

Con fecha 21 de octubre del presente año, los CC. Diputados FRANCISCO JAVIER IBARRA JÁQUEZ, ESTEBAN ALEJANDRO VILLEGAS VILLARREAL, ALICIA GUADALUPE GAMBOA MARTÍNEZ, GABRIELA HERNÁNDEZ LÓPEZ y SONIA CATALINA MERCADO GALLEGOS integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXVIII Legislatura, presentaron Iniciativa de Decreto, QUE CONTIENE ADICIÓN AL ARTÍCULO 71 BIS A LA LEY DE FOMENTO ECONÓMICO PARA EL ESTADO DE DURANGO; misma que fue turnada a la Comisión de Desarrollo Económico integrada por los CC. Diputados: David Ramos Zepeda, Cinthya Leticia Martell Nevárez, Ramón Román Vázquez, Luis Iván Gurrola Vega y Gabriela Hernández López, Presidente, Secretaria y Vocales respectivamente, los cuales emitieron su dictamen favorable con base en los siguientes:

#### CONSIDERANDOS

**PRIMERO.** La Comisión al entrar al estudio y análisis de la iniciativa que se menciona en el proemio del presente, dieron cuenta de que la misma tiene como propósito incorporar el artículo **71 BIS** a la Ley de Fomento Económico para el Estado de Durango, en el Título Cuarto, "De los Incentivos, El Fondo de Fomento Económico y la Certificación", Capítulo I "Del Sistema de Incentivos"; con el propósito de fortalecer actividades económicas, artes y oficios de subsistencia familiar, a través de programas que otorguen beneficios y apoyos directos focalizados a habitantes de "escasos recursos" en zonas rurales y urbanas en los distintos municipios del Estado de Durango. En la exposición de motivos, los iniciadores refieren que este cambio en el dispositivo legal es necesario ante el escenario de bajo crecimiento económico, y como consecuencia, de la limitada oportunidad para la generación de empleos que permitan un nivel de ingresos suficiente para que las familias más vulnerables cubran necesidades básicas.

Este órgano legislativo reconoce que la economía de mercado mixta opera con desequilibrio en el crecimiento y distribución de la riqueza, reproduciendo pobreza y desigualdad en el Estado. Por ello, se reconoce la importancia de las medidas compensatorias o de nivelación a favor de grupos vulnerables en situación de pobreza, o como los denominan los iniciadores "de más escasos recursos económicos".



En su iniciativa los iniciadores paralelamente refieren que el panorama es adverso para toda la entidad; aunque identifican la necesidad de ubicar zonas económicamente deprimidas en las que se requiere intervenir, para incrementar la inversión, y motivar un desarrollo más equilibrado, es por ello, que proponen que la intervención gubernamental se lleve a cabo en "zonas rurales y urbanas de los distintos municipios". Esta Comisión da cuenta de que en diversas iniciativas turnadas a éste órgano legislativo, se expone la necesidad de democratizar, desde una perspectiva regional, diversos tipos de intervención gubernamental.

**SEGUNDO.** A efecto de dictaminar la pertinencia de la iniciativa que nos ocupó, la Comisión se avocó a identificar: en primer término, la correspondencia de la iniciativa con la finalidad y materia de la política económica, establecida en la Constitución Política del Estado de Durango, y en la legislación especial de fomento económico. En segundo término, se analizó si el objetivo pretendido por los iniciadores corresponde a una legislación alternativa, y en todo caso si esta normatividad ya contiene la oferta institucional planteada por los mismos.

Por su parte, en relación al modelo jurídico-económico de esta entidad federativa y su objetivo, la Comisión parte del análisis de lo establecido en la Constitución Política del Estado de Durango, que en el Capítulo I, "Del Desarrollo Económico, Competitivo y Sustentable", artículo 40 expresa lo siguiente:

ARTÍCULO 40.- El Estado establecerá las políticas del desarrollo económico, social y humano, de manera integral y sustentable, que fortalezcan el régimen democrático y que, mediante el desarrollo económico, la generación de empleos, y una justa distribución del ingreso y la riqueza, permitan mejorar las condiciones de vida de la población en general y el desarrollo equilibrado de las regiones que integran el territorio estatal.

