CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.

CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS QUE ESTRUCTURAN LAS CARGAS ADMINISTRATIVAS EN EL ACCESO A DERECHOS SOCIALES

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

DOCTORA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA
FABIOLA OLIVIA PERALES FERNÁNDEZ

DIRECTOR DE TESIS: DR. RIK PEETERS

CIUDAD DE MEXICO 2023

A los servidores públicos que todos los días buscan una mejor forma de hacer las cosas, porque en su búsqueda encuentren siempre en la academia una respuesta a sus preocupaciones más apremiantes.

Declaraciones

La presente investigación de tesis doctoral titulada "Capacidades Administrativas que estructuran las Cargas Administrativas de acceso a Derechos Sociales" fue dirigida por el Dr. Rik Peeters. Acompañaron este proceso, como lectores, los profesores Dra. Susan W. Parker y el Dr. José Roldán Xopa. La investigación doctoral fue desarrollada con financiamiento del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) de México. La investigación no presenta ningún conflicto interés que pueda influir en los resultados presentados. Asimismo, se declara que todas las entrevistas obtuvieron un consentimiento informado de los sujetos participantes y que estos han sido anonimizados a través de los pseudónimos que ellos mismos eligieron durante la entrevista, salvaguardando la confidencialidad de su identidad.

Agradecimientos

Este breve espacio está dedicado para agradecer con el corazón y el alma a todas las personas que hicieron posible el desarrollo de esta tesis, ya fuese aportando ideas, discusiones, información o documentos de lectura, o bien alentando mi espíritu en los momentos difíciles, llenándome de fuerza para continuar el proceso. A ustedes gracias, gracias, gracias, este también es su resultado. A mis padres, Sr. Juan Hermilo Perales (+) y Dra. María Yolanda Fernández, gracias por su ejemplo de vida: trabajo, perseverancia y libertad. A mi esposo Mario Santillana gracias por aprender a acompañarme en esta etapa, por dejarme en libertad de elección en todo momento, sin ti no lo hubiese logrado. A mis hermanas Mónica, Ksenia y Eugenia gracias por toda la fuerza transmitida: sus palabras, consejos y ayuda fueron energía pura. A mi sínodo, Dr. Rik, Dra. Susan y Dr. Xopa, gracias por no abandonarme en el largo camino y por guiarme con sabiduría hasta el final. A la Mtra. Itzel Cabrero, Dr. Raúl Pacheco-Vega y Dra. Ana Razo, gracias por mostrarme con paciencia los métodos cualitativos. Al Dr. Mauricio Dussauge, Dr. Luis F. Aguilar, Dr. Rodrigo Velázquez, gracias por su amistad y por las discusiones. Al Mtro. Alberto Casas, Lic. Karla Santillán y Lic. Patricia Hernández, extraordinarios servidores públicos del CIDE que con su trabajo cuidaron mi doctorado, gracias, fueron ángeles guardianes de mi camino. A mis amigos José A. García, Nahely Ortiz y Priscilla Aguilar gracias por siempre estar cuando necesité su ayuda. A la Lic. María Cristina Cruz Cruz y al Mtro. Abraham Mendoza Zenteno, delegados de SEBIEN, gracias por el voto de confianza otorgado para desarrollar esta investigación. Al CONACYT y al CIDE gracias por la oportunidad de aprender de los mejores.

Resumen Ejecutivo

Esta investigación se adentra al estudio de la implementación de las políticas públicas desde la perspectiva ciudadana, para entender mejor los procesos de acceso a los derechos sociales. De manera específica se estudian las capacidades administrativas que tienen el poder de estructurar las cargas administrativas que soportan los ciudadanos en los diversos puntos de encuentro con el gobierno durante su proceso de acceso a programas sociales.

La investigación se concentra en observar los orígenes de las variaciones de las cargas administrativas desde factores de tipo estatal/organizacional (Moynihan *et al*., 2015; Peeters 2019), por lo que es limitada en la identificación de la variaciones de las cargas desde factores sociales (Nisar, 2018; Masood y Nisar, 2020) y de capital humano (Christensen *et al.*, 2020, p. 132; Chudnovsky y Peeters, 2019; Linos y Riesch, 2020; Linos *et al*., 2020; Peeters y Campos, 2021; Barnes y Henly, 2018). Por otra parte, la investigación no busca explicar los efectos distributivos de las cargas administrativas en los ciudadanos con alto grado de vulnerabilidad (errores de exclusión o inclusión) ni los efectos de esas cargas en la aceptación de los programas, ni el éxito o fracaso de los programas sociales con respecto a sus objetivos normativos ni con respecto a la cantidad de cargas que imponen.

La carga administrativa se entiende como la "experiencia onerosa en la implementación de las políticas públicas" (Burden *et al*., 2012, p. 741); son los costos que soportan los ciudadanos en sus interacciones con el Estado (Moynihan *et al*., 2015). Las cargas administrativas se han definido en función de tres costos: los costos de aprendizaje, los costos psicológicos y los costos de cumplimiento (Moynihan *et al*., 2015). La carga administrativa puede utilizarse como un instrumento político para limitar implícita o explícitamente el acceso al Estado a diferentes grupos sociales (Nisar, 2018, p. 106) o a los grupos políticos contrarios al partido en el poder (Herd y Moynihan, 2019). Estudiar las experiencias de los ciudadanos es especialmente relevante para la investigación sobre la equidad social (Nisar, 2018, p. 104) y para explicar el éxito o el fracaso de la implementación de las políticas o programas públicos (Peeters, 2019).

La literatura de cargas administrativas ha señalado que las limitaciones en capacidad administrativa y de recursos son factores que contribuyen a la experiencia de la carga administrativa (Burden *et al.,* 2012, p. 749; Heinrich, 2016; p. 8) impactan su construcción (Herd y Moynihan, 2019, p. 8) y pueden limitar la eficacia de los programas sociales (Heinrich y Brill, 2015, p. 277). Las capacidades administrativas limitadas pueden explicar las disfunciones burocráticas (Peeters, 2020, p. 75) y son referidas como una "fuente de debilidad institucional", "para implementar lo que la ley formal dicta como resultado" (Peeters, 2019; Brinks *et al*, 2019), dificultando la creación de un "piso parejo" entre los miembros de una sociedad y obstaculizando la materialización de los derechos sociales ofertados por el Estado (Peeters, 2020, p. 75).

Si bien la literatura de cargas administrativas ha hecho amplias aportaciones para entender el origen, la naturaleza, los efectos y las variaciones de las cargas administrativas, estas explicaciones provienen de contextos con instituciones fuertes, dotadas de capacidades por encima de los niveles mínimos requeridos (Holland, 2016, p. 233). Sin embargo, es previsible que las explicaciones hasta hoy otorgadas reduzcan su poder explicativo en contextos en los que las instituciones pueden ser débiles y sus capacidades pueden estar en niveles inferiores a los necesarios (p. 233).

Por lo anterior, esta disertación presenta como pregunta central investigación, la siguiente: *¿cómo explican las capacidades administrativas la variación de la carga administrativa que soportan los ciudadanos en su punto de encuentro con el Estado?* Con ella se busca ofrecer una nueva explicación teórica, la cual puede ser ampliamente plausible en contextos de debilidad institucional y en países del Sur Global.

La investigación que presenta esta tesis es de tipo cualitativo y explora la relación entre las cargas administrativas como variable dependiente y las capacidades administrativas como variable independiente. Los encuentros burocráticos (o interacciones Estado-ciudadanos) que constituyen el proceso de acceso al programa se conciben como los lugares en los que se estudia la relación entre estas dos variables.

Esta investigación es de tipo cualitativo y está insertada en un paradigma constructivista-interpretativista, a través del desarrollo de un Caso de Estudio comparado, de serie de tiempo transversal y de máxima diferencia, que estudia la implementación del Programa Federal de Tandas para el Bienestar en las entidades federativas de la Ciudad de México y el Estado de Hidalgo, durante los años 2019 y 2020.

Para el desarrollo del caso de estudio se utilizaron como métodos de recopilación de información revisiones de documentos oficiales y públicos y entrevistas semiestructuradas a profundidad a beneficiarios del programa y a burócratas de nivel de calle, conocidos como Servidores de la Nación. La selección de los entrevistados se realizó a través de un muestreo por conveniencia o intencionado, evitando seleccionar por características que impactaran la variable dependiente (carga administrativa). Asimismo, la cantidad de entrevistas a realizar se determinó de acuerdo con la saturación conceptual en las categorías de análisis. En total se realizaron 122 entrevistas que resultaron en cerca de 75 horas de grabación. El análisis de estos datos se desarrolló a través de las técnicas de análisis de contenido y triangulación, utilizando el programa Atlas. Ti.

El estudio del Programa de Tandas para el Bienestar es significativo para esta investigación porque permitió analizar las cargas administrativas en dos tipos de encuentros burocráticos de manera comparada: el encuentro burocrático tipo I, el cual es accionado por los ciudadanos y regularmente estudiado en las investigaciones de cargas administrativas y, el encuentro burocrático tipo II, el cual es accionado por el Estado, y presenta poca o nula atención en la literatura de cargas administrativas actualmente. Asimismo, el programa es pertinente para el estudio de las variables de esta investigación, porque es un programa complejo en su diseño y requirió, tan solo para la implementación del proceso de acceso, la participación de múltiples autoridades federales y un ejército de cerca de 18 mil burócratas de nivel de calle del Gobierno Federal (servidores de la nación) en todo el país, de los cuales cerca de 2 mil pertenecieron a las entidades federativas del estudio.

Entre los principales hallazgos de la investigación se identificaron los siguientes:

1. Se encontró evidencia que algunas de las cargas pueden ser establecidas desde el diseño de la política y otras durante la implementación. La identificación de este origen permite intervenirlas en un momento temprano, previo a la emisión de la política, o bien, en los primeros meses de implementación.

2. Asimismo, se identificó que los encuentros burocráticos tienen aparejadas cargas inherentes, según el tipo de encuentro: tipo I, accionados por los ciudadanos vs tipo II, accionados por el estado.

3. Los encuentros burocráticos iniciados por el Estado (encuentros tipo II) a través de visitas domiciliarias podrían ser una forma de acercar el gobierno a los ciudadanos y hacer menos onerosa su interacción con el gobierno, en comparación con los encuentros burocráticos iniciados por los ciudadanos presencialmente (encuentros tipo I). Sin embargo, las interacciones tipo II no son la panacea para la reducción de las cargas administrativas, pues tienen el potencial de generar exclusión administrativa (Brodkin y Majmundar, 2010, p. 827; Jilke *et al.,* 2018, p. 424) ante capacidades limitadas.

4. La investigación identificó que las capacidades administrativas tienen el poder de estructurar las cargas administrativas, esto es: los ciudadanos expuestos a capacidades administrativas en los niveles superiores a los requeridos pueden tener experiencias menos onerosas por la transferencia de la carga hacia el Estado y/o porque las cargas son evitadas al ciudadano; ello en comparación con aquellos ciudadanos que son expuestos a capacidades administrativas en niveles inferiores a los requeridos, a quienes esta circunstancia les impone nuevas cargas administrativas o bien les amplifica las existentes.

5. Entre las capacidades administrativas que tienen el poder de transferir o evitar cargas a los ciudadanos se identificaron las siguientes: (1) la capacidad de diseñar y regular la interacción Estado-ciudadanos de manera óptima entre intereses del estado e intereses de los ciudadanos; (2) la capacidad de crear y profesionalizar estructuras organizacionales a nivel de calle para otorgar asistencia personalizada a los ciudadanos; (3) la suficiencia de recursos gubernamentales para operar (4) la adopción de estrategias de comunicación gubernamental que informen de manera clara, directa, personalizada y transparente a los ciudadanos las reglas de los programas y (5) el uso de la discrecionalidad a nivel de calle, para guiar a los

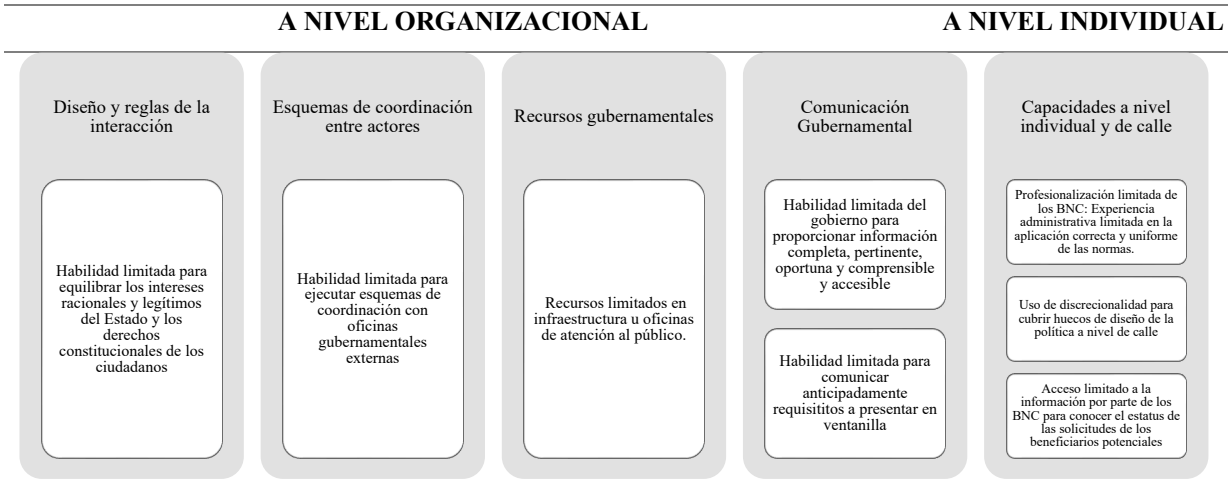
ciudadanos y ofrecer información completa a los ciudadanos. Estas capacidades fueron observadas en los encuentros tipo II.

Figura. Capacidades Administrativas que estructuran cargas haciendo menos onerosa la experiencia ciudadana

Fuente: Elaboración propia.

6. Por otro lado, se identificó que la ausencia o limitaciones de capacidades crean nuevas cargas administrativas o amplifican las existentes. Las capacidades administrativas limitadas que tienen el poder de crear nuevas cargas se observaron principalmente en los encuentros tipo I. La capacidad limitada más onerosa en el estudio fue la habilidad limitada para equilibrar los intereses racionales y legítimos del Estado y los derechos constitucionales de los ciudadanos. En la siguiente tabla se muestran las capacidades limitadas que hacen más onerosa la experiencia de los ciudadanos para el acceso a sus derechos sociales.

Figura. Capacidades Administrativas que estructuran cargas haciendo más onerosa la experiencia ciudadana



Fuente: Elaboración propia.

7. Dado lo anterior, se identifica que las cargas administrativas son altamente sensibles a las presencia, ausencia o limitaciones de las capacidades administrativas requeridas en el punto de encuentro entre el Estado y los ciudadanos. Si están presentes de forma suficiente pueden hacer menos onerosa la experiencia de los ciudadanos, pero si no existen o son limitadas los ciudadanos experimentarán procesos más onerosos.
8. En este sentido, las administraciones públicas requieren capacidades administrativas adecuadas y suficientes para diseñar e implementar políticas y programas públicos con perspectiva ciudadana. Con ello se esperaría que se generen encuentros burocráticos con cargas administrativas mínimas y *ad hoc* al perfil de los sujetos beneficiarios, lo que facilitaría al ciudadano el acceso y la obtención de los beneficios y servicios públicos que las leyes les asignan, y aproximaría, en parte, la materialización de los derechos sociales desde el componente de accesibilidad.
9. Finalmente, desde un sentido práctico, esta investigación da la pauta para repensar y adicionar una nueva forma de evaluar los programa sociales y en general, el acceso a los derechos sociales. Colocando como elementos clave del análisis, las cargas administrativas que experimentan los ciudadanos en los encuentros burocráticos del programa y las capacidades administrativas —limitadas, presentes o ausentes— que estructuran esas cargas. En México, el CONEVAL, es un actor relevante para el diseño de las evaluaciones de programas sociales.

En conclusión, esta investigación muestra la importancia de estudiar los programas sociales desde una perspectiva ciudadana, enfocando en los puntos de encuentro entre el Estado y los ciudadanos y profundizando el estudio de las capacidades administrativas que influyen la estructuración de las cargas. Los tomadores de decisiones deben ser conscientes del tipo de intervención que diseñan, a fin de incrementar las posibilidades fácticas de materializar el acceso a los derechos sociales y hacer la experiencia de los ciudadanos gratificante de inicio a fin.

Lista de abreviaturas

BNC	Burócrata de Nivel de Calle
CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CDMX	Ciudad de México
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CONAMER	Comisión Nacional de Mejora Regulatoria
CURP	Clave Única de Registro de Población
DOF	Diario Oficial de la Federación
ENCIG	Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingreso – Gasto de los Hogares
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
DOF	Diario Oficial de la Federación
SE	Secretaría de Economía
SEBIEN	Secretaría del Bienestar
SN	Servidores de la Nación
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
POP	Programa Progresa-Oportunidades-Prospera
ROP	Reglas de Operación
SIDER	Sistema de Desarrollo Integral Regional

Índice

Resumen Ejecutivo ..... **vi**

Introducción **1**

Capítulo 1. Marco Teórico: Las Cargas Administrativas en la Implementación de las Políticas Públicas **7**
1.1. La lógica de las Políticas Públicas 7
1.2. El estudio de la implementación de las políticas públicas 12
1.2.1. Concepto de la implementación de políticas públicas 12
1.2.2. Enfoques y generaciones de estudios de la implementación de políticas 16
1.2.3. La cuarta generación de estudios de implementación: una propuesta 19
1.3. Los Encuentros Burocráticos en la implementación de las políticas públicas 23
1.4. Revisión de Literatura sobre Cargas Administrativas 25
1.4.1. El concepto de carga administrativa 25
1.4.2. La naturaleza de las cargas administrativas 29
1.4.3. La construcción de las cargas desde factores estatales, individuales y contextuales 34
1.4.4. Los efectos de las cargas administrativas 42
1.4.5. Las cargas administrativas en el proceso de las políticas públicas 43
1.4.6. La capacidad administrativa en la construcción y gestión las cargas 47
1.4.7. Capacidades administrativas para estructurar las cargas administrativas en los encuentros burocráticos 50
1.5. ¿Dónde se inserta esta investigación? 56

Capítulo 2. Diseño de investigación y contexto histórico-institucional **61**
2.1 Diseño de investigación 61
2.1.1 La filosofía de la investigación 61
2.1.2 El problema, cuestión o acertijo 62
2.1.3 Objetivo de la investigación y la naturaleza de los objetos a estudiar 63
2.1.4 Preguntas de investigación e Hipótesis 65
2.1.5 Argumento general 65
2.1.6 Selección de métodos de investigación 68
2.1.7 El diseño del Caso de Estudio 74
2.1.8 Selección de Entidades Federativas y Municipios para el caso de estudio 79
2.1.9 Técnicas de recolección de información 84
2.1.10 Operacionalización de variables 90
2.1.11 Estrategia de análisis de datos 97
2.1.12 Descripción de la muestra de estudio 108
2.2 Contexto histórico-institucional-cultural del caso de estudio 120
2.2.1 Contexto administrativo de los encuentros burocráticos en México 120
2.2.2 Régimen de Política Social en México: cambios en modelos de atención 122
2.2.3 Arraigo cultural de las tandas como mecanismo de intermediación financiera popular 125

Capítulo 3. Análisis de datos y resultados del Estudio de Caso **129**
3.1 El diseño del Programa Federal Tandas para el Bienestar: 2019 y 2020 129
3.1.1 El Diagnóstico de necesidades 130
3.1.2 Las Reglas de Operación para el Programa de Tandas para el Bienestar 131
3.1.3 El diseño de los encuentros burocráticos según Reglas de Operación 137
3.2 La implementación del Proceso de Acceso al Programa de Tandas para el Bienestar 144
3.2.1 Primer Encuentro Burocrático: Difusión y Registro 145
3.2.1.1 Implementación de la difusión y el registro al Programa 145
3.2.1.2 Identificación de las Cargas Administrativas 150
3.2.1.3 Capacidades Administrativas que estructuran la carga administrativa 162

3.2.2 Segundo encuentro burocrático: Notificación, Verificación y Entrega de la orden de pago 183
3.2.2.1 Implementación de notificación, verificación y entrega de la orden de pago 183
3.2.2.2 Identificación de las Cargas Administrativas 187
3.2.2.3 Capacidades Administrativas que estructuran la carga administrativa..... 198
3.2.3 Tercer encuentro burocrático: pago del apoyo 211
3.2.3.1 La implementación del pago del apoyo 211
3.2.3.2 Identificación de las Cargas Administrativas 214
3.2.3.3 Capacidades Administrativas que estructuran la carga administrativa..... 220
3.2.4 Capacidad Administrativa a nivel individual a lo largo de todo el proceso 233
3.3 Limitaciones del estudio..... 245

Capítulo 4. Hallazgos, Discusiones y Conclusiones 247
4.1 Hallazgos 247
4.1.1 El estudio de los programas sociales a la luz de los encuentros burocráticos 247
4.1.2 La perspectiva ciudadana en los estudios de implementación: la cuarta generación 249
4.1.3 Las cargas administrativas inherentes a los encuentros burocráticos..... 252
4.1.4 Las cargas administrativas del proceso de acceso al programa de Tandas para el Bienestar..... 254
4.1.5 Las capacidades administrativas que tienen el poder de estructurar las cargas..... 257
4.2 Discusiones..... 265
4.2.1 Las cargas administrativas bajo la perspectiva del proceso de políticas públicas..... 265
4.2.2 Las cargas administrativas en el diseño e implementación de las políticas públicas 268
4.2.3 Las cargas administrativas por problemas de operación inicial del programa social..... 271
4.2.4 Las cargas administrativas anidadas..... 272
4.2.5 Las capacidades administrativas que estructuran las cargas..... 273
4.2.6 Capacidades y cargas administrativas en los procesos de optimización de los Derechos Sociales 279
4.3 Una agenda de investigación futura 284
4.4 Conclusiones..... 288
4.4.1 Implicaciones Teóricas 288
4.4.2 Implicaciones de Política Pública..... 289

Referencias 293

Anexos..... 325
A1. Elementos de la Revisión de Literatura de las Cargas Administrativas 325
A2. Índice de transferencia de cargas y las puntuaciones para cada entidad federativa..... 343
A3. Protocolos de entrevistas..... 352
A4. Defensa de Tesis, 13 de enero de 2023, presentación..... 360

Índice de Tablas

Tabla 1 Etapas del proceso de políticas públicas 10
Tabla 2 Elementos operacionales del término implementar 13
Tabla 3 Generaciones de estudios de la implementación de políticas públicas 21
Tabla 4 Ejemplos de consecuencias de las cargas administrativas 30
Tabla 5 Mecanismos causales y estrategias para gestionar y estructurar la carga 34
Tabla 6 Tipos de cargas administrativas según perspectiva de proceso de políticas públicas 36
Tabla 7 Identificación de Capacidades del Estado y Capacidades Administrativas 48
Tabla 8 Capacidades a Nivel Organizacional que estructuran las cargas 51
Tabla 9 Capacidades Individuales a Nivel de Calle que estructuran la carga 54
Tabla 10 Elementos de diseño de investigación 62
Tabla 11 Preguntas de Investigación e Hipótesis 65
Tabla 12 Estrategia de investigación 69
Tabla 13 Alcaldías de la CDMX seleccionadas para el estudio 82
Tabla 14 Municipios de Hidalgo seleccionados para el estudio 83
Tabla 15 Actividades permitidas a partir del 1 de junio de 2020 85
Tabla 16 Estrategias de recolección información 86
Tabla 17 Familias de Códigos para Entrevistas a Beneficiarios 98
Tabla 18 Familias de Códigos para Entrevistas a Servidores de la Nación 99
Tabla 19 Entrevistas a beneficiarios y SN del Programa de Tandas de Bienestar 2019-2020 en CDMX 109
Tabla 20 Entrevistas a beneficiarios y SN del Programa de Tandas de Bienestar 2019-2020 en Hidalgo 110
Tabla 21 Datos socioeconómicos de los beneficiarios entrevistados 113
Tabla 22 Ingreso de los Micronegocios del Programa de Tandas 118
Tabla 23 Datos de la mecánica de trabajo de los Servidores de la Nación 119
Tabla 24 Matriz de Marco Lógico. Programa Tandas para el Bienestar 130
Tabla 25 Instrumentos jurídicos que formalizan las reglas y operación del Programa 131
Tabla 26 Descripción de la población potencial del programa del 2019 al 2021 132
Tabla 27 Presupuesto aprobado para el Programa de Tandas para el Bienestar 133
Tabla 28 Ejemplo de esquemas de entrega de financiamiento en 2020 y 2021 134
Tabla 29 Interacciones/Encuentros burocráticos y etapas del modelo general de programas sociales 136
Tabla 30 Criterios de elegibilidad y requisitos para incorporarse al Programa de Tandas 140
Tabla 31 Encuentros burocráticos del Programa y tipo de encuentro diseñado 144
Tabla 32 Encuentros burocráticos sujetos a estudio 145
Tabla 33 Experiencia de los entrevistados en etapa de difusión 146
Tabla 34 Relatos de Beneficiarios: Difusión del Programa 147
Tabla 35 Rutas de pre-registro de beneficiarios según tipo de Encuentros Burocráticos 148
Tabla 36 Documentos solicitados para registro en Encuentro tipo II (CDMX) 149
Tabla 37 Documentos solicitados para registro en Encuentros tipo I (Hidalgo) 149
Tabla 38 Identificación de Cargas Administrativas en el Encuentro para difusión y registro 151
Tabla 39 Clasificación de Cargas Administrativas en Difusión y Registro: Encuentro T-II 152
Tabla 40 Tiempo de atención a visitas domiciliarias 153
Tabla 41 Clasificación de Cargas Administrativas en Difusión y Registro: Encuentro T-I 158
Tabla 42 Identificación de Capacidades Administrativas que estructuraron la carga en la fase de Difusión y Registro 163
Tabla 43 Indicadores de Capacidades Administrativas en la fase de Difusión y Registro 167
Tabla 44 Percepción positiva de los beneficiarios sobre el proceso de acceso 170
Tabla 45 Identidad de los Servidores de la Nación 172
Tabla 46 El Quehacer de los Servidores de la Nación 174
Tabla 47 Servidores de la Nación asignados para el Censo de Bienestar 176
Tabla 48 Recursos necesarios para el desarrollo de las interacciones Estado-ciudadanos en el marco del Programa Tandas para el Bienestar 177
Tabla 49 Relatos de Servidores de la Nación sobre Recursos Gubernamentales 178
Tabla 50 Relatos de Servidores de la Nación sobre SIDER 180
Tabla 51 Medios de notificación 184
Tabla 52 Plazo de notificación del beneficio 185

Tabla 53 Medios de Verificación 186
Tabla 54 Identificación de Cargas Administrativas para la notificación, verificación y órdenes de pago..... 189
Tabla 55 Clasificación de Cargas Administrativas en la fase de Notificación, Verificación y entrega de órdenes de pago: Encuentro T-II 190
Tabla 56 Clasificación de Cargas Administrativas para la Notificación, Verificación y entrega de órdenes de pago: Encuentro T-I 195
Tabla 57 Identificación de Capacidades Administrativas que estructuraron la carga en la fase de notificación, verificación y entrega de orden de pago 198
Tabla 58 Indicadores de Capacidades Administrativas estructuradoras de cargas en la fase de notificación, verificación y entrega de orden de pago 203
Tabla 59 Errores Administrativos experimentados por beneficiarios 206
Tabla 60 Testimonios de Servidores de la Nación sobre interacciones con los ciudadanos en la etapa de notificación, verificación y entrega de órdenes de pago 207
Tabla 61 Condición de pobreza de los beneficiarios que experimentaron costos psicológicos 211
Tabla 62 Tiempos de espera para activación de la orden de pago..... 212
Tabla 63 Características de los Traslados al Telecomm para el pago del apoyo 213
Tabla 64 Combinación de documentos solicitados para el pago de la tanda..... 214
Tabla 65 Identificación de Cargas Administrativas para el pago del apoyo 215
Tabla 66 Clasificación de Cargas Administrativas en el Pago del Apoyo: Encuentro T-I..... 216
Tabla 67 Identificación de Capacidades Administrativas estructuradoras de la carga en la fase de pago del apoyo 222
Tabla 68 Indicadores de Capacidades Administrativas estructuradoras de cargas en la fase de Pago del apoyo . 226
Tabla 69 Experiencia de los Beneficiarios en Telecomm 229
Tabla 70 Motivaciones de los Servidores de la Nación..... 235
Tabla 71 Relatos de Servidores de la Nación en CDMX e Hidalgo sobre motivaciones hacia el servicio público 235
Tabla 72 Riesgos de trabajo de Servidores de la Nación en el trabajo de campo (visitas domiciliarias)..... 237
Tabla 73 Cargas informales: Pagos indebidos por agilización de trámite..... 239
Tabla 74 Acciones de contención de cargas y comunicación clara con beneficiarios 242
Tabla 75 Características personales de los Servidores de la Nación 243
Tabla 76 Cargas Administrativas relacionadas según Encuentros Burocráticos..... 253
Tabla 77 Cargas administrativas del proceso de acceso al Programa 255
Tabla 78 Capacidades Administrativas que hicieron menos onerosa la experiencia de los ciudadanos durante el proceso de acceso..... 262
Tabla 79 Capacidades Administrativas que hicieron onerosa la experiencia de los ciudadanos durante el proceso de acceso 264
Tabla 80 Problemas de operación iniciales de los Programas sociales y cargas administrativas..... 271
Tabla 81 Capacidades administrativas estructuradoras de cargas administrativas..... 273

Índice de Figuras

Figura 1 Naturaleza de las cargas administrativas..... 30
Figura 2 Explicaciones de la variación de las Cargas por la experiencia individual de la carga 38
Figura 3 Esquema para el análisis de datos 100
Figura 4 ¿Cómo se analizaron los datos? 103
Figura 5 ¿Cómo se identificaron las Capacidades Administrativas?..... 108
Figura 6 Tipos de comercios beneficiados 117
Figura 7 Temas en los que se organizan los hallazgos de la investigación 248
Figura 8 Accesibilidad de derechos sociales: capacidades Estado-Ciudadanos en encuentros..... 279
Figura 9 Ejes de la agenda de investigación futura en Cargas y Capacidades Administrativas..... 285

Introducción

Un Estado no puede aspirar a la justicia social cuando el acceso a los derechos sociales de sus ciudadanos está plagado de procedimientos administrativos onerosos, interminables y traumáticos.

La materialización de los derechos sociales es una deuda histórica de las instituciones gubernamentales en los países del Sur global. Son derechos que no han logrado ser tutelados, (garantizados), ni justiciables (protegidos) (Pisarello, 2007, p. 15; Courtis & Santamaría, 2009 p. ix). Los derechos sociales están ligados a "la satisfacción de las necesidades básicas de las personas en ámbitos como el trabajo, la vivienda, la salud, la alimentación, la educación", la asistencia sanitaria u hospitalaria, pensiones y en general, el bienestar social (Pisarello, 2007, p. 11). Tres grandes tipos de políticas públicas dan forma a estos derechos, estas son: la asistencia social, la seguridad social y la prestación de servicios públicos (Maurer, 2012, p. 8).

Los derechos sociales se caracterizan por exigir al Estado, acciones y obligaciones, de hacer o no hacer, constatables y medibles (Pisarello, 2007, p. 11; Abramovich & Courtis, 2009, p. 6; Carbonell, 2008, p. 60). La construcción material (ejecutable y justiciable) de los derechos sociales implica racionalizarlos a través de funciones y normas concretas alineadas a medios eficaces (Cossío, 2017), como los procedimientos administrativos; los cuales, permitan sistematizar el quehacer de la administración pública y establecer una relación directa entre el ciudadano y el Estado, para que el ciudadano pueda acceder a sus derechos (Häberle y León, 1934/2019, p. 20-21; Roldán-Xopa, 2008, p. 51).

Esta relación directa entre el Estado y los ciudadanos está contenida en lo que, en la literatura de Administración Pública se conoce como encuentros burocráticos (Kahn, *et al*. 1976). Los encuentros burocráticos se refieren a las interacciones entre los representantes del gobierno y los ciudadanos, ya sea que la interacción la inicie el ciudadano (encuentro tipo I) o bien que la inicie el Gobierno (encuentro tipo II) (Kahn, *et al.,* 1976). Los encuentros burocráticos están enmarcados en reglas y prácticas administrativas que, al ponerlas en acción

(implementación) durante la interacción, producen costos tanto para los ciudadanos como para los representantes del estado —*costos de interacción*— (Moynihan y Herd, 2020).

En años recientes, el estudio de los costos que han de sobrellevar los ciudadanos durante los encuentros burocráticos ha tomado gran relevancia. Este enfoque, es hoy conocido como cargas administrativas y es conceptualizado como "la experiencia onerosa del ciudadano en la implementación de las políticas públicas" (Burden *et al*., 2012, p. 741). Los investigadores han demostrado que las cargas administrativas, como costos de interacción para los ciudadanos, dificultan el acceso a los derechos sociales, "entierran a la gente en el papeleo y los llenan de frustración" (Herd y Moynihan, 2019, p. 2), con ello las cargas tienen el poder de excluir de los beneficios o servicios públicos a quienes no pueden sobrellevarlas, reforzándose así las desigualdades en el acceso a derechos (Herd y Moynihan, 2019, p. 3 y 6; Brodkin y Majmundar, 2010), lo que a su vez "socava los resultados de las políticas y la confianza de la gente en la capacidad del gobierno para hacer bien las cosas" (Herd y Moynihan, 2019, p. 2).

Los encuentros burocráticos en países en desarrollo como México suelen estar colmados de cargas administrativas, a veces innecesarias y ampliamente costosas. Nieto (2020) ha señalado que los encuentros burocráticos en México se caracterizan por ser opacos, onerosos, tardados, solicitar requisitos duplicados o tener procesos redundantes, tener controles innecesarios, estar repletos de errores administrativos y ser encuentros capturados por algunos grupos de la sociedad o bien en donde es común encontrar corrupción (p. 92-98). La experiencia burocrática de los ciudadanos en México "en lugar de ser impersonal y predictible" (Peeters y Nieto, 2021, p. 20) "suele estar plagada de arbitrariedad, opacidad y desconfianza hacia los ciudadanos" (p. 20).

Los investigadores en cargas administrativas han observado que, "aunque las normas y los procedimientos de acceso estén diseñados para la igualdad, no siempre producen resultados iguales" (Peeters y Nieto, 2021, p. 20). Incluso, los resultados y las experiencias pueden ser distintas entre individuos. Estas experiencias onerosas con costos múltiples para los ciudadanos, "pueden verse como consecuencia de tres deficiencias estructurales en la prestación de servicios y de prestaciones públicas en México: confianza, capacidad y valor público" (p. 22).

De estas tres deficiencias estructurales, la capacidad de los gobiernos para reducir las experiencias onerosas de los ciudadanos en el acceso a bienes sociales, servicios públicos y/o prestaciones de seguridad social, ha sido poco estudiada, pero ampliamente citada en los estudios de cargas administrativas (Por ejemplo, Burden *et al*., 2012; Heinrich, 2016; Hartlapp y Heidbreder, 2018; Herd y Moynihan, 2019 y 2020; Peeters *et al.,* 2018; Peeters, 2019; Selin, 2019; Bell, *et al*., 2020; Chudnovsky y Peeters, 2021; Peeters y Nieto; 2021). Herd y Moynihan (2019) afirman que con capacidades administrativas se pueden reducir las experiencias negativas de los ciudadanos a causa de las cargas (p. 241), ya que éstas son factores que contribuyen a la experiencia de la carga (Burden *et al.,* 2012, p. 749; Heinrich, 2016; p. 8), impactan la construcción de cargas (Herd y Moynihan, 2019, p. 8) y pueden limitar u obstaculizar la eficacia de los programas sociales o el otorgamiento de servicios o prestaciones sociales (Heinrich y Brill, 2015, p. 277; Peeters y Nieto, 2021, p. 23). En concreto, "las limitaciones en la capacidad administrativa […] se traducen en problemas en la implementación de las políticas sociales" (Chudnovsky y Peeters, 2021b, p. 14).

Al ser consideradas las capacidades administrativas como estructurales para el desarrollo de los encuentros burocráticos (Peeters y Nieto, 2021), es posible deducir que al no estar presentes o ser limitadas, éstas pueden poner en riesgo no solo la existencia del propio encuentro entre el gobierno y los ciudadanos, sino también hacer más onerosa la experiencia de los ciudadanos durante la interacción, con todas las consecuencias que ello con lleva (por mencionar algunas consecuencias, se tienen: cargas administrativas, exclusión administrativa, mayor desigualdad, entre otras).

De una revisión del concepto de capacidad administrativa, en una literatura poco cohesionada y estructurada, en esta disertación, se entenderá por capacidad administrativa, el poder o habilidad que tiene una organización para garantizar la implementación de los programas y/o de las políticas públicas, habilidad que se construye a través de la combinación de un conjunto de recursos gubernamentales, funciones, instrumentos y reglas accionadas (Addison, 2009; El-Taliawi y Van Der Wal, 2019; Hagemann, 2019; Domorenok *et al*., 2021; Lodge & Wegrich, 2014; Lindvall y Teorell, 2016).

Dado lo anterior, esta disertación se centra en estudiar con mayor profundidad el efecto de la capacidad administrativa sobre las cargas administrativas, en los puntos de encuentro entre los ciudadanos y el Estado, durante la implementación del proceso de acceso a programas sociales. Para ello, este fenómeno social se estudia desde la perspectiva del proceso de políticas públicas y no de la retroalimentación de políticas, donde comúnmente se suelen insertar los estudios de cargas administrativas (por ejemplo, Burden *et al.,* 2012; Moynihan *et al.,* 2015; Heinrich y Brill, 2015; Peeters, 2019; Baekgaard *et al.,* 2021, entre otros). Si bien, la perspectiva de retroalimentación de políticas ha permitido sensibilizar a los investigadores sobre la relevancia de estudiar las cargas administrativas desde una perspectiva ciudadana (Moynihan *et al.*, 2015), la propuesta de esta disertación es ampliar el espectro desde el cual suelen estudiarse las cargas administrativas y transitar a una dimensión de cómo el Estado o los gobiernos pueden incorporar las experiencias de los ciudadanos al quehacer gubernamental, a fin de reducir las experiencias onerosas durante los encuentros burocráticos y asegurar el logro de los objetivos normativos de las políticas públicas.

Es este sentido, la relevancia de la perspectiva que toma esta disertación es tanto teórica como práctica. Tiene relevancia teórica, porque no se observan investigaciones que hayan insertado el estudio de las cargas administrativas en el estudio del proceso de políticas públicas previamente, ni se observan investigaciones que hayan estudiado con profundad la relación entre capacidades y cargas. Asimismo, presenta relevancia práctica, porque se requiere la acción del Estado para mejorar las experiencias de los ciudadanos y reducir sus costos de interacción con el Estado, para así incrementar las factibilidades prácticas de lograr la materialización de los derechos sociales. Lo que permitiría impulsar e incorporar en los estudios de implementación, la visión ciudadana, en específico, en el diseño de la implementación de las políticas.

Pregunta central de investigación y metodología de la investigación

Dado lo anterior, esta disertación plantea como pregunta central de la investigación la siguiente: *¿Cómo explican las capacidades administrativas la variación de la carga administrativa que soportan los ciudadanos en su punto de encuentro con el Estado?* Para responder a esta pregunta se ha llevado a cabo un ejercicio teórico y un ejercicio empírico. En

el primer caso, dado que las cargas y las capacidades administrativas pueden observarse durante la implementación de las políticas públicas, el ejercicio teórico consistió en hacer dos revisiones de literatura, una breve sobre los estudios de implementación y otra amplia sobre el enfoque de cargas administrativas, identificando entre otros aspectos, la anatomía de las cargas, es decir su naturaleza, el lugar en el que se pueden encontrar, las razones que hoy en día la literatura otorga por las que pueden variar, así como, las consecuencias que las cargas generan directamente en los individuos y en las políticas públicas, principalmente. En esta revisión y análisis teórico también se estudia la forma en la que la literatura de cargas administrativas se ha vinculado con las capacidades administrativas y cómo las capacidades contribuyen a la construcción de las cargas.

Por otra parte, dado que no existen investigaciones previas que comprueben la relación entre las capacidades administrativas y las cargas administrativas, es que esta investigación plantea un estudio de tipo cualitativo-exploratorio (Stebbins, 2001). Aunque los estudios exploratorios no presentan hipótesis, se realizó un esfuerzo por generar hipótesis con algunos supuestos clave de las investigaciones previas en cargas administrativas. No obstante, se mantuvo la autoreflexividad y la apertura para observar la tendencia del fenómeno e identificar otras posibles relaciones potenciales entre las variables observadas.

Durante el ejercicio empírico se desarrollaron 122 entrevistas semiestructuradas en dos entidades federativas del país, la Ciudad de México y el Estado Hidalgo. De estas entrevistas, 87 se realizaron a beneficiarios del Programa de Tandas para el Bienestar y 35 corresponden a Servidores de la Nación, burócratas de nivel de calle del Gobierno Federal Mexicano que tienen la función de llevar los programas sociales a los ciudadanos. En este ejercicio empírico se buscó, por un lado, mapear las acciones que el Gobierno diseñó para implementar el proceso de acceso al programa, y por el otro, se buscó identificar las acciones realizadas, así como las capacidades administrativas desplegadas y las cargas administrativas que fueron experimentadas por los beneficiarios. Finalmente, no se omite señalar que el estudio empírico de esta disertación fue elaborado durante la pandemia de COVID19, por lo que fue necesario adaptarse a las acciones de contención del virus impuestas por los gobiernos locales y federal. De ahí que, las entrevistas hayan sido realizadas vía telefónica durante los confinamientos establecidos, lo que limitó captar

a completitud las experiencias vividas por los ciudadanos. Es importante señalar que el estudio no busca medir las capacidades administrativas sino más bien trata de observarlas para identificar si existen indicios y/o evidencia de la relación entre capacidades y cargas. Esta disertación pretende contribuir con un eslabón más en la cadena del conocimiento, otorgando algunas bases para continuar estudiando la relación de estas variables de forma sistemática.

Estructura de la tesis

La tesis está organizada en cuatro capítulos. El primer capítulo revisa los estudios de implementación, la definición de encuentros burocráticos, la literatura de cargas administrativas y su relación con las capacidades administrativas. Ese capítulo, contribuye a la literatura de implementación proponiendo tres definiciones de implementación y generando la descripción y configuración de una cuarta generación de los estudios de implementación, la cual se centra en incorporar la perspectiva ciudadana en el diseño de los esquemas de implementación. El segundo capítulo es un recorrido por el diseño metodológico del estudio empírico. Este capítulo identifica las capacidades administrativas como variable independiente y contribuye a la literatura de capacidades con la generación de un concepto de capacidad más amplio. El tercer capítulo muestra los resultados de la investigación, en ellos se identifican, caracterizan y observan los tipos de encuentros burocráticos contenidos en el proceso de acceso al programa social federal Tandas para el Bienestar. Entre los hallazgos relevantes se identifica que las cargas son altamente sensibles a la presencia o ausencia de capacidades administrativas. Este capítulo contribuye, de manera particular, al estudio de los encuentros burocráticos y las capacidades administrativas, en su relación con las cargas administrativas, estableciendo que las capacidades administrativas tienen el poder de estructurar las cargas administrativas. Finalmente, el capítulo cuarto presenta los principales hallazgos de la investigación, las discusiones teóricas y prácticas alrededor de estos hallazgos, así como una agenda de investigación futura.

Capítulo 1. Marco Teórico: Las Cargas Administrativas en la Implementación de las Políticas Públicas

1.1. La lógica de las Políticas Públicas

Las políticas públicas se refieren en sentido amplio a lo que "los gobiernos hacen y dejan de hacer" (Dye, 1992, p. 3; Rudolf y Marmor, 2008, p. 892). Las políticas públicas son un "conjunto de acciones intencionales y causales, decididas por la autoridad […], a fin de realizar sistemáticamente las funciones públicas […] de naturaleza permanente o para atender problemas públicos crónicos y críticos cuya solución implica una acción sostenida en el tiempo" (Aguilar, 2010 y 2021).

El "conjunto de acciones intencionales y causales" se entiende como "un proceso y no como una acción singular de gobierno, autorreferida y autocontenida" (Aguilar, 2010, p. 31). En este sentido, las políticas públicas son "procesos de decisión y de acción" (Aguilar, 2014). La decisión "contiene una propuesta o prescripción de acción que es real en el momento que se ejecuta […] y que produce efectos" (Aguilar, 2014, p. 14). Sin decisión no hay acción y sin acción no hay política pública, de aquí que, la política deba ser entendida desde este "binomio de acción-decisión" (p. 14).

En los procesos de decisión intervienen múltiples actores gubernamentales, sean éstos de tipo político o sociales, los cuales tienen la intención de alcanzar objetivos de valor público y/o atender problemas públicos (Aguilar, 2002, p. 23-24; Aguilar, 2014). Los problemas públicos, son "condiciones difíciles" que presenta una sociedad o un grupo de esta, respecto de las cuales "el gobierno puede y debe hacer algo" (Burstein y Bricher, 1997, p. 136). Un problema público se refiere a establecer "un conjunto de ideas que incluye, al menos implícitamente, un relato de las causas y consecuencias de las circunstancias indeseables y una teoría sobre cómo mejorarla" (Weiss, 1989, p. 97).

El término proceso de política pública como decisión y acción puede entenderse como "un ordenamiento de las acciones y de la secuencia de éstas" con base en tres tipos de criterios: las reflexiones axiológicas, una teoría causal y un ordenamiento teleológico (Aguilar, 2021). La *reflexión axiológica* de la decisión pública es la discusión (explícita o implícita) sobre los

valores públicos que se buscan atender y afirmar con la decisión (Aguilar, 2010). Los valores públicos fungen como marco de referencia para juzgar situaciones sociales empíricas como problemas públicos a resolver (Aguilar, 2010, p. 33). Incluso, algunas decisiones públicas "se toman en función de un sistema de valores específico" (Merino, 2014, p. 65).

Los valores públicos pueden ser de dos tipos: fundamentales e instrumentales. Los valores públicos fundamentales se encuentran definidos en la constitución política o en el derecho consuetudinario (*common law*), y "representan un estado final preferido", es decir, un fin, una consecuencia (Jørgensen & Bozeman, 2007, p. 373). Por su parte, los valores instrumentales tienen la capacidad de alcanzar otros valores (p. 376). Los valores públicos pueden tener *proximidad* ("cercanía de un valor concreto a otro"), *jerarquía* ("superioridad relativa" de un valor sobre otros) y *causalidad* ("un valor es un medio para un fin") (p. 370). El gobierno "tiene un papel especial como garante de los valores públicos, pero los valores públicos no son competencia exclusiva del gobierno" (p. 374), la sociedad, la cultura, los grupos de poder también influyen en la definición de los valores públicos (p. 374).

Asimismo, la decisión pública se basa en una teoría causal, es decir, se basa en una hipótesis o conjetura que implica una cadena de causalidad de acciones intencionales, que son dispuestas como "idóneas y eficaces" para llevar a cabo los objetivos previstos o resolver el problema público, partiendo de condiciones iniciales (Pressman & Wildavsky, 1973:1984, p. xxii; Aguilar, 2010, p. 29). La teoría causal implica que las decisiones se tomen "con base en el conocimiento, en datos, análisis y cálculos racionales" (Aguilar, 2014, p. 4). La función del conocimiento en un proceso de decisión es determinar qué consecuencias se derivan de los cursos de acción alternativos (Simon y Ochaita, 1964, p. 66). El conocimiento y la experiencia se complementan, pero la experiencia no puede sustituir al conocimiento (p. XXXIX). Por ello, es necesario asegurar que los conocimientos importantes sean llevados al punto en el que se toman las decisiones públicas (p. 79). Si bien, el conocimiento es limitado, imperfecto y variable en el tiempo y entre los actores que participan en las decisiones públicas, también es cierto que, sin conocimiento, el poder político no tiene capacidad de gobernar, ni de definir un curso de acción idóneo (Simon y Ochaita, 1964, p. 40; Aguilar, sf, p. 5).

El ordenamiento teleológico en las decisiones públicas se refiere a la "cadena de medios-a-fin", es decir, "una serie de anticipaciones que ligan un valor con las situaciones que lo realizan, y estas situaciones a su vez, con los comportamientos que las producen" (Simon y Ochaita, 1964, p. 71). La teoría causal se entrelaza con la cadena de medios y fines (racionalidad instrumental) para generar coherencia interna entre los elementos de diseño de la decisión pública que permita transitar eficazmente de las condiciones iniciales a los resultados previstos (Pressman y Wildavsky, 1973:1984; Simon y Ochaita, 1964). Para ello, la cadena también contempla una serie de fines intermedios conectados hasta llegar a la realización del fin último (Aguilar, 2015). La forma en la que la cadena de medios y fines llega a los resultados previstos, es a través de los procesos (Bonome, 2010, p. 29) que llevan a la acción desde las estructuras gubernamentales.

La decisión pública para ser llevada a la acción ha de insertarse en diversos ambientes que de igual forma la habrán de retroalimentar, estructurar y reestructurar. Las decisiones públicas no se efectúan en un vacío normativo ni contextual ni organizativo, más bien se accionan en una variedad contextual, social y política de "sistemas constitucionales, estilos de administración pública, regímenes socioeconómicos y regímenes de implementación" (Hupe, 2011, p. 70) y se fundamentan desde las instituciones del Estado para otorgar legitimidad a la acción gubernamental (p. 70 y 77).

Las decisiones públicas se insertan en espacios que son relevantes para la decisión y para la acción, estos son: (1) El contexto, el cual puede ajustar los elementos de diseño de la decisión pública en el momento en el que esta se ejecuta. (2) El espacio de políticas, entendido como "un conjunto de políticas estrechamente interrelacionadas" (Majone, 1997, p. 205), es decir, "áreas más o menos establecidas de la política que circunscriben problemas comunes y tienen propiedades integradoras" (véase Browne, 1995; Burstein; Laumann y Knoke, 1987 en May *et al*., 2006, p. 382). Por ejemplo, el conjunto de políticas comunes que afectan a grupos concretos o zonas geográficas determinadas (May *et al*., 2006, p. 382). (3) La comunidad de políticas es un espacio "integrado por especialistas que comparten un interés activo en cierta política o en un conjunto de políticas relacionadas, tales como, académicos, profesionales, analistas, planeadores de políticas, periodistas y expertos de grupos de interés" (Majone, 1997, p. 208).

Los miembros de una comunidad de políticas contribuyen al debate de ideas y la generación de nuevas propuestas, a pesar, incluso, de que puedan tener diferencias en intereses y valores (p. 208). (4) La arena política "es el espacio o lugar en el que se toman las decisiones públicas" (p. 208), por lo que la labor de los participantes en un área política es valorar las opciones de acción y decidir (p. 208). Algunos de los integrantes de la comunidad de políticas pueden ser parte de la arena política pero no tienen las mismas funciones que en la comunidad de políticas (p. 208). (5) Asimismo, la decisión pública es llevada a la acción por estructuras organizacionales, las cuales para lograr una estructuración que permita una implementación eficaz requieren congruencia interna entre el diseño de la organización y el diseño de la decisión pública (la reflexión axiológica, la teoría causal y el ordenamiento teleológico) y un ajuste entre los factores situacionales o contextuales que enfrentan la organización y los elementos o parámetros de diseño de ésta (Mintzberg, 1993, p. 122).

Así, puede establecerse que las políticas son valorativas, científico-técnicas, contextuales, relacionales, instrumentales e interactivas (Aguilar, 2010; 2021), las cuales suelen estudiarse desde una perspectiva de proceso. En la literatura regularmente se identifican al menos cuatro etapas o fases que conforman el proceso de una política pública, estas son: el establecimiento de la agenda, la formulación de la política, la implementación y la evaluación.

Tabla 1 Etapas del proceso de políticas públicas

ESTABLECIMIENTO DE AGENDA	***FORMULACIÓN DE POLÍTICA***	***IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS***	***EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA***
- Definición del problema público	- Caracterización del problema público - Análisis y evaluación de alternativas - Elección del curso de acción política - Diseño de intervención	- Ejecución del diseño	- Análisis y valoración sistemática de la operación, impactos y resultados de una política.

Fuente: Elaboración propia.

La primera fase, el establecimiento de agenda, puede ser entendido como un proceso "social y político mediante el cual una situación de la vida social es calificada y aceptada como

problema público y, por lo tanto, como una realidad que el gobierno debe atender y que tiene que ser objeto de una política pública" (Aguilar, 2010, p. 46). La segunda fase es la formulación de la política, en esta fase "se analizan y generan posibles alternativas de acción sobre cómo resolver un problema público (Howlett 2011, p. 29 y Hill 2009, p. 171 en Jordan & Turnpenny, 2015, p. 4). Incluye la caracterización del problema público, el análisis y la evaluación de alternativas de política, la elección del curso de acción política, y el diseño, es decir, la declaración formal de la política que contenga objetivos, metas y cursos de acción a seguir (Jordan & Turnpenny, 2015). La tercera fase, es la de implementación, esta se caracteriza por llevar a la práctica las decisiones públicas tomadas y diseñadas previamente (en el siguiente apartado se abordará más ampliamente).

Finalmente, la cuarta fase, es la evaluación de políticas, en esta fase se busca una "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, p. 49-50). Esta etapa consiste esencialmente "en la recopilación e interpretación de información para responder a preguntas sobre el rendimiento y la eficacia de un programa o política" (Rossi *et al*., 2018).

Más allá de dilucidar sobre los aspectos positivos o negativos de organizar el estudio de las políticas públicas en un proceso conformado por etapas, es importante hacer notar que gran parte de los estudios sobre el tema y sus aportaciones se encuentra organizados en estas fases. El interés de esta investigación se centra en la fase de implementación de las políticas públicas, ya que las cargas administrativas son experimentadas cuando las políticas se ponen en marcha. En este sentido el marco teórico en el que se busca insertar esta investigación es en los estudios de implementación de las políticas públicas, con esta perspectiva de proceso de políticas en el que las etapas se conectan.

Este capítulo se encuentra organizado en cuatro apartados. En el primer apartado se presenta una revisión sobre los estudios de implementación, se proponen tres definiciones de implementación y se describen brevemente las tres generaciones de estudios de implementación identificadas en la literatura, asimismo se propone y caracteriza la configuración de una cuarta

generación de estudios de implementación. En el segundo apartado, se describen y definen los encuentros burocráticos como un componente relevante en la implementación de las políticas públicas, más aún en aquellas políticas que son intensivas en interacciones sociales. En el tercer apartado se presenta una revisión de literatura sobre el enfoque analítico de cargas administrativas, y en el cuarto apartado, se identifica brevemente el lugar en el que se inserta esta investigación en el marco teórico elegido.

1.2. El estudio de la implementación de las políticas públicas

1.2.1. *Concepto de la implementación de políticas públicas*

Los académicos de las ciencias políticas y de la administración y políticas públicas han tomado la investigación de Pressman y Wildavsky (1973:1984), *"Implementación: Cómo las grandes expectativas de Washington se frustran en Oakland, o por qué es de extrañar que los programas federales funcionen en lo más mínimo"*, como origen y partida de los estudios de implementación (Dussauge, 2018, p. 2; Hupe, 2011, p. 74). Ya que fue después de esta publicación que se generalizó el uso del término "implementación", para referirse a "la etapa de ejecución del proceso de las políticas públicas" (Sætren, 2005 y 2014:2018, p. 123). Asimismo, el texto de Pressman y Wildavsky (1973:1984), estableció las bases para los estudios de implementación (Winter, 2006, p. 151).

Los estudios sobre implementación han evolucionado a grado tal, que la implementación se entiende como un elemento clave en el estudio y la práctica de las políticas públicas (Hogwood y Gunn, 1984:2018, p. 29). Los estudios de implementación agregan una perspectiva de políticas públicas a la administración pública (Winter, 2012:2018) y viceversa. Es decir, establecen una forma sistemática de razonamiento administrativo y conectan la práctica administrativa con teorías causales que otorgan coherencia a la acción gubernamental (Winter, 2012:2018). Y a la inversa, añaden una perspectiva de administración pública a las políticas públicas al poner atención en cómo "las actividades de la administración, —permiten— que las políticas públicas dejen de ser brillantes declaraciones de políticos o planes de remedios sociales" (Aguilar, 2014, p. 14). Es decir, "las políticas se formulan mientras se administran y se administran mientras se formulan" (Anderson, 1975, p. 98 en Parsons, 2013, p. 482).

Los estudios de implementación identifican y explican "los defectos, conflictos, retrasos y distorsiones" que traen consigo inherentemente las políticas públicas, incluso aquellas que han sido cuidadosamente diseñadas y que parecen ser robustas en su teoría causal (Aguilar, 1993, p. 32). Después de cuatro décadas de debates y contrastes de ideas, métodos y enfoques, las discusiones aún no se han agotado.

La implementación como concepto

El término implementación es un anglicismo y viene del verbo *to implement*: implementar. Así, Implementar "es un concepto transferido y reducido a sus propiedades observables y definido por las operaciones que lo verifican" (Sartori, 2002, p. 66). Cuatro son las características o atributos observables que se han identificado del término con base en su etimología y definiciones, estas son: (1) la acción o proceso (del inglés), (2) el instrumento (del inglés), (3) el efecto final de producto (del latín) y (4) el efecto final de resultado o consecuencia (impacto) (del latín en inglés).

Tabla 2 Elementos operacionales del término implementar

ACCIÓN O PROCESO	INSTRUMENTO	EFECTO O ESTATUS FINAL	
		PUEDE SER DE PRODUCTO	PUEDE SER DE RESULTADO
Realizar, poner en funcionamiento, llevar a cabo algo.	Los medios para llevar a cabo algo, por ejemplo, métodos, procedimientos, sistemas, regulaciones, recursos (financieros, materiales, humanos, tecnológicos, intelectuales), otros similares.	Un efecto de rendimiento o de producción: es un producto (*Output)*	Un efecto de consecuencia: es un resultado o impacto.[1] (*Outcome*)

Fuente: Elaboración propia.

Siguiendo este orden de ideas, enseguida se desarrollan y presentan tres definiciones operacionales que engloban las principales características o atributos del término implementar, mismas que evolucionan la definición en amplitud. La primera definición hace referencia a la acción de implementar, la segunda definición operacionaliza los elementos básicos y regularmente observables de la acción de implementar políticas públicas, mientras que la tercera

[1] Se retoma el término de impacto como sinónimo de consecuencia.

definición, es más amplia, introduce elementos tangibles y no tangibles que se involucran en la implementación de las políticas públicas.

Cuadro 1 Definiciones de Implementación

Definición 1. Implementar. Conjunto de acciones para causar un efecto final en términos de un producto o de un resultado, a través de instrumentos.
Definición 2. Implementación de Políticas Públicas. Proceso de ejecución de decisiones públicas que tiene como intención la solución de problemas públicos y/o la realización de objetivos de valor público, a través de instrumentos seleccionados por el gobierno o de éste con una colectividad de actores.
Definición 3. Implementación de Políticas Públicas. Proceso de ejecución de decisiones públicas que se sustentan en valores públicos y conjeturas causales, las cuales se ponen en práctica en contextos políticos y sociales determinados, con el fin de lograr efectos con valor público, sean estos productos (bienes y servicios públicos) y/o resultados (consecuencias o impactos sociales), a través de instrumentos seleccionados por el gobierno o de éste con una colectividad de actores.

Fuente: Elaboración propia.

La implementación tiene una naturaleza dinámica (Sabatier y Mazmanian, 1981:1993, p. 325) y evolutiva (Majone y Wildavsky, 1978). Las ideas de políticas y las decisiones públicas se sujetan a contingencias, y pueden tener múltiples formas de aplicación (p. 113) lo que hace necesario, que la implementación atienda a "los cambios de las condiciones socioeconómicas, la opinión pública y otros factores que afectan el proceso" (Sabatier y Mazmanian, 1981:1993, p. 325). Asimismo, las políticas se redefinen y se reestructuran constantemente (Pülzl y Treib, 2017, p. 96), lo que las hace evolucionar a lo largo del tiempo en que se implementan (Spillane *et al*., 2002, p. 419).

Las características de "evolución y dinamismo" en el proceso de implementación, también las observa Majone (1997) en su teoría de desarrollo de las políticas, en la que señala que las políticas públicas cuentan con un "núcleo estable", pero no inmutable y con una periferia cambiante y flexible (p. 195). La distinción entre elementos centrales y elementos periféricos de una decisión pública llevan una "noción intuitiva de que no todos los cambios de políticas son igualmente significativos, ni todos los programas igualmente importantes" (p. 196).

El núcleo o centro de las políticas públicas "da estabilidad a la política, es decir, son los valores, supuestos, métodos, metas y programas que se consideran básicos, de modo que no

podrán abandonarse bajo una gran presión y a riesgos de severas crisis internas" (Majone, 1997, p. 195). El núcleo de una política establece "las razones por las que es necesaria la intervención del Estado para solucionar un problema social" (Merino, 2014, p. 46). Por otra parte, la periferia o los "cinturones protectores" de una política le aportan flexibilidad y adaptabilidad a la misma (Majone, 1997, p. 196). Los elementos de la periferia "tienen la función de adaptar la política, a través de cambios incrementales, a las condiciones cambiantes del contexto político y social en el que se inserta" (p. 196).

Los hacedores de políticas públicas y los implementadores deben estar conscientes de los imponderables de una política (Majone, 1997), para en su caso, gestionarlos a través de elementos periféricos. Los estudios de implementación desde su origen han buscado observar e identificar los factores que condicionan la eficacia de las políticas públicas y sus resultados (Van Meter y Van Horn, 1975, p. 445-446), es decir, "los factores que condicionan el logro de los objetivos normativos a lo largo de todo el proceso" (Sabatier y Mazmanian, 1981:1993, p. 329).

La falta de correspondencia o incongruencia entre "intenciones y resultados" es un fenómeno conocido como "problema de implementación" (Aguilar, 1993, p. 49), "brecha de implementación" (Hogwood & Gunn, 1984:2018, p. 30) o "falla de implementación" (Hill & Hupe, 2002, p. 10). En este sentido, identificar los factores que condicionan el logro de las políticas públicas y de los servicios públicos (Van Meter & Van Horn, 1975, p. 446) es la función principal de los estudios de implementación (Sabatier y Mazmanian, 1981:1993, p. 329), ya que se aspira a que las políticas logren la congruencia entre la intención y los resultados y eviten las brechas de implementación (Pardo *et al.,* 2018, p. 15).

Un problema de implementación o brecha de implementación es cuando "a pesar de contar con la capacidad técnica y las atribuciones delegadas, el desarrollo de la política se desvía, se atrasa o se frena" (Aguilar, 1993, p. 49). Este problema ha sido explicado bajo dos grades perspectivas: la "no implementación" y la "implementación no exitosa" (Hogwood y Gunn, 1984:2018, p. 30).

La no implementación se refiere a "una política pública que no se puso en práctica como estaba previsto" (Hogwood y Gunn, 1984:2018, p. 30). La "ausencia de implementación no debe atribuirse a un fracaso, sino a la incapacidad de llevarla a cabo" (Van Meter y Van Horn, 1975,

p. 448). Por otro lado, la implementación no exitosa, se refiere a "una política que se lleva a cabo como estaba prevista y aunque las circunstancias externas no le son desfavorables, de cualquier forma, no logra producir los resultados esperados" (Hogwood y Gunn, 1984:2018, p. 30).

Las explicaciones del fracaso suelen atribuirse a tres causas (Hogwood & Gunn, 1984:2018): (1) una mala ejecución, es decir, "la política se implementa de manera ineficaz" (p. 31); (2) mala suerte al momento de implementar, por ejemplo, que la política enfrente circunstancias externas desfavorables durante la implementación (p. 31) o (3) el hecho de que fuera una mal diseño de política, ya fuese porque se diseñó con evidencia inadecuada, bajos supuestos erróneos o bien a través de razonamientos incompletos, viciados o equivocados (p. 31).

Por otra parte, McConnell (2015) señala que, al transitar por la *realpolitik,* la definición de si la política fracasó o no, es compleja y ambigua (p. 221). Retomando a Bovens y 't Hart, (1996), McConnell (2015) advierte que el "fracaso es un juicio sobre los acontecimientos" (p. 21), enfatiza que ese juicio depende de quién juzgue el acontecimiento, de las medidas que utilice esa persona o grupos de personas para hacer el juicio, así como, de la base informativa y del periodo de tiempo que se esté evaluando (p. 225). McConnell (2015) observa que los fracasos tienen dos tipos de naturalezas distintas. Por un lado, identifica que el fracaso puede insertarse en una "tradición científica racional", la cual busca ser objetiva a la luz de una cadena de causalidad propuesta y, por otro lado, el fracaso puede ser de "tradición interpretativa, constructivista y discursiva" lo que "depende en gran medida de las percepciones individuales" (p. 227). Asimismo, señala que "el fracaso rara vez es inequívoco y absoluto" (p. 231), por lo que sugiere observarlo en cuestión de grados (fracaso tolerable, fracaso conflictivo y fracaso absoluto) y desde tres perspectivas: la política como proceso, la política como programa y la política como política (ver McConnell, 2015, p. 233-235).

1.2.2. *Enfoques y generaciones de estudios de la implementación de políticas*

Existe un consenso en la literatura (por ejemplo, Hill y Hupe, 2002; Winter, 2006, 2012:2018, Sætren, 2005, 2014:2018; Parsons, 2013; Pülzl y Treib, 2017; Dussauge, 2018) que,

los estudios de implementación de las políticas públicas pueden organizarse *grosso modo* a través de generaciones de estudios.

La primera generación hace referencia al enfoque descendente o enfoque jerárquico-burocrático. Estos estudios dan origen a la literatura de implementación y se caracterizan por investigar un modelo de implementación que considera que todos los asuntos públicos deben ser atendidos bajo una lógica de control del proceso de implementación por parte de los líderes políticos y/o por los altos directivos del gobierno central (Aguilar, 2021), quienes asumen la existencia de una relación causal directa entre la decisión y los resultados, ignorando el impacto de quienes ejecutan las acciones (Winter, 2012:2018, p. 62-63; Pülzl y Treib, 2017, p. 91-92). Este enfoque estudia las dificultades para alcanzar los objetivos de política y los posibles conflictos entre actores, lo que llaman la "complejidad de la acción conjunta" (Hill y Hupe, 2002, p. 44; Winter, 2012:2018, p. 62-63; Pülzl y Treib, 2017, p. 91-92); entendida como "los problemas que surgen cuando se deben definir cursos de acción a lo largo de la cadena de puntos de decisión que integran el proceso de implementación" (Dussauge, 2018, p. 4).

Los autores de este enfoque buscan dar respuesta a esta complejidad identificando los factores que determinan el éxito o fracaso de la implementación (Parsons, 2013, p. 483). Señalan que el éxito depende de la capacidad de los tomadores de decisiones para producir objetivos políticos claros (Winter, 2012:2018, p. 62-63; Pülzl y Treib, 2017, p. 91-92) y para mantener el control "descendente sobre el sistema administrativo" (Hill y Hupe, 2002, p. 51), es decir un control a lo largo de la estructura organizacional respecto de las cadenas causales y "puntos de decisión" conforme se avanza en la ejecución de las acciones públicas (Pülzl y Treib, 2017, p. 91; Dussauge, 2018, p. 6-7). Desde una perspectiva prescriptiva, el enfoque sugiere que los responsables políticos generen "un diseño adecuado del programa y una estructuración inteligente del proceso de implementación" (Pülzl y Treib, 2017, p. 91) y se preocupen por "establecer objetivos claros, minimizar ambigüedades, aclarar funciones e instrucciones, acotar márgenes de discrecionalidad, etc." (Dussauge, 2018, p. 4).

La segunda generación de estudios de implementación refiere al enfoque ascendente o enfoque organizacional descentralizado. Estos estudios surgen como una respuesta y una crítica

al modelo jerárquico-burocrático, el cual no considera el papel que desempeñan otros actores y niveles de la estructura burocrática en el proceso de implementación (Parsons, 2013, p. 487). Los autores de esta generación consideran que los intentos de controlar jerárquicamente a los trabajadores de nivel de calle, "no hace más que aumentar la tendencia a estereotipar y desatender las necesidades de sus clientes" (Hill y Hupe, 2002, p. 53). Estos estudios focalizaron la influencia que tiene el personal de primera línea en la ejecución de las políticas (burócratas de nivel de calle—BNC). Encuentran que aplicar las políticas con discrecionalidad puede producir resultados considerablemente distintos a los deseados o previstos inicialmente (Parsons, 2013, p. 489), lo que convierte a los BNC en actores clave para el desempeño de la política considerándolos como "los verdaderos responsables de la formulación de políticas públicas" (Lipsky 1980 en Winter, 2012:2018, p. 66).

Este enfoque estudia las decisiones discrecionales que tienen los BNC y cómo éstos hacen frente a la brecha entre los mandatos legales-administrativos y los recursos públicos disponibles, así como su forma de interactuar con los ciudadanos y lidiar con sus necesidades y exigencias (Winter, 2012:2018, p. 67; Pülzl y Treib, 2017, p. 92; Dussauge, 2018, p. 8). La propuesta de esta generación "es visibilizar y empoderar a los niveles operativos responsables del punto final de la prestación del servicio" (Aguilar, 2021), con el fin de tener una "solución descentralizada de problemas" (Pülzl y Treib, 2017, p. 94). También se estudian las redes de actores que participan en la implementación de las políticas (Pülzl y Treib, 2017, p. 93). Conocer "quién participa, cómo y con qué efecto en los procesos políticos", permite "pensar en cómo la política y la administración podrían y deberían (re)combinarse en el proceso político" (Herjn y Hull, 1982, p. 114, en Hill y Hupe, 2002, p. 54).

La tercera generación de estudios de implementación es el enfoque híbrido**.** Esta generación se caracteriza por buscar sintetizar e integrar las diferencias y debates entre el enfoque organizacional descendente y el ascendente, recogiendo las ideas clave de cada uno y buscando generar nuevos modelos que aspiren a una mayor la rigurosidad metodológica (Hill y Hupe, 2002; Winter, 2012:2018; Pülzl y Treib, 2017; Dussauge, 2018). Los autores de esta generación argumentaban que "podrían utilizarse enfoques mixtos o que el enfoque correcto podía depender de la cuestión" (Hill y Hupe, 2002, p. 56).

Los autores del enfoque híbrido buscan explicar empíricamente el cambio político, reconocen la implementación como un proceso evolutivo "de modelación y redefinición constante que da lugar al aprendizaje incremental" (Pülzl y Treib, 2017, p. 95-96). Conectan el diseño de las políticas con la implementación y retoman el énfasis en los instrumentos de política y en los actores que participan en el proceso de implementación (Dussauge, 2018, p. 12). Por otra parte, autores como Goggin, plantearon una agenda de investigación teórico – metodológica, con métodos más rigurosos y análisis teóricos más robustos (Dussauge, 2018, p. 11). Para Sætren (2014:2018), el paradigma de la tercera generación es considerado "como un constructo analítico de tipo ideal" (p. 119) más que como "algo que se espera esté totalmente implementado en proyectos de investigación" (p. 119).

1.2.3. *La cuarta generación de estudios de implementación: una propuesta*

No existe un consenso en la literatura para la configuración de una cuarta generación de los estudios de implementación. Dussauge (2018) se pregunta si acaso los estudios de implementación de la última década pudieran estar configurando una cuarta generación, y muestra una serie de estudios que no necesariamente se encuentran bajo los estándares de la primera, segunda o tercera generación; sin embargo, advierte que no parece existir un "hilo conductor claro que permita hablar con certeza de una 'cuarta generación' de estudios de implementación" (p. 17). No obstante, esta disertación hace un esfuerzo por caracterizar los estudios de implementación que podrían conformar una carta generación, para ello se retoma la propuesta de Winter (2012:2018) sobre los estudios que siguen a la tercera generación y se considera la revisión realizada por Dussauge (2018), entre otros estudios.

Dussauge (2018) señala que un rasgo en común de las investigaciones de la última década es "la riqueza y pluralidad de sus intereses" (p. 7), por otra parte, Winter (2012: 2018) a inicios de la década propuso una nueva agenda de investigación (ver Winter, 2012: 2018, p. 74-78) para los estudios que seguirían a la tercera generación; sugirió entonces que, "los próximos estudios acogieran una diversidad tanto de perspectivas teóricas como metodológicas, sin tener que tomar un solo marco teórico en común" (p. 73), algo similar a lo que encuentra Dussauge (2018) en su revisión años después. Por su parte, Howlett (2019) también abona a la idea del desarrollo de una cuarta generación de estudios de implementación con la característica de hacer

uso de diversos marcos analíticos de las ciencias políticas para mejorar el proceso de implementación de las políticas públicas (p. 406).

Los estudios de cuarta generación van más allá de las visiones tradicionales ascendente, descendente o híbrida. Dussauge (2018) documenta investigaciones sobre la implementación como "monitoreo" (i.e. Dussauge, 2016) o investigaciones que se centran en el proceso de entrega de los servicios públicos "*delivery*" (i.e. Lodge y Wegrich, 2014; Hill y Hupe, 2014; Lodge *et al.,* 2017), en el proceso de co-creación de las políticas públicas (Ansell, Sørensen y Torfing, 2017) y de coproducción (Powers y Thompson, 1994). Por otra parte, las nuevas corrientes de investigación sobre administración y políticas públicas también mueven la frontera de los estudios de implementación, por lo que es posible identificar en esta década, un especial auge en estudios sobre encuentros burocráticos, en específico sobre cargas administrativas (i.e. Moynihan, *et al*., 2015; Heinrich y Brill 2015; Nisar, 2018; Peeters, 2019), economía conductual (Thaler & Sunstein, 2009) o administración pública conductual (Grimmelikhuijsen *et al*., 2017) que relacionan la psicología y la administración pública para comprender "el comportamiento y las actitudes individuales a nivel micro" (p. 45), o sobre la inteligencia artificial en la administración pública (i.e. Danaher *et al.,* 2017; Peeters y Schuilenburg, 2020) que estudia la automatización de los procedimientos burocráticos.

En este sentido, es posible observar que un hilo conductor claro de los estudios de implementación reciente es traer la perspectiva ciudadana a los estudios de implementación, por ejemplo, los estudios de rendición cuentas, de entrega de servicios públicos, de coproducción, de cargas administrativas, de economía y administración pública conductual y de inteligencia artificial colocan al ciudadano en el centro de las decisiones de implementación de las políticas públicas.

Por lo anterior, esta investigación propone como premisa de la cuarta generación, la incorporación de la perspectiva ciudadana en los estudios de implementación de las políticas públicas. El entendimiento de las necesidades, intereses, comportamientos, experiencias, expectativas y características de los ciudadanos o grupos a los que se dirigen las políticas es relevante como insumo para el diseño de los procesos de implementación y de las políticas

públicas en sí mismas. El conocer la experiencia de los ciudadanos durante los procesos de implementación de las políticas es útil para entender cómo se ve impactada la implementación versus el diseño de una política, cómo pueden explicarse las variaciones de las políticas y los efectos de esas variaciones, y cómo se retroalimentan las políticas.

En este sentido, la perspectiva ciudadana será útil para que la disciplina pueda avanzar en una mejor construcción teórica de los procesos y estudios de implementación. No obstante, no se espera que se abandonen los enfoques previos, más bien es un enfoque adicional que se complementa con los enfoques previos para generar un mejor entendimiento de los procesos de implementación vinculados al logro de los objetivos de las políticas.

