

002744



HONORABLE ASAMBLEA:

El suscrito **LUIS MARIO RIVERA AGUILAR**, en mi carácter de Diputado del Partido Verde Ecologista de México, de esta Sexagésima Segunda Legislatura, en ejercicio de mi derecho de iniciativa consagrado por los artículos 53, fracción III de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora, y el artículo 32, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, someto a consideración del Pleno de esta Asamblea Legislativa, **INICIATIVA DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE COMPETITIVIDAD Y DESARROLLO ECONÓMICO DEL ESTADO DE SONORA E INICIATIVA CON PUNTO DE ACUERDO MEDIANTE EL CUAL SE EXHORTA AL TITULAR DE LA COMISIÓN DE ECOLOGÍA Y DESARROLLO SUSTENTABLE DEL ESTADO DE SONORA PARA EMITIR LA CONVOCATORIA DE SU PROGRAMA DE CERTIFICACIÓN DE EMPRESAS VERDES**, con base en la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Covid-19 ha significado uno de los mayores retos que se han enfrentado en la historia moderna. El virus ha logrado visibilizar la fragilidad de los sistemas de salud pública y de repensar los mecanismos de seguridad social que se brindan alrededor del mundo.

En ese sentido, aquellos países que históricamente han destinado mayor presupuesto público a salud y cuentan con una red de servicios sociales rígidos, han podido mitigar los efectos del virus de una mejor manera. Esto se demuestra con la tasa de contagio y muertes que acontecen en países como Estados Unidos, el cual posee un modelo sanitario liberal, en contraste con los europeos.

Hasta el mes de septiembre, se estiman alrededor de 26.6 millones de contagios y 875 mil muertes en el mundo. Hemos visto imágenes de cómo los hospitales se han visto rebasados por la capacidad de propagación del Covid, y a su vez, el virus ya ha llegado a nuestras familias y círculos sociales sin distinción alguna.

En el caso de México, existen estimaciones que rondan las 66.000 muertes y más de 600 mil infectados. En Sonora, más de 21 mil personas han sido contagiadas, con una tasa de letalidad del 10%. Entre ellos, se encuentra nuestro personal sanitario, que es el grupo con mayores contagios, policías, y otros grupos que por la naturaleza de su empleo los ha puesto en primera línea y que, por lo mismo, padecen el mayor riesgo.

En el espectro económico, según estimaciones de la OCDE, cada mes que pasa de confinamiento existe una reducción del 2% en el PIB mundial. La reducción en el producto interno bruto no es simplemente una pérdida del poder de los Estados sino una previsión del aumento de la pobreza, desigualdad y rezago. De acuerdo con Mahler et al. (2020) el impacto del COVID ha sumido a 71 millones en pobreza extrema.

En una economía globalizada, donde cada país tiene un papel en la cadena global de valor, la perturbación de uno tiene consecuencias graves para todos. En este caso, virtualmente todos los países han optado por restricciones en el mercado de productos y servicios con el fin de proteger a la población. En el siglo XXI, no ha existido un cese repentino de las actividades económicas como el que estamos viviendo hoy. La consecuencia de cerrar la economía se está asomando por la ventana y la vista no es agradable. Estados Unidos pasó de un 3% a 14% en su tasa de desempleo y se estima una caída del 8% del PIB mexicano y con ello, un aumento de la pobreza en la región.

En el caso del estado de Sonora distintos colectivos y gremios de empresarios ya han hecho notar su descontento con las políticas de rescate que se están llevando a cabo. De acuerdo con datos de la Secretaría de Economía del Estado de Sonora, las acciones destinadas a enfrentar los efectos económicos del Coronavirus constan principalmente de la entrega de créditos a la palabra. Si bien el instrumento crediticio figura como uno de los principales motores de una economía, el monto ni la cantidad de créditos otorgados tienen la capacidad de generar un alivio. Por lo mismo, debido a las condiciones presupuestarias del estado no se ha formulado una política agresiva que mitigue los efectos económicos del cese de las actividades.

¿Cuál sería la principal explicación de la falta de atención a este problema?

La primer barrera que se encuentra dentro del aseguramiento de los derechos económicos, sociales y culturales es de carácter presupuestario. Esto significa que la satisfacción de dichos derechos se encuentra ligada a la disponibilidad de recursos de un estado (Abramovich, M & Courtis C., 2002). Esta concepción sobre el vínculo de la capacidad de satisfacción de los DESC y el presupuesto ha sido la idea imperante en la administración pública y se encuentra siendo utilizada por el gobierno actual como justificación para la falta de una política concreta de reactivación económica.

