las oportunidades de desarrollo, se dan entre las personas en razón de

¹² MÉXICO: Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, 2001, Artículo 5.

¹³ INMUJERES, Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres (2000-2006), Instituto Nacional de las Mujeres, p.18. (Documento web) 2006. http://www.pgr.gob.mx/normatec/Documentos/PROEQUIDAD%20_1196_.pdf. 25 de agosto de 2015

su pertenencia a uno u otro sexo, en las familias, en los espacios educativos, en el mercado laboral y en las organizaciones del ámbito económico y político.

- Procuran una situación de mayor justicia, igual calidad de derechos y condiciones de oportunidad para todas y todos.¹⁴

Cabe destacar que el éxito y el buen desempeño de este tipo de políticas están estrechamente vinculados con la instauración de una ciudadanía integral, que garantice el acceso de todos los ciudadanos a los bienes materiales y a las unidades en las diferentes esferas del desarrollo humano.

Como señala Virginia Guzmán la “igualdad de género va mucho más allá de la igualdad de oportunidades y exige la participación de las mujeres en los procesos de transformación de las reglas básicas, jerarquías y prácticas de las instituciones públicas. [En este sentido, si] las mujeres no están en los espacios donde se debate y se construyen las bases de una nueva gobernabilidad, no es seguro que las instituciones públicas den cabida a sus diferentes necesidades y valores, las incluyan en procesos de capacitación de destrezas y habilidades, y se les reconozcan el mismo grado de agencia que a los demás actores en el terreno público”.¹⁵

En el mismo sentido de ideas la cámara de diputados de la LX legislatura, a través del Centro de Documentación, Información y Análisis tiene su propia definición de acción afirmativa y nos dice que “La discriminación positiva o acción afirmativa es el término que se da a una acción que, a diferencia de la discriminación

¹⁴ INMUJERES, Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres (2000-2006), Instituto Nacional de las Mujeres, p.18. (Documento web) 2006. <http://www.pgr.gob.mx/normatec/Documentos/PROEQUIDAD%201196.pdf>. 25 de agosto de 2015

¹⁵ GUZMÁN, Virginia, *Gobernabilidad democrática y género, una articulación posible*, Serie Mujer y Desarrollo, CEPAL, núm. 48, Santiago de Chile, 2003, p. 15.

negativa (o simplemente discriminación), pretende establecer políticas que dan a un determinado grupo social, étnico, minoritario o que históricamente haya sufrido discriminación a causa de injusticias sociales, un trato preferencial en el acceso o distribución de ciertos recursos o servicios así como acceso a determinados bienes. Con el objeto de mejorar la calidad de vida de grupos desfavorecidos, y compensarlos por los perjuicios o la discriminación de la que fueron víctimas en el pasado”.¹⁶

También “Las Acciones afirmativas, pueden entenderse como aquellas medidas correctivas tendientes a aumentar la participación de las mujeres en la actividad electoral –es decir, para eliminar la discriminación existente, remediar la pasada y prevenir la futura– cuyo propósito es asegurar que tanto las mujeres como los hombres tengan igualdad de oportunidades para competir por cualquier puesto de toma de decisiones o de ejercicio del poder”¹⁷

En suma, entre las principales acepciones de la idea de acción afirmativa se encuentran las siguientes:

I. Acciones dirigidas a garantizar la igualdad de oportunidades en la participación en los diferentes ámbitos sociales, tales como las decisiones políticas, el ejercicio de los derechos jurídicos, educación, información o consumo.

II. Medidas orientadas al reconocimiento de los derechos de grupos particulares discriminados.

III. Tipo específico de medida, conocida como preferencia afirmativa, que consiste en introducir en forma obligatoria un criterio de predilección o prioridad a

¹⁶ ARAMBULA, Reyes Alma. Gabriel Mario. SANTOS y Cándida BUSTOS. *Acciones Afirmativas*, D.F., México, Cámara de Diputados LX Legislatura, Centro de Documentación, Información y Análisis, 2008, p.4.

¹⁷ COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. *Guía para la asistencia técnica para la producción y el uso de indicadores de género*, 2006, p. 171.

favor de un grupo para el acceso a ciertos bienes servicios en un determinado ámbito social.¹⁸

Con base en todo o anterior se puede observar que el uso que se le ha dado a las acciones afirmativas lo es precisamente para poner en una situación de igualdad estructural a un individuo o grupo de personas que socialmente han sido marginados por el propio sistema de manera reiterada, pretendiendo contribuir a una estructura organizacional más equitativa.

2.2 CUOTAS DE GÉNERO Y PARIDAD

“Las cuotas de género, más conocidas como cuotas de participación por sexo o cuotas de participación de mujeres, son una forma de acción positiva cuyo objetivo es garantizar la efectiva integración de mujeres en cargos electivos de decisión de los partidos políticos y del Estado. Es una medida de carácter compulsivo, que obliga a incorporar mujeres en listas de candidaturas o en listas de resultados electorales, y transitorio, puesto que supone una vigencia sujeta a la superación de los obstáculos que impiden una adecuada representación de mujeres en los espacios de poder y representación política”¹⁹.

Para que dichas cuotas sean aplicadas es necesario que se encuentren reglamentadas de manera obligatoria y así no queden a la buena voluntad de los conformantes de los partidos políticos.

Por otro lado la paridad de género implica un 50% de hombres y 50% de mujeres lo cual va más allá de las cuotas. La paridad es una realidad puesto que ya está en las leyes, sin embargo para que se materialice es necesario un cambio

¹⁸ CLARO Magdalena, “Acciones afirmativas, un paso hacia las democracias inclusivas: el caso chileno”, en Informe N° 467, Consejo Editorial de asuntospublicos.org, p. 1. (Documento web) 2005. <http://www.asuntospublicos.cl/wp-content/uploads/2005/05/467.pdf>. 15 de octubre de 2015

¹⁹INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. “Cuota de género”. (Documento web) http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectorales/docs/red_diccionario/cuota%20de%20genero.htm. 14 de noviembre de 2015

cultural importante, lo cual puede tardar años, pues existen ideas que impiden que tal cambio se lleve a cabo, entre ellas, falta de sensibilización de las autoridades y falta de capacitación a mujeres que deseen dedicarse al servicio público a través de la política.

Se requiere un cambio estructural, no solo en normas y vigilancia del cumplimiento sino un cambio mental. El tema de género debe ser un tema prioritario de una inexistente política pública en tema de educación cívica²⁰.

En el año de 1992 un grupo de mujeres ministras y ex ministras europeas se reunieron en Grecia con motivo de la primera Cumbre Europea sobre las Mujeres y la Toma de Decisiones y suscribieron un documento conocido como la Declaración de Atenas. En dicho documento se consignó que: “La igualdad formal y real entre mujeres y hombres es un derecho fundamental del ser humano. La igualdad exige la paridad en la representación y administración de las naciones, (...) en la toma de decisiones públicas y políticas” También se acuñó un nuevo concepto que intentaba ir más allá del reconocimiento formal de derechos, plasmado en los textos constitucionales para revertir la histórica situación de exclusión de las mujeres en los espacios de poder político de los países europeos: la democracia paritaria²¹.

La paridad pretende repartir equitativamente el poder entre hombres y mujeres. Pero, la paridad no es la panacea. Los cambios sociales que demanda tienen que ver con transformaciones que reviertan el orden de las cosas en el ámbito privado, en la educación, en las tareas domésticas y en los trabajos de cuidado. La paridad es un paso de varios en la consecución de la igualdad, y su mantenimiento

²⁰ Con información de Notimex. “La paridad de género requiere un cambio cultural: Lorenzo Córdova”, EXPANSIÓN en alianza con CNN, D.F., México, (mayo 14 de 2015, jueves). (Documento web) 2015.

<http://expansion.mx/adnpolitico/2015/05/14/la-paridad-de-genero-requiere-un-cambio-cultural-lorenzo-cordova>. 14 de noviembre de 2015.

²¹ SOCIEDAD MEXICANA DE ESTUDIOS ELECTORALES A.C. “La paridad de género: eje de la Reforma Político-Electoral en México”. (Documento web) 2014. <http://www.somee.org.mx/rmestudioselectorales/index.php/RMEstudiosElectores/article/view/135/pdf5>. 14 de noviembre de 2015

y durabilidad requiere modificaciones estructurales en las formas de hacer política, en los tiempos y espacios de construcción y conclusión de los acuerdos entre grupos parlamentarios, y políticas públicas que impulsen el reparto equitativo de las responsabilidades familiares. Requiere verdaderamente democratizar el espacio público y, también, el espacio de lo privado²² .

Luego entonces, algunos Presidentes Municipales del Estado han optado por incluir a un mayor número de mujeres en sus gabinetes en los puestos denominados de primer nivel, sin embargo, no existe ley alguna que obligue a que esto ocurra. De ahí la necesidad de que en primer término se reglamente, de que exista en el sistema jurídico disposiciones que establezcan el deber ser para las autoridades integrantes de una administración pública.

Teniendo las disposiciones jurídicas o el cuerpo legal, se justifica la validez de la paridad de género como política pública, al respecto Agustín Squella en su libro *Introducción al Derecho*²³ cita a Hans Kelsen y éste dice que la validez es la existencia específica de las normas jurídicas, ósea en la manera que ha sido creada por una autoridad conforme a un procedimiento, respetando los contenidos establecidos por las normas superiores. El fundamento según este autor depende de que cada norma haya sido producida de acuerdo a lo establecido por una norma superior del mismo ordenamiento jurídico, por lo tanto, se encuentra en otra norma jurídica de rango superior y por tal tenemos a la Constitución.

En este orden de ideas, Luis Prieto Sanchís²⁴ en su obra *Introducción al Derecho*, nos dice que para que una norma sea válida, ésta debe de existir en el sistema jurídico y que debe de reunir todas las condiciones establecidas en el

²² SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. "Porque la paridad" p.2. (Documento web) 2015. http://equidad.scjn.gob.mx/wp-content/uploads/2015/02/feb_2015_6.pdf. 21 de febrero de 2016.

²³ SQUELLA, Agustín. *Introducción al Derecho*, Jurídica de Chile, Chile, 2000, p.82,

²⁴ PRIETO Sanchís, Luis, *Introducción al Derecho*, Cuenca: Servicio de publicaciones de la Universidad de Castilla, p.15, La Mancha, 1996, p. 17.

sistema jurídico, es decir; que haya sido creada por el órgano competente para producir ese tipo de normas, que se haya observado el procedimiento que para ello se haya establecido, que la norma no haya sido derogada y que no resulte contradictoria a otra superior.

“Como se ha indicado las normas jurídicas tienen la función de regular la conducta del hombre en la sociedad; pero para lograrlos deben ser validas; es decir, su contenido será impuesto no como resultado de un capricho o la ocurrencia, si no en virtud de que la organización social así lo ha acordado”²⁵.

En este sentido, coinciden Kelsen y Sanchís que para que una norma sea válida en primer lugar debe de ser creada observando el procedimiento que dicte una ley superior, como resultado de una necesidad social vigente. Luego entonces en este caso, la paridad de género en los puestos de primer nivel para que tenga validez tiene que regularse en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, quien debe observar su debido cumplimiento en la conformación de la estructura organizacional de cada Ayuntamiento, así como también será aquí en donde estén escritas las consecuencias coactivas cuando ésta sea contravenida.

En este mismo tenor, La ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro en el Artículo 5 dice que: “Son trabajadores de confianza todos aquellos que desarrollen funciones de dirección, inspección vigilancia o fiscalización...” luego entonces, los trabajadores denominados de primer nivel desempeñan funciones de dirección por lo tanto son servidores públicos de confianza.

De ahí que, el Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal de cada ayuntamiento expresamente deberá apuntar cuáles serán las coordinaciones o direcciones que se denominen de primer nivel, tal y como lo regula

²⁵ DE SILVA Gutiérrez Gustavo, “La norma válida. Análisis sobre la validez de las normas jurídicas”, p. 122. (Documento web) 2009. www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/252/art/art9.pdf. 27 de enero de 2016.

el Reglamento Interno de la Administración Pública de Landa de Matamoros en el Artículo 5 que a la letra dice: “Son Funcionarios Públicos Municipales de Primer Nivel, los titulares de los departamentos, direcciones, unidades, secretarías, dependencias, órganos e instituciones siguientes:

a) Secretaría del Ayuntamiento b) Dirección de Seguridad Pública y Tránsito Municipal c) Dirección de tesorería Municipal, d) Dirección de Oficialía Mayor. e) Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas. f) Dirección de Servicios Públicos Municipales g) Dirección de Desarrollo Rural Sustentable h) Dirección de Desarrollo Social y Humano”²⁶

Así pues, en el ejemplo antes descrito son 8 los funcionarios de primer nivel, por lo cual 4 de los funcionarios públicos deberán ser Mujeres y 4 Hombres. Lo mismo debe de aplicar para el resto de las administraciones según sea el número de funcionarios de primer nivel que regule su Reglamento Interior.