Por otra parte, los investigadores han sugerido que los estudios que sigan a la tercera generación deben colocar énfasis en mostrar claridad conceptual tanto en variables independientes como dependientes, transparentar las limitaciones de los estudios (por ejemplo, Winter, 2012:2018), las metodologías utilizadas y los tipos de resultados de investigación obtenidos, por ejemplo, conceptos, mecanismos causales, teorías de rango medio, entre otros (Lichbach y Zuckerman, 2009). La innovación metodológica para estudiar la perspectiva ciudadana será bienvenida, sin que con ello signifique descuidar el rigor científico. Enseguida se presenta un cuadro-resumen de las cuatro generaciones de los estudios de implementación.

Tabla 3 Generaciones de estudios de la implementación de políticas públicas

	1ª GENERACIÓN ***TOP-DOWN THEORIES*** **ENFOQUE DESCENDENTE**	**2ª GENERACIÓN** ***BOTTOM-UP THEORIES*** **ENFOQUE ASCENDENTE**	**3ª GENERACIÓN** ***HYBRID THEORIES*** **ENFOQUE MIXTO**	**4ª GENERACIÓN** ***CITIZEN APPROACH*** **ENFOQUE CIUDADANO**
¿Qué buscan explicar los estudios de cada generación?	Explican las fallas de la implementación.	Explican las condiciones que facilitan el logro de objetivos en políticas con alta interacción social.	Exponen las limitaciones de los enfoques ascendentes y descendentes y proponen un método que los sintetice para explicar el cambio político.	Introducen la perspectiva ciudadana al proceso de implementación de las políticas públicas

	1ª GENERACIÓN *TOP-DOWN THEORIES* ENFOQUE DESCENDENTE	2ª GENERACIÓN *BOTTOM-UP THEORIES* ENFOQUE ASCENDENTE	3ª GENERACIÓN *HYBRID THEORIES* ENFOQUE MIXTO	4ª GENERACIÓN *CITIZEN APPROACH* ENFOQUE CIUDADANO
Elementos de estudio del enfoque	El enfoque parte de la idea de mejorar el entendimiento del funcionamiento de la estructura jerárquico-burocrática, a través de la planeación, el control organizativo, el análisis del proceso como interactivo, y del uso de dispositivos formales.	Demuestra los límites de las decisiones de la alta dirección en políticas con alta interacción social; estudian la discrecionalidad de BNC en el punto final de la prestación del servicio. Enfocan de forma inversa la estructura organizacional y empoderan el conocimiento experto de los BNC.	La mayor preocupación de este enfoque es de tipo metodológico. Por lo que los autores proponen generar un enfoque más sistemático, que recoja las ideas clave de cada uno de los enfoques de implementación previos, en modelos que aspiren a un mayor rigor científico.	Utilizan la perspectiva ciudadana o de los receptores de las políticas para diseñar los procesos de implementación y para retroalimentar las políticas públicas. No tiene un marco teórico único y común.
Objetivos de los estudios	Generar una teoría de la implementación funcional a fines prácticos, a fin de evitar fallas, defectos y altos costos.	Describir y explicar la discrecionalidad de los actores.	Ponderar aciertos y errores de los enfoques anteriores y aprovechar sus aportes para un mejor entendimiento de los procesos de implementación.	Estudiar como los procesos de implementación afectan al ciudadano. Estudiar el perfil de los ciudadanos[2] o receptores de políticas para el diseño de la política.
Metodologías de investigación	Se utilizan estudios de caso individuales, exploratorios, e inductivos.	Se continuó con estudios de caso individuales, enfocando el punto final de la provisión del servicio público, que capte la realidad.	Uso de métodos mixtos: Hipótesis derivadas de constructos teóricos, diseños cuantitativos (i.e. análisis estadísticos, variables de control, y aumento en el número de observaciones), estudios de caso comparados.	Diversidad de perspectivas metodológicas y de enfoques teóricos.
Variables de estudio	Políticas públicas definidas; Resultados previstos; Puntos de decisión; Validez de la teoría causal; Estructuración del proceso; Conflictos durante de la implementación	Problemas públicos en lugar de políticas; Punto final de la provisión de servicio público; Perfil de los actores interactuantes; Mapeo de la red de actores y sus relaciones.	Actores y sus redes; Cooperación entre actores; Sistema de comunicación intra e intergubernamental; Retroalimentación y rediseño de políticas; Aprendizaje y Adaptación de políticas	Experiencia del ciudadano, Procesos de implementación (incluso micro procesos), Instrumentos de políticas.
Punto débil	Las políticas no son homogéneas en su naturaleza. Existen políticas con alta interacción social en las que un enfoque descendente puede resultar inadecuado o insuficiente para entender la realidad.	Existen políticas en las que se requieren acciones de la alta burocracia, con actividades ampliamente técnicas, en el que un enfoque ascendente no es útil.	Es una propuesta metodológica más que teórica. El uso de redes para controlar la implementación pude originar captura por parte de intereses especiales.	No existe consenso en la existencia de esta generación. El enfoque es limitado para estudiar decisiones de mandos medios y altos de la organización.
Teorías, enfoques o modelos de políticas que derivan de los estudios de esa generación	Enfoques estructurales: procedimientos adecuados, responsabilidades claras y recursos suficientes; Diseño de procesos y reingeniería de procesos; Teoría de la organización pública	Enfoque la burocracia a nivel de calle; Análisis de redes; Mapeo hacia atrás: Análisis retrospectivo	Marco de coaliciones promotoras; Análisis retrospectivo y Análisis prospectivo; Institucionalismo de elección racional; Enfoque de la gobernanza; Enfoque instrumental	Enfoque de cargas administrativas; Administración pública conductual; Inteligencia artificial.

[2] Necesidades, intereses, comportamientos, expectativas, características y sus experiencias (previas y durante procesos de interacción).

	1ª GENERACIÓN *TOP-DOWN THEORIES* ENFOQUE DESCENDENTE	2ª GENERACIÓN *BOTTOM-UP THEORIES* ENFOQUE ASCENDENTE	3ª GENERACIÓN *HYBRID THEORIES* ENFOQUE MIXTO	4ª GENERACIÓN *CITIZEN APPROACH* ENFOQUE CIUDADANO
Principales exponentes (la lista es enunciativa no limitativa)	Pressman y Wildavsky (1973); Van Meter y Van Horn (1975); Bardach (1977); Sabatier y Mazmanian (1979, 1980, 1983); Hogwood & Gunn (1984)	Lipsky (1971, 1980); Elmore (1980); Hjern y Porter (1981); Hjern (1982); Hjern y Hull (1982) Porter y Hull.	Majone y Wildavsky (1978); Elmore (1985); Sabatier (1986); Goggin (1986); Goggin *et al*. (1990) Winter (1990); Matland (1995); Hupe y Sætren (2015).	Thaler & Sunstein, 2009; Winter 2012:2018; Howlett (2019); Moynihan *et al* (2015); Heinrich y Brill (2015); Nisar (2018); Peeters *et al* (2018); Grimmelikhuijsen *et al.,* 2017; Danaher *et al* 2017; Schuilenburg y Peeters, 2020

Fuente: Elaboración propia con datos de diversas fuentes Winter (2006, 2012:2018), Sætren (2005, 2014:2018), Pülzl y Treib (2017), Dussauge (2018); Aguilar (2021).

1.3. Los Encuentros Burocráticos en la implementación de las políticas públicas

Las políticas públicas intensivas en interacciones sociales conllevan inherentemente durante su implementación encuentros burocráticos. Hasenfeld y otros autores (1987) señalan que un encuentro burocrático es "una serie de transacciones a través de las cuales se intercambian recursos y servicios entre el ciudadano y la burocracia" (p. 405). Estos autores relacionaron los encuentros burocráticos con "la teoría de las relaciones de poder-dependencia desarrollada por Emerson (1974)" (p. 405), y señalan que, "el ciudadano busca obtener bienes y servicios controlados por la organización, mientras que la organización necesita al ciudadano como recurso para justificar su existencia, obtener recursos fiscales, operar su tecnología de servicios y demostrar su eficacia" (p. 405).

Por su parte, Kahn y otros autores (1976), establecen que un encuentro burocrático se refiere entonces a la interacción entre un representante de una organización pública (servidores públicos de ventanilla, inspectores, funcionarios de primer o segundo nivel, entre otros) y un individuo externo a la organización (ciudadanos, empresas) (p. 181). Los encuentros entre el Estado y los ciudadanos son "el principal acontecimiento que interviene en una secuencia causal. Es un producto interactivo de ciertas características del cliente y las de la agencia, incluyendo su representante" (p. 185), de tal forma que las características de los ciudadanos, de las organizaciones y de sus representantes "pueden determinar los resultados inmediatos y a largo plazo" (Heinrich, 2016, p. 405) de los encuentros.

En la literatura se identifican dos tipos de encuentros burocráticos: *el encuentro burocrático tipo I,* el cual se caracteriza por ser encuentros iniciados por una persona externa a la organización (ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil o empresas) y dirigidos a una persona de la organización (Kahn *et al.,* 1976). Por ejemplo, cuando los ciudadanos buscan resolver un problema y acuden a las organizaciones gubernamentales a solicitar apoyos de asistencia social, servicios públicos, entre otros (Serra, 1995, p. 176-177). Un segundo tipo de encuentro, son *los Encuentros burocráticos tipo II*, estos encuentros son iniciados por una persona interna a la organización y dirigidos a una persona externa (Kahn *et al*., 1976; p. 181-182). Este tipo de encuentros suelen darse cuando los miembros de las organizaciones públicas tienen como objetivo hacer cumplir la ley o bien cuando ofrecen servicios públicos (p. 182-183). Por ejemplo, los requisitos de identificación de los votantes, controles de seguridad y restricciones en los puertos aéreos, campañas de vacunación obligatorias, entre otros (Heinrich, 2016, p. 405).

En los encuentros burocráticos participan dos partes, por un lado, los representantes del estado y por el otro, los ciudadanos. La principal diferencia entre estos tipos de encuentros es quién inicia la interacción. Por otra parte, se ha identificado que "todos los encuentros entre los ciudadanos y el Estado generan algún costo, aunque sea mínimo" (Moynihan y Herd, 2020, p. 33). Los costos del encuentro se generan para ambas partes y son "asumidos por alguna de las partes o compartidos entre las dos partes en diferente medida" (p. 33).

Los costos de los encuentros burocráticos (sin importar el tipo de encuentro) son conocidos como costos de interacción, incluyen: (1) los costos de la acción gubernamental, considerados en esta tesis como costos de implementación; y (2) los costos experimentados por los ciudadanos en su interacción con el Estado, los cuales de acuerdo con el marco analítico desarrollado por Moynihan, Herd y Harvey (2015) son llamados cargas administrativas, y se refieren a costos de cumplimiento, aprendizaje y psicológicos que sobrellevan los ciudadanos, mismos que si bien se manifiestan en las interacciones entre los ciudadanos y el Estado, "sus causas y efectos están relacionados con las características institucionales internas, las capacidades administrativas y las desigualdades sociales" (Chudnovsky y Peeters, 2021b, p. 2).

Las cargas administrativas que enfrentan los ciudadanos en las interacciones con el estado comúnmente han sido estudiadas desde la perspectiva de los encuentros burocráticos tipo I, es decir, de los encuentros que son iniciados por los ciudadanos (Heinrich, 2016, p. 405). Y aunque suelen ser menos estudiados los encuentros tipo II, en estos también se identifican cargas administrativas, las cuales se observan como cargas impuestas porque es el gobierno quien inicia la interacción (Heinrich, 2016). En general, los encuentros burocráticos "son acontecimientos complejos que a menudo implican para los ciudadanos ansiedad, confusión y frustración" (Holler & Tarshish, 2022, p. 2).

Los encuentros burocráticos son un elemento fundamental de la estructura del estado de bienestar, ya que estos encuentros hacen posible la materialización y ejercicio de los derechos sociales (Hasenfeld *et al*., 1987, p. 388). Los encuentros burocráticos son un marco analítico útil para entender cómo se estructuran las cargas administrativas y repensar como podrían ser (re)distribuidas, a fin de lograr la eficacia gubernamental (Heinrich, 2016, p. 405). Los encuentros burocráticos como marco analítico de las cargas permiten identificar los lugares en los que el Estado puede aprender y retroalimentar sus políticas (Soss, 1999; Baekgaard *et al.,* 2021, p. 187). Por lo anterior, esta investigación hace uso de los encuentros burocráticos como marco analítico para estudiar las cargas administrativas durante la implementación de los programas sociales. Al mismo tiempo que, se utiliza el enfoque y estudio de las cargas administrativas para aproximar los costos de interacción de los ciudadanos en los encuentros burocráticos. Para esta investigación se entienden como sinónimos los conceptos de "interacciones Estado-ciudadanos" y el de "encuentros burocráticos".

1.4. Revisión de Literatura sobre Cargas Administrativas

1.4.1. *El concepto de carga administrativa*[3]

La carga administrativa se define como "la experiencia onerosa de un individuo durante la implementación de las políticas públicas" (Burden *et al*., 2012, p. 741 y 742). El elemento observable más importante de este concepto, "es que las cargas administrativas se definen como

[3] Ver descripción detallada de los textos revisados para la revisión de literatura de cargas Administrativas en el Anexo A1.

experiencias, lo que las hace distintas a las normas, los reglamentos y otras acciones realizadas por el Estado" (Baekgaard y Tankink, 2022, p. 17). En esta definición, la experiencia puede ser soportada por un miembro de la sociedad, por un agente de una organización gubernamental (p. 742) o por terceros, como organizaciones sociales que apoyan a los ciudadanos a sobrellevar sus interacciones con las organizaciones gubernamentales (Heinrich, 2016, 2018).

Moynihan, Herd y Harvey (2015) desarrollaron más ampliamente el enfoque de cargas desde la experiencia de los ciudadanos. Los costos que "los individuos experimentan en sus interacciones con el Estado" son los que se conocen como cargas administrativas desde la perspectiva ciudadana (Moynihan *et al.,* 2015, p. 45). A partir de esta definición, Moynihan y otros autores (2015) operacionalizan el concepto de carga administrativa en un enfoque basado en costos (Masood y Nisar, 2021, p. 57). La carga administrativa se compone de tres elementos o costos distintos, estos son: costos de cumplimiento, costos de aprendizaje y costos psicológicos (Herd *et al*., 2013, p. S70; Moynihan *et al.,* 2015, p. 45). A pesar de que "conceptualmente son distintos entre sí estos costos, están muy interconectados en la práctica" (Moynihan *et al*., 2015; Baekgaard y Tankink, 2022 en Holler y Tarshish, 2022, p. 2).

Los costos de aprendizaje se entienden como el esfuerzo y tiempo dedicado por los individuos a conocer toda la información respecto del programa o servicio que desea obtener, o bien de la obligación que debe cumplir, por ejemplo, los criterios de elegibilidad, la naturaleza de los beneficios y las condiciones a cumplirse para el acceso a ese bien social (Moynihan *et al*., 2015, p. 45; Herd y Moynihan, 2020, p. 4). Los costos de aprendizaje conllevan "procesos de búsqueda de información" (Herd y Moynihan, 2021, p. 751) los cuales consisten en "recopilar, procesar y evaluar" (Döring, 2021, p. 1157) la información sobre los procedimientos, reglas formales e informales y dinámicas de interacción gubernamental (p. 1170). El nivel de los costos de aprendizaje "puede diferir entre las personas que están más familiarizadas con las organizaciones administrativas y el vocabulario específico, o que son más hábiles en la búsqueda de esta información" (p. 1157).

Por otra parte, los costos de cumplimiento "son las molestias materiales de seguir las normas y requisitos administrativos" (Moynihan *et al*., 2015, p. 46; Baekgaard *et al*., 2021, p.

185). Es decir, el tiempo, esfuerzo y dinero dedicados por el ciudadano al "suministro de información y documentación para demostrar que se tiene derecho" a un beneficio o servicio público (Herd y Moynihan, 2020, p. 4; Herd y Moynihan, 2021, p. 751), sea en una cita o entrevista en persona, en línea o por teléfono (Barnes y Petry, 2021, p. 2). En este grupo de costos también se consideran los costos financieros, por ejemplo, el pago de honorarios, los gastos de viaje, así como los costos de "evitar o responder a las demandas discrecionales hechas por los servidores públicos" (Herd y Moynihan, 2020, p. 4). Por ejemplo, el tiempo que los individuos hacen fila para ser atendidos, el tiempo que tardan en llenar formularios, el tiempo de traslado para entregar documentos a la autoridad, o bien, el dinero que gasta el ciudadano en contratar servicios de terceros que otorguen asesorías para el llenado de formularios, o el dinero que se paga para conseguir documentos requeridos como un acta de nacimiento (Baekgaard *et al*., 2021, p. 185). No obstante, para una comprensión integral de este tipo de costos no es suficiente sólo observar las reglas y los procesos diseñados, también es necesario estudiar "la discreción burocrática que acompaña la implementación de esas normas o procesos" (Moynihan *et al*., 2016, p. 501).

Los costos psicológicos son los "sentimientos de descontento" percibidos por los ciudadanos tras las interacciones con el gobierno por considerarlas "arbitrarias, injustas y/o discriminatorias" (Moynihan y Herd, 2020, p. 37). Estos incluyen, por ejemplo, "el estigma de solicitar o participar en un programa con percepciones negativas o impopular" (Moynihan *et al*., 2015, p. 45-46), la "frustración por tener que hacer frente a los costos de aprendizaje y cumplimiento, a procedimientos injustos o innecesarios" (Herd y Moynihan, 2020, p. 4) o "el estrés derivado de la incertidumbre sobre si el ciudadano puede negociar los procesos y los costos de cumplimiento" (p. 4).

Los costos psicológicos relacionados con los encuentros burocráticos identificados en la literatura, son los siguientes: estigma social, pérdida de autonomía, estrés (Moynihan *et al*., 2015; Moynihan y Herd, 2020); frustración (Herd y Moynihan, 2013; Bozeman *et al*., 2020; Baekgaard *et al.,* 2021); enojo, confusión (Carrigan *et al*., 2020); insatisfacción (Bozeman *et al*., 2020); pérdida de autoestima o desempoderamiento (Herd y Moynihan, 2013) y vergüenza por declarar la condición de pobreza (Martinelli y Parker, 2009). Otro tipo de costo psicológico

que esta disertación propone que puede observarse son, las molestias, es decir, situaciones desagradables que experimentan los ciudadanos en su interacción con los representantes del Estado, las cuales generalmente producen incomodidad, fastidio o irritación.

Los estudios sobre carga administrativa no son nuevos, no obstante, el uso de este concepto, "como concepto de investigación" es "relativamente reciente" (Bozeman y Youtie, 2020, p. 2). En la última década, el concepto de carga administrativa desde la perspectiva ciudadana ha desarrollado una amplia literatura. En esta literatura se destaca el "cambio en el enfoque empírico de la investigación sobre administración pública" (Nisar, 2018, p. 104), el cual apunta a "entender las percepciones y experiencias de los ciudadanos sobre los diferentes aspectos de la política y la administración pública" (p. 104).

El concepto es relevante para la administración pública, así como para el diseño e implementación de políticas públicas porque permite distinguir entre las acciones del Estado y cómo estás son experimentadas por los individuos (Herd y Moynihan, 2018, p. 22), al mismo tiempo que, ayuda a estudiar "el impacto social de las burocracias públicas" (Peeters y Widlak, 2018, p. 3). Si bien el Estado puede crear normas y procesos para conseguir objetivos de política, estos "dan lugar a la experiencia de la carga, pero la experiencia individual de la carga es distinta a las normas y los procesos en sí mismos" (Herd y Moynihan, 2019, p. 22). El concepto permite observar "las variaciones en las experiencias de los costos, las cuales pueden ser útiles para distinguir entre experiencias más o menos gravosas" (Herd y Moynihan, 2019, p. 22) e identificar y diferenciar los perfiles de individuos que interactúan con el Estado.

El concepto de carga administrativa es "lo suficientemente amplio como para permitir tanto las medidas objetivas de la experiencia, como las medidas que captan la interpretación subjetiva de esa experiencia" (Madsen *et al*., 2021, p. 5). Por ello, el concepto y la literatura de carga administrativa resulta útil para retroalimentar el diseño e implementación de las políticas públicas (Moynihan *et al*, 2015; Peeters, 2019; Christensen *et al*., 2020; Chudnovsky y Peeters, 2021a).

1.4.2. La naturaleza de las cargas administrativas

La naturaleza de las cargas administrativas es diversa, la literatura ha otorgado múltiples descripciones de ello. Enseguida se identifican y describen las principales características intrínsecas de las cargas administrativas.

Las cargas administrativas pueden ser "deliberadas o imprevistas" (Peeters, 2019, p. 6). Es decir, pueden ser creadas intencionalmente, con un objetivo de política específico y legítimo, o bien, pueden ser no deseadas, ya sea que hayan sido creadas inadvertidamente desde el diseño o durante la implementación de la política. Las cargas administrativas establecidas en normas, procesos y comportamientos "pueden expresarse como arreglos técnicos, en un lenguaje de neutralidad, de valores inobjetables o de valores con amplio apoyo, sin una aparente intención política específica" (Edelman, 1985 en Moynihan *et al*., 2015, p. 52). No obstante, puede suceder que esos arreglos técnicos terminen estableciendo valores contrarios de los que parecieran promover, por ejemplo, la desigualdad social (Nisar, 2018, p. 104). Esta característica da lugar a que las cargas, también muestren tener una "naturaleza opaca" (Moynihan *et al*., 2015, p. 43), es decir, suelen crearse a través de procesos administrativos que no cuentan con mecanismos de consulta, transparencia y rendición de cuentas, por lo que "puede facilitarse su uso como formas de 'política oculta', y producir cambios políticos significativos sin una amplia consideración política" (p. 43).

Las cargas administrativas son consecuentes y ejercen influencia en los encuentros burocráticos (Herd *et al*., 2013, p. S69), es decir, tienen el poder de afectar o impactar el "acceso de los ciudadanos a los servicios a los que tienen derecho y desean" (Moynihan *et al*., 2015, p. 44). Las consecuencias pueden ser materiales e inmateriales, individuales o colectivas (Peeters *et al*., 2018, p. 66) y hacia terceros no involucrados directamente en el encuentro burocrático (Heinrich *et al*., 2021, p. 29; Cook, 2021).

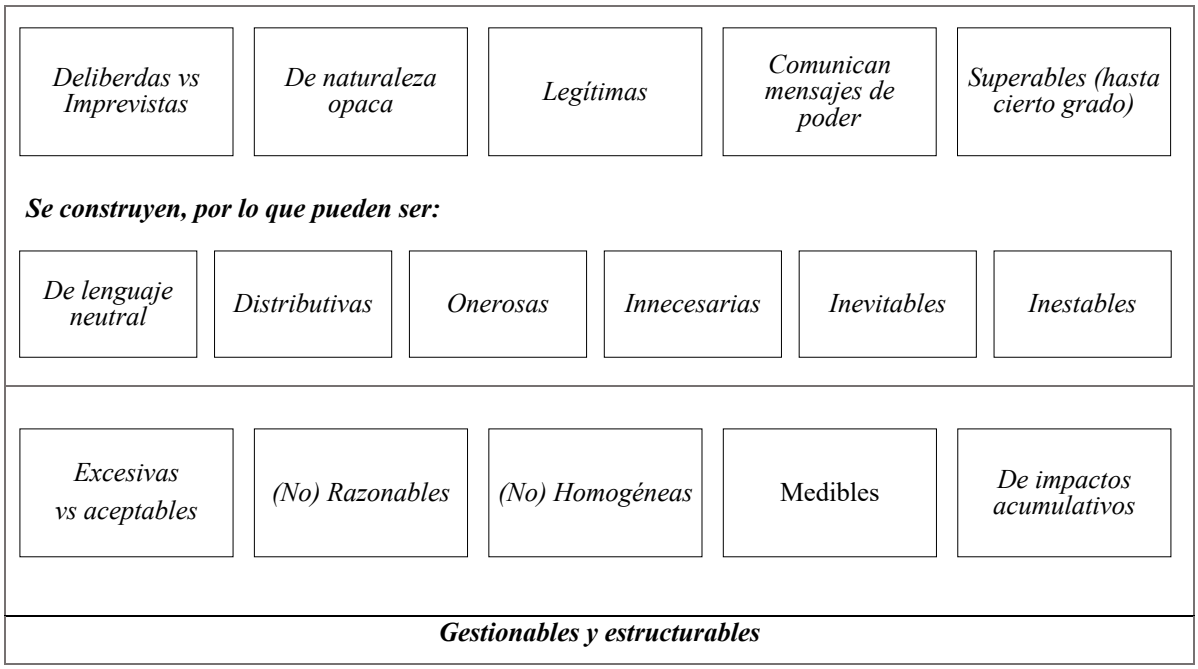
Tabla 4 Ejemplos de consecuencias de las cargas administrativas

	CONSECUENCIAS MATERIALES	**CONSECUENCIAS INMATERIALES**
Consecuencias individuales: Costos para la persona	Tiempo y dinero Pérdida de derechos (exclusión administrativa)	Injusticia procesal Movilidad y participación social
Consecuencias colectivas: Costos agregados de los ciudadanos	Productividad económica Eficiencia del gasto público	Confianza en el gobierno Igualdad y justicia social

Fuente: Peeters *et al*., 2018, p. 67.

Las consecuencias colectivas "afectan tanto a la sociedad como al Estado" y "sugieren que un acceso poco fiable a los derechos y servicios afecta negativamente tanto a la justicia social como a la confianza en el gobierno" (Peeters *et al*., 2018, p. 66). Las consecuencias hacia terceros consisten en posibles "presiones adicionales sobre la capacidad de las organizaciones públicas y privadas sin ánimo de lucro que sirven de red de seguridad social para los más necesitados" (Heinrich *et al*., 2021, p. 30). Adicionalmente, Bielefeld (2021), ha identificado que las consecuencias pueden tener un "impacto acumulativo" o "efectos adversos acumulativos", derivado de "múltiples procesos gravosos" (p. 4).

Figura 1 Naturaleza de las cargas administrativas



Fuente: Elaboración propia.

Las cargas administrativas se construyen y "son una función de las decisiones políticas y administrativas, construidas a través de procesos de diseño e implementación de políticas" (Herd y Moynihan, 2020, p. 4). Las cargas tienen aspectos objetivos y sistemáticos que sirven para fines legítimos (Moynihan *et al*., 2015, p. 65). Pueden estar construidas bajo las preferencias políticas o ideológicas de los responsables políticos, quienes "crean deliberadamente cargas administrativas […] para alcanzar sus objetivos políticos" (Herd y Moynihan, 2020, p. 5).

Las cargas pueden observarse como "el resultado de un choque entre dos o más valores que compiten entre sí" (Doughty y Baehler, 2020, p. 276). Por lo que podrían fungir como una herramienta que permite priorizar valores públicos cuando existen "conflictos de valores irreductibles" y cuando se presentan "inevitables compensaciones entre valores importantes" (p. 276). En este sentido, las cargas pueden ser razonables (p. 276). Para juzgar la racionalidad de las cargas, Doughty y Baehler (2020) sugieren identificar si sus objetivos son lógicos y claros, si existe una alternativa menos onerosa para atender esos objetivos, si una persona "promedio" puede entender los requisitos y cumplirlos, si los ciudadanos pueden manifestar fácilmente sus preocupaciones sobre los procedimientos administrativos, sin reclamos y si el impacto negativo de la carga no supera el beneficio o la función gubernamental por la que ha sido creada (p. 277-278).

Las cargas administrativas "comunican y refuerzan mensajes de poder del Estado y de la posición que tienen los ciudadanos, en un contexto determinado, lo que enmarca la forma en la que entienden su relación con el gobierno" (Soss, 1999, p. 376 en Moynihan *et al*., 2015, p. 44). La carga administrativa al ser el marco de la interacción entre el Estado y los ciudadanos, "transmiten mensajes sobre el lugar que ocupa una persona en la sociedad y la forma en que funciona el gobierno (Wichowsky y Moynihan, 2008 en Chudnovsky y Peeters, 2021a, p. 5). Asimismo, pueden señalizar la importancia y el espacio de ciertos grupos sociales en la sociedad, como merecedores o no de una intervención (Schneider e Ingram 1993 y Skocpol 1993 en Keiser y Miller 2020; p, 138).

Las cargas administrativas son hasta cierto grado inevitables, ya que todos los encuentros burocráticos generan costos (Moynihan y Herd, 2020, p. 33). Para cualquier encuentro burocrático, tanto los actores del gobierno como los ciudadanos deben invertir esfuerzo, tiempo y recursos financieros en la elaboración, aplicación y el cumplimiento de las políticas (Selin, 2019, p. 1010). Es decir, es poco probable la existencia de carga cero en una interacción (más no imposible), ya que el Estado requiere información para tomar decisiones y/o establecer "controles burocráticos legítimos" en la asignación de recursos (Moynihan y Herd, 2020, p. 32).

Asimismo, las cargas administrativas si bien "pueden ser onerosas e innecesarias", en muchas ocasiones son superables (Peeters *et al.,* 2018, p. 66). Cuando no lo son, tienen como efecto la exclusión administrativa (Brodkin y Majmundar, 2010, p. 827; ver numeral 1.4.4). El que las cargas sean superables depende de múltiples factores como el capital humano (Christensen *et al*., 2020), el capital administrativo (Masood y Nisar, 2021), la agencia del ciudadano (Peeters y Campos, 2021), o el capital social, cultural y económico que tengan los ciudadanos (Masood y Nisar 2021).

Las cargas administrativas también "son distributivas" (Herd y Moynihan, 2020, p. 3), es decir, funcionan como un mecanismo de asignación de recursos públicos (mecanismo distributivo), a través del cual, se puede decidir quién, cuándo, dónde y cómo ha de recibir un apoyo social, un servicio público o cualquier otra asignación gubernamental (Michener, 2018 en Herd y Moynihan, 2020, p. 4). Las cargas pueden "afectar a algunos grupos más que a otros", lo que permite reforzar las desigualdades en la sociedad (Herd y Moynihan, 2020, p. 4)

Las cargas administrativas son inestables, "pueden ser alteradas por los responsables políticos o los trabajadores de primera línea" (Jilke *et al*., 2018, p. 424). La discrecionalidad de los trabajadores de primera línea "permite un margen considerable para aumentar o disminuir la carga administrativa" (p. 424). Asimismo, Masood y Nisar (2021) han identificado que las cargas no son homogéneas, es decir, "no todas las cargas administrativas son iguales" (p. 57) por lo que, "dependiendo de las preferencias de los ciudadanos y del contexto político, algunos costos son más aceptables y fáciles de soportar que otros" (p. 57).

Las cargas administrativas son medibles, es decir, pueden ser claramente identificadas, cuantificadas y en muchos casos, monetizadas. Además, los efectos de las cargas también pueden ser medidos. Si bien en la literatura aún no es común encontrar mediciones de la carga ni existe un conceso respecto a una metodología en específico, Ntaliani y Costopoulou (2018) utilizan diversos modelos para llevar a cabo una medición de la carga administrativa, destacan el modelo de medición de los costos de retrasos, el modelo de medición de los efectos irracionales o el modelo de costeo estándar, entre otros (p. 2).

Desde literaturas como la de política social o la de evaluación de impacto, las cargas administrativas de los ciudadanos han sido observadas como "costos sociales" (Cellini y Kee, 2010), "costos para los beneficiarios" (Dhaliwal *et al*., 2013) o como "costos privados" (Coady *et al.*, 2004, p. 8). En todos los casos, hacen referencia a los "gastos en los que incurren los ciudadanos" al aceptar, por ejemplo, una transferencia social (p. 8). Estos costos ya sea en términos de gasto que realizan los ciudadanos o bien en términos de impactos en los efectos promedio de tratamiento en la unidad de beneficio de políticas, son útiles para el desarrollo de los análisis costo-beneficio o costo-efectividad, los cuales suelen ser utilizados como herramientas de decisión. La cuantificación económica (monetización) de las cargas administrativas "es una herramienta para la acción política, que puede orientar la reducción de las cargas administrativas" (Perales y Peeters, 2022, p. 92).

Dado que las cargas administrativas se construyen, entonces también es posible establecer que éstas pueden ser gestionadas tanto por el gobierno como por el ciudadano. Algunas de las investigaciones sobre cargas administrativas muestran estrategias que permiten al Estado administrar y estructurar la carga, de tal manera que los costos pueden ser asumidos por una de las partes o por ambas en diferentes proporciones (Moynihan y Herd, 2020, p. 33). En este sentido, se han identificado en la literatura una serie de estrategias y mecanismos (Doughty y Baehler, 2020) para gestionar las cargas. En la siguiente tabla se presentan las más significativas.

Tabla 5 Mecanismos causales y estrategias para gestionar y estructurar la carga

MECANISMOS CAUSALES	ESTRATEGIAS
- Eliminación, reducción o simplificación de la carga, (Madsen *et al*., 2021; Linos y Riesch, 2020); - Desplazamiento o transferencia (Heinrich, 2018; Nisar, 2018; Wiley y Berry 2018); - Transformación de la carga, creación, reducción, ajuste y equilibrio relativo[4] de la carga (Moynihan *et al*., 2015; Doughty y Baehler, 2020); - Automatización, exención, aplazamiento o diferimiento (Barnes y Petry, 2021); - Navegación, reducción e intercambiabilidad de la carga (Masood y Nisar, 2021).	- Uso de lenguaje sencillo en formularios (Linos y Riesch, 2020); - Reducción de pasos, por ejemplo, la "inscripción automática" (Fox *et al*., 2020) o racionalización de procesos (Carter *et al*., 2018); - Asistencia al usuario (Linos *et al*., 2020); - Comunicación de las normas, procedimientos del programa y aceleración de los tiempos de tramitación (Heinrich y Brill, 2015); - Intervenciones conductuales, por ejemplo, *nudges* (Lopoo *et al*., 2020; Linos & Riesch, 2020; Linos *et al.,* 2020), incluyendo el *"nudging"* digital[5] (Fox *et al.*, 2020); - Alfabetización administrativa (Döring, 2021) o la construcción de capital administrativo[6] por parte de los ciudadanos (Masood y Nisar, 2021).

Fuente: Elaboración propia.

1.4.3. La construcción de las cargas desde factores estatales, individuales y contextuales

Los estudios sobre cargas administrativas han identificado tres grandes marcos analíticos sobre el origen o construcción de las cargas, estos son: los factores estatales (también conocidos como organizacionales e incluyen los factores políticos), los factores de experiencia individual o no organizacionales y los factores contextuales (Chudnovsky y Peeters, 2021a; Peeters, 2019; Christensen *et al*., 2020; Nisar, 2018).

[4] Doughty y Baehler (2020) con base en las "pruebas de equilibrio (*balancing test approach*)" (p. 276)—, y aplicando el enfoque de cargas administrativas, se busca determinar "cuándo una práctica administrativa, sea cual sea el valor que apoye, se ha convertido en una carga no razonable" (p. 276).

[5] Se refiere al "uso de elementos de diseño de interfaz de usuario para guiar el comportamiento de las personas en entornos de elección digital" (Weinmann *et al.,* 2016 en Fox *et al*., 2020, p. 107).

[6] El capital administrativo es el "conocimiento explícito o tácito de las normas, procesos y comportamientos burocráticos por parte de los ciudadanos a través de sus interacciones recurrentes con el Estado" (Masood y Nisar, 2021, p. 57).

Factores estatales u organizacionales

Los factores estatales están modelados por los sujetos que representan al Estado, y por el grado de formalidad e intencionalidad de sus acciones (Peeters, 2019). Los sujetos pueden ir desde los representantes políticos (por ejemplo, jefe de Estado, diputados, senadores, gobernadores, entre otros) hasta los servidores públicos de primera línea (por ejemplo, servidores de ventanilla, inspectores, verificadores, en general burócratas de nivel de calle), pasando también por la alta burocracia y sus mandos medios. La intencionalidad se refiere a una decisión pública tomada (acciones intencionadas, causales y decididas) conscientemente por los representantes del Estado para "introducir deliberadamente barreras para acceder a los derechos y servicios públicos" (Moynihan *et al*., 2015; Peeters, 2019, p. 6). La intencionalidad de acuerdo con Peeters (2019), corre en un espectro que va desde una decisión política deliberada (Herd y Moynihan, 2019, p. 241) hasta la negligencia benigna (Moynihan *et al*., 2015, p. 52; Peeters, 2019, p. 3). Es decir, desde el uso de las cargas como una decisión del gobernante (regularmente oculta) para promover objetivos políticos, partidistas o incluso personales —factores políticos— (Herd y Moynihan, 2018; Peeters, 2019, p.13), hasta la creación de cargas en donde los representantes de las organizaciones no examinan ni son conscientes de las repercusiones de los procedimientos formales y/o prácticas burocráticas en los ciudadanos (Moynihan y Herd, 2010, p. 664 en Peeters, 2019, p. 3 y 6). Las cargas por negligencia benigna surgen "de forma inadvertida, por accidente o por incompetencia administrativa" (Moynihan y Herd, 2020, p. 42), y pueden observarse como un resultado no deseado de la decisión o acción gubernamental. En este sentido, el espectro de los factores estatales puede abarcar desde factores políticos hasta factores organizacionales.

Aunado al factor de intencionalidad, Baekgaard y otros autores (2021) han introducido el concepto de tolerancia a la carga, como un concepto vinculado con "el diseño de políticas centradas en la construcción social del merecimiento" (p. 185), enfoque que suele ser utilizado por las políticas de bienestar "como mecanismo de control social hacia los más vulnerables" (p. 186). La tolerancia a la carga es el grado en que los responsables políticos "tienen actitudes positivas hacia las acciones del Estado que crean cargas administrativas y están dispuestos a imponer dichas acciones a los individuos" (Baekgaard, *et al*., 2021, p. 185). Los autores relacionan la tolerancia al apoyo de las cargas con posibles ideologías políticas (p. 185). Aarøe

y otros autores (2021) profundizan más esta relación, estudiando cómo la personalidad de quienes toman las decisiones puede afectar a la tolerancia de las cargas administrativas.

La formalidad se refiere al grado en el que los encuentros burocráticos se encuentran previstos en disposiciones oficiales (Peeters, 2019). Las cargas son diseñadas e introducidas a las políticas, programas o procedimientos a través de mecanismos organizacionales, tales como instrumentos técnicos-racionales, legales o procedimientos administrativos (por ejemplo, leyes, reglamentos, manuales, entre otros) destinados a objetivos esenciales y funciones importantes. Por ejemplo, "la prevención del fraude, reducción de tasas de error o el racionamiento de productos o servicios escasos" (Doughty y Baehler 2020, p. 273), hasta prácticas organizacionales informales, como rumores, instrucciones verbales, etc. (Peeters, 2019, p. 7). El origen formal de las cargas administrativas implica legitimidad, por lo que se entendería que también son legítimas.

De acuerdo con Peeters (2019), desde los factores estatales, al menos, pueden observarse cuatro fuentes o causas de cargas administrativas, los cuales derivan en diversos tipos específicos de cargas. Hasta ahora la literatura ha explicado los elementos que conforman la carga administrativa, sus características y posibles causas. No obstante, aún no existe una clasificación de tipos cargas administrativas. Desde la perspectiva de esta investigación, es posible generar una clasificación sencilla siguiendo la idea del origen de la carga desde factores estatales que otorga Peeters (2019) y desde la perspectiva del proceso de políticas públicas. De esta forma, es posible identificar tres tipos de cargas: las cargas de diseño, las cargas de implementación y las cargas indebidas, mismas que se describen en la siguiente tabla.

Tabla 6 Tipos de cargas administrativas según perspectiva de proceso de políticas públicas

TIPOS DE CARGA ADMINISTRATIVA	DEFINICIÓN DESCRIPTIVA	ORIGEN DE LA CARGA (PEETERS, 2019)	EJEMPLOS DE LUGARES EN LOS QUE SE ENCUENTRAN
Cargas de diseño	Son los costos de interacción impuestos deliberadamente a los ciudadanos desde el diseño de la política, a través de procedimientos o instrumentos administrativos oficialmente autorizados y publicados en medios oficiales,	Formal e intencional	Leyes Órdenes ejecutivas Reglamentos Reglas de operación Manuales, Oficios, Directivas

TIPOS DE CARGA ADMINISTRATIVA	DEFINICIÓN DESCRIPTIVA	ORIGEN DE LA CARGA (PEETERS, 2019)	EJEMPLOS DE LUGARES EN LOS QUE SE ENCUENTRAN
	suelen ser instrumentales y formar parte de la teoría casual de la política. Un tipo de cargas de diseño suelen ser los mecanismos de prueba (*ordeals mechanisms*). Asimismo, los costos regularmente establecidos desde el diseño son los costos de cumplimiento.		
Cargas de implementación	Son los costos de interacción impuestos a los ciudadanos por la autoridad durante el proceso de implementación, estas cargas pueden ser impuestas de forma inadvertida (no deseada o no esperada) o bien emanar de la práctica o aplicación de procedimientos e instrumentos administrativos. Suelen presentarse los tres tipos de costos: de cumplimiento, aprendizaje y psicológicos.	Formal o informal y/o no intencional	Jaula digital Capacidades administrativas limitadas Prácticas administrativas Errores administrativos Uso de la discrecionalidad Desentendimiento burocrático
Cargas indebidas	Costos de interacción impuestos a los ciudadanos intencionalmente por intereses personales de los servidores públicos de primera línea o cualquier otro agente del estado, a través de situaciones o prácticas administrativas no previstas oficialmente ni autorizadas.	Informal e intencional	Mecanismos de "coping" en contra de ciudadanos. Corrupción Efectos de Red tape en ciudadanos (ilegitimidad) Normas sociales dominantes

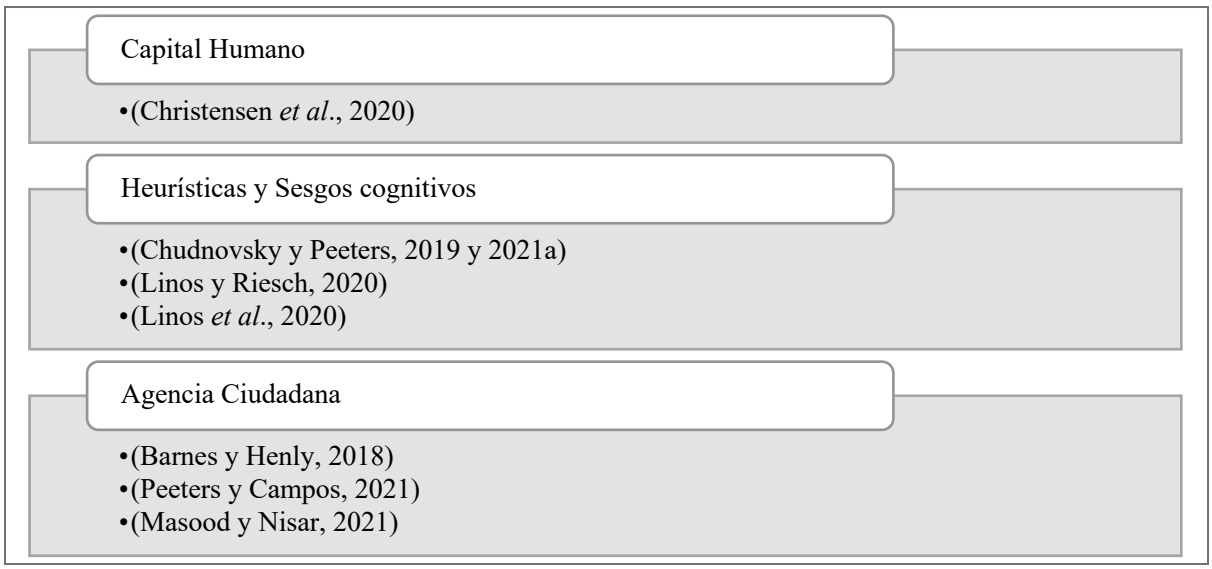
Fuente: Elaboración propia con información de Peeters, 2019, p. 10-17.

Moynihan y Herd (2020) reconocen que "el diseño de políticas públicas moldea la naturaleza de las cargas y algunas reflejan la naturaleza de la política misma" (p. 33), no obstante, "la manera en que las políticas se implementan también define cómo las personas se ven afectadas por las cargas administrativas" (p. 33). Por lo anterior, y afecto de contribuir a la construcción de un marco teórico que permita continuar estudiando el concepto de cargas administrativas desde diversos factores y perspectivas, en esta investigación se propone diferenciar las cargas, de acuerdo con su origen organizacional en estos tres tipos: cargas de diseño, cargas de implementación y cargas indebidas.

Factores de experiencia individual

Los factores de experiencia individual o factores ciudadanos explican cómo algunas personas pueden percibir o experimentar de forma más costosa que otros individuos las mismas normas o procedimientos (Christensen *et al*., 2020, p. 132). La teorización de los efectos del capital humano (i.e. nivel de educación, salud mental o física) en la experiencia de las cargas administrativas de los individuos y la forma en la que éstos se involucran en los procesos administrativos (p. 128) "implica que los responsables políticos y los administradores tengan en cuenta la variación del capital humano a la hora de tomar decisiones sobre el diseño y la implementación de las políticas" (p. 127). En este sentido, las investigaciones sobre cargas administrativas han identificado desde la experiencia del ciudadano tres explicaciones que generan que éstos puedan experimentar las cargas de forma distintas, aunque las reglas de las que derivan sean similares, estas son: (1) el capital humano; (2) las heurísticas y sesgos cognitivos y (3) la agencia del ciudadano.

Figura 2 Explicaciones de la variación de las Cargas por la experiencia individual de la carga



Fuente: Elaboración propia.

Respecto del capital humano, Christensen y otros (2020), han señalado que las funciones cognitivas,[7] —obtenidas a través de la edad, el nivel de educación, la salud mental y la salud

[7] Las funciones cognitivas (también llamadas funciones ejecutivas) "son procesos mentales, iniciados principalmente desde la corteza prefrontal del cerebro, que permiten a los seres humanos 'participar en un

física— pueden afectar la capacidad de los ciudadanos para planear, ejecutar esos planes y cumplir plazos, por lo que dependiendo de su edad o estado de salud, es probable que olviden las actividades, cometan errores o no cumplan con los requisitos en tiempo y forma, lo que afecta su habilidad para sobrellevar los costos de cumplimiento asociados a las interacciones sociales o encuentros burocráticos (p. 130). Las bajas funciones cognitivas merman la capacidad de las personas de "obtener una visión general de las políticas" y sus características y, genera que los individuos sean "menos resistentes psicológicamente a los principales acontecimientos negativos de la vida", lo que reduce las posibilidades de lidiar con costos de aprendizaje o psicológicos (p. 129-130). Un bajo capital humano conlleva entonces, "una mayor dificultad para iniciar y completar las interacciones con el Estado" (p. 131).

Por otra parte, Chudnovsky y Peeters (2021a) también reconocen al capital humano "como una variable clave que influye en la capacidad de las personas para superar las cargas administrativas" (p. 4). Partiendo de esta explicación, utilizan un enfoque conductual, en el "que analizan la relación entre pobreza y la toma de decisiones" (Chudnovsky y Peeters, 2019, p. 32). Estos autores estudian "cómo la escasez de recursos de una persona influye en su toma de decisiones diaria" (Chudnovsky y Peeters, 2021a, p. 5), y parten de la premisa de que la escasez de recursos "crea una mentalidad centrada en las necesidades inmediatas en lugar de en los objetivos futuros" (p. 5). Chudnovsky y Peeters (2019) señalan que los ciudadanos en pobreza extrema pueden enfrentarse a un "sesgo de vulnerabilidad" (p. 9) o a un "sesgo en la toma de decisiones diarias" (Chudnovsky y Peeters, 2021a, p. 5), el cual refiere que "quiénes se encuentran en situaciones de privación extrema, tienden a privilegiar la resolución de las urgencias cotidianas en lugar de invertir tiempo, dinero y esfuerzo en soluciones de mediano y largo plazo" (Mullainathan y Shafir, 2013; Madrian y Shea 2001; Bertrand *et al*., 2004; Mani *et al*., 2013; Bhargava y Manoli, 2015 en Peeters y Chudnovsky, 2019, p. 9). Estos autores encuentran que este sesgo influye en la disposición y capacidad de los ciudadanos más vulnerables para acercarse al Estado y obtener beneficios sociales (p. 9 y 32).

comportamiento con propósito, dirigido a un objetivo y orientado al futuro' (Suchy 2009, 109)" (Christensen *et al.,* 2020, p. 129).

Lo anterior significa que los ciudadanos pueden enfrentarse a sus propias heurísticas y sesgos cognitivos para decidir sobrellevar o no las interacciones con el Estado y con ello las cargas administrativas. Tanto los sesgos como las heurísticas pueden tomar mayor relevancia cuando el ciudadano "toma decisiones basadas en creencias, sobre la probabilidad de acontecimientos inciertos" (Tversky & Kahneman, 1974, p. 1124), por ejemplo, cuando toma decisiones bajo incertidumbre en las reglas que rigen los encuentros burocráticos. Si bien los estudios sobre cargas administrativas aún no han profundizado en esta perspectiva, tener una "mejor comprensión de las heurísticas y de los sesgos a las que éstas conducen, podría mejorar los juicios y las decisiones en situaciones de incertidumbre" (p. 1131), así como la forma en la que estos influyen en los ciudadanos vulnerables para reclamar sus derechos y aceptar los costos impuestos por sus gobiernos (Chudnovsky y Peeters, 2019).

Finalmente, Peeters y Campos (2021) abordan el análisis de las cargas administrativas desde una perspectiva en la que el ciudadano no se muestra como un actor pasivo frente a las cargas que el Estado le impone (p. 1003), más bien señalan que los ciudadanos puede ser "agentes activos" con "capacidad de reducir el impacto de las cargas" (p. 1013), por lo que introducen al estudio de las cargas administrativas el concepto de agencia ciudadana activa, como una forma de explicar las variaciones en la experiencia individual de las cargas administrativas.

Masood y Nisar (2021) proporcionan una "base teórica y empírica para estudiar diversas estrategias utilizadas por los ciudadanos para navegar, reducir y/o transformar su carga administrativa mientras acceden a los servicios estatales" (p. 68). Afirman, que "la capacidad de los ciudadanos para navegar y reducir las cargas administrativas depende de su capacidad de reunir diferentes tipos de capital" (p. 69), aluden al capital social, financiero, cultural y administrativo (p. 61). Por su parte, Nielsen y otros autores (2021) han elaborado una estructura analítica sobre el "comportamiento utilizado por los ciudadanos para hacer frente a los encuentros burocráticos" (p. 383) y proponen nueve tipos de comportamientos: (1) desafiar a la autoridad; (2) sugerir soluciones alternativas; (3) cuestionar la legitimidad de la autoridad y sus decisiones; (4) jugar el juego; (5) apelar a la compasión; (5) rendición (pasividad); (6) hacer

amistad con los trabajadores de primera línea; (7) buscar información; y (8) buscar apoyo en la red (p. 389).

En esta misma línea de investigación, Barnes y Henly (2018) han hecho aportaciones de "cómo la interpretación de los ciudadanos sobre los costosos encuentros burocráticos influye en las futuras solicitudes, en sus percepciones del Estado y en su participación política" (p.165). Las autoras sostienen que "la decisión de un cliente de buscar futuros beneficios públicos depende en parte de su interpretación de quién (o qué) controla la calidad de un encuentro burocrático" (p. 165). Para ello, sugieren estudiar a los burócratas autónomos (p. 174) y a las burocracias hostiles (p. 176). Apuntan que "el hecho de que los ciudadanos ejerzan la agencia para reclamar las prestaciones y la forma en que lo hacen, puede depender de a quién culpen de las experiencias negativas" (p. 178), por lo que los ciudadanos pueden hacer uso de un "conjunto de estrategias para eludir a un burócrata autónomo y otro conjunto de estrategias para navegar por una burocracia compleja y sin recursos" (p. 178).

Factores contextuales

Nisar (2018) y Masood y Nisar (2020) identifican como otra fuente de cargas administrativas los "factores contextuales" o "configuraciones culturales". Nisar (2018) señala que es fundamental distinguir entre la carga oficial que deriva de las políticas públicas y sus reglas, de aquella a la que llama "carga social", la cual deriva de los factores sociales y pueden "influir en la naturaleza de las interacciones entre los ciudadanos y el Estado y en la carga administrativa asociada" (p. 116). Nisar (2018) establece que los grupos minoritarios o grupos sociales marginados, "están expuestos a las presiones normalizadoras de los grupos sociales dominantes" (p. 116), y que esas normas sociales pueden generar cargas administrativas adicionales a las cargas impuestas por el gobierno haciendo más onerosas las interacciones en determinadas circunstancias. En su investigación, documenta las cargas que enfrentan desde factores sociales los Khawaja Sira —"individuos definidos culturalmente como no hombres ni mujeres" (p. 104) — en Pakistán, cuando buscan obtener un documento de identidad en los espacios públicos de las oficinas gubernamentales.

1.4.4. Los efectos de las cargas administrativas

Las cargas administrativas presentan múltiples efectos. De manera general, diversos autores de esta literatura (por ejemplo, Moynihan, Herd, Peeters, Chudnovsky, Keiser, Miller, Barnes, entre otros) han vinculado los efectos de las cargas administrativas con la literatura de retroalimentación de políticas.[8] Enseguida se describen los efectos más recurrentes identificados en la literatura.

Las cargas administrativas pueden comprometer o socavar los objetivos de las políticas (Burden *et al*., 2012, p. 741; Moynihan *et al*., 2015, p. 44), por ejemplo, pueden afectar la aceptación (*take-up*) de los programas sociales (Herd *et al*., 2013, p. S69); comprometer o retrasar la entrega de recursos o servicios tanto a los ciudadanos como a organizaciones no gubernamentales (Wiley y Berry, 2018; Kyle y Frakt, 2021); pueden provocar "interrupciones o desconexiones" a los programas sociales (Heinrich y Bill, 2015); o poner en riesgo la vida de las personas (Wiley y Berry, 2018); y crear barreras a la generación de externalidades positivas de las políticas (Carter *et al*., 2018, p. 219). Todo lo anterior, puede poner en riesgo el logro de los objetivos previstos, tanto en la generación de productos (*output*) como en la de resultados o impactos (*outcome*).

Las cargas administrativas pueden llevar a la exclusión administrativa (Brodkin y Majmundar, 2010, p. 827; Jilke *et al*., 2018, p. 424), esto es, que derivado de factores organizacionales (tales como, prácticas administrativas formales, informales y discrecionales), más que por "las preferencias de los solicitantes o a su condición de elegibilidad sustantiva" (Brodkin y Majmundar, 2010, p. 827), los ciudadanos no logran participar de los programas o servicios públicos; más bien, son excluidos del acceso a estos (p. 827-828). La exclusión administrativa está en función del grado en el que, las prácticas administrativas imponen cargas a los ciudadanos y la forma en la que éstas (las cargas) interactúan con las circunstancias y la capacidad del ciudadano para pagar esos costos (p. 830), sin poder superarlos.

[8] Se refiere al estudio de "cómo las políticas, una vez promulgadas, reconfiguran la opinión pública" (Hacker & Pierson, 2019, p. 8).

Las cargas administrativas refuerzan y agravan la desigualdad social, más aún cuando limitan, implícita o explícitamente el acceso a los servicios del Estado a grupos impopulares, minoritarios o contrarios políticamente (Nisar, 2018, p. 104; Herd y Moynihan, 2019, p. 6; Peeters *et al*., 2018, p. 65).

Las cargas administrativas afectan la confianza ciudadana. En muchos casos, la carga administrativa "es una experiencia repetida e inevitable que moldea las opiniones de los individuos hacia las políticas y las estructuras de gobierno" (Burden *et al*., 2012, p. 742). Si las interacciones con el Estado son negativas y los ciudadanos experimentan barreras administrativas, tratos injustos, corrupción, despilfarro de recursos públicos y, en general, un "mal desempeño burocrático", entonces la confianza de los ciudadanos en el gobierno se verá afectada (Peeters *et al*., 2018, p. 66 y 71).

Las cargas administrativas tienen el potencial de modificar el comportamiento electoral de los ciudadanos. Las cargas percibidas por la sociedad afectan sus actitudes generales y el apoyo político hacia las políticas que las contienen, estos efectos pueden ser positivos o negativos y se dan respecto a la política y sus beneficiarios (Keiser y Miller, 2020, p. 144). Por ejemplo, en programas de asistencia social, Keiser y Miller (2020) encontraron que altos niveles de carga administrativa conducen a una mayor preferencia o simpatía hacia el programa y sus beneficiarios, y cuando el proceso de elegibilidad presenta niveles de carga administrativa bajos, también se muestra simpatía, aunque en menor grado (p. 144). Los autores señalan que esta información es internalizada y utilizada por el público en general para el cálculo de su voto político, lo que se traduce en un comportamiento electoral de los ciudadanos (p. 145).

1.4.5. Las cargas administrativas en el proceso de las políticas públicas

Los responsables políticos y los administradores públicos "construyen las cargas administrativas a través del diseño y la implementación de las políticas públicas" (Herd & Moynihan, 2020, p. 3). Las cargas pueden incluirse deliberadamente en una función de las decisiones de diseño de una política (Peeters *et al.,* 2018, p. 67; Baekgaard *et al*., 2021, p. 186). Asimismo, Carey y otros (2021) advierten que desde el diseño de las políticas públicas el "habitus" de quienes las diseñan — es decir, "hábitos, habilidades, disposiciones o formas de

estar en el mundo y de verlo, de personas generalmente de clase media" (Bourdieu, 1984 en Carey *et al*., 2021, p. 3)— influye en el diseño de los procesos administrativos, lo que puede agravar las cargas para determinados grupos sociales (p. 2).

Por otra parte, se ha identificado que las cargas desempeñan "un papel clave e infravalorado en la forma en que se implementan las políticas" (Herd y Moynihan, 2020, p. 3). Ya que éstas "no se autoimplementan; funcionan a través de los usos estratégicos de la discreción por parte de los actores clave, incluido los burócratas de nivel de calle (BNC)" (Bell *et al*., 2021, p. 612) y es justo durante el proceso de implementación cuando las reglas se abren espacio a la discrecionalidad en la aplicación de los procedimientos (Heinrich *et al*., 2021, p. 4; Peeters y Widlak, 2018, p. 3). Asimismo, es posible experimentar las cargas administrativas en todos los procesos de las políticas (Carter *et al*., 2018, p. 213), por ejemplo, tanto en los procesos de acceso, como en la permanencia y en la salida de programas sociales.

La discrecionalidad en la implementación de las políticas es un espacio que puede ser aprovechado por los servidores públicos de primera línea o BNC para crear cargas administrativas deliberadamente, ya sea porque sus condiciones de trabajo las propician (Lipsky, 2010 en Peeters *et al*., 2018, p. 67) o porque buscan racionar el acceso a las políticas públicas, o bien, discriminar o controlar a los solicitantes —fenómeno conocido como "desentendimiento burocrático", *bureaucratic disentitlement* (Brodkin, 1997; Lispky, 1984 en Peeters y Widlak, 2018, p. 3) o porque "se basan en las normas sociales dominantes a la hora de implementar las normas formales e interpretar las identidades de los ciudadanos y, al hacerlo, pueden aumentar la carga administrativa que sufren los grupos minoritarios" (Nisar, 2018, p. 116). Los BNC fungen como una "interfaz visual del Estado para los solicitantes que intentan acceder a los servicios gubernamentales" (Nisar, 2018, p. 114), característica que empodera a estos servidores públicos ante los ciudadanos y puede impulsarlos a actuar "como guardianes de los servicios del Estado" (Nisar, 2018, p. 111) y crear deliberadamente cargas adicionales e innecesarias.

Los estudios sobre carga administrativa han establecido que "(t)anto si se diseñan intencionadamente como si surgen accidentalmente, las cargas administrativas parecen

funcionar como *instrumentos políticos* por derecho propio con un poder significativo para dar forma a los encuentros burocráticos" (Doughty y Baehler 2020, p. 275), los cuales pueden ser utilizados "para limitar implícita o explícitamente el acceso al Estado de diferentes grupos sociales" (Nisar, 2018, p. 106), o como una herramienta de "control social" (Moynihan *et al.,* 2016, p. 501) "menos visible", al momento de elaborar las políticas públicas (Herd y Moynihan, 2020, p. 13).

Para una mejor comprensión del uso de la carga como herramienta política es necesario identificar "el grado en que la carga refleja una elección política deliberada" (Herd *et al*., 2013, p. S77), es decir, evaluar "cómo la intención política de un programa o la filosofía política de los funcionarios electos se refleja en los ajustes de las políticas y normas que se espera que afecten a la carga" (p. S77). Por ejemplo, el "construir procedimientos de solicitud complejos, confusos y lentos", puede crear barreras administrativas que limitan el acceso las personas a las prestaciones, aunque están tengan el derecho (Moynihan *et al*., 2016, p. 497).

Desde una perspectiva funcionalista, un *instrumento de política pública* es un "medio o dispositivo de los que disponen los gobiernos para implementar las políticas […], los cuales obligan a los actores a hacer cosas que de otro modo no habrían hecho" (Howlett y Ramesh, 1995 en Harguindéguy, 2015 p. 204). Desde una perspectiva de estructuración de políticas, el instrumento es "un dispositivo que es a la vez técnico y social, que organiza relaciones sociales específicas entre el Estado y sus destinatarios, según las representaciones y significados que porta" (Lascoumes y Le Galès, 2007, p. 4). Los instrumentos de políticas (técnicas, métodos de funcionamiento, dispositivos) "permiten materializar y hacer operativa la política gubernamental" (p. 4), "hacen que las intenciones se concreten" (Lascoumes *et al*., 2011, p. 2). Entre sus finalidades se encuentra, el modificar o afectar el comportamiento de las personas (Howlett, 2005; Hoods y Margetts, 2007).

Al igual que la literatura de cargas administrativas ha cuestionado la neutralidad de las cargas, en la literatura de instrumentos de política se reconoce que, los instrumentos no tienen una naturaleza neutral, ya que la elección de los instrumentos no se realiza únicamente en función de criterios técnicos objetivos, sino también de criterios políticos (Harguindéguy, 2015,

p. 204). En este sentido, los instrumentos "expresan una cierta visión de la política" y "moldean la política", es decir ajustan nuestra forma de entender la política (p. 204-205). Para Lascoumes y Le Gales (2007), los instrumentos producen efectos específicos, independientemente de sus objetivos declarados y "estructuran las políticas públicas de acuerdo con su propia lógica" (p. 3 y 10).

Asimismo, la racionalidad y maximización de la elección de los instrumentos "no se basan exclusivamente en evidencias empíricas y objetivas" (Trebilcock *et al*., 1982 en Harguindéguy, 2015, p. 207), también suelen verse influidas por el contexto externo y las limitaciones internas a las que se enfrentan los tomadores de decisiones (Howlett, 2005, p. 40), por ejemplo, los intereses de los actores, las asimetrías de información, entre otros. Otra característica de los instrumentos es que, hasta cierto grado son "sustituibles" (Howlett, 2005, p. 33), más en una perspectiva técnica que en una perspectiva política (Landry y Varone, 2005). Lo anterior debido a que cada instrumento "genera su propia economía política" y "constituye un sistema de acción casi independiente en sí mismo" (Landry y Varone, 2005, p. 111). Igualmente, se ha identificado que los instrumentos tienen efectos distributivos (Howlett, 2005, p. 41).

La evidencia en la literatura de cargas administrativas y la similitud de la naturaleza de éstas con la naturaleza de los instrumentos de política permiten confirmar que la carga administrativa puede fungir como un instrumento de política cuando actúa como estrategia política deliberada. No obstante, conviene hacer algunas precisiones en este aspecto. Primero, dado que el concepto de carga administrativa alude a la "experiencia onerosa del ciudadano durante la implementación de la política" (Burden *et al*., 2012; Moynihan *et al*., 2015), entonces en estricto sentido, la carga podría ser observada como un (sub)producto (output) del proceso de implementación de las políticas públicas, (sub)producto que puede generar impactos (o resultados), deseados o no, e intencionados o no. Segundo, dado que las cargas tienen como origen factores organizacionales o estatales, entonces es desde esta perspectiva como puede establecerse que las cargas son instrumentos de política utilizados por los representantes del Estado, tanto para "para recibir información" (Hood y Margetts, 2007, p. 3), como para "afectar

directamente a la naturaleza, los tipos, las cantidades y la distribución de los bienes y servicios proporcionados en la sociedad" (Howlett, 2005, p. 35).

1.4.6. La capacidad administrativa en la construcción y gestión las cargas

El concepto más utilizado de capacidad del Estado se basa implícita o explícitamente en la descripción que hace Max Weber del Estado como "una organización con la capacidad de crear e implementar reglas" (por ejemplo, Besley y Persson 2011; Geddes 1994; Migdal 1988; Soifer 2008, 2013 en Berwick y Christia, 2018, p. 73) o bien como "la habilidad de actuar con el fin de convertir una política en acción" (Schofield, 2004, p. 289-290). Asimismo, se ha identificado que las capacidades, tienen la naturaleza de ser contingentes, es decir, para intervenir distintos problemas públicos son necesarias distintas capacidades (Chudnovsky, 2015, p. 17), por lo que llevan implícita la pregunta "¿capacidades para qué?" (Repetto, 2004, p. 9; Chudnovsky, 2015, p. 17), o dicho de otra forma "¿poder para qué?" (Lindvall y Teorell, 2016, p. 8).

Las discusiones sobre capacidad del Estado desde una noción administrativa de poder infraestructural del Estado de Michael Mann (Mann, 1984, p. 189; Soifer, 2015, p. 9; Brinks *et al*., 2019, p. 26;) abordan el concepto, como "una forma de ejercer el poder" (Berwick y Christia, 2018, p. 74), y de "penetrar y coordinar a la sociedad civil, e implementar las decisiones políticas en un territorio" (Mann, 1984, p. 189), es decir, de ejercer "el control y aplicar las opciones de política en todo el territorio que reclama el gobierno" (Soifer, 2015, p. 9).

Existen una variedad de formas en las que suele nombrarse en la literatura a las capacidades estatales, por ejemplo: capacidad institucional, capacidad de gobernanza, capacidad de gobierno, capacidad administrativa (Howitt 1978; Ingraham y Donahue 2000; Painter y Pierre 2005; Wu, Ramesh y Howlett 2015 en El-Taliawi y Van Der Wal, 2019, p. 243; Healey, 1998; Brinks *et al*., 2019; Domorenok *et al*., 2021). No existe un consenso en el nombre genérico y su aplicación, ni en las dimensiones de las capacidades (Chudnovsky, 2015, p. 17).

Si bien las capacidades estatales y las capacidades administrativas parecieran ser sinónimos, en realidad estas pueden ser distintas entre sí, ya que parecen referirse a niveles de

intervención gubernamental distintos. Las capacidades estatales parecen activarse en la ejecución de tareas macro-meso del gobierno; mientras que, las capacidades administrativas se activan para tareas de nivel meso-micro del gobierno. Sin embargo, no existen aún en la literatura una diferencia específica entre ambos términos ni referencia previa sobre esta clasificación. La literatura de Cargas Administrativas ha vinculado el concepto de cargas, principalmente, con el nivel meso-micro del concepto de capacidad, es decir, con el concepto de *capacidad administrativa* (por ejemplo, Burden *et al*., 2012; Peeters *et al*., 2018; Herd y Moynihan, 2019; Herd y Moynihan, 2020; Peeters, 2019; Selin, 2019; Chudnovsky y Peeters, 2021b; Peeters y Nieto, 2021, entre otros). La capacidad administrativa se ha definido, inicialmente, como "la capacidad de una organización de proveer bienes públicos de manera eficaz y/o eficiente" (Chudnovsky, 2015; p. 19). Sin embargo, esta definición refiere a la capacidad con el mismo término, lo que complica el entendimiento del concepto.

Tabla 7 Identificación de Capacidades del Estado y Capacidades Administrativas

AUTOR/CAPACIDAD	**CAPACIDADES DEL ESTADO**							**CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS**								
	Extractiva, fiscal, recaudatoria	**Política**	**Técnica**	**Institucional**	**Burocrática**	**Coercitiva**	**De cumplimiento**	**Analítica**	**Operacional**	**De Coordinación**	**Difusión**	**De Entrega**	**Regulatoria**	**Organizativa**	**Para diseñar políticas públicas**	
Repetto (2014)		x	x	x				x								
Lodge & Wegrich (2014)								x		x		x	x			
CAF- Cárdenas (2015)	x				x	x		x								
Wu *et al*. (2015)		x						x							x	
Andrews *et al.* (2017)															x	x
Berwick y Christia (2018)	x						x			x						
Grotenbreg y van Buuren (2018)								x		x		x	x			
El-Taliawi and Van Der Wal (2019)		x						x	x							
Moynihan y Herd (2020)										x	x					

Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, se ha establecido en términos generales que, la capacidad es un "poder, habilidad o facultad para algo en particular" (Addison, 2009, p. 11). Por ejemplo, para "aplicar eficazmente los planes y programas de políticas públicas" (El-Taliawi y Van Der Wal, 2019, p. 244). Otros autores la han referido como "los recursos organizativos y humanos, así como las

normas disponibles en las administraciones públicas (Bachtler *et al.,* 2014: 748 en Hagemann, 2019, p. 31). Algunos autores han hecho notar que la capacidad requiere de un conjunto y combinación de recursos y habilidades para garantizar los diseños de las políticas (Domorenok *et al.,* 2021, p. 2; El-Taliawi & Van Der Wal, 2019, p. 243).

Considerando lo anterior, es posible establecer como concepto de Capacidad Administrativa, el siguiente: *el poder o habilidad de una organización para garantizar la implementación de los programas y/o de las políticas públicas, habilidad que se construye a través de la combinación de un conjunto de recursos gubernamentales, funciones, instrumentos y reglas accionadas* (Addison, 2009; El-Taliawi y Van Der Wal, 2019; Hagemann, 2019; Domorenok *et al*., 2021; Lodge & Wegrich, 2014; Lindvall y Teorell, 2016).

La capacidad administrativa se observa como "un proceso dinámico compuesto por una serie de comportamientos políticos y administrativos dirigidos a poner en marcha una política" (Goggin *et al.,* 1990 en Addison, 2009, p. 5), lo cual puede "condicionar de forma significativa los procesos de implementación de las políticas", ser una "fuente de puntos de veto" u "obstáculo para lograr resultados positivos de las políticas" (Pressman y Wildavsky 1973; O'Toole y Montjoy 1984 en Addison, 2009, p. 5). Por ello, también se ha señalado que un tipo de fracaso que producen los gobiernos es cuando "tienen la voluntad de hacer cumplir la ley, pero carecen de la capacidad de hacerlo" (Brinks *et al.*, 2019, p. 26). La capacidad de implementar eficazmente los planes y programas de políticas "es crucial para el éxito de las naciones y es un factor clave para evaluar la calidad del gobierno de cualquier Estado" (El-Taliawi y Van Der Wal, 2019, p. 244), por lo que se ha considerado, en sí misma, una característica definitoria del desarrollo (Andrews *et al.*, 2017, p. 14).

Muchos países, principalmente países en desarrollo, se encuentran enganchados en la *"trampa de capacidad" (capability trap*), es decir, "no pueden realizar las tareas que se les piden, y hacer lo mismo día tras día no mejora la situación; de hecho, por lo general la empeora", ello a pesar del tiempo, dinero y esfuerzo invertidos (Andrews *et al*, 2017, p. 10). Esto es relevante ya que la eficacia de las políticas está mediada por la calidad de la implementación (p. 88), y ésta a su vez por la capacidad del Estado en términos de decisiones y de acciones para

implementar las políticas públicas, en particular "la habilidad de actuar con el fin de convertir una política en acción" (Schofield, 2004, p. 289-290).

En este sentido, la literatura de cargas administrativas ha identificado que las limitaciones en capacidad administrativa es un factor que contribuye a la experiencia de la carga (Burden *et al.,* 2012, p. 749; Heinrich, 2016; p. 8) e impactan su construcción (Herd y Moynihan, 2019, p. 8). Chudnovsky y Peeters (2021b) han señalado que las cargas "están ligadas a prácticas, características y capacidades institucionales sistémicas e intratables" (p. 5) que dificultan la implementación de las políticas públicas, en específico, de las políticas sociales (p. 14).

La capacidad limitada se configura como una forma de explicar las cargas administrativas desde los factores estatales, como efectos no deseados (Peeters, 2019, p. 11; Halili, 2020, p. 81). Existe evidencia preliminar de que las capacidades administrativas, como los recursos financieros, la experiencia individual y organizacional, la capacidad organizativa, los conocimientos de procesos administrativos y la capacidad para administrar los estereotipos populares (Herd y Moynihan, 2019, p. 30-31; Moynihan y Herd, 2020, p. 34) pueden reducir o minimizar las cargas administrativas de los ciudadanos (Moynihan y Herd, 2020, p. 34). O en sentido negativo, como lo señalan recientemente Peeters y Nieto (2021), "la prestación de servicios y el otorgamiento de prestaciones sociales se ven obstaculizadas por la falta de capacidad" cuando "las organizaciones suelen carecer de fondos y de personal", cuando "no existen sistemas fiables y completos de registro de ciudadanos y clientes, y la formación y profesionalización del personal burocrático son limitadas"; entonces, se hace visible "la debilidad de las instituciones y de las burocracias", lo que "hace muy difícil que las organizaciones cumplan o hagan cumplir lo que la ley formal dicta" (p. 22-23).

1.4.7. *Capacidades administrativas para estructurar las cargas administrativas en los encuentros burocráticos*

Las investigaciones recientes sobre cargas administrativas no solo han ampliado el campo de estudio hacia los encuentros burocráticos (Heinrich, 2016; Nielsen *et al*., 2021; Holler y Tarshish, 2022), sino que también han relacionado el concepto de carga administrativa, de

manera general, como una consecuencia de capacidades administrativas limitadas (por ejemplo, Burden *et al*., 2012; Peeters *et al*., 2018; Herd y Moynihan, 2019; Herd y Moynihan, 2020; Peeters, 2019; Selin, 2019; Chudnovsky y Peeters, 2021; Peeters y Nieto, 2021, entre otros). Aunque estas aportaciones son relevantes, las investigaciones aún no han hecho énfasis en la identificación de las capacidades administrativas necesarias para organizar los encuentros burocráticos ni de aquellas capacidades que, de manera específica, tienen el poder estructurar las cargas, por ejemplo, desplazándolas, limitándolas o reduciéndolas.

Por lo anterior, en esta revisión de literatura se ha hecho un esfuerzo por identificar las capacidades administrativas que, de alguna manera, pueden ser observadas en los estudios empíricos que estudian como variable dependiente las cargas administrativas y que se concentran en abordar aspectos organizacionales como causas de las cargas. De esta revisión, se han identificado dos niveles de capacidades, las capacidades a nivel organizacional y las capacidades individuales a nivel de calle.

En los estudios empíricos se identificaron como capacidades a nivel organizacional, veintitrés tipos específicos que pueden estructurar las cargas administrativas, ya sea reduciéndolas, evitándolas, transfiriéndolas o siendo absorbidas por un tercero. Estas veintitrés capacidades específicas pueden organizarse y clasificarse en cinco grandes tipos de elementos de política estas son: (1) el diseño y reglas de la interacción; (2) los recursos gubernamentales; (3) la comunicación gubernamental; (4) las estructuras gubernamentales para la atención ciudadana; y (5) los esquemas o acuerdos de coordinación/colaboración entre actores (internos y externos).