La teoría clásica garantista considera que la falta de exigibilidad de los derechos sociales corresponde a la recién génesis de esta clasificación de derechos. Esto significa que los derechos civiles y políticos contienen, en contraparte a los sociales, una mayor protección y justiciabilidad debido a que su desarrollo teórico contiene una mayor justificación por cuestiones de temporalidad.

Esta distinción es más clara cuando establecemos los conceptos de derechos de prescripción positiva y de prescripción negativa. Aquellos derechos de prescripción negativa pertenecen a los derechos civiles y políticos, ya que estos derechos implican de parte del estado un "no hacer" (*exempli gratia*, no detener arbitrariamente, derecho a votar) y los derechos de una prescripción positiva pertenecen a aquellos que exigen una acción estatal o el ofrecer una prestación (derecho a la salud, derecho a la educación), (Ferrajoli, 2004).

Abramovich & Courtis niegan que existan estas dos categorías de derechos. La justificación de los autores es que los derechos civiles y políticos requieren también de una acción positiva de parte del estado, como establecer los mecanismos e instituciones que harán valer y proteger los derechos mismos. Mientras que, en el caso de los derechos sociales, también se exigen acciones negativas como la abstención a deteriorar al medio ambiente o votar. Por este motivo, descartan que la clasificación tenga valor alguno, ya que ambas tienen características positivas y negativas. Igualmente, Eduardo Ferrer Mac Gregor, expresidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos aclara que, dentro de los derechos sociales hay sectores que entrañan derechos de libertades como el derecho a la huelga o la libertad sindical, derechos naturalmente concebidos como derechos civiles y políticos, por lo cual aboga por una conexidad de derechos, donde la satisfacción de un derecho civil no puede ser posible sin la de uno económico.

A partir de esta lógica jurídica nace la idea de la falta de justiciabilidad del Estado social. En contraste al Estado liberal, el cual solo significa la protección a la propiedad privada y la instrumentación de leyes fundamentales que la protejan, el Estado Social nace con la responsabilidad de instrumentar las acciones que aseguren la salud, educación y seguridad social de la población vulnerable. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobado el 16 de diciembre de 1966 por la Asamblea General de la Organización de las Naciones

Unidas y en vigor en el Estado mexicano el 12 desde mayo de 1981 es el instrumento internacional base para la aseguranza de la dignificación y satisfacción de dichos derechos.

Por esto mismo, existe una necesidad en que los derechos sociales sean exigidos de la misma forma que los civiles y políticos. El grado de importancia para los Estados en satisfacer la expectativa jurídica de los derechos civiles equivale a la de los sociales. Es por ello, que la instrumentación de una política que asegure los derechos económicos de los sonorenses es imperativa.

De esta manera, no solamente el derecho internacional reconoce el derecho económico, sino también nuestras leyes nacionales y estatales. Nuestra constitución reconoce los derechos económicos en su artículo 4, por medio del derecho a la alimentación, vivienda, agua, salud y acceso a la cultura; derechos que bajo una sociedad de mercado se encuentran instrumentalizados y, por lo tanto, sujetos a una capacidad económica individual.

De la misma forma, la Constitución del estado de Sonora reconoce y garantiza los derechos económicos por medio de la obligación en la conducción del desarrollo económico del estado. Es de hacerse notar que el artículo 25-A de la Constitución del Estado de Sonora faculta y obliga al estado a formar parte de la política de desarrollo.

***ARTÍCULO 25-A.-** El Gobierno del Estado está obligado a promover, orientar y conducir el desarrollo económico, social, sustentable, político y cultural de la población de la Entidad, mediante el fomento del crecimiento económico, del empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza con la más amplia participación de la sociedad.*

En este sentido, el diseño de políticas públicas en materia de desarrollo económico no solamente le compete a la federación sino a la entidad. Es por ello que, en el marco de la pandemia por coronavirus, la instrumentación de políticas económicas que ayuden a mitigar los efectos económicos de la crisis deben de ser retomadas por el gobierno del estado.

Si bien la Constitución Federal reconoce los DESC y se le concede la atribución al Gobierno del Estado de conducir el desarrollo económico, a la fecha, no se ha implementado una estrategia económica que asegure la mitigación de los efectos económicos del coronavirus y de la interrupción en el consumo de diversos bienes y servicios.

