

**Evaluación de los instrumentos de política pública para formalizar el  
empleo en Nuevo León, México (2015-2021)**  
**Assessment of policy instruments for the formalization of employment in  
Nuevo León, México (2015-2021)**

Christian Ivan Becerril Velasco  
El Colegio de la Frontera Norte (COLEF), Tijuana, México  
[christian.becerril@colef.mx](mailto:christian.becerril@colef.mx)  
<http://orcid.org/0000-0003-1423-4150>

Jesús Rubio Campos  
El Colegio de la Frontera Norte (COLEF), Monterrey, México  
[rubio@colef.mx](mailto:rubio@colef.mx)  
<http://orcid.org/0000-0001-5381-732X>

**Fecha de recepción: 14 de abril del 2022**

**Fecha de aceptación: 1 de diciembre del 2022**

**Cómo citar:**

Becerril Velasco, Christian Ivan y Jesús Rubio Campos. 2024. Evaluación de los instrumentos de política pública para formalizar el empleo en Nuevo León, México (2015-2021). *Revista Reflexiones*.103 (1). DOI 10.15517/rr.v103i1.50795

**Resumen**

**Introducción:** La informalidad laboral y la formalización del empleo han sido ya ampliamente discutidas. Sin embargo, el problema sigue vigente en las agendas públicas y de gobierno tanto a nivel nacional como subnacional.

**Objetivo:** El objetivo es evaluar el diseño de los instrumentos de política pública que ha implementado el gobierno estatal (2015-2021) para la formalización del empleo en Nuevo León. La población objetivo de los instrumentos son las Micro, Pequeñas y Medianas empresas (Mipymes) del estado de Nuevo León.

**Método y técnica:** En una primera instancia, se llevó a cabo una investigación documental y de fuentes secundarias. Posteriormente, se realizaron entrevistas semiestructuradas con funcionarios a cargo de los instrumentos de política pública para la formalización del empleo. Se entrevistó al Director de Apoyo y Fomento a Pequeñas y Medianas empresas del Gobierno del Estado de Nuevo León; al Coordinador del Centro de Atención a Pequeñas y Medianas empresas del Gobierno del Estado de Nuevo León; a la titular de la Comisión Estatal de

Mejora Regulatoria del Estado de Nuevo León; al Coordinador de Promoción y Vinculación del Programa Impulsa Nuevo León de la Secretaría de Economía del Gobierno del Estado de Nuevo León; a la Directora de Planeación y Políticas Públicas del Gobierno del Estado de Nuevo León; y al Director de la Comisión de Desarrollo Económico del Consejo Nuevo León. Para sistematizar las opiniones de los entrevistados se utilizó el programa de computadora ATLAS.ti y en su análisis se crearon las categorías que se presentan en la Tabla 2. Finalmente, se contrastó la ideología de los actores involucrados con tres preceptos clave del neoliberalismo que se identificaron.

**Resultados:** 1. El Gobierno de Nuevo León no cuenta con información sobre el número de empleos que generan las empresas que reciben los apoyos. 2. La planeación de los instrumentos de política pública se lleva a cabo, principalmente, por el sector privado. 3. Las cámaras empresariales de las Pequeñas y Medianas empresas (Pymes) son las que se encuentran principalmente involucradas. 4. Los apoyos se otorgan a partir de que las empresas acuden al gobierno a solicitarlos y no hay investigación y desarrollo. 5. Los apoyos se concentran principalmente en las Mipymes formales, pero no se cuenta con un padrón actualizado. 6. El seguimiento y monitoreo se realiza en la medida que las empresas continúan asistiendo a las oficinas del gobierno de Nuevo León.

**Conclusiones:** Se concluye que se requiere rediseñar los instrumentos de política pública bajo el liderazgo del gobierno estatal y vincular, concretamente, a la población objetivo de los programas con las formas de intervención estatal.

**Palabras claves:** Informalidad laboral, Empleo, Políticas públicas, Formalidad laboral, México.

### Abstract

**Introduction:** Labor informality and the formalization of employment have already been widely discussed. However, the problem remains on the public and government agendas at both the national and subnational levels.

**Objective:** The objective is to assess the design of the public policy instruments that the government of Nuevo León has implemented (2015-2021) for the formalization of employment. The target population of the instruments are the Micro, Small and Medium enterprises of the state of Nuevo León.

**Method and technique:** Firstly, a documentary research in secondary sources was carried out. Subsequently, semi-structured interviews were conducted with officials in charge of the public policy instruments for the formalization of employment. The people interviewed were: the Director of Support and Development for Small and Medium Enterprises of the Government of the State of Nuevo León; the Coordinator of the Service Center for Small and Medium Enterprises of the Government of the State of Nuevo León; the head of the State Commission for Regulatory Improvement of the Government of the State of Nuevo León; the Coordinator for the Promotion of the Impulsa Nuevo León Program; the Director of

Planning and Public Policies of the Government of the State of Nuevo León; and the Director of the Economic Development Commission of the Nuevo León Council. To systematize the opinions of the interviewees, the ATLAS.ti computer program was used and the categories created are presented in Table 2. Finally, the ideology of the actors involved was contrasted with three key precepts of neoliberalism that were identified.

**Results:** 1. The Government of Nuevo León does not have information about the number of jobs generated by the companies that receive government financial support. 2. The planning of public policy instruments is carried out, mainly, by the private sector. 3. The business chambers of Small and Medium Enterprises are the ones that are mainly involved. 4. Financial support is granted after companies go to the government to request it and there is no research and development. 5. Financial support is mainly concentrated in the formal Micro, Small and Medium-sized enterprises, but there is no updated registry. 6. Monitoring is carried out as long as the companies continue to attend to the offices of the government of Nuevo León.

**Conclusions:** It is concluded that it is necessary to redesign the public policy instruments under the leadership of the government of Nuevo León and to link, specifically, the target population of the programs with the forms of state intervention.

**Keywords:** Informal labour, Employment, Public policy, Formal labour, Mexico.

## Introducción

En México, el boom de las investigaciones sobre informalidad laboral y formalización del empleo se desarrolló durante los años ochenta y noventa del siglo pasado, cuando se reemplazó el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). Dicho modelo prevaleció entre los años treinta y setenta hasta que fue sustituido por estrategias orientadas al crecimiento de las exportaciones (Becerril-Velasco 2015). Esto significó, también, un cambio en el estado de bienestar que acompañó al modelo ISI, catalogado como conservador-informal que se basó en protección social estratificada, ya que cubría solamente el sector formal (sectores industrial y público) y dejaba a los trabajadores del sector informal desprotegidos (Barrientos 2004).

Tras agotarse el modelo ISI y terminarse la época del desarrollo estabilizador, la economía mexicana se ha visto inmersa en un proceso de crisis recurrentes (1982, 1988, 1995 y 2009) que dieron paso a un adelgazamiento del Estado y la introducción de modelos de producción flexibles post-fordistas, precarios y una mayor apertura comercial (Rubio 2012). En este contexto, surge la informalidad laboral, la cual, inicialmente, era vista como un fenómeno coyuntural que iría disminuyendo en la medida que aumentara el trabajo asalariado y la industrialización, siendo los trabajadores informales considerados atípicos (Ramírez 2019).

Además, el estado de bienestar que se desarrolló a partir de la apertura económica, clasificado como liberal-informal, se ha basado, principalmente, en políticas compensatorias dirigidas únicamente a los más pobres, ya que la protección social fue reemplazada por el ahorro individual y se alentó el financiamiento privado del sector salud (Barrientos 2004). Estos cambios originaron un crecimiento exponencial de trabajadores por cuenta propia y asociados con empresas, que trajo consigo una gran variedad de estudios sobre la informalidad laboral. Sin embargo, y a pesar de la gran cantidad de estudios que existen sobre el tema (Castro-Nieto 1990) (Rosenbluth 1994) (Tokman 1994) (Marcouiller 1995) (Portes 2004), el problema sigue vigente en las agendas públicas y de gobierno tanto a nivel nacional como subnacional. Por ejemplo, estudios recientes como el de Ovando, Rivera y Salgado (2021), destacan que, a nivel mundial y para México en particular, la informalidad continúa como una característica de los mercados de trabajo propia de los países en desarrollo, la cual conlleva condiciones laborales precarias, baja acumulación de capital humano, poca productividad y tiene una mayor incidencia entre las mujeres. Por su parte, Levy (2018), destaca que la informalidad persiste y crece en economías de alta desigualdad, lo que es resultado de sus leyes, políticas e instituciones. Por último, Robles y Martínez (2015), discuten la vigencia de las clásicas teorías del escape y exclusión que dan origen a la informalidad y analizan el caso mexicano, ligando la informalidad a la carencia de seguridad social, como hace Levy (2018), el desempleo y la falta de tecnología.

