



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Diputado José Alfonso Borja Pimentel
Presidente del Congreso del Estado
Presente.

Las diputadas y los diputados que integramos la Comisión de Desarrollo Económico y Social de la Sexagésima Quinta Legislatura, recibimos la iniciativa formulada por la diputada Irma Leticia González Sánchez integrante del Grupo Parlamentario del Partido MORENA por la que se adicionan las fracciones II Bis, II Ter y II Quater al artículo 25 de la Ley para el Desarrollo y Competitividad Económica del Estado de Guanajuato y sus Municipios.

De conformidad con los artículos 89, fracción V; 107, fracción I y 171 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, sometemos a la consideración de la Asamblea el presente dictamen, con base en las siguientes:

Consideraciones

1. Antecedentes

El 07 de diciembre del año 2023 la presidencia de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura, para efectos de su estudio y dictamen turnó a esta comisión, la iniciativa referida en el proemio del presente dictamen, con fundamento en el artículo 107 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, con número de Expediente Legislativo Digital 673/LXV-I.

En fecha 15 de febrero del año 2024, la comisión dictaminadora radicó y aprobó por unanimidad la metodología para su estudio y análisis, en los siguientes términos:



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

1. Remitir la iniciativa para efectos de su consulta con fecha límite de respuesta el 07 de marzo del año en curso a:
 - i. La Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable.
 - ii. La Coordinación General Jurídica.
2. Establecer un microsítio en la página web del Congreso del Estado para consulta ciudadana de la iniciativa, hasta el día 07 de marzo del año en curso.
3. Elaborar comparativo con las respuestas derivadas de la consulta de la iniciativa, por parte de la secretaría técnica.
4. Mesa de trabajo en la que participarán las diputadas y los diputados integrantes de la Comisión y representantes de las instituciones y organismos consultados.
5. Solicitar a la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas del Congreso del Estado, para que realice un estudio de impacto presupuestario, con fecha límite de entrega el 07 de marzo del año en curso.
6. Remitir la iniciativa al Instituto de Investigaciones Legislativas para que realice un análisis de la propuesta considerando el impacto jurídico y social de propuesta, con fecha límite de entrega el 07 de marzo del año en curso;
7. Reunión de la Comisión de Desarrollo Económico y Social para la discusión y, en su caso, aprobación del dictamen.

En fecha 08 de abril del año 2024, se llevó a cabo la mesa de trabajo en las que participaron integrantes de la comisión, representantes de la Coordinación General Jurídica, de la Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable; el personal de asesoría de los grupos parlamentarios representados en la comisión, así como la titular de la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas y personal de Instituto de Investigaciones Legislativas.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

En nota presentada mediante Oficio núm. CGJ/S.A.L. 0677/2024 de fecha 8 de abril de 2024, se compartió opinión consolidada de la Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable y la Coordinación General Jurídica, en la que se indica:

"i. Desde hace más de seis lustros el estado de Guanajuato ha sido interventor en las funciones y actividades de financiamiento en apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa, esto es, mediante la gestión de recursos suficientes, oportunos y en las mejores condiciones del mercado local, nacional e internacional. Además, con la proyección hacia la generación de empleo y, antecediendo la finalidad de seguir fortaleciendo a la economía local, brindando oportunidades de acceso a los servicios financieros mediante interacciones selectivas y temporales.

Es así como a través de diversos fideicomisos financieros se han integrado las acciones de participación financiera especializada en pro del beneficio social entre la población guanajuatense, en la búsqueda de seguir desplegando acciones para fomentar, promover y proteger el desarrollo sustentable entre las y los guanajuatenses.

ii. El Fideicomiso de Fondos Guanajuato (FOFIES), se constituyó mediante el contrato de fecha 7 de mayo de 1997, el cual tiene como finalidad, el promover y apoyar el desarrollo de actividades productivas; así como fomentar y mantener el empleo en la entidad, mediante apoyos financieros, asesorías y capacitación a las micro, pequeñas y medianas empresas establecidas o por establecerse en el estado de Guanajuato, cuya actividad sea artesanal, agroindustrial, industrial, comercial, de servicios o de cualquier actividad que el comité técnico determine, por considerarse que tiene razonable viabilidad de mercado, técnica, financiera y económica.

(...)