Existen distintas herramientas que se han utilizado para reducir los efectos económicos del Covid-19. Pero, aun así, hablar de una política idónea para reducir los efectos que trajo consigo la crisis sería extralimitar el poco desarrollo teórico y literatura que existe sobre el tema. Lo que sí ha sucedido es la consideración de diversos organismos internacionales de las buenas prácticas que se han realizado por países.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico en su informe “Rediseñar intervenciones estatales para una recuperación económica más rápida y resiliente”, señala la importancia de salvaguardar la solidez del entorno empresarial que existe en cada uno de los países y los principios básicos que se deben de seguir para instrumentar las ayudas. En este sentido, el informe se encarga de analizar las diversas acciones que los estados han emprendido para la recuperación económica, pormenorizando las ayudas al sector empresarial, específicamente las pequeñas y medianas empresas.

La lógica de asistencia a las PyMes se debe a la poca capacidad que tienen de acceder a instrumentos crediticios por medio de vías financieras habituales, en contraste con

empresas que cuentan un capital más elevado. Dentro de los instrumentos mencionados con mayor disgregación, son las ayudas inmediatas al sector empresarial como transferencias, subsidios o inyecciones de capital directas por parte del Estado. Un aspecto interesante sobre el informe es la precisión de “garantizar que la recuperación produzca economías más resilientes, incluyentes y sustentables, economías respetuosas del medio ambiente”.

Por otro lado, la Organización Internacional del Trabajo también ha emitido recomendaciones en relación con los diversos instrumentos existentes para la recuperación económica. Su informe “Temporary wage subsidies”, realiza un recuento de la experiencia de algunos países con la estrategia de subsidiar los salarios. Esta herramienta, de acuerdo con la OIT, ha sido adoptada por países como Argentina, Botswana, Brasil, Malasia y Bangladesh.

¿Qué función tienen los subsidios al salario?

Usualmente los subsidios a los salarios tienen por objetivo focalizar los apoyos a grupos históricamente vulnerables para introducirlos en la fuerza laboral (E.G. Jóvenes Construyendo el futuro). En este caso, los subsidios tienen otro fin. En primera instancia se utilizaron para financiar una parte de los salarios durante la cuarentena para evitar despidos. En segundo lugar, ya que existió una reapertura de la economía, se establecieron para acelerar la recuperación del paro de actividades. La importancia de este instrumento recae en rescatar aquellos empleos en empresas que tienen viabilidad, pero han sido obligadas a despedir debido a que no cuentan con los recursos económicos para mantener la relación laboral viva.

El mantenimiento de la relación laboral significaría que el restablecimiento de la producción o de brindar un servicio será de una manera más fluida y sin obstáculos. También,

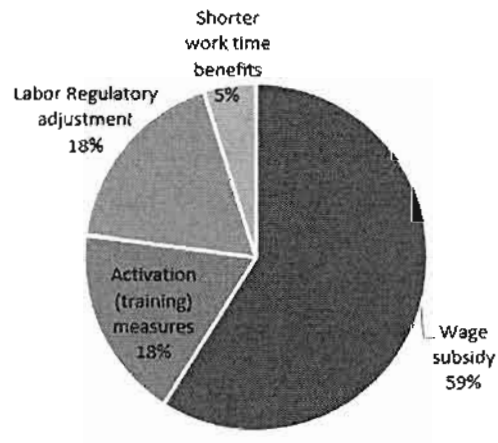
significa que el subsidio podrá apoyar el consumo, la demanda agregada y la recuperación económica, lo cual es fundamental para que no exista un aumento en la brecha de desigualdad.

En el caso de los empleados el beneficio será que no existirá un golpe tan fuerte para su economía personal y familiar, mientras que el empleador podrá retener a un trabajador que conoce y tiene experiencia en su campo y negocio.

Tomando como experiencia la crisis financiera global del 2008, se ha demostrado que los subsidios a los salarios son un instrumento adecuado para reducir el desempleo. Ejemplos como el Programa de Recuperación Productiva (REPRO) en Argentina, donde de acuerdo con la OIT se salvaron cientos de miles de empleos debido a este esquema de subsidio. En el mismo sentido, Colombia ha establecido un subsidio de un 40% de un salario mínimo a las nóminas para aquellas empresas que hayan tenido una disminución de más de un 20% en sus ingresos.