Tabla 8 Capacidades a Nivel Organizacional que estructuran las cargas

ELEMENTOS DE POLÍTICA	CAPACIDAD ESPECÍFICA	EFECTO ESPERADO EN CARGAS ADMINISTRATIVAS
Diseño y reglas de la interacción óptimos	Racionalización de los procesos (Carter *et al*., 2018).	Reducción
	Reconfiguración de arreglos espaciales que rodean la relación Estado- ciudadano (Nisar, 2018).	Reducción

ELEMENTOS DE POLÍTICA	CAPACIDAD ESPECÍFICA	EFECTO ESPERADO EN CARGAS ADMINISTRATIVAS
	Automatización de la carga: estandarización, formalización y racionalización de procesos (Peeters y Widlak, 2018).	Reducción
	Habilidad de equilibrar intereses legítimos del Estado con los derechos constitucionales de los ciudadanos: redacción y elaboración de las normas y procedimientos (Doughty y Baehler, 2020).	Evita cargas irrazonables
	Diseño de ventanillas únicas digitales (Halili, 2020).	Evita carga adicional e irrazonable
	Diseño de formularios simples y únicos para solicitar información del ciudadano —Simplificación Administrativa— (Linos *et al*., 2020; Heinrich *et al*., 2021).	Reducción
	Inicio de la interacción por parte del Gobierno —Encuentro Burocrático tipo II— (Lopoo *et al*., 2020; Linos *et al.,* 2020).	Reducción
	Diseño de la intervención: citas remotas y renuncia a datos antropométricos (Barnes y Petry, 2021).	Exclusión administrativa Reducción
	Diseño de sistemas electrónicos para prestación de servicios públicos que aumenten autonomía de los ciudadanos, respeten la dignidad humana y sean bastante fáciles de navegar (Bielefeld, 2021).	Reducción de procesos onerosos
Recursos gubernamentales	Recursos tecnológicos (Ntaliani y Costopoulou, 2018; Lopoo *et al*., 2020; Linos *et al*., 2020).	Reducción
	Recursos humanos para la facilitación y asistencia en persona del cumplimiento normativo y/o para completar las solicitudes y la auto-inscripción (Carter *et al*., 2018; Linos *et al*., 2020).	Reducción
	Recursos financieros para iniciar/gestionar procedimientos administrativos a través de llamadas telefónicas, envío de mensajes de texto, entre otros (Lopoo *et al*., 2020; Cook, 2021).	Reducción
	Infraestructura: oficinas móviles (camiones) (Chudnovsky y Peeters, 2021b).	Reducción
Comunicación Gubernamental	Desarrollo de materiales para dar a conocer reglas (Carter, *et al*., 2018; Ntaliani y Costopoulou, 2018).	Reducción
	Habilidad del gobierno para proporcionar información completa, pertinente, oportuna y comprensible y accesible (Ntaliani y Costopoulou, 2018).	Reducción

ELEMENTOS DE POLÍTICA	CAPACIDAD ESPECÍFICA	EFECTO ESPERADO EN CARGAS ADMINISTRATIVAS
	Comunicación clara, directa, transparente y personalizada del gobierno hacia los ciudadanos: detalles de la interacción, siguientes pasos e indicación de datos de contacto (Linos *et al*., 2020; Lopoo *et al*., 2020)	Reducción
	Comunicación anticipada: intervenciones por recordatorios con mensajes de texto automatizados (Lopoo *et al*., 2020)	Reducción
Creación o Modificación de Estructuras Gubernamentales para la atención ciudadana	Estructura organizacionales que se adaptan a las necesidades de comunidades y poblaciones singulares: "burocracia compasiva" (Wiley & Berry, 2018)	Absorción indirecta de la carga
	Estructuras organizacionales que otorgan asistencia personalizada a los ciudadanos (Herd y Moynihan; 2020; Linos *et al*., 2020).	Absorción de cargas
	Estructura organizacionales que reconocen las tareas más importantes y mejoran la autonomía de los administradores en el desempeño de esas tareas (Selin, 2019).	Absorción de cargas
	Institucionalización de terceros (Wiley y Berry, 2018; Carter *et al*., 2018; Nisar, 2018; Moynihan *et al*., 2022b). Por ejemplo, ONG's, unidades de verificación, entre otros.	Transferencia de costos
Esquemas o acuerdos de coordinación/ colaboración entre actores (internos y externos)	Habilidades para detectar errores de sistema y, mecanismos adecuados de corrección y reparación (Widlak y Peeters, 2020).	Reducción
	Esquemas de coordinación con otras oficinas gubernamentales, por ejemplo, con la oficina de servicio postal de los Estados Unidos (Linos *et al*., 2020; Lopoo *et al*., 2020).	Reducción

Fuente: Elaboración propia con las fuentes indicadas.

El diseño y las reglas de interacción es el elemento de política con mayores tipos de capacidades específicas identificadas en esta revisión. Esto nos obliga a reflexionar que si bien la literatura de cargas administrativas ha aceptado ampliamente la idea de que la carga administrativa deriva de una estrategia política deliberada (*politics strategy*) para afectar y limitar el acceso a derechos sociales de grupos de población contrarios al grupo en el poder (Moynihan *et al.*, 2015; Herd y Moynihan, 2019, p. 241; Peeters, 2019), esta revisión muestra que el diseño intencional de los encuentros burocráticos con reducciones o redistribuciones de las cargas, también puede ser observado como una estrategia deliberada de política pública

(*policy strategy*) —no necesariamente de estrategia política (*politics strategy)*—, que tiene como objetivo facilitar el acceso a derechos a grupos de población vulnerable.

No obstante, es de reconocer que algunos diseños de política pública pueden tender a generar exclusión administrativa (Brodkin y Majmundar, 2010; Jilke *et al*., 2018) cuando los ciudadanos no cuentan con las capacidades para acceder a ese tipo de encuentros, ya sea por una falta de "compromiso social" (De Jong y Rizvi, 2008, p. 5) o bien por falta de recursos para generar el acercamiento. En este sentido, el acceso a los derechos sociales depende no solo de la capacidad de provisión del Estado, sino también de la capacidad del ciudadano para realmente verse beneficiado (De Jong y Rizvi, 2008 en Peeters y Nieto, 2020, p. 11). La coincidencia entre la capacidad del Estado para proveer el acceso a derechos y servicios, y el "compromiso social" de los posibles beneficiarios para conseguirlos, permite lograr un acceso pleno (De Jong y Rizvi, 2008, p. 5). Hacer coincidir la capacidad del Estado con las capacidades de los ciudadanos es una habilidad elemental de los diseñadores de las políticas públicas con encuentros burocráticos.

Por otra parte, en los estudios empíricos también se identificaron capacidades a nivel individual que pueden estructurar las cargas. Derivado de este análisis, se observaron siete capacidades específicas a nivel de calle, las cuales se pueden organizar en tres tipos de elementos de política generales: (1) el uso de la discrecionalidad de los BNC durante la interacción; (2) la Profesionalización de los BNC para realizar los encuentros burocráticos y (3) el acceso de los BNC a sistemas de información para el seguimiento de los encuentros, mismas que se identifican en la siguiente tabla. En las capacidades individuales a nivel de calle llama la atención que el uso de la discreción a favor de los ciudadanos puede reducir cargas administrativas, mientras que la profesionalización puede hacer que las cargas sean absorbidas por los BNC.

Tabla 9 Capacidades Individuales a Nivel de Calle que estructuran la carga

TIPO DE CAPACIDAD GENERAL	CAPACIDAD ESPECÍFICA	EFECTO ESPERADO EN CARGAS ADMINISTRATIVAS
Uso de la discrecionalidad de los BNC durante la interacción	Decisión de BNC para guiar a los ciudadanos y compartirles información completa (Moynihan *et al.*, 2016).	Reducción

TIPO DE CAPACIDAD GENERAL	CAPACIDAD ESPECÍFICA	EFECTO ESPERADO EN CARGAS ADMINISTRATIVAS
	Limitación de la discreción a nivel de calle vía digitalización de procedimientos (Peeters y Widlak, 2018)	Reducción Exclusión administrativa
	Motivación de los BNC en el uso de la discrecionalidad administrativa (Bell y Smith, 2021).	Reducción Absorción de cargas
La Profesionalización de los BNC para realizar los encuentros burocráticos	Capacitación de los agentes encargados de supervisar normas y procedimientos administrativos (Carter *et al*., 2018).	Absorción de cargas
	Ética Compensatoria (Frederickson citado en Hart 1974, 9, en Nisar, 2018)	Absorción de cargas
	Experiencia administrativa en la aplicación correcta y uniforme de las normas (Selin, 2019).	Absorción de cargas
Acceso de los BNC a sistemas de información para seguimiento de encuentros	Acceso a las herramientas necesarias para corregir los errores administrativos y sus efectos para mejorar la posición informativa de los ciudadanos (Widlak y Peeters, 2020).	Evita cargas administrativas

Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, en los estudios empíricos analizados se identificó que las capacidades administrativas nulas o limitadas también pueden estructurar las cargas administrativas, principalmente, incrementándolas y generando exclusión administrativa (Brodkin y Majmundar, 2010; Jilke *et al*., 2018). La debilidad o falta de capacidad del Estado para garantizar el acceso a derechos y servicios funciona como un "mecanismo oculto que genera resultados no equitativos, de modo que algunos ciudadanos quedan excluidos del acceso" (De Jong y Rizvi, 2008, p. 4). Esta falta de capacidad puede configurarse entonces como un "sistema de exclusión", por ejemplo, se ocultan de la vista del público los mecanismos de acceso, las razones por las que se les niega el acceso, o bien las propias instituciones actúan sin ser conscientes de las discrepancias entre la igualdad de acceso de hecho (de facto) y de derecho (de jure) (p. 5).

Desde el Nivel Organizacional, los estudios muestran que las cargas se incrementan cuando: (1) se busca imponer un control político burocrático (Moynihan *et al*., 2016); (2) cuando

las organizaciones muestran poca o nula habilidad para aprender y adaptarse al contexto o circunstancias durante la implementación de las políticas, lo que las hace entrar en círculos viciosos provenientes de mecanismos de control obsoletos o poco apropiados (Peeters y Widlak, 2018); (3) cuando el diseño de la intervención considera tecnologías de la información y comunicación no accesibles para ciudadanos con alto grado de vulnerabilidad (Eubanks, 2011 en Peeters y Widlak, 2018); (5) cuando la interacciones que se realizan por medios electrónicos o sistemas electrónicos presentan una arquitectura de la información que sustituye el uso de la discrecionalidad del BNC por instrucciones de los sistemas de información, sin que exista la posibilidad de tener al alcance un "ojo humano" (Peeters y Widlak, 2018); y (6) cuando es evidente la falta de coordinación entre los niveles de gobierno o entre organizaciones públicas (Peeters *et al*., 2018).

Desde el Nivel Individual, los estudios muestran que las cargas se incrementan: (1) cuando los BNC utilizan la discrecionalidad de forma selectiva o cuando ejecutan las normas bajo prejuicios sociales, por ejemplo, prejuicios de género (Nisar, 2018); (2) cuando la BNC se enfrentan al reto de tener que comprender y aplicar normas ambiguas (Nisar, 2018); (3) cuando se presentan errores humanos en los procesos administrativos (Peeters y Widlak, 2018; Holler y Tarshish, 2022); (4) cuando los recursos y habilidades gubernamentales son limitados para la prestación de los servicios, por lo que los BNC pueden utilizar la discreción para alejar o ir en contra de los clientes, vía la rutinización, el racionamiento o el seguimiento rígido de las reglas (Lavee y Strier, 2019; Tummers *et al*., 2015; Watkins-Hayes, 2009 en Bell y Smith, 2021).

1.5. ¿Dónde se inserta esta investigación?

La revisión de las literaturas sobre implementación, cargas administrativas y capacidades administrativas y del concepto de encuentros burocráticos son útiles para esta investigación porque permiten ubicar los conceptos, relaciones y elementos de discusión, análisis y reflexión que se retomarán a lo largo de la investigación. Como se ha señalado inicialmente, no puede existir una política pública sin un proceso de implementación.[9] La

[9] Quizás esto solo ocurre con algunas excepciones cuando una política se refiere a una "no decisión" (Majone, 1997, p. 196)

decisión pública de hacer algo, en tanto no se implemente no es en sí misma una política, es tan sólo un "plan de acción ideado y decidido" (Aguilar, 2014).

El proceso de implementación de una política permite pasar de una situación inicial a una situación final, que puede ser o no, la prevista o deseada; en este proceso de cambio coexisten una multiplicidad de elementos o características observables y no observables que hacen que el proceso de implementación sea complejo, dinámico, evolutivo e interactivo. Los cambios en el contexto durante un proceso de implementación pueden ser constantes, abruptos o inesperados, por lo que no todo puede ser estandarizado ni programable. Incluso, el conocimiento en el que se basa una política pública puede evolucionar o cambiar en el tiempo, lo que obligaría a modificar el núcleo de la política o la teoría causal de la misma y con ello el proceso de implementación.

La implementación de las políticas sociales presenta inherentemente interacciones sociales, las cuales toman forma de encuentros burocráticos (sean estos de tipo I, o de tipo II). Los encuentros burocráticos o interacciones entre el Estado y los ciudadanos conllevan necesariamente costos, y aunque éstos puedan ser mínimos, suelen distribuirse en diversas proporciones entre las partes (Moynihan y Herd, 2020). Los costos que han de afrontar los ciudadanos, es decir, las cargas administrativas, son de especial interés para esta investigación, porque tienen consecuencias o impactos negativos en el acceso de estos a los derechos sociales —prestaciones sociales, servicios públicos y apoyos de asistencia social— (Moynihan *et al.*, 2015; Nisar, 2018).

Las consecuencias o impactos de las cargas administrativas tanto en el bienestar de los ciudadanos como en el logro de los objetivos de las políticas han generado que los investigadores sociales profundicen el estudio del origen de las cargas administrativas, concentrándose, principalmente, en factores estatales (Peeters, 2019), factores sociales (Nisar, 2018; Masood y Nisar, 2020) o factores de experiencia individual de la carga (Christensen *et al*., 2020; Peeters y Campos, 2021; Barnes y Henly, 2018; Chudnovsky y Peeters, 2019; Linos y Riesch, 2020; Linos *et al*., 2020).

Por lo anterior, esta investigación se enfoca en el estudio de uno de los factores estatales que en la literatura se ha previsto como un posible origen de la carga (Peeters, 2019), de manera específica se enfoca en las capacidades administrativas que tienen el poder de influir en la construcción de las cargas durante los encuentros burocráticos.

En la revisión de literatura realizada se observó que la explicación de capacidades administrativas como factor de generación o reducción de cargas no ha sido ampliamente desarrollada; con esto mente, esta investigación busca abordar la influencia de las capacidades administrativas en las cargas administrativas, colocando énfasis en la identificación de las capacidades que tienen el poder de estructurar las cargas, desplazándolas hacia el estado o evitándolas a los ciudadanos. Esta explicación no busca suprimir las explicaciones ya existentes en la literatura (estrategias políticas deliberadas, negligencia benigna o capital humano), más bien, busca acumular conocimiento en la investigación de ambos fenómenos y la relación entre estos.

Retomando los estudios sobre cargas administrativas que han establecido a las capacidades administrativas como una explicación, se ha identificado que han definido el concepto de capacidad administrativa, en un sentido positivo, como "la habilidad de los administradores para realizar las tareas que la ley y los principios políticos les asignan" (Selin, 2019, p. 1011) y en un sentido negativo, —capacidad limitada— como "la debilidad general de las instituciones para aplicar lo que la ley formal dicta" (Finer, 1997; Harbers, 2015; Mann, 2008 en Peeters, 2019, p. 12). En ambos conceptos se identifica como elemento observable de la definición, el hacer cumplir o aplicar la ley. En el caso de los programas sociales o de las políticas públicas, esto implica el hacer cumplir el diseño del programa establecido formalmente para lograr objetivos de política normativa. En este sentido, esta investigación, busca aportar a literatura identificando las dimensiones de capacidades administrativas que tienen el poder de hacer cumplir la ley y desplazar o evitar cargas administrativas en los encuentros burocráticos, en especial, en los encuentros burocráticos tipo II, es decir, los que son accionados por el Estado.

La investigación se inserta en los estudios de implementación de políticas públicas de cuarta generación en los que toma relevancia la perspectiva ciudadana y se adentra al estudio de

los encuentros burocráticos. Hasta ahora las investigaciones de cargas administrativas se han insertado en la literatura de retroalimentación de políticas (*policy feedback*[10]) (Burden *et al*., 2012; Moynihan *et al*., 2015; Heinrich y Brill, 2015; Peeters, 2019; Baekgaard *et al*., 2021, entre otros); sin embargo, esta investigación busca ampliar la perspectiva y el marco teórico de las cargas de administrativas estudiándolas desde la teoría del proceso de las políticas públicas, enfocando de manera especial, la etapa de implementación.

[10] El *policy feedback* (investigación sobre la retroalimentación de las políticas) refiere que las interacciones personales con el Estado son lugares de aprendizaje de las políticas (Soss 1999 en Baekgaard et al., 2021, p.187), y ha hecho hincapié en cómo el diseño de los programas afecta a la experiencia de los ciudadanos con el Estado (Soss 1999 en Burden et al., 2012, p. 749).

Capítulo 2. Diseño de investigación y contexto histórico-institucional

2.1 Diseño de investigación

2.1.1 *La filosofía de la investigación*

El proceso de investigación de las ciencias sociales conlleva una serie de decisiones iniciales que tienen la característica de orientar la investigación de inicio a fin. Entre las decisiones iniciales destacan: la identificación de la naturaleza del fenómeno de estudio, la definición de los marcos interpretativos, el uso de paradigmas o de *estrategias transparadigmáticas* (Lichbach y Zuckerman, 2009, p. 26). Estas decisiones sirven para enfocar el tipo de trabajo académico que se busca realizar u otorgar (por ejemplo, descripciones, explicaciones, comprobaciones), así como guiar y facilitar su desarrollo y su posible replicabilidad. Hacer explícitas estas decisiones tiene "un impacto significativo no sólo en lo que hacemos, sino también en cómo entendemos lo que estamos investigando" (Wolf-Hegerbekermeier, 2015, p. 76).

Entre los elementos más relevantes que un investigador ha de precisar, se encuentran los siguientes: (1) la ontología del fenómeno a estudiar, la cual consiste en determinar "la naturaleza, la constitución y la estructura de los objetos a investigar" (Landman, 2014, pág. 41); (2) la epistemología, que se refiere al "estudio de la naturaleza del conocimiento, es decir, de cómo los investigadores y estudiosos logran conocer el mundo, a través de medios de observación, impresión sensorial y experiencia tanto ex ante como ex post" (p. 41); (3) la metodología, "se ocupa de las formas de adquirir conocimientos […] es el estudio de los diferentes métodos o sistemas de métodos en un campo de investigación concreto" (p. 42). (4) los métodos, entendidos como los "procedimientos precisos que se pueden utilizar para adquirir el conocimiento" (Wolf-Hegerbekermeier, 2015, p. 75) y (5) la recopilación y análisis de datos y de fuentes, entendidos como la estrategia a seguir para obtener los datos e información (p. 75).

Tabla 10 Elementos de diseño de investigación

ONTOLOGÍA	EPISTEMOLOGÍA	METODOLOGÍA	MÉTODOS	RECOPILACIÓN Y ANÁLISIS DE INFORMACIÓN
¿Qué hay que saber sobre ello?	¿Qué y cómo podemos saber sobre ello?	¿Cómo podemos adquirir el conocimiento hacia ello?	¿Qué procedimientos precisos podemos utilizar para adquirir el conocimiento?	¿Qué datos podemos recopilar?
← Retroalimentación continua →				

Fuente: Wolf-Hegerbekermeier, 2015, pág. 76

Este capítulo busca hacer explícitas las decisiones relacionadas con los elementos del diseño de esta investigación, mismas se abordarán en los siguientes apartados.

2.1.2 El problema, cuestión o acertijo

El problema, cuestión o acertijo de esta tesis presenta dos niveles de análisis. El primer nivel de análisis es identificar cómo las capacidades administrativas estructuran las cargas administrativas, sus mecanismos causales y cómo la ausencia de estás afecta el acceso de los ciudadanos a sus derechos sociales. El segundo nivel de análisis refiere a la importancia de conocer los tipos de capacidades administrativas requeridas para organizar los encuentros burocráticos, según su tipo, con énfasis en el encuentro tipo II.

De acuerdo con la literatura de cargas administrativas se ha identificado, de manera general que, las limitaciones en capacidad administrativa y de recursos son factores estructurales (Peeters y Nieto, 2021) que contribuyen a la experiencia de la carga administrativa (Burden *et al.,* 2012, p. 749; Heinrich, 2016; p. 8) impactan su construcción (Herd y Moynihan, 2019, p. 8) y pueden limitar la eficacia de los programas sociales (Heinrich y Brill, 2015, p. 277). Limitadas capacidades administrativas pueden observarse como fuentes de debilidad institucional (Peeters, 2019; Brinks *et al*, 2019), que dificultan la creación de un "piso parejo" entre los miembros de una sociedad, y evita que se materialice el acceso a los derechos sociales que el Estado les oferta (Peeters, 2020, p. 75), reforzándose así, las desigualdades en el acceso a esos derechos y agravando la desigualdad social (Nisar, 2018, p. 104; Herd y Moynihan, 2019, p. 6).

En este sentido, la literatura ha hecho énfasis en que las capacidades administrativas de una organización influyen en la construcción y distribución de la cargas administrativas, conllevan la perpetuación de problemas públicos como la exclusión administrativa (Brodkin y Majmundar, 2010; Jilke *et al*., 2018), la desigualdad social (Herd y Moynihan, 2019; Peeters y Nieto, 2021) y los intentos fallidos por materializar los derechos sociales (Pisarello, 2007; Courtis y Santamaría, 2009; Herd y Moynihan, 2019). Por ello, el entendimiento de esta relación está revestida de implicaciones teóricas y prácticas que son de interés tanto para los investigadores sociales como para los hacedores de política pública en las áreas de Administración y Políticas Públicas.

Por otra parte, las capacidades administrativas pueden presentarse a lo largo del proceso de implementación de las políticas y de la propia estructura organizacional, y de manera específica, las capacidades organizacionales e individuales a nivel de calle, parecen tener un peso especial en la estructuración de las cargas administrativas durante los encuentros burocráticos, sin que necesariamente estas sean las únicas que las estructuran.

Al ampliarse el campo de estudio de las cargas administrativas a los tipos de encuentros burocráticos tipo I y tipo II (Kahn *et al.,* 1976 y Heinrich, 2016, p. 405) se abren nuevas incógnitas respecto de los tipos de capacidades específicas que requieren los gobiernos para implementar los encuentros según el tipo, así como los posibles efectos en la distribución y redistribución de la carga.

2.1.3 Objetivo de la investigación y la naturaleza de los objetos a estudiar

Por lo anterior, el objetivo de la investigación es estudiar la relación entre la capacidad administrativa y las cargas administrativas que han de soportar los ciudadanos durante su proceso de acceso a un programa social y de manera específica, durante los encuentros burocráticos que conforman el proceso de acceso. La relación planteada coloca a la capacidad administrativa como variable independiente y a las cargas administrativas como variable dependiente. Mientras que el proceso de acceso al programa social y los encuentros burocráticos son los lugares donde se observan ambas variables.

La naturaleza de los objetos a estudiar puede ser de dos tipos: objetivista o subjetivista. La perspectiva objetivista implica que "los fenómenos sociales y las categorías que utilizamos […] tienen una existencia independiente o separada de los actores" (Bryman, 2016, pág. 33), es decir, las organizaciones, las reglas y la cultura son objetos, porque se entienden como "fuerzas restrictivas que actúan e inhiben a las personas y se presentan como algo externo al actor, con una realidad propia casi tangible" (p. 32). La perspectiva subjetivista, en cambio, consiste en que "los fenómenos sociales y sus significados están siendo continuamente realizados por actores sociales" (p. 33), "se producen a través de la interacción social y están en un estado constante de revisión" (p. 33). En este sentido, las cargas administrativas ontológicamente tienen una naturaleza dual, pueden ser objetivistas y subjetivistas.

Desde la perspectiva objetivista, las cargas administrativas, pueden ser vistas en el diseño de políticas públicas como reglas mínimas de interacción entre el Estado y los ciudadanos. Estas reglas son creadas por las organizaciones públicas con dos objetivos, por lado, buscan "regular el comportamiento —de los individuos— para que contribuyan (o no perjudiquen) a la consecución de los objetivos públicos" (Arendsen y van Engers, 2004, p. 2) y por el otro, son "obligaciones de información" o de "contenido" que los individuos deben suministrar al Estado para que éste pueda tomar decisiones respecto de la distribución de los recursos públicos, es decir, la información que suministra el ciudadano "sirve como insumo para los procesos gubernamentales de control y ejecución" (Arendsen y van Engers, 2004, p. 3).

Por otro lado, desde la perspectiva subjetivista, las cargas administrativas a pesar de que son las mismas para todos, pueden ser experimentadas por los ciudadanos de forma distinta, siendo superables para unos, pero no para otros. Asimismo, la discrecionalidad de los burocráticas de nivel de calle puede generar interpretaciones de la política, a grado tal que las cargas pueden construirse, reconstruirse y redistribuirse. De estas dos apreciaciones deriva la naturaleza subjetivista de las cargas, naturaleza que marca la pauta para el diseño de la investigación.

2.1.4 Preguntas de investigación e Hipótesis

Para llevar a cabo la investigación, se plantea una pregunta central y una pregunta secundaria. La pregunta central busca explicar la variación de las cargas administrativas que experimentan los ciudadanos derivado de capacidades administrativas (ausentes, presentes o limitadas) del gobierno, con el poder de estructurar las cargas de los encuentros burocráticos. La pregunta secundaria de esta investigación se concentra en identificar los tipos, generales y específicos, de capacidades administrativas estructuradoras de cargas en el punto de encuentro con los ciudadanos.

Tabla 11 Preguntas de Investigación e Hipótesis

Pregunta Central	¿Cómo explican las capacidades administrativas la variación de la carga administrativa que soportan los ciudadanos en su punto de encuentro con el Estado?
Hipótesis	La capacidades administrativas tienen el poder de estructurar las cargas administrativas, en dos sentidos: uno positivo, desplazando los costos de la interacción hacia el gobierno, lo que acerca los programas y políticas a los ciudadanos, y hace menos costosa la interacción para aquellos grupos de población que son expuestos a esas capacidades; y uno negativo, creando nuevas cargas y amplificando las existentes, lo que puede excluir a los ciudadanos del acceso a sus derechos sociales.
Pregunta Secundaria	¿Cuáles son las capacidades administrativas que tuvieron el poder de estructurar la carga en el punto de encuentro con los ciudadanos?
Hipótesis	Las capacidades administrativas que estructuran las cargas administrativas en sentido positivo o negativo son: el diseño y reglas del encuentro, los recursos gubernamentales, las estructuras gubernamentales, la comunicación gubernamental, los mecanismos de coordinación y las capacidades individuales a nivel de calle.

Fuente: Elaboración propia

2.1.5 *Argumento general*

Las capacidades administrativas limitadas son una fuente de debilidad institucional (Brinks *et al*., 2019, p. 20) que hacen referencia a las complicaciones estructurales para hacer cumplir e implementar lo que la ley formalmente dicta (Brinks *et al*., 2019, p. 20; Peeters, 2019, p. 11) y que tiene el poder de generar brechas o fallas en la implementación de las políticas públicas (Van Meter & Van Horn, 1975; Hogwood y Gunn, 1984:2018; Hill y Hupe, 2002; Pardo *et al*., 2018). En los procesos de implementación de políticas y programas con interacciones sociales o encuentros burocráticos, la capacidad limitada genera “experiencias onerosas con múltiples costos para los ciudadanos” (Peeters y Nieto, 2021, p. 22). En este

sentido, las limitaciones en capacidad administrativa son un factor que contribuye a la experiencia de la carga (Burden *et al*., 2012, p. 749; Heinrich, 2016; p. 8) e impactan su construcción (Herd y Moynihan, 2019, p. 8).

De acuerdo con la revisión realizada de los estudios empíricos sobre cargas administrativas, se observa que la ausencia o presencia limitada de capacidades administrativas en los encuentros burocráticos[11] tiene como resultado el incremento de cargas administrativas hacia los ciudadanos (Moynihan *et al*., 2016; Peeters y Widlak, 2018; Peeters *et al.,* 2018; Chudnovsky y Peeters, 2021; Nisar, 2018; Holler y Tarshish, 2022; Bell y Smith, 2021). A la inversa, los estudios muestran de forma indirecta que, la presencia de ciertas capacidades administrativas a nivel organizacional e individual a nivel de calle, pueden reducir las cargas administrativas (Moynihan *et al*., 2016; Carter *et al*., 2018; Peeters y Widlak, 2018; Ntaliani y Costopoulou, 2018; Linos *et al*., 2020; Heinrich, *et al*., 2021; Lopoo *et al*., 2020; Widlak y Peeters, 2020; Barnes y Petry, 2021; Bielefeld, 2021), evitarlas (Doughty y Baehler, 2020; Halili, 2020; Widlak y Peeters, 2020), absorberlas (Wiley y Berry, 2018; Herd y Moynihan; 2020; Linos *et al*., 2020; Selin, 2019; Bell y Smith, 2021) o transferirlas a terceros autorizados (Wiley y Berry, 2018; Carter *et al*., 2018; Nisar, 2018; Moynihan *et al*., 2022b).

A pesar de que las capacidades administrativas son una fuente de debilidad institucional (Brinks *et al*., 2019, p. 20) y afecta la implementación de las políticas públicas (Selin, 2019; Chudnovsky y Peeters, 2021b) han sido poco estudiadas como variables independientes en los procesos de interacción entre el Estado y los ciudadanos, a la luz del enfoque analítico de cargas administrativas. Esto es entendible porque el desarrollo de la literatura de cargas administrativas se ha producido, principalmente, en las economías del norte global[12] —como Estados Unidos y Europa occidental—, en donde las capacidades administrativas se observan como una condición preexistente, no obstante, no ocurre así en las economías del sur global,[13] en donde se presentan limitaciones (de consideración) en las capacidades administrativas requeridas para implementar las políticas públicas, lo que introduce de forma automática, variaciones no solo en los

[11] Principalmente Encuentros Burocráticos tipo I, accionados por el Estado. Se observan escasos dos estudios de Encuentros Burocráticos tipo II, sin hacer énfasis ello.
[12] El Norte Global se caracteriza por "la riqueza masiva, la gobernanza democrática, la paz y la estabilidad y la tendencia constante al progreso humano" (Odeh, 2010, p. 340).
[13] El Sur Global "se caracterizan por mantener estados de conflicto, guerra, pobreza, anarquía y tiranía" (Odeh, 2010, p. 340-341).

resultados esperados de las políticas públicas sino también en los costos que enfrentan los ciudadanos para acceder a los bienes y servicios públicos otorgados por el Estado.

Por otra parte, al ampliarse el campo de estudio de las cargas administrativas hacia la literatura de encuentros burocráticos (Kahn *et al*., 1976 y Heinrich, 2016, p. 405), es obligado pensar en identificar las capacidades específicas que tienen el poder de estructurar las cargas administrativas que se presentan en los diversos tipos de encuentros burocráticos. Adentrarse a este tipo de análisis permite afinar la identificación de las capacidades requeridas por ambas partes —Estados y Ciudadanos—, para lograr como lo señalan De Jong y Rizvi (2008, p. 5): el "acceso pleno".

Sin embargo, las capacidades administrativas no son la panacea para la materialización de los derechos sociales. Si bien literatura de políticas públicas e institucionalismo reconocen a las capacidades administrativas limitadas (Brinks *et al.,* 2019, Peeters, 2019) como brechas de implementación para hacer cumplir lo que formalmente la ley dicta (Selin, 2019); también se identifica la presencia de instituciones de fachada (Brinks *et al*., 2019) y la indulgencia de los políticos (Holland, 2016) como elementos que generan debilidad institucional y brechas de implementación. Las "instituciones de fachada" se refieren a aquellas organizaciones o reglas en las que por una decisión deliberada de los funcionarios del Estado, aunque se cuenten con las capacidades para implementar, se presenta un incumplimiento intencional de las reglas (Brinks *et al*., 2019, p. 17 y 20), por otra parte, la "indulgencia" o "tolerancia" (*forbearance*) es utilizada por los políticos como "una segunda mejor opción para cambiar la distribución de los recursos cuando no pueden cambiar la ley o la política" (Holland, 2016, p. 236), la cual puede observarse como un "incumplimiento intencional y revocable de la ley" (p. 232) que tiene como fin otorgar "favores discrecionales para los ricos" o "una transferencia oculta para los pobres" (p. 236).

Adicionalmente, como explicaciones alternativas de las variaciones de cargas administrativas, actualmente la literatura ha desarrollado las siguientes tres explicaciones:

(1) las *estrategias políticas deliberadas*, esta explicación establece que las cargas administrativas sirven como una forma de "hacer políticas por otros medios" pues se utilizan para "promover objetivos político-partidistas con el fin de hacer más costosas las interacciones

con el Estado para grupos de la población contrarios al partido en el poder" (Moynihan *et al.,* 2015, p. 52-53; Herd y Moynihan, 2019, p. 241);

(2) la *negligencia benigna*: es una explicación que establece que las organizaciones no examinan ni son conscientes de las repercusiones de los procedimientos y prácticas burocráticas en los ciudadanos, ya que surgen "de forma inadvertida, por accidente o por incompetencia administrativa" (Moynihan y Herd, 2010, p. 664; Moynihan *et al*, 2015, p. 52; Peeters, 2019, p. 3 y 6; Moynihan y Herd, 2020, p. 42); y

(3) La influencia de los recursos cognitivos de los ciudadanos en sus interacciones con el Estado, conocido como *capital humano*: esta explicación establece que los recursos cognitivos de los individuos afectan la capacidad de éstos para superar las cargas administrativas, además de que pueden afectar la forma en que los ciudadanos son percibidos y tratados por los actores estatales y los burócratas de nivel de calle (Christensen *et al*., 2020, p. 127-130).

Tanto las instituciones de fachada como la indulgencia se accionan como una estrategia política deliberada (Moynihan *et al.,* 2015); en cambio, las capacidades limitadas pueden ser resultados no deseados o no esperados (Peeters, 2019) lo que las hace tener una naturaleza distinta a las instituciones de fachada y a la indulgencia, circunstancia que obliga a profundizar su estudio. La explicación de las capacidades administrativas como estructuradoras de cargas administrativas es viable, ya éstas son una condición inicial clave para producir resultados institucionales y que estos no difieran de lo que habría sido el resultado diseñado o esperado (Brinks *et al*., 2019, p. 10). Las capacidades administrativas se observan como condiciones necesarias para hacer cumplir las reglas (Brinks *et al*., 2019; Holland, 2016), y ante la ausencia o limitaciones de estas, es poco probable lograr los objetivos normativos de la política.

2.1.6 Selección de métodos de investigación

La presente investigación se enmarca en un enfoque de *tipo cualitativo exploratorio*. Denzin y Lincoln (2000) establecen que una investigación de tipo cualitativa "implica un enfoque interpretativo y naturalista del mundo. Esto significa […] estudiar las cosas en su entorno natural, intentando dar sentido o interpretar los fenómenos en términos de los significados que la gente les da" (p. 12). Como se ha establecido previamente, las cargas

administrativas son los costos que experimentan los ciudadanos al interactuar con el gobierno (Moynihan *et al*., 2015, p. 45). Este concepto obliga al investigador a acercarse a la perspectiva del actor (Denzin y Lincoln, 2000, p. 12), es decir, del ciudadano, a fin de conocer la experiencia de su interacción con la estructura gubernamental y entender el fenómeno que se busca explicar.

Algunos investigadores cualitativos "reducen al mínimo los diseños preestructurados" (Miles *et al.,* 2018, pk[14] 1560-1564). Consideran que "los procesos sociales son demasiado complejos, relativos, evasivos o demasiado fluidos para abordarlos con marcos conceptuales explícitos o instrumentos estándar. Prefieren un enfoque de estructuración más flexible, emergente y de base inductiva para la recolección de datos" (Miles *et al.,* 2018, pk 1560-1564). Sin embargo, el proceso de obtención del grado de doctorado exige una estructura mínima que permita identificar al comité doctoral que el estudiante cuenta con una estrategia de investigación adecuada para aproximarse al fenómeno. En tal sentido, enseguida se describe la estrategia de investigación que se llevó a cabo para el desarrollo de esta tesis.

Estrategia empírica de investigación

La estrategia de investigación es "un plan de cómo un investigador va a responder a su(s) pregunta(s) de investigación" (Wolf-Hegerbekermeier, 2015, pág. 92). En la siguiente tabla se resume la estrategia empírica de esta investigación y, posteriormente, se muestra una breve descripción de cada una de las dimensiones de análisis.

Tabla 12 Estrategia de investigación

ELEMENTOS DE DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN	ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN CUALITATIVA
Tipo de investigación	Cualitativa Exploratoria: desarrollo de hipótesis teóricas
Paradigma en el que se inserta la investigación	Constructivista-interpretativista
Acción de investigación	Explicación
Método de investigación	Caso de Estudio Comparado
Tipo de Estudio de Caso	Series de tiempo transversal, máxima diferencia
Caso empírico	Programa Social Federal de Tandas para el Bienestar
Variación temporal	2019 y 2020

[14] Posición en Kindle.

ELEMENTOS DE DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN	ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN CUALITATIVA
Variación espacial	Entidades Federativas: Ciudad de México e Hidalgo
Unidad de análisis	Delegacionales estatales de la Secretaría del Bienestar
Objeto de Estudio	Cargas administrativas, Encuentros Burocráticos
Sujetos de Estudio	Beneficiarios y Burócratas de nivel de calle federal conocidos en el caso de estudio como Servidores de la Nación
Arquitectura analítica-escalar	Escala analítica mixta (Gobierno Federal y Local)
Métodos de recopilación de información	Entrevistas a profundidad a beneficiarios y Servidores de la nación, revisión documental.
Muestreo	Por conveniencia o intencionado, evitando seleccionar por características que impacten en la variable dependiente (carga administrativa).
Análisis de datos	Análisis de contenido y Triangulación

Fuente: Elaboración propia.

Esta es una investigación cualitativa que busca establecer elementos para la comprobación de una hipótesis enmarcada en un enfoque analítico.

Como se ha señalado previamente, una investigación de tipo cualitativa "implica un enfoque interpretativo y naturalista del mundo" (Denzin y Lincoln, 2000, p. 12), es decir "estudiar las cosas en su entorno natural, intentando dar sentido o interpretar los fenómenos en términos de los significados que la gente les da" (p. 12). Lo que se mantiene en línea con el enfoque constructivista. Asimismo, los estudios exploratorios en la ciencia social son "una empresa de amplio alcance, intencionada, sistemática y preestablecida, diseñada para maximizar el descubrimiento de generalizaciones[15] que conduzcan a la descripción y comprensión de un área de la vida social o psicológica" (Stebbins, 2001, p. 3).

Un estudio exploratorio implica comprender ("*verstehen"*) inductiva y directamente los actos humanos —por ejemplo, grupos, procesos, actividades o situaciones— que se observan, para posteriormente, vincular y "entrelazar estas generalizaciones en una teoría fundamentada

[15] "Las generalizaciones emergentes son muchas y variadas; incluyen hechos descriptivos, conceptos populares, artefactos culturales, disposiciones estructurales, procesos sociales y creencias y sistemas de creencias que normalmente se encuentran allí" (Stebbins, 2001, p. 3).

—teoría que surge directamente de los datos (Glaser & Strauss, 1967 en Stebbins, 2001, p. 8)— y que explica el objeto de estudio" (p. 5).

Esta investigación explora los elementos que configuran la explicación de las capacidades administrativas como un aspecto organizacional relevante y estructural en la construcción de las cargas administrativas de los ciudadanos para la materialización de sus derechos sociales. Esta explicación podría ser plausible y generalizable principalmente en los países del Sur Global y no busca rivalizar con las explicaciones que actualmente la literatura ha comprobado y sobre la que existe un amplio consenso [*estrategias políticas deliberadas* (Moynihan *et al.*, 2015; Herd y Moynihan, 2019; Peeters, 2019), *negligencia benigna* (Moynihan *et al.*, 2015; Peeters, 2019; Moynihan y Herd, 2020), y las relacionadas con la *experiencia individual de la carga* (Christensen *et al*., 2020; Chudnovsky y Peeters, 2021a); Peeters y Campos, 2021; Masood y Nisar, 2021); por ello, un estudio exploratorio a la luz de una investigación cualitativa es adecuado.

El estudio se enmarca en una tradición del paradigma constructivista-interpretativista de las ciencias sociales.

El paradigma constructivista "supone una ontología relativista (hay múltiples realidades), una epistemología subjetivista (co-creación de entendimientos), y un conjunto naturalista (entorno natural) de procedimientos metodológicos" (Denzin y Lincoln, 2000, p. 24). Los hallazgos se presentan generalmente "en términos de los criterios[16] de la teoría fundamentada o de las teorías de patrones" (p. 24). El estudio toma el lente del paradigma constructivista-interpretativista ya que las cargas administrativas (variable dependiente) se definen como la experiencia del ciudadano en la interacción con el Estado. Por ello, para observar la experiencia ciudadana en el acceso al programa seleccionado se toma la experiencia directa de los ciudadanos-beneficiarios.[17] Otra visión que busca captar el estudio es la contraparte directa del ciudadano con el Estado, a través de los burócratas de nivel de calle,

[16] Estos criterios son: "confiabilidad, credibilidad, transferibilidad y confirmabilidad" (Denzin & Lincoln, 2000, p. 24).
[17] La experiencia de los ciudadanos-no beneficiarios no fue posible captarla, aunque durante la investigación se hicieron múltiples esfuerzos por intentar conseguirla.

quienes son los encargados de generar la interacción y quienes están en la posición de percibir y ser partícipes de las capacidades administrativas que tengan las organizaciones públicas.

La investigación utiliza el estudio de caso comparado como método principal para explorar las preguntas de investigación.

Para este estudio se ha decidido utilizar el método de estudio de caso comparado. El estudio de caso es un "examen detallado de un aspecto (elemento/rasgo) de un hecho histórico para desarrollar o probar explicaciones históricas que puedan ser generalizables a otros eventos" (George y Bennett, 2005, p.17 en Levy, 2008, p. 2), es "un estudio intensivo de una sola unidad con el propósito de comprender una clase más amplia de unidades (similares)" (Gerring, 2004, p. 342). Asimismo, Gerring (2004) enfatiza que "una unidad connota un fenómeno delimitado espacialmente —por ejemplo, una nación-estado, una revolución, un partido político, una elección o una persona— que se observa en un solo momento o durante un período de tiempo delimitado" (p. 342).

Este método es elegido porque permite "comprender el sentido que los participantes tienen de acontecimientos o fenómenos"[18] (Bartlett y Vavrus, 2016, p. 32), en este caso, el sentido o la forma en la que los ciudadanos (beneficiarios) experimentan las cargas administrativas. Asimismo, los estudios de caso permiten examinar "a profundidad procesos operativos dentro de un caso" (Beach, 2020, p. 234), como sería el entender la forma en la que operan y se presentan las cargas administrativas dentro del proceso de acceso de un programa social. Finalmente, un estudio de caso presenta la ventaja comparativa de poder identificar *mecanismos causales* (Gerring, 2004, p. 348). Esto es importante porque como lo señalan Lichbach y Zuckerman (2009), los estudios comparados pueden ofrecer tres estrategias prácticas de investigación: el descubrimiento, la explicación y la provisión de evidencia (p. 26). Esta investigación busca encontrar indicios o evidencia de la relación entre las capacidades y las cargas para establecer una posible explicación. De acuerdo con estos autores, las explicaciones

[18] *Interpretivist Case Studies:* "Basados en una noción social constructivista de la realidad, hacen hincapié en los aspectos simbólicos de la experiencia, preguntándose cómo y por qué las personas actúan de determinadas maneras, y explorando los significados que generan" (Bartlett y Vavrus, 2016, p. 33).

pueden construirse a través de (1) grandes conceptos, (2) mecanismos o procesos causales,[19] (3) instituciones, o (4) teorías de rango medio (Lichbach y Zuckerman, 2009, p. 35).

En este sentido, esta investigación toma como caso de estudio el Programa federal de Tandas para el Bienestar. El análisis comparado que se realiza es entre dos delegaciones de la Secretaría del Bienestar en las entidades federativas de Hidalgo y la CDMX, las cuales son oficinas locales al servicio de la federación que deben implementar el proceso de acceso al programa y los encuentros burocráticos diseñados en ese proceso, con fundamento en las Reglas de Operación del Programa establecidas desde la federación.

El interés analítico de la comparación en esta investigación es la observación de las capacidades administrativas que tienen el poder de estructurar las cargas administrativas, desplazándolas hacia el Estado en encuentros burocráticos accionados por el Estado (tipo II), Adicionalmente, el interés de esta investigación se centra también en identificar las capacidades administrativas específicas que tienen el poder desplazar las cargas administrativas en este tipo de encuentros.

Las comparaciones entre lo observado en la CDMX e Hidalgo corresponden principalmente a los tipos de encuentros burocráticos experimentados según testimonios de los beneficiarios. Si bien, por diseño se esperaba encontrar solo encuentros tipo II en ambas Entidades Federativas durante los dos primeros encuentros del proceso de acceso (1. Difusión y Registro y 2. Notificación, Verificación y entrega de la orden de pago), esto no fue así. En su lugar se identificó que la mayoría de los beneficiarios del Estado de Hidalgo experimentaron encuentros tipo I, en contraste con los beneficiarios de la CDMX que experimentaron encuentros tipo II. Por ello, los análisis comparados que se realizan en la investigación se refieren a los tipos de encuentros observados para ejecutar las fases del proceso de acceso más a que a comparar el desempeño de las delegaciones de la Secretaría de Bienestar seleccionadas. En la siguiente sección se analiza con mayor detalle el diseño del caso de estudio.

[19] Por mecanismo causal se entiende el "componente generalmente inobservable de una teoría" o bien como una explicación más amplia que permite "interpretar o comprender la conexión entre los observables X e Y" (Lichbach y Zuckerman, 2009, p. 39-40).

Finalmente, el análisis de los datos se llevó a cabo través de la transcripción completa de todas las entrevistas realizadas a los beneficiarios y a los Servidores de la Nación. Para realizar el análisis de contenido y el análisis de triangulación de la información obtenida de las entrevistas se utilizó el programa Atlas.Ti.

2.1.7 El diseño del Caso de Estudio

Para la implementación del método de estudio de caso se seleccionó un programa social del Gobierno Federal mexicano. Dos fueron las principales razones que alentaron esta decisión. Por un lado, se observa que la administración del gobierno federal 2018-2024, ha tomado la decisión de modificar deliberadamente el proceso de acceso a los programas sociales, estableciendo como uno de los objetivos de la política social hacer llegar a los ciudadanos los apoyos sociales "de manera directa y sin intermediarios" a través de servidores públicos de primera línea llamados "Servidores de la Nación". Esta estrategia de política social del gobierno federal podría suponer para su implementación: (1) que es intensiva en capacidades administrativas, ya que se prevé el uso de una estructura amplia de personal que realice visitas domiciliarias y recorridos de campo[20] a los ciudadanos para generar los registros a los programas sociales y (2) estas acciones suponen una afectación (positiva o negativa) directa a las cargas administrativas de acceso a esos programas sociales. En un sentido teórico, se observa que el Gobierno Federal Mexicano transita de un modelo de encuentro burocrático tipo I, donde es el ciudadano quien regularmente inicia la interacción, a un modelo de encuentro burocrático tipo II, donde ahora será el gobierno quien inicie la interacción.

Si bien esta estrategia de política social aplica en igual forma a diversos programas sociales federales,[21] se seleccionó el Programa de Microcréditos para el Bienestar, también conocido como "Tandas para el Bienestar" (en adelante) por las siguientes razones:

Primero Es uno de los veinte programas sociales prioritarios del gobierno federal en la administración 2018-2024[22] por lo que se espera que haya decisiones de los

[20] Una estrategia de focalización en la que "un funcionario (normalmente un empleado del gobierno) evalúa directamente, hogar por hogar o individuo por individuo, si el solicitante es elegible al programa" será apropiado para implementación "donde la capacidad administrativa sea alta" (Coady, *et al.,* 2004, p. 46).
[21] Principalmente Pensión para el Bienestar de los adultos mayores, Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad y Tandas para el Bienestar.
[22] Programas Prioritarios: https://www.gob.mx/proyectosyprogramasprioritarios#

actores gubernamentales que prioricen la implementación del programa y con ello el otorgamiento de los recursos necesarios para operar;

Segundo Porque está dirigido a personas entre 30 y 67 años. Este rango de edad facilita la obtención de información y la interpretación de la perspectiva ciudadana en su experiencia de interacción con el Estado. Asimismo, las personas de este grupo de edad son adultos con madurez, capaces de "vivir independientemente, sin la necesidad de ser tutelado emocional, social, afectiva y económicamente" (Uriarte, 2005, p. 148).

Tercero Porque se identificó que durante el periodo de estudio fue un programa operado y coordinado por dos Secretarías de Estado (la Secretaría de Economía y la de Bienestar) lo que supone el uso intensivo de capacidades administrativas para su implementación, adicionales a las capacidades requeridas para implementar el nuevo paradigma de esta administración federal para la entrega de los apoyos sociales.

Previo a la decisión de tomar como caso de estudio el Programa de Tandas para el Bienestar, se revisaron algunos otros programas sociales a fin de valorar la plausibilidad de ser esos programas los que fuesen estudiados; sin embargo, en todos los casos se identificaron obstáculos de diversa naturaleza que limitarían considerablemente el estudio. Por ejemplo, en entrevistas piloto, se identificó que los beneficiarios del Programa de Pensión para el Bienestar de los adultos mayores (65/68 años y más) podrían presentar un alto grado de sesgo por memoria lo que limitaría la obtención de información respecto a detalles relevantes sobre las cargas administrativas y los tiempos en las que éstas se presentaron.

Con respecto al Programa de Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad (de 0 a 29 años, con discapacidad permanente, principalmente) se observó que, los beneficiarios directos pueden no ser quienes realicen el proceso de acceso, sino que este es mayormente realizado por los tutores de las personas con discapacidad; en este sentido, la experiencia sobre el proceso de acceso podría estar fragmentada entre los diversos familiares a cargo de la persona discapacitada, lo que podría dificultar la recolección de información.

Por otra parte, respecto del programa de Jóvenes Construyendo el Futuro dirigido a jóvenes que no estudian ni trabajan, en una edad de 18 a 29 años, se identificó que el programa en estricto sentido tiene dos tipos de beneficiarios, por un lado, los jóvenes y, por el otro, las empresas que ingresan al programa. El proceso de acceso de los jóvenes a este programa presenta un tramo de interacción con el gobierno y otro con las empresas privadas, lo que podría distorsionar el estudio del concepto de carga administrativa. Asimismo, se identificó que el trámite inicia en línea, lo que de facto puede reducir la variación de las cargas administrativas al contar con procesos más estandarizados y reducir el contacto con los servidores públicos.

Es importante mencionar que, si bien desde el inicio se advirtió la importancia de generar un estudio considerando programas que iniciaron operaciones previo al 2018, a fin de evaluar las cargas administrativas del programa en diversos momentos y administraciones federales, esto no fue posible de conseguir, ya que se identificó que gran parte de los programas sociales federales fueron cancelados o tuvieron modificaciones sustanciales en su diseño y entrega, lo que redujo la posibilidad de comparación. Algunos programas que cayeron en estos supuestos fueron el Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y los Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, antes Programa de Estancias Infantiles y el Programa de Becas Benito Juárez antes uno de los componentes de programa Prospera.

No obstante, por las razones previamente expuestas, el Programa de Tandas para el Bienestar cuenta, por un lado, con los elementos suficientes para observar y estudiar la variación en cargas administrativas y, por otro lado, supone un uso exhaustivo de capacidades administrativas.

Características del caso del estudio

Conforme a la clasificaci*ó*n de Levy (2008) de los tipos de caso de estudio según su propósito, el caso de estudio de esta investigación tiene por objeto "examinar uno o más casos con el fin de elaborar proposiciones teóricas más generales, que luego puedan ser probadas por otros métodos, incluidos los métodos de las grandes N" (p. 5). En este sentido, se busca generalizar más allá de los datos (p. 5) y contribuir al proceso de construcción teórica (p. 5).

El caso planteado en esta tesis aporta a la literatura de cargas administrativas una nueva explicación de cómo las capacidades administrativas tienen el poder de estructurar y generar variaciones en las cargas administrativas, principalmente en países del Sur Global o en contextos de debilidad institucional. Esta explicación no pretende ni refutar ni suplir a las explicaciones previas. En este sentido, es útil clasificar este caso como un caso de estudio que permite "sugerir refinamientos en la teoría, que luego pueden probarse en otros casos (mediante métodos estadísticos y de estudio de casos)" (Levy, 2008, p. 6).

Por otra parte, recurriendo a la clasificación de Gerring (2004). Este es un caso de tipo series de tiempo transversal (*times series cross-sectional*), en el cual se estudia tanto la variación temporal como la variación espacial entre unidades. No obstante, derivado de la falta de datos, en algunos aspectos, para generar comparación hacia dentro del caso (por ejemplo, comparación entre municipios de una entidad seleccionada), la investigación no es exhaustiva en estudiar la variación hacia adentro de las unidades, e igualmente, solo en los aspectos que sea posible se hará énfasis en la variación temporal.

El caso estudia el proceso de acceso al Programa de Tandas para el Bienestar durante los años 2019 y 2020 (variación temporal). El proceso de acceso al programa se observa desde el momento en el que los ciudadanos conocen sobre el programa y deciden formar parte de este, hasta el momento en el que reciben el apoyo social efectivamente. Este espectro de tiempo comprende: desde el momento en que el ciudadano busca y se allega de información del programa, el momento en el que se registra al programa, el momento en el que es notificado que será beneficiario del mismo, hasta el momento en el que logra cobrar la primera tanda o apoyo del programa.

Cabe señalar que los años 2019 y 2020 son los dos primeros años de implementación de este programa social, y en ese periodo se inserta el momento histórico más relevante de los últimos tiempos: la pandemia por el virus SARs-CoV-2 que provoca la enfermedad conocida como COVID-19; la cual, modificó abruptamente no sólo las prácticas de la administración pública, sino también la vida de las sociedades de todo el mundo. La pandemia por COVID-19 impactó esta investigación de múltiples formas. Por un lado, modificó parte del diseño de la

investigación, eliminando la posibilidad de realizar observaciones directas en campo y entrevistas presenciales, cara a cara, lo que inherentemente limitó la obtención de datos respecto del fenómeno de estudio. Por otro lado, se observó que el Gobierno federal mexicano se vio en la necesidad de hacer algunos ajustes en los procedimientos del proceso de acceso del programa social en estudio, por ejemplo, debió introducir y sustituir hasta cierto grado, la visita domiciliaria por llamadas telefónicas y el uso de mensajería instantánea como el WhatsApp, casi de forma inmediata al inicio de la declaratoria de emergencia. El encuentro que más se afectó en términos de cargas y capacidades administrativas fue el de notificación, verificación y entrega de la orden de pago, por ejemplo, en las tablas 3.28. y 3.30 puede observarse cómo en 2019 el uso de medios electrónicos era menor que en 2020.

Por otra parte, Gerring (2004), señala que los estudios de caso conllevan inherentemente algunas ambigüedades. Entre ellas destaca las ambigüedades en las unidades de análisis. Al respecto establece como una fuente de ambigüedad, "la línea borrosa entre una unidad que se estudia intensamente —el estudio de caso— y otras unidades adyacentes que pueden introducirse en el análisis de manera menos estructurada" (p. 344). Para reducir esta ambigüedad sugiere etiquetar las unidades de análisis en dos tipos: unidades formales e informales. La unidad de análisis formal "es la unidad elegida para el análisis intensivo", mientras que las unidades informales son "todas las demás unidades que se introducen en el análisis de manera periférica, […] se estudian únicamente a través de literatura secundaria […] (y) de una forma más superficial que la unidad formal objeto de estudio" (p. 344). Asimismo, señala que una ambigüedad adicional puede darse cuando se "combina de manera formal el análisis de una unidad y el de otra" (p. 344), lo que significa que la unidad de análisis intencionada está anidada con otra unidad de análisis (p. 344).

En este sentido, para examinar la variación espacial, el caso de estudio que ocupa a esta tesis tiene como unidad de análisis intencional las oficinas delegacionales de la Secretaría del Bienestar correspondientes a cada Entidad Federativa. Esta unidad es intencional porque el Programa de Tandas para el Bienestar es implementado en todo el país por cuerpos de servidores públicos que están organizados en las delegaciones de la Secretaría de Bienestar federal en las 32 entidades federativas. Esta unidad permite observar la hipótesis causal entre capacidades

administrativas y cargas administrativas. Adicionalmente, también es necesario hacer uso de una unidad de análisis que se encuentra anidada al análisis formal y es la unidad del ciudadano, que es quien experimenta la carga administrativa que infringe la oficina de la delegación del Bienestar. Finalmente, es posible observar una unidad de análisis informal que puede ser estudiada de manera periférica y que permitirá triangular información que se obtenga del ciudadano, estos son, los servidores de la nación, quienes se definen como servidores de públicos (prestadores de servicios[23]) de primera línea de la Secretaría de Bienestar del Gobierno Federal Mexicano, que apoyan las tareas de atención ciudadana para la implementación de los programas sociales.

La investigación se desarrolla en una escala analítica mixta, esto es una escala federal y una escala local. Esto se explica de la siguiente forma, el programa es implementado por servidores públicos adscritos a oficinas federales ubicadas en entidades federativas (no gobiernos locales). En este sentido, las reglas formales derivan del nivel federal y son homogéneas por diseño, pero las prácticas administrativas son de tipo local, por lo que son heterogéneas, derivan del contexto, así como de la cultura local y organizacional de las oficinas delegacionales. Las diferencias en prácticas administrativas por contexto y cultura permiten observar las "diferencias de implementación" (Moynihan y Herd, 2020, p. 34), diferencias en el uso y aplicación de capacidades administrativas y, como consecuencia posibles variaciones en las cargas administrativas experimentadas.

2.1.8 Selección de Entidades Federativas y Municipios para el caso de estudio

Lo estados seleccionados para el caso de estudio fueron la Ciudad de México (CDMX) y el Estado de Hidalgo. De acuerdo con el índice de transferencia de la carga creado para esta investigación (ver descripción detallada en el *Anexo A2*), las entidades seleccionadas corresponden a grupos extremos (criterio de selección). Así, la CDMX se ubicó en el grupo 1, este grupo concentra a los estados en los que los ciudadanos podrían enfrentarse a una transferencia de carga baja en caso de que las delegaciones no cuenten con los recursos y capacidades administrativas para implementar el proceso de acceso al programa, mientras que

[23] "ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos que regulan las funciones de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo".

el Estado de Hidalgo se ubicó en el grupo 3, el cual concentra a los Estados en los que, los ciudadanos podrían enfrentarse a una transferencia de carga alta.

La selección de las delegaciones federales de la Secretaría del Bienestar para estas dos entidades federativas se debió en parte al interés de los delegados federales por conocer qué se podía mejorar y cómo estaba funcionando la implementación de los programas sociales. Si bien, la selección de las entidades no pudo ser aleatoria, sí fue sistemática y no fue limitativa. Es decir, se hizo una invitación expresa a, por lo menos, trece entidades federativas, aceptando la participación en el proyecto de investigación solo la CDMX y el Estado de Hidalgo.

De las 32 entidades federativas, se identificó que era factible invitar a 24 entidades,[24] de las cuales se invitó a 13 (54%). De estas, 11 oficinas no respondieron la solicitud o la denegaron (85%). Tamaulipas, San Luis Potosí, Puebla y Oaxaca negaron explícitamente su participación. Entre las razones que dieron para no participar se identificaron las siguientes: (1) requerían autorización de las oficinas centrales; (2) requerían revisar los cuestionarios, principalmente el de los Servidores de la Nación, ya que, de encontrarse irregularidades durante la investigación académica, ellos consideraban que quizás debían informarlas al Órgano Interno de Control; y (3) señalaron no contar con atribuciones para otorgar la autorización. De estas oficinas delegacionales, la Delegación del Estado de Oaxaca otorgó respuesta por escrito, señalando lo siguiente:

> *"Estimada. Su solicitud fue valorada por la Subdelegación Administrativa. Como tal* ***no nos es posible autorizar entrevistas a Servidores de la Nación****, ya que tienen obligaciones individuales como servidores públicos y nosotros mismos no tenemos esa facultad. Tampoco podemos autorizar el acceso a la información de los beneficiarios por razones de protección de datos, ni brindar detalles más allá de los expuestos en las propias reglas de operación de los Programas de Desarrollo, las cuales se pueden encontrar al consultar el Diario Oficial de la Federación. A reserva de lo anterior, usted misma, en el libre uso de su voluntad puede solicitar se le brinde, a modo personal, la información que solicita. Exponiendo los motivos académicos que ha compartido. Conocemos la relevancia académica del CIDE, sin embargo, la Delegación de los Programas para el Desarrollo del Estrado de Oaxaca debe actuar conforme a lineamientos que no pueden ser pasados por alto. […]" (Correo electrónico institucional recibido el 21 de septiembre de 2020).*

[24] Quedaron fuera de la muestra ocho entidades federativas (Aguascalientes, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Colima, Nayarit, Quintana Roo, Tabasco); ello debido a que, la mayor parte de sus beneficiarios se encontraban en una sola ciudad, porque presentaban menos de 5 mil beneficiarios o porque se encontraban afectados por emergencias de desastres naturales al momento en que se desarrollaba el estudio empírico.

Las entidades que no dieron respuesta a la solicitud fueron: Durango, Guanajuato, Morelos, Querétaro, Tlaxcala, Estado de México y Michoacán. Es posible que estos estados hayan percibido situaciones similares a las señaladas previamente. Por ello, ante las negativas y omisiones de las delegaciones estatales a participar, y las polémicas en opinión pública alrededor del Censo de Bienestar y de los Servidores de la Nación, se optó por no acudir a las oficinas centrales a solicitar autorización para todo el país, pues se corría el riesgo de que lejos de obtenerla, la autorización fuese negada poniendo el riesgo la realización del proyecto.

Es de señalar que los delegados de la CDMX e Hidalgo —las dos entidades que aceptaron participar— hicieron notar a sus delegados regionales en reuniones de coordinación para el apoyo a esta investigación que: (1) era un estudio académico, que tenían disposición de apoyar; y (2) que sería útil para conocer cómo estaban trabajando en sus delegaciones y qué hacía falta mejorar.

Selección de Municipios o Alcaldías

Para la selección de los municipios o alcaldías de las Entidades elegidas (CDMX e Hidalgo) que participan en el estudio, no fue posible replicar índice de transferencia de la carga porque los datos del Censo de Bienestar solo estaban dados a nivel entidad federativa y no a nivel municipal. Por ello, se tomaron dos criterios: (1) selección de municipios o alcaldías con niveles de población distinto y (2) la cantidad de apoyos entregados durante el año 2019 que asegurara el desarrollo de la investigación en esos municipios. Para evaluar este aspecto, se tuvieron dos criterios no excluyentes: primero, se seleccionaron las dos alcaldías/municipios con mayor número de beneficiarios durante el 2019 y, segundo, se eligieron tres alcaldías/municipios con al menos 300 beneficiarios según los datos que en el momento de la selección se obtuvieron de los padrones oficiales del Gobierno Federal o de las delegaciones.

Para la CDMX, se solicitó apoyo a la Delegación de los Programas para el Bienestar para identificar la factibilidad de llevar a cabo el estudio en cinco alcaldías. Estas fueron: Azcapotzalco, Iztapalapa, Tlalpan, Milpa Alta y Magdalena Contreras. Durante la revisión de las alcandías propuestas, la delegación sugirió eliminar la Alcaldía de la Magdalena Contreras

y a cambio sugirieron integrar las Alcaldías de Tláhuac y Xochimilco. Lo anterior, dada la baja cantidad de beneficiarios en la alcaldía Magdalena Contreras durante 2019. Ambos movimientos fueron aceptados ya que los datos públicos a principios de 2020 eran escasos, por lo que se tomó la decisión bajo el supuesto de que la delegación contaba con información completa para hacer la recomendación. En la siguiente tabla se muestran las alcaldías seleccionadas para el estudio en la CDMX.

Tabla 13 Alcaldías de la CDMX seleccionadas para el estudio

CDMX	POBLACIÓN 2015	POBLACIÓN 2020	APOYOS ENTREGADOS EN 2019	% DE TANDAS ENTREGADAS 2019 VS TOTAL	APOYOS ENTREGADOS 2020[25]	% DE TANDAS ENTREGADAS EN 2020 VS TOTAL
Azcapotzalco	400,161	432,205	3,006	37.2%	286	5.37
Iztapalapa	1,827,868	1,835,486	1744	21.6%	1,080	20.31
Milpa Alta	137,927	152,685	744	9.2%	160	3.00
Tláhuac	361,593	392,313	481	5.9%	442	8.31
Tlalpan	677,104	699,928	800	9.9%	360	6.77
Xochimilco	415,933	442,178	865	10.7%	164	3.08
Total	3,820,586	3,954,795	8,089	94.4%	5,317	46.86%

Fuente: Elaboración propia con datos del Índice de Rezago Social del CONEVAL y el Padrón de Beneficiarios de Programas para el Desarrollo de 2019 y 2020.

Se observa entonces que, las alcaldías seleccionadas en la CDMX concentraron el 94.4 por ciento del total de los apoyos durante el año 2019, el 46.86 por ciento del 2020, y el 42.9% del total de la población de la Entidad. Esto es, los municipios seleccionados captaron el 75.5% de los apoyos recibidos en el Estado durante los años 2019 y 2020, lo que representa tres cuartas parte de los beneficiarios en ese Estado. Asimismo, se observa variación en cuanto a la cantidad de población de las alcaldías elegidas.

Respecto de los municipios seleccionados en el Estado de Hidalgo, también se solicitó apoyo a la Delegación de los Programas para el Bienestar. La propuesta inicial también consistió en cinco municipios, estos fueron: Tizayuca, Tula de Allende, Tulancingo de Bravo, Mixquiahuala de Juárez y Tlahuelilpan. Ante la propuesta, la delegación sugirió eliminar de la muestra el municipio de Tlahuelilpan. La razón que se otorgó fue que en ese municipio solo se tenían tres servidores de la nación, y en el estudio se solicitaban cinco. En reemplazo de

[25] Datos obtenidos del Padrón Único de Beneficiarios. Revisado para actualización el 5 de noviembre de 2022: https://pub.bienestar.gob.mx/v2/pub/programasIntegrales/244/2000

Tlahuelilpan fue sugerido el municipio de Tepeapulco, un municipio con población similar a la de Tlahuelilpan. El estudio empezó y meses después, la delegación reportó dificultad para ubicar a los 717 beneficiarios del 2019 de Tulancingo de Bravo según los registros del propio Gobierno Federal, aun siendo que fueron identificados plenamente en el padrón único de beneficiarios de la Secretaría del Bienestar. La razón otorgada fue que derivado a cambios en el personal de la delegación no se contaba con la información de contacto para consultar previamente la disposición de los beneficiarios a participar en el estudio. Por este motivo, la delegación sugirió reemplazar el municipio de Tulancingo de Bravo por el municipio de Pachuca de Soto, cambio que fue aceptado por considerar que Pachuca de Soto es la capital del Estado de Hidalgo, mapear la forma en la que se trabaja en la capital del Estado resulta importante, porque las capitales pueden ser la caja de resonancia de los estados. Adicionalmente, Pachuca, es el municipio con mayor número de habitantes del estado de Hidalgo, por lo que observar la dinámica del proceso de acceso en este municipio podría ampliar las características identificadas en el proceso de acceso al programa en ese Estado. No obstante, se observó que, en el Padrón de beneficiarios del 2019, Pachuca no presenta beneficiarios; sin embargo, se aceptó porque se consideró que la delegación podría tener información completa al respecto.

En general, se consideró que estos ajustes no colocaban sesgo en la muestra, porque la muestra tomaría el municipio más grande con poco más de 300 mil habitantes, además se tendrían dos municipios con entre 100 y 200 mil habitantes y dos municipios con entre 40 y 60 mil habitantes, confirmándose uno de los criterios de selección de los municipios, que era la selección de municipios con niveles de población distinto.

Tabla 14 Municipios de Hidalgo seleccionados para el estudio

HIDALGO	POBLACIÓN 2015	POBLACIÓN 2020	APOYOS ENTREGADOS EN 2019	% DE TANDAS ENTREGADAS EN 2019 VS TOTAL	APOYOS ENTREGADOS 2020	% DE TANDAS ENTREGADAS EN 2020 VS TOTAL[26]
Mixquiahuala de Juárez	46,224	47,222	417	4.49	304	2.28
Pachuca de Soto	277,375	314,331	0[27]	0	1,381	10.39

[26] Datos obtenidos del Padrón Único de Beneficiarios. Revisado para actualización el 5 de noviembre de 2022: https://pub.bienestar.gob.mx/v2/pub/programasIntegrales/244/2000

[27] Si bien los reportes oficiales señalan que Pachuca de Soto no presentó beneficiarios en este año, en las entrevistas algunos de los beneficiarios de ese municipio señalaron haber recibido el apoyo en 2019.

HIDALGO	POBLACIÓN 2015	POBLACIÓN 2020	APOYOS ENTREGADOS EN 2019	% DE TANDAS ENTREGADAS EN 2019 VS TOTAL	APOYOS ENTREGADOS 2020	% DE TANDAS ENTREGADAS EN 2020 VS TOTAL[26]
Tepeapulco	54,373	56,245	263	2.82	263	1.97
Tizayuca	119,442	168,302	1,214	13.06	677	5.09
Tula de Allende	109,093	115,107	1,022	11.00	1,002	7.53
Total	606,507	701,207	9,294	31.37%	13,291	27.26%

Fuente: Elaboración propia con datos del Índice de Rezago Social del CONEVAL y del Padrón de Beneficiarios de Programas para el Desarrollo.

De lo anterior se observa que los municipios finalmente seleccionados para el Estado de Hidalgo fueron Mixquiahuala de Juárez, Pachuca de Soto, Tepeapulco, Tizayuca y Tula de Allende, los cuales representaron el 31.35% de los apoyos otorgados en Hidalgo en el 2019, el 27.26% en 2020, y concentran el 22.7% de la población del Estado. Esto es, los municipios seleccionados captaron casi el 28.97% de los apoyos recibidos en el Estado durante los años 2019 y 2020, lo que representa poco más de una cuarta de parte de los beneficiarios en ese Estado.

2.1.9 Técnicas de recolección de información

Las técnicas para recopilar la información previstas durante el desarrollo del protocolo de investigación fueron la revisión documental, entrevistas a profundidad presenciales y la técnica de observación directa. Sin embargo, derivado de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 y toda vez que la respuesta del Gobierno Mexicano para la contención del virus fue el cierre de actividades no esenciales, se consideró el desarrollo de una nueva estrategia que no detuviera la investigación y que permitiera seguir avanzando en la misma.

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de Salud declaró oficialmente al virus SARS-CoV-2 (COVID19) como pandemia.[28] El 23 de marzo de 2020, el Gobierno de México inició la primera Jornada Nacional de Sana Distancia[29] y el 30 de marzo del mismo año, el Gobierno mexicano realizó la "declaratoria de emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor por la enfermedad Covid-19";[30] de esa fecha en adelante, el Consejo de Salubridad General facultó a la Secretaría de Salud para "determinar las acciones para atender la emergencia" y

[28] https://www.cdc.gov/museum/timeline/covid19.html
[29] https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/541687/Jornada_Nacional_de_Sana_Distancia.pdf
[30] https://dof.gob.mx/2020/CSG/CSG_300320_VES.pdf

"contener la propagación del virus".[31] Una las acciones tomadas fue la suspensión temporal de actividades no esenciales de los sectores público, social y privado, del 23 de marzo del 2020 al 30 de mayo de 2021. En este periodo de tiempo, México estuvo fluctuando en el tipo de actividades que podrían realizarse según el riesgo epidemiológico presentado por zonas geográficas en el país.[32] El regreso a clases en todo el país se fue impulsando desde el 1 de junio de 2021, para el ciclo escolar 2021-2022; sin embargo, no logró ser de manera generalizada hasta agosto de 2022.

Tabla 15 Actividades permitidas a partir del 1 de junio de 2020

Región	Actividad	Descripción de las actividades
Rojo	Escuelas	Suspendidas
	Espacio público	Suspendidas
	Actividades económicas SOLO ESENCIALES[33]	Solo las actividades laborales consideradas esenciales
Naranja	Escuelas	Suspendidas
	Espacio público	Aforo reducido en las actividades del espacio público en lugares abiertos. En lugares cerrados suspendidas
	Actividades económicas Generales	Actividades laborales consideradas esenciales y las actividades no esenciales con una operación reducida
Amarillo	Escuelas	Suspendidas
	Espacio público	Aforo permitido en las actividades del espacio público en lugares abiertos y en lugares cerrados con restricciones
	Actividades económicas generales	Todas las actividades laborales
Verde	Escuelas	Sin restricciones
	Espacio público	
	Actividades económicas generales	

Fuente: Diario Oficial de la Federación, 14 de mayo de 2020.

Bajo este escenario se desarrolló la presentación del protocolo de tesis en junio de 2020 y se empezaron a plantear algunos ajustes al mismo. En ese sentido, se eliminó la observación directa de los encuentros burocráticos en campo, por considerar que se ponía en riesgo la vida de los beneficiarios y de la investigadora. Igualmente, la estrategia de entrevistas a profundidad presenciales se modificó, en su lugar, se desarrollaron entrevistas telefónicas.

Por otra parte, para las entrevistas a ciudadanos no beneficiarios que hubiesen intentado ingresar al programa pero que no lo hubiesen logrado, se había planteado, inicialmente, un

[31] http://www.csg.gob.mx/descargas/pdf/index/informacion_relevante/acuerdo-covid19-csg.pdf
[32] https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593313&fecha=14/05/2020#gsc.tab=0
[33] Ver actividades económicas esenciales: https://www.gob.mx/covid19medidaseconomicas/acciones-y-programas/nueva-normalidad-244196

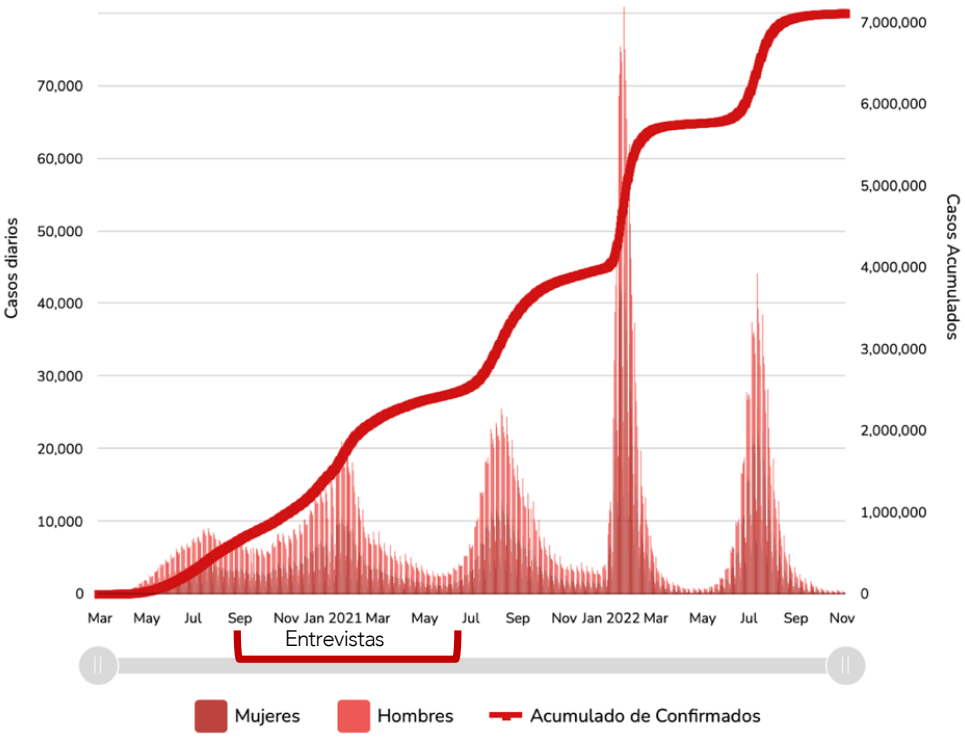
muestreo tipo bola de nieve; sin embargo, no fue posible generar la bola de nieve. Las principales razones por las que no fue posible entrevistar a este grupo de personas (no beneficiados) fueron las siguientes: desde un inicio se planteó que la forma de obtener los datos de los no beneficiados sería a través de las personas beneficiadas; en este sentido, fueron pocos los datos de contacto que pudieron recolectarse, ya que las personas beneficiadas solían señalar que no conocían a alguien a quien no le hubiera tocado la tanda, pues todos sus conocidos habían sido beneficiados, o bien señalaban que no podían otorgar el teléfono sin autorización de su conocido. Por otra parte, de las escasas personas de las que se obtuvieron datos (dos personas), sólo una otorgó la entrevista y la otra persona no aceptó otorgarla. Todo lo anterior, dificultó seriamente la obtención de información de este sujeto de estudio. Una alternativa a esta circunstancia fue realizar un ejercicio etnográfico exploratorio digital a través del análisis de publicaciones que estuviesen relacionadas con el programa de Tandas para el Bienestar, en la red social Facebook, durante los años 2019 y 2020. Sin embargo, si bien el ejercicio se elaboró, terminó siendo descartado en la versión final de la tesis, por considerar que los hallazgos ahí obtenidos no representan un tipo de encuentro burocrático en sí mismo. Con estas modificaciones, las estrategias de recolección de información quedaron de la siguiente forma:

Tabla 16 Estrategias de recolección información

ARQUITECTURA ANALÍTICA-ESCALAR	MÉTODO	FUENTE
Federación	Investigación Documental	En leyes, acuerdos, decretos, reglas de operación, solicitudes de información
CDMX	Entrevistas semiestructuradas a profundidad vía telefónica 7 septiembre de 2020 a 17 junio de 2021.	Servidores de la nación
Estado de Hidalgo		Beneficiarios

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 1 Casos diarios por género Confirmados y Acumulados en México (abril de 2020 al octubre de 2022)



Fuente: Covid-19 México: https://datos.covid-19.conacyt.mx

De la gráfica anterior se puede observar que el ejercicio empírico de esta investigación fue realizado al inicio de la pandemia, durante la primera y la segunda ola de contagios; en un contexto de alta incertidumbre de cómo tratar el virus y de miedo, ya que la población aún no había sido vacunada. Incluso, se identificó durante las entrevistas telefónicas que, Servidores de la Nación, tanto de la CDMX como de Hidalgo, señalaron tener un resultado positivo a COVID-19 en el momento de la entrevista.