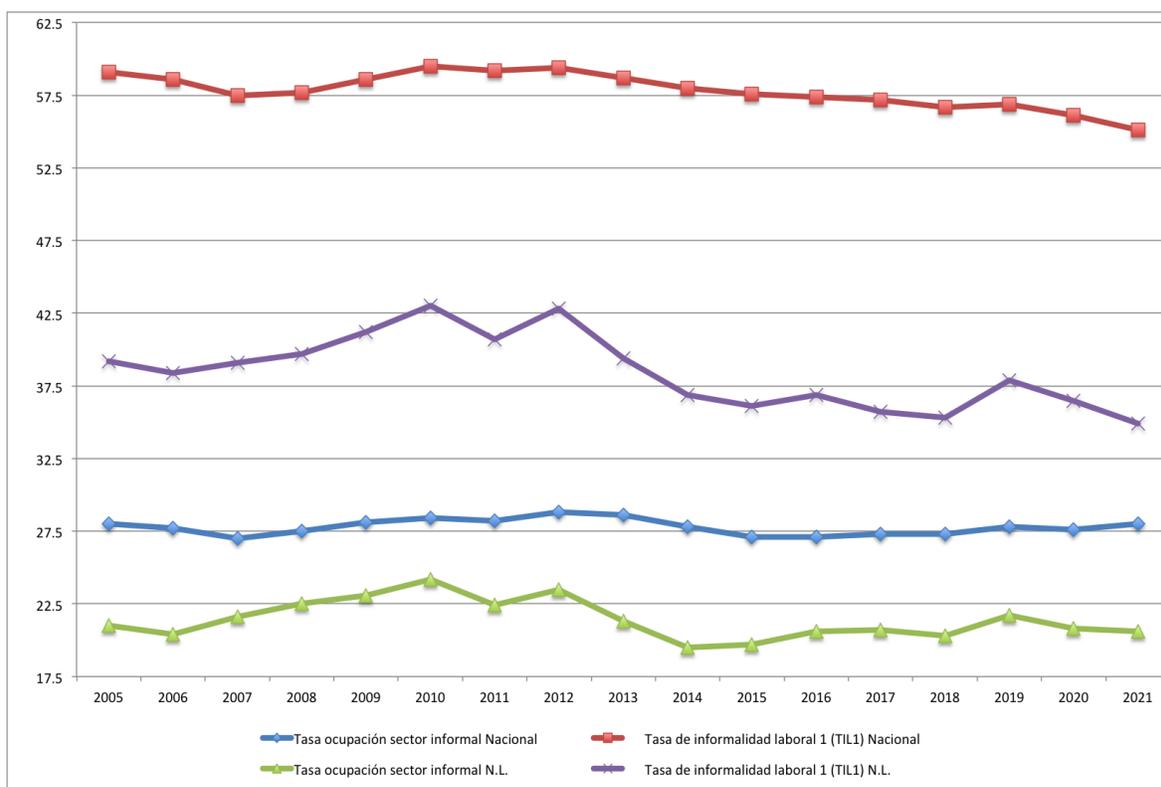
El estado de Nuevo León, a pesar de ser una de las entidades federativas con menor porcentaje de trabajadores informales en la República Mexicana, cuenta con instrumentos de política pública destinados a incentivar el empleo formal. Si bien el área Metropolitana de Monterrey tiene una pujante industria y sus actividades económicas son preponderantemente formales, a la par de otras economías informales, ya sea por medio de trabajo por cuenta propia, pequeños negocios establecidos o comercio ambulante.

El Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) aplicó por primera vez en México la Encuesta Nacional de Economía Informal en 1989. Ahora, el INEGI reporta de manera trimestral en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) la tasa de ocupación en el sector informal (TOSI1) y la tasa de informalidad laboral 1 (TIL1), calculadas contra la población ocupada total, así como la tasa de ocupación en el sector informal 2 (TOSI2) y la tasa de informalidad laboral 2 (TIL2), calculadas contra la población ocupada no agropecuaria.

Según el INEGI (2020), la tasa de ocupación en el sector informal se refiere al sector de la población ocupado en unidades económicas operadas sin registros contables y que funcionan a partir de los recursos del hogar o de la persona que encabeza la actividad sin que se constituya como empresa. De modo que la actividad en cuestión no tiene una situación identificable e independiente de ese hogar o de la persona que la dirige y que, por lo mismo, tiende a concretarse en una muy pequeña escala de operación. Mientras que la tasa de informalidad laboral es la proporción de la población ocupada que es laboralmente vulnerable por la naturaleza de la unidad económica para la que trabaja, con aquellos cuyo vínculo o

dependencia laboral no es reconocido por su fuente de trabajo. Se incluyen, además del componente que labora en micronegocios no registrados o sector informal, a otras modalidades análogas, como los ocupados por cuenta propia en la agricultura de subsistencia, así como a personas trabajadoras que laboran sin la protección de la seguridad social y cuyos servicios son utilizados por unidades económicas registradas (INEGI 2020). La tasa de ocupación en el sector informal es lo más cercano a las definiciones clásicas de informalidad, mientras que la tasa de informalidad laboral es una versión más ampliada que, de hecho, representa mayores porcentajes de la población ocupada.

A continuación, se muestra cómo se ha comportado este fenómeno a nivel nacional y para Nuevo León.



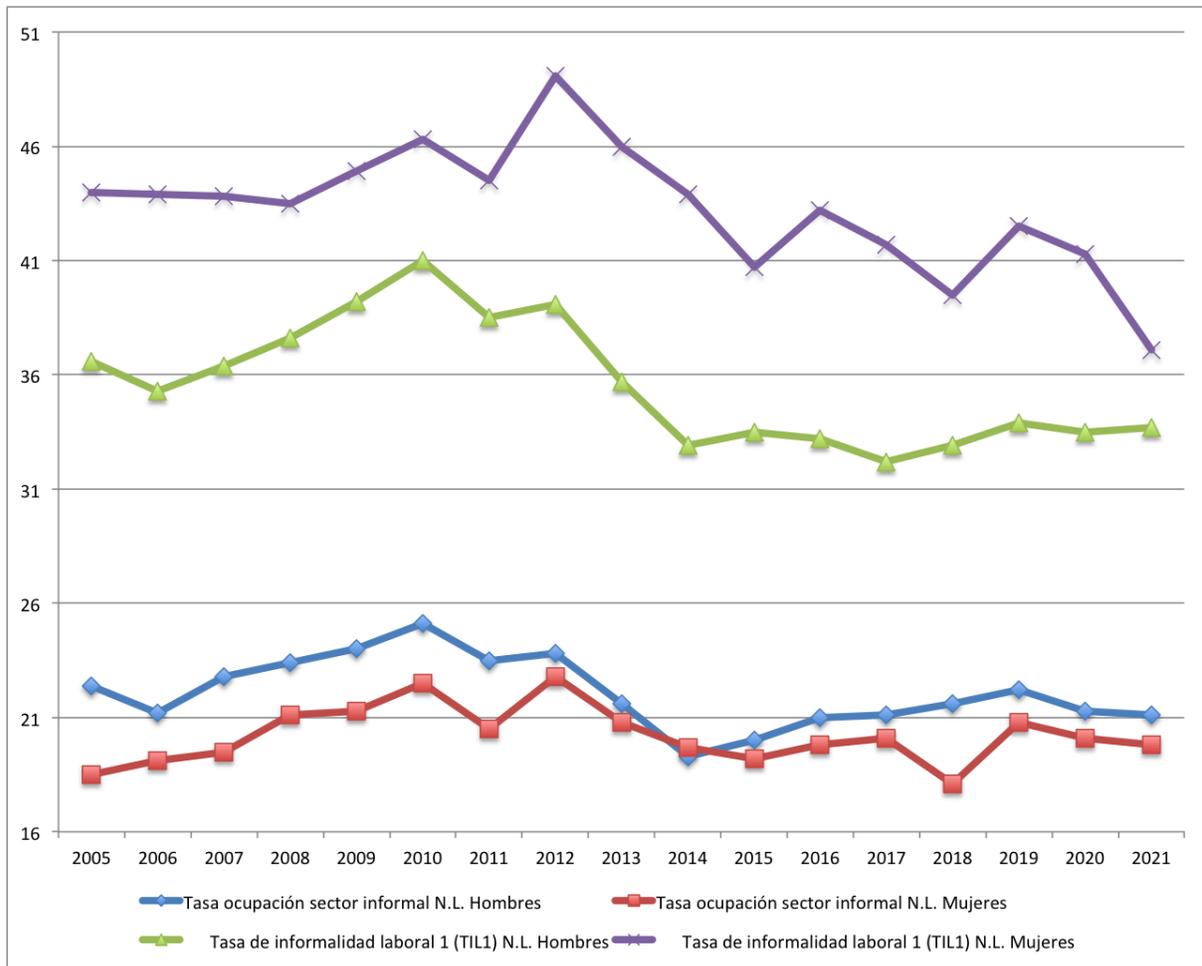
**Figura 1.** Tasa de ocupación en el sector informal e informalidad laboral 1 (TIL1) para México y Nuevo León (2005-2021).

*Fuente:* Elaboración propia con base en la ENOE INEGI. Varios años. Cifras al primer trimestre.

Como se muestra en la Figura 1 anterior, el tamaño del sector informal en Nuevo León está por debajo del promedio nacional usando cualquiera de las dos mediciones contra la ocupación total. Sin embargo, muestra una ligera tendencia al alza en Nuevo León desde el año 2014 si utilizamos la tasa de ocupación en el sector informal, ya que, en ese año, la diferencia era de 8.3 puntos porcentuales a favor del estado y para el primer trimestre del 2019 esa diferencia se redujo a 6.1 puntos porcentuales y para el 2021 fue de 7.4 puntos. Para el primer trimestre del 2021 la tasa de ocupación informal para el estado fue de 20.6%, contra

28.0% a nivel nacional, mientras que la tasa de informalidad laboral (TL1) fue de 34.9% para Nuevo León, contra 55.1% a nivel nacional, una diferencia de 20.2 puntos porcentuales. Estos indicadores tienen implicaciones diferentes para cada sexo.