Las políticas públicas para el desarrollo económico tendrán los objetivos siguientes:

- I. La mejoría de la calidad de vida.
- II. La igualdad de oportunidades.
- III. El aumento de capacidades de la población para proveerse de un medio de vida digno
- IV. El abatimiento de la pobreza.
- V. Garantizar la paz y la seguridad pública.
- VI. Asegurar la producción agropecuaria y la soberanía alimentaria.



- VII. Construir un sistema económico y productivo sustentable y respetuoso del medio ambiente.
- VIII. Estimular un consumo social y ambientalmente responsable.
- IX. Impulsar un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo.
- X. Lograr la integración económica de las regiones del Estado.

A partir de este artículo, la Comisión dió cuenta que las políticas del desarrollo económico, social y humano, en conjunto tendrán como fin el bienestar social general y entre las distintas regiones; sus coordenadas son no solo el crecimiento económico, sino la inclusión social. Por tanto, la finalidad de la iniciativa, corresponde al modelo jurídico-económico que pretende dar respuesta a las carencias y necesidades de la población.

**TERCERO.** Por otro lado, este órgano, se dio a la tarea de analizar la pertinencia de incluir la adición del artículo 71 BIS en la Ley de Fomento Económico para el Estado de Durango, tal como lo proponen los iniciadores; esto, en base al objeto de la Ley y la correspondencia con la materia que se pretende promover a partir de la regulación.

El objeto de la Ley de Fomento Económico para el Estado de Durango, en su artículo 1, establece lo siguiente:

ARTÍCULO 1. La presente Ley es de orden público, interés social y observancia general en el Estado. Tiene por objeto establecer las bases para fomentar e incentivar la inversión local, nacional y extranjera, generar la creación de empleos estables y de alto valor agregado y propiciar un ambiente de competitividad que fomente el desarrollo económico, el bienestar social y la sustentabilidad en el Estado.

Esta normatividad, establece instrumentos de política pública para la orientación económica del Estado y su enfoque está dirigido a incidir positivamente en el bienestar y el desarrollo incrementado inversión y la competitividad.

La Ley de Fomento Económico para el Estado de Durango, establece criterios de nivelación con criterio social para fomentar la competitividad de microempresarios, las organizaciones pertenecientes al sector de la economía social y solidaria; y en el Sistema de Incentivos establecido en la Ley, en el cual se pretende incorporar



el artículo 71 BIS, se otorgan los incentivos con criterio social, únicamente para fomentar prácticas empresariales que tengan efectos multiplicadores a partir de estas unidades económicas, tal como la generación de empleo a favor de grupos vulnerables. Las intervenciones de política pública a partir de esta Ley, están aparejadas con el objetivo de competitividad e inversión; el bienestar es propósito de esta regulación a través del fomento de estas dos; esto dice mucho sobre los criterios con que se establecen las prioridades de las subvenciones. Por su parte, la Comisión considera que las subvenciones focalizadas directamente a "los habitantes de menos recursos económicos", están incluidas en la legislación relacionada con la política de desarrollo social y humano.

**CUARTO.** Por otro lado la política de desarrollo social y humano a nivel estatal, se encuentra contenida en la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Durango y cuyo objeto establece en su artículo 1 lo siguiente:

ARTÍCULO 1. La presente Ley es de orden público e interés social y tiene por objeto promover, proteger y garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales de los duranguenses y demás habitantes del Estado, mediante una política integral de desarrollo social y humano.

Siendo la superación de pobreza, un objetivo de política social y desarrollo humano; la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Durango, ya contempla objetivos, oferta programática y/o políticas compensatorias para generar un desarrollo con sentido social, o bien oportunidades de acceso al desarrollo económico a favor de personas en situación de vulnerabilidad por situación de pobreza. En este sentido, el artículo 13, fracciones II y VI de la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Durango, establece:

ARTÍCULO 13. La política estatal de desarrollo social del Estado y los Municipios tiene los siguientes objetivos:

*(...)* 

II. Promover un desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución; (...)



VI. Fomentar la igualdad de oportunidades económicas y aprovechar la capacidad productiva de los duranguenses y habitantes del Estado, considerando las potencialidades regionales y municipales;

A su vez, y en este mismo sentido, los artículos 15 fracción I y 17, fracción VII de dicha Ley establecen lo siguiente:

ARTÍCULO 15. La Política Estatal de Desarrollo Social debe incluir, cuando menos, las siguientes vertientes:

I. Superación de la pobreza a través de la alimentación, salud, educación, la generación de empleo, del ingreso o el autoempleo mediante proyectos productivos, infraestructura social básica y la capacitación, entre otros; (...)