Por lo anterior, en el presente trabajo se propone la aplicación y el análisis de una política pública en materia de equidad de género en la que haya paridad en los puestos denominados de primer nivel en la estructura orgánica de los ayuntamientos del Estado de Querétaro, ya que son puestos claves en los que se toman decisiones. Dicha política pública será presentada a la legislatura en turno como propuesta de ley.

²⁶ MUNICIPIO DE LANDA DE MATAMOROS, QUERÉTARO. GOBIERNO MUNICIPAL 2015-2018. “Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal”. (Documento web) 2016.
<http://www.landadematomorosgro.gob.mx/index.php/8-transparencia/1-art-iv-leyes-reglamentos>.
26 de enero de 2016.

CAPITULO TERCERO

¿CUÁL ES LA FINALIDAD DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS?

Una acción afirmativa es una medida que tiene por finalidad proteger los derechos de los grupos minoritarios o vulnerables, grupos a los cuales no pertenecen las mujeres, en virtud de que el género femenino representa más del 50% de la población, es decir más de la mitad de la sociedad.

El valor que sustenta las políticas de equidad es la justicia. Para el INMUJERES, ello implica, por lo tanto:

- Reconocer que la diversidad se traduce en criterios distributivos inequitativos de los bienes sociales que se ofrecen a los individuos, tales como: la educación, la seguridad, el bienestar, las capacidades de generar ingresos y gozar de tiempo libre, tener una buena calidad de vida, acceder a oportunidades profesionales; las posibilidades de tomar decisiones propias y participar de las decisiones fundamentales de una familia, una comunidad política, etc.
- Evitar la acumulación, en cada esfera de bienes, de los sesgos discriminatorios que generan exclusión, derivados de las restricciones primarias que pesan sobre algunas personas en razón de sus diferencias raciales, étnicas, sexuales, de edad o derivadas de su condición física.
- Aceptar que la igualdad de las personas en cada una de las esferas de los bienes sociales, debe estar por encima de sus diferencias.

- Prescribir una intervención pública que fortalezca los derechos y las oportunidades de aquellas personas que sufren desventajas diversas, para que puedan remover los obstáculos que impiden su desarrollo.²⁷

La protección de los derechos humanos, es un tema que inició en el ámbito mundial después de la Segunda Guerra y sigue en una lucha constante por concretar su incorporación al derecho.

Así pues, con el tiempo se han ido creando algunas políticas públicas que intentan igualar en oportunidades a los grupos más vulnerables en el aspecto de trabajo, educación, en la familia y en el ámbito político. Un ejemplo de este tipo de mecanismos es la acción afirmativa y que tiene que ver con las medidas de carácter temporal que pretenden corregir las desigualdades de esos grupos sociales.

El objetivo último es entonces, reducir las disparidades e incrementar las oportunidades de acceso a diversos ámbitos como: la educación, el empleo, la vivienda, los fondos públicos y la representación y participación políticas. En esta lógica, es importante señalar que las acciones afirmativas sólo son justificadas mientras existan condiciones de desigualdad y discriminación.

Así, las acciones afirmativas se definen como “una política pública que se expresa mediante una norma legal, una decisión judicial o una decisión oficial que procura mejorar las oportunidades para grupos segregados en la sociedad por su condición de desventaja frente a los grupos dominantes.”²⁸

²⁷ INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES, “Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres (2000-2006)”. (Documento web) 2006.
http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100517.pdf
25 de mayo de 2006.

²⁸ TORRES Parodi Cristina, *Acciones Afirmativas para lograr la equidad de salud para los grupos étnicos/raciales*. Documento presentado en el Taller de Políticas de Acción Afirmativa para Afro adolescentes de América Latina y el Caribe, Política y Gobernanza, Organización Panamericana de la salud, Washington, 2003, p 10.

Así, una vez analizada la sentencia que emitió la Sala Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) con fecha del 5 de Abril de 2015 dentro del expediente SM-JDDC-287/2015 Y ACUMULADOS, de la cual se habló con anterioridad, en virtud de observar la paridad en el registro a candidatos a las presidencias municipales, cabe mencionar que falta hacer lo propio en materia de paridad en las elecciones a candidatos a las gubernaturas de los estados.

En el ámbito municipal la paridad se encuentra reglamentada únicamente para los alcaldes (Ley Electoral del Estado de Querétaro 2014, Título Tercero, Capítulo Segundo, Artículo 32, Fracción VI), sin embargo no existe legislación alguna que regule lo propio para los gobernadores de los Estados, lo cual resulta contradictorio según el Principio lógico de Identidad²⁹. Lo anterior indica que ambas figuras son iguales, así que si aplica para Municipio lo mismo debería de aplicar para las Gubernaturas, no hay en estas una diferencia que las haga desiguales, salvo que una aplica en el ámbito Municipal y la otra en la Estatal pero en este sentido esto no las hace diferentes.

3.1 PRINCIPIOS QUE PUGNAN POR UNA IGUALDAD ESTRUCTURAL

3.1.1 PRINCIPIO DE IGUALDAD

El principio de igualdad tal y como ha sido entendido por el Derecho Constitucional, hace que todos los hombres deban ser tratados igualmente por el Estado en cuanto a lo que es esencialmente igual en todos ellos, esto es, en los llamados derechos fundamentales que están contemplados en nuestra Constitución, que son el corolario de la dignidad humana.

²⁹ Principio lógico de Identidad establece que todo objeto es idéntico a sí mismo y se simboliza de esta manera $A=A$. Consultado en sitio web. <http://www.conocimientosfundamentales.unam.mx/vol1/filosofia/m01/t01/01t01s02a.html> 25 de enero de 2016.

El principio de igualdad está estrechamente relacionado con el ejercicio de la tolerancia: el reconocimiento del otro o de la otra como igual, es decir, que siendo distinto o distinta a mí, tiene los mismos derechos y responsabilidades³⁰

Así pues, el principio de igualdad en la Constitución mexicana se contempla en diversos preceptos constitucionales, como por ejemplo en el Art. 1° se encuentra la prohibición a discriminar, en el 4° la igualdad entre el hombre y la mujer, en el artículo 12 habla sobre la igualdad de nacimiento, el 13 abolición de fueros y privilegios, por mencionar algunos.

El derecho humano a la igualdad requiere que cada Estado implemente acciones para eliminar la discriminación contra las mujeres, hacerlas visibles en la sociedad y en su reflejo cultural a través del lenguaje, lo que se reconoce jurídicamente como la igualdad sustantiva o real y que no sea solo formal.

3.1.2 PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACIÓN

El derecho a la no discriminación se encuentra consagrado en el artículo 1 primero del Código Supremo, que al tenor dispone “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”.

De lo anterior se puede observar este párrafo de manera general nos habla de la prohibición a la discriminación, y de ahí es en donde nace la igualdad misma que consiste en que las distinciones o diferencias de trato no pueden estar motivadas por el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la

³⁰ PACHECO, Gilda. Isabel TORRES y Liliana TOJO. “Los derechos humanos de las mujeres: Fortaleciendo su promoción y protección internacional. De la formación a la acción”. San José Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Centro Por la Justicia y el Derecho Internacional, 2004. P. 86.

condición social, las condiciones de salud, la religión, etcétera. Aquí el principio de igualdad implica la exclusión de todo trato desigual que no sea justificado por la constitución.

En esta tesitura, conviene asentar lo dispuesto por el artículo 4° de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, que señala: “Se entiende por discriminación: toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas. También se entenderá como discriminación la xenofobia y el antisemitismo en cualquiera de sus manifestaciones”

En el ámbito internacional la prohibición de la discriminación se encuentra prevista en la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículos 2.1, 7 y 23), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (2.1, 3, 4.1, 20.2, 23.4, 24.1 y 26) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1.1, 13.5, 17.2, 24 y 27.1). Del mismo modo, al lado de estos instrumentos generales existen otros tratados específicos que prohíben la discriminación, tales como: la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

Así, los referidos instrumentos internacionales establecen la obligación de los Estados -nuestro país es uno de ellos- de prevenir los actos de discriminación, garantizar su proscripción en los ordenamientos internos, así como investigar los hechos y sancionar a los responsables de los mismos.

De esta guisa, la autoridad municipal debe entender que la discriminación constituye una problemática extendida que se encuentra presente en los diversos ámbitos de nuestra sociedad, esto es, se trata de prácticas que deshumanizan a las personas por atacar la dignidad misma del ser humano y que son un obstáculo para la integración y cohesión social; por ello, a lo largo del devenir de la historia de la humanidad la discriminación ha contribuido con el proceso de exclusión social y a la negación de las personas que son consideradas diferentes.

Bajo esta óptica, la discriminación es uno de los problemas más graves que afecta a la sociedad, pues perpetúa un contexto de desintegración de parte de ciertos sectores e instituciones contra aquellos que son considerados como diferentes y hasta inferiores, es decir, la existencia de prácticas discriminatorias en nuestra colectividad es amplia y frecuente, sus manifestaciones se encuentran presentes en la mayoría de las interacciones sociales.

Aparejados a los principios de justicia y de no discriminación surge la equidad de género principio que, conscientes de la desigualdad material mas no formal, existente entre mujeres y hombres, permite el acceso con justicia e igualdad de condiciones al uso, control, aprovechamiento y beneficio de los bienes, servicios, oportunidades y recompensas de la sociedad; lo anterior con el fin de lograr la participación de las mujeres en la toma de decisiones en todos los ámbitos de la vida social, económica, política, cultural y familiar.

En el mismo sentido la paridad de género y las acciones afirmativas se encuentran de manera implícita en los principios constitucionales de dignidad humana, prohibición de la discriminación y el de igualdad jurídica.

La paridad pretende repartir equitativamente el poder entre hombres y mujeres (50 y 50). Los cambios sociales que demanda tienen que ver con transformaciones que reviertan el orden de las cosas en el ámbito privado, en la educación, en las tareas domésticas y en los trabajos de cuidado.

La experiencia nos demuestra que los cambios estructurales no surgen por generación espontánea y que es necesaria una acción premeditada que los posibilite. Hablar de igualdad de género es hablar necesariamente de cambio estructural, factor determinante para el desarrollo humano sostenible (económico, social y medioambiental) en equidad; de ahí que, frente a esta situación el Estado debe desplegar una política pública consistente y eficaz que permita revertir esta problemática.

Así pues, son estos los principios (principio de igualdad y principio de no discriminación) que buscan una igualdad estructural y no solo formal, por ello en el presente trabajo se propone una política pública que aunque no es la panacea, es un paso de varios en la consecución de la paridad de género su mantenimiento y durabilidad requiere modificaciones estructurales, en este sentido la modificación vendrá en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, en ella debe de establecer la paridad en los puestos denominados de primer nivel en los Ayuntamientos de los 18 Municipios del Estado.

CAPITULO CUARTO

¿CÓMO SE HAN APLICADO LAS ACCIONES AFIRMATIVAS?

Las cuotas de participación política de las mujeres son uno de los mecanismos de acción afirmativa más recientes que se han articulado jurídica y políticamente para tratar de “romper” la hegemonía masculina en la política y en los procesos de toma de decisión. Estas cuotas se adoptaron tomando en cuenta que el derecho al sufragio no ha generado los resultados esperados en la participación y representación de los intereses femeninos en la esfera pública.

Precisamente las cuotas de participación son resultado de los mecanismos utilizados para dar peso a los derechos de la mujer en el ámbito de la política; hablaremos de la ponderación y del test de razonabilidad o de proporcionalidad, puesto que es la base para la toma de decisiones en el ámbito político y es la herramienta metodológica que nos permite justificar la propuesta de este trabajo.

4.1 LA PONDERACIÓN Y EL TEST DE LA PROPORCIONALIDAD

La Ponderación “Deviene del latín pondos que significa peso, dicho significado es de suma importancia, porque cuando un juez pondera, su función consiste en pesar o sopesar los principios que concurren al caso concreto, y poder así resolver la controversia suscitada”.³¹

La ponderación es, efectivamente, uno de los criterios empleados para delimitar conceptualmente la categoría de los principios frente a la de las reglas, entendidas ambas como clases o tipos diferentes de normas jurídicas. “La ponderación es la manera de aplicar los principios y de resolver las colisiones que

³¹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. “Ponderación entre derechos fundamentales” p.2. (Documento web) 2006.
https://www.scjn.gob.mx/transparencia/lists/becarios/attachments/90/becarios_090.pdf
21 de febrero de 2016.

puedan presentarse entre ellos, así como, los principios o razones que jueguen en sentidos contrarios”³²

La ponderación, es asignar un valor relativo a la importancia que tiene cada criterio en la decisión que se tome, ya que todos son importantes pero no de igual forma.