Por otro lado, Gentilini et al. (2020) muestran que la respuesta más común de los países en relación con intervenciones en el mercado laboral por la pandemia han sido los subsidios al empleo, siendo también adoptados por países como Jamaica, Kosovo, Malasia y Tailandia.

Labor market interventions by program	N. of measures
Wage subsidy	36
Activation (training) measures	11
Labor market institutions/regulation	11
Shorter work time benefits	3
Total LM programs	61



Fuente: Gentilini et al. (2020)

En el caso de México, el estado de Chihuahua ya ha dado a conocer en su Plan Emergente de Apoyo y Protección a la Salud, Empleo e Ingreso Familiar que contará con subsidios para MiPyMES. Dicho subsidio al pago de nómina solamente será para personal contratado formalmente ante el IMSS, pudiéndose solicitar un monto de hasta tres meses de nómina.

Los subsidios a los salarios no son una herramienta nueva para contrarrestar los efectos económicos de una crisis. Es una estrategia que ha sido probada anteriormente y que ha sido adoptada por una gran parte de los países que han sido impactados por los efectos económicos de haber cesado sus actividades económicas. Es un hecho que el subsidio impactaría en la velocidad de recuperación de las empresas al evitar que estas tengan costos de despidos, de contratación y de entrenamiento de nuevo personal y a su vez, de cuidar la economía de las familias sonorenses.

Definitivamente, las MiPymes serán las organizaciones que tendrán mayores problemas, ya que el riesgo de cesar actividades es mucho mayor al de empresas con un capital elevado.

¿Qué factores se deben tomar en cuenta para decidir la elegibilidad en los subsidios?

Galindo & Valdez (1991) Sitúan a Sonora como uno de los lugares con mayor potencial solar en el mundo, siendo que la región noroeste del país tiene los valores más altos de radiación solar en México. También, la Universidad de Sonora en un informe sobre la capacidad de generación por medio de energías renovables estima que se podrían generar de 65 a 100 MW con Biogás.

No solamente el sector energético es el que se ha visto beneficiado por la capacidad de emprendimiento y el potencial de los sonorenses, sino también por empresarios que han transformado sus formas de producción hacia métodos con mayor sustentabilidad. Aun así, existe una necesidad de que estos métodos sigan siendo adoptados por más empresas hasta que se vuelvan la norma. En este sentido, ha existido una falta de incentivos en Sonora para que la industria realice la transición hacia una ruta más ecológica.

Por lo tanto, es preciso focalizar correctamente los beneficios y crear dichos incentivos con el objetivo de incrementar y resguardar el ecosistema de innovación verde en el estado de Sonora.

La presente iniciativa tiene dos objetivos fundamentales por cumplir: que aquellas MiPymes verdes que ya se encontraban operando y tenían viabilidad financiera no tengan que detener operaciones por los efectos de la crisis. Y, en segundo lugar, actuar como un incentivo para aquellas personas físicas o morales de consolidar una empresa verde.

Las restricciones presupuestarias del estado han evitado que se tomen acciones robustas que reduzcan las consecuencias de la crisis económica provocada por el Covid-

19. No obstante, eso no limita la responsabilidad prevista en la propia Constitución del estado de formular una política económica que salvaguarde el bienestar de la población sonoreNSE.

Como hemos visto a partir de la lógica jurídica, la salvaguarda de los derechos civiles representa los mismos costes que la protección a los derechos sociales, siendo que no debe existir una distinción en el gasto de protección de los derechos económicos de los sonorenses y de sus derechos civiles. A su misma vez, ha quedado claro la competencia del gobierno del estado de sonora de instrumentar las acciones adecuadas para guiar la política económica del estado. Mientras que, por otro lado, la teoría económica confirma que los subsidios a las empresas han sido un instrumento que se ha probado eficaz en crisis económicas pasadas, tanto que se encuentra siendo utilizada por diversos países.