Entrevistas a profundidad

La selección de beneficiarios y de Servidores de la Nación, en ambos estados, se llevó a cabo a través de un muestreo por conveniencia o intencionado (Casal y Mateu, 2003), el cual "consiste en un muestreo no aleatorio, por lo que suele presentar sesgos" (p. 3). Para evitar el sesgo de selección de los sujetos, se establecieron criterios no correlacionados con la variable dependiente (Geddes, 1990, p. 135; Landman, 2011, p. 162), es decir, se evitó seleccionar a los sujetos por el nivel de carga administrativa percibida por estos. Esto significa, que de manera

ex ante se desconocía la cantidad de cargas soportadas realmente por cada beneficiario en el acceso al programa.

La selección de ambos sujetos fue realizada por los delegados regionales de las Delegaciones de la Secretaría del Bienestar en la CDMX e Hidalgo. Los criterios utilizados (de manera no homogénea) para seleccionar a los beneficiarios a entrevistar, en ambas entidades, fueron los siguientes: (1) que a invitación de la oficina delegacional, la persona aceptara participar voluntariamente en la entrevista y recibir una llamada para llevarla a cabo; (2) que fueran personas que estuvieran al corriente en los pagos de sus tandas; (3) que fueran personas que hubiesen participado en las ferias de las tandas del bienestar, esto principalmente en la CDMX; (4) que la persona hubiese cobrado la tanda efectivamente; (5) que fuesen personas que hubiesen participado en las capacitaciones otorgadas; y/o (6) que fuesen personas con negocios con más antigüedad. Como se observa ninguno de estos criterios se relaciona con el nivel de carga administrativa percibida durante el proceso de acceso de los beneficiarios.

Intencionalmente, estos criterios de selección de la muestra se refieren a los "casos de éxito" del programa; esto es, aquellos beneficiarios que lograron registrarse y además lograron cobrar el apoyo, respecto de los cuales el estudio mapea un cierto tipo y cantidad de cargas y capacidades administrativas. No obstante, también es muy posible que hayan existido cargas adicionales para quienes no lograron registrarse y lo hayan intentado, y/o para aquellas personas que se hayan registrado pero que no hayan conseguido cobrar el apoyo —casos de fracaso—. En este sentido, dado que los casos mapeados en el ejercicio empírico de esta tesis representan casos de éxito, entonces podría establecerse que las cargas administrativas identificadas en el próximo capítulo son cargas mínimas, y dado que no se tienen "casos de fracaso", no sería posible mapear las cargas de los casos de exclusión administrativa, por lo que es posible que las capacidades administrativas identificadas como limitadas podrían ser mayores.

Por otra parte, el principal criterio de selección de los Servidores de la Nación fue que éstos hubiesen participado en los operativos del Programa de Tandas para el Bienestar, tanto en el Censo de Bienestar como en la entrega de órdenes de pago, o al menos en uno de estos. Un segundo criterio fue que, el Servidor de la Nación tuviera disposición de participar en el estudio.

Estos criterios de participación no se correlacionan con la cantidad de carga transferida o retenida por el Servidor de la Nación. Las entrevistas con Servidores de la Nación fueron realizadas con el objetivo de triangular la información proporcionada por los beneficiarios e identificar la mayor parte de los elementos y costos de las interacciones entre el Estado y los Ciudadanos, así como obtener de ellos la descripción de los recursos gubernamentales, procedimientos, reglas e instrumentos de política utilizados durante la implementación del proceso de acceso al Programa.

En todos los casos (beneficiarios y Servidores de la Nación en Hidalgo y CDMX), se solicitó a las delegaciones de la Secretaría del Bienestar que las muestras mantuvieran, en la medida de lo posible, la proporción de género de la población beneficiada y de los Servidores de la Nación, de acuerdo con los datos que ellos tuviesen en el momento de la solicitud.[34]

Las entrevistas a profundidad tanto a beneficiarios como a Servidores de la Nación fueron realizadas durante el periodo del 7 septiembre de 2020 a 17 junio de 2021, vía telefónica. Todas las entrevistas tuvieron el consentimiento informado audiograbado y fueron transcritas a completitud. En ambos casos, los resultados se reportan con los pseudónimos que los informantes eligieron. Los protocolos de las entrevistas a beneficiarios y Servidores de la Nación pueden consultarse en el *Anexo A3*.

En total se realizaron 125 entrevistas, de las cuales se obtuvieron 75 horas de grabación y testimonios, tanto de Servidores de la Nación como de beneficiarios del Programa, en ambos estados. De estas entrevistas fueron utilizadas para el análisis de los datos, 122 entrevistas ya que tres entrevistas debieron ser eliminadas de la muestra por diversos motivos. De estas 122 entrevistas, 66 pertenecen a la CDMX (de las cuales 48 fueron a beneficiarios y 18 a Servidores de la Nación); mientras que 56 entrevistas corresponden al Estado de Hidalgo (de las cuales 39 son de beneficiarios y 17 de Servidores de la Nación).

[34] En la evaluación del Programa de Tandas para el Bienestar realizada por el CONEVAL (2020) se indica que la proporción de beneficiarios de ese programa durante el 2019 fue de 71.1 por ciento mujeres y 28.9 por ciento hombres (p. 18) por lo que se esperaría una aproximación de estos datos en la muestra de beneficiarios. Respecto de los datos de servidores de la nación, no ha sido posible aproximar la proporción de género de los servidores de la nación.

El número de entrevistas realizadas se sujetó, en todos los casos, a conseguir el punto de saturación de las categorías teóricas de análisis (Charmaz, 2014, p. 113). Se entiende que, "las categorías están saturadas cuando la recopilación de datos recientes ya no genera nuevas percepciones teóricas, ni revelan nuevas propiedades de las categorías teóricas principales" (p. 113) que se han definido en la investigación. Ya no sucede nada nuevo y se continúan encontrando los mismos patrones (p. 113). En todos los casos de análisis se identificó el punto de saturación de las categorías con las entrevistas realizadas. Asimismo, se reconoce que la muestra no es representativa en términos estadísticos; sin embargo, se hace un esfuerzo por entrevistar a individuos en ambientes distintos a efecto de captar la mayor cantidad de variaciones o situaciones que se hayan presentado durante la implementación del proceso de acceso al programa.

Investigación Documental

Finalmente, para la recolección de información para el desarrollo de investigación documental se llevaron a cabo las siguientes estrategias: 1. Búsqueda de información pública en sitios web oficiales (bases de datos de encuestas nacionales, documentos jurídico-legales del gobierno, informes de labores, informes de evaluación de políticas, otros). 2. Búsqueda de estudios o investigaciones relevantes en repositorios de investigaciones científicas. 3. Solicitudes de información, vía portal nacional de transparencia, respecto de información pública no disponible en sitios web. 4. Búsqueda de información en reportajes periodísticos publicados por medios o revistas especializadas. 5. Reportes técnicos o de investigación de centros de investigación u organismos internacionales. 6. Búsqueda de información en videos o grabaciones de temas y actores relevantes.

2.1.10 Operacionalización de variables

Variable Dependiente: la carga administrativa

Para operacionalizar la variable dependiente, es decir las cargas administrativas, se han tomado las definiciones de la literatura de cargas administrativas, mismas que enseguida se muestran.

Definición de Carga Administrativa

- "la experiencia individual durante la implementación de las políticas como algo oneroso" (Burden *et al*., 2012, p. 742)
- "son los costos que los individuos experimentan en sus interacciones con el Estado" (Moynihan *et al*., 2015, p. 45).
- "son los Costos de aprendizaje, psicológicos y de cumplimiento que experimentan los ciudadanos al interactuar con el gobierno" (Moynihan y Herd, 2020, p. 35).

Considerando que la carga administrativa se conceptualiza como algo oneroso o como un costo, se toman los tres tipos de costos que Moynihan y otros autores (2015) proponen. Asimismo, se retoman como referencia las definiciones otorgadas por estos autores para los tres tipos de costos (de cumplimiento, de aprendizaje y psicológicos).

Los **Costos de Cumplimiento** son los gastos en los que incurre el ciudadano para la entrega de la información y/o documentación a una organización pública, a fin de demostrar que se cumplen con los requisitos formales y criterios de elegibilidad para acceder a un beneficio o servicio público (Moynihan *et al*., 2015; Herd y Moynihan, 2019; Moynihan y Herd, 2020). Algunos costos de cumplimiento que pueden observarse en el ejercicio empírico son los siguientes:

- Recursos dedicados a generar u obtener los documentos o requisitos solicitados.
- Gastos de traslado a oficinas o lugares para generar, obtener o entregar la documentación requerida.
- Gastos de conexión a internet para generar, obtener o entregar la documentación requerida.
- Pago de honorarios necesarios para obtener información o documentos a entregar a la autoridad.

Los **Costos de Aprendizaje** se refieren al tiempo y esfuerzo que utiliza el ciudadano para conocer las reglas formales e informales de la interacción o encuentro burocrático (Moynihan *et al*., 2015; Herd y Moynihan, 2019; Moynihan y Herd, 2020). Los costos de

aprendizaje pueden observarse en el ejercicio empírico como el tiempo dedicado por los ciudadanos a conocer y entender todos los elementos del programa: beneficios, requisitos, criterios de elegibilidad, mecanismos de acceso, razones de rechazo, sistema administrativo, principalmente.

Los **Costos Psicológicos** son los "sentimientos de descontento" de los ciudadanos tras las interacciones con el gobierno, por "percibirlas como arbitrarias, injustas y/o discriminatorias" (Moynihan y Herd, 2020, p. 37). Adicionalmente, considerando los testimonios de los beneficiarios, se identifica y define un tipo de costo psicológico distinto a los que hasta ahora la literatura de cargas administrativas ha documentado: las molestias; las cuales se observan como situaciones temporales, desagradables, que experimentan los ciudadanos durante de la interacción, las cuales generalmente producen incomodidad, fastidio o irritación. En este sentido, los costos psicológicos que pueden experimentar los ciudadanos durante sus interacciones con los representantes del Estado y las prácticas administrativas son los siguientes:

- Estigma social (Moynihan y Herd, 2020)
- Pérdida de autonomía (Moynihan y Herd, 2020)
- Estrés (Moynihan y Herd, 2020)
- Frustración (Herd y Moynihan, 2013; Bozeman *et al*., 2020; Baekgaard *et al.,* 2021)
- Enojo (Carrigan *et al.,* 2019)
- Insatisfacción (Bozeman *et al*., 2020)
- Confusión (Carrigan *et al.,* 2019)
- Pérdida de autoestima o desempoderamiento (Herd y Moynihan, 2013)
- Vergüenza por declarar nivel de pobreza (Martinelli y Parker, 2009)
- Molestias (propuesta)

Variable independiente: Capacidad Administrativa

Como se señaló previamente, la variable independiente es la capacidad administrativa, la cual considerando las definiciones de capacidad y capacidad administrativa (exploradas en el capítulo 1) de los autores Addison (2009); Chudnovsky (2015); El-Taliawi y Van Der Wal (2019); Hagemann (2019); Domorenok *et al*., (2021) en esta investigación se ha construido la siguiente definición, por lo que se entiende por ***Capacidad Administrativa:*** *"el poder o*

habilidad que tiene una organización para garantizar la implementación de los programas y/o de las políticas públicas, habilidad que se construye a través de la combinación de un conjunto de recursos gubernamentales, funciones, instrumentos y reglas accionadas".

Asimismo, la capacidad que se estudia es la habilidad o poder de las oficinas gubernamentales para implementar o hacer cumplir lo que la Ley formalmente dicta (Peeters, 2019; Selin, 2019), por ejemplo, la habilidad o poder de implementar los encuentros burocráticos establecidos en el proceso de acceso a un programa social y los procedimientos y reglas del programa. Para la observación de las capacidades administrativas se han identificado y retomado de la literatura, al menos dos tipos capacidades, por un lado, las capacidades a nivel organizacional y por otro, las capacidades a nivel individual (El-Taliawi and Van Der Wal., 2019). Considerando como la capacidad a nivel individual, la de los burócratas a nivel de calle que llevan a cabo los encuentro entre el Estado y los ciudadanos. Enseguida se definen y operacionalizan estos dos niveles de capacidades.

A. ***Capacidades Administrativa de Nivel Organizacional***

Existen en la literatura múltiples elementos que se pueden identificar como creadores de capacidad a nivel organizacional. Enseguida se enlistan las capacidades administrativas que podrían tener el poder de modificar las cargas administrativas durante los encuentros burocráticos (con énfasis en los encuentros burocráticos tipo II, iniciados por el Estado).

1. **Diseño y reglas de la interacción óptimos:** dotan de poder a las organizaciones, permiten identificar los objetivos normativos de política, así como los procedimientos y requerimientos de información que la organización solicita a los ciudadanos para verificar que sean "merecedores" de los recursos que se distribuyen (Hasenfeld, *et al.,* 1987).

   Capacidades específicas:

   - Procesos de registro automatizados: estandarización, formalización y racionalización de procesos (Peeters y Widlak, 2018).
   - Obligación y facultad de que el Gobierno inicie la interacciones —Encuentro Burocrático tipo II— (Lopoo *et al*., 2020; Linos *et al*., 2020).

- Habilidad para equilibrar los intereses racionales y legítimos del Estado y los derechos constitucionales de los ciudadanos (Carter *et al.,* 2018; Doughty y Baehler, 2020).

2. **Recursos gubernamentales:** son elementos esenciales para generar capacidad y estar en posibilidad de implementar los procedimientos administrativos y las funciones delegadas (Mizrahi, 2003; Andrews *et al*., 2017).

   Capacidades específicas:

   - Recursos tecnológicos, por ejemplo, equipos y tecnologías de la información (Ntaliani y Costopoulou, 2018; Lopoo *et al*., 2020; Linos *et al*., 2020).
   - Recursos humanos, por ejemplo, los servidores públicos de primera línea que otorgan asistencia personalizada a beneficiarios potenciales (Carter *et al*., 2018; Linos *et al*., 2020).
   - Recursos financieros, por ejemplo, viáticos para gestionar procedimientos administrativos a través de llamadas telefónicas, mensajes de texto, o visitas domiciliarias (Lopoo *et al*., 2020; Cook, 2021).
   - Infraestructura: oficinas móviles (camiones) (Chudnovsky y Peeters, 2021b).

3. **Comunicación Gubernamental:** "se refiere a los objetivos, la función y la práctica de la comunicación implementada por los políticos ejecutivos y los funcionarios de las instituciones públicas al servicio de una lógica política, y que a su vez se constituyen sobre la base del consentimiento indirecto o directo de los ciudadanos" (Canel y Sanders, 2011 en p. Canel y Sanders, 2012, p. 348).

   Capacidades específicas:

   - Desarrollo de materiales para dar a conocer reglas (Carter *et al*., 2018; Ntaliani y Costopoulou, 2018).
   - Habilidad del gobierno para proporcionar información completa, pertinente, oportuna, comprensible y accesible (Ntaliani y Costopoulou, 2018).
   - Comunicación clara, directa, transparente y personalizada del gobierno hacia los ciudadanos: detalles de la interacción, siguientes pasos e indicación de datos de contacto (Linos *et al*., 2020; Lopoo *et al*., 2020).

- Comunicación anticipada: intervenciones por recordatorios con mensajes de texto automatizados (Lopoo *et al*., 2020).

4. **Estructuras Gubernamentales para la atención ciudadana (Creación y profesionalización):** es "la forma en que se organiza la maquinaria del gobierno" (El-Taliawi and Van Der Wal., 2019, p. 248) para la implementación de las políticas y/o la prestación de servicios públicos, por ejemplo, si adopta un modo "burocrático tradicional o uno más competitivo y de proximidad" (p. 248).

   Capacidades específicas:

   - Estructuras organizacionales que se adaptan a las necesidades de comunidades y poblaciones singulares: "burocracia compasiva" (Wiley y Berry, 2018).
   - Estructuras organizacionales que otorgan asistencia personalizada a los ciudadanos (Herd y Moynihan; 2020; Linos *et al*., 2020).

.

5. **Esquemas o acuerdos de coordinación/colaboración entre actores (internos y externos):** reúnan y alineen a las organizaciones y a los agentes y les permitan el acceso a otros sistemas sociales, formas de conocimientos y experiencia (Lodge y Wegrich, 2014, p. 13-14; El-Taliawi and Van Der Wal, 2019).

   Capacidades específicas:

   - Habilidades para detectar errores de sistema y, mecanismos adecuados de corrección y reparación entre diferentes instancias de coordinación (Widlak y Peeters, 2020).
   - Esquemas de coordinación con oficinas gubernamentales externas, por ejemplo, con la oficina de servicio postal de los Estados Unidos (Linos *et al*., 2020; Lopoo *et al*., 2020).

B. Capacidades Administrativas de Nivel Individual que transfieren cargas al gobierno, y evitan o reducen cargas administrativas a ciudadanos en encuentros burocráticos

Por otra parte, las capacidades administrativas a nivel individual y a nivel de calle que tendrían el poder de modificar la carga administrativa que soportan los ciudadanos, son las siguientes:

1. **Uso de la discrecionalidad de los BNC en las tareas asignadas**. Existe un conceso en la academia de que durante la implementación de las políticas "es inevitable la divergencia a nivel de calle" (Gofen, 2014, p. 473), esta divergencia entre el diseño y la implementación está relacionada con "la ambigüedad y la vaguedad de la política, así como con la discrecionalidad a nivel de calle" (Brodkin 2003; Lipsky 1980; Maynard-Moody y Musheno 2000; Sandfort 2000 en Gofen, 2014, p. 474). Para este elemento de la capacidad a nivel individual, esta investigación busca enfocar el uso de la discrecionalidad como una "elección de los trabajadores a nivel de calle en la implementación de las políticas" (p. 474).

   Capacidades Específicas

   - Uso de la discrecionalidad de los BNC para guiar a los ciudadanos y compartirles información completa (Moynihan *et al.,* 2016).
   - El uso de la discrecionalidad para cubrir los huecos del diseño de la política con la realidad a nivel la calle, reduciendo "la ambigüedad y vaguedad" (Gofen, 2014, p. 477).
   - Motivación de los BNC como guía de su actuación a nivel de calle y uso de la discrecionalidad administrativa (Bell y Smith, 2021). Se identifican tres tipos de motivaciones: (1) motivos instrumentales;[35] (2) motivos basados en valores[36] y (3) motivos afectivos[37] (Kim *et al*, 2013, p. 83).

2. **Profesionalización de los BNC**. La profesionalización del personal de primera línea que participa en los encuentros burocráticos inicia al ser contratada sobre la base del mérito y no del clientelismo (Hasenfeld *et al*., 1987; Mizrahí, 2009, p. 19). La profesionalización conlleva aspectos como la experiencia en trabajos como burócrata de nivel de calle y habilidades de especialización en tareas asignadas (Evans, 2010).

   Capacidades Específicas

[35] Refieren al hecho de que "los individuos quieren participar en el proceso de las políticas públicas o en otras actividades que contribuyen a su comunidad o sociedad" (Kim *et al.*, 2013, p. 83).
[36] "Reflejan hasta qué punto el interés de un individuo por el servicio público está impulsado por su interiorización y su interés en perseguir valores públicos comúnmente aceptados, como la equidad, la preocupación por las generaciones futuras, la responsabilidad y la ética" (Kim *et al.*, 2013, p. 83).
[37] "Refieren el compromiso afectivo de un individuo o en su preocupación por las necesidades de individuos y grupos específicos, el grado en que los individuos se identifican con las necesidades y el sufrimiento de los demás" (Kim *et al.,* 2013, p. 83).

- Capacitación de los agentes encargados de supervisar normas y procedimientos administrativos (Carter *et al*., 2018).
- Ética Compensatoria (Frederickson en Hart 1974, p. 9 en Nisar, 2018)
- Experiencia administrativa en la aplicación correcta y uniforme de las normas (Selin, 2019).
- Habilidades para otorgar atención ciudadana adecuada que reduzca o evite el estrés o sentimientos negativos de los ciudadanos.

3. **Acceso a la información de los BNC para desarrollar las tareas asignadas** (Mizrahi, 2003). Aunque este pareciera un componente menor, se ha considerado para esta investigación como un elemento clave para el desarrollo de los encuentros burocráticos, así como para dar seguimiento a los mismos.

   Capacidades Específicas

   - Acceso a las herramientas necesarias para corregir los errores administrativos y sus efectos para mejorar la posición informativa de los ciudadanos (Widlak y Peeters, 2020).

2.1.11 Estrategia de análisis de datos

La idea central del estudio es identificar las cargas administrativas que son experimentadas por los ciudadanos y sus variaciones, durante el proceso de acceso al Programa de Tandas para el Bienestar. Del análisis de las variaciones de las cargas administrativas, se busca identificar y rastrear si estas variaciones tienen relación con capacidades administrativas y/o con los tipos de encuentros burocráticos. Adicionalmente, se hace un esfuerzo por identificar los costos de implementación cubiertos por el Estado.

Para el análisis de los datos fueron desarrollados dos libros de códigos, uno que permite analizar y clasificar la información contenida en las entrevistas de los beneficiarios y otro para analizar y clasificar la información de las entrevistas de los Servidores de la Nación. Enseguida se identifican y describen brevemente las familias de códigos para cada tipo de entrevistas.

Tabla 17 Familias de Códigos para Entrevistas a Beneficiarios

FAMILIA	DESCRIPCIÓN	CÓDIGOS
Cargas administrativas	Se retoma el concepto de carga administrativa desde la perspectiva de costos de Moynihan, Herd y Harvey (2015). Asimismo, dado que la experiencia es individual y es complejo determinar cuándo puede ser más o menos onerosa una experiencia para cada persona, se entienden como cargas administrativas "*los costos que los individuos experimentan en sus interacciones con el Estado"* (Moynihan *et al*., 2015, p. 45). Esta codificación es la base para la identificación de las cargas administrativas que se muestran en el capítulo 3.	Costos de Aprendizaje; Costos de Cumplimiento por Uso de medios electrónicos, por entrega de Documentación; por entrega de Documentación Adicional; por entrega Duplicada de Documentos; por Plazo de Respuesta; por Tiempo de Entrevistas del Estado; por Tiempos de Espera en oficinas o en línea; por Traslados; por Costos Psicológicos.
Costos de implementación para el Gobierno	Son los costos que el gobierno ha de cubrir de su interacción con los ciudadanos y a nivel de calle. En estas entrevistas se mapean, de voz de los ciudadanos, las funciones o actividades que ellos observaron realizaron los burócratas de nivel de calle o, en general, cualquier representante del gobierno con quien hayan interactuado, durante su proceso de acceso. Esta codificación es importante para los costos de implementación del gobierno mostrados en el capítulo 3. Sin embargo, no son los únicos, se conjuntan con otros costos que no suelen ser observados por los ciudadanos, pero sí son percibidos por los burócratas de nivel de calle, a manera de funciones.	Conocer reglas del programa y transmitirlas; Traslados a visitas domiciliarias; Atención al público en oficinas o lugares específicos de la comunidad; Llenado de formatos de solicitud; Uso de medios electrónicos; Atención en ventanilla; otros.
Sujetos	La familia de sujetos se refiere a las personas que participan en las interacciones Estado – Ciudadano y que sobrellevan las cargas administrativas o llevan a cabo las funciones del Estado en la interacción.	Beneficiario; Servidor de la nación; Servidor de atención en Telecom; Otro.
Proceso de acceso	Esta familia de códigos busca mapear las etapas del proceso de acceso y algunos de sus componentes. En especial, se enfoca en aquellas etapas que pudieran presentar cargas administrativas para los ciudadanos. Los reportes generados de estos códigos son base para la generación de los resultados mostrados en el capítulo 3 y su vinculación con las cargas administrativas permite conocer en qué fase del proceso de acceso, el ciudadano experimentó cada carga.	Cambio de Programa; Censo de Bienestar; Mecanismo de Selección; Proceso de Difusión; Proceso de Registro; Notificación del Beneficio; Pago de la Tanda Productos y Servicios del programa; Recursos gubernamentales; Trámites Subsecuentes;
Resultados	La familia de resultados del programa reúne a los códigos que muestran algún efecto que los ciudadanos mencionan que deriva de la implementación del proceso de acceso al programa, sea ello como producto, resultado o impacto. El efecto final es un atributo observable.	Actos de Corrupción; Bienestar Subjetivo; Percepción del Procedimiento de Acceso; Percepción del Programa; Percepción de BNC; Principales Usos de la Tanda; Problemas de Implementación; Recomendaciones; Utilidad del Programa

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 18 Familias de Códigos para Entrevistas a Servidores de la Nación

FAMILIA	DESCRIPCIÓN	CÓDIGOS
Características del Trabajo de Burócratas de nivel de calle	Esta familia de códigos busca identificar las diversas dinámicas y aspectos que caracterizan el trabajo de los Servidores de la Nación, como burócratas de nivel de calle del gobierno federal y su labor en los programas sociales federales. Estos códigos son básicos para mapear las funciones de los Servidores de la Nación y las capacidades administrativas y recursos desplegados.	Características Personales del BNC; Censo de Bienestar; Centro Integrador; Coordinación Organizacional; Funciones y Actividades; Identidad del SN; Motivaciones; Programas a cargo; Riesgos de Trabajo en Campo, Zonas Geográficas de Cobertura, ¿Qué hace un SN?
Proceso de acceso	Esta familia reúne a los códigos que buscan mapear las etapas del proceso de acceso y algunos de sus componentes. En especial, se enfocan en aquellas etapas que pudieran presentar cargas administrativas para los ciudadanos.	Cambio de Programa; Cambios por COVID19; Cobertura; Mecanismo de Selección; Proceso de Difusión; Proceso de Registro; Notificación del Beneficio; Pago de la Tanda; Productos y Servicios del programa; Recursos gubernamentales; Trámites Subsecuentes
Resultados	La familia de resultados del programa reúne a los códigos que muestran algún efecto que los Servidores de la Nación mencionan y que derivan de la implementación del proceso de acceso al programa, sea ello como producto, resultado o impacto. El efecto final es un atributo observable.	Actos de Corrupción; Principales quejas o dudas operativas; Problemas Implementación identificados; Recomendaciones

Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, se consideraron como elementos del análisis los siguientes (ver figura): el proceso de acceso al programa, los encuentros burocráticos o interacciones Estado-ciudadanos inmersas en el proceso, las experiencias de los ciudadanos (enfoque ciudadano), las experiencias de los Servidores de la Nación (enfoque ascendente), obtenidas ambas en el Estado de Hidalgo y en la Ciudad de México, durante los años 2019 y 2020.

La estructura del análisis se concentra en las cargas y capacidades administrativas identificadas en los encuentros burocráticos experimentados en el proceso de acceso al programa.

Figura 3 Esquema para el análisis de datos

<table>
<tr><th>ENCUENTROS BUROCRÁTICOS DEL PROCESO DE ACCESO AL PROGRAMA DE TANDAS PARA EL BIENESTAR</th><th colspan="2">ANÁLISIS COMPARADO</th></tr>
<tr><td rowspan="4">Primer encuentro: Difusión y registro al programa
– Medios de difusión
– Tipo de encuentro burocrático observado
– Medios de solicitud
– Requisitos
– Pre-registro</td><td>CDMX</td><td>Hidalgo</td></tr>
<tr><td>2019</td><td>2020</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Segundo encuentro: Notificación, Verificación y entrega de la orden de pago
– Notificación de que es candidato al beneficio
– Verificación de los criterios de elegibilidad y requisitos
– Entrega de la orden de pago</td><td>Encuentros burocráticos tipo II (accionados por el Estado)</td><td>Encuentros burocráticos tipo I (accionados por el ciudadano)</td></tr>
<tr><td>87 entrevistas a beneficiarios</td><td>35 entrevistas a Servidores de la Nación</td></tr>
<tr><td>Tercer encuentro: Pago del apoyo
– Activación de la orden de pago
– Visita a institución financiera asignada
– Pago del apoyo en ventanilla</td><td colspan="2" rowspan="2">Análisis de datos desde una perspectiva comparada</td></tr>
<tr><td>Se realiza un análisis de datos por tipo de encuentro burocrático observado (tipo I y tipo II), así como por interacción/encuentro según su fase en el proceso de acceso.</td></tr>
</table>

Fuente: Elaboración propia.

Con lo anterior, el análisis de datos se estructuró de la siguiente forma:

Primero, el proceso de acceso al programa se analizó en función de los tres encuentros o interacciones Estado-ciudadanos identificadas e inmersas en este proceso. El primer encuentro o interacción Estado-ciudadanos llevó a cabo las actividades de difusión y registro al programa, esta interacción fue diseñada en reglas de operación como un encuentro tipo II (acciona primero el Estado); la segunda interacción o encuentro, consistió en la notificación, verificación y entrega de las órdenes de pago del apoyo, esta interacción también fue diseñada en reglas de operación del programa como un encuentro tipo II; y la tercera interacción, consistió en la entrega del apoyo de la primera Tanda para el bienestar, esta interacción se diseñó como un encuentro burocrático tipo I (acciona primero el ciudadano).

Segundo, para cada uno de los encuentros o interacciones Estado-Ciudadanos estudiados, se analizaron cuatro aspectos: 1. El diseño de la interacción/encuentro. 2. La implementación de la interacción/encuentro. 3. Las cargas administrativas que experimentaron los ciudadanos derivado de la interacción/encuentro. Y 4. Las capacidades administrativas que tuvieron el poder de estructurar las cargas administrativas en forma positiva o negativa, en el punto de encuentro entre el Estado y los ciudadanos.

Tercero, para cada interacción/encuentro se llevó a cabo un análisis comparado. Para los análisis comparados se tomaron varias decisiones. En la primera interacción se identificó que la CDMX había realizado de manera constante y sistemática, en el 65 por ciento[38] de los beneficiarios entrevistados, encuentros tipo II, es decir, encuentros en los que el Gobierno a través del Censo de Bienestar dio el primer paso y se acercó a los ciudadanos. (Kahn *et al.,* 1976, p. 181; Heinrich, 2016, p. 404). En contraste, en el Estado de Hidalgo se identificó que, durante la primera interacción, el 69 por ciento[39] de los beneficiarios entrevistados experimentaron un encuentro tipo I. Esto es, los ciudadanos por interés propio conocieron sobre el programa y, posteriormente, se movieron a conseguir más información al respecto y a buscar su registro (Kahn *et al.,* 1976, p. 181; Heinrich, 2016, p. 404).

En este sentido, por considerarse un hallazgo relevante se optó por tomar los tipos de encuentros, como el lugar en el que se observan las carga y las capacidades administrativas, por lo que se decidió realizar el análisis comparado entre los tipos de encuentros burocráticos (tipo I vs tipo II), que se hayan observado principalmente en cada entidad sujeta a estudio. Para la segunda interacción se observó que, en la mayoría de los casos, en ambas entidades, los entrevistados experimentaron un encuentro tipo II (mayor o igual 70 por ciento).

En la observación de este dato, se ha supuesto que para el segundo encuentro los procedimientos de la interacción en ambos Estados, ya se encontraban más estandarizados y

[38] En la CDMX el 35 por ciento restante de los beneficiarios experimentaron un encuentro tipo I, es decir, al no ser captados por el Censo de Bienestar fueron ellos quienes iniciaron la interacción. No obstante, para simplificar el análisis se toma como muestra de comparación la mayor parte.
[39] En el estado de Hidalgo el 31 por ciento restante fueron beneficiarios que experimentaron un encuentro tipo II, es decir, fueron captados por el Censo de Bienestar. No obstante, para simplificar el análisis se toma como muestra de comparación la mayor parte.

regularizados, por lo que ambas delegaciones reportaron estar en línea con las reglas de la operación casi en la misma proporción. No obstante, con el objeto de mantener la comparación entre los tipos de encuentros (como lugares donde se observan cargas y capacidades) es que se analizaron con más detalle los datos y se identificó que en Hidalgo un 26 por ciento de los entrevistados declaró explícitamente haber experimentado un encuentro tipo I, a diferencia de la CDMX que solo el 4 por ciento de los entrevistados lo señalaron explícitamente.

Cabe recordar que las entrevistas fueron semiestructuradas y no fue necesariamente una encuesta, por lo que se identificó que en Hidalgo el 3 por ciento de los beneficiarios no precisó la forma en la que le realizaron la verificación, y en el caso de la CDMX, no se obtuvo esta información en el 25 por ciento de los casos. De aquí que se haya optado por identificar nuevamente a Hidalgo como el lugar para observar el encuentro tipo I en la segunda interacción y a la CDMX como el lugar para observar el encuentro tipo II. Por ello, es importante volver a resaltar que el estudio no busca analizar ni comparar el desempeño de las delegaciones de Bienestar en esos estados, sino más bien, se busca identificar y explorar cómo las capacidades administrativas estructuraron las cargas administrativas.

Finalmente, la tercera interacción fue diseñada como un Encuentro tipo I, y en ambos estados se implementó en esos términos, en este caso, no fue posible realizar la comparación por tipo de encuentros, por lo que la comparación se realiza entre Estados. En la siguiente figura se muestra el orden de ideas para el análisis de datos.

Figura 4 ¿Cómo se analizaron los datos?

Fuente: Elaboración propia

Dado lo anterior, para la identificación y clasificación de los encuentros se ha decidido tomar la esencia de las definiciones de la literatura y realizar algunas precisiones que permitan caracterizarlos. Así, el encuentro tipo I, es aquel que es iniciado por el ciudadano con independencia de que en secuencias posteriores el gobierno haga algún contacto por su cuenta como repuesta al movimiento iniciado por el ciudadano. En el mismo sentido, el encuentro tipo II, son encuentros accionados por el Estado, cuando el primer movimiento lo realizaron los representantes del Gobierno como parte de una estrategia gubernamental (no por cuenta propia del representante), con independencia de que, en algún momento de la secuencia de interacciones del encuentro, el ciudadano haya tomado la decisión de comunicarse o buscar al representante del Estado. Con lo anterior se establece que, si bien los encuentros pueden ser puros o mixtos, en el caso que nos ocupa no colocaremos énfasis en ello, no porque no haya interés o no sea importante, sino porque durante el proceso de entrevistas no se enfocó esta precisión, por lo que no se tiene información completa al respecto. No obstante, la identificación del movimiento inicial permite clasificar los encuentros.

Consideraciones para la identificación de las cargas administrativas

Esta investigación es exhaustiva en la identificación de las cargas administrativas que experimentaron los ciudadanos durante el proceso de acceso al programa de Tandas para el Bienestar. Estos datos fueron obtenidos de las entrevistas a beneficiarios. Asimismo, para cada encuentro burocrático o interacción Estado-ciudadano —según etapas del proceso de acceso— se identificaron, mapearon y describieron todas las posibles cargas que los ciudadanos debieron soportar, sin importar su origen. Es decir, se buscaron mapear las cargas más evidentes desde la experiencia ciudadana, pudiendo tener éstas como origen capacidades limitadas o bien cualquier otra fuente.

Para hacer la identificación y descripción de las cargas, se tomó como referencia el concepto construido por Moynihan, Herd y Harvey (2015), el cual tiene la característica de ser más operacional que el concepto original construido por Burden y otros autores (2012). El concepto original y general, refiere a la carga administrativa como "la experiencia onerosa de un individuo en la implementación de las políticas" (Burden *et al*., 2012). Este concepto puede ser aplicable tanto a los ciudadanos como a los servidores públicos. Por ello, una de las aportaciones más relevantes de Moynihan y otros autores (2015), fue acotar el concepto definiéndolo como "los costos que los individuos [ciudadanos] experimentan en sus interacciones con el Estado" (p. 45), definición que visibiliza la perspectiva ciudadana, al mismo tiempo que la operacionaliza a través de los costos de aprendizaje, los costos psicológicos y los costos de cumplimiento (Moynihan *et al.*, 2015, p. 43). El concepto hace hincapié "en los factores que hacen que la experiencia del ciudadano sea más o menos onerosa" (p. 44), por lo que terminan establecido que "para algunas interacciones las cargas pueden ser bajas, y para otras pueden ser altas" (p. 44). En este sentido, la operacionalización y análisis de la carga administrativa en esta investigación se dio observando las conceptualizaciones de cada uno de los tres tipos de costos antes mencionados. Descartándose por el momento, la medición de la onerosidad de la implementación del programa, en términos de complejidad o costos cuantificados.

Por todo lo anterior, las cargas administrativas identificadas en esta investigación se ciñen a la definición y descripción de cada uno de los costos y derivan de las experiencias de

los ciudadanos, misma que puede ser distinta para cada individuo o grupos de individuos. Es decir, es posible que para algunos ciudadanos un costo de cumplimiento sea más costoso que para otros. Adicionalmente, vale la pena señalar que, en los relatos de los ciudadanos fueron identificados todos los tipos posibles de costos previstos por la literatura; sin embargo, dado que el ejercicio empírico fue una entrevista semiestructurada y no una encuesta, no es posible precisar ni la dimensión de la onerosidad por cada individuo, ni la prevalencia del costo (intensidad de la carga en términos individuales y colectivos). No obstante, se reconoce que, las futuras investigaciones podrían estar generando métodos para identificar y medir la onerosidad y contabilidad de las cargas de forma individual y agregada, a fin de identificar nítidamente el concepto de cargas administrativas desde la perspectiva ciudadana.

Consideraciones para la identificación de las capacidades administrativas

Como se ha establecido previamente, el concepto de capacidad administrativa es complejo y es controvertido en la propia literatura (Haque *et al*., 2021). El concepto de capacidad definido solo como habilidad o cualidad para lograr algo, se enfrenta al problema de vaguedad o indeterminación del que habla Sartori (2002, p. 57), el cual se da en la relación entre el significado y el referente: "las cosas representadas y significadas" (p. 57). Asimismo, Sartori (2002) señala que, "un concepto es vago o puede considerarse como tal, cuando denota mal o poco, ya sea porque no aísla el propio referente (no marca límites) o porque no discrimina entre lo que contiene (entre los propios miembros)" (p. 57). Debido a lo anterior, esta investigación construyó una definición que busca operacionalizar y denotar los elementos que conforman el concepto de capacidad administrativa y a través de los cuales pueden observarse los siguientes: recursos, funciones, instrumentos y reglas accionadas.

Para la identificación de las capacidades no se tomó como método una elicitación de expertos, pensado como expertos a los burócratas de nivel de calle (Servidores de la Nación), en parte debido a que, estos actores no dominan las literaturas académicas en revisión, no son expertos en ella y tener que explicar los elementos de análisis podría sesgar y limitar las respuestas y la identificación de los tipos de capacidades. De hecho, una crítica a los estudios de capacidades es que éstos, "a menudo se basan en evaluaciones de expertos más que en datos objetivos" (Sofier, 2015, p. 9). Por lo anterior, esta investigación ha tomado la tarea de generar

conceptos más denotativos para identificar las capacidades a través de datos objetivos. Asimismo, en su lugar, esta investigación buscó a través de las entrevistas con los Servidores de la Nación ser exhaustiva en la descripción de los instrumentos de políticas, las funciones, los procedimientos y las reglas accionadas, así como los recursos que estos utilizaron para implementar el proceso de acceso al Programa de Tandas para el Bienestar.

Es importante señalar que si bien, algunos de los instrumentos y recursos utilizados por el gobierno para implementar el proceso de acceso al Programa de Tandas para el Bienestar son utilizados igualmente por el Gobierno Federal mexicano para la implementación de otros programas sociales prioritarios (por ejemplo, Pensión del Bienestar para adultos mayores y Pensión de Bienestar para personas con discapacidad, entre otros), esto no afecta la observación de la capacidad administrativa en esta investigación, ni la forma en la que se impacta la carga administrativa en el Programa de Tandas para el Bienestar. Lo anterior, debido a que las interacciones burocráticas están dadas en función de otros factores (no solo de los instrumentos y recursos), como las reglas del programa y el diseño de la intervención, el cual es distinto al de los otros programas. No obstante, consciente de estas similitudes, esta investigación realizó un esfuerzo en las entrevistas con los Servidores de la Nación, para solicitar a estos que pudieran precisar la forma en la que se accionaron estos recursos e instrumentos, de forma específica para el Programa de Tandas para el Bienestar, contrastando estos relatos con los testimonios de los beneficiarios del Programa de Tandas. De tal forma que, si bien los recursos e instrumentos identificados pudieran ser aplicables a otros programas, el texto capta y muestra descripciones específicas para el programa en análisis.

Finalmente, la investigación se concentra en identificar y describir las capacidades administrativas que hicieron posible la implementación del modelo de intervención diseñado desde las reglas de operación. Así, los encuentros de difusión y registro al programa, y el encuentro para la notificación/verificación/entrega del apoyo se diseñaron para ser realizados vía un encuentro tipo II (acciona el Estado), mientras que el Encuentro para el pago de la tanda se diseñó para ser realizado vía un encuentro tipo I (acciona el Ciudadano). A pesar del diseño establecido, se observó que se presentaron ambos tipos de encuentros (tipo I y tipo II) en un

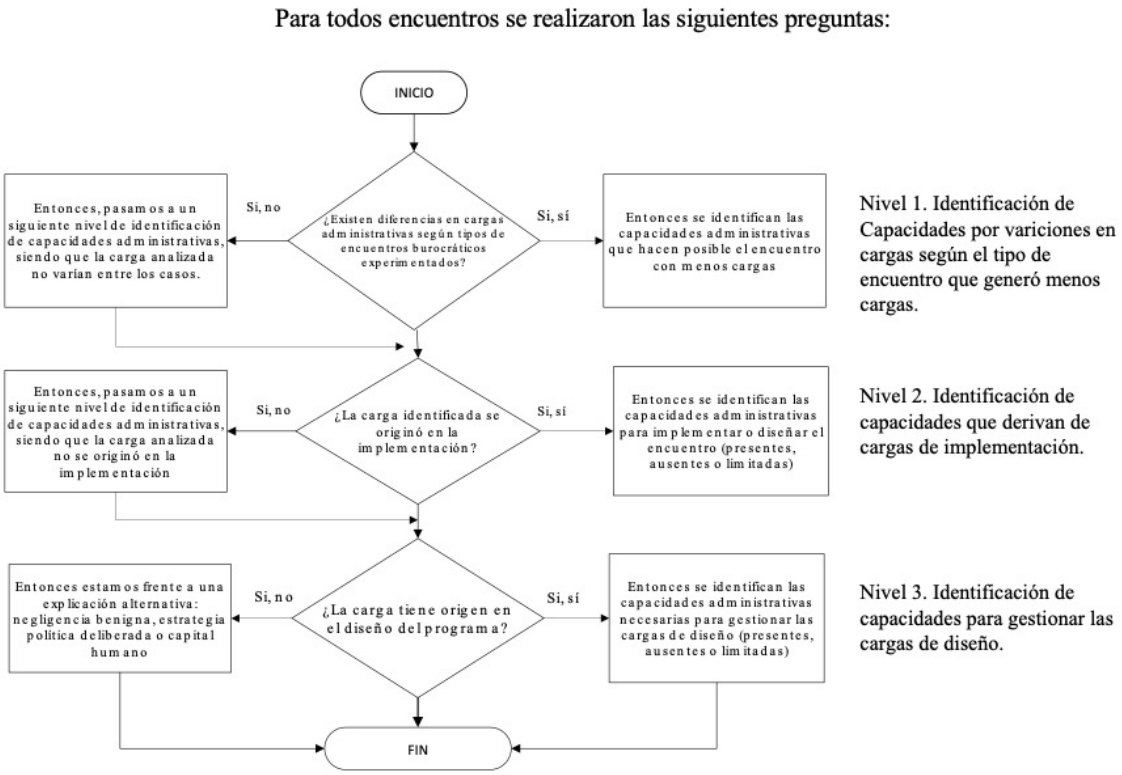
mismo momento y para un mismo objetivo, lo que permitió comparar los tipos de encuentros y las cargas experimentadas en estos.

Para la identificación de las capacidades administrativas en los tres encuentros o interacciones Estado-ciudadanos que integran el acceso al programa, se siguió el siguiente proceso de análisis: (1) Se inicia con una comparación de las cargas administrativas observadas en los tipos de encuentros burocráticos (tipo I vs tipo II), con el fin de identificar las diferencias en cargas administrativas. Cuando la comparación presenta variaciones en cargas administrativas, entonces se procede a identificar las capacidades administrativas presentes, ausentes o limitadas que pudieron haber estructurado la carga y el mecanismo causal que presenta, principalmente, del tipo de encuentro que generó menores cargas. (2) Si de la comparación entre los tipos de encuentros burocráticos (tipo I vs tipo II) no se detectan variaciones en cargas administrativas,[40] pero existe una carga, entonces se busca identificar si la carga observada deriva de variaciones entre el diseño del programa y su implementación del programa, incluyendo fallas en el diseño del programa, como cargas no previstas. De las variaciones entre el diseño vs implementación del programa, se identifican las capacidades administrativas que estructuran la carga administrativa observada y su mecanismo causal. (3) En caso de que no hubiese habido variación entre las comparaciones arriba indicadas (encuentro tipo I vs tipo II; y diseño vs implementación), entonces se observa un siguiente nivel para la identificación de capacidades, el cual refiere a capacidades para gestionar las cargas de diseño. (4) Finalmente, si la carga no se vincula con ninguno de los niveles previos de análisis, entonces se puede establecer que se está frente a una explicación alternativa de las ya existentes en la literatura de cargas administrativas, estas son: negligencia benigna, estrategias políticas deliberadas o capital humano (experiencia individual de la carga).

Teniendo en cuenta que la pregunta central de investigación refiere a ***¿Cómo explican las capacidades administrativas la variación de la carga administrativa que soportan los ciudadanos en su punto de encuentro con el Estado?*** Es que a fin de dar claridad a la identificación de las capacidades administrativas y con ello al argumento de esta tesis, se presenta este esquema de análisis.

[40] Dejando en esta investigación a un lado el grado de onerosidad y complejidad de las cargas identificadas.

Figura 5 ¿Cómo se identificaron las Capacidades Administrativas?



Fuente: Elaboración propia

De lo anterior, se deduce que, las variaciones en cargas administrativas y algunas cargas en específico podrían deberse a la presencia, ausencia o limitaciones de múltiples capacidades administrativas durante el proceso de implementación de un encuentro burocrático.

2.1.12 Descripción de la muestra de estudio

Para esta investigación se llevaron a cabo 125 entrevistas, sin embargo, para el análisis de los datos debieron ser retiradas tres entrevistas, quedando 122 entrevistas tanto de Servidores de la Nación como a beneficiarios, en las dos entidades federativas del estudio: la CDMX y el estado de Hidalgo. Enseguida describe brevemente la muestra seleccionada en cada entrevista.

Entrevistas de la Ciudad de México

En la Ciudad de México se llevaron a cabo 50 entrevistas a beneficiarios(as) y a 18 servidores de la nación, en seis de las dieciséis alcaldías de la Ciudad de México (CDMX), estas

fueron: Azcapotzalco, Iztapalapa, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco. No se realizaron entrevistas a Servidores de la Nación en la alcaldía de Azcapotzalco, toda vez que ningún Servidor de la Nación contactado dio su consentimiento para otorgar la entrevista. De las 50 entrevistas realizadas a beneficiarios del programa se retiraron de la muestra dos entrevistas, ya que estos beneficiarios recibieron el programa de Crédito a la Palabra[41] y no el de Tandas para el Bienestar. Por lo anterior, se consideraron las 48 entrevistas a beneficiarios restantes. De estas 48 entrevistas fueron conseguidas 19 horas de grabación con descripciones precisas sobre el proceso de acceso de los beneficiarios al Programa de Tandas para el Bienestar. Mientras que, de las 18 entrevistas con Servidores de la Nación de la CDMX se obtuvieron 20 horas con 15 minutos con descripciones similares. Las entrevistas quedaron distribuidas territorialmente como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 19 Entrevistas a beneficiarios y SN del Programa de Tandas de Bienestar 2019-2020 en CDMX

ALCALDÍAS	**BENEFICIARIOS**			**SERVIDORES DE LA NACIÓN**		
	Entrevistados	*Porcentaje*	*Edad promedio*	*Entrevistados*	*Porcentaje*	*Edad promedio*
Azcapotzalco	10	20.8%	51.6	0	0	-
Iztapalapa	3	6.3%	51.0	1	5.6%	26
Milpa Alta	9	18.8%	43.8	4	22.2%	43.5
Tláhuac	6	12.5%	42.2	4	22.2%	44.3
Tlalpan	13	27.1%	48.9	7	38.9%	29.9
Xochimilco	7	14.6%	54.1	2	11.1%	31.5
Total/promedio	48	100%	48.6	18	100%	36.05

Fuente: Elaboración propia.

Entrevistas del Estado de Hidalgo

En el Estado de Hidalgo se llevaron a cabo 40 entrevistas a beneficiarios y 17 a Servidores de la Nación. Las entrevistas a beneficiarios se realizaron en cinco de los 86 municipios del estado, estos fueron: Mixquiahuala de Juárez, Pachuca, Tepeapulco, Tizayuca y Tula de Allende. De las 40 entrevistas realizadas a beneficiarios del programa se retiró de la muestra una entrevista, ya que por errores técnicos en la grabación se identificó que no quedó grabado el consentimiento informado. Por lo anterior, se consideraron las 39 entrevistas a beneficiarios restantes. De estas 39 entrevistas fueron conseguidas 14 horas de grabación con descripciones precisas sobre el proceso de acceso de los beneficiarios del Programa de Tandas

[41] Programa emergente, que implementó el Gobierno Federal durante los momentos críticos de la pandemia por el virus SARs-COV-2.

de Bienestar en el Estado de Hidalgo. Por otra parte, de las entrevistas con Servidores de la Nación se obtuvieron 19 horas con 37 minutos de relatos que amplían la perspectiva del proceso de acceso. Las entrevistas quedaron distribuidas territorialmente como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 20 Entrevistas a beneficiarios y SN del Programa de Tandas de Bienestar 2019-2020 en Hidalgo

ALCALDÍAS	**BENEFICIARIOS**			**SERVIDORES DE LA NACIÓN**		
	Entrevistados	*Porcentaje*	*Edad promedio*	*Entrevistados*	*Porcentaje*	*Edad promedio*
Mixquiahuala de Juárez	7	18%	47.9	2	12%	27.5
Pachuca	12	31%	49.5	0	0	-
Tepeapulco	6	15%	34.0	0	0	-
Tizayuca	7	18%	39.7	4	24%	27.75
Tula de Allende	7	18%	44.0	11	65%	38
Total/promedio	39	100%	44.1	17	100%	34.3

Fuente: Elaboración propia.

El objetivo de buscar entrevistas en diversos municipios o alcaldías de las dos entidades seleccionadas fue mapear la mayor cantidad posible de características de las interacciones en esas entidades federativas. Así, en la CDMX, los municipios elegidos recibieron las tres cuartas partes de los apoyos que se otorgaron en 2019 y 2020 y, en los municipios elegidos en Hidalgo se encuentra una cuarta parte de los apoyos entregados por ese programa durante los mismos años de análisis. No obstante, dado que en algunos municipios o alcaldías no fue posible encontrar informantes, o bien, fueron pocos los informantes que aceptaron la entrevista, es que no se pretende realizar un análisis al interior de cada caso, es decir, no se realiza un análisis comparado por municipio.

Por otra parte, como se observa en la tabla previa, las entrevistas a Servidores de la Nación se realizaron en 3 de los 5 municipios de la muestra. Lo anterior, debido a que ni en Tepeapulco ni en Pachuca los subdelegados regionales de la Delegación de la Secretaría de Bienestar de ese estado, aceptaron otorgar el permiso para que Servidores de la Nación pudieran ser invitados a participar en el estudio. Esta falta de disposición a participar, por parte de los delegados regionales, a pesar de la autorización recibida del delegado estatal, obligó a que la investigación tuviera una distribución de entrevistas a Servidores de la Nación más cargada hacia el municipio con mayor disposición a participar.

La falta de entrevistas a Servidores de la Nación en Pachuca y Tepeapulco no afecta sustancialmente la identificación y análisis de las cargas administrativas en el Estado de Hidalgo (variable dependiente), ya que esta información se obtiene principalmente de los ciudadanos y los datos otorgados por parte de los Servidores de la Nación son útiles, sólo como medio de triangulación. Respecto de la identificación de las capacidades administrativas (variable independiente) es posible que la investigación no capte algunas características de las interacciones, entre las que figuran, algunas capacidades administrativas presentes, ausentes o limitadas, o bien posibles funciones adicionales que los Servidores de la Nación de esos municipios hayan tenido que realizar, lo que constituye una limitación adicional en la investigación. A pesar de esto, la investigación permite aproximar las capacidades administrativas que podrían estar estructurando, en una buena proporción, las cargas administrativas en esa entidad.

Es importante mencionar que la actitud observada en los delegados regionales de Pachuca y Tepeapulco en no participar en el ejercicio académico (por diversas y múltiples razones) podría asemejarse a la negativa de no participar de las 11 de las 13 Delegaciones del Bienestar estatales a las que se les envió invitación directa para participar en el Estudio, de aquí que se podría suponer que el Estado de Hidalgo podría aproximarse mayormente a lo que ocurre en gran parte del país. Por otra parte, al inicio de la investigación se realizaron algunos acercamientos y ejercicios pilotos de entrevistas con Servidores de la Nación en Tamaulipas (de donde soy originaria). En estos acercamientos se buscaba identificar la posibilidad de que el muestreo fuese por bola de nieve, sin necesidad de solicitar el apoyo de las Delegaciones Estatales de la SEBIEN; sin embargo, se observó que el muestro bola de nieve podría no funcionar ya que algunos de los Servidores de la Nación contactados por referencias personales declinaron la invitación y señalaron que no darían información sin permiso o autorización explícita de su delegado regional o estatal. Posteriormente, el delegado tamaulipeco, en funciones, también declinó la solicitud de participar en el estudio, señalando que solo participarían si se tuviera alguna indicación de sus oficinas centrales.

Características de Beneficiarios

En esta sección se describe al conjunto de informantes beneficiarios de la Ciudad de México y de Hidalgo, con base en características socioeconómicas. Algunos de los descriptores son comparados con los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH, 2020),[42] correspondientes a las personas que dijeron haber recibido el Programa Tandas para el Bienestar. Si bien, como ya se mencionó previamente, la muestra para este estudio está construida a partir de un paradigma cualitativo y no se busca representatividad estadística, la comparación con los datos de la ENIGH (2020), permite identificar las similitudes y diferencias de la muestra del estudio con una muestra representativa a nivel nacional que recibió el Programa de Tandas para el Bienestar. Lo anterior, no lleva en sentido estricto a inferir la validez externa de la muestra del estudio; sin embargo, la saturación conseguida en las categorías de análisis y la similitud de la muestra del estudio con una muestra con representatividad a nivel nacional permite suponer que algunos de los resultados obtenidos podrían ser similares a lo que ocurre en otras entidades federativas.

No obstante, al ser una investigación de tipo cualitativo ni la muestra de los municipios ni la muestra de los Estados ni los resultados obtenidos de estas buscan tener representatividad estadística, más allá de eso, la muestra seleccionada para esta tesis intenta entrevistar a individuos en distintos ambientes (por ejemplo, individuos en municipios con distintos tamaños de población) para hacer el estudio lo más representativo en cuanto a variedad de tipos y características en las categorías de análisis del estudio. En la siguiente tabla se resumen los datos socioeconómicos de los beneficiarios en ambos estados y, posteriormente, se describen cada una de las muestras seleccionadas.

[42] Todos los datos reportados de la ENIGH, 2020 en este apartado, corresponden solo a los informantes que dijeron haber sido beneficiarios del Programa de Tandas para el Bienestar.

Tabla 21 Datos socioeconómicos de los beneficiarios entrevistados

CARENCIA SOCIAL	ESTATUS	CDMX	HIDALGO
Rezago Educativo	Carencia por rezago educativo[43]	2.1%	7.7%
Acceso a servicios de salud	Carencia por acceso a los servicios de salud[44]	37.5%	61.5%
Acceso a seguridad social	Carencia por acceso a la seguridad social[45]	81.3%	94.9%
Acceso a servicios básicos en la vivienda	Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda[46]	39.6%	0%
Acceso a Internet	Conectado	91.7%	71.8%
Aproximación a indicadores de privación derechos sociales	Al menos tres carencias sociales	14.5%	5.1%
	Al menos una carencia social	75%	92.3%
	Sin carencias sociales	10.5%	2.6%
Aproximación a indicadores de bienestar por ingreso[47]	Ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos[48]	4.2%	15.4%
	Ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos.	25.0%	33.3%
	Ingreso superior a la línea de pobreza por ingresos	70.8%	51.3%

Fuente: Elaboración propia.

[43] Carencia en rezago educativo: "al menos uno de los siguientes criterios o una combinación de los mismos: a) Población de 3 a 15 años que no cuenta con la educación secundaria terminada y no asiste a la escuela; b) Población nacida hasta 1981 que no cuenta con la educación primaria terminada; c) Población nacida a partir de 1982 que no cuenta con la educación secundaria terminada" (México, 2010).

[44] Carencia en servicios de salud: "Población no afiliada o inscrita para recibir servicios de salud por parte del Seguro Popular, y que tampoco es derechohabiente de alguna institución de seguridad social" (México, 2010).

[45] Carencia de acceso a la seguridad social: "al menos uno de los siguientes criterios o una combinación de los mismos: a) Población ocupada y asalariada que no recibe por parte de su trabajo las prestaciones de servicios médicos, incapacidad con goce de sueldo y SAR o Afore; b) Población ocupada y no asalariada que no recibe como prestación laboral o por contratación propia servicios médicos por parte de una institución pública de Seguridad Social y SAR o Afore; c) Población sin acceso a la seguridad social por alguno de los primeros dos criterios, que no goce de alguna jubilación o pensión, ni sea familiar directo de una persona dentro o fuera del hogar con acceso a la seguridad social; d) Población de 65 años o más que no dispone de acceso a la seguridad social por alguno de los criterios anteriores ni es beneficiario de programa social de pensiones de adultos mayores" (México, 2010).

[46] Carencia de acceso a los servicios básicos en la vivienda: "la población que resida en viviendas con al menos una de las siguientes características: a) El agua se obtiene de un pozo, río, lago, arroyo, pipa, o bien, el agua entubada la obtienen por acarreo de otra vivienda, o de la llave pública o hidrante; b) No disponen de drenaje, o el desagüe tiene conexión a una tubería que va a dar a un río, lago, mar, barranca o grieta; c) No disponen de energía eléctrica" (México, 2010).

[47] Para este dato los beneficiarios podrían estarse refiriendo a ingresos netos y/o brutos, de ahí que se haya optado por declarar en un sentido amplio el ingreso, sin hacer la acotación. Adicionalmente, dado que las entrevistas fueron obtenidas durante la cuarentena por COVID19, muchos negocios estaban cerrados o trabajando en el mínimo, por lo que en la inmediatez del momento sentían la necesidad de declarar el ingreso durante la contingencia, en este sentido se les solicitó otorgaran el ingreso antes y durante la pandemia, con el cual se obtuvo un promedio. Dado el momento complicado que se vivía, y los ingresos bajos que declaraban los entrevistado (por ejemplo, mínimos de 500 pesos al mes), así como al hecho de que las entrevista fueron realizadas vía telefónica, se decidió no forzar al informante a declarar si el ingreso era neto o bruto. Ya que representaba un esfuerzo mental adicional para los entrevistados hacer esta diferencia. Por lo anterior, este dato es una aproximación a un ingreso mensual en estos beneficiarios y solo tiene el objetivo de ser descriptivo.

[48] *Ingreso inferior a línea de pobreza extrema:* "valor monetario de una canasta alimentaria" (Coneval, 2021b). *Ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos*: ingreso equivalente al "valor monetario de la canasta alimentaria más no alimentaria" (Coneval, 2021b).

En todos los rubros, con excepción de la carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda, Hidalgo, presenta un mayor grado de pobreza que la CDMX.

CDMX

De los beneficiarios en la CDMX se identifica que el 62.5 por ciento (30 personas) de las personas entrevistadas fueron mujeres y el 37.5 por ciento (18 personas) hombres, este dato es similar al encontrado en la ENIGH (2020), para los encuestados que dijeron haber recibido el Programa de Tandas de Bienestar a nivel nacional:[49] 71.1 por ciento mujeres y 28.9 hombres.

El promedio de edad reportado por los entrevistados fue de 48.6 años, en un intervalo de 25 a 67 años; en este mismo sentido, la ENIGH 2020 reporta un promedio de edad 45.6, en un intervalo de 20 a 77 años. En los datos identificados de la ENIGH (2020) se observa que el 95 por ciento de los beneficiarios pertenecen al grupo de edad de 25 a 67 años, similar a como se caracteriza la muestra de la CDMX de esta investigación.

Por otra parte, se observa que el 85.4 por ciento de los beneficiarios entrevistados para el estudio de caso, en la CDMX, reportan tener al menos la secundaria terminada, mientras que el 47.5 por ciento reporta contar con al menos estudios de bachillerato concluidos. En este mismo sentido, a nivel nacional la ENIGH (2020) identifica que el 75.4 por ciento de las personas encuestadas que dijeron haber recibido el programa de tandas de bienestar cuentan con al menos la secundaria terminada, mientras que el 38.9 por ciento señala contar con al menos el nivel de bachillerato o preparatoria.

Por otra parte, se identificó que el promedio de integrantes de la familia de los beneficiarios entrevistados en la CDMX es de 4.06 integrantes, este número es muy cercano a lo declarado en la ENIGH (2020) con un promedio de integrantes de 4.17 integrantes.

Con los datos obtenidos de los informantes, fue posible aproximar los tipos de carencias sociales que enfrentan los beneficiarios entrevistados. El 97.9 por ciento *no presenta* carencia

[49] Todos los datos reportados de la ENIGH, 2020 en este apartado, corresponden solo a los informantes que dijeron haber sido beneficiarios del Programa de Tandas para el Bienestar.

por rezago educativo, el 62.5 por ciento (30 entrevistados) *no presentan* carencia por acceso a servicios de salud y reportan contar con servicios de salud, como el IMSS, ISSSTE, PEMEX, Seguridad social militar, servicios privados de salud y el seguro de gratuidad, es decir, lo que antes fue el Seguro Popular.[50] En otras dimensiones de carencias sociales, fue posible identificar que el 81.3 por ciento de los entrevistados no tienen acceso a la seguridad social, el 39.6 por ciento de los entrevistados presentan carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda, principalmente, porque los beneficiarios no cuentan con drenaje en su vivienda o bien porque no cuentan con servicio de agua potable regular o el servicio es suministrado a través de pipas.

Por otra parte, el 8.3 por ciento señaló no estar conectado a internet o no tener acceso a internet. Este dato contrasta con los datos de la ENIGH (2020) ya que, a nivel nacional, el 46 por ciento de los beneficiarios de tandas no disponen de una conexión a internet. Los informantes de la CDMX señalan tener acceso a internet a través de servicio de internet fijo, internet móvil o a través de los puntos de conexión gratuita ofrecidos por el Gobierno de la Ciudad de México.

Asimismo, considerando la metodología de CONEVAL, fue posible aproximar los indicadores de privación derechos sociales y de bienestar por ingreso. Respecto de los indicadores de privación de derechos sociales se identificó que el 75 por ciento de los entrevistados presentan al menos una carencia social, mientras que el 15 por ciento presentan al menos tres carencias sociales. Al respecto, los datos sobre medición multidimensional de la pobreza otorgados por el CONEVAL para la CDMX señalan que, en el 2020, la población con al menos una carencia social es del 54 por ciento, mientras que la población con al menos tres carencias sociales es del 8.5 por ciento. Igualmente, se identificó que el 25 por ciento de los entrevistados reportan tener un ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos (LPI). Para los indicadores de bienestar por ingreso se consideraron, principalmente, los ingresos del negocio declarados por los beneficiarios; por ello, este dato es solo son una aproximación y no una estimación puntual.

[50] Cabe destacar que de las 30 personas que señalaron tener acceso a servicios de salud, 13 personas (equivalente al 43.3 por ciento) reportan contar con servicios de salud provenientes del Seguro Popular. No obstante, también reportaron no tener la certeza de mantener el servicio, ya que desconocen cómo está funcionando el INSABI, Instituto de Salud para el Bienestar, nuevo órgano responsable de otorgarlo.

Hidalgo

De los beneficiarios entrevistados en Hidalgo se identifica que el 67 por ciento (26 personas) son mujeres, mientras que el 33 por ciento (13 personas) son hombres; al igual que en la muestra de la CDMX, este dato se aproxima a lo encontrado en la ENIGH (2020) —71.1 por ciento mujeres y 28.9 hombres—. Por otra parte, el promedio de edad reportado por las personas beneficiarias en Hidalgo es de 44.1 años (4.5 años menos que el promedio de edad en la CDMX y más cercano al promedio reportado en la ENIGH 45.6 años), en un intervalo de 29 a 76 años.

El 87 por ciento de las personas beneficiarias entrevistadas en Hidalgo, reportan tener al menos la secundaria terminada; mientras que el 41 por ciento reporta contar con al menos estudios de bachillerato. Por otra parte, se identificó que el promedio de integrantes de la familia de los beneficiarios entrevistados en la Hidalgo es de 3.7 integrantes (este número es cercano al identificado en la CDMX 4.06 integrantes y en la ENIGH, 2020 4.17 integrantes). Al igual que con los datos de la CDMX, en Hidalgo fue posible aproximar los tipos de carencias sociales que enfrentan los informantes de Hidalgo. El 92.3% por ciento *no presenta* carencia por rezago educativo (un porcentaje similar a los informantes de la CDMX 97.9 por ciento). El 61.5 por ciento (24 personas) *no presentan* carencia por acceso a servicios de salud y reportan contar con servicios de salud, en el Seguro Popular, IMSS, al Centro de Salud e ISSSTE. Al igual que en la CDMX (81.3 por ciento), se observa en el estado de Hidalgo un alto índice de carencia por acceso a seguridad social con un 94.9 por ciento. Pero no es así, en cuanto a las carencias por acceso a servicios básicos en la vivienda, en donde ninguno de los informantes en Hidalgo reportó este tipo de carencia.

Con respecto a la conexión a Internet, los beneficiarios del estado de Hidalgo muestran un porcentaje mayor de personas no conectadas con un 28.2 por ciento, dato que se acerca más al porcentaje de no conectados a nivel nacional (46 por ciento), obtenido de los beneficiarios del Programa de Tandas en la ENIGH (2020). De las personas que dijeron tener conexión a internet (el 71.8 por ciento de los encuestados), señalan obtener el acceso vía internet fijo por servicio telefónico o de cable, o bien por internet móvil y satelital.

Con los datos previos es posible aproximar indicadores de privación derechos sociales de la muestra, en donde el 92.3 por ciento de los beneficiarios entrevistados en Hidalgo presenta al menos una carencia social en contraste con el 75 por ciento en la CDMX. Los datos sobre medición multidimensional de la pobreza otorgados por el CONEVAL (2021) para el estado de Hidalgo señalan que, en el 2020, la población con al menos una carencia social es del 81.3 por ciento. Asimismo, se identificó que el 33.3 por ciento de los entrevistados reportan tener un ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos (LPI) como una aproximación de los indicadores de bienestar por ingreso.

Características de los negocios apoyados

El Programa de Tandas para el Bienestar consiste en el otorgamiento de microcréditos a microempresas; por ello, esta investigación intentó identificar algunas de las características de los negocios que son beneficiados por el programa. La siguiente figura presenta una nube de palabras en la que se muestran los tipos de micronegocios beneficiados por el programa en ambos estados. En la CDMX los negocios más comunes fueron las papelerías y la venta de alimentos preparados. Mientras que, en el estado de Hidalgo, los negocios beneficiados más comunes fueron la venta de tortillas de maíz hechas a mano, la venta de alimentos preparados y la venta de ropa (usada, nueva, o de bebé).

Figura 6 Tipos de comercios beneficiados

Fuente: Elaboración propia.

Los micronegocios reportados por los informantes en la CDMX pertenecen el 58 por ciento al sector comercio, 31 por ciento al sector servicios y 11 por ciento al sector industrial. El ingreso promedio mensual reportado por los beneficiarios en la CDMX en sus negocios fue de MNX$ 6,304.16 pesos. Asimismo, se obtuvo el ingreso mensual promedio por sector económico: MNX$ 8,123.33 en los negocios del sector servicios, MNX$ 5,880.00 para los micronegocios de tipo industrial y MNX$ 5,405.36 para los micronegocios de tipo comercial. Estas cifras podrían estar impactadas de la pandemia, por lo que podrían considerarse como un piso mínimo.

Tabla 22 Ingreso de los Micronegocios del Programa de Tandas[51]

	CDMX		**HIDALGO**	
Ingreso promedio mensual	$6,304		$5,070	
	Proporción	Ingreso promedio mensual	Proporción	Ingreso promedio mensual
Negocios en Sector Servicios	31%	$8,123	38%	$5,986
Negocios en Sector Comercio	58%	$5,405	59%	$4,519
Negocios en Sector Industrial	11%	$5,880	3%	$4,000

Fuente: Elaboración propia.

En los micronegocios reportados por los informantes en el estado de Hidalgo se identificó que el 59 por ciento de le negocios corresponden al sector comercio, el 38 por ciento corresponde al sector servicios y sólo el 3 por ciento al sector industrial. El ingreso promedio mensual de los negocios se calculó de acuerdo con los testimonios de los entrevistados, en aproximadamente, MNX$ 5,070 pesos (MNX$ 1,234 menos que en la CDMX). El ingreso promedio mensual por sector económico es de MNX$ 5,986 los negocios del sector servicios, MNX$ 4,519 los negocios del sector comercio y MNX$ 4,000 los negocios del sector industrial.

[51] Para este dato los beneficiarios podrían estarse refiriendo a ingresos netos y/o brutos, de ahí que se haya optado por declarar en un sentido amplio el ingreso, sin hacer la acotación. Adicionalmente, dado que las entrevistas fueron obtenidas durante la cuarentena por COVID19, muchos negocios estaban cerrados o trabajando en el mínimo, por lo que en la inmediatez del momento sentían la necesidad de declarar el ingreso durante la contingencia, en este sentido se les solicitó otorgaran el ingreso antes y durante la pandemia, con el cual se obtuvo un promedio. Dado el momento complicado que se vivía, y los ingresos bajos que declaraban los entrevistado (por ejemplo, mínimos de 500 pesos al mes), así como al hecho de que las entrevista fueron realizadas vía telefónica, se decidió no forzar al informante a declarar si el ingreso era neto o bruto. Ya que representaba un esfuerzo mental adicional para los entrevistados hacer esta diferencia. Por lo anterior, este dato es una aproximación a un ingreso mensual en estos beneficiarios y solo tiene el objetivo de ser descriptivo.

Características de Servidores de la Nación

Los Servidores de la Nación que accedieron a participar en el estudio en la CDMX tienen en promedio 36 años. El 61 por ciento son mujeres y el 39 por ciento restante son hombres. El 50 por ciento de los Servidores de la Nación concluyeron estudios de licenciatura, el 39 por ciento cuenta con bachillerato terminado y un 5.5 por ciento con secundaria terminada, el 5.5 por ciento restante no otorgó información al respecto. En cuanto al estado civil de los entrevistados, el 39 por ciento señaló estar casado(a), el 39 por ciento dijo estar soltero(a), un 11 por ciento vive en unión libre y el 11 por ciento restante no otorgó información al respecto. El 50 por ciento tiene hijos, el 33 por ciento señaló no tener hijos y del 17 por ciento restante no especificó.

En lo que respecta al estado de Hidalgo, los Servidores de la Nación que accedieron a participar en el estudio tienen en promedio 34 años. El 65 por ciento son mujeres y el 35 por ciento restante son hombres. El 6 por ciento de los Servidores de la Nación entrevistados cuentan con estudios de Maestría. El 41 por ciento de los Servidores de la Nación entrevistados concluyeron estudios de licenciatura, el 35 por ciento cuenta con bachillerato terminado y el 18 por ciento con secundaria terminada. En cuanto al estado civil de los entrevistados, el 18 por ciento señaló estar casado(a), el 65 por ciento dijo estar soltero(a), un 12 por ciento vive en unión libre y el 6 por ciento restante está divorciado(a). El 53 por ciento tiene hijos, el 47 por ciento restante señaló no tener hijos. Algunos datos de relevantes de organización y desempeño de los Servidores de la Nación se identifican en la siguiente tabla:

Tabla 23 Datos de la mecánica de trabajo de los Servidores de la Nación

	CDMX	HIDALGO
Promedio de secciones electorales o zonas a su cargo	8 secciones o zonas	4 secciones o zonas
Rango de secciones electorales o zonas a su cargo (o a cargo de brigadas)	3 a 20 secciones	1 a 7 secciones
Beneficiarios promedio que atiende el SN en esas secciones, respecto de todos los programas en los que participa	715 beneficiarios	1677 beneficiarios
Rango de beneficiarios que atiende el SN en esas secciones, respecto de todos los programas en los que participa	100 a 3000 beneficiarios	125 a 7000 beneficiarios

	CDMX	HIDALGO
Número promedio de programas sociales en los que participa los Servidores de la Nación	6 programas sociales	6 programas sociales
Rango de programas sociales a cargo	4 a 9 programas sociales	4 a 10 programas sociales
Promedio de horas de trabajo al día	10.3 horas diarias	10.7 horas diarias
Rango de horas de trabajo al día	8 a 13 horas diarias	8 a 15 horas diarias

Fuente: Elaboración propia.

Las jornadas de trabajo de los Servidores de la Nación son extensas y pueden durar hasta entre 13 y 15 horas. En la CDMX atienden en promedio a 8 secciones, mientras que en Hidalgo en promedio les pueden ser asignadas hasta 4 secciones electorales. Tienen a su cargo un promedio de 6 programas sociales, entre ellos el programa de Tandas para el Bienestar, respecto de los cuales deben aprender las Reglas de Operación, atender a beneficiarios y gestionar los trámites relacionados con estos.