Con respecto al test de la proporcionalidad es la técnica jurídica que se utiliza para determinar si una intervención que realizó el legislador en un derecho fundamental se ajusta o no con la Constitución. Dice Miguel Carbonell que para que esta intervención sea constitucionalmente legítima debemos hacernos tres preguntas:

- 1.- ¿El objetivo es compatible o no?
2. ¿El objetivo es racional? Es decir, se puede alcanzar con la medida que está proponiendo el legislador.
- 3.-Proporcionalidad en sentido estricto ¿De entre todas las medidas igualmente idóneas es la que menos sacrifica el derecho en cuestión?

Ahora bien, al respecto el Dr. Juan Antonio Cruz Parcero nos dice que la ponderación es una argumentación para determinar cuál de los principios o cual de los derechos tiene más peso que los otros. Al ponernos en contexto nos dice que Ronald Dworkin, autor norteamericano, en los años 70 escribe una crítica en contra del positivismo jurídico, en concreto a la teoría de Herbert Hart, una de sus críticas se basaban en sostener que las teorías positivistas no tomaban en cuenta al elaborar su descripción del material jurídico el rol de los principios jurídicos, lo que él sostenía es que las normas pueden tener dos formas: ser reglas o ser principios, el positivismo se había centrado en dar cuenta en un sistema jurídico como un

³² SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. “Ponderación entre derechos fundamentales” p.3. (Documento web) 2006.
https://www.scjn.gob.mx/transparencia/lists/becarios/attachments/90/becarios_090.pdf
21 de febrero de 2016.

sistema de reglas, por tanto el razonamiento por principios sostenía Dworkin tienen una dimensión de peso o de importancia, que cuando hace que estos principios entren en conflicto no podamos descartar uno de ellos con los métodos usuales que teníamos para resolver los conflictos con reglas, por tanto él sugería el método de la ponderación.

Uno de los autores que más ha contribuido es Robert Alexy jurista alemán propone un método que consiste en establecer un principio de proporcionalidad, mismo que tiene tres sub principios:

1.- Idoneidad. Hay que atender si un principio que está en juego es idóneo para proteger los derechos que pretende proteger.

2.- Necesidad. Hay que evaluar que tan necesario es, como se relaciona que pudiera ser alternativas menos gravosas.

3.- Proporcionalidad en sentido estricto. Si la medida resulta idónea y necesaria hay que determinar el peso de la afectación, que tanto afecto otros derechos que están en pugna. Que tan importante es lo que protejo y que tan importante es lo que esto afecta. Lo cual se va a medir con criterios en la afectación de un principio es leve, moderado o grave y a su vez cuando la protección de un derecho reviste poca importancia, mucha importancia o bastante importancia.

Por su parte, Ronald Dworkin describe la ponderación no como un método específico, concreto, solo como un método interpretativo. Robert Alexy centra la ponderación atendiendo a tres razones en torno a la idoneidad, a la necesidad y a qué razón es la menos gravosa evaluando la información que tenemos para evaluar lo que estamos protegiendo³³.

³³ CRUZ Parceró, Juan Antonio. "La ponderación entre derechos fundamentales". (Video web) 2013. www.youtube.com/watch?v=afN-LWybhgE
22 de febrero de 2016.

Este contexto de indeterminación sobre el concepto que estudiamos permite ver la importancia de la jurisprudencia 130/2007 del Pleno de la SCJN, cuyo texto transcribimos.³⁴

De los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se advierte que el cumplimiento de los principios de razonabilidad y proporcionalidad implica que al fijar el alcance de una garantía individual por parte del legislador debe: a) perseguir una finalidad constitucionalmente legítima; b) ser adecuada, idónea, apta y susceptible de alcanzar el fin perseguido; c) ser necesaria, es decir, suficiente para lograr dicha finalidad, de tal forma que no implique una carga desmedida, excesiva o injustificada para el gobernado y, d) estar justificada en razones constitucionales. Lo anterior conforme al principio de legalidad, de acuerdo con el cual el legislador no puede actuar en exceso de poder ni arbitrariamente en perjuicio de los gobernados.

Así pues analizando lo anterior, se pondera la libertad que tienen los presidente municipales de conformar su gabinete como les plazca contra los principios de justicia y de igualdad que tienen las mujeres de ser tomadas en puestos de primer nivel en el ayuntamiento respetando la equidad de género y por lo tanto la paridad.

Así pues lo que se demanda en el presente estudio es que en la ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro deben de incluirse en los puestos de primer nivel la participación paritaria de las mujeres.

Los derechos que se intervienen son el derecho a la justicia, igualdad a la libertad y a la democracia.

³⁴ SEMINARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA, "Garantías individuales. El desarrollo de sus límites y la regulación de sus posibles conflictos por parte del legislador debe respetar los principios de razonabilidad y proporcionalidad jurídica", Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 8.

En el mismo orden de ideas, el fin que se persigue es que más mujeres puedan acceder a los cargos públicos y de toma de decisiones particularmente en los puestos de primer nivel.

La necesidad deviene de que no existe en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro un artículo que obligue a los presidentes municipales a respetar la paridad en la conformación de la estructura orgánica en los puestos de primer nivel.

Aunado a ello, la discriminación material en el acceso a ese tipo de puestos, lo que se busca es la paridad administrativa.

En esta tesitura, se tiene por un lado una facultad jurídica que tiene una figura jurídica como lo es un presidente municipal, y por el otro, el ejercicio de derechos humanos en la mujeres aunado a la diferencia estructural que deviene en discriminación, por ende, al poner estos dos conceptos jurídicos en un ejercicio de ponderación se tiene que los medios para alcanzar el fin de la igualdad femenina estructural administrativa es idónea para alcanzar el ejercicio pleno de los derechos humanos, mientras que el ejercicio de una facultad jurídica en nada tiene a cumplir con el ejercicio de esos derechos humanos.

En conclusión, el uso de la facultad jurídica por parte de presidentes municipales para nombrar puestos de primer nivel atendiendo a una equidad de género atiende proporcionalmente a un ejercicio pleno de los derechos humanos en el estado de Querétaro.

La delimitación de la paridad de género como derecho humano, se encuentra sustentada en la normatividad internacional en materia de derechos políticos, que establece las directrices para incorporar este tipo de medidas, se concreta en dos instrumentos: La Convención sobre los Derechos Políticos de la

Mujer, aprobada en 1954, y la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación (CEDAW, por sus siglas en inglés), aprobada en 1979. El primer instrumento proclama el derecho de las mujeres a ejercer cargos públicos en igualdad de condiciones y sin discriminación alguna. En tanto, la CEDAW prevé el mecanismo de las acciones afirmativas y las concreta en el mandato de eliminar toda forma de discriminación en la vida política y pública de una sociedad. De igual forma, establece la obligación del Estado de garantizar el derecho de las mujeres a elegir y ser electas en condiciones de igualdad con los hombres, así como la participación en la formulación y ejecución de políticas públicas y el acceso a cargos de esta índole.

Al respecto, la Ley Electoral del Estado de Querétaro con el objetivo de evitar la exclusión de la mujer en el ámbito político enuncia que las fórmulas para las candidaturas de diputados e integrantes de ayuntamientos, deberán garantizar la paridad de género tanto en propietarios como en suplentes (Ley Electoral del Estado de Querétaro 2014, Título Tercero, Capítulo Segundo, Artículo 32, Fracción VI). Con respecto a las coaliciones dichas Ley también se pronuncia en el mismo sentido “...Las coaliciones tendrán las mismas obligaciones que los partidos políticos para garantizar la equidad y procurar la paridad de género en el registro de candidaturas...”³⁵

En cuanto a la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso y en las fórmulas de los ayuntamientos, la citada Ley ordena que los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros y que las listas de representación proporcional de diputados y las listas de candidatos a regidurías por el mismo principio se integrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista.

³⁵ QUERÉTARO: Ley Electoral del Estado de Querétaro, 2014, Artículo 174.

En lo que respecta al registro de las fórmulas de Ayuntamientos, el porcentaje de candidaturas para cada uno de los géneros será del cincuenta por ciento cuando de la suma total de síndicos, regidores y presidente municipal resulte un número par y cuando resultare un número impar, será de hasta el sesenta por ciento para un mismo género. En todos los casos propietarios y suplentes deberán ser de un mismo género. (Título Segundo, Capítulo Primero, Artículo 192, Párrafos Segundo y Tercero).

Pues bien, la ley no establece mecanismos de aplicación a los sujetos obligados en el campo de la conformación de la estructura orgánica en los puestos de primer nivel de los municipios, solo se establece de manera generalizada, es decir, solamente se establece formalmente el libre ejercicio de una facultad jurídica.

Así entonces, la mujer poco a poco ha obtenido espacios en los Ayuntamientos a pesar de los obstáculos culturales y estructurales a los que se ha enfrentado, gracias a ello es que actualmente gobiernan ocho mujeres en los municipios del Estado de Querétaro, lo cual forma parte importante de la historia política de la entidad.

Así entonces, en la medida en que la posición de la mujer en la política adquiera mayor auge, ésta adquirirá el empoderamiento necesario para su representación formal y material en los puestos de poder en la administración pública.

4.2 EL SISTEMA DE CUOTAS ELECTORALES

Las cuotas electorales son un tipo de acción afirmativa que se define como “la reserva que hace normalmente la ley electoral y excepcionalmente la Constitución para que ningún género pueda tener más de un determinado porcentaje de representantes en los órganos legislativos”.³⁶ Considerando que el

³⁶CARBONELL, Miguel. “La reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en materia de cuotas electorales de género”. (*Documento web*) 2011.

género femenino es el que históricamente ha quedado marginado de la esfera pública, las cuotas electorales de género surgen como respuesta a la falta de representación política de las mujeres, con el objeto de incrementar su participación.

En este sentido, las cuotas de género se presentan como medidas temporales para compensar la desigualdad, a la que se han enfrentado las mujeres en los procesos de toma de decisiones. Dichas cuotas pueden ser de dos tipos: aquellas creadas por la legislación nacional y aquellas establecidas al interior de los partidos políticos. Las primeras tienen como objetivo influir en el resultado de las elecciones, garantizando que las mujeres ocupen cierto número o porcentaje de escaños. Las segundas buscan influir en las candidaturas, es decir, que ninguno de los dos sexos exceda cierto nivel en las listas electorales.³⁷

A nivel internacional el debate sobre las cuotas de género fue impulsado y promovido a partir de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995. En el Programa de Acción de Beijing, en el marco del objetivo estratégico de adoptar medidas para garantizar a la mujer igualdad de acceso y la plena participación en las estructuras de poder y en la adopción de decisiones, los gobiernos se comprometieron a “adoptar medidas, incluso, cuando proceda, en los sistemas electorales, que alientan a los partidos políticos a integrar a las mujeres en los cargos públicos electivos y no electivos en la misma proporción y en las mismas categorías que los hombres [y] examinar el efecto diferencial de los sistemas electorales en la representación política de las mujeres en los órganos electivos y examinar, cuando proceda, la posibilidad de ajustar o reformar esos sistemas”³⁸

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/8/cl/cl8.htm>

05 de enero de 2015.

³⁷ PARLAMENTO EUROPEO, “Cuotas y acción positiva para aumentar la participación femenina en la vida política”. (Documento web) 1997.

http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/femm/w10/4_es.htm

05 de enero de 2015

³⁸ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, “Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer”, Beijing, ONU, 1995.p. 87.

De esta manera, los compromisos asumidos en Beijing legitimaron la idea de las cuotas electorales como medida para lograr el pleno goce de los derechos de la mujer. Los movimientos feministas encontraron en este acuerdo internacional un sustento jurídico y la motivación para continuar con la lucha a favor de la igualdad entre hombres y mujeres. En palabras de Mark P. Jones:

“El movimiento de cuotas de los años noventa refleja el crecimiento y la fuerza de los movimientos de mujeres, el liderazgo de las mujeres políticas y la influencia de las normas y de los acuerdos internacionales referentes a la igualdad de géneros. A través de su defensa de las cuotas, las mujeres activistas están forjando nuevas nociones de igualdad, de legitimidad democrática y de ciudadanía femenina”.³⁹

Actualmente México ocupa el séptimo lugar con mayor número de mujeres en el parlamento, de una lista de 193 países. Según las elecciones del 6 de Julio de 2015. Dicha lista está actualizada al 01 de abril del año 2016.⁴⁰

Como puede observarse aún está lejos de lograr la paridad en la cámara de diputados, por lo que obliga a seguir en la búsqueda de espacios para las mujeres en esta cámara.