ARTÍCULO 17. En la planeación, programación y presupuestación del desarrollo social y humano, son prioritarios y de interés público, los siguientes programas en orden preferente:

*(...)* 

VII. Los programas y fondos públicos destinados a la generación y conservación del empleo, a las actividades productivas sociales y a las empresas del sector social de la economía.

Por su parte, el artículo 22 de la misma Ley, establece los siguientes efectos que tendrá la declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria; a las que se destinará preferentemente el financiamiento con objetivos de desarrollo social:

### ARTÍCULO 22.

**(...)** 

- II. Estimular el desarrollo de actividades productivas generadoras de empleo a través de políticas y estímulos a la inversión nacional y extrajera; (...)
- IV. Generar programas de apoyo y financiamiento a la actividad productiva local;
- V. Implantar programas de generación de oportunidades de ingreso y diversificación productiva a grupos o segmentos de la población objetivo (...)



**QUINTO.** En relación a la oferta programática para unidades económicas a cargo de grupos vulnerables por parte de la legislación especial de fomento económico, y a la política de desarrollo social y humano; la Ley de Fomento Económico para el Estado de Durango establece la siguiente atribución para la Secretaría de Desarrollo Económico en su artículo 6, fracción XVIII:

ARTÍCULO 6. La Secretaría para el cumplimiento de los objetivos y finalidades de la presente Ley, además de las atribuciones que le establece la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Durango, tendrá las siguientes:

*(...)* 

XVIII. Colaborar con la Secretaría de Bienestar Social del Gobierno del Estado, para la implementación de programas de desarrollo empresarial a grupos en situación de vulnerabilidad, en especial para aquellos que se encuentren adicionalmente en situación de vulnerabilidad, por su condición de género.

La Comisión dio cuenta, de que la intervención para corregir desigualdades, focalizando acciones y programas a favor de unidades económicas relacionadas con grupos vulnerables; es solo en colaboración con la Secretaría de Bienestar Social; la cual, de acuerdo al artículo 6, fracción I de la Ley de Desarrollo Social, es la encargada de actuar como instancia coordinadora de la política de desarrollo social y humano:

#### Artículo 6. . La Secretaría de Desarrollo Social tendrá las siguientes atribuciones

I. Actuar como instancia coordinadora y articuladora de la política estatal de desarrollo social y humano; (...)

Por tanto, este órgano da cuenta de que ya existen bases legales para que la agenda gubernamental incluya oferta programática a favor de grupos vulnerables por situación de pobreza, a partir de la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Durango; y la Ley de Fomento Económico para el Estado de Durango, mandata la atribución para la Secretaría de Fomento Económico, de colaborar con la Secretaría de Bienestar Social, que es primordialmente la encargada de la política de desarrollo social y humano para brindar atención a estos grupos.



**SEXTO.** Por otro lado, la Comisión reconoce, que esta focalización que marca el ordenamiento, no es exclusivamente en beneficio de los grupos en situación de pobreza; adicionalmente, existen otros grupos vulnerables, y la acción ejecutiva a favor de alguno dependerá de las prioridades de coyuntura que se establezcan.

Asimismo, esté órgano comparte la opinión de personal de la Secretaría de Desarrollo Económico, en que es necesario trabajar de manera coordinada con otras dependencias a fin de eficientar aquellos programas de política social y de desarrollo humano que generen oportunidades y que permitan la integración sostenida de los habitantes al circuito económico. La promoción de estrategias intersectoriales puede incidir de manera positiva para procurar mayores alcances en el bienestar general de la población; reduciendo asimetrías de información, que impacten negativamente en la asignación de esfuerzos y recursos. Es por ello, que este órgano considera positivo especificar expresamente esquemas de colaboración entre ambas dependencias para solucionar esta problemática tan compleja y que afecta a una proporción importante de la población; de la cual, muchos agentes económicos se autoemplean y/o ingresan sus unidades económicas, en el sector de la informalidad.