2.2 Contexto histórico-institucional-cultural del caso de estudio

Un estudio de caso es "un método empírico que investiga un fenómeno contemporáneo (el caso) en profundidad y dentro de su contexto real" (Yin y Campbell, 2018, p. 45). Este método asume que la comprensión del caso en el mundo real, "implica importantes condiciones contextuales" (p. 45-46), en tres aspectos básicos que intervienen en los estudios de caso comparado, estos son: la Cultura, el Contexto y la Comparación (Bartlett y Vavrus, 2016, p. 8).

Por lo anterior, a fin de situar el caso en su contexto real esta tesis, en las siguientes páginas se describe brevemente: el contexto administrativo de los encuentros burocráticos en México, el Régimen de Política Social en el que se inserta el programa y un breve contexto histórico de la Política Social Mexicana, así como una descripción del arraigo cultural de las tandas, como mecanismo de intermediación financiera popular.

2.2.1 Contexto administrativo de los encuentros burocráticos en México

En general, desde la perspectiva administrativa, algunas investigaciones sociales han mostrado que los programas sociales en México se han implementado en contextos de "burocracia de baja confianza", es decir, contextos en los que "los ciudadanos no pueden confiar en que la burocracia les proporcione lo que les corresponde y en los que existe una alta probabilidad de encontrar barreras durante un procedimiento burocrático que compliquen o

limiten el acceso a los derechos y beneficios" (Peeters *et al.,* 2018, p. 71; Peeters & Campos, 2021, p. 1006). Las burocracias de baja confianza "forman parte de un contexto social y político más amplio, en el que las lealtades personales, la arbitrariedad y los intereses particulares a menudo superan el comportamiento impersonal, predecible y universalista que comúnmente se asocian con las instituciones confiables" (Peeters *et al*., 2018, p. 66).

Los encuentros burocráticos en México suelen ser descritos por los investigadores sociales como encuentros colmados por cargas administrativas, a veces innecesarias y ampliamente costosas. Nieto (2020) ha documentado que los encuentros burocráticos en México se caracterizan por ser opacos, onerosos, tardados, solicitar requisitos duplicados o tener procesos redundantes, tener controles innecesarios, estar repletos de errores administrativos y ser encuentros capturados por algunos grupos de la sociedad o bien en donde es común encontrar corrupción (p. 92-98). La experiencia burocrática de los ciudadanos en México "en lugar de ser impersonal y predictible" (Peeters y Nieto, 2021, p. 20) "suele estar plagada de arbitrariedad, opacidad y desconfianza hacia los ciudadanos" (p. 20).

Ejercicios gubernamentales formales para evaluar la calidad del servicio público y la confianza de los ciudadanos en este, como la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG, 2019) del INEGI, también dan cuenta de algunos indicios de burocracia de baja confianza. La ENCIG tiene representatividad estadística a nivel nacional, y muestra que, de los tres órdenes de gobierno, en 2019, los mexicanos confiaron más en el gobierno federal (51.2 por ciento), que en los gobiernos municipales (44.3 por ciento) o estatales (40.5 por ciento). Sin embargo, la confianza reportada no rebasa el 52 por ciento en ninguno de los casos, por lo que puede considerarse baja.

Asimismo, en 2019, el INEGI reportó que el 48.1 por ciento de las personas que declararon realizar trámites gubernamentales se enfrentaron a algún problema (lo que representa un incremento del 3.44 por ciento con respecto al 2017), y que de estos usuarios "emproblemados", el 85 por ciento señaló como principal problema, las barreras en los procedimientos administrativos, seguido de asimetrías de información (36.7 por ciento) y problemas con las tecnologías de comunicación e información y otras causas (5.9 por ciento).

Adicionalmente, la ENCIG, ediciones 2015, 2017 y 2019, presentan una percepción de actos de corrupción alta, ya que 6 de cada 10 personas "cree o ha escuchado que existe corrupción en los trámites que realizó". Asimismo, la ENCIG reporta que las personas que han experimentado actos de corrupción al realizar un trámite se han ido incrementando paulatinamente de 12,590 personas por cada 100 mil habitantes en 2015 a 14,635 en 2017 y a 15,732 en 2019 (tasa de prevalencia de corrupción por cada 100 mil habitantes). Los cambios en la tasa, tanto en 2017 como en 2019, fueron estadísticamente representativos. Se observa entonces que el nivel de percepción de confianza de la ciudadanía hacia los gobiernos de los tres niveles al igual que su experiencia en los encuentros burocráticos, suele ser de baja confianza.

2.2.2 Régimen de Política Social en México: cambios en modelos de atención

El Régimen de Política Social 1995-2018

En 1995 la estrategia de gasto social fue un parteaguas en el modelo de bienestar social en México. Esquematizó la política social en "dos vertientes: una de acciones amplias para apoyar a toda la población y otra de acciones dirigidas para la población en pobreza extrema" (México, 2000, p. 50). A partir de este año, la estrategia de combate a la pobreza extrema, se integró de tres líneas de acción: (1) *el desarrollo de capital humano*, que concentraba acciones en salud, educación, alimentación o nutrición y seguridad social; (2) *la promoción de oportunidades de ingreso,* con mecanismos alternos de ingreso a las familias pobres a través de empleo y proyectos productivos; y (3) *el desarrollo de capital físico* para mejorar e incrementar la infraestructura social básica como escuelas, agua potable, electrificación, clínicas de salud, entre otros (Yaschine, 2019, p. 35; México, 2000; p. 56, 77).

El Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa), en 1997, inauguró esta nueva forma de enfocar la política social en México con dos objetivos "redistribuir ingreso a los hogares más pobres para aliviar sus requerimientos de corto plazo y aumentar el capital humano de todos los integrantes" (Rodríguez, 2019, p. 83). El Progresa fue un programa que implementó la decisión gubernamental expresa de abandonar el modelo de entrega de productos en especie

y transitar al uso de transferencias monetarias focalizadas condicionadas (Yaschine, 2019, p. 37; Rodríguez, 2019, p. 68; Pellat *et al.,* p. 193), se caracterizó por mejorar el consumo del hogar, incentivar el desarrollo de capital humano, e integrar las acciones de las políticas de educación, salud y alimentación en corresponsabilidad con los beneficiarios (Yaschine, 2019, p. 36-37).

El Progresa permaneció durante cuatro administraciones federales (de 1997 al 2018) y es conocido por las siglas de los tres nombres que llevó durante sus años de operación: "Progresa-Oportunidades-Prospera" (POP) (Yaschine, 2019, p. 33-35). Su éxito, radicó en la estrategia de focalización con métodos estadísticos para identificar a las familias en situación de pobreza (Pellat *et al.,* p. 193; Yaschine, 2019, p. 36) y el uso de evaluaciones aleatorias desde el inicio del Programa, lo que permitió estimar los efectos del programa en el corto y largo plazos (Parker, 2019, p. 339). Los resultados positivos del POP proporcionaron los argumentos para asegurar su continuidad e incrementar su presupuesto y cobertura (Hernández y Gutiérrez, 2019, p. 421). El POP fue un programa que representó beneficios netos positivos per cápita de entre un 29 por ciento a un 62 por ciento, en el peor escenario (Parker y Vogl, 2018 en Parker, 2019, p. 355). Los programas focalizados como el POP que caracterizaron al régimen de política social durante el periodo mencionado lograron atenuar los efectos de las crisis económicas, principalmente, en el rubro de pobreza alimentaria (México, 2009, p. 14; Espinoza, 2021, p. 126).

Nuevo paradigma del Régimen de Política Social 2018-2024

Después de más de 20 años del régimen de política social antes descrito, éste fue modificado. En el 2018 "por primera vez en la historia de México, se eligió un gobierno de izquierdas en unas elecciones justas y democráticas" (Huescas *et al*., 2020, p. 1): el gobierno de presidente Andrés Manuel López Obrador. Este gobierno ha planteado cambios de consideración al régimen de política social, y entre las primeras acciones de esta administración se encuentra la cancelación del POP, "el programa social más emblemático desde 1997" (p. 3).

El nuevo régimen de política social aspira a pasar de un Estado gestor de oportunidades[52] a un Estado con una visión garante de derechos: "irrenunciables, universales y de cumplimiento obligatorio" (México, 2019a; México, 2020g, p. 5). La visión de la Administración del presidente López Obrador es la visión de un "Estado de bienestar igualitario y fraterno" (p. 5).

Esta perspectiva de política social, de derechos universales, obligatorios e igualitarios, parece vincularse con las ideas de una teoría del Estado de Bienestar obsoleta, que Luhmann (1993) cuestionó, teoría que exige ir más allá de la mera asistencia social y propone compensar o restituir las "desventajas que recaen sobre cada cual como consecuencia de un determinado sistema de vida" (p. 32), "dota(ndo) de extensas prestaciones sociales a determinadas capas de la población" (p. 47). En este sentido, Luhmann (1993) advierte que este modelo de Estado de Bienestar sitúa al límite las capacidades y recursos del Estado ya que este tendrá que "hacer frente a nuevos costos a un ritmo cada vez más elevado" (p. 47). Por lo que señala que el "principio de la compensación" puede ser problemático y altamente costoso, ya que reduce la posibilidad fáctica de lograr un Estado de Bienestar en el largo plazo, conduciéndolo al fracaso (p. 47).

Adicionalmente, esta administración busca priorizar la atención a los más vulnerables a través de la estrategia de política social, que refiere el dirigir los apoyos sociales a los beneficiarios, de manera personalizada y "de forma directa y sin intermediarios" (López-Obrador, 202, p. 64; México, 2020g p. 4-5). Esta estrategia es de gran de interés para los estudios de Encuentros Burocráticos y Cargas Administrativas porque modifica la dinámica que regularmente se presenta en los encuentros para acceder a los programas sociales en México, esto es, en lugar de que sean los ciudadanos los que inicien la interacción (encuentro burocrático tipo I), bajo el esquema propuesto por el presidente López Obrador es el gobierno quien debiera iniciar las interacciones (encuentro burocrático tipo II).

[52] Haciendo referencia al nombre que llevó el POP en administraciones pasadas, e implicando que el término oportunidad conlleva el azar (PND 2019-2024)

2.2.3 Arraigo cultural de las tandas como mecanismo de intermediación financiera popular

El programa seleccionado como caso de estudio en esta investigación tiene como nombre formal Programa de Microcréditos para el Bienestar. Sin embargo, a fin de popularizarlo, el Gobierno Federal lo renombró como Programa de Tandas para el Bienestar. El programa adopta un esquema de cuatro entregas de apoyo, todas ellas con reembolso. Este esquema puede asemejarse a la forma en la que operan las tandas, como mecanismo de intermediación financiera popular, el cual es ampliamente conocido y utilizado en México y en la cultura de financiamiento popular. En este breve apartado se describe la forma en la que opera la tanda como mecanismo de intermediación financiera popular, esto con el fin de observar cómo esta cultura podría influir en la forma en la que se percibe y adopta el programa.

Las tandas son conocidas en los sistemas financieros como asociaciones rotativas de ahorro y crédito —ROSCAS, por sus siglas en inglés, *Rotating Savings and Credit Associations*—, son instituciones de intermediación financiera informales (Besley *et al*., 1994, p. 701) que otorgan "acceso a instrumentos de ahorro y crédito mediante los cuales los individuos estabilizan sus flujos de ingreso-consumo a lo largo del tiempo" (Campos, 1998, p. 189). Su presencia es generalizada en los países en desarrollo (Besley *et al.,* 1994, p. 701), en donde gran parte de los ahorradores de bajos recursos, "suelen ser un segmento excluido por parte del sector financiero formal" (Campos, 1998, p. 199; Raccanello y Roldán-Bravo, 2014, p. 202).

Las tandas tienen la ventaja de emular dos funciones financieras básicas: el ahorro y el crédito (Campos, 1998, p. 193). Asimismo, generan toda una organización y reglas que "proveen los castigos e incentivos que hacen racional, en la mayoría de los casos, cooperar" (p. 201), lo que propicia la acción colectiva (p. 199). Los fines de las tandas son variados, pueden utilizarse "para invertirlos en un negocio, cubrir una necesidad del hogar, tener dinero en caso de una emergencia, pagar algún festejo -como boda o quince años-, saldar deudas, etcétera" (Campos, 1998, p. 201).

Los costos de transacción (costos de tiempo y traslado) de las tandas son casi nulos ya que las operaciones son realizadas en el lugar de trabajo o comunidad y sólo se requiere el

desembolso del pago (Campos, 1998, p. 204). Las tandas otorgan los recursos en un plazo más corto y con menos obstáculos o trámites burocráticos que el sistema financiero formal, lo cual es ampliamente valorado por los individuos (Raccanello y Roldán-Bravo, 2014, p. 206). Se reconoce que "los individuos se encuentran en una situación mejor cuando existe la tanda que cuando no existe" (Besley *et al.,* 1993 :794-80, en Campos, 1998, p. 203) porque permite "subsanar la demanda insatisfecha de bienes públicos y otros servicios […] y mejorar el nivel de vida de sus miembros" (Karmakar, 1999; De Janvry y Sadoulet, 2000 en Raccanello y Roldán-Bravo, 2014, p. 207). No obstante, en términos netamente económicos también se ha encontrado que las tandas "en general, no producen asignaciones eficientes" (Besley *et al*., 1994, p. 714).

En México, la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF 2012, 2015 y 2018) del INEGI ha documentado el uso de las tandas como mecanismo de intermediación financiera popular. Durante este tiempo, se ha identificado que las tandas son un tipo de ahorro informal, similar al del uso de cajas de ahorro o de guardar dinero en su casa (México, 2015, p. 36). La proporción de la población que utiliza la tanda ha ido en incremento, en 2015 fue del 32.5% (México, 2015, p. 36) y en 2018 fue del 35% (INEGI, 2018). En la ENIF 2018 (INEGI, 2018) se identifica que son 17.5 millones de personas las que ahorran en tandas. El mecanismo de tandas es conocido por la población mexicana y se encuentra ampliamente arraigado en su cultura, por lo que el programa social con este nombre tiene la facilidad de ser popularizado rápidamente, aunque el apoyo social deba ser reembolsado, es decir, sea un crédito.

Operación del mecanismo

Las tandas son creadas por grupos de entre diez y veinte individuos que se conocen entre sí, no suelen participar individuos que no son conocidos por los miembros del grupo (Besley *et al*., 1993; Campos, 1998, p. 199; Raccanello y Roldán-Bravo, 2014, p. 208). Los miembros de la tanda aportan una determinada cantidad de dinero en intervalos regulares de tiempo, hasta concluir un plazo acordado (Besley *et al*., 1993; Campos, 1998, p. 199; Raccanello y Roldán-Bravo, 2014, p. 208). El total de lo recaudado en cada ronda es asignado a "uno de los miembros de acuerdo con un orden preestablecido-aleatorio, por subasta o según alguna regla discrecional" (Besley *et al*., 1993; Raccanello y Roldán-Bravo, 2014, p. 208). La persona que organiza la tanda "recoge la aportación de cada integrante y entrega la cantidad ahorrada por todos, a quien

le toca, de acuerdo con el número que le fue asignado previamente" (México, 2015, p. 226). Una vez que cada miembro de la tanda recibe su apoyo debe continuar con sus aportaciones hasta terminar el plazo acordado, en el que se espera que todos los miembros hayan recibido, en algún momento, el fondo (Campos, 1998, p. 199). Así, los primeros en recibir la tanda obtienen un crédito mientras que los últimos ahorran (p. 199)

¿Cuál es el mecanismo causal por el que funcionan las tandas?

Los investigadores han identificado que, la posibilidad de que algún miembro no pague sus aportaciones a las tandas es más una excepción que una regla (Campos, 1998, p. 201). Es decir, es baja la probabilidad de que alguien falle en los pagos, debido a que la tanda se organiza entre personas cercanas (p. 202). La información histórica que se tiene de las personas es utilizada para determinar quién será invitado y admitido, y quién no, seleccionando entonces a "los individuos más cumplidos y de mejor reputación", por lo que la información previa opera como barrera de entrada (Campos, 1998, p. 202). Si los miembros de la tanda no cooperan y ya recibieron su fondo, la sanción social se extiende "más allá de la exclusión de la tanda", afecta la reputación de la persona y podría ser marginada o excluida de actividades futuras (Campos, 1998, p. 202); por otra parte, "el deseo de que el bien colectivo —las tandas— continúe ofreciéndose también explica la cooperación de las personas" (p. 202).

Aunado a lo anterior, la cooperación en el mecanismo de tandas también puede explicarse desde un concepto económico que Jon Elster llama la "autonomía de las normas", más que por la racionalidad de los individuos (Campos, 1998, p. 203). Elster (2006) identifica dos líneas de pensamiento en las ciencias sociales, por un lado, el "*homo económicus*", "guiado por la racionalidad instrumental y las futuras recompensas" y por el otro el "*homo sociologicus*", "guiado por las normas sociales", "por fuerzas casi inertes" (p. 118). Las normas sociales como mecanismos a través de los cuales la gente decide cooperar generan "propensión a sentir vergüenza y a prever sanciones aplicadas por los demás al pensamiento de comportarse de cierta manera prohibida" (Elster, 2006, p. 127). El rasgo que define a las normas sociales es que éstas "no están orientadas hacia resultados" (p. 119), lo que es contrario a la racionalidad instrumental. En este sentido, Elster, argumenta que las normas sociales "no necesitan sanciones exteriores para ser efectivas" (154-155). Cuando éstas han sido internalizadas por las personas,

“se le sigue(n) aun cuando su violación no sea observada y no esté expuesta a sanciones. La vergüenza o la posibilidad de sentirla es una suficiente sanción interna” (p. 154-155). “La ansiedad, la culpa o la vergüenza que produce el desacato a las normas de la tanda y que motivan la acción colectiva no se pueden explicar únicamente con argumentos racionales” (Campos, 1998, p. 203), son justo las reglas impuestas en el grupo de la tanda y el hecho de ser un grupo de convivencia cercano, lo que genera que los participantes cooperen, incluso sin un contrato de por medio.

Capítulo 3. Análisis de datos y resultados del Estudio de Caso

Este capítulo presenta los resultados de esta investigación, los cuales derivan del análisis de información recogida a través de las técnicas de recolección de datos descritas previamente, incluyendo la investigación documental. El capítulo está organizado en dos apartados, el primero describe el diseño del programa y la evolución de sus principales reglas de 2018 a 2021 y, el segundo apartado, describe a detalle la implementación del proceso de acceso al programa, a través del análisis de tres encuentros burocráticos: 1. La difusión y registro; 2. La notificación, verificación y entrega de la orden de pago, y 3. El pago del apoyo. Dado que las capacidades administrativas y las cargas administrativas pueden observarse durante el proceso de implementación, es en esta parte donde se insertan los resultados y discusiones respecto de las variables de análisis y las hipótesis planteadas.

3.1 El diseño del Programa Federal Tandas para el Bienestar: 2019 y 2020

El programa de Programa de Microcréditos para el Bienestar (también llamado ***Programa de Tandas para el Bienestar)*** tiene su origen legal y formal en el Anexo 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019, publicado Diario Oficial de la Federación (DOF) el 28 de diciembre de 2018 (México, 2018). Este Programa forma parte de los 20 programas prioritarios de la administración gubernamental 2018-2024.[53] Es un programa nuevo, sin antecedentes en su forma y diseño.

Originalmente, fue asignado a la Secretaría de Economía Federal e incluido en el Eje 2, de la Política Social del Plan Nacional de Desarrollo (PND 2019 – 2024), publicado en el DOF, el 12 de julio de 2019. El objetivo de este programa "es mejorar las condiciones de todo tipo de pequeñas unidades económicas con el fin de fortalecer la economía con un enfoque de justicia social" (México, 2019a). Con presupuesto asignado y estructura gubernamental a cargo, el programa empezó a implementarse en el año 2019. Primero, se elaboró un diagnóstico de necesidades y, posteriormente, se formalizó la emisión del programa a través de sus Reglas de Operación.

[53] Listado de Programas Prioritarios https://www.gob.mx/proyectosyprogramasprioritarios

3.1.1 El Diagnóstico de necesidades[54]

Para la creación del Programa de Tandas para el Bienestar, la Secretaría de Economía (SE) del Gobierno Federal estimó que el 94.5 por ciento del total de las empresas son micronegocios (México, 2019b, p. 3) e identificó que el 42.48 por ciento de la población microempresaria tiene "necesidad de financiamiento constante" (México, 2019b, p. 23). Con esta información elaboró un diagnóstico de necesidades[55] y determinó crear el programa de Tandas, con el objetivo de "fomentar el desarrollo de actividades productivas de las personas microempresarias en condiciones de marginación y de alta violencia", a fin de "atender la demanda de financiamientos" y "promover el desarrollo de capacidades financieras y empresariales básicas" (México, 2019b, p. 19). Con la metodología del marco lógico, el Gobierno Federal diseñó la siguiente matriz que resume la conceptualización y teoría del cambio del Programa de Tandas para el Bienestar.

Tabla 24 Matriz de Marco Lógico. Programa Tandas para el Bienestar

NIVEL	RESUMEN NARRATIVO
Fin	Contribuir al desarrollo económico incluyente mediante el desarrollo de actividades productivas de las personas microempresarias en condiciones de marginación y de alta violencia.
Propósito	Personas microempresarias en condiciones de marginación y de alta violencia logran el desarrollo de actividades productivas
Componente 1	Financiamientos otorgados
Componente 2	Asesoría y capacitación otorgados
Actividad 1.1	Procesamiento de solicitudes de apoyo
Actividad 1.2	Dispersión de los financiamientos
Actividad 2.1	Establecimiento de acuerdos de colaboración
Actividad 2.2	Impartición de asesorías y capacitación

Fuente: Diagnóstico de Necesidades, Secretaría de Economía (México, 2019b, p. 32).

Institucionalización del Programa

El programa se institucionalizó a través de los "Lineamientos para la operación del Programa de Microcréditos para el Bienestar 2019", publicados en el DOF, el 28 de febrero de 2019. Estos lineamientos son un instrumento jurídico en el que se establece el diseño del

[54] Los diagnósticos de necesidades son "estudios sistemáticos de un problema, […], con el fin de tomar decisiones efectivas o hacer recomendaciones sobre lo que debería realizarse" (Rossett, 1987. p. 3 en Watkins *et al*., 2012, p. 18). El diagnóstico de necesidades "suele ser un primer paso en la planeación de un nuevo programa o en la reestructuración de uno ya establecido, proporciona información sobre los servicios que se necesitan y la mejor manera de prestarlos" (Rossi *et al.,* 2003, p. 54).

[55] El Gobierno Federal mexicano regula y establece los criterios para la elaboración de diagnósticos de necesidades a través del oficio con número 419-A-19-0788 / VQZ.SE.164/19 (México, 2019g).

programa y se regula el acceso y la entrega de los recursos a los ciudadanos, así como las reglas mínimas de organización del programa y de los encuentros burocráticos previstos, incluyendo algunas cargas administrativas (cargas de diseño). Posteriormente, se emitieron Reglas de Operación (ROP), para los ejercicios fiscales 2020 y 2021 y al mismo tiempo, se han emitido diversas modificaciones (ver siguiente tabla).

Tabla 25 Instrumentos jurídicos que formalizan las reglas y operación del Programa

FECHA DE EMISIÓN	INSTRUMENTO JURÍDICO
28 de febrero de 2019	Lineamientos para la operación del Programa de Microcréditos para el Bienestar 2019 (México, 2019c)
27 de febrero de 2020	Reglas de Operación del Programa de Microcréditos para el Bienestar 2020. (México, 2020a.)
15 de abril de 2020	Acuerdo por el que se adicionan los transitorios de las Reglas de Operación del Programa de Microcréditos para el Bienestar 2020 (México, 2020b).
11 de junio de 2020	Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Microcréditos para el Bienestar (México, 2020c)
22 de diciembre de 2020	Reglas de Operación del Programa de Microcréditos para el Bienestar 2021 (México, 2020d)
9 de febrero de 2021	Acuerdo por el que se abrogan las Reglas de Operación del Programa de Microcréditos para el Bienestar 2021 (México, 2021a)
12 de febrero de 2021	Reglas de Operación del Programa de Microcréditos para el Bienestar 2021 (México, 2021b).

Fuente: Elaboración propia con información publicada en el Diario Oficial de la Federación.

Enseguida se describen brevemente los elementos clave del programa y las principales modificaciones que se dieron durante los dos años de estudio (2019, 2020), en algunas ocasiones se hace referencia a las reglas de 2021.

3.1.2 Las Reglas de Operación para el Programa de Tandas para el Bienestar

1. *Objetivo General del Programa*

El programa busca fomentar/consolidar "las actividades productivas de las personas que inicien o cuenten con un micronegocio", a través de dos tipos de apoyos, por un lado, un financiamiento (componente 1, matriz de marco lógico) y servicios de asesoría y capacitación (componente 2, matriz de marco lógico) para la administración de los micronegocios no agropecuarios (México 2019c, 2020a, 2021b). El Programa de Tandas de Bienestar si bien inició en 2019 como un programa que solo apoyaba a micronegocios con una operación mínima de seis meses (modalidad de consolidación), para el año 2020 y 2021 se identifica la creación de

una nueva modalidad, la cual otorga microcréditos a personas que deseen iniciar un negocio y que hayan egresado del Programa Federal "Jóvenes Construyendo el Futuro (JCF)". La modalidad de JCF se deja fuera del estudio debido a que, al inicio de esta investigación en 2019, aún no existía. Por ello, las siguientes características solo serán descritas en la modalidad de consolidación.

2. Cobertura

El programa es de cobertura nacional. En 2019, se decidió aplicar el programa en "municipios de media, alta y muy alta marginación" así como en "municipios con altos índices de violencia". Para el 2020, la cobertura del programa se amplió a municipios con "presencia de población indígena o afromexicana". Para el 2021, la cobertura es nacional, en municipios de media, alta y muy alta marginación, y/o con presencia de población indígena o afromexicana, y/o con altos índices de violencia (México, 2021b).

3. Población potencial, objetivo y atendida

La población potencial se ha modificado durante los tres años. En la siguiente tabla se colocan las tres descripciones que se han establecido en las reglas. Al inicio en 2019, el programa estaba limitado a personas en edades de 30 a 64 años, con un negocio no agropecuario en operación. En 2020, se creó la modalidad de los egresados del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro (Modalidad JCF) y la modalidad de consolidación amplió la edad a personas de 30 a 67 años. En 2021, se mantiene la descripción de 2020, y se incluye una redacción que permite enfocar los recursos a aquellas personas que presenten limitaciones para consolidar sus actividades productivas, asimismo, la edad solo se estableció como un mínimo, a partir de los 30 años.

Tabla 26 Descripción de la población potencial del programa del 2019 al 2021

AÑO	POBLACIÓN POTENCIAL
2019	"Población de entre 30 y 64 años, con un Micronegocio en operación no agropecuario, que viva en las zonas de cobertura del Programa"
2020	"Población que enfrenta limitantes para iniciar o consolidar un micronegocio no agropecuario". (30 y 67 años)
2021	"Personas que inician o cuentan con un micronegocio no agropecuario que presentan limitantes para consolidar sus actividades productivas". (Tener como mínimo 30 años).

Fuente: Elaboración propia con datos de México 2019c, 2020a, 2021b.

Respecto a la población objetivo, el programa no describe al tipo de personas a las que buscaría dirigir los apoyos, en su lugar, reduce la descripción a características de la población potencial que cumplan con los criterios de elegibilidad, los requisitos y hasta donde el presupuesto asignado y los reembolsos lo permitan. La descripción de la población objetivo es, esencialmente, la misma en los tres años. La figura de población atendida es incluida hasta las reglas de 2021, y se refiere a las personas que fueron beneficiarias del Programa durante un periodo determinado.

4. Distribución del presupuesto

Durante 2019 y 2020, las reglas establecieron que, del total del presupuesto aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el Programa de Tandas, el 94.05 por ciento se destinaría a los apoyos directos a la población objetivo, mientras que el 5.95 por ciento restante sería destinado a los gastos asociados a la operación, supervisión y evaluación externa del Programa (México 2019c, 2020a). Estos porcentajes se mantienen en línea con lo señalado en el Diagnóstico de necesidades. Para el 2021, se modificaron los porcentajes de distribución a 96 y 4 por ciento, respectivamente. Los presupuestos aprobados para el Programa de Tandas para el Bienestar a nivel nacional durante los años 2019 al 2021, se resumen en el siguiente cuadro.

Tabla 27 Presupuesto aprobado para el Programa de Tandas para el Bienestar

Presupuesto de Egresos de la Federación 2019-2021				
Programa de Microcréditos para el Bienestar Asignación según anexos				
Año	**ANEXO 10[56]**	**ANEXO 13[57]**	**ANEXO 17[58]**	**TOTAL**
2019	303,323,394	2,426,587,154	0	2,729,910,548
2020	240,735,296	1,925,882,372	0	2,166,617,668
2021	144,000,000	1,152,000,000	288,000,000	1,584,000,000

Fuente: México (2018, 2019d, 2020e)

Es de observar que el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024 estimó un presupuesto de 6 mil millones de pesos para un millón de créditos. El diagnóstico de necesidades estimó un

[56] Anexo 10. Erogaciones para el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas (pesos), PEF 2019, PEF 2020, PEF 2021.
[57] Anexo 13. Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres (pesos) PEF 2019, PEF 2020, PEF 2021.
[58] Anexo 17. Erogaciones para el desarrollo de los jóvenes (pesos) PEF 2019, PEF 2020, PEF 2021.

presupuesto inicial de 3,033.24 millones de pesos; sin embargo, el presupuesto autorizado para el 2019 solo representó el 90% de lo estimado en el diagnóstico. Asimismo, se observa que el programa ha tenido una reducción presupuestal constante desde su inicio; así del 2019 al 2020, redujo el presupuesto en 563 millones de pesos, de 2020 a 2021 se volvió a reducir el presupuesto en 582.6 millones de pesos. Esto equivale a una tasa de decrecimiento del 42%, entre el presupuesto inicial asignado en 2019 y el presupuesto asignado en 2021.

5. *Los componentes del programa*

Componente 1. El financiamiento: la tanda. De acuerdo con los lineamientos y reglas de operación 2019-2021, el apoyo del Programa de Tandas de Bienestar consistió en el otorgamiento de un microcrédito, sin pago de intereses. El beneficio contempla la entrega, a una misma persona, de tres o cuatro créditos escalonados, créditos a la palabra sin que medie aval, garantía o pagaré alguno. Para tener derecho a los apoyos subsecuentes, el beneficiario debe reembolsar la cantidad prestada en los tiempos estipulados. El Programa simula la operación de una tanda del tipo de una asociación rotativa de ahorro y crédito, mediante préstamos consecutivos, sin cobro de intereses, y condicionados al reembolso de los créditos en el plazo establecido y mediante pagos mensuales. En la siguiente tabla se muestra el esquema de operación del financiamiento en 2020 y 2021.

Tabla 28 Ejemplo de esquemas de entrega de financiamiento en 2020 y 2021

APOYO	MONTO DEL APOYO $MNX	MONTO DEL REEMBOLSO MENSUAL	NÚMERO DE MENSUALIDADES PARA EL REEMBOLSO	PERIODO DE GRACIA INICIAL
Primero	6,000	600	10	Un mes
Segundo	10,000	1,000	10	Un mes
Tercero	15,000	1,500	10	Un mes
Cuarto	20,000	2,000	10	Un mes

Fuente: México 2020a y 2021b.

En 2020, derivado de la pandemia por la COVID19, se otorgó un periodo de gracia de hasta cinco meses en el que los beneficiarios podrían suspender sus reembolsos o pagos sin que se les afectara su derecho a solicitar el apoyo subsecuente (México, 2020b).

Componente 2. Asesoría y capacitación. Adicional, al financiamiento, el programa prevé en los tres años de operación, otorgar asesorías y capacitaciones a los beneficiarios con el fin de "obtener herramientas y conocimientos que contribuyan al desarrollo de sus capacidades financieras y empresariales básicas" (México 2019c, 2020a, 2021b). La capacitación y asesoría es un servicio que se otorga a los beneficiarios del programa. Las asesorías o capacitaciones se otorgan en diversos temas, tales como: presupuesto, ahorro, crédito, administración, plan de negocios, mercadotecnia, ventas, entre otros (México, 2020a, 2021b). Las modalidades a través de las cuales pueden tomarse las capacitaciones son en *línea*, a través de la plataforma www.tandasparaelbienestar.economia.gob.mx o *presenciales*, "con el apoyo del personal de campo, de los Centros Integradores y de las instancias que participen" (México, 2020a, 2021b). Para esta investigación, el componente estudiado fue el componente 1, sobre el financiamiento que otorga el programa.

6. *Instancias ejecutoras y normativas*

El programa de Tandas para el Bienestar inició teniendo como *instancia ejecutora* a la Secretaría de Economía (SE)[59] quien actúa a través de una unidad administrativa, llamada Coordinación, la cual está "facultada para hacerse cargo de la operación del Programa". En el 2019, los lineamientos de operación establecen que la SE podría apoyarse de Instituciones Financieras,[60] para la dispersión de los recursos del programa, vía acuerdos o contratos. En 2020, las instancias ejecutoras son la SE, auxiliada por la Secretaría de Bienestar (SEBIEN) y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS). En el 2021, se observa un cambio sustancial en la operación del programa, la SE es eliminada como instancia ejecutora y en su lugar es colocada la SEBIEN (México, 2021b), no obstante, esta modificación y sus efectos ya no son estudiados en esta investigación.

La *instancia normativa* se refiere a las instituciones que habrán de normar o regular la operación de programa. Para 2019 y 2020, las instancias normativas del programa son la propia

[59] A mediados de 2021 el programa pasó a ser operado por la Secretaría de Economía a la Secretaría de Bienestar. Esta investigación se concentra en los años 2019 y 2020, por lo que se estudió la operación del Porgrama por parte de la Secretaría de Economía.

[60] Las instituciones financieras participantes, son intermediarios financieros prestadores de servicios financieros, bancarios y no bancarios (México, 2019c, 2020a, 2021b)

SE y un Consejo Directivo.[61] Entre las atribuciones de este Consejo se encuentran el "interpretar los Lineamientos/Reglas" (México 2019c, 2020a), "aprobar la incorporación de localidades o municipios no considerados en la definición de la zona de cobertura" (México 2019c, 2020a) y "conocer los avances en la entrega de Apoyos y del comportamiento de los reembolsos" (México 2019c, 2020a), principalmente. El Consejo Directivo del programa desaparece de las Reglas de operación del 2021, las funciones que el Consejo tenía asignadas también fueron eliminadas de las reglas y no fueron reasignadas de forma explícita.

7. Mecánica operativa

La mecánica operativa del Programa ha sido planteada por el Gobierno Federal desde seis dimensiones de acción, estas son: promoción, recepción de solicitudes, verificación de la información, entrega de los apoyos de financiamiento, reembolsos y, financiamientos subsecuentes. Las cuales se alinean al Modelo General de Procesos de los Programas Sociales —MGPS— desarrollado por el CONEVAL (2017). El MGPS presenta ocho fases que, incluyen la planeación, implementación y evaluación de los programas (p. 16, 17, 22 y 23). De manera particular, se identifica que, de las ocho fases, cuatro se alinean con la mecánica operativa del programa estas son: la difusión, el registro, la entrega del apoyo y el seguimiento a beneficiarios y monitoreo de los apoyos. Con lo anterior, se observa que este programa social presenta al menos cinco encuentros burocráticos o interacciones Estado-ciudadanos, a través de las cuales se puede estudiar el Programa desde una perspectiva ciudadana, mismas que se identifican en la tabla de abajo.

Tabla 29 Interacciones/Encuentros burocráticos y etapas del modelo general de programas sociales

	INTERACCIONES ESTADO-CIUDADANOS (ENCUENTROS)	**DIMENSIONES DE ACCIÓN DEL ENCUENTRO BUROCRÁCTICO**	**ETAPAS DEL MGPS CON LA QUE SE VINCULA**
Encuentros sujetos a estudio en la tesis	*Primer Encuentro*	Promoción y registro de solicitudes	Etapa 2. Difusión y Etapa 3. Solicitud de apoyos
	Segundo Encuentro	Notificación, Verificación de Requisitos y Criterios de elegibilidad, y Entrega de órdenes de pago	Etapa 7. Entrega de apoyos
	Tercer Encuentro	Pago del apoyo	Etapa 7. Entrega de apoyos

[61] Integrado por representantes del titular de la SE, SEBIEN, SHCP, Tesorería de la Federación, y de Coordinación General de Programas para el Desarrollo (México 2019c, 2020a)

INTERACCIONES ESTADO-CIUDADANOS (ENCUENTROS)	DIMENSIONES DE ACCIÓN DEL ENCUENTRO BUROCRÁCTICO	ETAPAS DEL MGPS CON LA QUE SE VINCULA
Cuarto Encuentro	Reembolso del crédito	Etapa 8. Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos
Quinto Encuentro	Acceso a Apoyos Subsecuentes	Etapa 8. Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos

Fuente: Elaboración propia.

De estos cinco encuentros, los primeros tres encuentros corresponden al proceso de acceso al programa, mientras que los encuentros cuarto y quinto corresponden a procesos de seguimiento y permanencia en el programa. Dado que el interés de esta tesis es la implementación del proceso de acceso al Programa de Tandas para el Bienestar, los encuentros burocráticos que se estudiaron corresponden a las interacciones Estado-ciudadanos para: 1. La Difusión y Registro, 2. La Notificación, verificación y entrega de la orden de pago; y 3. El Pago del apoyo.

3.1.3 El diseño de los encuentros burocráticos según Reglas de Operación

En las siguientes páginas se describe brevemente el diseño en Reglas de Operación de los cinco encuentros o interacciones y se presenta una descripción más amplia en los tres primeros encuentros, dado que son objeto de interés de esta investigación.

i. Primer Encuentro Burocrático: difusión y registro al programa

Para la difusión del Programa de Tandas para el Bienestar, el Gobierno Federal mexicano estableció en 2019 que, estas actividades se harían vía los medios electrónicos que la Secretaría de Economía estableciera, y a través de "los esquemas, métodos y medios" que en su caso se establecieran en los Convenios de Colaboración (México, 2019c, 2019f). Para el 2020, el Gobierno Federal ya no estableció disposición alguna. Por otro lado, los convenios de colaboración a los que hacen referencia los lineamientos de 2019, implicaron acuerdos entre la SE (quien era la encargada del programa en ese tiempo) y la SEBIEN, ésta última a cargo del Censo de Bienestar. Si bien ni los Lineamientos del 2019 ni las Reglas de operación del programa en 2020, hicieron explícito que sería a través del Censo de Bienestar como se llevaría

a cabo la difusión y promoción del programa, las entrevistas con los beneficiarios y los Servidores de la Nación así lo confirman.

El Censo de Bienestar es un instrumento del Gobierno Federal con el que se busca "verificar la información de los beneficiarios de los principales programas sociales vigentes en 2018" (México, 2020f, p. 5) y sirve como una herramienta para "determinar e identificar a los beneficiarios potenciales de los Programas Integrales para el Desarrollo" (p. 3). De manera específica, para el Programa de Tandas de Bienestar, el Censo de Bienestar prioriza "a las personas que habiten en municipios o localidades con población mayoritariamente indígena, con medio, alto o muy alto grado de marginación o con altos índices de violencia" (México, 2020a).

El levantamiento del Censo de Bienestar se realizó de octubre de 2018 a abril de 2019, como un primer corte (México, 2020f, p. 5). Cabe señalar que, la administración federal 2018-2024 tomó posesión el 1 de diciembre de 2018, por lo que las acciones del Censo fueron diseñadas e implementadas por el equipo de transición del candidato electo a la Presidencia de la República, Andrés Manuel López Obrador, quienes a su vez instrumentaron estas acciones con una estructura alterna y externa al gobierno federal.[62] Estructura que con el paso de tiempo y una vez iniciada la nueva administración federal, se formalizaría con el nombre de Servidores de la Nación y quedaría adscrita formalmente a la Secretaría de Bienestar y a sus delegaciones en las entidades federativas.

El levantamiento de la información para el Censo consistió en una "visita domiciliaria realizada por los Servidores de la Nación" (México, 2020f, p. 5) con "entrevistas directas a un informante" (p. 13). En las entrevistas se aplicó "un cuestionario específico", según el programa al que fuesen susceptibles de ser beneficiados. Cada cuestionario tiene como objetivo "identificar características sociales de los posibles beneficiarios de los Programas Integrales para el Desarrollo" (p. 5). El Programa de Tandas para el Bienestar tuvo un cuestionario con catorce reactivos (p.14).

[62] Esto se comprobó de acuerdo con los testimonios de los Servidores de la Nación quienes señalaron que, durante la etapa de transición gubernamental, el trabajo que ellos realizaron en el Censo de Bienestar fue voluntario y sin goce de sueldo ni prestaciones.

Para realizar la solicitud del apoyo o registro al programa, el Gobierno Federal estableció en los lineamientos del programa de 2019 que, la solicitud o registro se realizaría a través de visitas domiciliaras a potenciales beneficiarios o bien, en lugares que la SE estableciera (México, 2019c). Posteriormente, en 2020, la SE determinó como medios para ingresar al programa las visitas domiciliaras del Censo de Bienestar y, en caso de que los ciudadanos no recibieran una visita para ser incorporados al Censo, entonces estos podrían tomar acción propia y acudir a solicitar su incorporación a las delegaciones de la SEBIEN en cada Entidad Federativa, o bien, en el centro integrador que les correspondiera.

Según las Reglas de Operación 2020 del programa, se entiende como Centro Integrador:

> *"los espacios físicos establecidos en las microrregiones designadas para la vinculación entre el Gobierno Federal y la población en general, así como para coadyuvar en el fortalecimiento del bienestar, el desarrollo, la inclusión y la cohesión social en el país mediante la instrumentación, coordinación, supervisión y seguimiento de las políticas de desarrollo integral y servicios" (México, 2020a)*

Para mediados del 2020, declarada la pandemia por la COVID-19, la SE modificó nuevamente en junio del 2020 las Reglas de Operación del programa, las cuales incluyeron un nuevo mecanismo de registro: la línea de bienestar, con número 800 639 4294. No obstante, con esta modificación, al mismo tiempo fue eliminada de las reglas, la posibilidad de incorporación al Censo de Bienestar a través de solicitud expresa del ciudadano en delegaciones de la SEBIEN en las Entidades Federativas o en Centros integradores.

Asimismo, para el levantamiento de la información del Censo de Bienestar se utilizaron cuestionarios electrónicos, que permitieron cargar la información de los potenciales beneficiarios "tanto en tiempo real como de forma desfasada" (México, 2020f, p. 15). Estos cuestionarios electrónicos, también son conocidos como "aplicativo electrónico del cuestionario" o "App cuestionarios", y la aplicación tuvo que ser descargada, instalada y habilitada en los dispositivos móviles de los Servidores de la Nación para su uso (p. 15 y 19).

Adicional al cuestionario de solicitud, lo beneficiarios debían entregar a los Servidores de la Nación para generar los registros o solicitudes, los requisitos y/o demostrar que podrían ser elegibles al programa de acuerdo con las reglas/lineamientos de operación durante los años

2019, 2020 y 2021. En la siguiente tabla se identifican los criterios de elegibilidad y requisitos que establecieron las reglas durante los años mencionados.

Tabla 30 Criterios de elegibilidad y requisitos para incorporarse al Programa de Tandas

CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD Y REQUISITOS		2019	2020	2021
Criterio	Contar con un negocio con al menos seis meses de operación	Sí	Sí	Sí
Criterio	Edad	30-64 años	30-67 años	Mínimo 30 años
Criterio	Vivir dentro de la Cobertura del Programa	Sí	Sí	No
Requisito	Solicitud del apoyo (formato 1)	Sí	Sí	Sí
Requisito	Formato 2 (adicional)	No	Sí	Sí
Requisito	Identificación oficial vigente (referida como INE)	Sí	Sí	Sí
Requisito	Clave Única del Registro de Población (CURP)	Sí	Sí	Sí
Requisito	Comprobante de domicilio - *antigüedad no mayor a tres meses*	Sí	Sí	No

Fuente: Elaboración propia con información de México (2019c, 2020a, 2021b).

Finalmente, el levantamiento de la información vía los cuestionarios electrónicos alimenta al Sistema de Desarrollo Integral Regional (SIDER). Este sistema busca "hacer eficiente la operación de la estrategia del Censo de Bienestar" (p. 15) y permite "capturar, procesar, sistematizar y almacenar la información de las personas durante el levantamiento, con el propósito de realizar una categorización para saber si es candidato a uno o más programas, de acuerdo con la información proporcionada durante el levantamiento" (p. 15).

En información pública disponible no fue posible identificar — en las páginas web oficiales del Gobierno Federal— información adicional a la indicada previamente, a cerca de la App Cuestionarios y el SIDER, contenidas en el Documento oficial de Estrategia del Censo de Bienestar (México, 2020f). No obstante, se identificó en el Sistema de Investigación Legislativa de la Secretaría de Gobernación una propuesta de punto de acuerdo del 7 de febrero de 2019, en el que la Diputada Dulce María Sauri Riancho, sugiere a los integrantes de la Cámara de Diputados, exhortar al Gobierno Federal a difundir "un informe detallado sobre la aplicación del Censo de Bienestar y su relación con los programas sociales" (SIL, 2019, p. 1). Respecto del SIDER, la propuesta de punto de acuerdo hace notar en sus consideraciones que, el SIDER no ha sido institucionalizado, ya que "no se han publicado ni reglas ni lineamientos o criterios legales de funcionamiento y cuya sistematización contiene datos personales, que están protegidos por diversas leyes" (p. 1).

ii. *Segundo Encuentro Burocrático: de la notificación y verificación*

En 2019, el Gobierno Federal, no previó una verificación explícita de los criterios de elegibilidad y requisitos; sin embargo, esta se llevó a cabo tal como posteriormente se previó en las reglas de operación en febrero de 2020, en donde se detalló y establecieron actividades para la entrega de los apoyos, entre las que se identifica una verificación de la información obtenida en el Censo de Bienestar para corroborar el cumplimiento de los requisitos y los criterios de elegibilidad de los potenciales beneficiarios, a través de visitas domiciliarias (México 2019c, 2020a, 2020b).

Las personas sujetas a una visita de verificación son aquellas que son seleccionadas por la Secretaría (la SE en 2020 y la SEBIEN en 2021) según "la priorización de distribución" que la propia Secretaría ha establecido (México 2019c, 2020b). Asimismo, la verificación conlleva la integración de un expediente electrónico del solicitante con los requisitos establecidos en las reglas. Verificados los datos y cumplidos los requisitos del programa, el personal de campo entrega una orden de pago o número de referencia y un "instructivo en el que se le indica al beneficiario el lugar y el tiempo en el que podrá efectuar el cobro del apoyo (y) […] los reembolsos" (México, 2019c, 2020b).

La regla establece que la orden de pago o número de referencia tiene una vigencia, en 2020 de 100 días naturales y en 2021 de 75 días naturales; de no cobrarse dentro de ese plazo, la orden de pago es cancelada (México, 2019c, 2020a, 2020b, 2021b). La verificación y entrega de órdenes de pago o números de referencia, no implica, necesariamente, la autorización de la entrega de la tanda (México, 2019c, 2020a, 2020b, 2021b). Al respecto, se observa que en las Reglas de Operación se indica que la Coordinación del Programa "previa revisión y validación de que los expedientes electrónicos se encuentran debidamente integrados, autoriza el otorgamiento de los apoyos mediante la instrucción de activación de las órdenes de pago o el depósito del apoyo en cualquier otro instrumento bancario" (México 2020a, 2020b).

Por otra parte, la pandemia por el virus SARS-CoV2, generó que el Gobierno Federal, modificara las Reglas de Operación del programa en abril de 2020, y eliminara el medio a través del cual se harían las verificaciones, es decir, eliminó la visita domiciliaria para las

verificaciones, lo que también modificó la forma en la que se entregaron las órdenes de pago, sin que en las propias reglas quedara establecido como se haría. En cambio, se otorgaron facultades al órgano directivo del programa para modificar procedimientos operativos, según se requiriera, incluyendo la posibilidad de hacer uso de llamadas telefónicas o de mensajería instantánea como el WhatsApp.

iii. Tercer Encuentro Burocrático: entrega de los apoyos

La entrega de los apoyos o pago del apoyo se refiere a la forma en la que habrán de diseminarse los recursos del programa. Las cuales en 2019 se previó que fuese a través de tarjetas bancarias y en 2020 se indicó que, se haría a través de órdenes de pago y/o números de referencia que habrían de cobrar los beneficiarios en las instituciones financieras autorizadas (México 2020a, 2021b).

Para el cobro de las órdenes de pago, la Coordinación del programa debe llevar a cabo la "revisión y validación de los expedientes electrónicos" para, posteriormente, autorizar "el otorgamiento de los apoyos mediante la instrucción de activación de las órdenes de pago" y "las gestiones administrativas necesarias para tramitar la transferencia de recursos a las Instituciones Financieras para que se realice la dispersión de los apoyos" (México 2020a, 2020b). Es decir, la orden de pago no se encuentra activada cuando es entregada al beneficiario, más bien es hasta después de este proceso interno que es activada (la orden de pago) por la coordinación del programa —coordinación ubicada en la SE en 2019 y 2020, y en SEBIEN a partir de 2021—. De manera tácita, las Reglas de Operación dejan entre ver que los beneficiarios deben trasladarse a las instituciones financieras asignadas para hacer el cobro de su apoyo, una vez que la orden ha sido autorizada y activada.

iv. Cuarto Encuentro Burocrático: el reembolso del crédito

El apoyo social es un crédito que, si bien no cobra intereses, no es a fondo perdido. El crédito debe ser devuelto, en pagos, a la institución gubernamental que lo ofreció. Estos pagos son el reembolso del crédito (México, 2019c, 2020a, 2021b). Las reglas han establecido durante los tres años de operación que "los recursos que se obtengan por concepto de reembolso se

administrarán a través de un fideicomiso (o instrumento financiero) para otorgar Tandas nuevas o subsecuentes" (México, 2019c, 2020ª, 2021b).

Sobre los reembolsos, las reglas no señalan si los beneficiarios deben entregar las copias de los *vouchers* a su Servidor de la Nación, o si deben enviarlo a algún otro lado como medio de comprobación para el acceso a los niveles subsecuentes del Programa. Ni tampoco indican en dónde puede el beneficiario conocer el estatus de los reembolsos. No obstante, parte de la información que se le entrega al beneficiario con su orden de pago es el formato de calendario de pagos en donde el beneficiario podrá ir colocando los pagos realizados.

v. Quinto Encuentro Burocrático: el apoyo subsecuente

Los apoyos subsecuentes están condicionados al reembolso total del crédito, en un plazo de 15 meses para los beneficiarios durante el año 2019 (3 meses de gracia y 12 meses de pagos mensuales), de 13 meses para los beneficiarios durante el año 2020 (3 meses de gracia y 10 meses de pagos mensuales) y de 11 meses en el año 2021 (1 mes de gracia y 10 meses de pagos mensuales) (México, 2019c, 2020a, 2021b). A pesar de estar previstos los apoyos subsecuentes, las normas no señalan cómo sería la forma en la que los ciudadanos podrían requerir o acceder al siguiente nivel del apoyo, ni tampoco señalan en qué momento podrían hacer la solicitud, o si el siguiente nivel será ofrecido por los Servidores de la Nación. La disponibilidad y acceso a apoyos subsecuentes es el mecanismo más importante para generar un incentivo similar al de las tandas populares y promover que los beneficiarios reembolsen los créditos previos y accedan a nuevos créditos. Igualmente, los apoyos subsecuentes presentan el riesgo de que el beneficiario pueda ser desconectado del programa.

Tipos de encuentros burocráticos del proceso de acceso diseñado

Como se ha señalado en secciones previas, la literatura de Encuentros Burocráticos ha identificado al menos dos tipos de encuentros de esta naturaleza: los encuentros tipo I, iniciados por el ciudadano y los encuentros tipo II, iniciados por el Gobierno. Desde el diseño del Programa, a través de sus reglas de operación, se pueden observar los tipos de encuentros o interacciones que el Gobierno prevé sostener con los ciudadanos para el proceso de acceso al

Programa de Tandas para el Bienestar. En la siguiente tabla se identifican los tipos de encuentros previstos en cada interacción Estado-Ciudadano.

Tabla 31 Encuentros burocráticos del Programa y tipo de encuentro diseñado

INTERACCIONES ESTADO-CIUDADANOS DEL PROGRAMA[63]	DIMENSIONES DE ACCIÓN DEL ENCUENTRO BUROCRÁTICO	TIPO DE ENCUENTRO BUROCRÁTICO DISEÑADO EN REGLAS DE OPERACIÓN
Primer Encuentro	Difusión y registro	Encuentro Burocrático Tipo II
Segundo Encuentro	Notificación, Verificación y Entrega de órdenes de pago	Encuentro Burocrático Tipo II
Tercer Encuentro	Pago del apoyo	Encuentro Burocrático Tipo I
Cuarto Encuentro	Reembolso del crédito	Encuentro Burocrático Tipo I
Quinto Encuentro	Acceso a Apoyos Subsecuentes	No indicado en reglas de 2019 y 2020

Fuente: Elaboración propia.

En la siguiente sección se retoman los encuentros que forman parte del proceso de acceso al programa y que son objeto de estudio de esta investigación, estos son: Primer encuentro, Difusión y registro; Segundo encuentro, Notificación, verificación y entrega de orden de pago, y el Tercer encuentro, Pago del apoyo. Para estos encuentros se describe la forma en la que las delegaciones de la Secretaría de Bienestar en la CDMX e Hidalgo implementaron cada encuentro, las cargas administrativas experimentadas por los ciudadanos en esos encuentros y las capacidades administrativas desplegadas por las Delegaciones, que tuvieron el poder de estructurar las cargas administrativas.

3.2 La implementación del Proceso de Acceso al Programa de Tandas para el Bienestar

Para el desarrollo de este apartado se retoman los tres encuentros burocráticos del proceso de acceso al programa, descritos previamente, los cuales son objeto de estudio de esta tesis. Para cada uno de los tres encuentros burocráticos (o interacciones Estado-ciudadanos) en estudio, se desarrollan los siguientes análisis: (1) una descripción breve de la implementación del Encuentro o interacción estado-ciudadanos prevista en el diseño de las reglas; (2) la identificación y descripción de las cargas administrativas que los encuentros implementados generaron a los ciudadanos, con independencia de si esas cargas derivan del tipo de encuentro

[63] También se identificarán en esta tesis como encuentros burocráticos.

o no; y, (3) la identificación y descripción las capacidades administrativas que podrían estar estructurando las cargas administrativas, por ejemplo, creando nuevas o transfiriéndolas hacia el gobierno.

Tabla 32 Encuentros burocráticos sujetos a estudio

ENCUENTRO BUROCRÁTICO EN PROCESO DE ACCESO	OBJETIVOS DEL ENCUENTRO	TIPO DE ENCUENTRO DISEÑADO EN REGLAS DE OPERACIÓN	TIPO DE ENCUENTRO OBSERVADO[64]	
			EN CDMX	EN HIDALGO
Primer Encuentro	Difusión y registro de solicitudes	Encuentro Tipo II — acciona o inicia la interacción el Estado	Tipo II	Tipo I
Segundo Encuentro	Notificación, Verificación de Requisitos y Criterios de elegibilidad y entrega de órdenes de pago	Encuentro Tipo II — acciona o inicia la interacción el Estado	Tipo II	Tipo I
Tercer Encuentro	Pago del apoyo	Encuentro Tipo I —acciona o inicia la interacción el ciudadano	Tipo I	Tipo I

Fuente: Elaboración propia.

Los análisis parten del diseño previsto en las reglas de operación. Asimismo, se identifican los tipos de encuentros burocráticos (tipo I y tipo II), así como las cargas administrativas y las capacidades administrativas que se observaron en la implementación.

3.2.1 Primer Encuentro Burocrático: Difusión y Registro

3.2.1.1 Implementación de la difusión y el registro al Programa

La primera interacción o encuentro burocrático del proceso acceso al programa, se encuentra dividido en dos acciones, que pudieron realizarse en un solo momento o en dos momentos: la difusión y el registro.

La primera acción es la de difusión del programa. De acuerdo con los relatos de los beneficiarios, tanto en la CDMX como en Hidalgo, seis fueron los mecanismos a través de los cuales los beneficiarios se enteraron del programa, estos fueron:

[64] Se refiere a que fue experimentado por la mayoría de los beneficiarios entrevistados en esa Delegación.

- El Censo de Bienestar, a través de visitas domiciliarias a casa-habitación, negocios o encuentros en la calle.
- La cercanía con un Servidor de la Nación, por ejemplo, en una relación de amistad, vecindad o familiar.
- Las redes sociales personales, como amigos, vecinos, compañeros de gremio, familiares, entre otros de naturaleza similar.
- Las redes sociales tecnológicas, principalmente, Facebook.
- La televisión, principalmente, a través de las conferencias mañaneras del presidente o de noticas sobre estas; y,
- A través de visitas de los ciudadanos a las oficinas de gobierno, vía posters promocionales o consulta directa a servidores públicos.

El 65 por ciento de la muestra de la CDMX dijo haber recibido información del programa a través del Censo de Bienestar vía los Servidores de la Nación, en su casa, en su negocio o en la calle. En contraste, en el Estado de Hidalgo, el 69 por ciento de los entrevistados se enteraron medios distintos al Censo de Bienestar, esto es a través de sus redes sociales (personales[65] o tecnológicas), lo que implica que esos encuentros conllevaron una decisión o acción a nivel personal para buscar información sobre el programa. Estos datos permiten observar que, en la CDMX, la fase de difusión se experimentó en la mayoría de los beneficiarios (65 por ciento) como un encuentro tipo II, tal como lo establecía el diseño de las reglas del programa, mientras que en Hidalgo el 69 por ciento de los entrevistados experimentaron un encuentro tipo I.

Tabla 33 Experiencia de los entrevistados en etapa de difusión

TIPO DE ENCUENTROS EXPERIMENTADOS	ENTREVISTADOS EN CDMX	ENTREVISTADOS EN HIDALGO
Encuentros Burocráticos Tipo I, acciona el ciudadano	35%	69%
Encuentros Burocráticos Tipo II, acciona el gobierno	65%	31%

Fuente: Elaboración propia.

[65] El principal mecanismo de difusión identificado en Hidalgo fue la red social personal: los amigos, vecinos, familiares o conocidos les platicaron sobre el programa y los orientaron para realizar su primer contacto con la autoridad a fin de solicitar el apoyo.

Enseguida se muestran algunos testimonios de beneficiarios y la forma en la que se enteraron del programa.

Tabla 34 Relatos de Beneficiarios: Difusión del Programa

Encuentro Tipo II *(Observado en CDMX)*	"Yo me enteré porque vinieron al negocio a hacer una entrevista. Me solicitaron mis datos y me pidieron que respondiera si yo estaba interesada en adquirir algunos de los préstamos" (China, Xochimilco). "[Me registré] en el 2019, y vinieron a tocar a mi domicilio […] las personas que traen su chaleco color guinda que, al parecer se llaman servidores de la nación. [...] venían preguntando si había personas discapacitadas o personas de la tercera edad, que requirieran de apoyos gubernamentales o si teníamos un negocio" (Elena, Tláhuac).	"Bueno me enteré porque me hicieron una visita. Yo vivo en una unidad habitacional y me hicieron una visita como haciendo un censo y entre las cosas que preguntaron fue si había estudiantes en casa, a qué se dedicaba uno, etc. […] yo comenté que era trabajadora por cuenta propia, […] entonces tomaron mis datos y al final me dijeron que podría ser candidata para apoyos del gobierno para cuando estos se dieran" (Alejandra, Xochimilco). "[Me enteré porque] hay un chico que pasa seguido y me comentó del apoyo que estaba dando el Gobierno, y pues sí bueno, me inscribí" (Coma, Azcapotzalco).
Encuentro tipo I *(Observado en Hidalgo)*	"[Me enteré] por medio de un [conocido] del Partido de Morena que nos hizo saber de este programa. [Nos contó] que había la posibilidad de entrar a ese programa de las tandas, el cual, pues era por medio de la palabra y sí, y pues nos invitaba por considerar que éramos gente responsable y pues le dijimos que adelante" (Mar, Mixquiahuala). "Me enteré por un amigo de mi esposo. [Me dijo] que había oportunidad para entrar a las tandas que estaba ofreciendo el Gobierno. Y pues ya me informé, fui, asistí a Mineral de la Reforma y ahí me pidieron lo que necesitaba" (Mari, Pachuca)	"Me enteré por un familiar [me dijo] que daban apoyos para negocios [...] no trabaja en el Gobierno, ella es ama de casa, pero, este no sé quién le diría a ella" (Adolfo, Tula). "Me enteré por parte de la televisión y del Internet" (Mariana, Tizayuca) "[Me enteré porque] vi en la televisión, que iban a dar un programa de ayuda para el negocio. El programa yo lo vi en la televisión. […] y pasé por las oficinas y pregunté y me dijeron que sí, que era también aquí en Tepeapulco. Les [pregunté] que cuáles eran los requisitos" (Karla, Tepeapulco).

Fuente: Elaboración propia.

La segunda acción de este encuentro fue generar el registro al Censo o pre-registro al programa. En los encuentros tipo II (observados en la CDMX), la principal forma de registro fue a través del Censo de Bienestar, en donde los Servidores de la Nación realizaron entre una y dos visitas domiciliarias para registrar a los beneficiarios potenciales. En este tipo de encuentro, se identificaron regularmente dos tipos de rutas, ambas se vinculan con el Censo de Bienestar. Mientras que, para los encuentros tipo I, los encuentros accionados por los ciudadanos (observados en Hidalgo), se identificaron hasta siete rutas de registro distintas, que pueden conllevar uno o más movimientos.

Tabla 35 Rutas de pre-registro de beneficiarios según tipo de Encuentros Burocráticos

TIPO DE ENCUENTRO	RUTAS IDENTIFICADAS
Encuentro tipo II (Observado en CDMX)	1. Censo de Bienestar, difusión y pre-registro en una visita
	2. Censo de Bienestar, difusión y pre-registro en dos visitas
Encuentro Tipo I (Observado en Hidalgo)	1. Traslado a punto indicado (para informes del programa y registro en un mismo momento)
	2. Registro vía telefónica
	3. Traslado a un punto indicado[66]
	4. Traslado a un punto indicado + Llamada a Línea de Bienestar
	5. Registro vía internet a Crédito a la Palabra (posteriormente se modifica el registro del Ciudadano a Tandas de Bienestar)
	6. El ciudadano se registra vía agrupación política o profesional
	7. El ciudadano buscó y contactó al SN para su registro

Fuente: Elaboración propia.

En ambos casos, se observó que algunos entrevistados refirieron haber tenido que realizar su registro en más de una ocasión, ya sea por decisión propia al ver que no estaban saliendo beneficiados, por sugerencia de los Servidores de la Nación o bien de forma circunstancial. En algunos de los casos, la realización de un doble registro se debió a que los beneficiarios realizaron un primer registro al Programa de Crédito a la Palabra y al no resultar beneficiados por ese programa, el Gobierno les ofreció el Programa de Tandas para el Bienestar. Este cambio implicó que los beneficiarios debieran entregar nuevamente sus documentos. Al respecto, se muestran algunos relatos de beneficiarios:

> *"yo había metido mis papeles para lo del préstamo de MXN$25,000. […] y nunca me llegó ese préstamo […] me dijeron que, mejor ese [el de tandas], porque iba a tardar todavía el de 25,000 y dije ah bueno" (Nena, beneficiaria, Azcapotzalco).*
>
> *"yo quería el crédito a la palabra, […pero me dieron] el crédito por MXN$6,000 […], a lo mejor por lo mismo que yo mostré que estuve trabajando poco a poco, […] por la pandemia y todo se cerró y pues a lo mejor por eso […] no me prestaron la de 25. […] pero fue muy bien aceptada, […] ya no les pregunte más y les dije que sí" (Verónica, beneficiaria, Pachuca).*

Otro de los elementos de análisis en este primer encuentro es la entrega de documentos como medios de comprobación de los requisitos y criterios de elegibilidad del programa. En la investigación se identificó que la entrega de estos documentos no fue más allá de lo estipulado por las propias reglas en ambos estados. Ni tampoco fue distinta por el tipo de encuentro experimentado (Tipo I vs Tipo II). Por ejemplo, solo en dos de los 48 casos de la CDMX y en

[66] Los sitios a los que acudieron las personas a registrarse fueron variados, se identifican: delegación de la comunidad, oficina del bienestar, presidencia municipal, sitios específicos en la comunidad.

uno de los 39 casos del estado de Hidalgo, los beneficiarios reportaron que les solicitaron un acta de nacimiento, requisito no previsto en las Reglas de Operación. En el resto de los casos, en ambos estados, los criterios de elegibilidad y requisitos entregados por los beneficiarios se mantuvieron, en diversas formas y grados, dentro de lo previsto en las reglas del programa. Enseguida se muestran las diversas combinaciones o patrones de documentos requeridos e identificados en las entrevistas de los beneficiarios del programa de Tandas de Bienestar durante los años 2019 y 2020.

Tabla 36 Documentos solicitados para registro en Encuentro tipo II (CDMX)

DOCUMENTOS SOLICITADOS	COMPARADO CON REGLAS DE OPERACIÓN
INE (identificación oficial)	Dentro de los requisitos formales diseñados en reglas de operación.
INE + CURP	
INE + Fotos	
Comprobante de domicilio + INE	
Comprobante de domicilio + INE + Fotos	
CURP + Comprobante de domicilio + INE	
CURP + INE + Fotos	
CURP + Comprobante de domicilio + INE + Fotos	
CURP + INE + Acta de Nacimiento	El acta de nacimiento no requerido por las reglas.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 37 Documentos solicitados para registro en Encuentros tipo I (Hidalgo)

DOCUMENTOS SOLICITADOS	COMPARADO CON REGLAS DE OPERACIÓN
Datos personales	Dentro de los requisitos formales diseñados en reglas de operación.
INE (identificación oficial) + Datos personales	
INE + Fotos	
Comprobante de domicilio + INE	
Comprobante de domicilio + INE + Fotos	
CURP + Comprobante de domicilio + INE	
CURP + Comprobante de domicilio + INE + Fotos	
CURP + Comprobante de domicilio + INE + Acta de Nacimiento	El acta de nacimiento no requerido por las reglas.

Fuente: Elaboración propia.

En ambos casos (estados/tipos de encuentros) los documentos base más solicitados fueron la identificación oficial (credencial de elector, INE), el comprobante de domicilio, la Clave Única de Registro de Población (CURP) y fotografías del negocio. En ambos casos, las fotografías del negocio fueron requeridas como evidencia o medio de comprobación de que los

ciudadanos contaban con un negocio ya establecido. Según lo expuesto por los Servidores de la Nación, este requisito busca atender al criterio de elegibilidad de que el negocio debe tener por lo menos 6 meses en operación. Los Servidores de la Nación solían requerir fotos o tomar las fotos ellos mismos. Las fotografías de los negocios solían ser del frente y/o del interior del establecimiento, de los productos de venta (incluyendo los catálogos de venta), del equipo, instrumentos o maquinaria que los beneficiarios utilizan para producir, vender u otorgar un servicio y en algunos casos, se tomaron fotos a facturas de compra de insumos o productos. Asimismo, en algunas ocasiones, en ambos estados/tipos de encuentros, se reportaron fotos de los beneficiarios y fotos de los beneficiarios en su negocio. Como lo relatan, beneficiarios de CDMX e Hidalgo, respectivamente:

> *"en la primera, me hablaron y ya después, vinieron a tomar las fotografías de lo de mi herramienta y todo eso, o sea, mi herramienta de trabajo" (China, Beneficiario, Tizayuca)*
>
> *"sí me pidieron fotos del local, me pidieron tres fotos del negocio que tengo, sí se le mandó, pero se les mandaron vía WhatsApp" (Juan, Beneficiario, Milpa Alta).*

El requisito de acta de nacimiento es un documento adicional a lo establecido en las Reglas de Operación. En las entrevistas con los Servidores de la Nación, se corrobora este dato. Al respecto, Silvana, Servidora de la nación de Tláhuac, CDMX, otorga algunas razones del porqué solicita este requisito: "*No, nos lo pide el sistema, pero únicamente como operativo de verificación de datos, nosotros sí la requerimos. […] porque en lo personal me gusta solicitar documentos originales y copia, para cotejo*". A pesar de la similitud de los datos en ambos tipos de encuentros, también se identificaron aspectos más contextuales, por ejemplo, en la CDMX al menos un beneficiario reportó no contar con un comprobante de domicilio por lo que, para comprobar su residencia, el beneficiario debió hacer un trámite adicional en su alcaldía.

3.2.1.2 Identificación de las Cargas Administrativas

Si bien el diseño del primer encuentro en el que se llevarían a cabo la difusión y registro del Programa de Tandas para el Bienestar estaba pensado, al menos durante 2019 y principios de 2020, como un encuentro tipo II, durante la implementación de estas acciones se observa que, en realidad, se llevaron a cabo a través de encuentros burocráticos tipo I (observado en Hidalgo) y tipo II (observado en CDMX).

Los testimonios de los beneficiarios sobre cómo conocieron el programa de Tandas para Bienestar y se registraron a este, permiten identificar las cargas que experimentaron los ciudadanos en esta fase, según los tipos de encuentros que, si bien son distintos, buscan el mismo objetivo. Asimismo, las descripciones hechas por los Servidores de la Nación también permitieron aproximar los posibles costos de implementación del encuentro burocráticos, en sus dos tipos. En la siguiente tabla se identifican y resume las cargas administrativas y los costos de implementación del primer encuentro burocrático, que tuvo como acciones la difusión y el registro al programa.

Tabla 38 Identificación de Cargas Administrativas en el Encuentro para difusión y registro[67]

Encuentro Burocrático Tipo II (observado en CDMX)		*Encuentro Burocrático Tipo I (observado en Hidalgo)*	
65% de los encuentros los inició el Gobierno **Cargas administrativas 3**		*69% de los encuentros los inició el Ciudadano* **Cargas administrativas 6**	
¿Cómo se distribuyen los costos de la interacción?		**¿Cómo se distribuyen los costos de la interacción?**	
COSTOS DE IMPLEMENTACIÓN Costos soportados por el Gobierno	**CARGAS ADMINISTRATIVAS** Costos soportados por Ciudadanos	**COSTOS DE IMPLEMENTACIÓN** Costos soportados por el Gobierno	**CARGAS ADMINISTRATIVAS** Costos soportados por Ciudadanos
Tiempo y esfuerzo dedicado a conocer las reglas del programa y transmitirlas a beneficiarios. Tiempo, esfuerzo y recursos por traslados a visitas domiciliarias Tiempo y esfuerzo dedicado al llenado de formatos de solicitud Recursos destinados al uso de medios electrónicos para el registro y generación de expedientes electrónicos Tiempo y esfuerzo para llevar bitácora de visitas domiciliarias o trabajo	Costos de Cumplimiento por atención a visitas del Estado (todos) Costos de Cumplimiento, por entrega de documentación (requisitos y criterios de elegibilidad) (todos) Costos de Cumplimiento, por entrega duplicada de documentos (algunos)	Tiempo de atención al público en oficinas o lugares específicos de la comunidad Tiempo y esfuerzo dedicado al llenado de formatos de solicitud Recursos destinados al uso de medios electrónicos para el registro y generación de expedientes electrónicos Tiempo y esfuerzo para llevar bitácora del trabajo diario, como mecanismo de control En algunos casos, Tiempo, esfuerzo y	Costos de Aprendizaje: Tiempo dedicado a conocer características del programa (todos) Costos de Cumplimiento, por entrega de documentación (requisitos y criterios de elegibilidad) (todos) Costos de Cumplimiento por el uso de medios electrónicos (50% aprox) Costos de Cumplimiento por Traslados a oficinas o similares (50% aprox)

[67] El análisis de las cargas se presenta tanto para los años de 2019 como para el 2020 sin hacer diferencia o un análisis comparado de las cargas de manera transversal.

diario, como mecanismo de control Manejo de situaciones de rechazo, incredulidad, desconfianza mal trato e indiferencia por parte de ciudadanos.	recursos por traslados a puntos de encuentro y visitas domiciliarias	Costos de Cumplimiento por Tiempos de espera en oficinas o similares (algunos) Costos de Cumplimiento, por entrega duplicada de documentos (algunos)

Fuente: Elaboración propia.

Se identifica entonces que, el Encuentro Tipo II generó un total de tres tipos de cargas a los ciudadanos, mientras que el Encuentro Tipo I generó un total de seis tipos de cargas.

- **Encuentro Tipo II – Ciudad de México**

Cargas administrativas – costos interacción de los ciudadanos

Con la Estrategia del Censo de Bienestar, el Gobierno es quien inicia la interacción con los ciudadanos. De lo datos obtenidos se observó que la mayoría de los beneficiarios entrevistados que fueron captados por el Censo de Bienestar en la fase de difusión y registro enfrentó tres cargas, de las cuales dos están vinculadas directamente con el diseño de la intervención y una con el proceso de implementación del encuentro.

Tabla 39 Clasificación de Cargas Administrativas en Difusión y Registro: Encuentro T-II

TIPO DE CARGA ADMINISTRATIVA	CARGA ADMINISTRATIVA OBSERVADA EN ENCUENTROS TIPO II		CARGA VINCULADA CON ENCUENTRO TIPO II
De diseño de la interacción	(1)	Costos de Cumplimiento por atención a visitas del Estado	Sí
	(2)	Costos de Cumplimiento por entrega de documentación	No
De implementación	(3)	Costos de Cumplimiento por entrega duplicada de documentos	No

Fuente: Elaboración propia.

De la tabla previa se puede observar que en el encuentro tipo II se experimentaron tres cargas de las cuales, solo una, la carga de Costos de Cumplimiento por atención a visitas del Estado se encuentra vinculada directamente con el encuentro tipo II. Es decir, dada la naturaleza del encuentro, esta carga es inherente al mismo. Enseguida se identifican y describen cada una de las cargas identificadas.

Los costos de cumplimiento por atención a visitas del Estado. En un encuentro tipo II, los ciudadanos no se presentaron en ninguna oficina de gobierno, ni relataron haber realizado llamadas telefónicas para conseguir información sobre el programa, en su lugar recibieron el Censo de Bienestar a través de visitas domiciliarias de los Servidores de la Nación. Se observa entonces que los costos de recibir el Censo de Bienestar fueron los tiempos que los ciudadanos dedicaron a atender a los Servidores de la Nación en las visitas domiciliarias, a través de las cuales obtuvieron información sobre los programas prioritarios del gobierno y sus características, y dieron su consentimiento para ser registrados en el Censo. Según los testimonios de los ciudadanos, el tiempo promedio de atención a estas visitas fue de 30 minutos.

Tabla 40 Tiempo de atención a visitas domiciliarias

ATENCIÓN A VISITAS DOMICILIARIAS EN CENSO DE BIENESTAR	ENCUENTRO TIPO II (CDMX)
Rango declarado por Beneficiarios	15 a 50 min
Tiempo promedio declarado por Beneficiarios	30 min
Tiempos declarados por Servidores de la Nación	10 a 30 min

Fuente: Elaboración propia.

Es importante señalar que, de no recibir al Servidor de la Nación, hubiese sido más difícil conocer la oferta de los programas prioritarios y por ende el acceso a estos, de aquí que este tiempo se considere un costo cumplimiento. Asimismo, durante el primer año de implementación del programa la única forma de tener acceso a este fue a través de las visitas de los Servidores de la Nación y del registro al Censo de Bienestar. Por ello, los ciudadanos debían disponer y organizar sus tiempos para atender las preguntas e información de los Servidores de la Nación para el registro.