Además, se visualiza como uno de los retos y desafíos en el desarrollo social proyectado para el 2040 incrementar la calidad y cobertura de los servicios de educación, salud y vivienda y generar las oportunidades que permitan fortalecer las capacidades y competencias individuales de la población. En razón a ello, Guanajuato como entidad sigue comprometido a que exista un emprendimiento dentro de la sociedad y que sea acorde a las habilidades y problemática de su entorno lo cual implica una necesidad de conjuntar



visiones de otras disciplinas, llevando a cabo el desarrollo de clúster en donde se concurre también expertos en las ciencias, impulsados desde la Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable.

También es necesario considerar, las adecuaciones normativas en la cual se circunscribe la creación del Instituto de Innovación, Ciencia y Emprendimiento para la Competitividad para el Estado de Guanajuato, en el año de 2020, el cual dentro del ámbito económico contribuye a promover la creación, crecimiento y consolidación global de nuevas iniciativas empresariales, para disminuir las brechas de éxito comercial de largo plazo; fortaleciendo así, una economía conducida por la visión de la mentefactura y el desarrollo sostenible.

(...)

En cuanto a la propuesta en análisis se considera la pertinencia de ponderar si su fin ya está actualmente contemplado en la misma, para lo cual se mencionan las porciones normativas:

(...)

En este orden de ideas, se estima que la teleología planteada en la Iniciativa se encuentra ya inmersa en el texto normativo vigente, como se desprende de este análisis."

En opinión presentada por la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas mediante oficio se compartieron consideraciones respecto de la iniciativa con las siguientes conclusiones:

"Del análisis integral de la propuesta, se advierten cambios en las estrategias que prevé el artículo 25 de la Ley para el Desarrollo y Competitividad Económica del Estado de Guanajuato y sus Municipios, fortaleciendo acciones para la conservación del trabajo y la transversalidad económica que requieren, las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyMES), consolidando con ello este sector a nivel local, lo que redituará en el beneficio de la población al contar con fuentes laborales estables y la posibilidad y expectativa de crecimiento; a efecto de lograr estos alcances, se debe considerar el impacto presupuestal que implica mantener recursos cada año para los distintos programas que permitan vincular a este sector como lo



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

propone la iniciativa, con la inversión productiva, acceso a los mercados internos y externos y a la disponibilidad tecnológica que requieren este tipo de empresas; recursos que serán ejercidos dependiendo de la decisión por parte de la Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable de las implicaciones y alcances que prioricen en el tema; actualmente se identifica un impacto presupuestal aproximado de 440.17 millones de pesos, que pudiera incrementarse en el corto y mediano plazo conforme la política económica estatal genere resultados a través de las estrategias que desarrollen en conjunto la Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable, Fondos Guanajuato y la Coordinadora de Fomento al Comercio Exterior en beneficio de las unidades económicas del Estado."

El Instituto de Investigaciones Legislativas remitió opinión mediante oficio Núm. ILL/053/2024 de fecha 05 de marzo de 2024, en la que comparte las siguientes consideraciones:

"La democracia no sólo como un régimen político o estructura jurídica, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, político, social y cultural del pueblo; en el caso que nos ocupa en el mejoramiento económico, precondition que permite el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de las personas. Corresponde al Estado como rector del desarrollo nacional garantizar que éste sea integral y sustentable mediante la competitividad que constituye el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo. Fundamentalmente, de la competitividad económica de la micro, pequeña y mediana empresa.

(...)

I.1 Las propuestas de adición de tres fracciones deben estar vinculadas con el párrafo que le precede; es decir, a "Las estrategias estarán orientadas a" debido a que son "supuestos secundarios" del artículo 25 y no de la fracción II como se plantea; y,

I.2 Cada fracción debe desarrollar en forma precisa un supuesto particular derivado del general previsto en el párrafo que le precede. En este tenor, se señala que, la propuesta de la fracción II quáter desarrolla dos supuestos y no uno.

(...)



II.1 La propuesta de adición de la fracción II Bis del artículo 25 por racionalidad lingüística y homologación teleológica con el resto de las fracciones debe plantearse en infinitivo; y, es coherente con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los objetivos de la Ley para el Desarrollo y Competitividad Económica del Estado de Guanajuato y sus Municipios; y, por ende, con la racionalidad teleológica;

II.2 La propuesta de adición de la fracción II Ter del artículo 25 es coherente con los objetivos establecidos Ley en comento; y, por tanto, con la racionalidad teleológica;

II.3 La propuesta de adición de la fracción II quáter del artículo 25 de la Ley en comento plantea dos supuestos, los cuales son coherentes con los objetivos establecidos en el artículo 2 de esta normatividad; y, por ende, con su racionalidad teleológica.