Derivado del análisis de competencias, y de los beneficios que la Comisión expone en relación a la colaboración interinstitucional relativa a programas específicos que tienen como propósito la integración sostenida de unidades económicas de la población vulnerable en situación de pobreza al circuito económico, la Comisión propone ampliar la redacción en el artículo 6, fracción XVIII:

ARTÍCULO 6. La Secretaría para el cumplimiento de los objetivos y finalidades de la presente Ley, además de las atribuciones que le establece la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Durango, tendrá las siguientes:

*(...)* 

XVIII. Colaborar con la **Secretaría de Bienestar Social** del Gobierno del Estado, para la implementación de **estrategias y** programas de desarrollo empresarial a **favor de** grupos en situación de vulnerabilidad, en especial para aquellos que se encuentren adicionalmente en situación de vulnerabilidad, por su condición de género.



Tratándose de población en situación de pobreza, la Secretaría promoverá la implementación de programas específicos de financiamiento, desarrollo de capacidades y asociación productiva, especialmente para la reactivación de zonas marginadas.

Es indispensable mencionar, que se reducen ambigüedades al cambiar algunos términos empleados por los iniciadores, por otros ya definidos en la legislación tal como el de "habitantes de más escasos recursos económicos" por el de "pobreza"; a su vez en cuanto a la focalización territorial en aras de lograr un mayor equilibrio en el desarrollo económico de las distintas regiones como lo pretenden los iniciadores, se incluyó el término de "zonas marginadas", brindando mayor especificidad y certidumbre que el de "zonas rurales y urbanas de los distintos municipios"; y finalmente se desarrolló en la propuesta sobre el tipo de programas específicos y el fin ulterior de buscar "el desarrollo empresarial", que va más acorde con los fines de la Ley de Fomento Económico para el Estado de Durango. No se omite mencionar, que este órgano determinó, no realizar distingo entre actividades económicas, artes y oficios; por estar las dos últimas dentro de la primera y por los propósitos del ordenamiento que se pretende modificar.

**SÉPTIMO.** No se omite mencionar que la presente Comisión, encuentra oportunidad para realizar actualización en la Ley de Fomento Económico para el Estado de Durango correspondiente al cambio de nombre de la institución antes denominada Secretaría de Desarrollo Social por el de Secretaría de Bienestar en el artículo 6 fracción XVIII; derivado de reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Durango, aprobada mediante el decreto 98 el 30 de mayo de 2019.

Por las consideraciones anteriormente expuestas, la Comisión que dictaminó, estimó que la iniciativa es procedente con las adecuaciones realizadas a la misma; lo anterior, con fundamento en lo que dispone el artículo 189 último párrafo de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango, en virtud de considerar que las mismas, obedecen al mejoramiento de forma y fondo jurídicos.

Con base en los anteriores Considerandos, esta H. LXVIII Legislatura del Estado, expide el siguiente:



#### **DECRETO No. 208**

LA SEXAGÉSIMA OCTAVA LEGISLATURA DEL HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE DURANGO, EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 82 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA LOCAL, A NOMBRE DEL PUEBLO DECRETA:

**ARTÍCULO ÚNICO.** Se reforma la fracción XVIII y se adiciona un último párrafo al artículo 6 de la Ley de Fomento Económico para el Estado de Durango, para quedar en los siguientes términos:

ARTÍCULO 6. ...

I a la XVII. ...

XVIII. Colaborar con la **Secretaría de Bienestar Social** del Gobierno del Estado, para la implementación de **estrategias y** programas de desarrollo empresarial a **favor de** grupos en situación de vulnerabilidad, en especial para aquellos que se encuentren adicionalmente en situación de vulnerabilidad, por su condición de género.

XIX. a la XXIII. ...

Tratándose de población en situación de pobreza, la Secretaría promoverá la implementación de programas específicos de financiamiento, desarrollo de capacidades y asociación productiva, especialmente para la reactivación de zonas marginadas en las distintas regiones del Estado.

## **ARTÍCULOS TRANSITORIOS**

**PRIMERO.** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango.

**SEGUNDO.** Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.

El Ciudadano Gobernador del Estado, sancionará, promulgará y dispondrá se publique, circule y observe.



Dado en el Salón de Sesiones del Honorable Congreso del Estado, en Victoria de Durango, Dgo., a los (13) trece días del mes de noviembre del año (2019) dos mil diecinueve.

# DIP. GABRIELA HERNÁNDEZ LÓPEZ PRESIDENTA.

DIP. ELIA DEL CARMEN TOVAR VALERO SECRETARIA.

DIP. MA. ELENA GONZÁLEZ RIVERA SECRETARIA.

FOR SSP. 07