“La exposición se inició con una definición de acción afirmativa expresada por la Organización Mundial de la Salud (OMS):

³⁹ JONES, Mark P., “El sistema de cuotas y la elección de las mujeres en América Latina: el papel fundamental del sistema electoral”, en CELEM, Impacto de los sistemas electorales en la representación política de las 30 Las Acciones Afirmativas en la Legislación Mexicana: El Caso del Sistema de Cuotas Electorales mujeres, Coordinadora Española para el Lobby Europeo de Mujeres, en http://www.celem.org/prog_europeos/demo_paritaria2000/pdfs/capitulado01.pdf, 10 de marzo de 2006, p. 46.

⁴⁰ UNIÓN INTERPARLAMENTARIA. “Las mujeres en los parlamentos”. (Documento web) 2016. <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm> 05 de enero de 2015.

...una política pública que se expresa mediante una norma legal, una decisión judicial o una decisión oficial que procura mejorar las oportunidades para grupos segregados en la sociedad por su condición de desventaja frente a los grupos dominantes.

La cual se refiere a cualquier grupo social minoritario susceptible de sufrir discriminación. Además, "no debe considerarse como un fin, sino como mecanismo transitorio para reducir las disparidades incrementando de este modo la oportunidad de selección de las minorías, en particular en el acceso a educación, empleo, vivienda, fondos públicos y representación política."⁴¹

Así pues, no existen mecanismos específicos de aplicación de las cuotas electorales una vez que se eligen a los presidentes municipales en el Estado de Querétaro, y que posterior a esto tengan que designar a los directores de cada una de las áreas con las que deberán de contar para el apoyo de su despacho en los puestos de primer nivel. Por lo que resulta importante implementar una política pública a fin de que dichos mecanismos se apliquen a fin de dar cumplimiento a la paridad de género en el ámbito municipal.

4.3 PARTICIPACIÓN POLÍTICA DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

Martha Tagle define la perspectiva de género como un nuevo punto de vista que responde a los cambios sociales y culturales de nuestro tiempo. Sin embargo considera que aunque la sociedad está cambiando las leyes e instituciones no están respondiendo a esa sociedad.

La aplicación de la perspectiva de género para el análisis de la sociedad y la promoción y respeto del principio de equidad están estrechamente vinculados con el concepto de democracia ciudadana propuesto por el PNUD (Programa de las

⁴¹ INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. "Cuotas de género en materia electoral". (Documento web) 2011. http://genero.ife.org.mx/primer-reunion-consejeras_2011/m1.html

13 de noviembre de 2015

Naciones Unidas para el Desarrollo). Este tipo de democracia, que pretende ir más allá de lo electoral, tiene como fundamento principal el desarrollo de la ciudadanía integral, conformada por tres dimensiones a su vez: la ciudadanía política, la ciudadanía civil y la ciudadanía social. Sobre estas tres dimensiones, el teórico T.H. Marshall, recuperado por el PNUD, sostiene lo siguiente:

La ciudadanía política incluye el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de sus miembros.

La ciudadanía civil se compone de los derechos para la libertad individual: libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos y derechos a la justicia.

Finalmente, la ciudadanía social abarca todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo de bienestar económico al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme los estándares predominantes en la sociedad.⁴²

Si bien la aplicación de la perspectiva de género al diseño de una nueva forma de hacer política ha generado mecanismos para promover la mayor participación de las mujeres en la esfera pública, todavía existen múltiples obstáculos para el establecimiento de una sociedad verdaderamente equitativa. En el caso de México se identifican los siguientes obstáculos:

- La existencia de una cultura discriminatoria en el aparato público, los partidos políticos, los sindicatos y otras organizaciones sociales, que impone resistencia al acceso y a la participación de mujeres en los espacios de poder.

⁴² PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Colombia, Panamericana Formas e Impresos, S.A., 2004, p. 31.

- La frecuente desvalorización de las capacidades y aportaciones en las mujeres en el ejercicio del poder político, en la dirección empresarial y en las diferentes organizaciones sociales.
- La ausencia de mecanismos permanentes de promoción de la participación de las mujeres y el desarrollo de una cultura cívica que considere las realidades diferenciadas y específicas de hombres y mujeres.
- La mayor responsabilidad que asumen las mujeres en la comunidad y en el ámbito privado, sobre todo en la familia, que restringe su participación en el ámbito público.⁴³

⁴³ INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES, *Las mujeres en la toma de decisiones. Participación femenina en los poderes del Estado*, México, Instituto Nacional de las Mujeres, 2002, pp. 1- 2.

CAPITULO QUINTO

¿DÓNDE SE HAN APLICADO LAS ACCIONES AFIRMATIVAS?

Está consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el Artículo 1 la obligación del Estado de garantizar que todas las personas gocen de los derechos humanos reconocidos en la misma, así como en los tratados internacionales de los que México es parte. En este mismo artículo nos dice que 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.

Ciertamente, en la Constitución Política de México en el artículo 4 se reconoce la igualdad jurídica que hay entre hombres y mujeres, no obstante siguen existiendo discrepancias aun con los instrumentos jurídicos de carácter internacional suscritos por México para una protección más amplia de derechos de las personas.

La CEDAW define la discriminación contra la mujer como: Artículo 1.- A los efectos de la presente convención, la expresión “discriminación contra la mujer” denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o 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.

Respecto a la discriminación contra la mujer en la participación de la vida pública y política del país, la CEDAW establece la obligación de adoptar las medidas que garanticen los derechos a votar y ser votadas, participar en la formulación y ejecución de las políticas gubernamentales, ocupar y ejercer cargos públicos, y

participar en las organizaciones no gubernamentales que tengan una participación política.

Por otra parte, la Convención de Belém do Pará (CIPSEVM) tiene como objetivo el combate a la violencia ejercida en contra de las mujeres que impida el ejercicio de sus derechos humanos y libertades fundamentales como son el tener igual protección ante la ley y de la ley, así como a tener igual acceso a las funciones públicas y a participar en los asuntos también públicos, incluyendo la toma de decisiones de la vida nacional.

Como se ha analizado, tanto las leyes nacionales como las convenciones internacionales tienen en común la finalidad de combatir la discriminación en contra de las mujeres, teniendo como fundamento la diversidad sexual, lo que se toma en consideración para adoptar las medidas necesarias que reviertan el atraso histórico de las mujeres , mismas que se traducen en las llamadas acciones afirmativas.

Dentro de la legislación mexicana las acciones afirmativas se encuentran de manera implícita en los principios constitucionales de dignidad humana, prohibición de la discriminación y el de igualdad jurídica. Al respecto la Ley General de Partidos Políticos en el Capítulo II, artículo 37, Fracción I, inciso e a la letra dice: Capítulo II.- De los Documentos Básicos de los Partidos Políticos. Artículo 37. La declaración de principios contendrá, por lo menos: e) La obligación de promover la participación política en igualdad de oportunidades y equidad entre mujeres y hombres.

Por lo anterior, resulta de mayor importancia la integración de sus candidaturas para ocupar los cargos de elección popular, ya que es una forma de acceso al poder, aunque no la única ya que también tienen oportunidad con el registro de candidaturas independientes.

La ya mencionada Ley General de Partidos Políticos hace una adecuada reglamentación de los artículos 1 y 4 de nuestra Carta Magna, al establecer acciones afirmativas que buscan combatir la exclusión de la mujer en el ámbito de la participación política, el cual consiste en la obligación de los partidos políticos a destinar anualmente el 3% del financiamiento público a la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de la mujer (Ley General de los Partidos Políticos 2014, Título Quinto, Capítulo I, Artículo 51, Inciso A, Fracción V). La Ley Electoral de nuestro Estado de Querétaro en su Artículo 32, Fracción IV, también se pronuncia al respecto.

Bien, pues hay organizaciones que han implementado un modelo de Equidad de Género. En agosto de 2014, la STPS, el Inmujeres y el Conapred suscribieron un convenio de colaboración para realizar, de manera coordinada, acciones tendientes a promover, difundir y fomentar la igualdad laboral y no discriminación en los centros de trabajo de los sectores público, privado y social y como resultado se obtuvo la Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2015 en Igualdad Laboral y No Discriminación⁴⁴.

Para lo cual, se realizó un padrón nacional de centros de trabajo certificados en igualdad laboral y no discriminación, mismos que cuentan con su certificado en la Norma Mexicana antes descrita.

Para ser un centro de trabajo certificado en la Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2015 en Igualdad Laboral y No Discriminación se tiene que enviar una cédula de registro y una carta compromiso, con el cual se da entrada para la evaluación.

⁴⁴ COMISIÓN NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN. “Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI.2015 en Igualdad Laboral y No Discriminación”. (Documento web) 2015.

[http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Dossier%20Norma\(1\).pdf](http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Dossier%20Norma(1).pdf)

15 de noviembre de 2015.

En el padrón con vigencia hasta el 31 de Diciembre de 2015, existen solamente 4 organizaciones certificadas correspondientes al Estado de Querétaro siendo éstas la Comisión Estatal de Aguas en el Estado de Querétaro, el H. Ayuntamiento de Querétaro, Kaeser Compresores de México y el Órgano Municipal de Responsabilidades Administrativas de Querétaro, lo cual deja mucho que desear pues existen muchas organizaciones que se reúsan a entrar en este modelo de equidad.

5.1 EL DERECHO AL SUFRAGIO DE LAS MUJERES

Los estudios que visibilizan la participación de las mujeres en la historia de México nos hacen conscientes del arduo trabajo de organización y de lucha que las mujeres han realizado para constituirse en ciudadanas, algunas veces de manera individual y otras a través de agrupaciones y organizaciones sociales.

La principal exigencia de este debate Ilustrado en torno a la igualdad política y la paradójica exclusión de las mujeres del pacto social que dio origen al Estado moderno, motivó la conformación de un movimiento social internacional, conocido como sufragismo, que constituyó la respuesta de las mujeres al monopolio masculino del espacio público. Se trató de la primera acción colectiva organizada de las mujeres a fin de exigir su estatus de ciudadanas y cobró auge entre las postrimerías del siglo XIX y la primera mitad del XX.

Fueron muchas las mujeres que impulsaron este movimiento, una de ellas fue Olimpia de Gouges, cuyo nombre real era Marie Gouze, en 1791, redactó en complemento a aquella declaración francesa la “Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana”, que no tuvo éxito práctico, y que terminó con su muerte en la guillotina, en 1793 .

El 17 de octubre de 1953 se publicó en el Diario oficial de la Federación un decreto en el que se anunciaba que las mujeres tendrían derecho a votar y ser votadas para puestos de elección popular. En 1953 se reformó el artículo 38 pero

fue hasta 1955 en donde las mujeres por primera vez acuden a las urnas a emitir su voto en una elección federal.

En estos años únicamente han sido tres valientes mujeres que han obtenido puestos importantes de elección popular una de ellas es Griselda Álvarez, la primera mujer electa gobernadora de un estado en nuestro país en Colima; Amalia García, ex gobernadora en Zacatecas e Ivonne Ortega ex gobernadora en Yucatán. Con lo cual quiere decir que el reconocimiento femenino no se ha visto representado durante los 62 años en que este derecho fue otorgado.

Así, a pesar de que la mujer tiene más del 50% de la lista nominal no han podido tener la mayoría en los puestos de elección popular, lo cual indica que la mujer no vota por otra mujer y que hace falta que se empoderen mutuamente para verse favorecidas con el voto.

De tal manera que el reconocimiento del derecho al sufragio femenino no ha bastado para abolir la exclusión de las mujeres en los espacios de poder político. En última instancia, este derecho se ha constituido como condición necesaria, pero no suficiente, para garantizar el ejercicio pleno de los derechos políticos de las mujeres.

Esta situación permite afirmar que el sufragio universal no ha logrado eliminar el carácter masculino de las instituciones que conforman el Estado, el cual limita la participación de las mujeres impidiéndoles ejercer suficiente influencia en la estructura, procedimientos y dinámica del quehacer político, así como en la conformación de la agenda pública.

En lo que concierne al ámbito Estatal La Ley Electoral en el Estado de Querétaro en su artículo 32 da la pauta para cumplir con la paridad de género en las fórmulas para las candidaturas de diputados e integrantes de los ayuntamientos.

Pese a lo anterior, el día 5 de abril del año 2015 una resolución histórica en materia de igualdad política puso en dilema a los partidos políticos y en la incertidumbre a las 18 contiendas municipales ya que los principales partidos, PRI y PAN, deberían reacomodar la mitad de sus candidaturas a presidentes municipales.

Aunque las campañas ya estaban en marcha en los 18 municipios, los magistrados de la Sala Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) corrigieron al Tribunal Electoral de Querétaro y ordenaron a los partidos postular a 9 mujeres y a 9 hombres a las alcaldías, a efecto de garantizar la equidad de género.