Los costos de cumplimiento por entrega de documentación se refieren al tiempo y esfuerzo dedicado por los ciudadanos para recopilar los documentos o la información nueva o preexistente solicitada por los Servidores de la Nación, en atención a las reglas del programa como requisitos o criterios de elegibilidad. De las entrevistas con beneficiarios de la CDMX se identificó que el cien por ciento de los beneficiarios entrevistados señalaron haber entregado algún documento o información para ser registrados. Este costo no se encuentra relacionado con

el tipo de encuentro burocrático (tipo I vs tipo II), más bien se relaciona con el objetivo o actividad de la interacción, en este caso, el registro al programa es una carga de diseño.

La variación respecto a la cantidad y tipo de documentos entregados supone variación en el propio costo. Si bien esta carga administrativa es homogénea para cualquier individuo que desee ingresar al programa y para todas las entidades federativas en las que se implementa este, es posible observar que, es durante el proceso de implementación donde se modifica la carga prediseñada y son los Servidores de la Nación quienes la modifican aplicando discrecionalidad en la operación del registro y utilizando mecanismos de reducción, incremento o simplificación de la carga o costo. Por ejemplo, los Servidores de la Nación parecen reducir la carga al ciudadano cuando solo solicitaron la identificación oficial (INE) y la ampliaron cuando solicitaron el acta de nacimiento, requisito no considerado en las reglas de operación. A decir de algunos Servidores de la Nación, la credencial de elector contiene la dirección y la CURP, motivo por el cual los documentos de comprobante de domicilio y CURP no los requirieron.

Los costos de cumplimiento por entrega duplicada de documentos, se refiere a la entrega en múltiples ocasiones de los documentos para el registro del ciudadano. En estos casos se identificó que tuvieron lugar por una posible pérdida de los datos o por alguna otra circunstancia no aclarada por parte del gobierno. Como lo relatan los beneficiarios:

> *"[Traspapelaron] la documentación, porque, me volvieron a pedir la documentación" (Lorena, beneficiaria, Xochimilco)*
>
> *"¿Entregaste dos veces toda la documentación? Sí, dos veces, y evidencias dos veces, eran como, desde todo, fotografías en tiempo real, eh, las dos veces llegaron, inesperadamente y las dos veces era que tenían que sacar fotografías de la evidencia a lo que yo me dedicaba" (Fernanda, beneficiaria, Tlalpan).*

Los costos de cumplimiento por entrega duplicada de documentos son una carga no prevista ni deseada que se dio durante la implementación del proceso de acceso.

Costos de implementación - Costos de interacción del Gobierno

Para realizar la difusión y registro al programa a través del Censo de Bienestar, los Servidores de la Nación de la CDMX llevaron a cabo al menos cuatro funciones y debieron mostrar una habilidad, mismas que enseguida se describen:

Una función fue la de realizar visitas domiciliarias, al respecto, gran de parte de los Servidores de la Nación de la CDMX señalan haber trabajado en su propia comunidad, lo que permitió que el traslado a las visitas domiciliarias fuese vía caminatas, aunque no descartaron tener que trasladarse a zonas más alejadas en donde requirieron transporte público o personal. En general, los operativos del Censo en la CDMX se realizaron a través de la asignación de zonas de trabajo, las cuales recorrieron calle por calle, para realizar las visitas casa por casa. Esto representa un costo de traslado, tanto en un sentido económico como en un sentido calórico. Por ejemplo, en el primer caso, se requiere un recurso económico para pagar el pasaje de su casa a la zona de trabajo, y en el segundo caso, el Servidor de la Nación requiere calorías y fuerza suficiente para realizar los recorridos casa por casa. Tanto los Servidores de la Nación como los beneficiarios señalaron que algunos de los registros se realizaron en una sola visita. Sin embargo, hubo otros casos en los que los Servidores de la Nación tuvieron que regresar por segunda ocasión para realizar el pre-registro.

Otra función relevante de los Servidores de la Nación durante el Censo de Bienestar fue la de conocer, mantenerse actualizados y transmitir las reglas y procedimientos del programa. Cuando los Servidores de la Nación llegaban a una casa o negocio, solían preguntar a los ciudadanos si en esa casa vivían personas adultas mayores, personas con discapacidad, personas que tuvieran un negocio o quisieran iniciar un negocio, entre otros aspectos. Cuando identificaban a alguna persona con un micronegocio, entonces se daban a la tarea de otorgarle la información de lo que sería el programa y les explicaban que el Censo era un pre-registro al programa y que, en caso, de ser beneficiados serían visitados nuevamente. Para llevar a cabo esta actividad, los Servidores de la Nación de la CDMX señalan haber recibido capacitación expresa sobre el programa de Tandas para el Bienestar, además de recibir capacitaciones constantes sobre el funcionamiento de los programas. Asimismo, algunos de los Servidores de la Nación declararon mantenerse actualizados, revisando los cambios en las Reglas de Operación del Programa por su propia cuenta e interés. Es importante resaltar que, los Servidores la Nación de la CDMX mostraron buen conocimiento de las reglas del programa y se pudo observar un buen discurso que permitía una adecuada transmisión y difusión de las reglas.

Asimismo, durante el registro al programa, el Estado asumió el llenado de formularios o formatos por parte de los Servidores de la Nación. Al respecto se encontró que, el Estado ha transferido a los Servidores de la Nación esta actividad a través de la implementación de un sistema electrónico conocido por sus siglas como SIDER —Sistema de Desarrollo Integral Regional. Los Servidores de la Nación debieron realizar el registro de los beneficiarios en una aplicación electrónica descargada previamente en su celular —"aplicación cuestionarios". Para acceder al SIDER, los Servidores de la Nación, debieron entender y aprender a utilizar la aplicación, así como disponer de recursos económicos para la adquisición de equipos móviles, tiempo para la capacitación en el uso de la plataforma y disponer de recursos para la compra de equipo y el acceso a internet (compra de datos móviles).

Por otra parte, los Servidores de la Nación de la CDMX reportan la obligación de llevar una bitácora física de visitas domiciliarias como mecanismo de control de las personas a las que visitan o que quedan pendientes de visitar. La obligación de llevar una bitácora empírica y personal permite dejar registro y constancia de la interacción que se llevó a cabo, así como de los posibles detalles de esta.

Finalmente, los Servidores de la Nación debieron mostrar una amplia habilidad para manejar emociones y convencer a los ciudadanos de la veracidad del Censo. Algunos Servidores de la Nación relatan que no todos los ciudadanos estuvieron dispuestos a ser censados —principalmente durante los primeros meses de levantamiento del Censo, previo a la toma de posesión del presidente López Obrador—. Señalan haber recibido mal trato, indiferencia, incredulidad y rechazo por parte de algunos ciudadanos, lo que derivó en un rechazo al Censo. Esta situación no es menor, ya que como se mencionó previamente, al menos durante el primer año de gobierno (2019), la estrategia del Censo vía visitas domiciliarias fue la única forma en la que los ciudadanos podrían haber accedido al Programa de Tandas para el Bienestar. Como lo hace notar, Luis, Servidor de la Nación en Tlalpan: "*Si las personas no estaban censadas era prácticamente imposible de que pudieran ser elegibles para el programa de tandas*".

La renuencia al Censo se debió, en parte, a la desconfianza de la ciudadanía para otorgar sus datos personales, y en algunos otros casos, al hecho de que los ciudadanos no eran simpatizantes del partido del presidente electo. Ivón, Servidora de la Nación en Xochimilco señala las dificultades que enfrentaron al inicio del Censo: *"Muchas veces no nos atendían, no nos abrían la puerta o nos cerraban la puerta, algunos nos decían que no les interesaba y nos cerraban la puerta, entonces sí fue muy complicado al inicio"*.

No obstante, conforme fue avanzando el levantamiento del Censo y una vez que empezaron a entregarse los primeros apoyos, los Servidores de la Nación observaron que la gente tuvo confianza en el Censo, y empezaron a "correr la voz" sobre la veracidad de este y de los programas sociales. Como lo hace notar Mimí, Servidora de la Nación en Milpa Alta:

> *"Como ven que hay acciones reales, o sea que sí se está abriendo el programa a personas sin un condicionamiento, ya lo recomiendan, o sea, ya le dicen a un vecino o ya le dicen a un familiar, aunque sea de otra alcaldía, de 'Oye este, si ves a una persona que lleva un chaleco color vino o lleva una identificación, etcétera, pregúntale por este programa, porque a mí ya me lo hicieron y ya salió'".*

- **Encuentro Tipo I – Hidalgo**

Cargas administrativas – costos interacción de los ciudadanos

En Hidalgo, la difusión y el registro al programa pudo observarse principalmente en encuentros tipo I, en donde fue el ciudadano el que inició la interacción. En estos encuentros, la agencia del ciudadano y los encuentros sociales (Heinrich, 2016), es decir pláticas entre ciudadanos, tomaron una gran relevancia para mover y redirigir a los interesados hacia los Servidores de la Nación y, en general, hacia el gobierno. No obstante, se identificó que éstos no fueron encuentros puros, es decir, no fueron encuentros en los que el ciudadano fue el único que, en la secuencia de la interacción, inició los contactos.[68] Sin embargo, esta investigación no focaliza en los detalles de encuentros puros o mixtos, por las razones expuestas en el capítulo de diseño de la investigación. Del análisis de la implementación de las actividades de difusión y registro en los encuentros tipo I (observados en Hidalgo) se identificaron seis cargas administrativas, de las cuales cuatro se relacionan con el diseño de la interacción y se vinculan

[68] Esto es, en algunos casos, fueron los Servidores de la Nación los que hicieron contacto con los ciudadanos una vez que éstos dieron el primer paso; ello debido en parte, a que la Delegación de Bienestar en Hidalgo buscó implementar el diseño de interacción establecido por el Gobierno Federal e indicado para el programa en las Reglas de Operación, esto es, un encuentro tipo II, vía el acercamiento del Gobierno hacia los ciudadanos a través de visitas domiciliarias.

directamente con el encuentro burocrático tipo I, mientras dos tienen su origen en la implementación del programa.

Tabla 41 Clasificación de Cargas Administrativas en Difusión y Registro: Encuentro T-I

TIPO DE CARGA ADMINISTRATIVA	CARGA ADMINISTRATIVA EN ENCUENTRO TIPO I	CARGA VINCULADA CON ENCUENTRO TIPO I
De diseño de la interacción	(1) Costos de aprendizaje	Sí
	(2) Costos de cumplimiento por entrega de documentación	No
	Costos de cumplimiento por buscar o hacer contacto con el Gobierno:	
	(3) Costos de cumplimiento por el uso de medios electrónicos	Sí
	(4) Costos de cumplimiento por traslados a oficinas gubernamentales o a puntos sede indicados	Sí
De implementación	(5) Costos de cumplimiento por tiempos de espera para ser atendidos por los representantes del gobierno	Sí
	(6) Costos de Cumplimiento por entrega duplicada de documentos.	No

Fuente: Elaboración propia.

En los encuentros tipo I, los ciudadanos enfrentaron costos de aprendizaje, es decir, dedicaron tiempo a conocer e investigar el programa, tuvieron disposición de escuchar a su red social (personal y tecnológica), estar alertas y tomar nota de la información que les compartieron, tales como, números telefónicos o direcciones a dónde acudir para realizar su registro. Por ejemplo, Alicia, beneficiaria de Pachuca, señaló: *"una señora me dio el número de los servidores que se comunicaron con ella y me di a la tarea de mandarle mensaje, ahora sí que fue como me enteré y pues ya de ahí fue donde pude obtener el beneficio"*. Los costos de aprendizaje implicaron a los beneficiarios buscar y/o poner atención a los anuncios disponibles en internet, en la televisión y/o en oficinas o puntos de atención del gobierno a fin de conocer y entender las características del programa, los lugares a donde podían o debían acudir para solicitar el acceso al programa, así como el identificar los requisitos de acceso y determinar si podían ser elegibles al programa (*matching*[69]), para así decidir solicitar el apoyo.

[69] Recientemente, Moynihan y otras autoras (2022a), han identificado el "*matching to categories problem*" (p. 1), el cual refiere a la capacidad de los ciudadanos para ajustarse a las categorías establecidas en los requisitos o criterios de elegibilidad de los programas, considerando a esta capacidad como un elemento importante para evitar poner en riesgo los derechos y prestaciones a los que tiene derecho (p. 1)

Asimismo, los beneficiarios experimentaron costos de cumplimiento por traslados a oficinas de gobierno o a puntos de atención disponibles. Por ejemplo, Sol, beneficiaria de Tepeapulco, señaló que se enteró del programa porque pasó a preguntar a las oficinas. Daniel, beneficiario también de Tepeapulco, dijo haberse enterado porque fue "*directamente al lugar donde daban la atención, a pedir informes*" y ahí le dieron a conocer los requisitos.

De los testimonios de los beneficiarios se identificó que, entre los lugares a los que se trasladaron para obtener más información sobre el programa fueron a oficinas de gobierno, a puntos o mesas de atención, por ejemplo, en jardines de niños, en el centro de la comunidad, o en la casa de su conocido en donde el Servidor de la Nación se presentaría. Aunque fueron pocos casos, se identificó que los beneficiarios tuvieron que trasladarse en más de una ocasión a diversos puntos para obtener información sobre el programa. Por ejemplo, Carol, beneficiaria de Tepeapulco, relató lo siguiente: "*primero fui a la Presidencia, me dijeron que, pues ahí no había oficinas, después tuve que investigar dónde se iba a hacer el apoyo*".

En todos los casos, los costos por traslados implicaron un desembolso de recursos financieros por el costo del viaje o el gasto calórico en caso de que se hayan movilizado caminando, asimismo este costo conlleva el tiempo consumido para moverse al lugar de atención. Enseguida se muestran algunos testimonios de beneficiarios:

> *"Yo fui a las oficinas en el año 2019. Y […] me apunté, llevé mi copia de mi credencial de elector, la dirección del local y me dijeron que esperara yo mi turno, que en cualquier momento me iban a llamar para darme el apoyo, si salía yo seleccionada pues con mucho gusto me lo daban." (Karla, beneficiaria, Tepeapulco).*
>
> *"Fue aquí, en el centro de la localidad y ahí estuvieron tomando los nombres" (Sofía, beneficiaria, Pachuca).*
>
> *"Bueno, pues este me dirigí a las oficinas de ¿cómo se llama? del bienestar, Sí, y ahí me entrevisté con las personas que dan información y me tomaron mis datos (Remedios, beneficiario, Pachuca).*

Asimismo, las visitas a oficinas o a puntos de encuentro y las llamadas telefónicas para encontrarse con el gobierno conllevaron tiempos de espera en línea o en oficinas, lo que implicó costos de cumplimiento por tiempos de espera para ser atendidos por los representantes del gobierno. De acuerdo con los testimonios de los beneficiarios, el tiempo de espera promedio fue de 35 minutos, en un rango de 5 a 120 minutos.

> *¿Qué tan tardado fue que la pudieran atender para poder registrarse? - Pues sí, me tardé como unas 2 horas (Rocío, beneficiaria, Tizayuca).*
>
> *¿Cuánto tiempo le llevó a poder hacer el registro? Pues como una hora yo creo, porque igual había más gente, pues también tienes que esperar turno (Valentina, beneficiaria, Mixquiahuala).*

Otro costo que experimentó este grupo de beneficiarios en un encuentro tipo I, son los *costos de cumplimiento por el uso de medios electrónicos* durante la etapa de difusión y registro. Estos costos implican un costo financiero por conexión a internet o a una compañía telefónica, así como el tiempo dedicado a conocer cómo funciona el medio electrónico utilizado. Para conocer el programa, los ciudadanos realizaron llamadas telefónicas para contactar a Servidores de la Nación directamente, o bien llamaron a las oficinas de gobierno (por ejemplo, la línea de bienestar) para solicitar información sobre el programa, e igualmente, hicieron uso de internet y de redes sociales, como Facebook. Por ejemplo, Marisela, beneficiaria de Pachuca comenta: *"llamé y pregunté qué apoyos había por parte del Gobierno debido a la situación que estamos atravesando y me dijeron, hay una tanda que es un préstamo, se llama tanda bienestar y se le otorgan MXN$6,000, sin ningún interés*".

Adicionalmente, para generar el registro, en algunos casos los ciudadanos enviaron, por medio de WhatsApp los requisitos de la solicitud del apoyo o bien hicieron inicialmente su registro al programa de Crédito a la Palabra a través de una página de internet dispuesta por el Gobierno Federal y de ahí fueron vinculados al Programa de Tandas de Bienestar. Enseguida se muestran algunos testimonios de los beneficiarios de Hidalgo sobre el uso de medios electrónicos:

> *"El registro fue después de que le mandé un mensaje, esas personas tardaron como más de 15 días, un mes en regresarme la llamada, ya en esa llamada, pidieron todos mis datos: CURP, comprobante de domicilio, foto del INE, foto del puesto del lugar o del puesto de trabajo, ¿Qué más me pidieron? bueno y las fotos de los documentos. Eso fue de primera instancia por mensajes" (Alicia, beneficiaria, Pachuca).*
>
> *"[Mandé] mi identificación y ¿cómo se llama? pruebas de lo que estábamos haciendo, mandé pruebas de nuestro trabajo y la dirección, bueno, fotos también de donde vivo, sí allí era mi negocio." (Yola, beneficiaria, Pachuca).*
>
> *"Me inscribí en una página de Internet [para el programa crédito a la palabra]. Me registré bueno con mis datos personales y todo" (Luna, beneficiaria, Tula).*

Los costos de cumplimiento por entrega de documentación, al igual que en el encuentro tipo II, es uno de los principales costos de los beneficiarios en el primer encuentro (difusión y

registro) y refiere a la entrega de los documentos que comprueban que los beneficiarios potenciales cumplen con los requisitos y criterios de elegibilidad del programa. Esta es una carga para todos, y es parte de las cargas diseñadas en las reglas de operación. Este costo no se vincula al tipo de encuentro. Asimismo, no se aprecian grandes diferencias con las cargas experimentadas en el encuentro tipo II.

Los costos de cumplimiento por entrega duplicada de documentos son costos relacionados con la implementación del programa, no con el tipo de encuentro, también se presentaron en los encuentros tipo II. Los beneficiarios señalaron haber sido registrados desde el 2018, pero al no salir beneficiados y haber pasado el tiempo, les sugirieron y decidieron ellos mismos, volverse a registrar, lo que implicó volver a entregar los documentos.

> *"la primera vez que te comenté habían pasado aquí a mi domicilio a hacer un censo. [Luego] recién salió el programa fui a pedir informes, registrarme, etcétera. Y me dijeron, ah ok sí aproximadamente en tanto tiempo ya se supone que te toca, ¿no? Pero pasó el tiempo y no, nunca se me llamó, nunca nada. Entonces, pues ya, lo di por olvidado. Después, la segunda vez fue cuando fui otra vez a informarme nuevamente, pero en la nueva ubicación ya me dieron los detalles y la tercera vez fue cuando regresé ya a dejar el comprobante de domicilio y a partir de ese momento a lo mucho, unas 2 semanas, cuatro semanas máximo [salió]" (Daniel, beneficiario, Tepeapulco).*

Costos de implementación - Costos de interacción del Gobierno

Al igual que en las interacciones iniciadas por el Estado (encuentro tipo II) en la CDMX, en los encuentros iniciados por los ciudadanos en Hidalgo, también se observan algunas funciones, habilidades y recursos utilizados por el Gobierno. En general, implementar la difusión y registro de beneficiarios en el encuentro tipo I conllevó las mismas funciones a las indicadas en el escenario de encuentro tipo II, con excepción de la atención al público en lugares específicos (oficinas, puntos de encuentro en la comunidad o por medios electrónicos). A efecto de no repetirlas, enseguida se enlistan y solo se describen aquellas que no se encuentran descritas previamente.

Para otorgar la atención al público, en un sitio (sea oficina o lugar de la comunidad) donde el ciudadano acudiera, el gobierno requirió diversos recursos gubernamentales, como lugares físicos o virtuales de atención (como líneas telefónicas) y servidores públicos para la atención. En el escenario del encuentro tipo I, los Servidores de la Nación también asumieron la responsabilidad de llevar el llenado de formularios para el registro, hicieron uso de medios

electrónicos, llevaron una bitácora de actividades por Centro Integrador (principalmente) y en algunas ocasiones realizaron visitas domiciliarias para los beneficiarios que los contactaron y que posteriormente ellos visitaron.

En este sentido, vale la pena observar que, aunque las funciones desempeñadas por los Servidores de la Nación no son sustancialmente distintas entre el Encuentro tipo I y el Encuentro tipo II, las cargas administrativas como subproducto de la interacción si lo fueron. Las cargas administrativas que experimentaron regularmente los ciudadanos en los encuentros tipo II fueron menores que las cargas experimentadas en los encuentros tipo I. Asimismo, en un encuentro tipo I, se observa una mayor variación en la mecánica operativa del encuentro, y se identifica que estos encuentros fueron menos sistemáticos con respecto a los encuentros tipo II.

3.2.1.3 Capacidades Administrativas que estructuran la carga administrativa

Esta sección retoma la identificación de las cargas administrativas realizada previamente y busca explicar la variación de las cargas experimentadas por los beneficiarios entrevistados, durante la implementación del proceso de acceso al Programa de Tandas para el Bienestar en la fase de difusión y registro entre tipos de encuentros burocráticos. Al mismo tiempo, se identifican y describen las capacidades administrativas que, pudieran explicar las variaciones observadas en las cargas, así como el mecanismo causal que genera la presencia, ausencia o limitación de una capacidad observada.

La identificación de las capacidades administrativas se realiza conforme al proceso de análisis establecido en la sección 2.1.11 estrategia de análisis de datos (figuras 2.2. y 2.3, y el apartado de consideraciones para la identificación de las capacidades administrativas).

Para lo anterior, en esta sección se presentan una serie elementos que permiten identificar, visibilizar, discutir y describir las capacidades administrativas que se considera estructuraron las cargas administrativas en este encuentro burocrático, para la difusión y registro al programa. Asimismo, al final de la sección se presentan las explicaciones alternativas descartadas.

Tabla 42 Identificación de Capacidades Administrativas que estructuraron la carga en la fase de Difusión y Registro

OBJETIVOS DEL ENCUENTRO	CARGA EN ENCUENTRO TIPO I (HIDALGO)	CARGA EN ENCUENTRO TIPO II (CDMX)	EXPLICACIÓN DE LAS VARIACIONES EN CARGAS ADMVAS	CAPACIDADES ADMVAS IDENTIFICADAS EN ENCUENTRO TIPO II	MECANISMO CAUSAL
Difusión	Costos de aprendizaje del Programa	No experimentado	Variación en cargas por tipo de encuentro burocrático. En los encuentros T-II el ciudadano no tuvo que buscar información sobre el programa ni trasladarse a buscarla en comparación con el Encuentro T-I. En los encuentros T-II, el Gobierno le acercó al ciudadano la información de forma directa y personalizada, a través de los Servidores de la Nación en las visitas domiciliarias del Censo de Bienestar. Esto eliminó los costos de aprendizaje para el ciudadano en los Encuentros T-II.	*Identificación de capacidades: Nivel 1,*[70] *variación en cargas por tipo de encuentro.* *Comunicación Gubernamental:* Comunicación clara, directa, personalizada y transparente del gobierno hacia los ciudadanos. *Estructuras organizacionales* que otorgan asistencia personalizada a los ciudadanos. *Diseño y reglas de la interacción:* Obligación y facultad de que el Gobierno inicie las interacciones.	Transferencia de costos al Gobierno Transferencia de costos al Gobierno Transferencia de costos al Gobierno
Difusión y Registro	Costos de cumplimiento por buscar o hacer contacto con el Gobierno • uso de medios electrónicos • traslados a oficinas gubernamentales	Costos de cumplimiento por atención a visitas del Estado	Variación en cargas por tipo de encuentro. Los ciudadanos que enfrentaron los encuentros T-II no requirieron ir a las oficinas gubernamentales ni para la	*Identificación de capacidades: Nivel 1, variación en cargas por tipo de encuentro.* *Diseño y reglas de la interacción:* Obligación y facultad de que el	Transferencia de costos al Gobierno

[70] Para pronta referencia ver figura 5.

OBJETIVOS DEL ENCUENTRO	CARGA EN ENCUENTRO TIPO I (HIDALGO)	CARGA EN ENCUENTRO TIPO II (CDMX)	EXPLICACIÓN DE LAS VARIACIONES EN CARGAS ADMVAS	CAPACIDADES ADMVAS IDENTIFICADAS EN ENCUENTRO TIPO II	MECANISMO CAUSAL
	o a puntos sede indicados • tiempos de espera para ser atendidos		obtención de información del programa ni para su registro. En su lugar, los Servidores de la Nación acercaron el registro a los ciudadanos a través visitas domiciliarias y el SIDER. Estas acciones redujeron (que no eliminaron) los costos de cumplimiento de los ciudadanos que experimentaron los encuentros T-II.	Gobierno inicie las interacciones. *Estructuras organizacionales* que otorgan asistencia personalizada a los ciudadanos. *Recursos gubernamentales:* tecnológicos (celular, aplicaciones) y financieros (gastos de traslados, gastos por telefonía o datos)	Transferencia de costos al Gobierno Transferencia de costos al Gobierno
Registro	Costos de cumplimiento por entrega de documentación	Costos de cumplimiento por entrega de documentación	Sin variación. Esta carga no se relaciona con el tipo de encuentro, sino con el diseño del programa. Esta es una carga de diseño. Dado el diseño, se observó que en este aspecto la implementación fue más o menos homogénea, esto es en ambos casos los ciudadanos tuvieron esta carga y los ciudadanos (en ambos estados y tipos de encuentro) presentaron regularmente los mismos requisitos solicitados y estos no fueron más allá de lo	*Identificación de capacidades: Nivel 3, capacidades para la gestión de cargas de diseño.* *Recursos gubernamentales:* tecnológicos (celular, aplicaciones). *Diseño y reglas de la interacción:* Procesos de registro automatizados (estandarización, formalización y racionalización de procesos).	***Cargas evitadas.*** La forma en la que operó el registro permitió que se evitaran costos de cumplimiento por entrega de copias físicas y que se redujera al mínimo la solicitud discrecional de documentos adicionales a los ya establecidos en las reglas de operación del programa.

OBJETIVOS DEL ENCUENTRO	CARGA EN ENCUENTRO TIPO I (HIDALGO)	CARGA EN ENCUENTRO TIPO II (CDMX)	EXPLICACIÓN DE LAS VARIACIONES EN CARGAS ADMVAS	CAPACIDADES ADMVAS IDENTIFICADAS EN ENCUENTRO TIPO II	MECANISMO CAUSAL
			establecido en las Reglas de Operación. La carga se creó en las reglas del programa y no se modificó durante la implementación. Esto refleja capacidades del Estado para alinearse al diseño y gestionar esa carga.		
Registro	Costos de Cumplimiento por entrega duplicada de documentos	Costos de Cumplimiento por entrega duplicada de documentos	Sin variación en cargas por tipo de encuentro. Cargas de implementación. En ambos casos se identificaron diversos motivos que dieron lugar a la entrega de documentos en más de una ocasión, por lo que se puede establecer que esta carga no se relaciona con el tipo de encuentro, sino más bien con alguna falla en la implementación del registro. Si bien esta carga fue visible en la investigación, no fue la generalizada. Esta carga de implementación es nueva, no se prevé en el diseño, por lo que incrementó	*Identificación de capacidades: Nivel 2, por variación entre el diseño y la implementación.* *Profesionalización limitada de los BNC:* Experiencia administrativa en la aplicación correcta y uniforme de las normas o procedimientos. El programa, el gobierno y el sistema eran de nueva creación o de nuevo ingreso, lo que pudo haber conllevado errores durante los primeros momentos de su implementación.	Creación de nuevas cargas

OBJETIVOS DEL ENCUENTRO	CARGA EN ENCUENTRO TIPO I (HIDALGO)	CARGA EN ENCUENTRO TIPO II (CDMX)	EXPLICACIÓN DE LAS VARIACIONES EN CARGAS ADMVAS	CAPACIDADES ADMVAS IDENTIFICADAS EN ENCUENTRO TIPO II	MECANISMO CAUSAL
			los costos del proceso de acceso para algunos de los beneficiarios.		

Fuente: Elaboración propia.

Desde una perspectiva organizacional, considerando que la capacidad se refiere a la habilidad de implementar lo que la ley formalmente dicta (Peeters, 2019; Selin, 2019), se identificó en el estudio que, el Estado de Hidalgo no tuvo la capacidad de implementar en la misma proporción que la CDMX, en la fase de difusión y registro, las visitas domiciliarias, como lo marcaba la Estrategia del Censo de Bienestar. En su lugar, la Delegación de Bienestar en Hidalgo estableció oficinas y generó operativos en lugares públicos como plazas o en el centro de las comunidades, lo que generó variaciones en las cargas administrativas que enfrentaron los beneficiarios de Hidalgo en comparación con los Beneficiarios de la CDMX.

Las explicaciones otorgadas en la tabla anterior nos permiten señalar que para la implementación del proceso de acceso y de las visitas domiciliarias (encuentros tipo II) en la fase de difusión y registro al programa, la CDMX mostró y requirió un tipo de capacidades administrativas específicas a nivel organizacional que permitieron transferir cargas administrativas hacia el gobierno y evitar cargas adicionales a los ciudadanos. Asimismo, se identificaron capacidades limitadas a nivel individual, que generaron nuevas cargas para los ciudadanos.

En la siguiente tabla se muestran las Capacidades Administrativas que generaron variaciones en las cargas y se identifican algunos indicadores de capacidad por tipo de encuentro estudiado.

Tabla 43 Indicadores de Capacidades Administrativas en la fase de Difusión y Registro

TIPO DE NIVEL DE CAPACIDAD	CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS PARA ENCUENTRO TIPO II	INDICADORES DE CAPACIDAD EN HIDALGO (ENCUENTRO TIPO I)	INDICADORES DE CAPACIDAD EN CDMX (ENCUENTRO TIPO II)
Organizacional	*Diseño y reglas de la interacción*: obligación y facultad de que el Gobierno inicie las interacciones.	La obligación de implementar el encuentro T-II solo fue posible en el 31% de los casos. El restante 69% fue implementado en un encuentro T-I.	La obligación de implementar el encuentro T-II fue posible en el 65% de los casos. El restante 35% fue implementado en un encuentro T-I.
Organizacional	*Comunicación Gubernamental:* Comunicación clara, directa, personalizada y transparente del gobierno hacia los ciudadanos.	Los SN en ocasiones fueron identificados frecuentemente como promotores del voto de Morena. El 74% de los beneficiarios percibió positivamente el proceso de acceso, en parte debido al trabajo de comunicación y atención personalizada que realizaron los servidores de la nación.	Los SN fueron identificados plenamente como servidores públicos del Gobierno Federal. El 87% de los beneficiarios percibió positivamente el proceso de acceso, en parte debido al trabajo de comunicación y atención personalizada que realizaron los servidores de la nación.
Organizacional	*Estructuras organizacionales* que otorgan asistencia personalizada a los ciudadanos.	Densidad Poblacional: 148 hab/km2. Promedio de SN asignados del 2018 al 2020: 595.	Densidad Poblacional: 6,163 hab/km2. Promedio de SN asignados del 2018 al 2020: 1433.
Organizacional	*Recursos gubernamentales:* tecnológicos y financieros para operar.	Los SN en promedio dedicaron el 33% de su salario a cubrir costos de traslados a visita domiciliarias y para el uso de medios electrónicos.	Los SN en promedio dedicaron el 24% de su salario a cubrir costos de traslados a visita domiciliarias y para el uso de medios electrónicos.
Organizacional	*Diseño y reglas de la interacción:* Procesos de registro automatizados (estandarización, formalización y racionalización de procesos).	Uso del SIDER y de bitácoras por centro integrador.	Uso del SIDER y de bitácoras personales.
Individual a nivel de calle	*Profesionalización limitada de los BNC*: Experiencia administrativa en la aplicación correcta y uniforme de las normas o procedimientos.	El 9.5% de los casos presentó información por duplicado.	En 12.9% de los casos presentó información por duplicado.

Fuente: Elaboración propia.

Descripción de las Capacidades Administrativas identificadas (presentes o limitadas) y la(s) forma(s) en la(s) que estructuraron la carga

Diseño y reglas de la interacción: Obligación y facultad del Gobierno de iniciar las interacciones

El Censo de Bienestar como una estrategia de política deliberada[71] del presidente Andrés Manuel López Obrador en la Política Social para la *"entrega de los apoyos sociales de manera directa y sin intermediarios"* modificó la dinámica tradicional (Encuentros tipo I) con la que se venían otorgando los apoyos sociales,[72] y en su lugar promovió encuentros tipo II a través de los operativos de campo para realizar visitas domiciliarias para el Censo de Bienestar. La estrategia del Censo requirió la creación de una nueva estructura gubernamental federal, conocida hoy, como Servidores de la Nación, a quienes se les otorgaron las funciones de llevar a cabo el levantamiento del Censo, la socialización de las reglas de los programas y el llenado de los formularios de registro, entre otras actividades. Enseguida se muestran algunos relatos de los Servidores de la Nación de la CDMX, sobre la forma en la que operó el Censo:

> *"¿Cómo funcionaba [el Censo de Bienestar]? Nosotros tocábamos casa por casa, preguntando si había adultos mayores, personas con discapacidad, personas que tuvieran o que quisieran iniciar un negocio, productores del campo, personas que tuvieran ganado, que la vivienda donde habitaban hubieran tenido daños por los sismos, esas eran las preguntas básicas. Si en la casa te decían, sí, tengo un adulto mayor, tú en el sistema [SIDER], levantabas un registro, y se tomaba ese dato, e íbamos casa por casa tocando, haciendo esas preguntas. Así se levantó el censo para el bienestar" (Ivone, SN, Xochimilco, CDMX).*

> *"Nosotros íbamos casa por casa y comentábamos todos los programas que teníamos, y ellos nos decían, "pues yo tengo mi negocio ¿me podría censar?", y censábamos, no era en zonas exclusivas, no, nuestra alcaldía es una zona marginada, pero censábamos a todos, casa por casa" (Perla, SN, Milpa Alta, CDMX).*

[71] Esta estrategia es descrita en el documento "Estrategia y Metodología Censo del Bienestar: Diagnóstico de las necesidades de México", publicado en 2020 por el Gobierno de México.

[72] En los inicios del POP, *"la estrategia operativa consistió en aplicar una encuesta de características socioeconómicas a manera de censo, mediante visitas domiciliarias en las localidades rurales de mayor marginación e incidencia de la pobreza. La captación de información se acompañó de acciones de promoción y convocatoria a la población de cada localidad. Este esquema operó también en ciertas zonas de las localidades urbanas hasta bien avanzado el crecimiento de la cobertura del programa. El principio básico fue llegar a todos los hogares, tomando en cuenta que la población, en particular la más pobre, enfrenta barreras de acceso para beneficiarse de los apoyos y servicios públicos, mayores costos de transacción, carece de recursos para cubrir costos de traslado o flexibilidad de tiempo y capacidad de gestión de los apoyos de gobierno. Conforme se masificó la cobertura del programa y debido a la dispersión territorial de la población que vive en condiciones de pobreza, este esquema de visita fue flexibilizándose, hasta existir un mecanismo de entrega de apoyos a libre demanda*" (Orozco y Hubert, 2019, p. 272-273).

La acción de las visitas domiciliaras para la difusión obligó al gobierno a salir a la calle, a acercarse a los ciudadanos en situación de vulnerabilidad, lo que desplazó los costos de traslado hacia el gobierno. Este desplazamiento de los costos solo sucedió en los casos en los que los ciudadanos fueron cubiertos por el censo. Si bien, la obligación de generar encuentros tipo II, a través del Censo de Bienestar y las visitas domiciliarias fue una instrucción/obligación para todas las delegaciones federales de la Secretaría del Bienestar en las Entidades Federativas, en el Estado de Hidalgo esta obligación no fue instrumentada con la misma intensidad y completitud como se hizo en la Ciudad de México, al menos en la primera interacción para la difusión y registro; en parte debido a la falta de asignación de recursos humanos, como los Servidores de la Nación. El relato de Fernanda, Servidora de la Nación en Tizayuca, Hidalgo, muestra las complicaciones que tuvieron para levantar el Censo:

> *"éramos poquitos Servidores de la Nación […]. Entonces, sí, sí, fue complicado el trabajo. […], cuando inicia el sexenio del presidente, pues ya entramos como a una nómina. Aun así, solamente nos pudieron dar de alta, a lo mejor a 10 servidores, pero pues para avanzar rápido éramos 20, pues había que hacer la canastita ¿no? Y eso era voluntario, no, no se nos obligaba. Entonces este, pues, era una labor que estábamos haciendo entre todos y sí, así se empezó a trabajar. Ya posteriormente, yo creo que por el mes de abril ya empezábamos a tener oficina. […]. Ya el trabajo se vuelve un poco menos pesado porque la gente te busca en la oficina, se va, se va enterando de voz en voz. (Fernanda, SN, Tizayuca, Hidalgo).*

El número insuficiente de Servidores de la Nación para la ejecución de las visitas domiciliarias, el contar con oficinas (centros integradores) y el que se hubiese corrido la voz en las comunidades de Hidalgo, fueron factores que influyeron en los ciudadanos para que estos tomaran la decisión de acudir directamente a las oficinas a buscar la información sobre los apoyos. Se puede suponer que, en parte, esto pudo haber generado que los encuentros se ejecutaran como encuentros tipo I y, por ende, enfrentaran más costos en la interacción para los ciudadanos. No obstante, de no tomar el ciudadano la iniciativa de acercarse a las oficinas del Bienestar hubiese sido posible que, al no pasar el Censo por su casa, quedaran excluidos del Programa.

Comunicación Gubernamental: clara, directa, personalizada y transparente del gobierno hacia los ciudadanos

Que el gobierno pueda informar de manera clara, transparente, directa y personalizada a los ciudadanos sobre los programas sociales, sus beneficios y requisitos, transfiere los costos de aprendizaje de los ciudadanos hacia los burócratas de nivel de calle. En los relatos de los

Servidores de la Nación fue posible identificar que éstos conocían a detalle las características del programa (requisitos y criterios de elegibilidad), así como los procedimientos tanto para el registro como para la entrega de los apoyos. El dominio de los detalles de todo el programa fue evidente tanto en la CDMX como en el Estado de Hidalgo.

Por otra parte, cuando se solicitó a los ciudadanos que explicaran cómo les habían dicho que funcionaba el programa, se observó que los ciudadanos tuvieron la capacidad de explicar los elementos más relevantes del programa. En la mayoría de los casos los ciudadanos recibieron la información y los detalles del proceso de acceso, de inicio a fin. En la siguiente tabla se enlistan algunos relatos de beneficiarios que dan muestra de la percepción positiva que tuvieron sobre el proceso de acceso, en parte por el trabajo de comunicación personalizada y directa que realizaron los Servidores de la Nación desde el primer el contacto.

Tabla 44 Percepción positiva de los beneficiarios sobre el proceso de acceso

ENCUENTROS TIPO I (observados en Hidalgo)	**ENCUENTROS TIPO II** (observados en la CDMX)
Estuvo muy bien, muy rápido (Adolfo, beneficiario, Tula).	Todo estuvo muy bien. Me han atendido muy bien. Todo estuvo muy bien. Todo muy claro, muy específico, todo lo que me decían. No hubo problemas (Corazoncito, beneficiaria, Xochimilco).
Es una gran ayuda. Porque no piden tanto nada más, ahora sí que lo indispensable. El personal se me hizo muy amable (Karla, beneficiaria, Tepeapulco).	Ningún problema, todo muy bien, me gustó porque fueron amables, me explicaron bien, fue rápido, y fue lo que yo solicité. Fue muy fácil. (Estela, beneficiaria, Tláhuac).
Excelente, muy efectivo porque no hubo que hacer muchos trámites ni mucho tiempo así para formarse ni nada (Yola, beneficiaria, Pachuca).	Todo estuvo bien, las muchachas que vinieron eran muy amables. (José Carlos, beneficiarios, Milpa Alta).
Este fue muy accesible. Y no fue así como que nos hicieran dar muchas vueltas para realizarlo. Se me hizo algo muy sencillo. (Melina, beneficiaria, Pachuca).	Excelente beneficio y calidad, porque el trato fue muy bueno, fue rápido, todo fue como me lo dijo el señor (Patito, beneficiaria, Azcapotzalco).
Me gustó porque, aunque fuera por medio del celular eran muy eficientes y muy comprensivos los chicos de ese programa. (Rocío, beneficiaria, Tizayuca).	Fueron muy amables, y pues, explicaban bien las cosas, tal y como eran, y así pasaron. Fue muy bueno y hubo mucho apoyo por parte de los servidores de la nación, estuvieron muy al pendiente, y en todo pues nos apoyaban y nos orientaban (María, beneficiaria, Tlalpan).
Pues está muy bien, la verdad que sí, sí, sí, está bien, porque digo, es una ayuda que mucha gente	Las servidoras de la nación son atentas y accesibles, te hacen fácil el hecho de acceder a la situación y que

ENCUENTROS TIPO I (observados en Hidalgo)	ENCUENTROS TIPO II (observados en la CDMX)
necesitamos más ahorita que vino lo de la pandemia y todo eso (Noemí, beneficiaria, Mixquiahuala).	entiendas qué es lo que se requiere (Brisa, beneficiaria, Azcapotzalco).
	Para mí fue muy fácil porque le digo que me llegó solito, ahora sí que no, no, no, tuve que batallar. Todo muy bien explicado (María, beneficiaria, Tlalpan).

Fuente: Elaboración propia.

De la tabla de arriba se puede apreciar que en los encuentros tipo II, los beneficiarios califican el proceso de acceso al programa como una experiencia buena, en donde recibieron buen trato y orientación sobre el proceso, lo que generó confianza en el programa, en los Servidores de la Nación y en el gobierno. En contraste, en los encuentros tipo I, si bien también se tienen experiencias positivas, los beneficiarios hacen más referencia a la rapidez del proceso de registro y a que los requisitos fueron sencillos de cumplir, no a la calidez de trato y orientación personalizada del Servidor de la Nación. Esta forma de comunicar y dar los seguimientos en los encuentros tipo II, fue relevante para eliminar los costos de aprendizaje para el ciudadano.

Otro elemento importante de comunicación gubernamental fue la creación de una imagen o identidad institucional para los Servidores de la Nación, lo que facilitó la identificación de este grupo de servidores públicos federales a nivel de calle. La identidad institucional, como recurso material y como estrategia que une al Censo y a los Servidores de la Nación, consistió en la portación por parte de los Servidores de la Nación de un chaleco, una gorra, una mochila y una identificación oficial de la Secretaría del Bienestar durante el levantamiento del Censo y en general, durante las actividades que les son asignadas en campo.

En la CDMX fue notorio que, los beneficiarios identificaron claramente a los Servidores la Nación con ese nombre y, además, pudieron describirlos de acuerdo con los elementos de la identidad institucional: el chaleco color vino/beige, la gorra, la mochila, el nombre, etc. La identidad de los Servidores de la Nación permitió que una parte de los ciudadanos tuvieran la confianza en abrir la puerta de sus casas y aceptaran censarse. Los elementos de identidad, inicialmente, fueron creados con los colores del partido Morena (color guinda o rojo quemado), partido del entonces presidente electo; posteriormente, ya institucionalizados, los colores

cambiaron ligeramente (color beige), no obstante, la identidad se mantuvo y fue claramente diferenciada e identificable por los beneficiarios en la CDMX.

En la siguiente imagen se muestra la infografía con la que se dio a conocer a la ciudadanía la forma en la que podían identificar a los Servidores de la Nación durante sus recorridos por el país para el levantamiento del Censo de Bienestar, tanto en el periodo de transición gubernamental, como una vez que el gobierno entró en funciones.

Tabla 45 Identidad de los Servidores de la Nación

2018	2019

Fuente: Facebook, Página de Nancy Ortiz, delegada de Secretaría de Bienestar en Oaxaca y página de Facebook de la Secretaría de Bienestar Federal

Aunque la identidad fue la misma para todo el país, existen indicios de que la identificación de los Servidores de la Nación parece no ocurrir de la misma manera en el estado de Hidalgo que en la CDMX. En el Estado de Hidalgo, la marca de "Servidores de la Nación" no fue claramente ni identificada ni nombrada por los beneficiarios entrevistados en ese estado. En su lugar, los beneficiarios en Hidalgo solo hacían referencia a este grupo de servidores públicos como "gente del gobierno", y por lo menos, el 10 por ciento de los beneficiarios de esa muestra relacionaron a estas personas como promotores del partido Morena.

En primera instancia, es razonable pensar en esta circunstancia como una confusión, ya que la estructura de los Servidores de la Nación fue creada en todo el país durante el periodo de transición gubernamental, por el candidato electo a la presidencia de la República, quien provenía del Partido Morena. Asimismo, es de conocimiento público que, parte de esta estructura provino de los promotores del voto que tuvo ese partido durante su campaña electoral. De ahí que, en comunidades pequeñas, como las que existen en Hidalgo, sea factible que la misma persona que promovió el voto en campaña sea quien haya levantado el Censo o informado e invitado a participar en los apoyos disponibles del Gobierno. Al respecto, Sofía, beneficiaria en Pachuca señala lo siguiente:

> *"[…] quería comentarle que, como que se presta a confusión que las mismas personas que fueron promotores o anduvieron en la campaña política, fueron Servidores de la Nación y ahora están promoviendo los créditos y algunas otras cosas. Entonces, eso como que algunas personas, pues si hacemos esa diferencia, pero en general, las personas, la mayor parte, se va con esa idea de que, pues es lo mismo ser promotor político, que un servidor, que un gestor" (Sofía, beneficiaria, Pachuca).*

Si bien la vinculación de los Servidores de la Nación con el partido Morena pudiera tratarse de una confusión entre los beneficiarios de Hidalgo, no se cuentan con elementos para descartar en definitiva la posibilidad que haya habido una influencia del partido Morena en el Censo.

Por otra parte, aunque la identidad institucional de los Servidores de la Nación no se vincula con un tipo específico de mecanismo de estructuración de carga, sí es posible establecer que el uso de recursos gubernamentales para desarrollar la identidad institucional de los Servidores de la Nación, fue una estrategia que permitió generar confianza entre la ciudadana, de tal forma que los Servidores de la Nación en la CDMX, en un periodo de tiempo relativamente corto tuvieron el reconocimiento de la gente y conocieron su labor, lo que les facilitó la ejecución de su trabajo: acercar el gobierno a los ciudadanos. Los recursos dedicados a crear la identidad institucional de los Servidores de la Nación, se convirtieron en un pegamento que dio coherencia y significado a las otras herramientas de la política y del nuevo paradigma de política social que busca impulsar la administración 2018-2024.

Estructuras organizacionales que otorgan asistencia personalizada a los ciudadanos: los Servidores de la Nación

Los Servidores de la Nación son la estructura que creó el gobierno federal para operar los programas sociales y otorgar atención personalizada a los ciudadanos. Esta estructura es nueva en su diseño en el gobierno federal. Los Servidores de la Nación se conciben a sí mismos como intermediarios entre el gobierno federal y la población vulnerable. La creación de la estructura de los Servidores de la Nación trajo consigo un medio de comunicación de primera mano entre los funcionarios públicos electos (principalmente, el presidente Andrés Manuel López Obrador) y los ciudadanos. El contacto constante y directo de los Servidores de la Nación con los ciudadanos les permite recoger su sentir y las necesidades de las comunidades, como lo relata Silvia, Servidora de la Nación de Tlalpan, *"nuestro actual presidente dice: los Servidores de la Nación son mis ojos con la gente. Porque él quiere conocer las necesidades de las personas y realmente nosotros al estar en campo, pues nos ha abierto mucho la forma de ver pues, a las personas".*

Los Servidores de la Nación señalan que su labor es acercar el gobierno a la gente a través de visitas domiciliarias. Llevan de forma directa la oferta de los programas sociales prioritarios, recaban la documentación de los beneficiarios potenciales para los trámites de solicitud de los programas y entregan directamente los apoyos, a través de las órdenes de pago. En la siguiente imagen se resumen algunos relatos de cómo los Servidores de la Nación definen lo que son y lo que hacen.

Tabla 46 El Quehacer de los Servidores de la Nación

CDMX	"Un servidor de la nación es el intermediario entre el Gobierno de México y la sociedad. Es el que se encarga de llevar los programas sociales a cada rincón del país, para que las personas puedan disfrutar del programa sin tanto problema, o sea que sea lo más directo posible, sin tanto intermediario como se daba ante" (Ivone, SN, Xochimilco). "Lo que hace un servidor de la nación es más que nada acercar el Gobierno a la ciudadanía. Nosotros somos los encargados en traer todos los programas sociales a nivel federal. [...] somos los encargados de acercar el Gobierno a la ciudadanía para que	"Un servidor de la nación lo que realizamos es estar en contacto con la gente, llevarles la información y recabar la información de los diferentes programas sociales que el Gobierno les ha estado otorgando. Básicamente, nuestro trabajo es en campo. Estamos en contacto directo con las personas, [...] los datos que recabamos son en los domicilios y directamente con la persona. [...] Los servidores de la nación solamente somos personas que tienen el contacto directo con los beneficiarios y que transmitimos la información que nos dan, a las instancias correspondiente" (Eitan, SN, Tláhuac).

	ellos no acudan a una institución gubernamental, la finalidad de esto es erradicar la corrupción" (Amaury, SN, Milpa Alta).	"Un servidor de la nación es la persona que lleva todos los programas del Gobierno federal directamente hasta su domicilio, esto es, con el fin de tener, este, el bienestar hacia las personas" (Flor de Luna, SN, Tlalpan).
Hidalgo	"Las actividades de un servidor de la nación son este pues más que nada la atención ciudadana y orientación a las personas sobre los programas sociales que ofrece la delegación de aquí del Estado. Más que nada la publicidad y buscar, por ejemplo, a las personas que realmente necesiten un programa social, es decir, vamos gestionando de acuerdo también a las necesidades de las personas que ellos necesitan" (Raúl, SN, Tizayuca). "[Los SN buscamos] darle buena atención al ciudadano. Revisarle que esté bien su documentación para que pueda ingresar a algún programa" (Carlos, SN, Mixquiahuala).	"[Un Servidor de la Nación] se encarga de llevar procedimientos desde lo que es un censo, posteriormente, un registro, un seguimiento al apoyo y dar continuidad a los apoyos del Gobierno federal, ya sea con asesorías, visitas de campo o en oficina" (Luz, SN, Tula de Allende). "La figura del servidor de la nación […] hace el trabajo territorial de enlazar a los programas generales a la ciudadanía, con ese afán de acercarlos y que no hubiera intermediarios que, los programas lleguen de manera directa a la ciudadanía" (Maro, SN, Tula de Allende).

Fuente: Elaboración propia.

Esta estructura es un canal de comunicación, al cual se le asignó la función de aprender y conocer todos los detalles de los programas sociales que serían implementados, así como a mantenerse actualizados sobre las Reglas de Operación, para posteriormente transmitirlas a los ciudadanos de forma sencilla y veraz. Esta acción desplazó los costos de aprendizaje hacia el gobierno. Este desplazamiento de los costos solo sucedió en los casos en los que los ciudadanos tuvieron contacto con un Servidor de la Nación.

Como se mencionó previamente, una de las posibles razones por las que el Estado de Hidalgo no pudo generar en su mayoría encuentros tipo II, en la primera interacción, como lo estaba mandatado por las reglas, fue en parte debido, a la asignación insuficiente de personal para cubrir su territorio. Para levantar el Censo de Bienestar en 2018, se dispusieron en todo el país, 18 mil Servidores de la Nación. A la CDMX se le destinaron 1,466 servidores, mientras que, al estado de Hidalgo se aginaron 427 Servidores de la Nación (México, 2020f, p. 12). Si bien, el promedio de viviendas y de población a ser censadas por cada Servidor de la Nación, en ambas entidades federativas es similar; se observa a través de la densidad poblacional que, la diferencia en el tamaño de los territorios de estas entidades es de consideración; por otra parte, no se observa que este factor haya sido considerado en la estrategia del Censo de Bienestar para la asignación de los Servidores de la Nación.

Tabla 47 Servidores de la Nación asignados para el Censo de Bienestar

SERVIDORES DE LA NACIÓN	HIDALGO		CDMX	
2018	427		1,466	
2019	1,545		732	
2020	1,288		628	
PROMEDIOS CON LOS DATOS DEL 2018	**TOTAL**	**PROMEDIO POR SN**	**TOTAL**	**PROMEDIO POR SN**
Viviendas por censar	757,252	1,773	2,601,323	1774
Población por censar	2,858,359	6,694	8,918,653	6,084
Territorio en km2 *(no considerado en Estrategia del Censo)*	20,821.40	49 km	1,494.30	1 km

Fuente: Elaboración propia con información de la Estrategia del Censo de Bienestar y Gobierno Federal vía Plataforma Nacional de Transparencia.

En este sentido, la densidad poblacional es un factor que podría estar afectando el desempeño del Censo y del registro de beneficiarios potenciales. Por ejemplo, la densidad poblacional[73] en la CDMX de acuerdo con el INEGI es de 6,163 hab/km^2, esto significa que los Servidores de la Nación de la CDMX podrían encontrar en un kilómetro cuadrado a todas las personas que estaban obligados a censar (suponiendo que fueran los 6,084 ciudadanos como se indica en la tabla de arriba), lo que reduce los costos de traslado de los Servidores de la Nación (en tiempo y recursos económicos) e incrementa la posibilidad de la atención vía visitas domiciliaras. En contraste, la densidad poblacional en Hidalgo es de 148 hab/km^2, 40 veces menor que la de la CDMX, lo que de facto implica mayores costos de traslados en tiempo y dinero para los Servidores de la Nación del Estado de Hidalgo. Asimismo, se observa que, aunque la cifra asignada de Servidores de la Nación se modifica con el transcurso de los años, la proporción se mantiene.

Las asignaciones de Servidores de la Nación en cada Estado, de alguna manera impactaron los resultados en cargas. La asignación de Servidores de la Nación, principalmente en la CDMX, parece ser adecuada en términos de población objetivo del programa y el tamaño del territorio por recorrer, lo que incrementó la proporción de los encuentros tipo II experimentados. El ampliar la estructura organizacional de Servidores de la Nación para atender a través de visitas domiciliarias un territorio en donde la población se encuentra menos dispersa permitió llegar de manera directa a más ciudadanos, asegurando el registro y el desplazamiento

[73] Consultado el 23 de junio de 2022 en https://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/densidad.aspx?tema=P

de los costos de traslado hacia el gobierno, así como, la eliminación de los costos de aprendizaje para esos ciudadanos.

Recursos Gubernamentales para el desarrollo del Encuentro: tecnológicos y financieros

Para implementar las visitas domiciliarias del proceso de acceso al programa, el gobierno requirió de diversos recursos gubernamentales. Algunos recursos como los datos de celular o el tiempo aire para el uso de la telefonía fueron otorgados inicialmente por el Gobierno Federal, pero con el tiempo, esto solo se mantuvo en situaciones especiales; por ejemplo, las recargas de celulares durante la contingencia o los viáticos para trasladarse a los municipios cercanos para la vacunación. Por lo anterior, en la investigación se encontró que parte de los recursos necesarios para operar fueron dispuestos del salario de los Servidores de la Nación por iniciativa propia. En la siguiente tabla, se resumen los recursos que los Servidores de la Nación indicaron fueron necesarios para llevar a cabo las funciones o tareas que les fueron asignadas, así como la forma en la que se distribuyeron los costos de suministro de esos recursos, entre el Gobierno y los Servidores de la Nación.

Tabla 48 Recursos necesarios para el desarrollo de las interacciones Estado-ciudadanos en el marco del Programa Tandas para el Bienestar

TIPOS DE RECURSOS GUBERNAMENTALES	¿QUIÉN SUMINISTRA LOS RECURSOS?
Insumos de Papelería: tabla con clip para apoyar documentos, hojas, impresiones de formatos, directorio, mapas, plumas, lápices, entre otros.	Gobierno Federal
Identidad de Servidor de la Nación: chaleco, gorra, playera, mochila, identificación	Gobierno Federal
Insumos de Papelería para Centros Integradores (aplica en SN encargados del centro)[74]	GobFederal y recursos propios de SN
Internet en Centros Integradores (aplica en SN encargados del centro)[75]	GobFederal y recursos propios de SN
Kit de medidas de protección contra la COVID19	GobFederal y recursos propios de SN
Datos para el acceso a internet	GobFederal y recursos propios de SN
Tiempo aire para llamadas telefónicas	GobFederal y recursos propios de SN
Equipo de celular o Tablet	GobFederal y recursos propios de SN
Viáticos para traslados de rutina (en ocasiones)	GobFederal y recursos propios de SN
Compra de comida en operativos (en ocasiones)	Recursos propios de SN
Equipo de cómputo con software básico de office	Recursos propios de SN
Medios utilizados para traslado	Caminata, Bicicleta, Motocicleta, Automóvil, Transporte Público

[74] Indicados principalmente en Hidalgo
[75] Indicados principalmente en Hidalgo

TIPOS DE RECURSOS GUBERNAMENTALES	¿QUIÉN SUMINISTRA LOS RECURSOS?	
Equipos que se requieren en Centros integradores y/o por Servidor de la Nación según reportes de SN	Computadoras, Impresoras, fotocopiadoras y Celulares con buena resolución de fotos	
Algunos datos por Delegación de Bienestar	**CDMX**	**HIDALGO**
PROMEDIO del porcentaje del salario que los SN utilizan para sobrellevar sus tareas	24%	33%
MEDIANA del porcentaje del salario que los SN utilizan para sobrellevar sus tareas	25%	30%
RANGO del porcentaje del salario que los SN utilizan para sobrellevar sus tareas	2 a 50%	5 a 70%

Fuente: Elaboración propia.

Esta investigación identificó que, en la CDMX, en promedio, los Servidores de la Nación destinaron casi una cuarta parte de su salario para sufragar algunos de los insumos, gastos de traslado y uso de medios de electrónicos. Mientras que, en el estado de Hidalgo, la proporción fue ligeramente mayor, los Servidores de la Nación destinaron en promedio una tercera parte[76] de su salario para sufragar los costos de implementación de Censo de Bienestar y del acceso a los programas sociales. En la siguiente tabla se resumen algunos testimonios de Servidores de la Nación sobre los recursos destinados de su salario para el desarrollo de las funciones asignadas.

Tabla 49 Relatos de Servidores de la Nación sobre Recursos Gubernamentales

CIUDAD DE MÉXICO	"Mira, el teléfono es nuestro, el uso de datos es nuestro. Cuando tú te acercas a una oficina por lo regular tenemos Internet, pero pues no siempre puedes hacer uso de la oficina [...]. En ocasiones también tenemos que solventar [...] el imprimir esa INE" (Eitan, SN, Tláhuac, CDMX). "Los datos, pues ahorita no, no, no, no hemos tenido tanto problema porque pues no ves que luego ya hay Internet en los postes y luego nos conectamos desde ahí" (Sr. Cruz, SN, Iztapalapa, CDMX). "[Durante la contingencia] la Secretaría de Bienestar nos hizo llegar un dinero para que nosotros hiciéramos nuestra recarga a nuestro celular, a cada servidor de la nación, y tuviéramos datos y para	"Pues es que solamente a algunos les proporcionan equipos. Bueno, al principio con lo del censo, pues si se nos dio a todos, un dispositivo. Pero pues como te digo son de características muy básicas, a veces los dispositivos no aguantan, más bien ya ni sirven. Entonces, nosotros seguimos trabajando con eso, entonces a veces nosotros tenemos que poner nuestros dispositivos para que podamos dar una mejor atención y que el equipo no nos falle en el momento, porque también necesitamos tener datos o internet para subir la información, porque si no la subimos bien, también eso puede ser un factor del porqué no les pueda llegar el recurso al beneficiario" (Sandra, SN, Xochimilco, CDMX).

[76] Cabe destacar que los recursos aquí referidos son utilizados para la operación de los Servidores de la Nación, quienes se mencionó previamente, que pueden llegar a tener a su cargo hasta 6 programas sociales, incluyendo el Programa de Tandas para el Bienestar. Por lo anterior los datos aquí vertidos refieren a costos y requerimientos no solo del Programa de Tandas para el Bienestar sino a la operación del cuerpo de estos servidores públicos de primera línea del Gobierno Federal; no obstante, este dato permite observar la variación de recursos según el tipo de encuentro implementado en cada entidad federativa.

	hacer muchas llamadas" (Angie, SN, Tláhuac, CDMX).	
HIDALGO	"En el centro (integrador), sí nos proporcionaron, o sea, el municipio a lo mejor 10 teléfonos utilitarios, pero posteriormente ya tú tenías que ver cómo le hacías. Si tu teléfono utilitario se te descompuso, se te perdió, aparte de que había un reporte, obviamente porque era algo que no era nuestro, este ya tenías que ocupar el tuyo. […] Al principio, los utilitarios nos daban un chip con saldo, posteriormente, ya no sé, ya no les renovaron eso, o sea, creo que fue una cuestión a nivel nacional con Telcel, que ya no se renovaron. Duró un año y ya posterior a eso, con los sueldos más estables, […] pues fue, ustedes chéquenle como le hacen" (Fernanda, SN, Tizayuca, Hidalgo).	"La verdad, si nos va casi la mitad del salario y no, no lo digo yo, lo escucho también de mis compañeros, que se nos va a la mitad del salario. Muchas veces tenemos que sacar nosotros, sí voy a entregar una tanda y es una orden de pago, lo tengo que imprimir de mi bolsa y es a color. […] o si te llegaron 70, a ti te llegaron 50, pues ahí nos las mandan en PDF o algo y hay que imprimir. Y bueno, en la oficina [centro integrador], sí, a veces, pues aquí está la copiadora o la impresora, pero traigan sus hojas, o sea, todo tenemos que nosotros apoyar en ese punto. […] merecemos algo de material para trabajar, para hacer un mejor trabajo" (Gitana, SN, Tula de Allende, Hidalgo).

Fuente: Elaboración propia.

Si bien los recursos fueron dispuestos tanto por el Gobierno como por los Servidores de la Nación en la medida de sus posibilidades, estas acciones en su conjunto permitieron que, en los encuentros tipo II, los costos de cumplimiento de los traslados se lograran desplazar hacia el gobierno y se eliminaran los tiempos de espera en oficina, principalmente.

Diseño y reglas de la interacción: Procesos de registro automatizados (estandarización, formalización y racionalización de procesos)

Para la recopilación de información durante las visitas domiciliarias en el Censo de Bienestar, la SEBIEN y la SE hicieron uso de dispositivos móviles conectados al internet, así como de cuestionarios electrónicos que alimentaron en tiempo real el Sistema de Desarrollo Integral Regional (SIDER). Estos recursos tecnológicos trasladaron a los Servidores de la Nación la acción del llenado de los formatos para el registro de la solicitud, quienes vía un teléfono móvil propiedad del gobierno iniciaron el Censo. Asimismo, se observa que el uso de esta infraestructura tecnológica trasladó el uso de medios electrónicos hacia el gobierno o hacia los Servidores de la Nación. El uso de teléfonos celulares para el registro al programa fue observado con admiración por algunos beneficiarios, principalmente de la CDMX, quienes señalaron haber firmado su solicitud a través del teléfono celular de los Servidores de la Nación.

Adicionalmente, el uso de la infraestructura tecnológica (el aplicativo de cuestionarios electrónicos + SIDER + dispositivos móviles + internet) para el registro al programa obligó a la

creación de expedientes electrónicos, lo que evitó en la práctica que los beneficiarios debieran entregar copias de sus documentos. En su lugar, los Servidores de la Nación debían obtener fotografías de la documentación (requisitos y criterios de elegibilidad) y subirlos a la plataforma. Por otro lado, la "aplicación cuestionarios" establece instrucciones específicas para el llenado de formatos y los documentos a cargar (México 2020f, p. 19), esto contribuyó a limitar la discrecionalidad de los Servidores de la Nación, en ambos estados (y/o tipos de encuentros), y evitó que los Servidores de la Nación solicitaran documentos innecesarios. Enseguida se muestran algunos testimonios de Servidores de la Nación sobre el uso del SIDER.

Tabla 50 Relatos de Servidores de la Nación sobre SIDER

CDMX	ESTADO DE HIDALGO
"El censo lo operamos a través de una aplicación que se descarga en el teléfono, que se llama SIDER. Una vez que teníamos el aplicativo en los teléfonos se nos descargaba por región y por territorio, por sección, las personas a las que teníamos que ir a censar. Buscábamos a las personas por colonia, calle, manzana y lote para poder realizarles el censo" (Galahad, SN, Tláhuac, CDMX).	"Trabajamos por medio de una plataforma que se llama SIDER, ahí hacemos un censo, en el cual, pues se les pide algunos documentos a las personas que son los más básicos, su identificación oficial, su CURP, sus comprobantes de domicilio, en este caso cuando son beneficiarios en algún programa tenemos diferentes reglas y se piden diferentes documentos. […] posteriormente esperamos a que haya una respuesta y si es seleccionado, […], se le entrega lo que es su orden de pago. […] hoy en día nuestro SIDER está trabajando muy bien, ya lo están como evolucionando, ya tenemos para trabajar sin línea, esto quiere decir que podemos guardar la información en el SIDER y en cuanto lleguemos a un lugar donde haya Internet, pues poder descargar la información de la gente" (Alejandra, SN, Tula de Allende, Hidalgo).
"Ya todo es digital ya no es de que ¡ay! sus documentos. Sino en un dispositivo, nosotros manejamos un sistema […] todo es por fotos, todo lo escaneas con el dispositivo y ya todo se va automáticamente al sistema, entonces ya no es tan tedioso con tanta documentación" (Sandra, SN, Xochimilco, CDMX).	"En el SIDER, ahí nosotros ingresamos al área, capturamos todos los datos y después toda la documentación se le regresa a la persona interesada. […] no porque la persona haga la solicitud, quiere decir que va a ser elegida, para salir tiene que pasar por un proceso de selección que no llevamos nosotros. Todos sus datos quedan protegidos al momento de que nosotros enviamos la información, ya no se pueden modificar ni podemos hacer nada más" (Fernanda, SN, Tula de Allende, Hidalgo).
"La plataforma SIDER, en esa plataforma ingresamos los datos de la persona, nombre, CURP, clave de elector, teléfonos de contacto, dos referencias donde podamos localizarlos, […]. Y posteriormente, tomábamos fotografías a su credencial de elector por ambos lados y fotografía al beneficiario. También nos pedían la fotografía de un comprobante de domicilio, pero posteriormente, se actualizó la plataforma y eso se eliminó" (Amauri, SN, Milpa Alta, CDMX).	

Fuente: Elaboración propia.

De lo anterior se desprende que la infraestructura tecnológica utilizada en el levantamiento de la información limitó o evitó la generación de cargas administrativas hacia los ciudadanos. Asimismo, se observa que en un escenario de encuentro burocrático tipo II, los procesos de registro automatizados y la infraestructura tecnológica es una capacidad que permite

ejecutar el encuentro con eficiencia porque evita retrabajo de información (por llenado de formatos y/o documentos en físico), e igualmente, evita la necesidad de contar con espacios y equipo para el resguardo físico de la información. Por otra parte, a los ciudadanos, les evita costos innecesarios por la entrega de copias de documentos, trasladando al mismo tiempo el costo del uso de medios electrónicos y de llenado de formatos hacia el gobierno.

Profesionalización limitada de los BNC: Experiencia administrativa en la aplicación correcta y uniforme de las normas o procedimientos.

Una carga administrativa de implementación que experimentaron los ciudadanos en ambos encuentros fue la entrega duplicada de documentos, las razones por las que tuvieron que realizar en más de una ocasión su registro fueron distintas, por ejemplo, la pérdida de la información, o el que las fotos no se hayan tomado con buena resolución, entre otros. Lo anterior, podría estar vinculado a una ausencia o baja profesionalización de los BNC —capacidad administrativa individual—, en términos de limitada experiencia administrativa en la aplicación correcta y uniforme de las normas o procedimientos. Esto podría ser factible toda vez que los procesos iniciaban su implementación, el sistema apenas iniciaba la operación y los Servidores de la Nación estaban aprendiendo a utilizarlo, además de que se identificó que parte importante de los Servidores de la Nación era la primera vez que trabajaban para el gobierno, por lo que no provenían de un Servicio profesional de carrera.

Explicaciones Alternativas Descartadas

Negligencia Benigna

En este encuentro, no se identificaron cargas que surgieran de "forma inadvertida, por accidente o por incompetencia administrativa" (Moynihan y Herd, 2010, p. 664; Moynihan *et al.*, 2015, p. 52; Peeters, 2019, p. 3 y 6; Moynihan y Herd, 2020, p. 42). Esta última entendida como la "ausencia de atribución legal".[77] Si bien los Costos de Cumplimiento por entrega duplicada de documentos podrían pensarse que se relacionan con este tipo de explicación, la negligencia benigna hace referencia a que "las organizaciones no examinan ni son conscientes de las repercusiones de los procedimientos y prácticas burocráticas en los ciudadanos" (Moynihan y Herd, 2010, p. 664; Moynihan *et al.*, 2015, p. 52; Peeters, 2019, p. 3 y 6; Moynihan

[77] https://dpej.rae.es/lema/incompetencia consultada el 25 de setiembre de 2022.

y Herd, 2020, p. 42). En este caso, se observa que solo fueron algunos beneficiarios entrevistados los que se enfrentaron a esta carga, no hay indicios de ser una carga generalizada, ni constante a nivel organizacional en ninguno de los Estados (ni tipos de encuentros), por lo que se descarta esta explicación en este costo. Más bien, el costo se explica por limitaciones en las capacidades individuales de los Servidores de la Nación, como la falta de profesionalización y la falta de experiencia de algunos Servidores en el desarrollo de un trabajo a nivel de calle y en la ejecución de los procedimientos gubernamentales.

Estrategia Política Deliberada

En este encuentro tampoco se identificaron cargas administrativas que se explicaran como una estrategia política deliberada, esto es que la carga estuviese dirigida exclusivamente a ciudadanos que pertenecen a grupos políticos contrarios al grupo en el poder, o bien que las simplificaciones administrativas o las reducciones de las cargas fuesen solo para personas pertenecientes al grupo en el poder. Si bien los recorridos del Censo de Bienestar se organizaron a través de secciones electorales, lo que podría vincularse con un interés político, esta forma de trabajo fue uniforme, tanto en la CDMX como en Hidalgo, para todas las secciones electorales. Incluso, los relatos tanto de Servidores de la Nación como de beneficiarios señalan haber conocido de casos en donde fueron los ciudadanos quienes rechazaron el Censo y el registro por ser simpatizantes de partidos contrarios al partido en el poder. En sentido inverso, no se identificaron relatos explícitos de que fueran los Servidores de la Nación quienes rechazaran a los ciudadanos.

Por otra parte, podría suponerse que quienes tuvieron que movilizarse a las oficinas de gobierno en Hidalgo (encuentros tipo I) hubiesen sido excluidos del Censo de Bienestar por pertenecer a grupos políticos contrarios al partido en el poder; sin embargo, no se tienen elementos para tomar esta explicación. Es decir, no hay relatos explícitos que den indicios de haber sido excluidos del Censo de Bienestar o del registro, o de haber experimentado mayores cargas, por razones políticas.

Experiencia individual de la carga: Capital Humano

Por otra parte, no se aprecian cargas que tengan su origen en el capital humano ni en heurísticas y sesgos cognitivos ni en la agencia ciudadana. Esto puede deberse a que los Servidores de la Nación apoyaron a los ciudadanos en el llenado de los formularios y en la explicación de las características del programa en ambos tipos de encuentros, por lo que esta asistencia redujo la posibilidad de cargas por diferencias en capital humano. Adicionalmente, los requisitos a entregar, a decir de los propios ciudadanos en ambas entidades, fueron sencillos. Por otra parte, sin haber establecido una medida sobre el grado de agencia, de manera general, se observó que los ciudadanos de Hidalgo mostraron un mayor nivel de agencia porque por iniciativa propia, por sugerencia de su red, o bien por indicaciones del Gobierno se movilizaron hacia las oficinas y/o a los puntos de encuentro con el gobierno.

3.2.2 Segundo encuentro burocrático: Notificación, Verificación y Entrega de la orden de pago

3.2.2.1 Implementación de notificación, verificación y entrega de la orden de pago

El segundo encuentro burocrático en el proceso de acceso del Programa de Tandas para el Bienestar consiste en tres acciones relevantes entre los Servidores de la Nación y los beneficiarios:

(1) Primero, la notificación como "candidato" del beneficio. Es decir, el Servidor de la Nación contactó vía telefónica o vía visitas domiciliarias a los beneficiarios, a fin de dar aviso o notificar que éste había sido seleccionado como "candidato" o como "beneficiario" del Programa Tandas para el Bienestar;

(2) Segundo, una verificación, física o virtual, por parte de los Servidores de la Nación respecto de los datos registrados en el SIDER; a fin de asegurar el cumplimiento de los requisitos y criterios de elegibilidad de los beneficiarios y confirmar la generación de los expedientes electrónicos; y,

(3) Tercero, la entrega de la orden de pago,[78] con la cual el beneficiario habría de cobrar su apoyo social. Al momento de entrega de la orden de pago, los Servidores de la Nación

[78] Documento formal expedido por el gobierno para que los beneficiarios puedan cobrarlo, "canjearlo", por dinero en efectivo.

también entregaron instrucciones de cobro y de pago de la tanda (pago del apoyo y reembolso del crédito).

La configuración de diseño de este encuentro sería nuevamente un encuentro tipo II, es decir, un encuentro en donde quien inicia la interacción es el Gobierno a través de los Servidores de la Nación. Tanto en la CDMX como en Hidalgo, en ambos años 2019 y 2020, considerando a todos los entrevistados, se observa que los beneficiarios fueron notificados de ser candidatos al beneficio a través de una llamada telefónica o de una visita domiciliaria como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 51 Medios de notificación

CDMX			
2019	**PORCENTAJE**	**2020**	**PORCENTAJE**
Llamada telefónica	54	Llamada telefónica/email	85
Visita Domiciliaria	23	Visita Domiciliaria	7.5
No disponible	23	No disponible	7.5
HIDALGO			
2019	**PORCENTAJE**	**2020**	**PORCENTAJE**
Llamada telefónica	47	Llamada telefónica	63
Visita Domiciliaria	47	Visita Domiciliaria	33
Correo electrónico	6	Vía WhatsApp	4

Fuente: Elaboración propia.

En la notificación del beneficio se observa, en ambos estados, un incremento en el uso de los medios electrónicos (teléfono, WhatsApp o correo electrónico) en el año 2020; ello, derivado de la pandemia por COVID19. Por otra parte, un aspecto relevante del proceso de acceso fue el tiempo transcurrido entre el pre-registro al programa (incorporación al Censo) y la notificación del beneficio.