Ahora bien, la presidencia de esta Comisión de Desarrollo Económico y Social, con fundamento en los artículos 94 fracción VII y 272 fracción VIII inciso e) de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato instruyó a la Secretaría Técnica para que elaborara el proyecto de dictamen, mismo que fue materia de revisión por quienes integran esta comisión.

2. Contenido de la iniciativa

El iniciante manifestó en la exposición de motivos lo siguiente:

"En 2020, la pandemia de COVID-19 mostró sus efectos sobre la economía en todo el mundo. En nuestro país no fue la excepción: a consecuencia de los contagios y las medidas de distanciamiento, tuvieron como consecuencia una caída en el empleo y los ingresos, produciendo una disminución de 8.3% en el Producto Interno Bruto (PIB) de nuestro país.

(...)



Por otro lado, el mercado laboral está pasando su mejor momento desde 2005, teniendo una tasa de desocupación nacional sumamente baja (2.7%) y en franco descenso desde su pico por la crisis económica de 2020.

Todo ello ha sido posible gracias a la política económica basada en un modelo de desarrollo que busca no dejar a nadie atrás. La histórica inversión pública en el sur del país, la atracción de inversiones con justicia, los programas de capacitación y transferencia tecnológica, y las intensas políticas social y laboral, han permitido no sólo recuperar la dinámica económica, sino también mejorar el ingreso y reducir la pobreza y desigualdad activamente.

Ejemplo de dichos resultados es que los ingresos de los hogares mexicanos han tenido una recuperación notable con respecto a 2020, con incrementos promedio de 11%. A la par, cuando se revisan los datos de 2022 con respecto al inicio del sexenio, se tiene que el ingreso trimestral de los hogares también ha tenido un incremento de 4.6%, siendo los hogares más pobres los que han tenido mayores incrementos.

Consecuentemente, la pobreza también ha tenido reducciones inéditas. De acuerdo con la última medición de CONEVAL en 2022, la pobreza en nuestro país se redujo 5.6 puntos porcentuales con respecto al inicio del sexenio, equivalentes a 5.1 millones de personas que abandonaron la situación de pobreza.

Este se hizo más notables en grupos en situación de vulnerabilidad como los adultos mayores, en donde la reducción de la pobreza fue de 12.1 puntos porcentuales, equivalentes a 600 mil personas adultas mayores que dejaron la situación de pobreza.

(...)

En este contexto nacional, el desarrollo económico de nuestra entidad se encuentra frente a dos elementos que le abren una oportunidad histórica para detonar un nuevo desarrollo económico que no deje a nadie atrás y que permita construir una economía dinámica y solidaria.

El primero es el fortalecimiento de la capacidad de consumo nacional que se ha dado gracias a la política de desarrollo de la Cuarta



Transformación, que ha derivado en un fortalecimiento generalizado de los ingresos, que en nuestro estado alcanzó un 8.9% del 2020 al 2022.

El segundo proviene del contexto económico global y se ha identificado como *nearshoring*, es decir, la relocalización de las inversiones en las cadenas globales de producción.

La integración de México en las cadenas globales de producción se ha derivado de distintos factores, entre los que se encuentran:

- La relación económica de México con Estados Unidos, su cercanía geográfica y su evolución comercial binacional. Hoy en día, alrededor del 80% de las exportaciones de nuestro país van hacia Estados Unidos, mientras que sus importaciones han tenido reducciones relativas significativas (pasando del 70% en 1993 al 50% en 2021);
- Las cadenas logísticas en la inserción de México en las cadenas globales de producción. La red ferroviaria, carretera, rutas de navegación y aéreas permiten movilizar bienes exportados por México a los Estados Unidos, por lo cual ganan relevancia los proyectos de ampliación y modernización de dichas interconexiones; y
- La gobernanza institucional de la inserción de México en las cadenas globales de producción. La firma del T-MEC de 2020 ha tenido un efecto positivo en la atracción de inversión extranjera directa al incentivar el *nearshoring* de fabricantes de otros países.