En el caso de Nuevo León, la tasa de ocupación en el sector informal es más alta para los hombres que para las mujeres, con excepción del año 2014, donde fue 0.4 puntos porcentuales mayor para las mujeres. Al primer trimestre del 2021, este indicador fue de 21.1% para los hombres y de 19.8% para las mujeres, una diferencia de 1.3 puntos porcentuales. En el caso de la tasa de informalidad laboral (TIL1) sucede lo contrario, siendo más alta para las mujeres, debido a que esta medición incluye el trabajo doméstico remunerado, el cual según la misma ENOE es llevado a cabo en un 90% por mujeres. Para Nuevo León, al primer trimestre del 2021, este indicador fue de 37.1% para las mujeres y de 33.7% para los hombres, una diferencia de 3.4 puntos porcentuales, la cual se ha venido cerrando desde el 2014, cuando dicha diferencia alcanzó un máximo de 11 puntos. Llama la atención aunque este indicador cayó visiblemente durante el primer trimestre del 2020 y el mismo trimestre del 2021 para las mujeres (4.2 puntos porcentuales), durante el confinamiento por la pandemia, para los hombres incluso aumentó ligeramente (0.2 puntos porcentuales), lo que podría denotar diferencias entre ambos sexos en su participación en el trabajo informal durante la pandemia.



**Figura 2.** Tasa de ocupación en el sector informal e informalidad laboral 1 (TIL1) para Nuevo León por sexo (2005-2021).

*Fuente:* Elaboración propia con base en la ENOE-INEGI. Varios años. Cifras al primer trimestre de cada año.

Normalmente, la escolaridad y las horas trabajadas son menores entre las personas trabajadoras el sector informal que sus contrapartes formales (Rubio 1999). Según un estudio llevado a cabo por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (Itesm 2012). los dueños de 300 negocios informales del Área Metropolitana de Monterrey (AMM), manifestaron estar en esa condición principalmente porque: su negocio era relativamente nuevo (35.4%), por falta de tiempo para hacer los trámites (20.8%); porque piensan que su negocio es muy pequeño (12.5%); porque casi no hay ventas (10.4%); por falta de dinero (6.3%); entre otros.

El reporte más reciente del *Doing Business in México*, llevado a cabo por el Banco Mundial (BM 2016), Nuevo León ocupa el lugar número 13 para hacer negocios a nivel nacional. Los cinco estados que encabezan la lista para hacer negocios son Aguascalientes, Estado de México, Colima, Puebla y Sinaloa. Nuevo León ocupa el primer lugar a nivel

nacional en trámites y costos para abrir una empresa, el sexto en trámites de registro de propiedad y el noveno en cumplimiento de contratos.

Ante este contexto, la pregunta que se intenta responder en el presente trabajo es la siguiente: ¿son consistentes en su diseño los instrumentos de política pública que ha implementado el gobierno estatal (2015-2021) para la formalización del empleo en Nuevo León con los fines que se proponen? Este documento se divide en cuatro secciones: en la primera se presenta el marco conceptual que guía el presente análisis; en la segunda los métodos utilizados; en la tercera se discuten los resultados del análisis empírico y; en la cuarta sección se encuentran las principales conclusiones del documento.

## **Marco conceptual**

### **Informalidad laboral y formalización del empleo**

Los conceptos de informalidad laboral y de formalización del empleo han sido ya ampliamente discutidos (Escobar y González 2008) (Moreno-Brid, Párdinas y Ros 2009) (Temkin y Cruz-Ibarra 2019) (Maurizio 2019a) (Maurizio 2019b). Uno de los primeros estudios sobre la informalidad fue llevado a cabo por el antropólogo Keith Hart (1971) para el caso de Ghana, donde se introduce la noción de oportunidades de ingreso formales e informales y se identifica lo formal con el empleo asalariado y lo informal con el empleo por cuenta propia (Rendón y Salas 1991). Los estudios más acuciosos sobre informalidad comenzaron a publicarse desde el último cuarto del siglo pasado.

Existen varios enfoques sobre el sector informal, como el de la racionalidad productiva y el de mercado. El primer enfoque supone que el sector informal sigue una lógica de producción que permita garantizar la subsistencia de la familia, mientras que la lógica del sector formal es la acumulación (PREALC 1981) (Sethuraman 1981) (Tokman 1987). El segundo enfoque, el del mercado, señala que la informalidad es conveniente para el capital, que aprovecha la mano de obra disponible y abundante en un entorno de legislación laboral excesiva (Jusidman 1993). Un tercer enfoque, llamado del escape, señala que las personas se ubican voluntariamente en la informalidad por ser más rentable al evitar pagar impuestos y cumplir con regulaciones gubernamentales (Ramírez 2019).

De forma similar a lo que sucede con el desempleo, se puede decir que el comportamiento del sector informal está influenciado por tres componentes, uno residual o cíclico, otro estructural y uno más natural. La parte residual o cíclica del sector informal tiende a crecer durante la fase recesiva del ciclo económico. Sin embargo, aunque la economía se encuentre en una fase expansiva, el sector informal es persistente debido a su componente estructural, ocasionado entre otras cosas por regulaciones gubernamentales que implican costos de cumplimiento y un componente natural, compuesto por actividades que solo son rentables en la informalidad (Rubio 2012). La formalización del empleo tiene que ver con atacar los tres diferentes componentes de la informalidad, a fin de desincentivar, sobre todo, las causas del componente estructural que se muestran en la Tabla 1.

**Tabla 1:** Componentes del sector informal

Componente	Explicación	Causas
Residual cíclico	Surge ante eventos adversos en la economía de carácter temporal, está asociado a las fases recesivas del ciclo económico.	-Choques adversos en la economía que ocasionan una brecha del producto interno bruto y destrucción o estancamiento del nivel de empleo, así como incrementos en la inflación que disminuyen el salario real.
Estructural	Surge debido a factores económicos restrictivos y sociales estructurales.	-Complejidad del sistema impositivo. -Exceso de regulaciones y altos costos para la apertura de negocios. -Legislación laboral que ocasiona altos costos laborales. -Bajos niveles de educación y capacitación. -Aceptación social de la evasión fiscal y preferencia individual por el riesgo. -Incentivos cruzados perversos de programas gubernamentales. -Falta de acceso a financiamiento a tasas competitivas.
Natural	Surge porque existe una demanda por productos y servicios cuya estructura de costos solo es rentable en la informalidad.	-Demanda de ropa usada. -Demanda de comida y servicios a bajo costo (limpiabotas, limpia parabrisas, etc).

Fuente: Rubio (2012).

La Organización Internacional del Trabajo diferencia entre empleo en el sector informal y empleo informal (OIT 2002). El primero es un concepto basado en la empresa y se define en función de las características del lugar de trabajo. Por el contrario, el empleo informal es un concepto basado en el trabajo, y se define en términos de la relación laboral y las protecciones asociadas con el trabajo. Así, el sector informal es un subconjunto de empresas no incorporadas al régimen fiscal, mientras que en el empleo informal, la relación laboral no está sujeta a ningún tipo de legislación laboral nacional, al impuesto sobre la renta o protección social, ni genera beneficios laborales. En México, el INEGI define al sector informal como «la población ocupada que es laboralmente vulnerable por la naturaleza de la unidad económica para la que trabaja, con aquellos cuyo vínculo o dependencia laboral no

es reconocido por su fuente de trabajo» (INEGI 2018, 2). Básicamente se refiere a la ausencia de constitución legal del empleo como la falta de un contrato (Temkin y Cruz 2019).

Un trabajo que aportó perspectivas nuevas para tratar de operacionalizar y medir el empleo informal dando cabida a nuevas relaciones laborales fue el de Hussmanns (1997), cuya definición fue trabajada por el Grupo de Delhi de la Comisión Estadística de Naciones Unidas, logrando un concepto ampliado de informalidad más allá del clásico sector informal, que tiene como unidad básica a los hogares, e incluye, además, empresas, gobierno e instituciones, agricultura de subsistencia y trabajo doméstico remunerado; tomando en cuenta a quienes trabajan por cuenta propia, a grupos no remunerados, personas empleadoras y sectores laborales subordinados remunerados (Negrete 2011).

Levy (2018) señala que los conceptos de formalidad e informalidad son innecesarios, ya que estos fenómenos obedecen, en mayor medida, al cumplimiento o incumplimiento de normatividad o políticas en la materia. Para Levy (2018), si las personas trabajadoras y/o las empresas cumplen con la normatividad laboral, existe empleo formal, de lo contrario se estaría ante la presencia de informalidad laboral. La importancia de establecer claramente el cumplimiento o incumplimiento de las regulaciones, tanto por parte de quien trabaja como de las empresas, radica principalmente en las prestaciones sociales a las que tienen acceso las personas trabajadoras y su estabilidad en el empleo (Levy 2018).