Como antecedente, el Instituto Electoral del Estado de Querétaro (IEEQ) emitió en febrero un acuerdo en el que estableció los criterios de paridad, los cuales cambió el Tribunal local por considerar que dichas medidas no procuraban una igualdad sustantiva entre hombres y mujeres.

El IEEQ estableció que los partidos políticos debían postular a una mujer en la primera posición de sus listas de candidatos a diputados y regidores por el principio de representación proporcional (plurinominales), así como registrar en la elección de diputados de mayoría relativa a ocho fórmulas integradas con mujeres y siete con hombres.

Al respecto la Sala Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) con fecha del 5 de Abril de 2015 dentro del expediente SM-JDDC-287/2015 Y ACUMULADOS, emite la sentencia definitiva en la cual en el punto 6 Estudio del caso, 6.1 Planteamiento del caso, inciso F a la letra dice:

“F. El Tribunal Responsable omitió considerar la implementación de la paridad horizontal en las candidaturas a las presidencias municipales”.

En la resolución controvertida se omitió considerar y establecer la de género horizontal, en la postulación de las candidaturas a las presidencias municipales, lo que anula el principio de paridad constitucional.

Queda aún mucho por hacer pero sin duda este es un logro digno de aplaudirse, pues poco a poco se le va dando a la mujer lo que le corresponde y por lo que muchas mujeres a lo largo de la historia han ido gestando.

La inclusión equilibrada de mujeres y hombres en todos los ámbitos de la sociedad es un medio para garantizar la igualdad de género, a fin de que los diferentes intereses, aspiraciones y necesidades de unas y otros se consideren, valoren y promuevan de igual manera, en términos de derechos, beneficios, obligaciones y oportunidades para, de esta forma, contribuir a mejorar la calidad de la democracia.

5.2 ACCIONES AFIRMATIVAS EN FAVOR DE LA PARTICIPACIÓN DE LA MUJER EN EL ÁMBITO POLÍTICO EN EL MUNICIPIO

Está escrito en la Constitución Política de México en el Artículo 1 la obligación del Estado de garantizar que todas las personas gocen de los derechos humanos reconocidos en la misma, así como en los tratados internacionales de los que México es parte. En este mismo artículo nos dice que 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.

Efectivamente, en nuestra Constitución Política se reconoce la igualdad jurídica de hombres y mujeres, sin embargo esto no significa que se ignoren las diferencias que existen entre los hombres y las mujeres pese a que hay instrumentos de derecho vigente dentro de nuestro ordenamiento jurídico de

aplicación preferente si en ellas se concede una protección más amplia de los derechos humanos de las mujeres. Estos instrumentos son los tratados internacionales, suscritos por México, uno de ellos es la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés: Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women) del año 1979 y la más reciente de 1994, la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (CIPSEVM) también conocida como Belem do Pará.

La CEDAW define la discriminación contra la mujer como: Artículo 1.- A los efectos de la presente convención, la expresión “discriminación contra la mujer” denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o 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.

Dentro de la legislación mexicana las acciones afirmativas se encuentran de manera implícita en los principios constitucionales de dignidad humana, prohibición de la discriminación y el de igualdad jurídica. Al respecto la Ley General de Partidos Políticos en el Capítulo II, artículo 37, Fracción I, inciso e a la letra dice:

Capítulo II.- De los Documentos Básicos de los Partidos Políticos. Artículo 37. La declaración de principios contendrá, por lo menos:

e) La obligación de promover la participación política en igualdad de oportunidades y equidad entre mujeres y hombres.

Por lo anterior, resulta de mayor importancia la integración de sus candidaturas para ocupar los cargos de elección popular, ya que es la única forma

de acceso al poder, aunque no la única ya que también tienen oportunidad con el registro de candidaturas independientes.

La ya mencionada Ley General de Partidos Políticos hace una adecuada reglamentación de los artículos 1 y 4 de nuestra Carta Magna, al establecer acciones afirmativas que buscan combatir la exclusión de la mujer en el ámbito de la participación política, el cual consiste en la obligación de los partidos políticos a destinar anualmente el 3% del financiamiento público a la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de la mujer (Ley General de los Partidos Políticos 2014, Título Quinto, Capítulo I, Artículo 51, Inciso A, Fracción V).

Al respecto, la Ley Electoral del Estado de Querétaro con el objetivo de evitar la exclusión de la mujer en el ámbito político enuncia que las fórmulas para las candidaturas de diputados e integrantes de ayuntamientos, deberán garantizar la paridad de género tanto en propietarios como en suplentes (Ley Electoral del Estado de Querétaro 2014, Título Tercero, Capítulo Segundo, Artículo 32, Fracción VI). Con respecto a las coaliciones dicha Ley también se pronuncia en el mismo sentido "...Las coaliciones tendrán las mismas obligaciones que los partidos políticos para garantizar la equidad y procurar la paridad de género en el registro de candidaturas..."

En cuanto a la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso y en las fórmulas de los ayuntamientos, la citada Ley ordena que los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros y que las listas de representación proporcional de diputados y las listas de candidatos a regidurías por el mismo principio se integrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista.

En lo que respecta al registro de las fórmulas de Ayuntamientos, el porcentaje de candidaturas para cada uno de los géneros será del cincuenta por ciento cuando de la suma total de síndicos, regidores y presidente municipal resulte un número par y cuando resultare un número impar, será de hasta el sesenta por ciento para un mismo género. En todos los casos propietarios y suplentes deberán ser de un mismo género. (Título Segundo, Capítulo Primero, Artículo 192, Párrafos Segundo y Tercero).

Como ya se mencionó líneas arriba, más recientemente la Sala Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) con fecha del 5 de Abril de 2015 dentro del expediente SM-JDDC-287/2015 Y ACUMULADOS, emite la sentencia definitiva en la cual ordena que para el caso del Estado de Querétaro en los registros a candidatos a presidencia municipal 50% sean Mujeres y 50% sean Hombres, esto para dar cumplimiento con lo que ordena la Ley Electoral de este estado, misma que se pronuncia a favor de la paridad.

Como se evidencio a lo largo de este apartado, actualmente la participación de la mujer en cargos de importancia política y alta responsabilidad ha sido un proceso muy lento. Apenas en las elecciones realizadas en el Estado de Querétaro el 7 de junio del año 2015 de los 18 municipios, ocho serán gobernados por mujeres: Arroyo Seco, Ezequiel Montes, Jalpan de Serra, Landa de Matamoros, Pedro Escobedo, Peñamiller, Pinal de Amoles y San Joaquín, representando así 44.4 por ciento de alcaldías femeninas, algo que pasa a la historia de la vida política del Estado de manera positiva.

Así entonces, en la medida en que la posición de la mujer en la política adquiera mayor auge, se generarán puestos de poder y ello se traducirá en una mejor representación, y en una mayor efectividad del Derecho y de los valores reflejados en los principios que enarbola nuestra constitución y los tratados internacionales.

Si bien la perspectiva de género ya forma parte de varios instrumentos (CEDAW, Convención de Belém do Pará, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General de Partidos Políticos y Ley Electoral del Estado de Querétaro) del ordenamiento jurídico mexicano, el cambio real enfrenta resistencias debido a que debe operar en la concepción que la sociedad tiene sobre el papel de las mujeres, en la cual están incluidos los propios partidos políticos.

CAPITULO SEXTO

CONCLUSIONES

La discriminación y violencia de género se pueden apreciar en todas las esferas de la vida social. Una de ellas es, sin duda, en el ejercicio de sus derechos políticos, los cuales son violados sistemáticamente de diversas formas.

Podemos notar que, en México, la participación de las mujeres en la vida pública, política e institucional ha incrementado en los últimos años, basándonos en el acceso de las mismas al poder legislativo federal. Cabe señalar que el avance ha sido lento, pero poco a poco ha ido a la alza.

El tema a tratar en la tesis servirá para analizar las acciones afirmativas en la estructura organizacional de los Ayuntamientos de los Municipios de Estado de Querétaro y con ello prevalezca una equidad de género en cuanto a ocupar cargos públicos de primer nivel, pues una vez que las mujeres se empoderen y busquen esos espacios desde los cuales puedan participar de manera activa, podrán ser portavoces de las demandas que las mujeres a las que representan sean solucionadas. La importancia de la participación de la mujer en la política radica en el poder que ejercen al frente de cargos públicos, para la aprobación de leyes y reglamentos que faciliten su desarrollo integral.

Las mujeres han logrado posiciones en todos los ámbitos sociales, sin embargo, aún son discriminadas, a pesar de los esfuerzos por establecer la igualdad de género.

La búsqueda de medidas deliberadas para elevar la representación política de las mujeres es respuesta al lento o casi nulo crecimiento de la presencia de estas en los parlamentos pese a la elevación de sus niveles educativos, su ingreso al mercado de trabajo y su filiación creciente en los partidos políticos.

Frente a esta situación, las organizaciones de mujeres, especialmente de mujeres políticas en alianzas interpartidarias, exigen la implementación de mecanismos de afirmación positiva para contrarrestar los obstáculos formales o informales que dificultan su nominación en las listas electorales o en los cargos designados.⁴⁵

Los avances en la participación y toma de decisiones de las mujeres en los distintos ámbitos como el político, económico y social, fueron en gran medida resultados de luchas y demandas específicas de aquellas, vinculadas a la adopción de medidas de acción positiva a través de sistemas electorales proporcionales y acciones afirmativas.⁴⁶

La discriminación positiva o acción afirmativa es la aplicación de políticas que dan a un determinado grupo social, sea minoritario o que históricamente haya sufrido discriminación, un trato preferencial en el acceso o distribución de ciertos recursos o servicios así como acceso a determinados bienes, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de aquellos grupos, y compensarlos por los prejuicios o la discriminación de la que fueron víctimas en el pasado.

Las cuotas han mostrado su efectividad en el aumento de la participación femenina en cargos de elección popular, sin embargo, la proporción de mujeres en estos puestos sigue siendo menor dadas las restricciones asociadas con aspectos culturales, las responsabilidades domésticas, la falta de recursos económicos y la desinformación que perjudica el efectivo desarrollo de su liderazgo.

La discriminación de la mujer en la vida política de los municipios del Estado de Querétaro ha sido una constante en cada ejercicio electoral, por lo cual es

⁴⁵ COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *Hacia un horizonte paritario en América Latina: representación política de las mujeres*, Quito-Ecuador, ONU, 2007, p 27.

⁴⁶ COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *Los desafíos del milenio hacia la igualdad de género*, Santiago de Chile, ONU, 2007, p 26.

necesario que se tomen las medidas que garanticen el derecho de votar y ser votadas, así como a ocupar y ejercer cargos públicos de manera paritaria.

Por ello, las normas electorales deben reformarse para establecer la paridad, en respeto al nuevo marco que rige los derechos humanos, para dotar con ello de plena vigencia la ciudadanía plena de las mujeres.

Deben de garantizarse los espacios a las mujeres que por Ley les corresponde en las formulas de la integración de los Ayuntamientos, misma que deberá de ser apegada a las acciones afirmativas o también llamada discriminación positiva. La paridad deberá observarse en la integración de dichas formulas, tal y como lo menciona el Artículo 32 fracción VI de la Ley Electoral de nuestro Estado, de tal forma que las mujeres ocupen los espacios en los puestos de primer nivel, pues que serán ellas quienes podrían ver por los intereses de género de una manera más cercana a la realidad, además de que puede servir para empoderarlas e impulsarlas a ser candidatas a presidentas municipales.

Esta garantía debe de materializarse dentro de la estructura orgánica de los Municipios del Estado de Querétaro, pues como lo refiere la Ley Orgánica Municipal en su artículo 30, fracción V, los Ayuntamientos son competentes para crear las secretarías, direcciones y departamentos que sean necesarios para el despacho de los negocios del orden administrativo y la eficaz prestación de los servicios públicos municipales, es decir, de los puestos denominados de primer nivel, el 50% de ellos deben de asignarse a mujeres, pues ahí es en donde deben de tomarse en cuenta la paridad y por ende la equidad de género.

Una forma de lograr la igualdad material y formal en una sociedad globalizada es mediante la positivación de la norma de equidad de género, puesto que el derecho formalmente válido y vigente es la base de una sociedad igualitaria y es el instrumento metodológico para lograr la concreción de los valores inherentes en el orden jurídico.

6.1 EQUIDAD DE GÉNERO EN LOS AYUNTAMIENTOS DEL ESTADO
DE QUERÉTARO: ANÁLISIS Y PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA

EQUIDAD DE GÉNERO EN LOS
AYUNTAMIENTOS DEL ESTADO DE
QUERÉTARO: ANÁLISIS Y PROPUESTA
DE POLÍTICA PÚBLICA

**Propone: Lic. María Rocío
Landaverde Labastida**

I.- INTRODUCCIÓN

“Es esencial diseñar, implementar y monitorear... políticas y programas con una perspectiva de género que sean eficientes y se refuercen mutuamente... en todos los niveles para impulsar el empoderamiento y el avance de las mujeres”.