Tabla 52 Plazo de notificación del beneficio

AÑO	CDMX		HIDALGO	
	PROMEDIO ANUAL (meses)	**RANGO (meses)**	**PROMEDIO ANUAL (meses)**	**RANGO (meses)**
2019	6.2	1 a 18 meses[79]	5.6	1.5 a 12 meses
2020	5.3	0.5 a 7 meses	6.4	0.25 a 14 meses[80]
Media del periodo	5.9	0.5 a 18 meses	6.1	0.25 a 14 meses
Media recortada del periodo[81]	5.2	1 a 12 meses	6.0	1 a 12 meses

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con los testimonios de los beneficiarios se identificó que, en promedio, el plazo de notificación en la CDMX fue de 5.9 meses mientras que en Hidalgo fue de 6.1 meses. Este periodo o plazo de notificación se confirma en las entrevistas de los Servidores de la Nación. Este largo tiempo de espera para obtener una respuesta sobre el apoyo, generó que algunos de los beneficiarios en ambos estados, olvidaran que habían realizado esa solicitud y, otros, simplemente pensaron que no les habían otorgado el crédito. Enseguida se muestran algunos testimonios de beneficiarios en ambos estados sobre los tiempos de espera experimentados:

> *"Ya después de ahí [del registro], fue como un año. Ya hasta se me había olvidado. Tardó mucho. Ya se me había olvidado de que nos habíamos metido a este proyecto de bienestar" (Aletxe, beneficiaria, Xochimilco, CDMX)*
>
> *"Básicamente me dijeron ya está y es más a mí ya se me había olvidado, ya que, son promesas que hacen y que no se cumplen. Yo tenía esa percepción de eso. Nada más vinieron a emocionarme y no me van a dar nada. Pero no, no fue así" (Elena, beneficiaria, Tláhuac, CDMX)*
>
> *"Pues sí, pasó algo de tiempo, me parece que meses y ya no me acordaba yo que me había apuntado […] como 5 o 6 meses, o más yo digo" (Adolfo, beneficiario, Tula de Allende, Hidalgo)*
>
> *"Pues la verdad, si tardaron, la verdad es que yo ya ni me acordaba que me habían venido a hacer el registro, porque sí tardó bastante, […tardó como] poco más de un año" (Fabiola, beneficiario, Tizayuca, Hidalgo).*

Durante la llamada de notificación los Servidores de la Nación debían acordar una verificación al beneficiario. En la CDMX el procedimiento de verificación consistió en el cotejo o corroboración de los datos ingresados durante el Censo de Bienestar en el SIDER, mientras

[79] Para obtener este promedio y rango de los tiempos de notificación se eliminaron de la muestra cuatro datos atípicos que pudieran salir del patrón encontrado, los datos eliminados refieren a tiempos menores de un mes.
[80] Para obtener este promedio y rango de los tiempos de notificación se eliminó de la muestra un dato atípico que pudiera salir del patrón encontrado, el dato eliminado refiere a un tiempo de notificación de 24 meses. Si bien esta puede ser una experiencia real, se optó por eliminar el dato a fin de no sesgar el promedio.
[81] En ambas muestras se recortó el 10 por ciento de los datos en ambos extremos.

que, en Hidalgo, la forma más común de realizar la verificación fue solicitando nuevamente los documentos, o en su caso, ampliando la solicitud de documentos con respecto a lo solicitado en el registro y asegurando la integración de los expedientes electrónicos. En ambos casos, durante la verificación, los Servidores de la Nación tuvieron la posibilidad de corregir en el SIDER algún dato que no fuese correcto.

La verificación planteada en el diseño de las reglas de operación consistía en una verificación presencial vía visita domiciliara; sin embargo, este mecanismo de verificación presentó algunos ajustes derivado de la pandemia por COVID19. En 2019, en la CDMX, se llevaron a cabo visitas domiciliarias para una verificación presencial en casa o en el negocio, esta verificación presencial tuvo una duración promedio, de aproximadamente, 15 minutos. En 2020, en la CDMX como una forma de atender a las medidas de distanciamiento social establecidas para evitar la dispersión del virus SARs-CoV-2, se introdujeron los medios electrónicos como llamadas telefónicas y el uso de mensajería instantánea como el WhatsApp, como mecanismos para realizar la verificación. En la CDMX, en ambos años, el encuentro se configura en un encuentro burocrático tipo II, porque es el Estado el que se mueve hacia el ciudadano e inicia el encuentro.

Tabla 53 Medios de Verificación

	2019	**2020**
CDMX	Visita domiciliaria	Visita domiciliaria Llamada Telefónica WhatsApp
Hidalgo	Visita de beneficiario a oficina de Bienestar WhatsApp Visita domiciliaria	Visita de beneficiario a oficina de Bienestar WhatsApp Visita domiciliaria

Fuente: Elaboración propia.

En Hidalgo, tanto en 2019 como en 2020, los medios de verificación son variados y no necesariamente se ciñen al diseño de la regla, en donde se mandata que sean los representantes del gobierno quienes se muevan hacia el ciudadano. Sin embargo, en contraste con el encuentro de difusión y registro, en este encuentro, las delegaciones son más homogéneas en su actuación, es decir, el 71 y el 72 por ciento de las personas entrevistadas en la CDMX y en Hidalgo, respectivamente, señalaron haber tenido la verificación en un encuentro tipo II, es decir a través

de visitas domiciliarias de los Servidores de la Nación. No obstante, en Hidalgo, aún se observan ciudadanos accionándose y moviéndose a las oficinas de la delegación a realizar la verificación. Poco más de una cuarta parte de los beneficiarios en Hidalgo, el 26 por ciento, señalaron explícitamente haber experimentado un encuentro tipo I en esta interacción, es decir, señalaron haberse trasladado a las oficinas de bienestar a verificar los requisitos, en contraste con un 4 por ciento de los beneficiarios en la CDMX que lo hicieron explícito.[82]

En todos los casos, tanto los beneficiarios como los Servidores de la Nación, en ambos estados — CDMX e Hidalgo—, reportan que es durante la verificación que los Servidores de la Nación hacen la entrega de un folio u orden de pago para que los beneficiarios puedan acudir a realizar el cobro de su tanda. Asimismo, es en este momento que, los Servidores de la Nación dejan la orientación necesaria de cuándo, dónde y cómo cobrarán los beneficiarios las tandas, así como indicaciones de cuándo deberán empezar a pagar el préstamo y la forma en la que lo harán (reembolso). Es importante señalar que, en ningún momento, ni beneficiarios ni Servidores de la Nación reportan la entrega del apoyo social con dinero en efectivo, más bien es a través de las órdenes de pago o números de folio como se habrá de hacer efectivo el pago del apoyo en las instituciones financieras autorizadas.

3.2.2.2 Identificación de las Cargas Administrativas

El diseño del segundo encuentro burocrático del proceso de acceso al programa, también se concibió como un encuentro tipo II. En este sentido, durante la implementación se observa que estas acciones se llevaron a cabo de forma más homogénea entre ambas Delegaciones del Bienestar que, durante el primer encuentro (de difusión y registro). Es decir, el 71 por ciento en CDMX y 72 por ciento de los entrevistados en Hidalgo, refirieron haber experimentado un encuentro tipo II, en esta segunda fase del proceso de acceso. No obstante, se identificó que el 26 por ciento de los entrevistados en Hidalgo, refirieron haber experimentado un encuentro tipo I en la segunda interacción. Por lo anterior, para observar las diferencias en cargas entre tipos

[82] En Hidalgo el 3 por ciento de los beneficiarios no precisó la forma en la que le realizaron la verificación, y en el caso de la CDMX, tampoco se tiene esta información en el 25 por ciento de los casos.

de encuentros (tipo II vs tipo I), se tomarán las experiencias de la CDMX como Encuentro tipo II, y las de ese 26 por ciento de Hidalgo como Encuentro tipo I.[83]

Es importante hacer notar que la pandemia por COVID19 impactó principalmente las actividades de notificación, verificación, entrega de órdenes de pago y pago del apoyo del Programa de Tandas para el Bienestar, más que la etapa de difusión y registro. Ya que la primera interacción se realizó, en su mayoría, previo a la pandemia y durante el Censo de Bienestar (septiembre/2018 a abril/2019), el cual otorgó una lista de beneficiarios potenciales al programa de 5.27 millones de personas (CONEVAL, 2020, p. 33), de los cuáles de enero a diciembre de 2019, solo se habían beneficiado a 349 mil personas (p. 18). En este sentido, los registros al Programa de Tandas para el Bienestar durante la pandemia, si bien sí existieron, estos fueron mínimos ya que el gobierno contaba con una base de beneficiarios potenciales muy amplia, por lo que a decir de los Servidores de la Nación las entregas de tandas se intensificaron, en parte como una respuesta del Gobierno para apoyar la economía de las familias, y mitigar los efectos de la pandemia. Esta situación de emergencia requirió que el gobierno adaptara sus procedimientos y modelos de intervención a fin de evitar contagios tanto de beneficiarios como de Servidores de la Nación.

En la siguiente tabla se resume las cargas administrativas del segundo encuentro burocrático del proceso de acceso al Programa de Tandas de Bienestar para los dos tipos de encuentros observados. El Encuentro Burocrático Tipo II, accionado por el gobierno y observado en la CDMX generó cinco tipos de cargas a los ciudadanos, mientras que el Encuentro Tipo I, accionado por el ciudadano y observado en Hidalgo, generó seis tipos de cargas administrativas. Para ambos casos, se identifican y describen a detalle las cargas administrativas experimentadas por los beneficiarios.

[83] Es importante hacer notar que, en este encuentro, de las tres actividades contempladas: notificación, verificación y entrega de órdenes de pago, la actividad por la que se juzga el tipo de encuentro, es la verificación.

Tabla 54 Identificación de Cargas Administrativas para la notificación, verificación y órdenes de pago[84]

Encuentro tipo II (observado en CDMX)		*Encuentro tipo I* (observado en Hidalgo)	
El 71% de los encuentros los accionó el Gobierno **Cargas administrativas: 5**		*El 26% de los encuentros los accionó el ciudadano* **Cargas administrativas: 6**	
¿Cómo se distribuyen los costos de la interacción?		**¿Cómo se distribuyen los costos de la interacción?**	
COSTOS DE IMPLEMENTACIÓN (Costos soportados por el gobierno)	**CARGAS ADMINISTRATIVAS** (Costos soportados por ciudadanos)	**COSTOS DE IMPLEMENTACIÓN** (Costos soportados por el gobierno)	**CARGAS ADMINISTRATIVAS** (Costos soportados por ciudadanos)
Tiempo y esfuerzo por el traslado a visitas domiciliarias Tiempo, esfuerzos y recursos destinados al uso de medios electrónicos Tiempo y esfuerzo dedicado al llenado de formatos de entrega de recursos (orden de pago, cédula de verificación) Tiempo y esfuerzo por llevar bitácora como mecanismo de control Manejo de situaciones de rechazo y de desconfianza por parte de ciudadanos en contactos vía telefónica.	*Costos de Cumplimiento*, por tiempo de espera en plazo de respuesta para la asignación del beneficio (todos) *Costos Psicológicos* por pérdida de autonomía y Molestias (algunos) *Costos de Cumplimiento*, por entrega de documentos para la corroboración de los datos del pre-registro (todos) *Costo de Cumplimiento por el Uso de medios electrónicos* (algunos) *Costos de Cumplimiento*, por tiempo de Entrevistas del Estado (todos)	Tiempo de atención al público en oficinas o lugares específicos de la comunidad Tiempo, esfuerzos y recursos destinados al uso de medios electrónicos Tiempo y esfuerzo dedicado al llenado de formatos de entrega de recursos (orden de pago, cédula de verificación) Tiempo y esfuerzo para llenar bitácora como mecanismo de control Manejo de situaciones de rechazo y de desconfianza por parte de ciudadanos en contactos vía telefónica.	*Costos de Cumplimiento*, por tiempo de espera en plazo de respuesta para la asignación del beneficio (todos) *Costos Psicológicos* por pérdida de autonomía y Molestias (algunos) *Costos de Cumplimiento*, por entrega de documentos para la corroboración de los datos del pre-registro (todos) *Costo de Cumplimiento por el Uso de medios electrónicos (algunos)* *Costo de Cumplimiento por traslado* a oficinas o puntos establecidos por el gobierno (algunos) *Costo de Cumplimiento por tiempos de espera en* oficinas o puntos establecidos por el gobierno (algunos)

Fuente: Elaboración propia.

[84] El análisis de las cargas se presenta tanto para los años de 2019 como para el 2020 sin hacer diferencia o un análisis comparado de las cargas de manera transversal.

- **Encuentro Tipo II – observado en Ciudad de México**

Cargas administrativas – costos interacción de los ciudadanos

Las cargas administrativas que experimentaron los beneficiarios en la CDMX, en encuentros tipo II, fueron de cinco tipos, mismos que se enlistan y describen abajo. De estas cinco cargas, dos derivan del diseño del programa y las restantes tres son de implementación, es decir, no son cargas que estuvieran previstas inicialmente, más bien son costos no esperados ni deseados. Adicionalmente, se observa que, de los cinco costos que experimentaron los ciudadanos de la CDMX en esta etapa, en un encuentro tipo II, se identifica que solo uno de los cinco costos se relaciona con el tipo de encuentro, tal como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 55 Clasificación de Cargas Administrativas en la fase de Notificación, Verificación y entrega de órdenes de pago: Encuentro T-II

TIPO DE CARGA ADMINISTRATIVA	CARGA ADMINISTRATIVA EN ENCUENTRO TIPO II (observadas en CDMX)	CARGA VINCULADA CON ENCUENTRO TIPO II
De diseño y/o tipo de encuentro accionado	1. Costos de Cumplimiento por entrega de documentos (requisitos)	No
	2. Costos de Cumplimiento por dedicar tiempo a las entrevistas del Estado	Si
De implementación	3. Costos de Cumplimiento por el uso de medios electrónicos	No
	4. Costo de Cumplimiento por plazo de respuesta	No
	5. Costos Psicológicos	No

Fuente: Elaboración propia.

El tiempo dedicado a la atención a las visitas de los representantes del gobierno es el único que se relaciona directamente con el encuentro tipo II. El resto de los costos tienen su origen en el diseño y otros en la implementación, pero no se relacionan con el tipo de encuentro. En los siguientes párrafos se describe cada uno de los costos arriba identificados.

Los costos de cumplimiento por entrega de documentos refieren a los documentos que los beneficiarios debieron mostrar para corroborar o confirmar los datos pre-registrados en el sistema durante el Censo de Bienestar. Algunos relatos de los beneficiarios sobre estos costos se muestran enseguida:

> *"¿Qué documentos entregó una vez que le avisaron que fue beneficiada? - El INE también. […] Me hablaron por teléfono, me habían dicho que había salido beneficiada con el apoyo. […] vino la encuestadora nuevamente a pedirme mis datos, a ver lo que tenía, y a firmar los documentos" (Estela, Beneficiaria, Tláhuac)*

> *"Les enseñé mi INE, y corroboraron, y me entregaron, mi papel" (José Carlos, beneficiario, Milpa Alta).*
>
> *"[…] autoricé la visita [de verificación] y me parece que sí, ese mismo día vinieron a verme y a recoger mis papeles (Miguel, beneficiario, Tlalpan).*

Relacionado al esquema de visitas domiciliarias para la ejecución de la verificación, los beneficiarios experimentaron, costos de cumplimiento por dedicar tiempo a las entrevistas del Estado con los Servidores de la Nación, para otorgar y/o mostrar los datos/documentos a fin de comprobar que los candidatos cumplían con los requisitos o criterios de elegibilidad del programa. Enseguida se muestran dos testimonios.

> *"¿cuánto duraban las entrevistas, por ejemplo, cuando ya le llevaron el cheque? Pues, no, no tardamos ni quince minutos (Patito, beneficiaria, Azcapotzalco).*
>
> *"la próxima [visita] vinieron a avisarnos [para la aprobación de la tanda y tardó] como unos 10 minutos (Any, beneficiaria, Iztapalapa).*

En esta fase del proceso, los ciudadanos incurrieron en costos de cumplimiento por el uso de medios electrónicos. Estos costos se presentaron antes de iniciada la pandemia por COVID19 y ya una vez iniciada ésta, aunque, es de reconocer que, el uso de estos medios se intensificó posterior a la declaración de la contingencia sanitaria, debido al ajuste que se realizó del modelo de verificación para evitar el contagio de beneficiarios o de Servidores de la Nación. En este ajuste se buscó que los beneficiaros enviaran sus datos, información o documentos vía WhatsApp o vía telefónica. Enseguida se muestran testimonios de beneficiarios:

> *"[Me dijeron] que tenía que entregar la misma documentación que me habían pedido cuando vinieron a notificarme y que les mandara una foto mía. […] Fue cuando ya estábamos en pandemia, […] tenía que enviarle la documentación a su celular". (Corazoncito, beneficiaria, Xochimilco).*
>
> *"Me dijeron que mandara las fotos claras de los documentos. […] Me dijo que yo ya estaba aprobado para las tandas del bienestar" (Antoine, beneficiario, Tláhuac).*

Por otra parte, los beneficiarios debieron esperar un tiempo desde el momento en el que fueron registrados a través del Censo de Bienestar hasta el momento que pudieron conocer si se les otorgaría o no el apoyo, este periodo de tiempo implicó un costo de cumplimiento por plazo de respuesta, es decir por esperar la respuesta del gobierno. Estos costos se presentan cuando el gobierno no puede otorgar una respuesta inmediata a la solicitud y, por ende, el ciudadano debe esperar un tiempo (deseablemente razonable) para que el gobierno le otorgue una resolución,

sea ésta en sentido positivo o en sentido negativo. Como se indicó previamente, en promedio, el plazo de repuesta en la CDMX fue de 5.9 meses, considerando ambos años.

Este plazo de respuesta a la luz de los criterios legales puede considerarse como un plazo de respuesta excesivo que, condujo a que algunos de los beneficiarios experimentaran pérdida de autonomía respecto de lo que ellos podían hacer para obtener una respuesta de la autoridad sobre su solicitud, lo que les generó desilusión y frustración (costos psicológicos). Enseguida se muestran algunos relatos de los beneficiarios:

> *"Yo [pensaba] pues que no me iba a salir y que ya había pasado mucho tiempo. ¿Se estresó o tuvo algún sentimiento? - Sí, porque inclusive hasta a mi hijo le dije, pues nomás nos engañaron, porque ya cuánto tiempo va, ya no salió" (Concepción, beneficiaria, Milpa Alta)*
>
> *"¿Estás respuestas, de que hay que esperar, le generaron algún tipo de sentimiento? - Pues, sí porque te quedas en las mismas. Ahora, sí como frustración, porque no recibes una respuesta, te quedas igual, como si no hubieras preguntado. O si vas a preguntar, pues ya sabes qué te van a decir que esperes" (Rocío, beneficiaria, Azcapotzalco)*
>
> *"[Con la espera] estresados no estábamos, desilusionados pues sí, un poquito, por la espera y el tiempo, pero de ahí en fuera pues no así que muy dramático. Pues decíamos, tendrá que llegar y cuando llegue ya hacemos lo que tenemos que hacer, entonces no había ningún estrés" (Piñón, beneficiario, Tlalpan).*

Por otra parte, algunas situaciones no previstas originaron molestias a los beneficiarios (costos psicológicos), lo que los llevó a experimentar impotencia, coraje, angustia, estrés o tristeza. Algunas de las molestias identificadas fueron originadas por las siguientes situaciones:

- *Por repetir procedimientos sin conseguir respuesta de la autoridad.* Por ejemplo, el Servidor de la Nación otorgó un teléfono para que el ciudadano diera seguimiento a su solicitud y conociera el estatus de su solicitud, pero al ciudadano nunca le fue posible conectar con ese número telefónico.
- *Por visitas domiciliarias no previstas e inesperadas*, las cuales hicieron que el beneficiario tuviera que ajustarse rápidamente a la agenda del Servidor de la Nación para no perder la cita y la entrega del folio del apoyo; y,
- *Por cambio en el programa solicitado*, es decir, los beneficiarios solicitaron el programa de Crédito a la Palabra por un monto de 25 mil pesos, y en su lugar, recibieron el programa de Tandas para el Bienestar, por un monto de 6 mil pesos el primer apoyo. Lo que, a decir de los ciudadanos les resultó molesto.

Costos de implementación - Costos de interacción del Gobierno

Al igual que en el primer encuentro en donde se tuvieron las acciones de difusión y registro, para este segundo encuentro de notificación, verificación y entrega de la orden de pago, el gobierno tuvo que llevar a cabo algunas funciones que, en el esquema de análisis utilizado en la tesis se observan como costos de interacción del gobierno (costos de implementación). En este sentido, los costos del gobierno para implementar el encuentro tipo II fueron los siguientes:

(1) Para las notificaciones del beneficio, los Servidores de la Nación de la CDMX debieron hacer uso de medios electrónicos para comunicarse con los ciudadanos y notificarles que habían sido preaprobados, y en su caso, agendar una visita domiciliaria o bien realizar la verificación vía WhatsApp o videollamadas.

(2) Previo a la pandemia, los Servidores de la Nación debieron realizar las verificaciones (y algunas notificaciones) a través de visitas domiciliarias a fin de confirmar personalmente los datos recabados durante el Censo de Bienestar y contenidos en el SIDER, así como, confirmar la identidad de los beneficiarios y corroborar sí realmente se contaba con un negocio.

(3) Ya estando en la verificación, los Servidores de la Nación debían llenar algunos formatos para la entrega de los recursos, en específico, la orden de pago y lo que ellos llaman cédula de verificación. Los Servidores de la Nación reportan que, en un inicio, estos formatos debían ser llenados a mano por ellos mismos, más adelante fueron automatizados y digitalizados.

(4) Asimismo, los Servidores de la Nación debían llevar una bitácora de trabajo y de las visitas domiciliarias como mecanismo interno de control, en el encuentro de verificación también se observó que los Servidores de la Nación debían registrar esta interacción en su bitácora.

(5) Una habilidad que debieron mostrar los Servidores de la Nación en este encuentro, dada la pandemia por COVID19, fue tener que manejar, nuevamente, situaciones de rechazo y

de desconfianza al tener que hacer contacto con los beneficiarios por medios electrónicos. Enseguida se muestran algunos relatos de Servidores de la Nación:

> *"Mucha gente se sintió extorsionada por nosotros, porque pues a lo mejor y pensaban que no era cierto (la entrega de apoyos de tandas de bienestar vía telefónica). Muchos no nos recibieron, porque decían que pues que no, que no era cierto. Entonces teníamos que identificarnos y […] mandar […] a muchísimos whats mi foto de mi credencial y los números telefónicos de la Secretaría para que pudieran pedir datos de mí y poder confiar en mí. […]" (Flor de Luna, SN, Tlalpan)*
>
> *"El cambio principal, [fue hacer la notificación y verificación] por teléfono, evidentemente, pues se amplía el cuestionario para poder identificar a personas que pues están tratando de intentar engañarte. Entonces, este pues sí, principalmente, en ese sentido, obviamente, pues te enfrentas también a la cuestión de pues la desconfianza, la gente no cree que el Gobierno les esté hablando para eso, muchos piensan que es una especie de extorsión o un engaño. Entonces también implica un poco más de negociación, un poco más de conocimiento, […], porque al final de cuentas el hecho de no estar cara a cara con una persona, pues te limita en el sentido de ganar su confianza. […] en algunos casos [me sentí] frustrado, porque pues hay gente que se pone grosera. En esos casos, normalmente digo, pues yo creo que era parte de lo que al menos en mi caso yo esperaba, porque pues es un cambio de paradigma en la forma de operación de la administración pública. Normalmente, desde un principio, el Gobierno normalmente no estás acostumbrado a que vaya a tu casa a hacer un trámite, mucho menos vas a estar acostumbrado a que te llame por teléfono para decirte, "ahorita en línea le hacemos algo", la gente está acostumbrada a la burocracia, irse a pelear con el sujeto o servidor público de la ventanilla porque no lo quiere atender o porque se está comiendo su torta de Tamal. Entonces, pues en ese sentido era algo que yo esperaba y pues sí, en algunos casos me sentí frustrado y en algunos, pues sí me sentí como estimulado, en el sentido de que puedes contribuir a cambiar esa parte de la mentalidad de la gente de que, pues las cosas se pueden hacer diferente, se pueden hacer bien" (Martí, SN, Tlalpan).*

- **Encuentro Tipo I – Observado en Hidalgo**

  Cargas administrativas – costos interacción de los ciudadanos

Las cargas administrativas que experimentaron los beneficiarios que buscaron a los representantes del gobierno para dar seguimiento a su solicitud fueron de seis tipos, de las cuales dos cargas derivan del diseño del programa, y las restantes cuatro son de implementación, es decir, no son cargas que estuvieran previstas inicialmente. Asimismo, del análisis de estas seis cargas, se observa que dos se encuentran vinculadas directamente con el tipo de encuentro, mientras que el resto no. En los siguientes párrafos se describen estas cargas.

Tabla 56 Clasificación de Cargas Administrativas para la Notificación, Verificación y entrega de órdenes de pago: Encuentro T-I

TIPO DE CARGA ADMINISTRATIVA	CARGA ADMINISTRATIVA EN ENCUENTRO TIPO I (observadas en Hidalgo)	CARGA VINCULADA CON ENCUENTRO TIPO I
De diseño y/o tipo de encuentro accionado	1. Costos de cumplimiento por entrega de documentos	No
	2. Costos de cumplimiento por Traslados	Sí
De implementación	3. Costos de cumplimiento por tiempos de espera en oficinas	Sí
	4. Costo de cumplimiento por plazo de respuesta	No
	5. Costos de cumplimiento por el uso de medios electrónicos	No
	6. Costos psicológicos	No

Fuente: Elaboración propia

Al igual que los beneficiarios de la CDMX, los beneficiarios de Hidalgo muestran en esta etapa costos de cumplimiento por entrega de documentos para confirmar los datos del pre-registro y en muchos de los casos generar y/o completar los expedientes electrónicos en el SIDER. Algunos relatos sobre este costo se muestran enseguida:

> *"¿cuándo fue a las oficinas, le volvieron a pedir los requisitos o ya no? - Sí, otra vez, me pidieron la credencial de elector y comprobante de domicilio y 2 fotografías del local […] Por fuera y fotografía por dentro y ya de ahí en las oficinas llevé esos requisitos, en las oficinas firmé unos papeles. De ahí me sentaron, me tomaron 2 fotografías, a mí ahora sí que nada más de la cara con el celular y ya de ahí eso fue todo" (Karla, beneficiaria, Tepeapulco).*
>
> *"Mire, señorita, me dieron un número, haga de cuenta cuando me informaron que, sí había sido acreditado ese préstamo me pidieron, pues ya no recuerdo muy bien, mi comprobante de domicilio, fotografías de lo que yo había trabajado, las envíe, es más tengo hasta whats de la persona con quien yo este estuve hablando, […] y una identificación" (Verónica, beneficiaria, Pachuca).*
>
> *"¿Y ahí te volvieron a pedir los documentos o ya no te pidieron más nada? - Sí, me pidieron todo. Lo mismo, nada más para ver que fuera Yo, me pidieron lo mismo y a mi INE le sacaron fotos, nada más" (Luna, beneficiaria, Tula de Allende).*

Los costos de cumplimiento por el uso de medios electrónicos es otro de los costos identificados en este encuentro. Estos costos se refieren al tiempo, esfuerzo y costo financiero que los beneficiarios deben cubrir para conocer y tener acceso a los medios electrónicos por los que el gobierno mantiene comunicación con los beneficiarios. Al igual que, en el encuentro tipo II, en el Encuentro tipo I se observa que la vía telefónica y el WhatsApp fueron utilizados como medios para el envío de documentos y para la notificación del beneficio. Enseguida se muestran testimonios:

> *"De hecho, como estábamos en plena pandemia, ellos me hablaron por teléfono y me pidieron toda la documentación por teléfono y dijeron que ya en esos días, a ver más adelante, que fue por noviembre me iban a citar para que yo esté pues ya les enseñará todo lo que estaba vendiendo para mi negocio. Entonces le dije que sí y fue como yo la hice y pues así fue" (Delia, beneficiaria, Tizayuca).*
>
> *Me mandaron vía WhatsApp un aviso dónde venía el folio y fui a Telecom (Mari, beneficiaria, Pachuca).*

En general, el uso de los medios de los electrónicos fue ampliamente utilizado durante la contingencia sanitaria por COVID19. De alguna manera este acontecimiento modificó la dinámica en la que se había venido operando la entrega de los beneficios y representó un nuevo reto, tanto para los Servidores de la Nación como para los beneficiarios.

También se identifican Costos de cumplimiento por Traslados de oficinas o puntos de encuentro establecidos por el propio gobierno. Los beneficiarios que experimentaron el encuentro tipo I reportan haber tenido que trasladarse a las oficinas para obtener información del estatus del trámite, para recoger la orden de pago o bien para entregar documentos en esta etapa. Enseguida se muestran algunos testimonios:

> *"Y pasó un tiempo, y pues no supimos nada, acudimos a donde nos habían dicho que estaban sus oficinas aquí en el municipio, y nos dijeron que todavía no llegaba ninguna confirmación […] del apoyo de los que se habían inscrito" (Pepe, beneficiario, Mixquiahuala).*
>
> *"[Me dijeron] que fuera yo a la oficina a recoger el papel [orden de pago] para poder este cobrar el dinero y explicarme cómo iba a ser el procedimiento para pagar la tanda" (Karla, beneficiaria, Tepeapulco).*
>
> *"Me dijeron que había yo sido aceptada para las tandas y que me presentara en las oficinas con esos documentos, nada más así me dijeron y ya fui" (Sol, beneficiaria, Tepeapulco).*

Adicionalmente, y relacionado con los costos de traslados a oficinas, se observaron Costos de cumplimiento por tiempos de espera en oficinas o puntos de encuentro. De acuerdo con los relatos de los beneficiarios en Hidalgo, se identificó que el tiempo de espera en oficinas fue de 26.5 minutos. Al igual que en el encuentro tipo II, los beneficiarios del encuentro tipo I también experimentaron costos de cumplimiento por plazo de respuesta, es decir, el tiempo que debió esperar el ciudadano para saber si será beneficiado o no. El plazo en el encuentro tipo I fue de alrededor de 6.1 meses, en ambos años, tiempo ligeramente mayor que el que experimentaron los ciudadanos del encuentro tipo II (5.9 meses).

Asimismo, al igual que en los encuentros tipo II (observados en la CDMX), en los encuentros tipo I (observados en Hidalgo) también se identificaron en esta etapa costos psicológicos por pérdida de autonomía y por molestias. Estos costos se debieron a la necesidad de tener que esperar, un tiempo excesivo y no razonable, la respuesta del gobierno a su solicitud, o bien, porque no les otorgaron el apoyo solicitado de Crédito a la palabra, y en su lugar les dieron el apoyo de Tandas para el Bienestar. Enseguida se presentan algunos testimonios:

> *"Pues me desilusioné, porque dije igual y no salí en el sorteo. Este iba a preguntar cada semana si ya les habían dado lugar en sus oficinas. Me dijeron no, no dependa de eso, sabe qué dice, pues este no va a haber ya apoyo, […]. Le dije, está bien, este, ya no hay problema y ya no insistí" (Carol, beneficiaria, Tepeapulco)*
>
> *[Con la larga espera] ya dije, no pues ya no salí, a lo mejor nada más están apoyando a otras personas, creí yo, a lo mejor son más allegadas las personas que estuvieron anotando o a lo mejor fueron personas que, no sé" (Sra. Suárez, beneficiaria, Tula de Allende).*
>
> *"Pues nada más eso, que en principio me dijeron que no iba a haber problema para el préstamo mayor, vamos a decirlo así de los MXN$25 mil y después me la cambiaron a los MNX$6 mil. Sí, sí, nada más esa fue mi molestia (Remedios, beneficiario, Pachuca).*

Costos de implementación - Costos de interacción del Gobierno

Por otra parte, al igual que en las interacciones iniciadas por el Estado (encuentro tipo II), en los encuentros accionados por los ciudadanos también se observan algunas funciones, habilidades y recursos utilizados por el Gobierno. En un escenario de encuentro tipo I, se identificaron funciones similares a las indicadas en el escenario de encuentro tipo II, con excepción de la atención al público en lugares específicos (oficinas, puntos de encuentro en la comunidad). A efecto de no repetir la información antes descritas, enseguida solo se enlistan las funciones realizadas por los Servidores de la Nación, las cuales representaron costos de implementación para el gobierno, estas fueron: (1) Tiempo de atención al público en oficinas o lugares específicos de la comunidad (este costo es el único distinto con respecto a los encuentros tipo II); (2) Tiempo, esfuerzos y recursos destinados al uso de medios electrónicos; (3) Tiempo y esfuerzo dedicado al llenado de formatos de entrega de recursos (orden de pago, cédula de verificación); (4) Tiempo y esfuerzo para llenar bitácora como mecanismo de control y (5) Manejo de situaciones de rechazo y de desconfianza por parte de ciudadanos en contactos vía telefónica.

La diferencia en cargas administrativas en esta fase entre tipos de encuentros es solo una, y se vincula justo con el tipo de encuentro, en específico lo relacionado con el traslado al lugar

en donde ocurrirá este. En esta fase se observan más cargas administrativas relacionadas con el diseño y la implementación y menos variación de cargas por tipo de encuentros, quizás en parte, porque tanto el gobierno como los Servidores de la Nación ya habían tomado experiencia y con ello estaban logrando conocer mejor y sistematizar los procesos y en parte también, porque la contingencia sanitaria modificó el medio por el cual se llevaron a cabo las actividades de la fase.

3.2.2.3 Capacidades Administrativas que estructuran la carga administrativa

En esta sección se retoma la identificación de las cargas administrativas realizada previamente y se busca explicar la variación de las cargas experimentadas por los beneficiarios entrevistados en cada caso. Al mismo tiempo, se identifican y describen las capacidades administrativas que, pudieran explicar las variaciones observadas en las cargas, así como el mecanismo causal observado. La identificación de las capacidades administrativas se realiza conforme al proceso de análisis establecido en la sección 2.1.11 estrategia de análisis de datos (figuras 2.2. y 2.3, y el apartado de consideraciones para la identificación de las capacidades administrativas). Para lo anterior, se presentan una serie elementos que permiten identificar, visibilizar, discutir y describir las capacidades administrativas que se considera que estructuraron las cargas administrativas en el encuentro burocrático: fase de notificación, verificación y entrega de orden de pago. Asimismo, al final de la sección se presentan las explicaciones alternativas descartadas.

Tabla 57 Identificación de Capacidades Administrativas que estructuraron la carga en la fase de notificación, verificación y entrega de orden de pago

OBJETIVOS DEL ENCUENTRO	CARGA ADMVA EN ENCUENTRO TIPO I	CARGA ADMVA EN ENCUENTRO TIPO II	EXPLICACIÓN DE LAS VARIACIONES	CAPACIDAD ADMVA PARA ENCUENTRO TIPO II	MECANISMO CAUSAL
Notificación	*Costos de Cumplimiento*, por tiempo de espera en plazo de respuesta para la asignación del beneficio (todos)	*Costos de Cumplimiento*, por tiempo de espera en plazo de respuesta para la asignación del beneficio (todos)	Sin variación en cargas por tipo de encuentro. Carga de implementación por fallas u omisiones en el diseño. Este costo se presentó en ambos tipos de encuentros (tipo	*Identificación de capacidades: Nivel 2. por variación entre el diseño y la implementación.* *Diseño y reglas de la interacción*: Habilidad limitada para equilibrar los intereses	Ampliación de cargas ya existentes

OBJETIVOS DEL ENCUENTRO	CARGA ADMVA EN ENCUENTRO TIPO I	CARGA ADMVA EN ENCUENTRO TIPO II	EXPLICACIÓN DE LAS VARIACIONES	CAPACIDAD ADMVA PARA ENCUENTRO TIPO II	MECANISMO CAUSAL
			I y tipo II), por lo que el origen no se vincula con el tipo del encuentro en el que se desarrolla la interacción Estado-ciudadanos. Más bien el origen de la carga podría estar vinculado con la forma en la que se estructuró el diseño y la implementación del programa, ya que, si bien es de esperarse que una resolución no necesariamente sea automática, tampoco se espera que la resolución de un gobierno a una solicitud de un ciudadano sea excesivamente extensa. En este caso, se observó que el diseño del programa falla en no establecer un plazo máximo de respuesta y dar claridad y transparencia a los ciudadanos y a los operadores del programa respecto del tiempo que se tiene para resolver. De ahí que se indique que el	racionales y legítimos del Estado y los derechos constitucionales de los ciudadanos	Creación de nuevas cargas.

OBJETIVOS DEL ENCUENTRO	CARGA ADMVA EN ENCUENTRO TIPO I	CARGA ADMVA EN ENCUENTRO TIPO II	EXPLICACIÓN DE LAS VARIACIONES	CAPACIDAD ADMVA PARA ENCUENTRO TIPO II	MECANISMO CAUSAL
			mecanismo causal es una ampliación de la carga.		
Notificación	*Costos Psicológicos* por pérdida de autonomía y Molestias (algunos)	*Costos Psicológicos* por pérdida de autonomía y Molestias (algunos)	Sin variación en cargas por tipo de encuentros. Carga de implementación por fallas u omisiones en el diseño. Este costo se presentó en ambos tipos de encuentros (tipo I y tipo II), el origen parece vincularse con la falta de respuesta de la autoridad en un plazo razonable. Los costos psicológicos son una carga nueva que se creó por la larga espera (en promedio 6 meses) y por la falta de previsión de hacer explícito, en reglas de operación, el plazo máximo de la autoridad para resolver. El Capital Humano podría estar incidiendo en el costo.		
Notificación, Verificación y Entrega de orden de pago	*Costo de Cumplimiento por traslado* a oficinas o puntos establecidos por el gobierno (algunos)	*Costos de Cumplimiento*, por tiempo de Entrevistas del Estado (todos) *Costo de Cumplimiento por el Uso de*	Variación en cargas por tipo de encuentros. Los ciudadanos que enfrentaron los encuentros tipo II, no requirieron ir a las oficinas	*Identificación de capacidades: Nivel 1, variación en cargas por tipo de encuentro.* *Diseño y reglas de la interacción:*	

OBJETIVOS DEL ENCUENTRO	CARGA ADMVA EN ENCUENTRO TIPO I	CARGA ADMVA EN ENCUENTRO TIPO II	EXPLICACIÓN DE LAS VARIACIONES	CAPACIDAD ADMVA PARA ENCUENTRO TIPO II	MECANISMO CAUSAL
	Costo de Cumplimiento por tiempos de espera en oficinas o puntos establecidos por el gobierno (algunos) *Costo de Cumplimiento por el Uso de medios electrónicos* (algunos)	*medios electrónicos* (algunos)	gubernamentales para conocer el estatus de su trámite y recoger su orden de pago. En su lugar, los Servidores de la Nación regresaron a los domicilios de los candidatos para: 1. Hacer del conocimiento del ciudadano que serían beneficiarios o candidatos al crédito. 2. Realizar la verificación de los documentos. 3. En su caso, completar el expediente electrónico y 4. Entregar la orden de pago. En contraste, se observa que quienes experimentaron un encuentro tipo I debieron moverse hacia las oficinas para consultar el estatus de su trámite, llevar los documentos a ser verificados y recoger su orden de pago. En ambos tipos de acercamientos los Servidores de la Nación orientaron de forma personalizada a	Obligación y facultad de que el Gobierno inicie las interacciones. *Recursos gubernamentales :* financieros y tecnológicos (celular, aplicaciones). *Comunicación Gubernamental:* Comunicación clara, directa, personalizada y transparente del gobierno hacia los ciudadanos	Transferencia de costos al Gobierno Transferencia de costos al Gobierno Transferencia de costos al Gobierno

OBJETIVOS DEL ENCUENTRO	CARGA ADMVA EN ENCUENTRO TIPO I	CARGA ADMVA EN ENCUENTRO TIPO II	EXPLICACIÓN DE LAS VARIACIONES	CAPACIDAD ADMVA PARA ENCUENTRO TIPO II	MECANISMO CAUSAL
			los beneficiarios sobre los siguientes pasos para el cobro de su tanda y estuvieron a cargo del llenado de formatos para la entrega de la orden. Por otra parte, durante la contingencia por COVID19, estas acciones se realizaron por medios electrónicos, en ambos tipos de encuentros.		
Verificación de requisitos y criterios de elegibilidad	*Costos de Cumplimiento*, por entrega de documentos para la corroboración de los datos del pre-registro (todos)	*Costos de Cumplimiento*, por entrega de documentos para la corroboración de los datos del pre-registro (todos)	Sin variación en cargas según tipo de encuentros. Carga de diseño. Este es un costo que se presentó en ambos encuentros. El origen del costo se relaciona con el diseño del programa. Durante la implementación se observó poca variación derivado del uso de aplicaciones y sistemas electrónicos como el SIDER.	*Identificación de capacidades: Nivel 3, por gestión de cargas de diseño.* *Recursos gubernamentales :* financieros y tecnológicos (celular, aplicaciones). *Diseño y reglas de la interacción:* Procesos de registro automatizados (estandarización, formalización y racionalización de procesos).	Cargas evitadas. La forma en la que operó la verificación permitió que se evitaran costos de cumplimiento por entrega de copias físicas y que se evitara la solicitud de documentos adicionales.

Fuente: Elaboración propia.

Las explicaciones otorgadas en la tabla anterior permiten establecer que, para la implementación de los encuentros tipo II en la fase de notificación del beneficio, verificación de requisitos y entrega de la orden de pago, según marcaba el diseño del proceso, la CDMX

mostró y requirió por lo menos cuatro tipos de capacidades administrativas a nivel organizacional que permitieron transferir cargas administrativas hacia el gobierno y evitar cargas adicionales a los beneficiarios. Por otro lado, se observa que, en ambos tipos de encuentros, se observó, como capacidad limitada a nivel organizacional, la habilidad para equilibrar los intereses racionales y legítimos del Estado y los derechos constitucionales de los ciudadanos (Carter *et al.,* 2018; Doughty y Baehler, 2020). Esta limitación en capacidad creó nuevas cargas o amplificó las existentes.

En la siguiente tabla se muestran las Capacidades Administrativas que generaron variaciones en las cargas y se identifican algunos indicadores de capacidad por tipo de encuentro estudiado.

Tabla 58 Indicadores de Capacidades Administrativas estructuradoras de cargas en la fase de notificación, verificación y entrega de orden de pago

TIPO DE CAPACIDAD	CAPACIDAD ADMINISTRATIVA PARA ENCUENTRO TIPO II	INDICADORES DE CAPACIDAD EN EL CASO HIDALGO (ENCUENTRO TIPO I)	INDICADORES DE CAPACIDAD EN EL CASO CDMX (ENCUENTRO TIPO II)
Organizacional	*Diseño y reglas de la interacción*: Obligación y facultad de que el Gobierno inicie las interacciones.	La notificación del beneficio se realizó principalmente vía (1) llamada telefónica o (2) WhatsApp. La verificación se realizó (antes y durante la contingencia sanitaria) vía: - visitas a oficinas de bienestar y - medios electrónicos (i.e. WhatsApp) El 26% de los beneficiarios en Hidalgo experimentaron un encuentro tipo I durante la verificación y entrega de la orden de pago, es decir, debieron moverse a las oficinas de Bienestar a verificar requisitos.	La notificación del beneficio se realizó vía: (1) llamada telefónica o (2) visita domiciliaria. La verificación se realizó: - antes de la pandemia: vía visitas domiciliarias y - durante la contingencia sanitaria: vía medios electrónicos y visitas domiciliaria. El 4% de los beneficiarios experimentaron un encuentro tipo I en CDMX durante la verificación y entrega de la orden de pago, es decir, debieron moverse a las oficinas o a un punto establecido por la delegación Bienestar a verificar requisitos.

TIPO DE CAPACIDAD	CAPACIDAD ADMINISTRATIVA PARA ENCUENTRO TIPO II	INDICADORES DE CAPACIDAD EN EL CASO HIDALGO (ENCUENTRO TIPO I)	INDICADORES DE CAPACIDAD EN EL CASO CDMX (ENCUENTRO TIPO II)
		El 72% experimentó un encuentro tipo II en la actividad de la verificación, mientras que el 3% no precisó información al respecto.	El 71% experimentaron un encuentro tipo II en la actividad de la verificación. El 25% restante no precisó información al respecto.
Organizacional	*Diseño y reglas de la interacción:* Procesos de registro automatizados (estandarización, formalización y racionalización de procesos).	Se utilizó el SIDER y la aplicación cuestionarios de manera consistente, para verificación y en su caso corrección de datos de beneficiarios. Solo se cargan fotos de los documentos que indica el sistema.	Se utilizó el SIDER y la aplicación cuestionarios de manera consistente, para verificación y en su caso corrección de datos de beneficiarios. Solo se cargan fotos de los documentos que indica el sistema.
Organizacional	*Comunicación Gubernamental:* Comunicación clara, directa, personalizada y transparente del gobierno hacia los ciudadanos.	Los SN explicaron a los beneficiarios el documento de la orden de pago, el proceso, los tiempos para cobrarla, así como la forma de realizar el reembolso de la tanda y qué hacer en caso de tener algún problema.	Los SN explicaron a los beneficiarios el documento de la orden de pago, el proceso, los tiempos para cobrarla, así como la forma de realizar el reembolso de la tanda y qué hacer en caso de tener algún problema.
Organizacional	*Recursos gubernamentales:* tecnológicos (celular, aplicaciones).	Los SN en promedio dedicaron el 33% de su salario a cubrir costos de traslados a visita domiciliarias y para el uso de medios electrónicos	Los SN en promedio dedicaron el 24% de su salario a cubrir costos de traslados a visita domiciliarias y para el uso de medios electrónicos
Organizacional	*Diseño y reglas de la interacción:* Habilidad limitada para equilibrar los intereses racionales y legítimos del Estado y los derechos constitucionales de los ciudadanos.	Plazo de respuesta como media del periodo de análisis: 6.1 meses. Rango de tiempo de respuesta: 0.25 a 14 meses Los beneficiarios de Hidalgo derivado de la falta de información certera sufrieron: insatisfacción (desilusión), pérdida de autonomía (incertidumbre), molestias, estrés.	Plazo de respuesta como media del periodo de análisis: 5.9 meses. Rango de tiempo de respuesta: 0.5 a 18 meses Los beneficiarios de la CDMX derivado de la falta de información certera sufrieron: frustración, pérdida de autonomía (angustia), estrés, insatisfacción (engaño) y molestias.

Fuente: Elaboración propia

Descripción de las Capacidades Administrativas identificadas (presentes o limitadas) y la(s) forma(s) en la(s) que estructuraron la carga

Algunas de las capacidades administrativas identificadas en la etapa de notificación, verificación y entrega de la orden de pago fueron similares a las identificadas en la etapa de difusión y registro; por ello, la descripción en esta etapa se hará más breve, buscando señalar, en su caso, las diferencias con respecto a la etapa previa o bien referenciando lo más relevante de la capacidad en análisis.

Diseño y reglas de la interacción: Obligación y facultad de que el Gobierno inicie la interacciones.

El gobierno federal previó en el diseño del programa, a través de las Reglas de Operación, el uso de visitas domiciliarias para la notificación, verificación y entrega de las órdenes de pago. La estrategia de hacer llegar los programas de manera directa y sin intermediarios se mantuvo en esta fase y al igual que en la fase de difusión y registro, esta estrategia se llevó a cabo a través de visitas domiciliaras de los Servidores de la Nación. En esta fase tanto la CDMX como el Estado de Hidalgo lograron implementar en un 71 y 72 por ciento de los casos, respectivamente, los encuentros tipo II en la verificación. No obstante, en el Estado de Hidalgo se observa que el 26 por ciento de los casos se dieron en encuentro tipo I versus el 4 por ciento que se identifica en la CDMX. Una posible reflexión al respecto es que, los procesos de visitas domiciliarias podrían haberse empezado a normalizar y sistematizar.

Diseño y reglas de la interacción: Procesos de registro automatizados (estandarización, formalización y racionalización de procesos).

El uso del SIDER automatizó y facilitó la verificación de los requisitos y criterios de elegibilidad. Asimismo, esta racionalización del proceso permitió la corrección de los datos y evitó errores administrativos de gran magnitud y escala en el cobro de las órdenes de pago. Los errores administrativos son "fallos involuntarios e imprevistos […] que pueden causar cargas administrativas a los ciudadanos" (Widlak & Peeters, 2020, p. 42). Los errores administrativos experimentados por los beneficiarios tuvieron niveles bajos y homogéneos, en ambos estados. El error administrativo se hizo presenten en el 10 por ciento de los casos.

Tabla 59 Errores Administrativos experimentados por beneficiarios

	HIDALGO	CDMX
Beneficiarios que NO experimentaron Errores administrativos	90%	90%
Beneficiarios que SI experimentaron Errores administrativos	10%	10%
Errores comunes experimentados	Errores en el registro en datos personales, pérdida de expediente entregada la tanda.	Errores en números de folio de órdenes de pago; Error en la asignación de la Institución Financiera

Fuente: Elaboración propia.

Es importante señalar que, los errores administrativos no parecen relacionarse con el tipo de encuentro burocrático experimentado. Por un lado, los errores administrativos, de gran magnitud y escala, fueron evitados por la forma en la que fue diseñado el SIDER, en donde el programa iba guiando el llenado de los formatos, acotando la discrecionalidad de los Servidores de la Nación, así como por el hecho de que los Servidores de la Nación señalaron estar alertas y conscientes en el momento en el que realizaban los registros y subían las fotos, para evitar que las solicitudes fueran rechazadas.

Por otro lado, se observó que la presencia de errores pudo deberse a procesos fuera del SIDER, por ejemplo, cuando en algunos casos los Servidores de la Nación debieron dictar los números de órdenes de pago a los beneficiarios, estos pudieron haberlas tomado mal, por lo que, en un segundo momento, el envío de órdenes digitales por WhatsApp evitó cargas adicionales por errores al transmitir los números de folios. Finalmente, los Servidores de la Nación, reconocieron que, en algún momento, la Secretaría de Economía tuvo errores en la expedición de los números de folio y ello causó, en parte, que algunos beneficiarios no lograran cobrar su tanda.

Comunicación Gubernamental: Comunicación clara, directa, personalizada y transparente del gobierno hacia los ciudadanos

Durante la fase de notificación, verificación y entrega de la orden de pago, el trabajo de comunicación que realizaron los Servidores de la Nación fue exhaustivo en ambas entidades; ello en parte, porque el periodo de notificación de beneficios y verificación de documentos coincidió ampliamente con la contingencia sanitaria por COVID19. En ambos estados, los Servidores de la Nación otorgaron información personalizada a los beneficiarios y los orientaron

para los siguientes pasos del proceso. Los Servidores de la Nación de ambas entidades relatan que en esta fase debían entregar y explicar a los ciudadanos el documento de la orden de pago, señalar el proceso y los tiempos para poder cobrarla en la entidad financiera asignada, por ejemplo, Telecomm. E informar sobre la forma en la que harían los pagos de la tanda después del periodo de gracia y qué podrían hacer en caso de tener algún problema durante esa fase. Enseguida se muestran algunos testimonios de Servidores de la Nación en ambas entidades.

Tabla 60 Testimonios de Servidores de la Nación sobre interacciones con los ciudadanos en la etapa de notificación, verificación y entrega de órdenes de pago

CDMX	HIDALGO
"le entregamos su folio, su orden de pago y le indicábamos que día y en dónde iba a recoger el apoyo. [En cuarentena] a través del WhatsApp, le solicitábamos la foto de ellas en su negocio, su negocio y la foto de ellas en ese momento, para confirmar que en verdad tuvieran ese negocio" (Perla, SN, Milpa Alta). "Le explicabas [al ciudadano] que había salido como posible beneficiaria del programa, que teníamos que hacer una verificación de los datos que teníamos en el sistema y del negocio, y si todo estaba bien, en ese momento le entregabas […] un papelito que era como un tipo orden de pago, con el que venía su número de referencia para realizar el cobro ante Telecom y el número referenciado, que era el que iba a empezar a pagar tres meses después" (Ivone, SN, Xochimilco). "Nos encargamos de llenar lo que es una cédula, como si fuera una cédula de verificación, una solicitud de incorporación a programas de desarrollo se llama así en el documento, allí […] le ponemos la fecha, el número de la orden de pago, ese documento es para nosotros como respaldo. También, nos tiene que firmar el beneficiario, nosotros le dejamos una hojita, para que a partir de la fecha en la que nosotros realizamos la integración para lo de la tanda, y una se le queda a la persona, y con ese documento, la persona, tiene que ir de 15 a 25 días posteriores, a lo que son a las oficinas del telecom, a cobrar" (Silvana, SN, Tláhuac)	"Nos envía sus datos, su nombre, su dirección, su CURP y algunas veces su teléfono. […] se hace la verificación, se les entrega una orden de pago, posteriormente, van a cobrar la orden de pago" (Adrián, SN, Tizayuca) "[nuestro coordinador regional nos decía] ya salieron beneficiarios, chequen su SIDER, a ver quiénes son para que hagan las visitas. […] ya se le entrega la orden de pago y ya se le explica al beneficiario" (Sebas, SN, Tula de Allende) "Le pedía su credencial para verificar que sí fuera ella la persona, que en la tienda estuviera vigente y una vez que ya se verificaba eso, ya éste, le entregaba la orden de pago a la persona. […] no le pedimos en ningún momento copias, solamente el original para hacer la verificación o subir los datos y fotos" (Carlos, SN, Mixquiahuala)

Fuente: Elaboración propia.

Recursos gubernamentales: financieros y tecnológicos (celular, aplicaciones).

Los recursos asignados fueron similares que en la etapa previa. Por lo que la explicación otorgada sobre los recursos gubernamentales en la etapa de difusión y registro se mantiene para esta etapa.

Diseño y reglas de la interacción: Habilidad limitada para equilibrar los intereses racionales y legítimos del Estado y los derechos constitucionales de los ciudadanos.

En esta etapa se observó la ausencia de la habilidad para equilibrar los intereses racionales y legítimos del Estado con respeto a los derechos constitucionales de los ciudadanos. Esta falta de capacidad administrativa organizacional transfirió a los ciudadanos, costos de cumplimiento por plazo de respuesta excesivos y generó costos psicológicos a los mismos por la larga espera. Estas cargas no parecen relacionarse con los tipos de encuentros burocráticos (tipo I vs tipo II), sino más bien con los esquemas de diseño e implementación del programa.

En los estudios de derecho, un plazo máximo de respuesta se relaciona como el "Principio de plazo razonable", y significa "que las autoridades deben responder en breve término a las peticiones de los ciudadanos" (Centeno, 2019, p. 87). En este mismo sentido, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha previsto como parte de las buenas prácticas regulatorias que cuando así sea conveniente, los gobiernos establezcan "periodos estándar dentro de los cuales los solicitantes pueden esperar que se tome una decisión administrativa" (OCDE, 2012, p. 15), ello con el objetivo de asegurar que los ciudadanos accedan a "sistemas de revisión de la legalidad y justicia procesal" de las decisiones gubernamentales, "a un costo razonable y conozcan las decisiones oportunamente" (p. 15).

Por otra parte, los estudiosos del derecho han identificado elementos para determinar un plazo razonable, entre los que se encuentran: "la complejidad del asunto; la actividad de los sujetos que están involucrados; la conducta de los órganos de la administración y la afectación que provoca la resolución" (Centeno, 2019, p. 87). Asimismo, la legislación federal mexicana ha establecido en el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA) que, cuando los procedimientos administrativos no cuentan con un plazo definido, entonces éste "no

podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda".

La constitución mexicana establece en el artículo 8, el derecho de petición, el cual debe ser respondido por las autoridades en un "breve término". Este breve término ha sido discutido en jurisprudencias de la Suprema Corte y, al respecto, se ha establecido como criterio que, el breve término se estudia caso por caso, no obstante, éste no puede exceder de 4 meses (Semanario Judicial de la Federación).[85] Por lo anterior, el criterio de la LFPA se utiliza para las disposiciones de la administración pública federal que no tengan explícito un plazo de respuesta, mientras que el plazo establecido por la corte se aplica a aquellas situaciones en las que no haya un plazo de respuesta definido y no aplique la LFPA.

Siguiendo este orden de ideas, se observa que las reglas de operación del Programa de Tandas de Bienestar no establecen plazo de respuesta a los ciudadanos respecto de su solicitud de apoyo, por lo que es factible tomar como plazo supletorio el establecido en la LFPA para otorgar la primera tanda, el cual debió ser de máximo 3 meses. No obstante, en ambas entidades el plazo promedio de respuesta fue de alrededor de 6 meses, con rangos de 1 a 12 meses. Este plazo excesivo, fue realmente oneroso porque adicionalmente anidó otra carga administrativa: los costos psicológicos como insatisfacción (desilusión, engaño), pérdida de autonomía (incertidumbre, angustia), molestias, estrés y frustración.

Explicaciones Alternativas Descartadas

Negligencia Benigna

No se observaron indicios de que las cargas experimentadas en este encuentro tuvieran como explicación la negligencia benigna. Solo los Costos de Cumplimiento por tiempo de espera en plazo de respuesta para la asignación del beneficio pareciera que podría tener esta explicación porque fueron excesivos en ambas delegaciones de Bienestar y fueron generalizados. En este sentido, podría tenerse la impresión de que los diseñadores e implementadores del programa podrían no haber sido conscientes de la omisión del plazo de

[85] Semanario Judicial de la Federación, "Derecho de Petición", Volumen CII, Tercera Parte, Materias: común y constitucional, Página: 55. Sexta Época. Registro digital: 802908. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia.

respuesta en el diseño del programa que, de manera concreta tuvo como efecto directo algunos costos psicológicos. La negligencia es un "descuido",[86] o falta de consciencia. Sin embargo, la omisión del plazo de respuesta —que diera certidumbre jurídica a los beneficiarios— fue advertido por la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) previo a la publicación de las reglas del programa en el Diario Oficial de la Federación, a través de dictámenes regulatorios (CONAMER/19/0685 y CONAMER/20/0870), durante los dos ejercicios fiscales en estudio (2019 y 2020), tal como se muestra enseguida:

> CONAMER/19/0685: *"esa Dependencia fue omisa en definir con precisión los plazos que tiene el supuesto beneficiario, para realizar su trámite, así como el plazo de prevención y el plazo máximo de resolución de la autoridad. En ese sentido, se recomienda a esa Secretaría incluir los plazos en comento en la Propuesta Regulatoria, previo a su publicación en el DOF"* [87]
>
> CONAMER/20/0870: *"la SE fue omisa en referir los plazos en comento [los plazos que tiene el supuesto beneficiario, para realizar su trámite, así como el plazo de prevención y el plazo máximo de resolución de la autoridad], por lo que se recomienda a esa Secretaría su inclusión en la Propuesta Regulatoria, previo a su publicación en el DOF".*[88]

Con lo anterior, se observa que la Secretaría de Economía (dependencia a cargo del programa en esos ejercicios fiscales) hizo caso omiso de estas observaciones, por lo que en estricto sentido la falta de plazo de respuesta no puede atribuirse a un descuido o "negligencia benigna", más bien podría atribuirse a una falta de capacidad de los administradores del programa "para equilibrar los intereses racionales y legítimos del Estado y los derechos constitucionales de los ciudadanos".

Estrategia Política Deliberada

No se observaron cargas diferenciadas aplicadas a ciertos grupos de la población por cuestiones políticas. Ni cargas que pudieran tener la intención de limitar el acceso al Estado o de incrementar los costos de acceso a este a grupos de la población contrarios al partido en el poder.

---

[86] https://dle.rae.es/negligencia%20?m=form

[87] Dictamen Regulatorio revisado el 2 de octubre de 2022 en la siguiente dirección electrónica: https://cofemersimir.gob.mx/expediente/22890/emitido/51589/CONAMER_19_0685

[88] Dictamen Regulatorio revisado el 2 de octubre de 2022 en la siguiente dirección electrónica: https://cofemersimir.gob.mx/expediente/24008/emitido/54337/CONAMER_20_0870

Experiencia individual de la carga: Capital Humano

Los costos psicológicos observados en esta etapa podrían vincularse con diferencias en el capital humano, al considerar su nivel de pobreza. En una revisión de las condiciones de vulnerabilidad y pobreza de las personas que señalan haber sufrido algún costo psicológico vinculado a larga espera de la respuesta de la autoridad, se encontró que, cuatro de seis personas presentan un ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos, o inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos, tanto en los encuentros tipo I (Hidalgo) como en los encuentros tipo II (CDMX). No obstante, esta explicación podría ser secundaria ya que estos costos derivaron principalmente de la falta de certidumbre del gobierno por no responder en un plazo razonable.

Tabla 61 Condición de pobreza de los beneficiarios que experimentaron costos psicológicos

TIPO DE ENCUENTRO	SEUDÓNIMO	CONDICIÓN DE POBREZA DEDUCIDA
Tipo I (Hidalgo)	Sra. Suárez	- Pobre digital - Al menos una carencia social - Ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos.
Tipo I (Hidalgo)	Carol	- Conectado - Al menos una carencia social. - Ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos.
Tipo I (Hidalgo)	Noemí	- Pobre digital - Al menos una carencia social - Ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos.
Tipo II (CDMX)	Lola	- Conectado - Al menos tres carencias sociales - Ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos.
Tipo II (CDMX)	Piñón	- Conectado - Al menos una carencia social - Ingreso superior a la línea de pobreza por ingresos.
Tipo II (CDMX)	Fernanda	- Conectado - Al menos una carencia social - Ingreso superior a la línea de pobreza por ingresos.

Fuente: Elaboración propia

3.2.3 Tercer encuentro burocrático: pago del apoyo

3.2.3.1 La implementación del pago del apoyo

Con la orden de pago entregada, el beneficiario se acerca a la última fase del proceso de acceso, la cual se refiere al cobro efectivo del apoyo social. En el caso de este programa, la entrega del apoyo se realiza en instituciones financieras autorizadas, principalmente, a través de los llamados centros de servicio de Telecomunicaciones de México, Telecomm —organismo

público descentralizado adscrito a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes del Gobierno Federal mexicano— el cual ofrece servicios financieros entre personas y entidades gubernamentales.[89]

Para hacer efectiva la orden de pago, el beneficiario ubica la oficina de Telecomm más cercana y acude a esta en el tiempo indicado por el Servidor de la Nación. En ese lapso, el Gobierno Federal (Secretaría de Economía/Secretaría del Bienestar) activa la orden de pago, y dada esa activación el apoyo podrá ser entregado al beneficiario. A decir de los Servidores de la Nación de ambos estados, la activación de las órdenes de pago correspondió a la Secretaría de Economía, órgano responsable del programa, en los dos años de análisis (2019 y 2020).

La activación de la orden de pago en la mayoría de los casos (90 por ciento en el caso de la CDMX y 82 por ciento en Hidalgo) no fue inmediata, es decir, una vez que los Servidores de la Nación entregaron la orden de pago a los beneficiarios, éstos debieron esperar en promedio un mes para poder cobrar el apoyo: 28 días en la CDMX y 31 días en Hidalgo. En la siguiente tabla se muestran los tiempos observados para la activación de las órdenes de pago.

Tabla 62 Tiempos de espera para activación de la orden de pago

	CDMX		**HIDALGO**	
	BENEFICIARIOS	**PORCENTAJE**	**BENEFICIARIOS**	**PORCENTAJE**
Entrega inmediata	2	4%	3	8%
Esperaron entre 1 y 4 semanas	37	77%	25	64%
Esperaron más de 1 mes a 6 meses	6	13%	7	18%
No disponible	3	6%	4	10%
Total	48	100%	39	100%
Promedio	0.9469 meses	28 días	1.04 meses	31 días

Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, de acuerdo con los relatos de los beneficiarios las tandas fueron cobradas, en su mayoría, en Telecomm: el 94 por ciento de los entrevistados en la CDMX señalaron haber cobrado en Telecomm, mientras que el 100 por ciento de los casos en Hidalgo, lo hizo también en Telecomm. Asimismo, derivado de las entrevistas a beneficiarios, esta investigación

[89] https://www.gob.mx/telecomm/que-hacemos

identificó algunas de las características del traslado al Telecomm para hacer efectivo el apoyo social. Destacan datos como el hecho de que el principal medio de traslado al Telecomm por parte de los beneficiarios fue a través de transporte público, como la combi o el microbús. Igualmente, se observa que, a pesar de tener un tiempo promedio de traslado de 25 a 30 minutos en ambos estados, el costo promedio de traslado fue mayor, casi por el doble, en Hidalgo. Finalmente, se identificó que en promedio los beneficiarios realizaron 1.6 visitas al Telecomm para el cobro de la tanda, en un rango de 1 a 4 visitas en la CDMX y de 1 a 3 visitas en Hidalgo.

Tabla 63 Características de los Traslados al Telecomm para el pago del apoyo

INDICADORES DE TRASLADO	CDMX	HIDALGO
Traslado en transporte público (porcentaje de entrevistados)	60%	56%
Traslado caminando (porcentaje de entrevistados)	22%	18%
Otro modo de traslado (porcentaje de entrevistados)	18%	26%
Costo promedio del traslado	MNX$ 23	MNX$ 51
Costo promedio recortado (5%)	MNX$ 18	MNX$ 47
Tiempo promedio de traslado	24 min	26 min
Tiempo promedio de espera en oficina	32 min	28 min
Tiempo promedio total para el cobro del apoyo	56 min	54 min
Rango en tiempo de espera	5 a 120 min	2 a 180 min
Mediana en tiempo de espera	20 min	15 min
Visitas promedio al Telecomm	1.6 visitas	1.6 visitas
Rango de visitas	Máx 4 visitas	Máx 3 visitas

Fuente: Elaboración propia.

Entre las razones de las visitas múltiples al Telecomm, en ambos estados, destacan las siguientes: (1) que la orden de pago aún no estaba activada, es decir, que el recurso para esa tanda aún no era liberado, (2) que el Telecomm se hubiese quedado sin dinero para pagar a los beneficiarios, (3) que el sistema del Telecomm no estaba funcionando en el día de la visita, (4) que había errores en la orden de pago y no podía pagarse, y (5) como efecto de la pandemia, algunos Telecomm presentaron un sistema de citas, por lo que en ocasiones ya no alcanzaban citas los beneficiarios y debían regresar en otro momento.

Durante la entrega del recurso a los beneficiarios, los servidores públicos de ventanilla del Telecomm solicitaron algunos documentos para el pago del beneficio social, aunque en las reglas de operación del programa (en los ejercicios fiscales 2019 y 2020) no es identificable

alguna disposición específica, se entienden razonables estos requerimientos. En la siguiente tabla se muestran cinco patrones distintos que experimentaron los beneficiarios de Hidalgo y la CDMX en la entrega de documentos, para el cobro de la tanda en ventanilla Telecomm.

Tabla 64 Combinación de documentos solicitados para el pago de la tanda

DOCUMENTOS SOLICITADOS EN VENTANILLA	CDMX	HIDALGO
INE	X	
Orden de pago	X	X
Orden de pago + INE	X	X
Orden de pago + INE + Copia INE	X	X
Orden de pago + INE + Copia INE + Copia Orden de Pago	X	
Orden de pago + INE + Comprobante de domicilio		X

Fuente: Elaboración propia.

Durante las entrevistas con los Servidores de la Nación de ambos estados, se identificó que cuando las órdenes de pago no son activadas algunos ciudadanos acuden a ellos para informar que su pago no ha salido. Cuando esto ocurre, los Servidores de la Nación se dan a la tarea de generar un reporte de los beneficiarios que no han podido cobrar. Los Servidores de la Nación reconocen la afectación que le causa al beneficiario que después de haber pasado todos los procesos de solicitud y aprobación, todavía exista incertidumbre en la activación de sus órdenes de pago. Dado lo anterior, es posible identificar múltiples cargas administrativas en la etapa de entrega del apoyo, tanto en la CDMX como en Hidalgo, mismas que enseguida se identifican y describen.

Finalmente, cabe señalar que la fase del pago del apoyo fue diseñada como un encuentro tipo I, y también fue implementada en ambos estados de esta forma, es decir, el beneficiario debió tomar acción y trasladarse a la entidad financiera autorizada para hacer efectiva su orden de pago. En el siguiente apartado se identifican y describen las cargas administrativas observadas en esta fase en ambas entidades.

3.2.3.2 Identificación de las Cargas Administrativas

La fase del pago del apoyo se da una vez que el beneficiario ha recibido su orden de pago y ésta ha sido autorizada. Este tercer encuentro burocrático del proceso de acceso al programa tuvo como acción principal el pago del apoyo a través de una entidad financiera, por

lo que se configuró en el diseño e implementación, como un encuentro burocrático tipo I. Para esta fase, en ambas entidades (CDMX e Hidalgo) se identificaron los mismos tipos de cargas administrativas, tal como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 65 Identificación de Cargas Administrativas para el pago del apoyo

Encuentro burocrático Tipo I *(observado en CDMX e Hidalgo)*	
Cargas administrativas: 6	
¿Cómo se distribuyen los costos de la interacción[90]?	
COSTOS DE IMPLEMENTACIÓN *(Costos soportados por el Gobierno)*	**CARGAS ADMINISTRATIVAS** *(Costos soportados por Ciudadanos)*
Tiempo, esfuerzos y recursos de atención en ventanilla Elaboración de reportes de órdenes de pago que no han podido ser cobradas, transcurrido el plazo de respuesta de respuesta previsto (en su caso). Labor de convencimiento en la confianza de que el apoyo saldría y en buscar resolver alguna situación que se les hubiese presentado. Apoyo en el operativo de pago Telecomm (solo algunos Servidores de la Nación)	*Costos de Cumplimiento*, por plazo de respuesta para la activación del folio de orden de pago *Costos de Cumplimiento*, por traslados a oficinas de Telecomm o instituciones de crédito autorizadas *Costos de Cumplimiento*, por Tiempos de Espera en oficinas *Costos de Cumplimiento*, por entrega de documentos para comprobación de identidad *Costos Psicológicos* por pérdida de autonomía y molestias *Costos de Cumplimiento* por uso de medios electrónicos para el seguimiento o estatus de la activación

Fuente: Elaboración propia.

- **Encuentro Tipo I – observado en Ciudad de México e Hidalgo**

  Cargas administrativas – costos interacción de los ciudadanos

Las cargas administrativas que experimentaron los beneficiarios en la CDMX y en Hidalgo, en encuentros tipo I, fueron de seis tipos, mismos que se enlistan y describen abajo. De estas seis cargas, dos derivan del diseño del programa y las restantes cuatro son de implementación, es decir, son cargas no previstas inicialmente. Asimismo, del análisis de estas seis cargas se observa que, dos se encuentran vinculadas directamente con el tipo de encuentro, mientras que el resto no. En los siguientes párrafos se describen estas cargas.

[90] Los costos de interacción son todos los tipos posibles identificados.

Tabla 66 Clasificación de Cargas Administrativas en el Pago del Apoyo: Encuentro T-I

TIPO DE CARGA ADMINISTRATIVA	CARGA ADMINISTRATIVA EN ENCUENTRO TIPO I *(CDMX E HIDALGO)*	CARGA VINCULADA CON ENCUENTRO TIPO I
De diseño de la interacción	• Costos de cumplimiento por entrega de documentos	No
	• Costos de cumplimiento por Traslados	Sí
De implementación	• Costos de cumplimiento por tiempos de espera en oficinas	Sí
	• Costo de cumplimiento por plazo de respuesta	No
	• Costos de cumplimiento por el uso de medios electrónicos	No
	• Costos psicológicos	No

Fuente: Elaboración propia.

En este encuentro se identifican nuevamente costos de cumplimiento por plazo de respuesta, en esta ocasión el plazo se debió al tiempo que la Secretaría de Economía tomó para la activación de las órdenes de pago. En las entrevistas con los Servidores de la Nación, algunos de ellos reconocen como un problema de implementación del programa la tardanza en la activación de las órdenes de pago. Asimismo, confirman haber encontrado algunos casos en donde los ciudadanos optaron por no tomar el apoyo derivado de esta tardanza o bien que, aun habiéndose entregado las órdenes, éstas nunca fueron activadas. Como se indicó en el apartado anterior, el tiempo promedio de activación de las órdenes de los beneficiarios entrevistados en ambos estados fue de aproximadamente un mes. Enseguida se muestran algunos testimonios de beneficiarios:

> *"Me dijeron que tenía que pasar a Telecom, pero que tenía que esperar de 20 a 30 días y sí, fui como a los 25 días y todavía no estaba el depósito. Fui hasta el mes. No, pasado del mes yo creo, ya era bastante dije, "Ay, creo que no, no, no, no era cierto", pero para esto la chica me dejó el contacto y me dijo cualquier duda, cualquier situación este yo estoy para apoyarlo, aclarárselo. Dije ¡ah perfecto! y le hablé y me dice sabe, espérese, lo que pasa es que ahorita está tardando, chéquelo dentro de 8 días y si no, me llama, ¿perfecto? perfecto. Y sí, efectivamente, ya estaba el dinero, me dieron 6000 pesos" (Mariana, beneficiaria, Tlalpan, CDMX).*
>
> *"Tardamos casi como un mes en cobrar, de la fecha que nos habían dicho […], si no mal recuerdo, tardamos un poquito más de un mes en cobrarlo, por cuestiones de que supuestamente no estaban. El Telecom en este caso no tenía conocimiento todavía de todos los folios" (Alicia, beneficiaria, Pachuca, Hidalgo).*

Un costo aparejado a la espera de la activación fue el costo de cumplimiento por el uso de medios electrónicos. Los medios electrónicos fueron utilizados por los beneficiarios para

conocer el estatus de activación de la orden de pago: realizaron llamadas telefónicas, o enviaron mensajes de WhatsApp a los Servidores de la Nación para consultar el estatus de activación, o bien éstos recibieron llamadas de los Servidores de la Nación para avisarles que ya estaba activada su orden. Enseguida se muestran algunos testimonios de beneficiarios:

> *"Me notificaron por vía telefónica que ya podía ir a cobrar el dinero y ya" (Corazoncito, beneficiaria, Xochimilco, CDMX)*
>
> *"Me llamaron por teléfono y me habían dicho que ya podíamos ir al Telecomm a recoger el dinero" (Susana, beneficiaria, Tláhuac, CDMX)*
>
> *"Sí, este ya yo le llamé y le pregunté qué ¿cuánto tiempo más para así no estar dando vueltas? Y ya me dio otra fecha y ya fui. Y sí, efectivamente, ya estaba" (Marisela, beneficiaria, Pachuca, Hidalgo).*

Para hacer efectivo el cobro de la orden de pago, en todos los casos, los beneficiarios debieron trasladarse al Telecomm o a la Institución Financiera asignada. Estos traslados implicaron costos financieros en el pago del transporte o el uso calórico por caminata, así como los tiempos dedicados al traslado por parte del beneficiario. En promedio los beneficiarios de la CDMX e Hidalgo realizaron entre 1 y 2 traslados para el cobro de su tanda. Enseguida se muestran algunos testimonios:

> *"[Cobré] en una oficina de Telecomm, [que está] en coche como media hora, igual en transporte público, [que me cuesta como] MXN$10 pesos, porque son 5 de ida y 5 de vuelta" (Any, beneficiario, Iztapalapa, CDMX).*
>
> *"[Cobré] en el TELECOMM en la Alcandía de Milpa Alta. Pasa el RTP y me cuesta dos pesos ir, y dos pesos de venida" (José Carlos, beneficiario, Milpa Alta, CDMX)*
>
> *"[Cobré] en un Telecom, [me queda como] unos 2 km aproximadamente, entre 5 – 10 caminando] (Daniel, beneficiario, Tepeapulco, Hidalgo).*
>
> *"[Cobré] en telégrafos, [me queda] aproximadamente a 45 minutos, el pasaje es de MXN$30 en total" (Sofía, beneficiaria, Pachuca, Hidalgo).*

La visita al Telecomm trajo consigo que algunos beneficiarios experimentaran costos de cumplimiento por tiempos de espera en oficinas. El tiempo de espera en las oficinas para ser atendidos fue variable, pero en promedio fue de 32 minutos en la CDMX y de 28 minutos en Hidalgo. Enseguida se muestran algunos testimonios de beneficiarios:

> *"Mira como vivo en la Alcaldía más ruda, es el único TELECOMM que hay pues bueno hay muchísima gente y la mayoría de aquí pues hace sus pagos ahí, entonces lo único difícil fue la espera, fue una hora de espera, […], entonces hay veces que el TELECOMM decía sabes que nada más le pago a tres o cuatro y mañana vienen otros" (Juan, beneficiario, Milpa Alta, CDMX).*
>
> *"Había mucha gente, pues había que hacer fila, no sé, tardé de una media hora a una hora" (Pepe, beneficiario, Mixquiahuala, Hidalgo).*

Estando ya en el Telecomm y en ventanilla, los beneficiarios reportaron que debieron entregar algunos documentos como medios de comprobación de su identidad. Estos costos de cumplimiento por entrega de documentos se refieren a mostrar la identificación oficial y la orden de pago que les habían entregado los Servidores de la Nación. En algunas ocasiones los servidores públicos de ventanilla del Telecomm les solicitaron copias de estos documentos como requisito para entregar el recurso. Enseguida se muestran algunos testimonios de beneficiarios.