En México, es esencial remitir a la Constitución mexicana que diferencia entre trabajadores asalariados y no asalariados (Levy 2018). La diferencia principal estriba en la relación de subordinación en la que se encuentran los primeros, quienes reciben un salario a cambio de su trabajo. Las personas no asalariadas, por otro lado, pueden trabajar para una empresa o por su cuenta, y reciben pagos por su trabajo o servicios, pero no salarios, ya que no se encuentran en una situación de subordinación. Es importante, como menciona Levy (2018), señalar que ilegalidad e informalidad son conceptos diferentes, ya que en México el sector trabajador no asalariado y por cuenta propia no tienen derecho a seguridad social contributiva, como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), a diferencia del empleo informal asalariado, que no es legal.

Como se observa, son diversos los enfoques y conceptualizaciones que existen sobre la informalidad. La revisión de la literatura hecha hasta aquí, no tiene por objeto elegir alguno o construir un concepto nuevo, por el contrario, el propósito es hacer una breve revisión que permita analizar y entender de mejor manera la racionalidad de los diferentes instrumentos que el gobierno de Nuevo León ha implementado para formalizar el empleo.

Ahora bien, ¿por qué la informalidad laboral es un problema que debe resolverse a través de políticas públicas en las entidades federativas? Según Levy (2018), en México las políticas públicas e instituciones ineficientes influyen en el comportamiento de empresas y el sector del trabajo, trayendo consigo, entre otros fenómenos, la informalidad laboral. En la siguiente sección se realiza una revisión conceptual de las políticas públicas, sus características, procesos y tipos de evaluación.

## **Las políticas públicas**

Las políticas públicas son cursos de acción (o inacción) llevados a cabo por un gobierno para resolver problemas públicos (Knill and Tosun 2012). No obstante, no toda acción gubernamental es una política pública. Aguilar (2010), señala que las políticas públicas se caracterizan, principalmente, por tener una doble dimensión. Por un lado, son resultado de la política, es decir, están alineadas al interés social y se realizan dentro del marco institucional estatal. Por otro lado, utilizan el método científico para encontrar soluciones a las causas de las problemáticas que están destinadas a resolver.

Arellano y Blanco (2013) señalan que las políticas públicas tienen, al menos, las siguientes características: son realizadas por autoridades públicas legítimas; su propósito principal es resolver un problema definido como público, por lo que, en mayor o menor medida, deben utilizarse recursos gubernamentales para llevarlas a cabo; privilegian el interés público por encima de los intereses particulares; y la decisión sobre aquello que debe resolverse, los mecanismos para realizarlo y los efectos esperados se toma en discusión y acuerdo entre el gobierno y la ciudadanía.

Esto ha traído consigo que los gobiernos de todas partes del mundo diseñen e implementen políticas públicas para atender los asuntos de sus agendas gubernamentales y legitimar sus acciones. La formación de las políticas públicas comprende al menos cinco diferentes procesos: a) la formación de la agenda; b) la especificación de alternativas disponibles; c) la elección de la opción deseada; d) la implementación de la decisión; y e) la evaluación de las políticas públicas (Casar y Maldonado 2010).

La formulación de la agenda comprende dos fases. Por un lado, es necesario que el problema que se intenta abordar se reconozca como público y, por otro lado, que entre en la agenda gubernamental. Para ello, como comentan Arellano y Blanco (2013), es necesario que se presenten ante la opinión pública como situaciones que tienen consecuencias negativas generalizadas, por lo que deben ser atendidas por el Estado. Una vez que el problema ha sido aceptado como público e ingresado a la agenda gubernamental, es necesario especificar las alternativas disponibles para resolverlo. Además, es necesario tener bien claro y acotado el problema a resolver, ya que cada uno de ellos es diferente y posee sus propias circunstancias (Aguilar 2010). Como mencionan Cejudo y Michel (2014), una política pública no es diseñada e implementada con la idea de resolver problemas generales, sino concretos y contextualizados.

En este sentido, es importante revisar que las alternativas propuestas sean coherentes con el conjunto de políticas públicas existentes y que los resultados se complementen y refuercen para evitar vacíos y duplicidades (Cejudo y Michel 2014). Además, es primordial realizar estudios de factibilidad de cada una de las opciones propuestas en términos legales, administrativos, económicos, políticos y éticos. Esto es así, ya que quienes toman las decisiones, comúnmente, no cuentan con toda la información necesaria para diseñar la política pública por lo que es deseable reunir toda la evidencia que sea posible.

De igual forma, es importante incluir a la población objetivo y a quienes intervengan en el problema por resolver en el diseño de las alternativas de política pública y en la elección de la opción deseada. Esto permite tomar en cuenta experiencias y consecuencias previas sobre soluciones previamente implementadas. La elección de la opción deseada, entonces, es producto de los diferentes procesos de aprendizaje colectivo, del contexto institucional y organizacional en el que se desarrolla la política y de negociaciones entre los diferentes grupos sociales.

Una vez que se ha decidido la opción que se habrá de ejecutar, inicia la implementación de la política pública, la cual es la etapa en la que el Estado, a través de su aparato gubernamental, pone en marcha la política. Como lo señalan Knill y Tosun (2012, 149), «la implementación involucra la transformación de un producto de política en un resultado de política». Un tema central es el control del proceso de implementación, ya que es primordial establecer los mecanismos y las condiciones necesarias para que los grupos sociales actúen de conformidad con el diseño de la política pública. Así, para su implementación, las políticas públicas suelen desglosarse en uno o más programas públicos y/o mecanismos o instrumentos que, en su conjunto, coadyuvan al cumplimiento de las metas y objetivos de la política pública.

El último proceso de la política pública es la evaluación, esta es importante por cuatro razones principales: informa sobre el desempeño del gobierno; agrega nuevos datos al conocimiento existente requerido para la acción gubernamental; desarrolla la capacidad analítica dentro de la administración pública creando una cultura de aprendizaje, y su espíritu crítico ayuda a mantener al gobierno honesto (Chelimsky 2015). Lamentablemente, las políticas públicas raramente se basan en los resultados de evaluaciones de sus programas e instrumentos, debido a conflictos de intereses, cuestiones ideológicas, barreras institucionales o de información (Weiss 1999). La evaluación ha sido definida como «la valoración sistemática de la operación y/o de los impactos de un programa o política al compararlos con un conjunto de estándares implícitos o explícitos para contribuir al mejoramiento del programa o política en cuestión» (Weiss 2015, 49-50).

La valoración sistemática implica que la investigación a realizar debe apearse al rigor metodológico aceptado en las ciencias sociales. Respecto al análisis de la operación, este puede realizarse estudiando el diseño, procesos o implementación de la política pública y/o sus programas e instrumentos; mientras que la revisión de los impactos se centra principalmente en los efectos de los programas e instrumentos de la política pública en la población objetivo o beneficiaria (Weiss 2015).

En México, los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (LGEPFAPF) enlistan nueve tipos de evaluaciones: diagnóstico de programas nuevos; diseño; consistencia y resultados; procesos; específica de desempeño; indicadores; impacto; complementarias; y estratégicas. Este documento se enfoca en la evaluación de diseño, la cual busca responder preguntas tales como: ¿es correcta la población objetivo que se atiende y los servicios que se proveen?, ¿son

adecuados los esquemas de distribución de los beneficios?, ¿cómo se identifica, incorpora y mantiene a los beneficiarios?, ¿cómo se organiza el programa y con qué recursos cuenta?, entre otras.

## **Materiales y métodos**

Para realizar la evaluación del diseño de un programa o instrumento de política pública, es necesario identificar dos principales situaciones. Primero, conocer el diagnóstico y definición del problema público a resolver. Segundo, los programas, mecanismos o instrumentos para resolverlo (LGEPFAPF 2007). Por consiguiente, el enfoque metodológico utilizado se dividió en cuatro partes. En una primera instancia, se llevó a cabo una investigación de gabinete y de fuentes secundarias a partir de bases de datos como la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del INEGI. Posteriormente, se realizaron entrevistas semi-estructuradas con personas que laboran como funcionarios públicos a cargo de la implementación de los instrumentos de la política pública de formalización del empleo en Nuevo León, los cuales son tres: Apoyo y Fomento a Pymes; Hecho en Nuevo León; e Impulso Nuevo León.

Se entrevistó a José Antonio Cantú, Director de Apoyo y Fomento a PYMES del Gobierno del Estado de N.L.; Manuel Fuentes Zamora, coordinador del Centro de Atención a Pymes del Gobierno del Estado de N.L.; Orfelinda Maldonado, titular de la Comisión Estatal de Mejora Regulatoria del Gobierno del Estado de N.L.; a Alfonso García, Coordinador de Promoción y Vinculación del Programa Impulsa N.L. de la Secretaría de Economía del Gobierno del Estado de N.L.; Ethelvina Suárez, Directora de Planeación y Políticas Públicas del Gobierno del Estado de N.L.; y José Quiroga, Director de la Comisión de Desarrollo Económico del Consejo Nuevo León. Las entrevistas se llevaron a cabo durante los años 2020 y 2021.

La sesión de entrevistas fue planeada para obtener información sobre dos aspectos principales. En primer lugar, el diseño de los instrumentos de política pública de formalización del empleo del gobierno del Estado de Nuevo León. Para lo cual se tomaron como base los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (LGEPFAPF) (2007). De acuerdo a los términos de referencia de la evaluación en materia de diseño con trabajo de campo 2020, correspondiente a los LGEPFAPF (2007), la evaluación de diseño analiza principalmente nueve aspectos: a) la justificación de la creación y diseño del programa; b) su vinculación con la planeación sectorial y nacional; c) sus poblaciones y mecanismos de atención; d) su registro de operaciones presupuestales y rendición de cuentas; e) posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas federales; f) los procesos de implementación del programa; g) los procesos que implican mayores retos en la implementación del programa para la consecución de sus objetivos; h) hallazgos y oportunidades de mejora tanto en el

diseño como en la implementación del programa; i) recomendaciones generales y específicas que el programa pueda llevar a cabo para su diseño, así como la implementación de sus procesos sustantivos.