Declaración de Beijing

En los últimos años la equidad de género es un tema que ha acaparado diversos foros gracias a los avances en materia legislativa a nivel federal principalmente.

Actualmente a nivel local, es innegable que existe una deficiente falta de equidad de género en la estructura administrativa en los Municipios del Estado de Querétaro.

Uno de los objetivos de esta investigación es sentar las bases para que pueda ser antesala de una iniciativa de Ley en la LVIII Legislatura, y que con ello pueda ser ejecutada y aplicada en los Ayuntamientos electos en los comicios del 2018.

Se propone formular una política pública que promueva la paridad de género. Es decir que se dé un porcentaje del 50% ente mujeres y hombres, en la estructura administrativa en los puestos de primer nivel de los Municipios del Estado de Querétaro.

II.- CONTEXTO ACTUAL

La Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro en su Título IV concerniente en el tema “De la estructura municipal”, en su Capítulo Primero “De la

Organización administrativa de los Municipios” Artículo 44 a la letra dice: “cada Municipio tendrá como estructura administrativa la que determinen sus reglamentos, pero en todo caso contará con una Secretaría del Ayuntamiento, una Dependencia Encargada de las Finanzas Públicas Municipales; una Dependencia Encargada de la Administración de Servicios Internos, Recursos Humanos, Materiales y Técnicos del Municipio; una Dependencia Encargada de la Prestación de Servicios Públicos Municipales y otra de la Ejecución y Administración de Obras Públicas; así mismo habrá una Dependencia Encargada de la Seguridad Pública, Policía Preventiva y el Tránsito Municipal”.

Actualmente, en los 18 municipios que conforman el territorio del estado de Querétaro no existe una ley, reglamento o disposición administrativa que dicte la forma en que la paridad de género se verá reflejada en la estructura orgánica de dichos municipios en los puestos de primer nivel, entendiendo como mínimos los que establece La Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro en su artículo 44, en el cual enumera 6 (seis) puestos de primer nivel, por lo cual 3 deberán ser ocupados por mujeres y 3 por hombres.

Estas son las dependencias mínimas requeridas pero cada municipio dependiendo de su tamaño y complejidad social, así como de su presupuesto determina la cantidad que requiera.

Aun cuando las mujeres tienen los mismos derechos dentro de la constitución local y su respecto debe de ser el mismo para todas, existen necesidades específicas que distan mucho de ser homogéneas, por tanto, se requiere adecuar las normas y la especificidad para que las leyes y las políticas respondan a ellas.

La falta de equidad de género en los puestos de primer nivel en la organización administrativa de los municipios del Estado de Querétaro es un problema que relega al género femenino.

Así pues, a pesar de los movimientos de democratización en gran parte del contexto mundial, a nivel nacional la mujer se encuentra infra representada en los órdenes de gobierno, en sus áreas jerárquicas y de toma de decisiones, por lo que es necesaria la adopción de medidas que posibiliten la integración de las mujeres en las estructura administrativa del Municipio de forma proporcional y en las mismas categorías que los hombres, siendo esto una cuestión de justicia, igualdad, libertad y democracia para la mujer.

En este sentido, si las mujeres no están en los espacios donde se debate y se construyen las bases de la gobernabilidad, no es seguro que las instituciones públicas den cabida a sus diferentes necesidades y valores, las incluyan en los procesos de capacitación de destrezas y habilidades, y se les reconozcan el mismo grado de representación que los demás actores en el terreno público.

A partir de esta concepción del género, se articula la denominada perspectiva de género, la cual es definida por La Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres en su artículo 5, fracción VI como el “Concepto que se refiere a la metodología y los mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres, que se pretende justificar con base en las diferencias biológicas entre mujeres y hombres, así como las acciones que deben emprenderse para actuar sobre los factores de género y crear las condiciones de cambio que permitan avanzar en la construcción de la igualdad de género”.

En suma, la utilización de una perspectiva de género, ya sea en el estudio de fenómenos sociales o en el diseño de políticas públicas a favor del bienestar de la sociedad, muestra los siguientes puntos:

1. Cómo las diferencias biológicas se convierten en desigualdades sociales.
2. Cómo estas desigualdades colocan a las mujeres en desventaja con respecto a los hombres.
3. Cómo [estas desigualdades] se construyen desde el nacimiento y no necesariamente son “naturales”.
4. Cómo [estas desigualdades] se sostienen y reproducen por medio de una serie de estructuras sociales y mecanismos culturales.

También se suman a este apoyo las instancias de la mujer en el Estado, quienes dan el respaldo social y fortalecen la conciencia de género. Son organizaciones legalmente constituidas las que ofrecen el apoyo y asesoría en materia de equidad de género. Además de que existe la voluntad política, misma que se ve reflejada en las leyes aprobadas en la materia. Como ejemplos tenemos al “Instituto Queretano de las Mujeres”, “Colectivo Nuevos Horizontes A.C.”, así como a la asociación civil “Salud y Género A.C.”

Los grupos organizados se encuentran articulados con los niveles de gobierno, lo que permite que se tome en cuenta la presencia de mujeres y hombres sensibles a los derechos de las mujeres.

La política pública propuesta no choca con los valores sociales, al contrario, su aplicación nos lleva a fomentar los valores de equidad, respeto, justicia, igualdad y tolerancia, por lo que de igual forma favorece la imagen del gobierno, al darle el lugar a la mujer que por derecho le corresponde.

II.I FACTORES QUE FAVORECEN

- ✓ Movilización y presión social de las organizaciones de las mujeres.
- ✓ Alternancia política.
- ✓ Voluntad política.
- ✓ Articulación entre los niveles de gobierno y las organizaciones de mujeres.
- ✓ Apoyo y compromiso de funcionarios y representantes populares para erradicar la desigualdad de género.
- ✓ Influencia y apoyo de las instancias de la mujer en el Estado.
- ✓ Cambio en legislación electoral que abre espacios de equidad en cargos de elección popular
- ✓ situación histórica de avance en cargos públicos de mujeres que se podría trasladar por medio de iniciativa de ley al congreso local.

II.II FACTORES QUE OBSTACULIZAN

- ✓ Falta de cuadros femeninos, listos para competir y desempeñar con excelencia las posiciones ganadas. Conflicto entre actores diversos por imponer sus agendas
- ✓ Falta de capacitación a mujeres que deseen dedicarse al servicio público a través de la política.
- ✓ Oposición de mujeres de la administración pública, igual que de los hombres.
- ✓ Prácticas “clientelares”
- ✓ Falta de expertiz⁴⁷ en la perspectiva de género.

⁴⁷ La palabra **expertiz** se usa con un significado muy similar al de ‘pericia’, aunque a veces con el matiz añadido de estar asociado a un entorno de trabajo concreto en el que se aplican técnicas de *saber hacer* y se emplean herramientas informáticas concretas. Probablemente sea un calco del inglés *expertise*. En frases como *esa es mi expertiz* equivale a ‘especialidad’. En casos como *tiene un amplio expertiz en el sistema operativo* equivale a ‘experiencia’. <http://www.wikilengua.org/index.php/expertiz>. Recuperado el 03 de Noviembre de 2015

- ✓ Falta de compromiso y voluntad política
- ✓ Falta de sensibilización de las autoridades
- ✓ Falta de personal capacitado en políticas de equidad de género para la implementación de la Política Pública.
- ✓ Falta de coordinación y de trabajo en equipo⁴⁸

III.- MARCO LEGAL

Está consagrado en nuestra Constitución Política Federal en el Artículo 1 la obligación del Estado de garantizar que todas las personas gocen de los derechos humanos reconocidos en la misma, así como en los tratados internacionales de los que México es parte. En este mismo artículo nos dice que 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.

Así pues, en lo que tiene que ver con la discriminación del género femenino en la participación de las cuestiones públicas la CEDAW estipula obligatoriamente ciertas medidas que deben de ser garantes de los derechos al sufragio y a ser elegidas y en general a que participen en la vida política de su país.

La violencia contra la mujer prevalece en todas las culturas a una escala inimaginable y, a menudo, el acceso de la mujer a la justicia tropieza con obstáculos como leyes discriminatorias, y actitudes y prejuicios sociales.

⁴⁸ OCHOA A., Ma. Candelaria. “Políticas públicas con perspectiva de género”. (Documento web) 2015. www.itson.mx/.../politicas_publicas_con_perspectiva_de_genero
03 de noviembre de 2015

El derecho internacional relativo a los derechos humanos prohíbe la discriminación basada en el sexo e incluye garantías para los hombres y las mujeres al disfrute de sus derechos en pie de igualdad. En el párrafo 1 del artículo 15 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer se dispone explícitamente que los Estados que hayan ratificado la Convención reconocerán al hombre y a la mujer los mismos derechos y en el artículo 2 se establece la obligación de los Estados que hayan ratificado la Convención de «adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer». ⁴⁹

Por otra parte, la Convención de Belém do Pará (CIPSEVM) tiene como objetivo el combate a la violencia ejercida en contra de las mujeres que impida el ejercicio de sus derechos humanos y libertades fundamentales como son el tener igual protección ante la ley y de la ley, así como a tener igual acceso a las funciones públicas y a participar en los asuntos también públicos, incluyendo la toma de decisiones de la vida nacional.

Como ya vimos, tanto las leyes nacionales como las convenciones internacionales tienen en común la finalidad de combatir la discriminación en contra de las mujeres, teniendo como fundamento la diversidad sexual, lo que se toma en consideración para adoptar las medidas necesarias que reviertan el atraso histórico de las mujeres , mismas que se traducen en las llamadas acciones afirmativas.

Dentro de la legislación mexicana las acciones afirmativas se encuentran de manera implícita en los principios constitucionales de dignidad

⁴⁹ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. “Discriminación contra la mujer”. (Documento web) 2009. http://www.un.org/es/events/humanrightsday/2009/discrimination_women.shtml
03 de noviembre de 2015

humana, prohibición de la discriminación y el de igualdad jurídica. Al respecto la Ley General de Partidos Políticos en el Capítulo II, artículo 37, Fracción I, inciso e a la letra dice:

Capítulo II.- De los Documentos Básicos de los Partidos Políticos.

Artículo 37. La declaración de principios contendrá, por lo menos:

e) La obligación de promover la participación política en igualdad de oportunidades y equidad entre mujeres y hombres.

Por lo anterior, resulta de mayor importancia la integración de sus candidaturas para ocupar los cargos de elección popular, ya que es una forma de acceso al poder, aunque no la única ya que también tienen oportunidad con el registro de candidaturas independientes.

La ya mencionada Ley General de Partidos Políticos hace una adecuada reglamentación de los artículos 1 y 4 de nuestra Constitución Política, al establecer acciones afirmativas que buscan combatir la exclusión de la mujer en el ámbito de la participación política, el cual consiste en la obligación de los partidos políticos a destinar anualmente el 3% del financiamiento público a la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de la mujer (Ley General de los Partidos Políticos 2014, Título Quinto, Capítulo I, Artículo 51, Inciso A, Fracción V).

Al respecto, la Ley Electoral del Estado de Querétaro con el objetivo de evitar la exclusión de la mujer en el ámbito político enuncia que las fórmulas para las candidaturas de diputados e integrantes de ayuntamientos, deberán garantizar la paridad de género tanto en propietarios como en suplentes (Ley Electoral del

Estado de Querétaro 2014, Título Tercero, Capítulo Segundo, Artículo 32, Fracción VI). Con respecto a las coaliciones dicha Ley también se pronuncia en el mismo sentido "...Las coaliciones tendrán las mismas obligaciones que los partidos políticos para garantizar la equidad y procurar la paridad de género en el registro de candidaturas..."⁵⁰

En cuanto a la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso y en las fórmulas de los ayuntamientos, la citada Ley ordena que los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros y que las listas de representación proporcional de diputados y las listas de candidatos a regidurías por el mismo principio se integrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista.

En lo que respecta al registro de las fórmulas de Ayuntamientos, el porcentaje de candidaturas para cada uno de los géneros será del cincuenta por ciento cuando de la suma total de síndicos, regidores y presidente municipal resulte un número par y cuando resultare un número impar, será de hasta el sesenta por ciento para un mismo género. En todos los casos propietarios y suplentes deberán ser de un mismo género. (Título Segundo, Capítulo Primero, Artículo 192, Párrafos Segundo y Tercero).