Estos elementos indican una oportunidad grande: mayor capacidad natural para atracción de inversiones. Sin embargo, esta oportunidad también tiene como correlato un creciente contexto de demanda que no todas las empresas nacionales son capaces de sortear con éxito.

En particular, las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyMES) se encuentran frente a un escenario complejo: llegan nuevas empresas que demandan productos de la proveeduría local a mayor volumen, calidad y rapidez, lo cual tensa las cadenas de proveeduría locales elevando los costos para que las MIPyMES se incorporen a ellas.

A la par, los costos de operación distraen los esfuerzos de las MIPyMES por incrementar su productividad. Según la última Encuesta Nacional de Financiamiento de las Empresas (ENAFIN) 2021, el incremento de los costos de operación es uno de los principales problemas que enfrentan. En el caso de las empresas medianas el 44.6% reportó que esto afectó mucho su operación, lo cual incrementó a 57.2% en el caso de las pequeñas



empresas, y a 58.8% en el caso de las microempresas que emplean de 6 a 10 personas.

Todo ello dificulta la incorporación de la MIPyMES a la cadena de proveeduría local. En este sentido, se requiere impulsarlas para que puedan sortear las barreras de productividad y, así, cuidar tanto su operación como los empleos localizados en ellas.

Lo anterior lleva a las y los iniciantes a proponer la atención de dicha problemática desde el ámbito estatal. En este sentido mediante la presente iniciativa se propone establecer tres tipos de estrategias para que la Secretaría impulse a las MIPyMES.

Primera. Programas de protección y conservación de empleos que permitan no sólo contribuir a garantizar los empleos localizados en las MIPyMES, sino también aligerar uno de los elementos de los costos operativos de las micro, pequeñas y medianas empresas, permitiéndoles redoblar sus esfuerzos al incremento de su productividad. En la región latinoamericana se han implementado distintas alternativas en la materia: desde subsidios para la formación laboral en MIPyMES, hasta programas de movilidad laboral, las opciones de intervenciones públicas para la protección y conservación de empleos han conformado un amplio abanico de opciones dependiendo de las distintas realidades históricas y sociales sobre las que se generan. Por ello, consideramos necesario que el Estado genere estrategias con este objetivo que sean diseñadas e implementadas con base en la realidad de nuestra entidad.

Segunda. Vincular sus necesidades con la oferta tecnológica adecuada, de tal forma que se reduzcan las barreras para incorporar los productos, servicios o procesos tecnológicos que permitan a las MIPyMES mejorar su productividad. Tanto la masificación de tecnologías básicas como la incorporación estratégica de tecnologías de frontera, permite a las micro, pequeñas y medianas empresas generar oportunidades de mejora en todas las áreas de negocio, pero produciendo beneficios claros en la organización, la mejora de sus procesos productivos y la capacidad de aprendizaje. Esto, como lo ha señalado la CEPAL, requiere una aproximación sistémica que tome en consideración la heterogeneidad de las MIPyMES y que establezca un marco general de acción. Todo ello requiere una toma de decisiones públicas basadas en evidencia y en el contexto histórico y social de la entidad⁷. Por ello, consideramos pertinente incorporar esta estrategia de forma general para que el Estado pueda tomar las decisiones concretas de intervención pública adecuadas.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Tercera. Promover e inducir la inversión en equipamiento productivo y tecnológico y la vinculación con los mercados interno y externo que les permita mejorar su competitividad. Del mismo modo, consideramos necesario incorporar esta tercer estrategia en tanto que incide de forma directa y prácticamente inmediata en las capacidades productivas de las MIPyMES, cumpliendo así el objetivo de atención al problema público planteado en la presente iniciativa..."

3. Análisis de la iniciativa

Quienes integramos esta comisión dictaminadora, identificamos el objetivo principal de la iniciativa con la finalidad de fomentar estrategias que permitan a la Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable impulsar a las Micros, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPyMES).

Al respecto es necesario señalar que la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa tiene como objeto promover el desarrollo económico nacional a través del fomento a la creación de micro, pequeñas y medianas empresas y el apoyo para su viabilidad, productividad, competitividad y sustentabilidad, con la finalidad de fomentar el empleo y el bienestar social y económico de todos los participantes de las mismas.

Dicha ley establece también como parte de sus objetivos el acceso al financiamiento para las MIPYMES, la capitalización de las empresas, incremento de la producción, constitución de nuevas empresas y consolidación de las existentes.