No obstante, el análisis va más allá, ya que los LGEPFAPF (2007) limitan el análisis de los programas y/o instrumentos de política pública hacia un estudio meramente técnico y pragmático. Por lo que, en segunda instancia, se incorporó el análisis de la ideología de los actores que intervinieron en el diagnóstico y definición de los instrumentos de política pública (Meny y Thoenig 1993). En este sentido, una variable importante para tener en cuenta es la influencia que el sector privado nacional e internacional ha tenido en todo el territorio mexicano, especialmente después de la década de 1980, cuando se inicia la globalización y, poco tiempo después, se implementan las reformas del Consenso de Washington.

Estas reformas comprendieron, básicamente, dos estrategias principales orientadas al mercado: la reducción del tamaño del Estado y la apertura de los sectores económicos, para permitir que los mercados se ajustarán adecuadamente -en su propia dinámica- a la globalización. Según Evans y Sewell (2013), al abrir sus sectores económicos, los países en vías de desarrollo pasaron a formar parte de un mercado mundial en rápida integración, regulado por reglas globales administradas por instituciones de gobernanza económica como la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). A este nuevo marco normativo se le conoce, comúnmente, como neoliberalismo.

Para definir el neoliberalismo, se identificaron tres preceptos clave que se presentan constantemente en la literatura sobre este tema: el principal deber del Estado es mantener el orden del mercado; el mercado es el mejor mecanismo para procesar información acerca de la producción y las transacciones económicas; y, la empresa privada es más eficiente y eficaz que la administración pública (Hayek 2006) (Evans y Sewell 2013) (Escalante 2018).

El incorporar el examen de la ideología de los actores que intervinieron en el diagnóstico y definición de la política pública y/o sus instrumentos, permitió realizar un ejercicio más completo y descubrir diferentes aristas que no contemplan los LGEPFAPF (2007), enriqueciendo con ello los resultados de la investigación.

De hecho, en los últimos años ha surgido una nueva corriente en el análisis de política pública que se concentra en los instrumentos, ya que permite enfocar el examen en las acciones de política pública (Salamon 2002) (Lascoumes y Le Gales 2007) (Rubio 2019). Esta corriente reconoce que los instrumentos, como las organizaciones e instituciones, están delineados por los valores, principios, ideas e intereses de los actores que intervienen en su diseño, implementación, monitoreo y evaluación (Salamon 2002).

Un instrumento de política pública puede definirse como «aquél elemento diseñado a partir del conocimiento de las causas del fenómeno que se desea influenciar en la política pública, el cual pretende modificar los comportamientos de las personas a fin de cumplir con los objetivos de la política pública de la mejor forma posible» (Rubio 2019).

Las políticas públicas requieren de instrumentos que las operacionalicen. Por así decirlo, están hechas o estructuradas por instrumentos (Rubio 2019).

Para sistematizar las opiniones de los entrevistados, se utilizó el programa de computadora ATLAS.ti, y en su análisis se crearon las categorías que se presentan en la Tabla 2.

**Tabla 2.** Sistematización y categorías de análisis de las entrevistas realizadas

Entrevistado	1. El principal deber del Estado es mantener el orden del mercado	2. El mercado es el mejor mecanismo para procesar información acerca de la producción y las transacciones económicas	3. La empresa privada es más eficiente y eficaz que la administración pública	Aspecto de los LGEPFAPF
Entrevistado 1	Comentario 1.1	Comentario 1.2	Comentario 1.3	aspecto a)
Entrevistado 2	Comentario 2.1	Comentario 2.2	Comentario 2.3	aspecto b)
Entrevistado 3	Comentario 3.1	Comentario 3.2	Comentario 3.3	aspecto c)

Fuente: Elaboración propia.

## Resultados y discusión

La informalidad laboral es un problema que ha permanecido en la agenda de los gobiernos nacionales y locales en los últimos treinta años. El Estado de Nuevo León no ha sido ajeno a ello. A continuación, se analiza el diseño de los instrumentos que se han implementado en dicho estado con la intención de resolver este problema público, con base en los LGEPFAPF (2007) y la sistematización de las entrevistas realizadas.

### a) La justificación de la creación y diseño de los mecanismos o instrumentos

A partir de las entrevistas realizadas, se logró establecer que en el estado de Nuevo León los planes estatales de desarrollo del estado se basan, normalmente, en los objetivos, metas e indicadores del Consejo Nuevo León, el cual es auspiciado por el sector privado y trabaja de manera conjunta con el gobierno estatal, la academia y las Organizaciones no Gubernamentales nacionales e internacionales. Ello, para definir los problemas prioritarios a resolver, las posibles soluciones para mejorar las condiciones de su población y las metas e indicadores a través de las cuales se dará seguimiento y se evaluarán los programas e instrumentos de política pública.

El Consejo se divide en diez comisiones a través de las cuales se abordan los problemas primordiales del estado. De acuerdo con el Plan Estratégico 2030 llevado a cabo por el Consejo Nuevo León en 2015, cerca del 40% del empleo en esta entidad es informal. Ante esto, se estableció como uno de sus ejes principales de cambio el *Capital humano*, cuyo reto principal consistiría en alinear las habilidades impartidas por las instituciones educativas con las necesidades de la industria local. Una de las principales áreas de oportunidad que este eje identificó fue la promoción de la formalización del empleo. Como las principales causas raíz, se señalaron los altos costos económicos y la complejidad regulatoria para formalizar empleos y establecimientos, el desconocimiento del derecho laboral del trabajador para exigir la formalización de su empleo y la baja factibilidad de detección y sanción de la informalidad.

En virtud de ello, se planteó como línea estratégica la necesidad de implementar un plan de formalización del empleo del cual se derivaron los instrumentos anteriormente presentados y que fueron retomados por el Plan Estatal de Desarrollo (2015-2021). Como se comentó anteriormente, la primera fase del diseño de los programas públicos y/o instrumentos de política pública es que el problema que intentan resolver se reconozca como público e ingrese en la agenda gubernamental. Para ello, es necesario que se presenten ante la opinión pública como situaciones que tienen consecuencias negativas generalizadas, por lo que deben ser atendidas por el gobierno (Arellano y Blanco 2013).

Desafortunadamente, durante la investigación de campo se constató el hecho de que, para el caso de los tres instrumentos, el problema no es identificado adecuadamente y no cuentan con información sobre su magnitud, sus causas, efectos y características, por lo que no se justifica claramente la intervención gubernamental. Por ejemplo, en cuanto a la apertura de negocios, el gobierno de Nuevo León cuenta con la Dirección de Apoyo y Fomento a Pymes que, con el apoyo de ocho servidores públicos, provee servicio y atención a empresas de este tipo a través de dos mecanismos. El primero de ellos es el Centro de Atención a Pymes, el cual, funge como asesor en materia de plan de negocios, consultoría empresarial, alta ante el Sistema de Administración Tributaria (SAT) e IMSS, tramitología para su puesta en marcha, constitución de sociedades, asesoría fiscal y contable, marketing y capacitación en temas empresariales. Los principales canales de difusión de estos servicios son las redes sociales.

Por otro lado, cuentan con el programa Hecho en Nuevo León, que auxilia a las empresas que ya son formales o están en proceso de formalización en la comercialización de sus productos. Hecho en Nuevo León afilió 329 nuevas empresas durante 2019, las cuales han sido beneficiadas con los distintos apoyos mediante los diferentes eventos y encuentros de negocios organizados en el año. De acuerdo con el personal entrevistado de esta dirección, las empresas informales que están empezando no ven el por qué formalizarse hasta que crecen y se ven en la necesidad de solicitar apoyos, especialmente financieros, para mantener su crecimiento.

Respecto del acceso a financiamiento, en el estado existe el programa Impulso Nuevo León que ofrece créditos hasta por 2.5 millones de pesos «para la reactivación de las

economías regionales y la conservación de empleos en las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas del país, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas para capital de trabajo y adquisición de activos fijos» (Nafinsa 2021).

La bolsa se divide en dos terceras partes para otorgar apoyos a la industria, y una tercera parte para empresas del sector servicios, ya que las primeras son las que tienen más capital invertido. Las empresas acuden al gobierno del estado de N.L. para obtener la cédula, que es el documento en el que se da el visto bueno, o no, de participar; y con ella pueden acudir con el banco a tramitar el crédito. Las garantías de Impulso Nuevo León cubren el 50% del crédito en el sector servicios y 70% del crédito en el sector industrial.

Como se señaló anteriormente, el análisis que se realizó incorpora el examen de la ideología de los actores que participaron en el diseño de los instrumentos de política pública para la formalización del empleo. Lo que se observó, en este sentido, fue que la justificación y creación de los mecanismos para impulsar la formalización del empleo estuvo liderada, completamente, por el sector privado, quien organiza y financia al Consejo Nuevo León. Ello, siguiendo los preceptos neoliberales sobre que el mercado es el mejor mecanismo para procesar información acerca de la producción y las transacciones económicas y que la empresa privada es más eficiente y eficaz que la administración pública.