De la misma manera, más recientemente la Sala Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) con fecha del 5 de Abril de 2015 dentro del expediente SM-JDDC-287/2015 Y ACUMULADOS, emite la sentencia definitiva en la cual ordena que para el caso del Estado de Querétaro

⁵⁰QUERÉTARO: Ley Electoral del Estado de Querétaro 2014, Artículo 174.

en los registros a candidatos a presidencia municipal 50% sean Mujeres y 50% sean Hombres, esto para dar cumplimiento con lo que ordena la Ley Electoral de este estado, misma que se pronuncia a favor de la paridad.

Así entonces, el costo social que resulta de lo anteriormente expuesto se traduce en las elecciones realizadas en el Estado de Querétaro el 7 de junio del año 2015, de las cuales de los 18 municipios, ocho son gobernados por mujeres: Arroyo Seco, Ezequiel Montes, Jalpan de Serra, Landa de Matamoros, Pedro Escobedo, Peñamiller, Pinal de Amoles y San Joaquín, representando así 44.4 por ciento de alcaldías femeninas, algo que pasa a la historia de la vida política del Estado, por supuesto, de manera positiva.

IV.- OBJETIVOS

IV.I OBJETIVO GENERAL

Formular una política pública que aplique la paridad de género, en la estructura administrativa que conforma el organigrama general en los puestos de primer nivel, de los Municipios del Estado de Querétaro y presentarla como iniciativa de Ley a la LVIII Legislatura, para su aplicación en los Ayuntamientos electos en los comicios del 2018.

IV.II OBJETIVOS ESPECÍFICOS

I. Promover la democracia participativa a través del fortalecimiento de las capacidades locales para la incorporación del enfoque de género en el desarrollo local.

II. Promover la participación ciudadana y política de las mujeres a fin de garantizar el acceso a los procesos de toma de decisión en el ámbito local.

III. Promover una agenda incluyente, democrática y equitativa que permita desarrollar una gestión orientada a promover la equidad entre los géneros en las diferentes áreas del desarrollo local.

V.- ESTRATÉGIA PARA PARA IMPULSAR LA POLÍTICA

Los estudios de género, incluyen desde la concepción más general de la teoría de género y la perspectiva de género hasta problemas más específicos como la situación política, económica y social de la mujer. Si bien los estudios de género se basan en el análisis de las relaciones entre ambos géneros – femenino y masculino-, la mayoría de los estudios se centran en la situación de las mujeres, ya que este sector es el que ha sufrido desventajas a partir, justamente, de la concepción que históricamente se ha tenido de las relaciones entre hombres y mujeres.

Han sido abordados en su mayoría por académicas provenientes del movimiento feminista y/o especialistas en temas de derechos humanos, democracia y desarrollo. Asimismo, diversas organizaciones internacionales han contribuido amplia y sistemáticamente a la investigación y el análisis del enfoque de género, destacando la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en cuyo seno se han suscrito documentos a favor de los derechos de la mujer, como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en 1979 (CEDAW)

En el caso particular de la promoción y defensa de los derechos de la mujer, se encuentran también a escala mundial organismos como el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer

(INSTRAW) y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM).

En América Latina, dos de las instituciones que más han contribuido y difundido la aplicación de la perspectiva de género para lograr un desarrollo más integral en los países latinoamericanos han sido la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Así, a partir de los instrumentos internacionales y de los estudios derivados de estas organizaciones se ha creado un cuerpo de conceptos, propuestas, ideas y argumentos que han llegado a formar un marco teórico y conceptual sobre el tema de género.

En México, la institución que ha trabajado este tema y que, mediante sus programas e investigaciones, ha alimentado el desarrollo de los estudios de género es el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES).

Por su parte, en el ámbito académico han destacado la Universidad Nacional Autónoma de México a través del Programa Universitario de Estudios de Género (PUEG) y el Colegio de México con su Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer (PIEM).

Tanto la perspectiva institucional como las diversas visiones académicas, tienen como base y núcleo de su análisis el concepto de género. A grandes rasgos éste se refiere al conjunto de valores, atributos, roles y representaciones que la sociedad asigna a hombres y mujeres.

En el ámbito académico, el análisis de género también es concebido como un nuevo enfoque que permite reinterpretar las relaciones sociales de una forma más democrática al incluir las experiencias, las necesidades y los intereses

tanto de hombres como de mujeres. Así, en palabras de María Cecilia Alfaro el análisis de género se refiere a:

... el proceso teórico-práctico que permite analizar diferencialmente los roles entre hombres y mujeres, así como las responsabilidades, el acceso, uso y control sobre los recursos, los problemas o las necesidades, propiedades y oportunidades, con el propósito de planificar el desarrollo con eficiencia y equidad para superar las discriminaciones imperantes, que limitan las posibilidades de que la mujer exprese sus necesidades y preferencias⁵¹.

En suma, la utilización de una perspectiva de género, ya sea en el estudio de fenómenos sociales o en el diseño de políticas públicas a favor del bienestar de la sociedad, muestra los siguientes puntos:

1. Cómo las diferencias biológicas se convierten en desigualdades sociales.
2. Cómo estas desigualdades colocan a las mujeres en desventaja con respecto a los hombres.
3. Cómo [estas desigualdades] se construyen desde el nacimiento y no necesariamente son “naturales”.
4. Cómo [estas desigualdades] se sostienen y reproducen por medio de una serie de estructuras sociales y mecanismos culturales.

El punto de partida refiere al uso de la categoría de género que guarda relación con las atribuciones, condiciones, roles y expectativa que le son asignados

⁵¹ALFARO, María Cecilia. *Develando el género. Elementos conceptuales básicos para entender la equidad*, Costa Rica, editorial Master Litho S.A, 1999, p.27.

a cada sexo en una determinada cultura. Sobre el hecho biológico de nacer hombre o mujer, las diferentes culturas otorgan valores y criterios simbólicos a cada sexo, que pueden cambiar de acuerdo a los consensos sociales y los cambios históricos. En tal sentido, la perspectiva de género no sólo tiene un uso cognitivo, sino también un horizonte de cambio social, a partir del supuesto básico de que si las atribuciones de género son construidas desde consensos culturales, es posible establecer nuevos acuerdos que modifiquen las anteriores atribuciones de género, sobre todo en una perspectiva de equidad.

De esta forma, el enfoque de género alude a una forma de analizar la realidad social a partir de las identidades, condiciones y características de mujeres y hombres y de las relaciones que se establecen entre ambos, tanto en el plano individual como el social. Desde el punto de vista de los objetivos a alcanzar, se habla de la equidad de género como una relación caracterizada por la igualdad de derechos y de dignidad humana entre seres, hombres y mujeres, que no son necesariamente idénticos.

Por otra parte, los cambios sucedidos en las relaciones de género en los últimos treinta años obligan a que las acciones para la equidad de género partan de un riguroso diagnóstico que nos permita elegir las mejores herramientas para actuar en un contexto concreto (acciones afirmativas, medidas de corresponsabilidad).

Utilizando esta perspectiva integral de la aplicación del enfoque de Género en Desarrollo es necesario plantearse el cruce con los verdaderos retos de la actualización en cuanto a la gestión municipal. Es decir, tratando de evitar que el enfoque de género aparezca como una responsabilidad o una actuación únicamente referida a las mujeres, sino como un compromiso de todo el personal que labora en la Presidencia Municipal dirigida al conjunto de la población.

Asimismo, que la actuación municipal en materia de equidad de género se entienda como un apéndice en el contexto de la gestión municipal, pero también que la incorporación de criterios de género tenga lugar desde una perspectiva moderna de la gestión municipal, donde la fuente de legitimación es la representatividad de la voluntad popular, pero también el otorgamiento de servicios de calidad a la ciudadanía. En tal sentido, que se garantice la autonomía de la gestión municipal para implementar la Política de Equidad de Género, al mismo tiempo que se establecen las relaciones de colaboración con las instituciones de la administración estatal.

Actualmente los Ayuntamientos están trascendiendo de ser proveedores y administradores de servicios públicos y se están transformando en promotores y facilitadores del desarrollo local integral. Estimulados desde distintas esferas a modernizar su gestión, algunos ya se han convertido en inductores de sus propias reformas con la participación de la sociedad civil.

La política pública aquí propuesta se presentará como iniciativa de Ley a la LVIII Legislatura del Estado de Querétaro para que sea aplicada de manera obligatoria en los Ayuntamientos electos en los comicios del 2018 en la designación de los integrantes de los puestos denominados de primer nivel, de acuerdo a su estructura orgánica, en la cual debe de existir el 50% de mujeres y el 50% de hombres, o lo que es lo mismo, paridad.

La necesidad de generar igualdad de oportunidades para hombres y mujeres es un tema que cada día toma más importancia en la vida nacional, no solamente por una cuestión de justicia que garantice que todos y todas disfrutemos de los mismos derechos, sino también para aprovechar todo el potencial que las mujeres pueden aportar al desarrollo de todos aquellos espacios en donde participan.

Es importante mencionar que estos esfuerzos contribuyen a potenciar el acceso a las oportunidades y a la toma de decisiones de manera equitativa entre hombres y mujeres.

Así pues, es vital asegurar que las mujeres tengan voz y voto en todas las instituciones del gobierno, para que puedan participar en igualdad en el diálogo público y la toma de decisiones, e influir en las decisiones que determinarán el futuro de sus familias, de su Municipio de su Estado y de su País.

La presente política pública se presentará como iniciativa de Ley a la LVIII Legislatura del Estado, con la finalidad de que sea aplicada en los Ayuntamientos electos en las elecciones en el año 2018, con la finalidad de llevar a cabo su aplicación cuando conformen su equipo de trabajo en los puestos de primer nivel, de acuerdo a su estructura orgánica, en la cual deberá observarse que ésta sea integrada por 50% hombres y 50% mujeres, observándose como mínimos los establecidos en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro en su artículo 44.

VI.- SEGUIMIENTO

La política pública propuesta se evaluará una vez que la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro obligue que se lleve a cabo la designación de los integrantes en los puestos de primer nivel en los H. Ayuntamientos del Estado de Querétaro, hasta ese momento se observará si el Presidente Municipal en turno aplicó la política pública en la conformación de la estructura administrativa municipal, y en caso de no ser así, se aplicarán las sanciones correspondientes, para de esta forma sacar conclusiones y proponer ajustes o nuevos cursos de acción.

VII.- PROPUESTA DE IMPLEMENTACIÓN

TÍTULO IV

DE LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL

CAPÍTULO PRIMERO

DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS MUNICIPIOS

ARTÍCULO 44.- Cada Municipio tendrá como estructura administrativa la que determinen sus reglamentos, pero en todo caso contará con una Secretaría del Ayuntamiento, una Dependencia Encargada de las Finanzas Públicas Municipales; una Dependencia Encargada de la Administración de Servicios Internos, Recursos Humanos, Materiales y Técnicos del Municipio; una Dependencia Encargada de la Prestación de Servicios Públicos Municipales y otra de la Ejecución y Administración de Obras Públicas; así mismo habrá una Dependencia Encargada de la Seguridad Pública, Policía Preventiva y el Tránsito Municipal.

La Dependencia Encargada de la Prestación de los Servicios Públicos Municipales así como la de Ejecución y Administración de Obras Públicas, tendrán las competencias que establecen el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el Artículo 85 de la Constitución Local, esta Ley, así como las que señalen los reglamentos que de ella deriven.

ARTÍCULO 45.- El nombramiento de los titulares de la estructuras administrativas enunciadas en el artículo anterior, recaerá en la persona que el Presidente proponga al Ayuntamiento y este por mayoría absoluta de votos ratifique. Si la propuesta no fuera aceptada, el Presidente presentará una terna de la cual deberá elegirse a uno de sus integrantes. **“En ambos casos deberá de cumplirse siempre con el principio de paridad”**

El titular de la Dependencia Encargada de la Seguridad Pública, Policía Preventiva y el Tránsito Municipal, será nombrado y removido libremente por el Presidente Municipal.

Para avanzar en el tema de la equidad de género es necesario analizar aspectos jurídicos que permitan llevar a la realidad esta propuesta.

Se deben abrir más espacios para la participación de las mujeres, a la par de trabajar en la capacitación y preparación de las mujeres para que tengan mayor oportunidad de acceder a cargos de elección popular.

Hay otros aspectos que deberán analizarse, como la manera de aplicar esta disposición tanto en los cargos de mayoría relativa como en los de representación proporcional, así como también deberá revisarse la incorporación de nuevas opciones de participación política, como las candidaturas independientes o ciudadanas, para ver de qué forma se podrá aplicar esta disposición.

De la misma forma y amenera la primera pregunta que se estableció al inicio de este trabajo que consiste en ¿La igualdad de la participación política en los Ayuntamientos del Estado de Querétaro es una igualdad formal o material?; Es una igualdad formal al estar como principio en la Constitución Política de nuestro país, además de estar reconocida en los diferentes tratados suscritos por nuestro país en la materia, más sin embargo no está contextualizada a las leyes de nuestro estado específicamente en la Ley Orgánica Municipal, de igual manera no existe una estructura reglamentaria y administrativa que concrete esos principios constitucionales e internacionales.