En conclusión, la necesidad de implementar una acción encaminada a proteger y reactivar la economía sonoreNSE es de extrema necesidad. Si bien los programas de protección alimentaria atienden de manera paliativa el acceso a la nutrición, y los créditos a la palabra otorgados convierten obligaciones presentes en futuras, no son suficientes tanto en cantidad, como en tipo de instrumento para atender las necesidades de una de las peores crisis en la historia moderna. Así, toda acción encaminada a proteger y reiniciar la economía debe contener una visión sostenible que asegure los derechos ambientales de las generaciones presentes y futuras. En este sentido, la presente iniciativa considera que una de las herramientas idóneas para mitigar los efectos del Covid-19 son los instrumentos de inyecciones directas a empresas pequeñas y medianas dedicadas a la economía verde por medio de un subsidio a los salarios.

Es por lo anteriormente expuesto que, con fundamento en los artículos 53, fracción III de la Constitución Política del Estado de Sonora y 32, fracción II de la Ley Orgánica

del Poder Legislativo, someto respetuosamente a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa de:

DECRETO

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE COMPETITIVIDAD Y DESARROLLO ECONÓMICO DEL ESTADO DE SONORA

ARTÍCULO ÚNICO.- Se adicionan los artículos 18, fracción VII, 22, fracción X y 31 de la Ley de Competitividad y Desarrollo Económico del Estado de Sonora, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 18.- Los incentivos para la promoción, desarrollo económico y la competitividad en el Estado de Sonora consistirán en:

...

VII.- Subsidios a los salarios a las MIPYMES; y

VIII.- Los demás que se señalen en otras disposiciones legales y los que se establezcan en los programas que implementen las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y Municipal del Estado de Sonora.

ARTÍCULO 22.- Para la aprobación y el otorgamiento de incentivos no fiscales a los inversionistas o empresarios se observará lo siguiente, según corresponda al proyecto de inversión o incentivos solicitados:

...

X.- En el caso del acceso a los subsidios al salario, la adhesión a la certificación de empresa verde que expide la Comisión de Ecología y Desarrollo Sustentable.

ARTÍCULO 31.- Los inversionistas y empresarios serán responsables de la aplicación de los incentivos no fiscales que les sean entregados por el Organismo, las dependencias y entidades respectivas y deberán rendir a éstas, por conducto del Organismo, informes trimestrales y uno final sobre la aplicación y destino de los recursos que hubiesen recibido, así como el cumplimiento de las condiciones y compromisos asumidos, soportados con la documentación comprobatoria correspondiente.

Para garantizar la correcta utilización de los incentivos no fiscales que se otorguen, el Organismo, las dependencias y entidades competentes establecerán procedimientos y mecanismos de control de las acciones y operaciones que realicen los inversionistas o empresarios beneficiados. Asimismo, en cualquier momento se podrá requerir a éstos últimos que proporcionen la información y documentación necesaria para comprobar que cumplen con los compromisos asumidos y las condiciones, lo anterior sin perjuicio de las visitas de inspección o verificación que se lleven a cabo de conformidad con lo establecido en esta Ley y otras disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

En el supuesto de los subsidios a los salarios a MIPYMES, estos serán otorgados directamente al trabajador.

TRANSITORIO

ARTÍCULO ÚNICO.- El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora.

En el mismo tenor y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 53, fracción III de la Constitución Política del Estado de Sonora y 32, fracción II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, someto a la consideración del pleno de este congreso, iniciativa con punto de:

ACUERDO

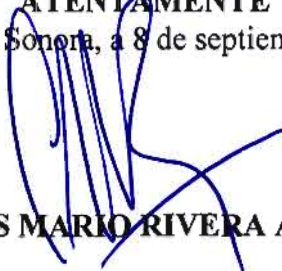
ÚNICO.- El Congreso del Estado de Sonora resuelve exhortar al titular de la Comisión de Ecología y Desarrollo Sustentable del Estado de Sonora, a que dentro de sus atribuciones, emita una nueva convocatoria de su programa de certificación "Empresas Verdes", esto, con el propósito de aumentar la responsabilidad ambiental empresarial y, a su vez, de que las MIPYMES dedicadas a la economía sustentable se vean beneficiadas por los instrumentos no fiscales contemplados por la Ley de Competitividad y Desarrollo Económico del Estado de Sonora.

Finalmente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 124, fracción III de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, solicitamos que se considere el

punto de Acuerdo de la presente iniciativa como de urgente u obvia resolución, y se dispense el trámite de comisión para que sea discutido y decidido, en su caso, en esta misma sesión.

ATENTAMENTE

Hermosillo, Sonora, a 8 de septiembre de 2020

A handwritten signature in blue ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke extending to the right.

DIP. LUIS MARIO RIVERA AGUILAR