De hecho, los instrumentos diseñados para paliar este problema dejan de lado a los micro-negocios que aún no comienzan a facturar, algo que se ha dejado en manos de los municipios, ONG, universidades o en instancias del gobierno federal. Ello, para concentrarse en las empresas medianas, grandes y transnacionales que tienen mayor participación en el Consejo Nuevo León. Por lo que la justificación de la creación y diseño de los instrumentos está sesgada hacia ese sector.

#### **b) Vinculación con la planeación sectorial y nacional**

Los tres instrumentos del Estado de Nuevo León para fortalecer el empleo formal están vinculados formalmente, pero no de facto, con la planeación sectorial y nacional. Como se comentó anteriormente, el Centro de Atención a Pymes funge como asesor ante el SAT e IMSS, y el programa Hecho en Nuevo León auxilia a las empresas que ya son formales o están en proceso de formalización en la comercialización de sus productos a nivel local, nacional e internacional. Impulso Nuevo León, por otro lado, se deriva del programa de impulso *NAFIN + estados*, que pertenece a la banca de desarrollo federal Nacional Financiera.

Sin embargo, no todos los programas utilizan el Enfoque de Marco Lógico (EML) y las matrices de indicadores para resultados (MIR), las cuales son uno de los instrumentos de política pública más utilizados por el gobierno federal en México. Desde 2007, el CONEVAL utiliza el EML y las MIR para diseñar, organizar y evaluar programas, ya que sus elementos permiten asegurar que estén encaminados a generar un cambio favorable en su población objetivo (CONEVAL, 2013). La respuesta de los entrevistados a este respecto fue que no han sido contemplados estos instrumentos en la planeación de los programas.

**c) Identificar a sus poblaciones y mecanismos de atención**

Se ha explicado que el problema de la informalidad en Nuevo León no es identificado claramente ni se formula como una situación que puede ser revertida; además, no se cuenta con información precisa sobre su magnitud, sus causas, efectos y características. Aunado a ello, para contrarrestar sus causas, se establecieron diferentes instrumentos de política pública que, si bien están destinados a resolver las diferentes dimensiones de la informalidad y cuentan con mecanismos de atención claros, no todos logran identificar claramente su población potencial y objetivo.

Por ejemplo, a partir de las entrevistas realizadas, se constató que el Centro de Atención a Pymes no cuenta con un padrón de empresas en el estado de N. L., a pesar de que es información que está contenida en el Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE) del INEGI, ni se conocen las características de la totalidad de este tipo. No obstante, de acuerdo con los entrevistados, se conocen algunas características de las empresas atendidas: alrededor del 50% de las Pymes son de alimentos y bebidas, seguidas, en menor porcentaje, por empresas de servicios y productos de higiene, bisutería, y artesanía. Aproximadamente la mitad son microempresas de 1 a 10 personas colaboradoras, y alrededor del 30% pequeñas empresas de 11 a 50 integrantes laborales. Además, en promedio, se atienden a 3,939 empresas al año.

Los funcionarios entrevistados señalaron que el programa Hecho en Nuevo León, que auxilia a las empresas que ya son formales o están en proceso de formalización en la comercialización de sus productos, no cuenta con un padrón actualizado, ya que las empresas son afiliadas cuando se acercan a solicitar el apoyo. Respecto de Impulso Nuevo León, existe poca información sobre el número de empleos creados en relación con la inversión realizada, lo que imposibilita la ponderación del avance de los resultados obtenidos.

**d) Identificar su registro de operaciones presupuestales y rendición de cuentas**

En términos generales, los tres instrumentos destinados a fortalecer la formalización del empleo identifican y cuantifican los gastos en los que incurren para generar los bienes y servicios que otorgan cada uno de ellos. De hecho, con excepción de Impulso Nuevo León, el cual otorga créditos, el gasto operativo del resto de los programas se concentra, principalmente, en el capítulo 1000 de servicios personales. En lo referente a la rendición de cuentas, los documentos normativos y/o lineamientos generales de los programas están actualizados y se encontraban disponibles en la página electrónica de cada uno de ellos.

Sin embargo, los principales resultados de los programas, así como la información para monitorear su desempeño, no estaban en sus páginas electrónicas. Más que eso, los tres instrumentos, a saber, Impulso Nuevo León, Hecho en Nuevo León y el Centro de Atención a Pymes, son acordes a los preceptos neoliberales sobre que el mercado es el mejor mecanismo para procesar información acerca de la producción y las transacciones económicas y que el principal deber del estado es mantener el orden del mercado. Ya que no

existe inversión del gobierno estatal de ninguna índole para fomentar el crecimiento de los sectores productivos subutilizados, son las empresas consolidadas las que tienen acceso a los apoyos gubernamentales que se encargan, únicamente, de identificar las señales del mercado y mantener su orden.

**e) Identificar posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas federales**

En general, los tres instrumentos para el fortalecimiento del empleo formal del gobierno de Nuevo León se complementan con los programas que los gobiernos federales, identificados como liberales, implementaron con el mismo propósito desde el año 2000. Impulso Nuevo León, por ejemplo, se deriva del programa *NAFIN + estados*, que pertenece a la banca de desarrollo federal Nacional Financiera. De acuerdo con los entrevistados, Nuevo León decidió participar en dicho programa federal con la firme idea de que en lugar de otorgar créditos, se debe incidir en generar las condiciones para que las empresas se hagan responsables de tener acceso a estos y pagarlos. Esto se traduce a que el principal deber del Estado es mantener el orden del mercado, ya que es el mejor mecanismo para procesar información acerca de la producción y las transacciones económicas.

Derivado de ello, se creó Impulso Nuevo León, que busca facilitar garantías de crédito a la banca comercial para que se otorguen créditos por el doble, es decir, hasta por cinco millones de pesos con tasas anuales fijas del 15.5% a las Pymes formales que ya tienen operando al menos dos años. En consecuencia, el Instituto de Apoyo al Desarrollo Tecnológico (INADET) y el gobierno del estado de Nuevo León colaboraron con 40 millones de pesos cada uno para aumentar el monto del fideicomiso y con ello, estar en posibilidades de apoyar a más empresas. Hecho en Nuevo León y el Centro de Atención a Pymes complementan los esfuerzos realizados por el gobierno federal para ayudar a las Pymes a aumentar su producción. Entre otros, en la última década se han implementado, a nivel federal, programas como Fondo Pyme, Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM), el Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM), algunos de ellos ya extintos.

**f) Identificar, describir y mapear los procesos de implementación de los programas**

El Modelo general de procesos de la Tabla 2 muestra el funcionamiento de los instrumentos de política pública a partir de la operación de sus procesos. Este modelo permite confirmar, claramente, lo hasta ahora analizado. 1. La planeación de los instrumentos de política pública en el Estado de Nuevo León se lleva a cabo por el sector privado a través de El Consejo Nuevo León. 2. Las cámaras empresariales de las Pymes son las que se encuentran principalmente involucradas en el Consejo, mientras que los micro-negocios tienen poca o nula representación. 3. Los apoyos se otorgan a partir de que las empresas acuden al gobierno a solicitarlos y no hay investigación y desarrollo para fomentar el crecimiento de nuevos

sectores productivos. 4. Los apoyos se concentran principalmente en las Mipymes formales o que están en proceso de formalización, pero no se cuenta con un padrón actualizado. 5. El seguimiento y monitoreo se realiza en la medida en que las empresas continúan asistiendo a las oficinas del gobierno de Nuevo León.

**Tabla 3.** Modelo General de Procesos

<b>Programa para el fortalecimiento del empleo formal</b>	<b>Impulso Nuevo León</b>	<b>Hecho en Nuevo León</b>	<b>Centro de atención a Pymes</b>
<b>Planeación</b>	Se lleva a cabo por el Consejo Nuevo León y por la unidad de desarrollo empresarial del Estado de Nuevo León.	Se lleva a cabo por el Consejo Nuevo León y por la Dirección de Apoyo y Fomento a Pymes del Estado de Nuevo León.	Se lleva a cabo por el Consejo Nuevo León y por la Dirección de Apoyo y Fomento a Pymes del Estado de Nuevo León.
<b>Difusión</b>	La difusión se realiza a través de redes sociales y de las cámaras empresariales de los diferentes sectores.	La difusión se realiza a través de redes sociales.	La difusión se realiza a través de redes sociales.
<b>Solicitud de apoyos</b>	Las empresas acuden al gobierno del estado de N.L. a tramitar el crédito.	Las empresas acuden a la Dirección de Apoyo y Fomento a Pymes a solicitar el apoyo.	Las empresas acuden a la Dirección de Apoyo y Fomento a Pymes a solicitar el apoyo.
<b>Selección de beneficiarios</b>	Los beneficiarios son las Mipymes formales que ya han operado al menos dos años.	Los beneficiarios son Mipymes que ya son formales o están en proceso de formalización.	Los beneficiarios son Pymes que ya son formales o están en proceso de formalización.
<b>Producción de Bs y Ss</b>	Créditos directos e indirectos	Asesoría de profesionalización del producto y participación en eventos de comercialización.	Asesoría en materia de plan de negocios, consultoría empresarial, marketing y alta ante el SAT e IMSS.
<b>Distribución de Bs y Ss</b>	La bolsa se divide en dos terceras partes para otorgar créditos a la industria, y una	Toda Mipyme que acuda a la Dirección de Apoyo y Fomento	Toda Pyme que acuda a la Dirección de Apoyo y Fomento a

	tercera parte para empresas del sector servicios.	a Pymes a solicitar el apoyo.	Pymes a solicitar el apoyo.
<b>Entrega de Apoyos</b>	Las empresas acuden al gobierno del estado de N.L. a obtener la cédula, documento en el que se da el visto bueno o no de participar y con ella pueden acudir a tramitar el crédito.	Las empresas que acuden a la Dirección de Apoyo y Fomento a Pymes en donde reciben asesoría e información para futuros eventos de comercialización de productos.	Las empresas que acuden a la Dirección de Apoyo y Fomento a Pymes en donde reciben asesoría.
<b>Seguimiento a Beneficiarios y monitoreo de apoyo</b>	Se da seguimiento sobre el pago del crédito únicamente.	Se les da seguimiento en la medida que acuden a los eventos de comercialización y se afilian al programa.	Se les da seguimiento en la medida que acuden a la Dirección de Apoyo y Fomento a Pymes.