A manera de resumen, se han distinguido dos formas de principio de igualdad Igualdad formal o ante la ley: es aquella que reconoce jurídicamente a

hombres y mujeres con los mismos derechos, las mismas condiciones y oportunidades en todos los campos de la vida y esferas de la sociedad.

Igualdad material o real: consiste en la aplicación efectiva de medidas necesarias para que sea efectivo el acceso al mismo trato y oportunidades, para el reconocimiento y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Por lo tanto la segunda pregunta de investigación consiste en ¿Cuáles serían las condiciones de la igualdad material que inciden en la participación política de la mujer en los Ayuntamientos del Estado de Querétaro? A nivel de una administración pública municipal establezca un criterio primero integración de los servidores públicos municipales; y segundo, ciertos criterios cualitativos que incidan en la conformación de esa estructura. Este punto queda abierto para futuras investigaciones, toda vez que rebasa el objetivo de este trabajo.

Por otra parte, debe existir una Ley que tenga por objeto regular y garantizar la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en el ámbito público, promoviendo el empoderamiento de las mujeres.

Es decir, se busca garantizar la incorporación de la perspectiva de género con el objetivo de valorar las implicaciones que tiene para las mujeres y los hombres cualquier acción que se programe, tratándose de legislación, políticas públicas, actividades administrativas, económicas y culturales en las instituciones públicas.

Contestando a la tercera pregunta que dice ¿Cuáles son las condiciones legales y culturales que limitan la participación de la mujer en la política? Con lo que respecta a las condiciones legales se puede decir que no están reglamentados esos principios que, como ya mencionamos encontramos en la constitución política, es decir, como se ha estado señalando, las distintas reglamentaciones deben

adecuarse a este tipo de modelo con énfasis en la igualdad de género. Teniéndose la estructura reglamentada cualquier municipio, en un ejercicio de su libertad y autonomía municipal podrá cumplir con los deberes específicos que en este rubro establece la constitución.

Sin embargo, se ha observado empíricamente que en las actuales administraciones municipales presididas por mujeres un fenómeno muy peculiar, consistente en que el respectivo conyugue de género masculino que no pudo ser candidato es el consejero, asesor y representante de la presidenta mujer. Lo que indica que la finalidad de este tipo de política pública está lejos de poder cumplirse, por ende será pertinente que para efectos de futuros trabajos se pueda establecer un cuadro normativo para este nuevo fenómeno.

Lo anterior es un ejemplo de una condición cultural que sigue limitando la participación de la mujer en la política municipal. Toda vez que lo que se pretende es generar una autonomía primero de decisión en esas mujeres, que se consideraron sometidas socialmente a una estructura que podría denominarse machista. En otras palabras, el empoderamiento femenino.

Por último contestando a la cuarta pregunta que dice ¿Las acciones afirmativas modifican las condiciones legales y culturales que limitan la participación de la mujer en la política? La respuesta es afirmativa, en el sentido de que son estas las medidas que nos llevan a que el poder legislativo de Estado regule que de manera obligatoria se aplique la paridad en la conformación de la estructura orgánica de los municipios en los puestos de primer nivel. Así mismo en lo que corresponde al poder ejecutivo o municipios en el sentido de conformar la estructura organizacional concretizando los principios fundamentales referentes a la igualdad de género. En este sentido se hace hincapié en lo siguiente:

a) La existencia y aplicación de un código de ética que prohíba la discriminación de género y establezca sanciones internas por su incumplimiento.

b) La integración de una plantilla laboral que se componga de al menos el cincuenta por ciento de un mismo género, y el 50 por ciento del total corresponda a mujeres que ocupen puestos directivos.

c) La aplicación de procesos de selección de personal igualitarios, contemplando desde la publicación de sus vacantes hasta el ingreso del personal.

REFERENCIAS

- ALFARO, María Cecilia. *Develando el género. Elementos conceptuales básicos para entender la equidad*, Costa Rica, editorial Master Litho S.A, 1999.
- ALFARO, María Cecilia. *Develando el género. Elementos conceptuales básicos para entender la equidad*, Costa Rica, editorial Master Litho S.A, 1999.
- ARAMBULA, Reyes Alma. Gabriel Mario. SANTOS y Cándida BUSTOS. *Acciones Afirmativas*, D.F., México, Cámara de Diputados LX Legislatura, Centro de Documentación, Información y Análisis, 2008.
- CABALLERO, José Francisco. “La Teoría de la Justicia de John Rawls”. (Documento web) 2006. <http://www.redalyc.org/pdf/2110/211015573007.pdf>. 21 de marzo de 2016.
- CARBONELL, Miguel. “La reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en materia de cuotas electorales de género”. (Documento web) 2011. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/8/cl/cl8.htm>. 05 de enero de 2015.
- CEJUDO, Guillermo. *Discurso y políticas públicas: un enfoque constructivista*, Número 285, D. F., México, CIDE, 2008.
- CLARO Magdalena, “Acciones afirmativas, un paso hacia las democracias inclusivas: el caso chileno”, en Informe N° 467, Consejo Editorial de asuntospublicos.org, p.1 (Documento web) 2005. <http://www.asuntospublicos.cl/wp-content/uploads/2005/05/467.pdf>. 15 de octubre de 2015.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *Hacia un horizonte paritario en América Latina: representación política de las mujeres*, Quito-Ecuador, ONU, 2007.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *Los desafíos del milenio hacia la igualdad de género*, Santiago de Chile, ONU, 2007.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Guía para la asistencia técnica para la producción y el uso de indicadores de género*, 2006, p. 171.
- COMISIÓN NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN. “Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI.2015 en Igualdad Laboral y No Discriminación”. (Documento web)

2015.[http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Dossier%20Norma\(1\).pdf](http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Dossier%20Norma(1).pdf) 15 de noviembre de 2015.

CRUZ Parcero, Juan Antonio. "La ponderación entre derechos fundamentales". (Video web) 2013. <https://www.youtube.com/watch?v=afN-LWYbhgE>. 22 de febrero de 2016.

CUBERO Pérez, Rosario. *Elementos básicos para un constructivismo social. Avances en Psicología Latinoamericana*, Bogotá-Colombia, editorial Fundación para el Avance de la Psicología, 2005.

DE SILVA Gutiérrez Gustavo, "La norma válida. Análisis sobre la validez de las normas jurídicas", (Documento web) 2009. www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/252/art/art9.pdf. 27 de enero de 2016.

DICCIONARIO JURÍDICO. *Definición de subsunción*. Consultado en <http://www.encyclopediajuridica.biz14.com/d/subsunci%C3%B3n/subsunci%C3%B3n.htm>. Recuperado el 25 de Enero de 2016.

GIL Rendón, Raymundo. "El Neoconstitucionalismo y los Derechos Fundamentales". (Documento web) 2009. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/12/cnt/cnt3.pdf>. 27 de enero de 2016.

GUZMÁN, Virginia, *Gobernabilidad democrática y género, una articulación posible*, Serie Mujer y Desarrollo, CEPAL, núm. 48, Santiago de Chile, 2003.

INMUJERES, "Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres (2000-2006), Instituto Nacional de las Mujeres". (Documento web) 2006. http://www.pgr.gob.mx/normatec/Documentos/PROEQUIDAD%20_1196_.pdf. 25 de agosto de 2015.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. "Cuota de género". (Documento web) http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/cuota%20de%20genero.htm. 14 de noviembre de 2015.

INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES, "Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres (2000-2006)". (Documento web) 2006. http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100517.pdf. 25 de mayo de 2006.

INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES, *Las mujeres en la toma de decisiones. Participación femenina en los poderes del Estado*, México, Instituto Nacional de las Mujeres, 2002.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. "Cuotas de género en materia electoral". (Documento web) 2011. http://genero.ife.org.mx/primer-reunion-consejeras_2011/m1.html. 13 de noviembre de 2015.

JONES, Mark P., "El sistema de cuotas y la elección de las mujeres en América Latina: el papel fundamental del sistema electoral", en CELEM, Impacto de los sistemas electorales en la representación política de las 30 Las Acciones Afirmativas en la Legislación Mexicana: El Caso del Sistema de Cuotas Electorales mujeres, Coordinadora Española para el Lobby Europeo de Mujeres, en http://www.celem.org/prog_europeos/demo_paritaria2000/pdfs/capitulo01.pdf, 10 de marzo de 2006.

MÉXICO. LEY DEL INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES. Vigente a partir del 13 de Enero de 2001. Diario Oficial de la Federación. Publicada el 12 de Enero de 2001.

MUNICIPIO DE LANDA DE MATAMOROS, QUERÉTARO. GOBIERNO MUNICIPAL 2015-2018. "Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal". (Documento web) 2016.

NOTIMEX. "La paridad de género requiere un cambio cultural: Lorenzo Córdova", EXPANSIÓN en alianza con CNN, D.F., México, (mayo 14 de 2015, jueves). (Documento web) 2015. <http://expansion.mx/adnpolitico/2015/05/14/la-paridad-de-genero-requiere-un-cambio-cultural-lorenzo-cordova>. 14 de noviembre de 2015.

OCHOA A., Ma. Candelaria. "Políticas públicas con perspectiva de género". (Documento web) 2015. www.itson.mx/.../politicas_publicas_con_perspectiva_de_genero 03 de noviembre de 2015.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, "Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer", Beijing, ONU, 1995.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. "Discriminación contra la mujer". (Documento web)2009. http://www.un.org/es/events/humanrightsday/2009/discrimination_women.shtml 03 de noviembre de 2015.

PACHECO, Gilda. Isabel TORRES y Liliana TOJO. "Los derechos humanos de las mujeres: Fortaleciendo su promoción y protección internacional. De la formación a la acción". San José Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Centro Por la Justicia y el Derecho Internacional, 2004.

PARLAMENTO EUROPEO, "Cuotas y acción positiva para aumentar la participación femenina en la vida política". (Documento web) 1997. http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/femm/w10/4_es.htm. 05 de enero de 2015.

PRIETO Sanchis Luis. *Neoconstitucionalismo y ponderación judicial. En Neoconstitucionalismo(s)*. Edición Miguel Carbonell. 4ª edición. Editorial Trotta-UNAM. pp. 123 a 130. Ciudad Fernández SLP. 2009.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Colombia, Panamericana Formas e Impresos, S.A., 2004.

QUERÉTARO. LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO. Vigente a partir del 06 de Diciembre de 1996. Periódico Oficial "La Sombra de Arteaga". No. 50. Publicada el 05 de Diciembre de 1996.

SEMINARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA, "Garantías individuales. El desarrollo de sus límites y la regulación de sus posibles conflictos por parte del legislador debe respetar los principios de razonabilidad y proporcionalidad jurídica", Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, t. XXVI, diciembre de 2007.

SOCIEDAD MEXICANA DE ESTUDIOS ELECTORALES A.C. "La paridad de género: eje de la Reforma Político-Electoral en México". (Documento web) 2014. <http://www.somee.org.mx/rmestudios electorales/index.php/RMEstudiosElectorales/article/view/135/pdf5>. 14 de noviembre de 2015.

SQUELLA, Agustín. *Introducción al Derecho*, Jurídica de Chile, Chile, 2000.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. "Ponderación entre derechos fundamentales" (Documento web) 2006.

https://www.scjn.gob.mx/transparencia/lists/becarios/attachments/90/becarios_090.pdf. 21 de febrero de 2016.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. “Porque la paridad” (Documento web) 2015.

http://equidad.scjn.gob.mx/wp-content/uploads/2015/02/feb_2015_6.pdf. 21 de febrero de 2016.

TORRES Parodi Cristina, *Acciones Afirmativas para lograr la equidad de salud para los grupos étnicos/raciales*. Documento presentado en el Taller de Políticas de Acción Afirmativa para Afro adolescentes de América Latina y el Caribe, Política y Gobernanza, Organización Panamericana de la salud, Washington,2003..

UNIÓN INTERPARLAMENTARIA. “Las mujeres en los parlamentos”. (Documento web) 2016.

<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>. 05 de enero de 2015.

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE MÉXICO, “Principio lógico de Identidad establece que todo objeto es idéntico a sí mismo y se simboliza de esta manera $A=A$ ”. Consultado en sitio web.<http://www.conocimientosfundamentales.unam.mx/vol1/filosofia/m01/t01/01t01s02a.html> 25 de enero de 2016.

WIKILENGUA DEL ESPAÑOL. Significado de expertiz, Consultado en <http://www.wikilengua.org/index.php/expertiz>. Recuperado el 03 de Noviembre de 2015.
www.youtube.com/watch?v=afN-LWybhgE. 22 de febrero de 2016.