Por su parte, la Ley para el Desarrollo y Competitividad Económica del Estado de Guanajuato y sus Municipios , tiene como objeto establecer las bases para fomentar las actividades económicas, la atracción de inversiones productivas, fortalecer y aumentar el empleo, promover la cultura emprendedora e impulso a emprendedores; así como incorporar la



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

tecnología y la innovación en los procesos productivos para el desarrollo de actividades de mayor valor agregado en el marco de un desarrollo integral armónico, sostenible, sustentable y de equilibrio regional.

Ahora bien, en cuanto a las propuestas en particular de la iniciativa, debe considerarse que las mismas ya se encuentran establecidas dentro de diversos numerales de la Ley que se analiza, tal es el caso de los objetivos particulares enlistados en el artículo 2, fracciones III, XI y XIV, en cuanto al impulso de la economía a través de la articulación de las empresas para el desarrollo tecnológico e innovación aplicada, así como la facilidad de condiciones para la creación, conservación y mejora de fuentes de empleo.

De igual forma el artículo 17 de dicha Ley precisa objetivos para el desarrollo, atracción y retención de proyectos de inversión del ámbito local, nacional e internacional, contemplando en sus fracciones, los tres objetivos principales de la iniciativa.

Asimismo, en cuanto a la vinculación con la oferta tecnológica, se debe considerar que la Secretaría ya cuenta con dichas atribuciones establecidas en el artículo 34 fracción I, para el aprovechamiento máximo de las innovaciones tecnológicas que se desarrollen en las organizaciones empresariales, sociales y de la comunidad educativa que eleven la competitividad de las MIPyMES.

En ese sentido no pasa desapercibido que para el cumplimiento de dichos objetivos se cuenta en el Estado con el Instituto de Innovación, Ciencia y Emprendimiento para la Competitividad, el cual tiene como responsabilidad la ejecución de diversas acciones, referidas en el capítulo V de la Ley denominado «Impulso a la Innovación y modernización tecnológica».



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Por su parte y tomando en cuenta las diversas opiniones que esta Comisión recibió como parte de un ejercicio de consulta sobre el estudio de la propuesta, se coincide con las evidencias que indican que las disposiciones jurídicas pretendidas se encuentran satisfechas en la ley vigente.

Ahora bien, es importante recordar y señalar que las políticas públicas, son el producto de los procesos de toma de decisiones del Estado frente a determinados problemas públicos, dichos procesos implican acciones u omisiones de las instituciones gubernamentales.

Con base en lo mencionado, el proceso de la aplicación de las políticas públicas en sus cuatro grandes etapas -diseño, elaboración, implementación y evaluación-, requiere de una amplia gama de estrategias de acción, que llevan implícita la corresponsabilidad entre el gobierno y los gobernados.

Lo anterior para indicar que la política pública encabezada por el Gobierno del Estado a través de la Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable con relación a las MIPyMES, se realiza de forma integral, es decir se desglosa y atiende a través de diversos programas, acciones y estrategias, entre ellos el financiamiento a través de instituciones como Fondos Guanajuato, la proyección hacia la generación de empleo, y la vinculación con la tecnología realizada a través del Instituto de Innovación, Ciencia y Emprendimiento para la Competitividad, con la finalidad de impulsar el desarrollo económico y social del Estado.

Por lo anteriormente expuesto, consideramos que los objetivos particulares que pretende la iniciante ya se encuentran establecidos en la Ley y con fundamento en el artículo 171 la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, nos permitimos proponer a la Asamblea la aprobación del siguiente:




H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

ACUERDO

Único. La Sexagésima Quinta Legislatura, ordena el archivo definitivo de la iniciativa formulada por la diputada Irma Leticia González Sánchez integrante del Grupo Parlamentario del Partido MORENA por la que se adicionan las fracciones II Bis, II Ter y II Quater al artículo 25 de la Ley para el Desarrollo y Competitividad Económica del Estado de Guanajuato y sus Municipios.

Guanajuato, Gto., 11 de abril de 2024
La Comisión de Desarrollo Económico y Social


Dip. Miguel Ángel Salim Alle
Presidente


Dip. Alejandro Arias Ávila
Secretario


Dip. Esther Hernández Contreras
Vocal


Dip. Víctor Manuel Zanella Huerta
Vocal

FIRMA ELECTRÓNICA
Voto en contra
Dip. Martha Edith Moreno Valencia
Vocal