*Fuente:* Elaboración propia con base en los LGEPFAPF (2007)

**g) Identificar y analizar los procesos que implican mayores retos en la implementación de los instrumentos para la consecución de sus objetivos**

En lo referente a los programas Impulso Nuevo León, Hecho en Nuevo León y el Centro de atención a Pymes, el proceso que implica mayores retos en la implementación del programa es la selección de beneficiarios, ya que los apoyos se concentran, principalmente, en las Mipymes formales, o que están en proceso de formalización. Sin embargo, Nuevo León no cuenta con un padrón de Mipymes actualizado, por lo que depende de que las empresas se acerquen al gobierno del Estado y, al haber una auto selección, se corre el riesgo de no apoyar a empresas con importantes oportunidades de crecimiento. No se buscan activamente empresas informales para alentarlas a formalizarse y ofrecerles más adelante los apoyos del programa, sino que su actuar es más pasivo, de esperar a que las empresas vayan a ellos.

**h) Identificar hallazgos y oportunidades de mejora tanto en el diseño como en la implementación de los instrumentos**

Para el caso de Impulso Nuevo León, la principal oportunidad de mejora se encuentra en el seguimiento y monitoreo de apoyo a beneficiarios, ya que al enfocarse en el crédito únicamente, se pierde la oportunidad de analizar el impacto de la inversión realizada en la creación, transformación o destrucción de empleo y en el incremento de productividad de la

empresa. Este análisis arrojaría información valiosa para la toma de decisiones sobre el diseño e implementación de políticas públicas industriales y de empleo, entre otras.

Finalmente, respecto al Centro de Atención a Pymes y Hecho en Nuevo León, las principales oportunidades de mejora están en la selección de beneficiarios, ya que Nuevo León no cuenta con un padrón de Mipymes actualizado, por lo que el programa no identifica, de forma clara y explícita, a su población potencial y objetivo, ni se conocen las características de la totalidad de este tipo de empresas. Además, deja de lado a los micro-negocios que aún no comienzan a facturar, los cuales, requieren también de la intervención del gobierno estatal para acelerar su crecimiento.

**i) Elaborar recomendaciones generales y específicas que los instrumentos puedan llevar a cabo para su diseño, así como la implementación de sus procesos sustantivos.**

Es imprescindible que identifiquen claramente la población potencial y el objetivo en sus documentos normativos o diagnóstico, y que se conozcan las características de la totalidad de las empresas a las que están dirigidas.

Debido a la definición de informalidad que utiliza el gobierno del Estado de Nuevo León, sus programas dejan de lado a los micro-negocios que aún no comienzan a facturar, los cuales, requieren también de la intervención el gobierno estatal para acelerar su crecimiento, algo que se ha dejado en manos de los municipios, ONG, universidades o en instancias del gobierno federal. Es importante que el gobierno desarrolle programas para esta población, ya que es aquí donde ha aumentado la informalidad en los últimos años.

También, sería recomendable que todos los programas estatales y municipales utilicen matrices de indicadores para resultados (MIR) en su diseño, las cuales son uno de los instrumentos de política pública más utilizados por el gobierno federal en México, para asegurarse que estos están encaminados a generar un cambio favorable en su población objetivo y para establecer mecanismos de coordinación con otros niveles de gobierno o con otras dependencias al interior.

Finalmente, el estado de Nuevo León cuenta con uno de los mejores entornos para la apertura, financiamiento, encadenamiento y capacitación de negocios en la República Mexicana. Sin embargo, los trámites a nivel municipal son heterogéneos por lo que es primordial homogeneizar, en la medida de lo posible, dichos trámites, a fin de agilizar y facilitar los servicios y apoyos a las empresas.

## **Conclusiones**

La pregunta que se intentó resolver en este documento es ¿son consistentes en su diseño los instrumentos de política pública que ha implementado el gobierno estatal (2015-2021) para la formalización del empleo en Nuevo León para lograr los fines que se proponen?

El análisis realizado permite responder que no del todo, ya que el diagnóstico realizado no es acorde con la operación, ni con los fines que persiguen los instrumentos. Sin embargo, hay que reconocer que, en general, el tamaño del sector informal en Nuevo León es menor que el promedio nacional. Si bien no se puede establecer una relación causa efecto entre este tipo de programas y dichas estadísticas, ya que influyen también cuestiones como la estructura económica del estado y el nivel educativo de la población ocupada, es posible observar esfuerzos por incentivar los negocios del sector formal.

El sector privado, a través del Consejo Nuevo León, tiene una importante influencia en el diseño de los instrumentos, programas y políticas públicas del Estado de Nuevo León. Por lo que, los instrumentos de política pública de formalización del empleo del gobierno del estado de Nuevo León, están dirigidos a fortalecer el empleo formal, pero dejan de lado el empleo informal. Esto quiere decir que se centran, principalmente, en agilizar los trámites de apertura de negocios; disminuir los requisitos de las solicitudes de empleo; asesoría fiscal, mercadotecnia y de negocios; comercialización; y, aumento de la producción para la generación de empleos. Significa que se fomenta la creación de negocios formales y, con ello, disminuye indirectamente la informalidad, pero no se apoya a los comercios informales a migrar hacia la formalidad.

Como se puede observar, en su mayoría, los instrumentos implementados buscan mantener el orden del funcionamiento del mercado laboral a través del fomento al desarrollo del capital humano, la creación de empleos o auto-empleo o la intermediación entre empleadores y empleados. En este sentido, la informalidad es entendida por el gobierno del Estado de Nuevo León desde el enfoque del escape en el cual las personas se ubican voluntariamente en la informalidad por ser más rentable para ellos, al evitar pagar impuestos y cumplir con regulaciones gubernamentales (Ramírez 2019).

Este enfoque se encuadra perfectamente con la definición de sector informal de la OIT (2002), la cual menciona que el sector informal es un concepto basado en la empresa y se define como un subconjunto de empresas no incorporadas al régimen fiscal. De igual forma, es muy parecido a la definición de Levy (2018), quien menciona que se encuentran en situación de informalidad aquellas empresas que incumplen la normatividad laboral, por lo que sus trabajadores, además de no tener acceso a la mayoría de las prestaciones sociales contempladas en las leyes mexicanas, sufren inestabilidad laboral ante la imposibilidad del crecimiento de la empresa.

Sin embargo, dejan en manos de instancias municipales, federales y de aceleradoras universitarias públicas y privadas y de ONG a los micro-negocios informales, en donde más ha aumentado la informalidad en los últimos años. Por lo que se requieren rediseñar los instrumentos bajo el liderazgo del gobierno estatal y vincular, concretamente, a la población objetivo con las formas de intervención.

### ***Contribución de las personas autoras***

Dr. Christian Iván Becerril Velasco - Primer autor

Dr. Jesús Rubio Campos – Segundo autor

## Referencias

- Arellano Gault, David, y Felipe Blanco. 2013. *Políticas Públicas y democracia* (1ª ed.) México: Instituto Federal Electoral.
- Banco Mundial. 2016. *Doing business en México 2016. Midiendo la calidad y la eficiencia de regulación*. 6.ª ed. Washington, D.C.: Grupo del Banco Mundial.
- Barrientos, Armando. 2004. «Latin America: Towards a liberal-informal welfare regime». En Gough, Ian, Geof Wood, Barrientos, Philippa Bevan, Peter Davis y Graham Room, *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 121-168. doi: <https://www.doi.org/10.1017/CBO9780511720239.006>
- Becerril-Velasco, Christian Iván. 2015. The role of the state in alleviating poverty: the mexican experience and the conditional cash transfer programmes. *Revista Espacios Públicos*. 18 (44).
- Casar, M. Amparo y Claudia Maldonado. 2010. «Formación de agenda y proceso de toma de decisiones. Una aproximación desde la ciencia política». En Merino Mauricio y Guillermo M. Cejudo (comp.) *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de políticas públicas*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas y Fondo de Cultura Económica.
- Castro Nieto, Guillermina Grisela. 1990. «Intermediarismo político y sector informal: el comercio ambulante en Tepito». *Nueva Antropología*, vol.11 num.37, pp. 59-69. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/nuevaantropologia/article/view/15556/13889>
- Cejudo Guillermo M y Cynthia L. Michel. 2014. «Coherencia y políticas públicas: Metas, instrumentos y poblaciones objetivo». *Gestión y política pública*, 25(1), pp. 03-31. <http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/ojsaide/index.php/gypp/article/view/149>
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social). 2013. Guía para elaboración de la matriz de indicadores para resultados. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de desarrollo Social. Obtenido de: [https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicacionesoficiales/GUIA\\_PARA\\_LA\\_ELABORACION\\_DE\\_MATRIZ\\_DE\\_INDICADORES.pdf](https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicacionesoficiales/GUIA_PARA_LA_ELABORACION_DE_MATRIZ_DE_INDICADORES.pdf)
- Escalante, Fernando. 2018. *Así empezó todo. Orígenes del neoliberalismo. Las actas del Coloquio Lippmann*, México: Cal y Arena.
- Evans Peter B. y William H. Sewell. 2013. «Neoliberalism: Policy Regimes, International Regimes, and Social effects», En Hall, Peter and Lamont Michèle. (ed.) *Social Resilience in the Neo-Liberal Era*. Cambridge University Press.

- Keith. 1973. «Informal income opportunities and urban employment in Ghana». *The journal of modern African studies*, vol. 11 num. 1, pp. 61-89. doi: <https://www.doi.org/10.1017/S0022278X00008089>
- Hayek, Friedrich. 2006. *The road to serfdom*. London: Routledge.
- Hussmanns, Ralf. 1997. Informal Sector: Statistical Definition and Survey Methods. *Paper for the First Meeting of the Delhi Group, 1*, pp. 59-92. Ginebra: ILO Bureau of Statistics.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). 2018. Indicadores de ocupación y empleo. Cifras oportunas durante mayo de 2018 (Comunicado de prensa núm. 305 del 26 de junio de 2018). Instituto Nacional de Estadística y Geografía. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/iooe/iooe2018\\_06.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/iooe/iooe2018_06.pdf)
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). 2020. Indicadores de ocupación y empleo. Cifras oportunas durante diciembre de 2019 (Comunicado de prensa núm. 16/20 del 21 de enero de 2020). Instituto Nacional de Estadística y Geografía. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/iooe/iooe2020\\_01.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/iooe/iooe2020_01.pdf)
- ITESM. 2012. *Evaluación del Programa “Una Sola Economía” de la Secretaría de Economía*. México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey
- Jusidman, Clara. 1993. «El sector informal en México» *Cuadernos del Trabajo*, (2).
- Knill, C. y Tosun J. (2012) *Public Policy: A New Introduction*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lascoumes, Pierre, y Patrick Le Gales. 2007. «Introduction: Understanding Public Policy Through its Instruments-From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation», *Governance. An International Journal of Policy, Administration and Institutions, Wiley Periodicals*, vol. 20, núm. 1, pp. 1-21.
- Levy Algazi, Santiago. 2018. Esfuerzos mal recompensados. La elusiva búsqueda de la prosperidad en México. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. doi: <http://doi.org/10.18235/0001189>
- Marcouiller, Douglas y Leslie Young. 1995. The Black Hole of Graft: The Predatory State and the Informal Economy. *American Economic Review*, vol. 85, num. 3, pp. 630-646. <https://www.jstor.org/stable/2118193?seq=1>
- Maurizio, Roxana. (2019a). «Temporary employment and its impact on wages in Latin America». *Iberoamerican Journal of Development Studies*, vol. 8 num. 1, pp. 186-215. doi: [https://www.doi.org/10.26754/ojs\\_ried/ijds.306](https://www.doi.org/10.26754/ojs_ried/ijds.306)
- Maurizio, Roxana. (2019b). «Distribución del ingreso y mercado de trabajo en América Latina durante el nuevo milenio: tendencias y factores asociados». *Boletín Informativo Techint*, vol. 357, pp. 67-92. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/119709>
- Meny Yves y Jean-Claude Thoening. 1993. *Las políticas públicas*, Ariel, Barcelona.

- Moreno-Brid, Juan. Carlos, Juan Ernesto Pardinás Carpizo, Jaime Ros Bosch. 2009. «Economic development and social policies in Mexico». *Economy and Society*, 38(1), pp. 154-176. doi: <https://www.doi.org/10.1080/03085140802560652>
- Nafinsa (Nacional Financiera). 2021. «Programa de impulso Nafin + Estados Nacional Financiera». <https://www.nafin.com/portalfn/content/financiamiento/impulso-nafin-estados.html>
- Negrete Prieto, Rodrigo. 2011. «El concepto estadístico de informalidad y su integración bajo el esquema del Grupo de Delhi». *Realidad, Datos y Espacio. Revista Internacional de Geografía y Estadística*, vol. 2 num. 3, pp. 76-95. <https://rde.inegi.org.mx/index.php/2011/09/04/el-concepto-estadistico-de-informalidad-y-su-integracion-bajo-el-esquema-del-grupo-de-delhi/>
- Ovando-Aldana, Wendy; Rivera-Rojo, Celso Rodrigo; Salgado-Vega, María del Carmen. 2021. Características del empleo informal en México, 2005 y 2020. *Papeles de población*, vol. 27, núm. 108, pp. 147-184.
- OIT (International Labour organization). (2002) *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture*, employment sector (3a ed.). Ginebra: International Labour Office. [https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS\\_626831/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_626831/lang-en/index.htm).
- Portes, Alejandro y Haller, William J. 2004. «La economía informal». *Serie Políticas Sociales*, 100, pp. 5-50. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/6091>
- PREALC (Programa de Empleo para América Latina y el Caribe). 1981. «Dinámica del subempleo en América Latina». *Estudios e informes de la CEPAL*, 10. Organización Internacional del Trabajo.
- Ramírez López, Berenice P. (2019). «*Vivir al día. Estrategias y experiencias de trabajadores en empleo informal en México*» (1ª ed.). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rendón, Teresa. y Salas, Carlos. (1991). *El sector informal urbano. Crítica a la teoría y la medición* (1ª ed.). México: Mimeo.
- Robles Ortiz, David; Martínez García, Miguel Ángel. 2015. Escape y exclusión: algunos determinantes de la informalidad en México *Análisis Económico*, vol. XXX, núm. 73, enero-abril, pp. 139-161 Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco Distrito Federal, México.
- Rosenbluth, Guillermo. 1994. «Informalidad y pobreza en América Latina». *Revista de la CEPAL* 52, pp. 157-177. <http://doi.org/10.18356/4bf04599-es>
- Rubio Campos, Jesús. 1999. Causas y efectos del sector informal, un análisis de la brecha salarial formal-informal para México y Nuevo León. Tesis de Licenciatura. Facultad de Economía. UANL.
- Rubio Campos, Jesús. 2012. El comercio informal en México, sus causas, efectos y retos. *Revista ABACO*. Número 73, volumen 3. Centro de Estudios Económicos y Sociales de Gijón. Principado de Asturias, España. ISSN 0213-6252. 64-68 pp.

- Rubio Campos, Jesús. 2019. Modelo para el aprendizaje de políticas públicas: el caso de la política de transparencia en Coahuila. *Revista Opera de la Universidad Externado de Colombia*. Número 25. julio – diciembre de 2019. ISSN 1657-8651 (impreso). ISSN 2346-2159 (digital). pp. 187-212.  
[https://www.researchgate.net/publication/333828723\\_Modelo\\_para\\_el\\_aprendizaje\\_de\\_politicas\\_publicas\\_el\\_caso\\_de\\_la\\_politica\\_de\\_transparencia\\_en\\_Coahuila](https://www.researchgate.net/publication/333828723_Modelo_para_el_aprendizaje_de_politicas_publicas_el_caso_de_la_politica_de_transparencia_en_Coahuila)
- Salamon, Lester. M. 2002. *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Universidad de Oxford, Oxford.
- Sethuraman, S. V. 1981. *The urban informal sector in development countries: Employment, poverty and environment*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- Temkin, Benjamín y Jorge Cruz Ibarra. (2019). «Determinantes subnacionales de la informalidad laboral en México». *Realidad, Datos y Espacio Revista Internacional de Estadística y Geografía*, volumen 10 num. 2, pp. 46-61.  
<https://rde.inegi.org.mx/index.php/2019/08/20/determinantes-subnacionales-de-la-informalidad-laboral-en-mexico/>
- Tokman, Víctor E. 1987. «El imperativo de actuar. El sector informal hoy». *Nueva Sociedad*, 90, pp. 93-105. <https://www.nuso.org/articulo/el-imperativo-de-actuar-el-sector-informal-hoy/>
- Tokman, Víctor E. 1994. «Informalidad y pobreza: progreso social y modernización productiva». *El trimestre económico* 241, pp. 177-198.  
<https://biblioteca.hegoa.ehu.eus/registros/4390>
- Villanueva, Luis F. 2010. «Introducción». En Villanueva L. F. (comp.), *Política Pública* (pp.17-60), México: Siglo XXI.
- Weiss, Carol H. 1999. «The Interface between Evaluation and Public Policy». *Evaluation*, vol. 5 num. 4, pp 468–486. doi: <http://doi.org/10.1177/135638909900500408>
- Weiss, Carol H. (2015). «Preparando el Terreno». En Claudia Maldonado Trujillo y Gabriela Pérez Yarahuán (comp.) *Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina* (pp. 43-84). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.