> *"Nada más [me pidieron] el documento que nos dieron para el pago, una copia de ese y del INE... Pero creo que esa información pues debe de estar a la vista de las personas ... y no estaba. O sea, fue hasta que yo llegué a la ventanilla que me informaron eso" (Brisa, beneficiaria, Azcapotzalco, CDMX).*
>
> *"¿Qué le pidieron para cobrar su tanda? - Me pidieron, esté, pues mi identificación, nada más, con ese papelito (la orden de pago)" (Karina, beneficiaria, Milpa Alta, CDMX)*
>
> *"[Entregué] Mi credencial de elector y una copia, esa se quedó ahí. [También presenté] la orden de pago" (Valentina, beneficiaria, Mixquiahuala, Hidalgo).*
>
> *"Me pidieron una identificación y me entregaron el dinero en efectivo, señorita, los seis mil pesos. […] me pidieron la original y la copia, pero nada más me checaron en el sistema y no, no deje la copia, señorita" (Verónica, beneficiaria, Pachuca, Hidalgo).*

Finalmente, derivado en parte de los costos por plazo de respuesta y por la solicitud de copias en la ventanilla del Telecomm, se identificaron costos psicológicos, por pérdida de autonomía y por molestias. Los costos psicológicos experimentados por los ciudadanos en esta etapa se debieron más a cuestiones de tipo organizacional que a malos tratos de los Servidores de la Nación. Los ciudadanos señalaron haber sufrido estrés y frustración por la falta de certidumbre en el pago del apoyo, ya sea porque el Telecomm se quedó sin efectivo o bien porque la orden de pago aún no había sido activada. Asimismo, algunos beneficiarios señalaron haber sentido tristeza de pensar que podrían haber sido engañados después de haber intentado, en más de una ocasión, cobrar sin éxito la orden de pago. Enseguida se muestran algunos testimonios.

> *"Pues muy difícil, la verdad es que sí me tocó en el TELECOMM, haga de cuenta que hacíamos dos filas, la gente que iba a cobrar, la gente que iba hacer otro tipo de pagos y pues la verdad es que, por mi casa había mucha gente que ya le habían dado todos sus papeles, pero su depósito nunca llegó. Entonces, sí era frustrante, era estresante ver que la gente salía y decía no pues no, no están dando los pagos, no pues es que no llegó el mío y era así como confusión, estarle hablando a las personas que habían hecho los trámites, porqué pues no simplemente no había [el dinero], entonces sí fue muy estresante ese día, porqué éramos muchísima gente" (Fernanda, beneficiaria, Tlalpan, CDMX).*

> *"[La espera y las vueltas] eso me generó como que una duda que a la mejor y tal vez era como que nada más jugaban con la gente, porque si fue mucho, o sea, en el aspecto que primero dicen ya saliste, pero a la mera hora no. O sea, deja que pase el proceso, o sea, al final espera más tiempo [...]" (Delia, beneficiaria, Tizayuca, Hidalgo).*

Por otra parte, los costos psicológicos por molestias se debieron entre otros aspectos a lo siguiente: (1) Tener que regresar en varias ocasiones al Telecomm, ya sea porque la institución se había quedado sin efectivo para pagar, porque el formato de pago no era el correcto, o porque la orden de pago aún no había sido activada. (2) La solicitud de copias de sus documentos en ventanilla, no previstas, como fue la fotocopia de la identificación oficial y/o de la orden de pago. (3) Información incorrecta, inexacta o no actualizada de la ventanilla de pago. Por ejemplo, en la CDMX hubo beneficiarios a quienes los hicieron ir al Banco Afirme cuando en realidad debían cobrar en Telecomm; (4) entre otros casos, como el hecho de que no encontraran la ubicación del Telecomm asignado y tuvieran que buscar otra sucursal de Telecomm; o que el Telecomm asignado haya cerrado por pandemia y tuvieran que trasladarse a uno más lejano.

Costos de implementación - Costos de interacción del Gobierno

Para llevar a cabo las actividades de pago del apoyo, el Gobierno realizó una coordinación interinstitucional entre las Secretaría de Economía y la del Bienestar, con el Telecomm y otras Instituciones Financieras. Con esta coordinación puso a disposición de los beneficiarios, lugares seguros y el personal para la atención en las ventanillas de pago de las entidades financieras seleccionadas. Según las entrevistas con beneficiarios, las ventanillas donde cobraron su apoyo fueron: Telecomm (principalmente), Banco Afirme y el Banco del Bienestar. Adicionalmente, en las entrevistas con los Servidores de la Nación se identificaron las ventanillas del Banco Azteca y Banorte. Los servidores públicos de ventanilla en Telecomm no fueron los Servidores de la Nación, el Telecomm cuenta con su propio personal (los pagadores) para llevar a cabo esta función. Por otra parte, como se indicó previamente, la función de autorizar la activación de las órdenes de pago la tuvieron los servidores públicos de rango medio y alto de la Secretaría de Economía.

Por otra parte, se identificó que algunos Servidores de la Nación tanto de Hidalgo como de la CDMX tuvieron como función la elaboración de reportes y el seguimiento de los casos de

beneficiarios que no podían cobrar su orden de pago. Asimismo, después de un proceso largo y tedioso y estando en la última parte de este, se identificó que los Servidores de la Nación, en ambos estados, debieron realizar una labor de convencimiento con los beneficiarios para que éstos no perdieran la confianza en que sería posible lograr el apoyo. Asimismo, mostraron disposición para resolver las diversas situaciones por las que pasaron los beneficiarios, principalmente, aquellos que presentaron algún retraso en la activación de su orden de pago. Cabe señalar que, en algún momento en 2020, el cobro de las órdenes de pago se detuvo, ya que, según relatos de los Servidores de la Nación, pareciera que la Secretaría de Economía se había quedado sin recursos para hacer el pago de los apoyos asignados. Asimismo, algunos Servidores de la Nación, fueron asignados a cubrir los operativos de pago en Telecomm, su función no fue la de pagar, sino más bien, la de organizar las filas de cobro y resolver las dudas de los ciudadanos antes, durante o después del pago.

3.2.3.3 Capacidades Administrativas que estructuran la carga administrativa

En este último encuentro los beneficiarios solo experimentaron un tipo de encuentro, el tipo I. Se observó que no existe diferencia en cargas administrativas (ni por entidades federativas ni por el tipo de encuentro ni en la cantidad de cargas administrativas identificadas). La igualdad en el tipo y cantidad de cargas experimentadas puede deberse, a que las interacciones Estado – ciudadano para el pago del apoyo son impactadas por las acciones y/o funciones a cargo de otras instituciones gubernamentales (o incluso no gubernamentales) distintas a la Secretaría de Bienestar, como lo son la Secretaría de Economía y las Instituciones Financieras (Telecomm, Banco Afirme, otros). Asimismo, se identificó que estas instituciones presentaron un comportamiento bastante homogéneo: tardanzas en ejecutar acciones, baja coordinación y malos tratos hacia los ciudadanos.

El control de la dispersión de los recursos y la activación de las órdenes de pago correspondió a la Secretaría de Economía, con base al presupuesto disponible. La activación de las órdenes de pago y la transferencia de los recursos a las entidades financieras se realizaba después de que los servidores públicos de la Secretaría de Economía pudieran asegurarse de que los expedientes electrónicos de los beneficiarios, cargados al SIDER por los Servidores de la Nación, “se encontraban debidamente integrados”. En este sentido, de algún modo, estas

acciones conllevaban un tiempo no definido de espera para la activación de la orden de pago. Los Servidores de la Nación tanto de la CDMX como de Hidalgo, podían sugerir al ciudadano esperar desde 8 hasta 20 días. No obstante, ese tiempo no era seguro y como se observó en los datos de ambos estados, el tiempo de espera para la activación fue variable y promedió en 30 días.

Por otra parte, la última interacción se encontraba en manos de los servidores públicos de ventanilla del Telecomm o institución financiera asignada. Los documentos solicitados en ventanilla y la aceptación de estos no dependió de los Servidores de la Nación, sino del Telecomm. Existen testimonios tanto de Servidores de la Nación como de beneficiarios de malos tratos o malas experiencias surgidas de las visitas al Telecomm. Asimismo, se identificó que los Servidores de la Nación hicieron esfuerzos por aminorar la gravedad de las malas experiencias surgidas durante el pago del apoyo, en ambos estados, lo que evitó que las cargas administrativas experimentadas se amplificaran y fueran insuperables para los beneficiarios, más aún dada la situación de emergencia sanitaria por el COVID19, la cual también impactó de alguna manera la operación de esta parte de la entrega del programa.

Dado este contexto, es evidente la falta de capacidades en el tercer encuentro burocrático para el acceso al programa. Por lo anterior, en esta sección se retoma la identificación de las cargas administrativas realizada previamente y se identifican y describen las capacidades administrativas que, pudieran explicar el origen de algunas de estas cargas. La identificación de las capacidades administrativas se realiza conforme al proceso de análisis establecido en la sección 2.1.11 estrategia de análisis de datos (figuras 2.2. y 2.3, y el apartado de consideraciones para la identificación de las capacidades administrativas).

Para lo anterior, en esta sección se presentan una serie elementos que permiten identificar, visibilizar, discutir y describir las capacidades administrativas que se considera estructuraron las cargas administrativas en el encuentro burocrático, fase de pago del apoyo. Asimismo, al final de la sección se presentan las explicaciones alternativas descartadas. En la siguiente tabla se identifican principalmente las capacidades que se observaron en este tercer

encuentro, las cuales modificaron la estructura de los costos, ya sea incrementando las cargas a los ciudadanos o amplificándolas.

Tabla 67 Identificación de Capacidades Administrativas estructuradoras de la carga en la fase de pago del apoyo

OBJETIVOS DEL ENCUENTRO	CARGA ADMVA EN ENCUENTRO TIPO I CDMX	CARGA ADMVA EN ENCUENTRO TIPO I HIDALGO	EXPLICACIÓN DE LAS VARIACIONES	CAPACIDAD ADMVA PARA ENCUENTRO TIPO I	MECANISMO CAUSAL
Autorización del Pago del apoyo	*Costos de Cumplimiento*, por plazo de respuesta para la activación del folio de orden de pago.	*Costos de Cumplimiento*, por plazo de respuesta para la activación del folio de orden de pago.	Sin variación de carga por tipo de Encuentro. Cargas por fallas en diseño. El que el estado no definiera en las reglas de operación el plazo que tendría la coordinación del programa para activar las órdenes de pago, se manifestó en largos tiempos de espera e incertidumbre para los ciudadanos.	*Identificación de capacidades: Nivel 2. por variación entre el diseño y la implementación.* *Diseño y reglas de la interacción:* Habilidad limitada para equilibrar los intereses racionales y legítimos del Estado y los derechos constitucionales de los ciudadanos *Esquemas de coordinación:* Habilidad limitada para ejecutar esquemas de coordinación con oficinas gubernamentales externas	Ampliación de cargas existentes Ampliación de cargas existentes
Seguimiento para consulta del Pago del apoyo	*Costos de Cumplimiento* por uso de medios electrónicos para el seguimiento o estatus de la activación	*Costos de Cumplimiento* por uso de medios electrónicos para el seguimiento o estatus de la activación	Sin variación de carga por tipo de Encuentro. Cargas de implementación. Si bien los Servidores de la Nación en el segundo encuentro hicieron un esfuerzo para orientar a los	*Identificación de capacidades: Nivel 2. por variación entre el diseño y la implementación.* *Comunicación Gubernamental:* Habilidad limitada del gobierno para proporcionar información	Creación de nuevas cargas

OBJETIVOS DEL ENCUENTRO	CARGA ADMVA EN ENCUENTRO TIPO I CDMX	CARGA ADMVA EN ENCUENTRO TIPO I HIDALGO	EXPLICACIÓN DE LAS VARIACIONES	CAPACIDAD ADMVA PARA ENCUENTRO TIPO I	MECANISMO CAUSAL
			beneficiarios en el cobro de la tanda, los tiempos y el proceso transmitido por éstos a los beneficiaros, no necesariamente correspondió con la realidad; de ahí que se hayan creado nuevas cargas a los beneficiaros, como el tener que reportar que su orden de pago no había podido ser cobrada.	completa, pertinente, oportuna y comprensible y accesible	
Pago del apoyo	*Costos de Cumplimiento*, por traslados a oficinas de Telecomm o instituciones de crédito autorizadas	*Costos de Cumplimiento*, por traslados a oficinas de Telecomm o instituciones de crédito autorizadas	Sin variación de carga por tipo de Encuentro. La carga es de diseño, no obstante, la ampliación de la carga es de implementación. En algunos casos los costos de traslado se amplificaron, principalmente, porque la orden no había sido activada. Lo que originó que los beneficiarios dieran en promedio 1.6 vueltas.	*Identificación de capacidades: Nivel 2. por variación entre el diseño y la implementación.* *Esquemas de coordinación:* Habilidad limitada para ejecutar esquemas de coordinación con oficinas gubernamentales externas. *Comunicación Gubernamental:* Habilidad limitada del gobierno para proporcionar información completa, pertinente, oportuna y comprensible y accesible.	Ampliación de cargas existentes Ampliación de cargas existentes
Pago del apoyo	*Costos de Cumplimiento*, por Tiempos de	*Costos de Cumplimiento*, por Tiempos de	Sin variación de carga por tipo de Encuentro. Cargas	*Identificación de capacidades: Nivel 2. por*	

OBJETIVOS DEL ENCUENTRO	CARGA ADMVA EN ENCUENTRO TIPO I CDMX	CARGA ADMVA EN ENCUENTRO TIPO I HIDALGO	EXPLICACIÓN DE LAS VARIACIONES	CAPACIDAD ADMVA PARA ENCUENTRO TIPO I	MECANISMO CAUSAL
	Espera en oficinas	Espera en oficinas	de implementación. Por otra parte, derivado de la cantidad de personas que eran enviadas a cobrar sus apoyos sociales al Telecomm (beneficiarios de diversos programas), los beneficiarios del Programa Tandas para el Bienestar experimentaron tiempos de espera en la fila (colas) para el cobro de su apoyo, de 30 minutos aproximadamente. Lo que implica la generación de una carga adicional.	*variación entre el diseño y la implementación.* *Recursos Gubernamentales:* Espacios limitados en infraestructura u oficina de atención al público (Recursos gubernamentales)	Creación de nuevas cargas
Pago del apoyo	*Costos de Cumplimiento*, por entrega de documentos para comprobación de identidad	*Costos de Cumplimiento*, por entrega de documentos para comprobación de identidad	Sin variación de carga por tipo de Encuentro. Cargas de implementación. Este costo no fue regulado desde las reglas de operación; sin embargo, es racional que en ventanilla se soliciten ciertos documentos para proceder al pago y comprobar la identidad de quien recibe el apoyo. De aquí que se observa que, los pagadores de	*Identificación de capacidades: Nivel 2. por variación entre el diseño y la implementación.* *Comunicación Gubernamental:* Habilidad limitada para comunicar anticipadamente requisititos a presentar en ventanilla *Uso de discrecionalidad:* para cubrir huecos de diseño de la política a nivel de calle	Creación de nuevas cargas Creación de nuevas cargas

OBJETIVOS DEL ENCUENTRO	CARGA ADMVA EN ENCUENTRO TIPO I CDMX	CARGA ADMVA EN ENCUENTRO TIPO I HIDALGO	EXPLICACIÓN DE LAS VARIACIONES	CAPACIDAD ADMVA PARA ENCUENTRO TIPO I	MECANISMO CAUSAL
			Telecomm hayan tenido este vacío regulatorio que debieron cubrir, pero que los Servidores de la Nación, no en todos los casos pudieron comunicar. Estas capacidades limitadas generaron nuevas cargas administrativas a los ciudadanos.		
Pago del apoyo	*Costos Psicológicos* por pérdida de autonomía y molestias	*Costos Psicológicos* por pérdida de autonomía y molestias	Sin variación de carga por tipo de Encuentro. Cargas de implementación. La incertidumbre en la última fase del apoyo exacerbó el estrés y molestias de los beneficiarios. El proceso de acceso, para algunos, ya llevaba más de un año, aunado a ello, la pandemia por COVID19 también complejizó el proceso y aumentó la necesidad de hacer el cobro de la tanda, para sobrellevar los periodos de cierre total o parcial de actividades. De aquí, ante la incertidumbre del cobro, se haya generado esta	*Identificación de capacidades: Nivel 2. por variación entre el diseño y la implementación.* *Acceso limitado a la información por parte de los BNC:* para conocer el estatus de las solicitudes de los beneficiarios potenciales *Comunicación Gubernamental:* Habilidad limitada para comunicar anticipadamente requisititos a presentar en ventanilla.	Creación de nuevas cargas Creación de nuevas cargas

OBJETIVOS DEL ENCUENTRO	CARGA ADMVA EN ENCUENTRO TIPO I CDMX	CARGA ADMVA EN ENCUENTRO TIPO I HIDALGO	EXPLICACIÓN DE LAS VARIACIONES	CAPACIDAD ADMVA PARA ENCUENTRO TIPO I	MECANISMO CAUSAL
			nueva carga los ciudadanos.		

Fuente: Elaboración propia

Las explicaciones otorgadas en la tabla anterior permiten establecer que, para la implementación de los encuentros tipo I en la fase de pago del apoyo, ambos estados presentaron múltiples capacidades limitadas que generaron experiencias onerosas a los beneficiarios. En general se identificaron, en ambos estados, siete tipos de capacidades administrativas limitadas, de las cuales 5 son a nivel organizacional y 2 a nivel individual. Estas limitaciones en capacidad generaron nuevas cargas administrativas hacia los ciudadanos. En la siguiente tabla se muestra las Capacidades Administrativas que generaron variaciones en las cargas y se identifican algunos indicadores de capacidad por tipo de encuentro estudiado.

Tabla 68 Indicadores de Capacidades Administrativas estructuradoras de cargas en la fase de Pago del apoyo

TIPO DE CAPACIDAD	CAPACIDAD ADMINISTRATIVA OBSERVADAS EN ENCUENTROS TIPO I	INDICADORES DE CAPACIDAD EN HIDALGO Y CDMX
Organizacional	*Esquemas de coordinación:* Habilidad limitada para ejecutar esquemas de coordinación con oficinas gubernamentales externas	La SEBIEN firmó acuerdos de colaboración con Telecomm y otras entidades financieras. En Hidalgo, el 100% de los entrevistados cobró el apoyo en Telecomm. Mientras que en la CDMX el 93.75% de los entrevistados cobró en Telecomm. Asimismo, otro esquema de coordinación que se dio en esta epata fue la autorización del pago del apoyo a cargo de la Secretaría de Economía. Los tiempos de espera para la autorización fueron de 28 días en la CDMX y de 30 días en Hidalgo, en promedio.
Organizacional	*Recursos gubernamentales limitados en* infraestructura/oficina de atención al público para el pago del apoyo.	Las instalaciones para la atención de los ciudadanos fueron prestadas por el Telecomm, a través de sus oficinas de pago. El tiempo promedio de espera en la CDMX fue de 32 minutos, mientras que en la Hidalgo fue de 28 minutos. En ambas entidades se observa que la atención no fue homogénea. Es decir, fue variable entre beneficiarios y, en general, se presenta una

TIPO DE CAPACIDAD	CAPACIDAD ADMINISTRATIVA OBSERVADAS EN ENCUENTROS TIPO I	INDICADORES DE CAPACIDAD EN HIDALGO Y CDMX
		percepción negativa del servicio otorgado por Telecomm.
Organizacional	*Diseño y reglas de la interacción:* Habilidad limitada para equilibrar los intereses racionales y legítimos del Estado y los derechos constitucionales de los ciudadanos.	Después de haber tardado en promedio alrededor de 6 meses para notificar que un ciudadano sería beneficiario, se observó que la autorización nuevamente ocupó plazos amplios de respuesta. Para el 77% de los entrevistados en la CDMX el pago tardó de entre 1 y 4 semanas, mientras que en Hidalgo el 64% de las personas experimentaron este plazo.
Individual a nivel de calle	*Acceso limitado a la información por parte de los BNC* para conocer el estatus de las solicitudes de los beneficiarios potenciales	Tanto en Hidalgo como en la CDMX los Servidores de la Nación reportaron que no tuvieron forma de conocer el estatus de las solicitudes en tiempo real, lo que les dificultó informar con precisión el momento en el que los beneficiarios deberían presentarse a cobrar la tanda, esto dio como resultado los beneficiarios, en ambos estados, dieran 1.6 vueltas al Telecomm, en promedio, para intentar hacer el cobro.
Organizacional	*Comunicación Gubernamental:* Habilidad limitada del gobierno para proporcionar información completa, pertinente, oportuna y comprensible y accesible	El gobierno durante la fase notificación otorgó información detallada de los siguientes pasos para el pago del apoyo: fechas aproximadas, lugar de cobro y mecanismos para el reembolso. No obstante, la información otorgada no coincidió con la realidad a que debieron enfrentarse los ciudadanos, lo que les generó en gran de los casos, nuevas cargas.
Organizacional	*Comunicación Gubernamental:* Habilidad limitada para comunicar anticipadamente requisititos a presentar en ventanilla	Los beneficiarios en ambos estados señalaron haber experimentado molestias porque no les fue comunicado con anticipación el requerimiento de documentos en ventanilla, principalmente, copia de su credencial de elector y orden de pago, lo que los hizo tener que abandonar la fila para ir a sacar la copia requerida por el pagador de Telecomm.
Individual a nivel de calle	*Uso de discrecionalidad* para cubrir huecos de diseño de la política a nivel de calle	Tanto beneficiarios como Servidores de la Nación reportaron una amplia discrecionalidad de los pagadores de Telecomm al momento de requerir documentos para comprobar la personalidad del beneficiario. Lo anterior, en parte, porque los documentos de identidad para el pago de tanda no estuvieron previstos en las reglas de operación.

Fuente: Elaboración propia.

Descripción de las Capacidades Administrativas identificadas (presentes o limitadas) y la(s) forma(s) en la(s) que estructuraron la carga

Habilidad limitada para ejecutar esquemas de coordinación con oficinas gubernamentales externas

En esta etapa se hicieron visibles dos esquemas de coordinación interinstitucional. El primer esquema de coordinación fue entre la Secretaría de Economía y la Secretaría de Bienestar (SE-SEBIEN): una vez que los Servidores de la Nación hicieron la verificación de los requisitos y de los criterios de elegibilidad y que éstos fueron verificados/cargados en el SIDER, el personal de la Secretaría de Economía debía de autorizar el pago de la tanda. Otro de los esquemas de coordinación que se observó en esta etapa fue la cooperación entre la Secretaría de Bienestar, a través de los Servidores de la Nación y el Telecomm (SE- SEBIEN-Telecomm) para ejecutar el pago de la tanda. Este esquema funcionó de la siguiente forma: la Secretaría de Economía enviaba la autorización de la orden de pago al Telecomm y esto de alguna manera, eventualmente, se reflejaba en el sistema de los subdelegados regionales o personas autorizadas, quienes les daban la orden a los Servidores de la Nación de avisar a sus beneficiarios. Al mismo tiempo, y en algunos casos, los Servidores de la Nación se organizaban para hacer operativos de pago Telecomm y acompañar a los beneficiarios en el pago del apoyo —observado principalmente en la CDMX—, o bien, se coordinaban con los pagadores Telecomm de su comunidad para identificar cuantos beneficiarios del Programa de Tandas para el Bienestar podrían enviar a cobrar para que no se saturara la oficina de pago —observado principalmente en Hidalgo— (ver en las siguientes páginas algunos relatos). Estos dos esquemas de coordinación (SE-SEBIEN y SE-SEBIEN-Telecom) si bien hicieron posible la ejecución del encuentro y que los recursos pudieran ser entregados a los beneficiarios, también presentaron diversas dificultades que generaron nuevas cargas administrativas a los beneficiarios.

El primer esquema de coordinación SE-SEBIEN fungió como una segunda verificación al potencial beneficiario y como una supervisión al trabajo de los Servidores de la Nación. De alguna manera, esta dinámica hizo que los Servidores de la Nación se hicieran conscientes de la importancia de levantar los registros con la menor cantidad de errores; así como, tomar fotos lo más legibles posible, de forma tal que, los documentos y el registro pasaran las revisiones de la Secretaría de Economía para la activación de la orden de pago. No obstante, la falta de habilidad para ejecutar eficientemente el esquema de coordinación y el mecanismo de autorización también generó retrasos de cerca de un mes, en promedio, para la autorización del pago del

apoyo; así como, múltiples visitas de los beneficiarios a los centros Telecomm para intentar cobrarlo, sin que estos estuvieran éxito, lo que se reflejó en la amplificación de los costos de cumplimiento de traslado.

Por otra parte, el segundo esquema de coordinación, SEBIEN-Telecomm permitió que el pago del apoyo pudiera ser entregado directamente y con seguridad a los beneficiarios. Sin embargo, la lógica de los servidores públicos de ventanilla de Telecomm en el pago del apoyo fue evidentemente distinta a la lógica de Servicio Público que mostraron los Servidores de la Nación, por ejemplo, los pagadores fueron identificados como personas mal encaradas o con poca disposición a ayudar al beneficiario, personas que no disfrutan su trabajo. En general, el servicio de los pagadores de Telecomm fue experimentado por parte de los beneficiarios como negativo. En la siguiente tabla se muestran algunos testimonios de beneficiarios.

Tabla 69 Experiencia de los Beneficiarios en Telecomm

CDMX	HIDALGO
"La primera vez [que intenté cobrar la tanda en Telecomm] si fue un poco desesperante por el tiempo y demás y que al llegar pues ni si quiera hayan avisado de que ya no había dinero. Y la segunda vez pues todo fue muy rápido realmente, sin objeción para dar las cosas" (Alejandra, Beneficiaria, Xochimilco)	"Le digo nada más la trabajadora [de Telecomm], […] quisiéramos que nos trataran con una sonrisa y buen trato, […] o sea, no, no puedo juzgarla de que haya sido grosera […]. La primera vez que yo fui pues no había sistema, al menos que me haya cuenteado, pero pues es algo que pasa a segundo término porque pues sí, al rato regresé y ya me prestó un servicio adecuado, pues no tengo ni por qué mencionar algo adverso de esa persona (Mar, beneficiaria, Mixquiahuala).
"Los servidores de la nación muy bien, la gente del TELECOMM, bueno fue solamente, esa señora, fueron las primeras veces que fui, que sí estaba, así como de malas, pero me imagino que ya por la edad, también" (Miguel, beneficiario, Tlalpan).	"Cuando a mí el de Telecomm me dijo esto no es cierto, yo dije ¡ay!, dije 'pobre ilusa de ti, o sea, esto no era cierto, o sea, ya ubícate', entonces ya lo había dejado así por la borda y cuando me llaman de bienestar, y yo dije oh sí era cierto. Y sí el de Telecom, sí fue un poquito grosero, o sea, cuando le dije entonces porque me llamaron ayer, que viniera hoy. Y si el chico, así como que ¡ah! A ver, reviso" (Itzel, beneficiaria, Pachuca).
"Pues la gente ahí en el Telecomm estaba como un poco, saturada, aburrida, por lo mismo que otras [sucursales] estaban cerradas. Pero ya después, […] como que se fue aligerando la situación, y ya lo trataron a uno mejor" (Alicia, beneficiaria, Xochimilco).	
"Nada más este la cuestión de ahí, de Telecomm, que cuando yo iba, como que de muy mala manera me decía no, no, todavía no está, los depósitos están atrasados, todavía no. Y así un poco déspotas, las que entregan el dinero" (Antoine, beneficiario, Tláhuac).	"En Telecomm, los empleados o la cajera, sí fue muy déspota, como le dijera, muy este sí pues muy déspota pues, falta de atención a uno" (Remedios, beneficiario, Pachuca).

Fuente: Elaboración propia.

Las experiencias negativas en el servicio del Telecomm se concentraron en la recepción de malos tratos, largas filas, falta de dinero para el pago de los apoyos, lo que provocó que algunos ciudadanos debieran regresar en más de una ocasión y que muchos beneficiarios experimentaran costos psicológicos, como las molestias, las cuales no pudieron ser evitadas por los Servidores de la Nación.

Recursos gubernamentales limitados en infraestructura/oficina de atención al público para el pago del apoyo.

Para el pago de la tanda se requirieron espacios seguros de atención al público, los cuales fueron dispuestos por el Telecomm en sus oficinas de atención. Nos obstante, algunos de los ciudadanos reportaron la existencia de largas filas, en parte debido a que coincidieron con los beneficiarios de otros programas. Se observó que regularmente los beneficiarios señalaban tener un Telecomm cerca, lo que facilitó la dispersión del recurso. En total el Telecomm cuenta con 1,628 sucursales en todo el país, de las cuales 58 sucursales se ubican en la CDMX y 45 en el Estado de Hidalgo. En estas sucursales, según relato de beneficiarios y Servidores de la Nación se llegó a experimentar saturación en los centros de pago. Para intentar evitar la saturación de las sucursales Telecomm, los Servidores de la Nación buscaron coordinar los operativos de entrega de recursos con los servidores públicos del Telecomm en cada sucursal. Enseguida se presentan algunos testimonios de Servidores de la Nación:

> *"Mira con Telecomm, al menos yo tengo comunicación aquí, le pregunto a la chica 'Tengo 20 usuarios que van a cobrar en esta semana, ¿pueden ir a cobrar?', 'No, Pues no', '¿Y por qué?', 'Porque tengo otras 200 de otras secciones o de otros municipios'. Entonces le digo '¿cuántos te puedo enviar?' Ella me daba la pauta, 'a pues fíjate que puedes enviar 2 diarios', Y este Telecomm sí es estricto, si no traen lo que requisita, no pueden cobrar" (Adrián, SN, Tizayuca).*
>
> *"Ahorita últimamente ya nos ponemos de acuerdo con Telecom, les decimos a las personas, cuántas personas tenemos beneficiarias y este de cuántas personas le podemos mandar aproximadamente, y de qué horario a qué horario, para que igual no tengan aglomeraciones, no tengan este no nos tengan que andar regresando a las personas" (Carlos, SN, Mixquiahuala).*
>
> *"Eh cuando salió las primeras tandas del bienestar, fue en Telecom, se les decía donde tenían que presentarse, posteriormente cuando viene la pandemia pues ya se les asigna obviamente en Telecom, pero son lugares muy muy muy pequeños, espacios pequeños. Entonces empezamos a mandarlos a diferentes sucursales, para que no se aglomeren los beneficiarios" (Miriam, SN, Milpa Alta).*

La infraestructura de Telecomm si bien permitió la entrega de los recursos, esta fue limitada con respecto a la cantidad de beneficiarios que podían atender en los momentos de

pago, ello en parte debido a que el gobierno federal utilizó el mismo medio de dispersión de recursos, tanto para el programa de Tandas para el Bienestar como para múltiples programas como la Pensión de Adultos Mayores y la de Personas con Discapacidad, lo que generó nuevas cargas administrativas para los beneficiarios, como los tiempos de espera en cola que, en promedio en ambos Estados fueron de 30 minutos aproximadamente, pero presentaron un rango de 2 a 5 minutos hasta 120 – 180 minutos en fila para cobrar.

Habilidad limitada para equilibrar los intereses racionales y legítimos del Estado y los derechos constitucionales de los ciudadanos.

Esta habilidad limitada se vio reflejada en amplios plazos de autorización de la orden de pago, los cuales se sumaron a los tiempos de espera de la notificación, por lo que en promedio en ambos estados el tiempo para obtener el apoyo durante los dos primeros años de operación del programa fue de 7 meses (6 meses desde el registro hasta la notificación más un mes después de haber sido notificado hasta que pudo cobrar efectivamente el apoyo). Estos tiempos de respuesta y atención a las solicitudes reflejan una falta de empatía y eficiencia del gobierno para la entrega del programa, lo que amplificó los costos de cumplimiento por tiempo de espera de respuesta y adicionalmente, creó una nueva carga para los beneficiarios, los costos psicológicos por estrés, molestias, incertidumbre y pérdida de autonomía.

Acceso limitado a la información por parte de los BNC para conocer el estatus de las solicitudes de los beneficiarios potenciales

Los Servidores de la Nación señalaron no haber tenido visibilidad del estatus de las solicitudes de los beneficiarios ni de los pagos autorizados. Esto significa que a pesar de que los Servidores de la Nación fungían como gestores oficiales del trámite, el sistema no les permitió tener visibilidad de todo el proceso de acceso y las correspondientes autorizaciones. Ni si quiera en un estatus de consulta. Algunos Servidores de la Nación relatan que para conocer el estatus de una orden de pago debían consultar a su delegado regional. Este esquema de gestión del trámite rompió la cadena de información entre el gobierno y los ciudadanos, lo que generó cargas administrativas como costos psicológicos por la incertidumbre de no conocer si serían o no beneficiados, y por no tener certeza de cuándo saldría su pago, una vez de haber cumplido con todos los requisitos del programa. El acceso limitado a la información del estatus de la solicitud de los beneficiarios potenciales por parte de los Servidores de la Nación generó

incertidumbre y estrés no solo a los beneficiarios potenciales, sino también a los Servidores de la Nación. Enseguida se muestran dos testimonios de Servidores de la Nación:

> *"A nosotros la Secretaría de Bienestar nos dice: "saben qué, ya salieron estos que cargaron al sistema, captúrenlos, háganlos, hagan su planeación y entreguen. Entonces hay personas que sí nos dicen "oiga señorita me inscribí al programa ¿por qué no salí? Y ya entonces ahí les explicamos la situación que no depende de nosotros, sino que la Secretaría de Economía son ellos los que hacen la selección. Realmente, desconocemos la parte de cómo o en qué se basa la selección, pero pues igual, a lo mejor no salen ellos aquí, pero salen en el próximo año, en la próxima tanda, y así, entonces pues la gente dice "bueno, pues entonces hay que esperar", porque pues sí, prácticamente, ¡hay que esperar! […] hay muchas personas que preguntan cómo pueden saber [sobre su solicitud], ¿o a dónde pueden ir? Pero pues, a veces realmente ni a nosotros nos dicen por qué no los seleccionaron a ellos […]" (Sandra, SN, Xochimilco).*
>
> *"Como servidores de la nación no tenemos alguna plataforma como para decirles, debes un pago, o qué crees, debes esto, o hay usuarios que perdieron su orden de pago. Y bueno yo al menos de mi sección, trato de tener un control de todo estos ID's y órdenes de pago, pero ¿cómo consulto eso? si no tenemos esa facilidad tecnológica a donde hacer ese tipo de consultas. Ahora, algunas veces tú te apoyas de Telecom y de acuerdo con el personal que labora, algunas veces si te dice algunos datos, otras veces no, entonces sí estamos limitados en esa información". (Adrián, SN, Tizayuca).*

Habilidad limitada del gobierno para proporcionar información completa, pertinente, oportuna y comprensible y accesible

Derivado de la poca visibilidad de las autorizaciones de las órdenes de pago, los Servidores de la Nación se vieron limitados para proporcionar información completa, pertinente, oportuna, comprensible y accesible respecto de la activación de las órdenes de pago del apoyo. La información certera no era visible, lo que generaba un vacío de información al Servidor de la Nación y por ende a los beneficiarios. Desde la perspectiva de los ciudadanos el medio a través del cual ellos podían consultar sobre el estatus de la autorización de la orden pago solo era llamando a los Servidores de la Nación o bien yendo el Telecomm. Y la forma de conocer esta información por parte de los Servidores de la Nación era a través de sus delegados regionales. Esta falta de información generó que los ciudadanos incurrieran, en costos de cumplimiento por el uso de medios electrónicos para dar seguimiento a la activación de la orden de pago con sus Servidores de la Nación, o bien en costos de traslado al Telecomm para investigar si ya le habían activado su orden.

Habilidad limitada para comunicar anticipadamente requisititos a presentar en ventanilla

Otra falla identificada en esta fase es que la entrega de documentos para verificar la identidad del beneficiario en el pago del apoyo no está normada en las reglas de operación del programa. Algunos Servidores de la Nación al detectar la información que estaba siendo solicitada por los pagadores del Telecomm, sí informaron oportunamente a los beneficiarios los documentos que estos debían presentar en la ventanilla de Telecomm: por ejemplo, una copia de su credencial de elector y/o una copia de la orden de pago. No obstante, no todos los Servidores de la Nación otorgaban esta información a los beneficiarios lo que originaba que, ya estando por llegar a la ventanilla para hacer el cobro o bien ya en la ventanilla, los pagadores hicieran la solicitud de estos documentos y el ciudadano se viera forzado a abandonar la fila para ir a sacar las copias solicitadas. La falta de información anticipada generó costos de cumplimiento como la generación de documentos (copias) en ese momento, así como costos psicológicos por molestias a los beneficiarios que debieron salir de la fila al llegar a la ventanilla de pago, para tener que ir a conseguir la copia requerida.

Uso de discrecionalidad para cubrir huecos de diseño de la política a nivel de calle

Los servidores de primera línea de Telecomm mostraron una amplia discrecionalidad al requerir los documentos de identidad a los beneficiarios en la ventanilla de pago, por ejemplo, las seis combinaciones distintas de documentos que los pagadores de Telecomm solicitaron a los beneficiarios en la entrega del apoyo. Las combinaciones más problemáticas son las que consideran la entrega de copias fotostáticas de los documentos: la copia de la identificación oficial del beneficiario y la copia de la orden de pago. Esta discrecionalidad derivó en parte de una omisión en las reglas de operación del programa (fallas de diseño) y generó nuevos costos de cumplimiento en ventanilla.

3.2.4 Capacidad Administrativa a nivel individual a lo largo de todo el proceso

A lo largo de todo el proceso de acceso se observaron capacidades administrativas a nivel individual, en específico las relacionadas con los Servidores de la Nación. Las capacidades individuales a nivel de calle mostradas por este grupo de servidores se amalgaman con las capacidades a nivel organizacional y podrían estar evitando cargas administrativas o reduciendo

la intensidad de estas. Entre las capacidades individuales a nivel de calle que se observaron de manera constante a lo largo del proceso, se encuentran las siguientes:

Habilidad para hacer uso de la discrecionalidad a nivel de calle, con base en motivos instrumentales, motivos basados en valores públicos y motivos afectivos

La literatura sobre la implementación de políticas "ha destacado la importancia de los burócratas de nivel de calle a la hora de determinar cómo las reformas políticas se traducen en resultados locales y, en última instancia, son experimentadas por los individuos" (Brodkin 1990; Lipsky 1980 en Zarychta *et al*., 2020, p. 75). Los burócratas a nivel de calle "son agentes claves al final de la cadena de prestación de servicios que, los directores regionales y centrales han intentado controlar históricamente y cada vez más tratan de dirigir y motivar" (Brodkin 2008; May y Winter 2009 en Zarychta *et al*., 2020, p. 75). Mantener empleados públicos motivados "para que ayuden a los demás y salvaguarden el interés público es también vital para crear una sociedad civil fuerte y compasiva" (Ritz *et al*., 2016, p. 414).

La motivación de los Servidores de la Nación durante el proceso de acceso al programa fue un factor clave para sobrellevar las funciones o actividades delegadas. Asimismo, la motivación que mostraron los Servidores de la Nación para informar, registrar, notificar, verificar, entregar la orden de pago y asegurarse que sus beneficiarios obtendrían el apoyo, evitó un traslado mayor de cargas administrativas a estos, y en algunos casos evitó que estas fueran menos onerosas, ya fuese en términos agregados o individuales.

De los relatos de los Servidores de la Nación se obtuvieron diversos testimonios que permitieron identificar los principales aspectos que podrían estar motivándolos para desarrollar su trabajo en el campo. Siguiendo el marco analítico de motivaciones de Kim y otros autores (2013) se observa que, en la CDMX, los motivos afectivos y motivos basados en valores, animan o persuaden por igual a los Servidores de la Nación (72 por ciento). De manera particular, el compromiso con el interés público, es decir, el saber que se está contribuyendo a la comunidad o al bien común es el factor que tiene la mayor mención (50 por ciento); seguido de la compasión o empatía para con los beneficiarios menos favorecidos y/o con problemas de salud (39 por ciento).

Tabla 70 Motivaciones de los Servidores de la Nación

TIPOS DE MOTIVOS	SUBTIPOS DE MOTIVOS	PORCENTAJE DE SERVIDORES DE LA NACIÓN QUE SE SINTIERON MOTIVADOS TIPO Y SUBTIPO DE MOTIVOS	
		CDMX	HIDALGO
Motivos instrumentales	Atracción por la elaboración de políticas	28%	24%
Motivos basados en valores	Compromiso con el interés público	50%	53%
	Compromiso con valores públicos	22%	35%
Motivos afectivos	Compasión	39%	59%
	Autosacrificio	33%	24%

Fuente: Elaboración propia.

En el caso del estado de Hidalgo, los motivos basados en valores son los que alientan o inspiran mayormente a los Servidores de la Nación (88 por ciento). Por otra parte, desde la particularidad de los subtipos de motivaciones, se observa que la compasión hacia los beneficiarios más vulnerables es el principal factor que motiva a los Servidores de la Nación (59 por ciento), mientras que el segundo factor es el compromiso con el interés público. En la siguiente imagen se ofrecen algunos testimonios de Servidores de la Nación, en ambos estados, relacionados con cada uno de los motivos señalados previamente.

Tabla 71 Relatos de Servidores de la Nación en CDMX e Hidalgo sobre motivaciones hacia el servicio público

CDMX	HIDALGO
Atracción por la elaboración de políticas	
"[...] la satisfacción que tengo es servirle a la gente y saber qué pues gracias a nosotros o gracias al trabajo que nosotros desempeñamos, ellos son beneficiarios de un programa prioritario, de los programas de la Ciudad de México bueno, del Gobierno de México" (Silvana, SN, Tláhuac, CDMX).	"Por la labor social [...] el hecho de que este trabajo te dé la oportunidad de poderles ayudar te llena de satisfacción y entonces sí, sí puedo decir que fue una experiencia muy padre" (Fernanda, SN, Tizayuca, Hidalgo).
Compromiso con el interés público	
"Yo creo que la satisfacción de poder ayudar a las personas que realmente lo necesitan, eso es más gratificante, que llegue la quincena" (Amaury, SN, Milpa Alta, CDMX). "No es como tal un trabajo, es una oportunidad de acercarme a la Comunidad, de poder apoyar en lo que se puede" (Lalis, SN, Tlalpan, CDMX).	"Bueno, a mí por lo que me gusta de ser servidor de la nación es la cercanía que se tiene con la gente, [...], el hambre por hacer lo justo con la gente y ver que hay muchas carencias y tú puedes aportar un poquito para que esa carencia no sea tanta" (Sebas, SN, Tula de Allende, Hidalgo).
Compromiso con valores públicos	
"Ver a la gente en las zonas donde hay más alta marginación y más altos índices de violencia, pues la verdad es que la gente sí lo necesita mucho, y el ver la cara de satisfacción o de felicidad por lo menos, aunque no salió de tu bolsa, porque pues nosotros no	"Fuimos hace poco a visitar a un adulto mayor, ya vivía solo y ya no puede moverse, casi le cuesta mucho. Y no tenía ni para comer, incluso pues este con los pocos que íbamos, le cooperamos y compramos algo para que comiera el señor. [...] En ese caso, como el señor que

podemos, pero pues el hecho de que tú le digas “mire ya le traje eso” [...]. Pues ellos dicen “¡Ay! qué bueno, yo pensé que no se iban a acordar de mí”, esa parte pues es la que me gusta el saber que, aunque sea con tantito puedes ayudar tú a la gente con necesidades” (Sandra, SN, Xochimilco, CDMX)	ya vive solo, ese día, lo apoyamos a ir hasta Telecom porque era el día que nos indicaron, el día del operativo y lo llevamos [...] en carro. Llegando al operativo, pues ya no lo hicimos bajar, sino que le indicamos al pagador que el señor estaba afuera. Y ya salió él" (Carlos2, SN, Mixquiahuala, Hidalgo)
Autosacrificio	
"El hecho de que tenga que caminar hasta una o dos horas, porque es caminar, porque no hay transporte, porque nos ha costado mucho trabajo localizar a los beneficiarios. Es como esa satisfacción de poder decir, ¡ay! visité esta persona, y aunque me costó mucho trabajo, se ve que lo necesita y requiere el apoyo, y el hecho de que nosotros podamos llevar su orden de pago para que pueda cobrar es [...] pues lo mejor de mi trabajo, la satisfacción de poder ayudar" (Silvia, SN, Tlalpan, CDMX)	"La satisfacción de la gente viene siendo la satisfacción mía también. O sea, aunque yo ande lo más cansado, pero al final me he ido a mi casa pensando: Lo hice bien. De lo que siempre me acuerdo y me mueve es, por ejemplo, me acuerdo de mi mamá y yo digo, yo atiendo a la gente, cómo me gustaría que atendieran a mi mamá, con la misma paciencia, con la misma convicción, con toda esa situación que yo me imagino que estuviera atendiendo a mi mamá" (Sebas, SN, Tula de Allende, Hidalgo)

Fuente: Elaboración propia.

La motivación de los Servidores de la Nación puede observarse como el factor que cohesiona todas las acciones implementadas por el Gobierno. Se ha podido observar cómo la motivación de los Servidores de la Nación ha evitado la amplificación de las cargas administrativas (en intensidad y prevalencia) que han experimentado los ciudadanos a lo largo del proceso de acceso. El trabajo que desarrollan de inicio a fin los Servidores de la Nación, tanto en el programa de Tandas para el Bienestar, como en los otros programas a cargo, no es trivial. A lo largo de este capítulo se ha descrito el trabajo que han desarrollado y los recursos propios que han dispuesto de su salario para dar los resultados en tiempo y forma.

Adicionalmente, en este orden de ideas, no se pueden omitir los riesgos laborales a los que regularmente se han expuesto los Servidores de la Nación en su trabajo de campo, al realizar visitas domiciliarias. Por ejemplo, de los testimonios de los Servidores de la Nación en la CDMX, se identificaron que estos suelen enfrentarse constantemente a, al menos, 18 riesgos. En la siguiente tabla se muestra un listado de los principales riesgos de trabajo en los encuentros tipo II que señalaron enfrentar tanto los Servidores de la Nación de la CDMX como los de Hidalgo.

Tabla 72 Riesgos de trabajo de Servidores de la Nación en el trabajo de campo (visitas domiciliarias)

	RIESGOS	CDMX	HIDALGO
1.	Asaltos: en transporte o a transeúnte	x	x
2.	Mordedura de Perros	x	x
3.	Contagios por COVID19	x	x
4.	Rechazo de la población en áreas controladas por otros partidos o líderes políticos	x	x
5.	Accidentes: por ejemplo, resbalar en calle, caer del camión, ser atropellado	x	x
6.	Amenazas de la delincuencia organizada en lugares controlados por estos	x	x
7.	Corretiza de perros	x	x
8.	Violencia hacia servidores en zonas que no habitúa	x	x
9.	Zonas de difícil de acceso, como subir cerros	x	
10.	Manejo de datos de las personas	x	
11.	Encontrarse con fauna local silvestre: víboras o burros, etc.	x	x
12.	Ser abordados por indigentes	x	
13.	Zonas de drogadicción	x	
14.	Secuestro	x	
15.	Inseguridad de las calles en donde hay zonas de terracería, no hay ni alumbrado público, no hay señal de teléfono.	x	x
16.	Balaceras	x	
17.	Acoso de beneficiarios a Servidoras de la Nación		x
18.	Falta de transporte de público para trasladarse de las comunidades a su casa en horas avanzadas del día		x

Fuente: Elaboración propia.

En este sentido, la motivación de los Servidores de la Nación como guía para el uso de la discrecionalidad ha sido una capacidad relevante que a pesar de todos los inconvenientes, circunstancias desfavorables y riesgos laborales que estos han tenido que enfrentar, les ha permitido que se mantengan realizando sus laborales como intermediarios y gestores de los trámites gubernamentales y han ayudado a acercar el gobierno a los ciudadanos. Adicionalmente, es importante señalar que, como parte del diseño de la intervención, los Servidores de la Nación no tienen posibilidad de influir en la decisión de quién es beneficiado o no, y esto es algo que ellos conocen y no influye en su motivación hacia el servicio público. Enseguida se muestran algunos testimonios:

> *"Nosotros, los servidores de la nación no tenemos el poder de elegir. Lo que nosotros hacemos cuando registramos en el sistema, una vez que acabamos un registro tomamos fotos. Todo eso, una vez que nosotros lo enviamos, nosotros ya no lo podemos volver a ver. Se va de nuestro celular, de nuestro sistema, al sistema central y ya no podemos volverlo abrir, nosotros no somos los encargados de esa decisión. Se nos ha dicho, en el caso de tandas o de crédito a la palabra que también es un programa para negocios, los que se encargan de esa parte es la Secretaría de Economía, entonces lo único que nosotros somos el medio, tanto para un registro, como para la entrega del apoyo. A nosotros nos mandan los padrones con los ya beneficiarios, para que nosotros los vayamos a buscar hasta su casa o nos pongamos en contacto con ellos, dependiendo de cómo sea programa y de cómo se esté entregando el recurso" (Ivón, SN, Xochimilco)*

"El Proceso de selección como tal, nosotros no somos partícipes de ello, ya que nosotros solamente levantamos los datos y posteriormente, los mandamos. La secretaria directamente es la encargada de ver quiénes sí salen beneficiarios, quienes son aptos dentro de los lineamientos de operación y quienes no". (Amauri, SN, Milpa Alta)

"Nosotros solamente valoramos como que la situación en la cual se encuentran, y mandamos la información y allá arriba es cuando dicen, sabes que sí, sí, sí podemos destinar que esta persona sea la beneficiaria y no, no está como no lo planteaste. Pero si alcanza el recurso, se les da a todos por igual" (Maro, SN, Tula de Allende).

"Directamente no lo decidimos nosotros. Nosotros nada más somos como un canal. A la plataforma tienen acceso los compañeros directamente de la Secretaría, ya ellos en base a las fotografías y la descripción del negocio y el tiempo que lleva, digamos que en operación el negocio, ya se determina si es factible o no. A nosotros únicamente nos aparece reflejado en la plataforma cuando una tanda fue aprobada" (Adriana, SN, Tula de Allende).

En este sentido, al no tener los Servidores de la Nación la posibilidad de influir en la decisión final de a quién se habrá de beneficiar o no, podría señalarse que esta estructura estaría fungiendo sólo como un canal de comunicación entre el gobierno y los ciudadanos, esta estructura puede concebirse entonces **una especie de plataforma gubernamental para la "entrega a domicilio" de los apoyos sociales** *(delivery service platform),* aunque es de reconocer que es limitada en su alcance —no logra llegar a todos los beneficiarios potenciales o que desean el bien social— y en el tiempo de respuesta. Para esta analogía habría que recordar que los Servidores de la Nación recogen los datos de los beneficiarios a través del Censo de Bienestar y de las visitas domiciliarias, y posteriormente, llevan la orden de pago a los beneficiarios del programa. Si bien la orden de pago no es el apoyo en efectivo, es importante señalar que, jurídicamente, la entrega de la orden de pago es un documento oficial con el que los beneficiarios harán posible y, en la mayoría de los casos, harán efectiva, la entrega del dinero.

Otro beneficio de esta capacidad de motivación hacia el servicio público por parte de los Servidores de la Nación fue evitar que estos aceptaran o solicitaran pagos indebidos como sobornos, por parte de los beneficiarios o de grupos de interés, para acelerar y asegurar la entrega del apoyo. Ante pregunta expresa a beneficiarios sobre si algún Servidor de la Nación le había solicitado algún apoyo, regalo, pago o gratificación para acelerar su trámite, los beneficiarios respondieron que "no", que nadie en ningún momento les solicitó o les insinuó el pago de un soborno, es decir, el comportamiento de los Servidores de la Nación como una *carga indebida*.

En el caso de la CDMX, se observa que el 4.44 por ciento de los beneficiarios que dieron respuesta a esta pregunta señalaron haber observado o haber tenido conocimiento de pagos indebidos. Una de ellas señala haber observado un pago indebido en Telecomm a la persona de ventanilla, por dejar pasar a la fila, rápidamente, a un beneficiario y otra persona relata haber tenido conocimiento de que servidores públicos de su delegación ofrecían gestionarles el trámite de Crédito a la Palabra (programa emergente de COVID19) en donde debían dar 5 mil pesos al gestor, de los 25 mil que el gobierno les prestaría. En el Estado de Hidalgo no se identificaron este tipo de relatos.

Tabla 73 Cargas informales: Pagos indebidos por agilización de trámite

	CDMX	**Hidalgo**
Cantidad de respuestas disponibles de beneficiarios entrevistados	45 de 48	38 de 39
De las respuestas disponibles:		
Beneficiarios *que No experimentaron cargas indebidas* por pagos para agilizar trámites	100%	100%
Beneficiario que *observaron o conocieron sobre pagos indebidos* durante el proceso de acceso	4.44%	0%

Fuente: Elaboración propia.

Aunque si bien, este resultado podría ser criticado a la luz del sesgo de deseabilidad social, "fenómeno psicológico que hace que individuos se presenten a sí mismos o a sus organizaciones de una manera favorable" (De Campos & Marín Rueda, 2017, p. 207) o "tendencia a contestar a los ítems [las preguntas] de modo que se responde a las presiones sociales o normativas en lugar de proporcionar un auto informe verídico" (Ellingson, Smith y Sackett, 2001, p.122 en Salgado, 2005, p. 118), este se descarta por las siguientes razones:

Primero, es importante señalar que esta investigación no exploró con mayor detalle este posible sesgo; sin embargo, se otorgaron a los participantes las garantías de anonimato y seriedad en la investigación, a fin de que éstos pudieran ofrecer respuestas veraces, lo que permitió obtener información sensible como intentos de soborno en el propio programa de Tandas para el Bienestar e intentos de fraude en el Programa de Crédito a la Palabra.

Segundo, los Servidores de la Nación declararon que en algunas ocasiones se enfrentaron con ofrecimientos de pagos indebidos tanto para agilizar trámites en el Programa de Tandas para

el Bienestar, como por ofrecer agradecimiento derivado de la entrega de los apoyos, estos últimos especialmente en el programa de pensión para adultos mayores. En ambos casos, los Servidores de la Nación señalan haber rechazado el ofrecimiento.

Tercero, adicionalmente, se encontraron hallazgos de intento de fraude en el Programa de Crédito a la Palabra, no solo en los testimonios de los beneficiarios sino también de los Servidores de la Nación de ambos estados. De manera particular, se observó que los participantes en el estudio denunciaron intento de frade de tres actores:1. de *Ciudadanos* que buscaron acceder al programa de Crédito a la Palabra con fotos de falsos negocios, es decir, de negocios que no eran de ellos sino de alguien más pero hacían pasar como de ellos; 2. De *Servidores Públicos* (no logrando precisar si fueron Servidores de la Nación) que solicitaron un pago indebido por gestionar el trámite y 3. *Actores privados* que intentaron vender créditos privados haciéndose pasar como el crédito otorgado por el gobierno.

Cuarto, a pesar de que el Programa de Crédito a la Palabra fue coordinado por las mismas personas y dirigido a una población objetivo similar a la del Programa de Tandas para el Bienestar, las declaraciones y quejas de beneficiarios y Servidores de la Nación por intentos fraude para ingresar al programa de Crédito a la Palabra, fueron claras y repetidas. Esto hace suponer que en caso de que hubiese habido algo similar en el Programa de Tandas para el Bienestar alguno de los participantes del estudio lo hubiesen señalado. Y quinto, dos factores que los entrevistados indicaron que pudieron haber contribuido a este comportamiento en el Programa de Crédito a la Palabra fueron: las verificaciones vía electrónica y que el monto del beneficio era tres veces mayor al de Tandas.

En este sentido, se observa que la motivación basada en valores de servicio público y compasión que guía el uso de la discrecionalidad permite contener y evitar que las cargas se amplifiquen. Asimismo, limitar la discrecionalidad de los Servidores de la Nación en la decisión final de quién recibirá el beneficio, evita la construcción de cargas indebidas, como el pago de sobornos.

Finalmente, como resultado de los esfuerzos de los Servidores de la Nación en el trabajo de campo, se observó que los encuentros tipo II retroalimentaron la motivación de los Servidores de la Nación, desde la perspectiva de la empatía. Es decir, los Servidores de la Nación señalaron haber sido más sensibles y empáticos a las necesidades de los ciudadanos cuando observaron directamente las condiciones de pobreza en las que estos viven, lo que les empujó a hacer su mayor y mejor esfuerzo para gestionar el trámite de esos ciudadanos. Enseguida se presentan algunos testimonios de los servidores de la nación:

> *¿Crees que el hecho de que ustedes hagan visitas a domicilio les hace más sensibles a las necesidades de los beneficiarios y ello los motiva más para seguir atendiéndolos? - Sí, sí, siento que sí, porque así realmente podemos ver. Bueno, nos ha tocado ver las condiciones en las que viven las personas, cómo realmente están viviendo, porque si es muy diferente que ellos vayan y se trasladen a una oficina, un lugar para poder hacer sus trámites o recibir el apoyo, a verlo directamente, porque realmente, pues eso es lo que nos motiva a decir, "ah no, sí, a lo mejor no me contesta el teléfono, pero yo sé que esta persona sí la necesita, sí requiere", y a lo mejor y a veces no, es que no quiera trasladarse, es que no sabe. Hay personas que, vemos también muchas personas con discapacidad en las que dices, "no, sí tengo que ir a su domicilio, porque la persona, pues no puede moverse, no puede trasladarse o desplazarse" (Silvia, SN, Tlalpan).*
>
> *"1000 veces ir, salir y darse cuenta uno de la situación que están viviendo las personas. En el caso por decir de Personas con discapacidad, este, pues nos parte el corazón, luego ver realmente cómo están las personas y nosotros ponernos en una posición de que sabe que, o sea vamos a meter todo, esperemos que pronto salga el apoyo […]. Hay gente demasiado humilde que no se sabe ir a sacar un documento o el documento que yo requiero y lo he pagado de mi bolsa, señorita. Lo he pagado para que le den el documento en el Centro de Salud, porque tiene que ser un documento extendido por una institución pública. Hay gente que no puede, que no tiene acceso, yo la llevo súbase al carro y la llevo, y aquí hablo con la doctora, mire, aquí está la persona y ahí sí. Todo dentro de lo legal y eso me llena a mí bastante […] yo 1000 veces el campo (Gitana, SN, Tula de Allende).*

Este entramado de mecanismos de trabajo puede ser importante para reducir el "sesgo de vulnerabilidad" de los beneficiarios (Chudnovsky y Peeters, 2019, p. 10) y para empujar a los burócratas de nivel de actuar a favor de los clientes-ciudadanos (Tummers *et al.,* 2015).

Uso de la discrecionalidad de los BNC para guiar a los ciudadanos y compartirles información completa

Los Servidores de la Nación utilizaron su discrecionalidad para orientar a los ciudadanos y compartirles información, lo más completa posible, durante todo el proceso de acceso y principalmente, durante la fase del pago del apoyo, etapa en la que el proceso estuvo a cargo de otras instituciones. Los Servidores de la Nación buscaron comunicarse con los beneficiarios y hacer tareas de contención y reducción de estrés y molestias. Igualmente, buscaron coordinarse con otros Servidores de la Nación para apoyar a los ciudadanos y reportaron las situaciones o

problemas durante el proceso de implementación del pago del apoyo. Los Servidores de la Nación en ambos estados, llevaron a cabo acciones con las que buscaron mitigar la falta de control en el encuentro de pago del apoyo.

Tabla 74 Acciones de contención de cargas y comunicación clara con beneficiarios

CDMX	HIDALGO
Los Servidores de la Nación solían: • Tomar nota en sus bitácoras de la fecha en que entregaban sus órdenes de pago • Calcular el tiempo en el que sus órdenes de pago podrían estar activadas. • Llamar a sus beneficiarios para conocer si habían logrado cobrarlas. • Detectar ciudadanos con dificultades para cobrar su pago, e informar a sus superiores los casos y dar seguimiento puntual a los mismos.	Los Servidores de la Nación al darse cuenta de que, la activación de las órdenes de pago estaba tardando, tomaron la decisión de: • Informar de manera transparente el proceso al que estaba sujeta la activación de la orden de pago. • Advertir a los beneficiarios que aún con la orden de pago entregada cabría la posibilidad de que no saliera el pago. • Llamar o avisar a los beneficiarios cuando ellos veían en su sistema que la orden de pago había sido activada. • Detectar ciudadanos con dificultades para cobrar su pago, e informar a sus superiores los casos y dar seguimiento puntual a los mismos.

Fuente: Elaboración propia.

Con estas acciones, los Servidores de la Nación hicieron más llevadero el proceso de acceso. Esta capacidad administrativa a nivel individual, por parte los Servidores de la Nación ayudó a que la experiencia de los ciudadanos fuera menos onerosa en términos de intensidad de la carga, es decir, el costo estuvo ahí, porque era imposible para los Servidores de la Nación eliminarlo, no obstante, el acompañamiento hizo que fueran más llevaderas y superables esas cargas.

Finalmente, para lograr esta capacidad, durante la investigación se consultó a los Servidores de la Nación, las características personales que consideran deben tener un Servidor de la Nación para el desarrollo de su trabajo; de acuerdo con sus testimonios, se identificaron dieciocho características personales, mismas que se resumen en la siguiente tabla.

Tabla 75 Características personales de los Servidores de la Nación

CARACTERÍSTICA PERSONAL	CDMX	HIDALGO
Amable	x	
Buena actitud		x
Comprometido con ciudadanos	x	x
Con sentido humano		x
Con vocación de servicio público	x	x
Confiable		x
Cordial	x	
Empático		x
Honesto		x
Imparcial		x
Paciente	x	
Respetuoso	x	
Responsable	x	x
Sensible al trato		x
Sociable	x	
Humilde		x
Tolerante	x	
Trabajador		x

Fuente: Elaboración propia.

Explicaciones alternativas descartadas

Negligencia Benigna

Para ninguna de las cargas administrativas identificadas en este encuentro se encontraron indicios de tener como explicación la negligencia benigna. Los Costos de Cumplimiento por plazo de respuesta para la activación del folio de la orden de pago, fue un periodo de tiempo que se definió previa y conscientemente desde el diseño de las reglas; un periodo para que los Servidores Públicos de la Secretaría de Economía a cargo del programa pudieran verificar que los beneficiarios cumplieran con los requisitos y criterios de elegibilidad. Por otra parte, si bien el tiempo específico no se definió formalmente en reglas, los Servidores de la Nación otorgaron un plazo que lo aproximaba, el cual podría ser de una semana, o hasta, 20 días hábiles, aproximadamente. Por lo anterior, se descarta la explicación de negligencia benigna en este costo. Asimismo, los de Costos de Cumplimiento, por traslados a oficinas de Telecomm o instituciones de crédito autorizadas fueron costos que derivan de un diseño intencional, por lo que se descarta la explicación de negligencia benigna en este costo.

Respecto de los Costos de Cumplimiento por Tiempos de Espera en oficinas, estos se debieron en gran parte, a un exceso en la cantidad de personas a las que debían pagarse apoyos

en las oficinas del Telecomm, estos costos de alguna manera fueron previstos por la SEBIEN, ya que existen relatos de los Servidores de la Nación que señalan haber sido asignados a los "operativos Telecomm" para apoyar en la organización de las filas y el acompañamiento de los beneficiarios durante el momento del pago. Por lo anterior, se descarta la explicación de negligencia benigna en este costo.

Los Costos de Cumplimiento por uso de medios electrónicos para el seguimiento o estatus de la activación de la orden de pago, y los Costos Psicológicos por pérdida de autonomía y molestias no fueron cargas impuestas, más bien fueron una consecuencia del amplio plazo que debieron esperar los beneficiarios para el cobro del apoyo, o de problemas para la activación de la orden de pago. En este sentido, se observan relatos tanto de Servidores de la Nación como de beneficiarios en donde de manera ex ante, el gobierno buscó prever estas situaciones, otorgando las instrucciones de pago y los tiempos del proceso del pago del apoyo. No obstante, no funcionó de la manera esperada por algunas fallas en la implementación, por lo que se descarta la explicación de negligencia benigna en estos costos.

Los Costos de Cumplimiento, por entrega de documentos para comprobación de identidad, fue una carga que buscó cubrir un vacío del diseño del encuentro porque no fueron claramente señalada en las reglas. Es una carga hasta cierto grado racional, en la que el pagador de Telecomm busca asegurarse y dejar comprobantes que entregó el recurso a las personas correctas, por lo que se descarta la explicación de negligencia benigna en estos costos.

Estrategia Política Deliberada

Para ninguna de las cargas administrativas identificadas en este encuentro se observaron relatos de beneficiarios o de Servidores de la Nación que dieran indicios de obligaciones o requisitos dirigidos específicamente a ciudadanos pertenecientes a grupos políticos contrarios al partido en el poder, o bien facilidades adicionales o exenciones para ciudadanos simpatizantes del partido en el poder, o bien que se les requiriera a los beneficiarios alguna afiliación política en específico. En esta etapa, las cargas administrativas obedecieron, en general, al diseño de las reglas del programa y/o a problemas de implementación de este, por lo que se descarta esta explicación.

Experiencia individual de la carga: Capital Humano

Ninguno de los costos de este encuentro, obtuvo alguna referencia de los ciudadanos como complejo o difícil de entender o atender por partes ellos, por lo que se descarta la explicación de capital humano para estos costos.

3.3 Limitaciones del estudio

Las limitaciones del estudio fueron múltiples, quizás las más relevantes fueron las limitaciones para la recopilación de información que impuso la contingencia sanitaria por COVID19. Esta circunstancia llevó a la necesidad de realizar las entrevistas vía telefónica en lugar de realizarlas de forma presencial lo que no permitió observar la comunicación no verbal de los beneficiarios, la cual podría estar dando información adicional o bien matizando la información otorgada verbalmente por los ciudadanos. La comunicación a distancia (vía telefónica) y las fallas en las comunicaciones telefónicas en diversas entrevistas, originó que el tiempo de duración, principalmente a ciudadanos, fuera en algunos casos acotada a la identificación de las cargas administrativas, dejando de explorar con amplitud las razones por las que el ciudadano consideraba que se estaban experimentando algunas cargas administrativas. Adicionalmente, la larga duración de la pandemia conllevó la necesidad de cancelar la estrategia de recolección de información vía observación directa de los encuentros en campo, lo que trae consigo que sea posible que no se tengan observadas o documentadas todas las cargas administrativas que el proceso de acceso al programa implicó para los beneficiarios.

Otra limitación del estudio es que no se estudiaron a todos los encuentros burocráticos del programa, por ejemplo, no se estudió el reembolso del apoyo ni la entrega de los apoyos subsecuentes. Tampoco fue posible estudiar de forma integral todas las etapas del Modelo General del Proceso de programas sociales del CONEVAL, lo que limitó conocer todas las posibles capacidades administrativas requeridas para la implementación del programa, en niveles de mando medio y alto, y con las otras instituciones con las que se debieron coordinar las operaciones.

Adicionalmente, no fue posible generar el muestreo (bola de nieve) en los "casos de fracaso", es decir, aquellos ciudadanos que tuvieron interés por inscribirse al programa, pero que al final no consiguieron el apoyo, lo que no permitió observar de forma directa, las cargas administrativas que sobrellevaron en su intento, ni los mecanismos de exclusión que experimentaron dada la implementación de encuentros tipo II. Finalmente, no fue posible conseguir una trazabilidad directa entre el beneficiario y los Servidoras de la Nación que los atendieron, por lo que no fue posible medir directamente la capacidad individual de esos servidores públicos. Por otra parte, el estudio retoma dos enfoques de implementación (ver capítulo 2), por un lado, el enfoque ascendente considerando la perspectiva de los Servidores de la Nación y por otro lado, el enfoque ciudadano (propuesto en esta tesis), considerando la perspectiva de los beneficiarios; sin embargo, dadas las limitaciones de movilidad impuestas por la pandemia y las limitaciones de acceso a la información impuestas por la administración federal 2018-2024, no se consideró la aplicación de entrevistas a servidores públicos de mandos medios y altos tanto de la Secretaría de Bienestar como de la Secretaría de Economía ―por ejemplo, delegados regionales, delegado estatal de la de la SEBIEN, coordinadores del Programa de Tandas de Bienestar a nivel nacional, entre otros―, esto impuso limitaciones a la identificación de las capacidades administrativas, en el nivel de mandos medios y altos de ambas secretarías (enfoque descendente).

Finalmente, la investigación se concentra en observar los orígenes de las variaciones de las cargas administrativas desde factores de tipo estatal/organizacional (Moynihan *et al*., 2015; Peeters 2019), por lo que es limitada en la identificación de la variaciones de las cargas desde factores sociales (Nisar, 2018; Masood y Nisar, 2020) y factores de experiencia individual de la carga, como el capital humano (Christensen *et al*., 2020, p. 132; Chudnovsky y Peeters, 2019 y 2021a; Linos y Riesch, 2020; Linos *et al.,* 2020; Peeters y Campos, 2021; Barnes y Henly, 2018). No obstante, se hizo un esfuerzo por identificar si estos factores estuvieron presentes en los relatos, sin profundizar en ellos. A pesar de todas estas limitaciones, la investigación es relevante para estudiar la relación entre las variables de cargas y capacidades administrativas a nivel de calle, durante los encuentros burocráticos, con especial aportación a los encuentros tipo II.

Capítulo 4. Hallazgos, Discusiones y Conclusiones

4.1 Hallazgos

4.1.1 El estudio de los programas sociales a la luz de los encuentros burocráticos

Esta investigación plantea el estudio de los programas sociales a la luz del concepto de encuentros burocráticos. El Programa de Tandas para el Bienestar, caso empírico de esta investigación, se organizó para su estudio en al menos cinco encuentros burocráticos o interacciones Estado-Ciudadanos. De estos cinco encuentros, tres se relacionan directamente con el proceso de acceso al programa, proceso objeto de interés de esta tesis. Los encuentros burocráticos identificados como parte del proceso de acceso y estudiados en esta investigación, son: (1) el encuentro para la difusión y registro al programa, (2) el encuentro en donde se notificó la obtención del beneficio, se realizó una verificación de los requisitos y se entregó la orden de pago y (3) el encuentro en donde se ejecutó el pago del apoyo.

Los encuentros burocráticos, sea en diseño o en su implementación, pueden tomar al menos dos formas, por un lado, pueden ser encuentros burocráticos tipo I, estos son interacciones iniciadas o accionadas en primera instancia por el ciudadano y, por otro lado, pueden ser encuentros burocráticos tipo II, es decir, encuentros que son iniciados o accionados en primera instancia por el Estado (Kahn *et al.,* 1976). Si bien estos tipos de encuentros pueden ser puros o mixtos, en esta investigación no se focalizaron estos matices.

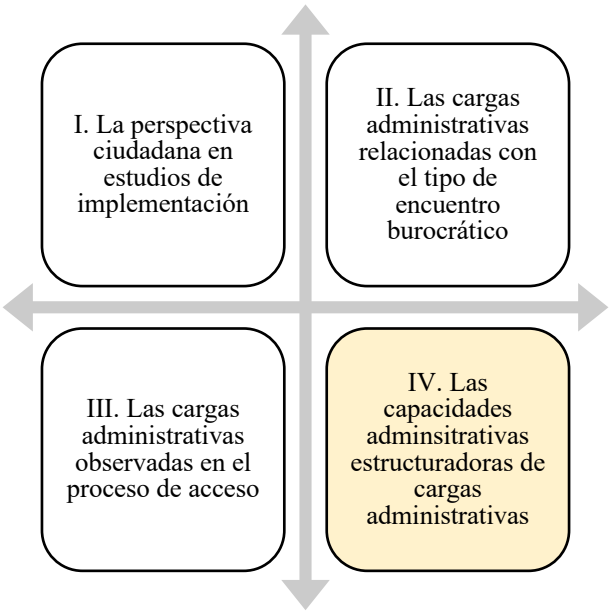
Los encuentros burocráticos generan inherentemente costos de interacción que pueden ser soportados por las partes en diversas proporciones, es decir, una parte de los costos que pueden ser asumidos por el estado y la otra por los ciudadanos (Moynihan y Herd, 2020). Los costos de interacción del Estado son identificados en esta investigación como costos de implementación, mientras que los costos de interacción de los ciudadanos son identificados como cargas administrativas (Moynihan *et al.,* 2015).

La forma en la que se distribuyen los costos de interacción entre las partes no ha sido regularmente estudiada en las investigaciones de cargas administrativas; sin embargo, es útil para analizar los aspectos que podrían estar condicionando y estructurando la interacción e

incluso redistribuyendo los costos. La capacidad administrativa del Estado es un factor que puede estructurar las cargas administrativas que soportan los ciudadanos durante su interacción con el Estado (Peeters y Nieto, 2021, p. 22). Por ello, esta investigación se concentró en estudiar las capacidades administrativas que estructuran las cargas administrativas en los encuentros burocráticos de un proceso de acceso a un programa social, como el Programa de Tandas para el Bienestar.

La relevancia de este caso radica en la posibilidad de observar ambos tipos de encuentros burocráticos (tipo I y tipo II), en un mismo momento histórico, de espacio y tiempo, lo que permitió, la identificación de cargas administrativas relacionadas directamente con ambos tipos de encuentros, así como aquellas que tenían un origen distinto al encuentro. En este mismo sentido, el caso permitió observar las capacidades administrativas que estructuraron las cargas experimentadas en los encuentros burocráticos, principalmente, aquellos en los que se experimentaron menores cargas. Dado lo anterior, este capítulo presenta y resume los principales hallazgos de la investigación, al mismo tiempo que, desarrollan alguna discusiones teóricas y prácticas.

Figura 7 Temas en los que se organizan los hallazgos de la investigación



Fuente: Elaboración propia.

Los principales hallazgos de esta investigación se han organizado en cuatro grandes temas, estos son: (1) la perspectiva ciudadana en los estudios de implementación; (2) las cargas administrativas relacionadas con el tipo de encuentro burocrático; (3) las cargas administrativas observadas en el proceso de acceso; y (4) las capacidades administrativas estructuradoras de cargas administrativas.

4.1.2 La perspectiva ciudadana en los estudios de implementación: la cuarta generación

Los estudios de investigación sobre implementación de políticas públicas han hecho esfuerzos por entender las razones por las que varían los resultados obtenidos de las políticas públicas en contraste con lo planeado o esperado. A partir del estudio de Pressman y Wildavsky (1973:1984), los investigadores han colocado énfasis en tres tipos de enfoques: (1) el *enfoque descendente*: estudia la forma en la que los líderes políticos y la alta dirección controlan y ejecutan las procesos de implementación de las políticas, asimismo, estudian los problemas de la cadena de "puntos de decisión" y asumen una relación causal directa entre la decisión y los resultados (Winter, 2012:2018, p. 62-63; Pülzl & Treib, 2017, p. 91-92; Dussauge, 2018, p. 4); (2) el *enfoque ascendente*: estudia la influencia y discrecionalidad que tiene el personal de primera línea en la ejecución de las políticas (burócratas de nivel de calle—BNC), produciendo resultados distintos a los deseados o previstos inicialmente (Parsons, 2013, p. 489; Lipsky 1980 en Winter, 2012:2018, p. 66) y (3) el *enfoque híbrido*, que sintetiza los elementos de estudio de ambos enfoques previos, buscando atender la naturaleza de cada cuestión, sea esta la composición, causalidad o las relaciones (Aguilar, 2021). Estos enfoques han otorgado aprendizajes para entender el éxito o el fracaso de las políticas, así como las variaciones en sus resultados; no obstante, no han sido suficientes para entender las complejidades de los procesos de implementación, ni para construir una teoría general de implementación.

Atendiendo a esta complejidad, esta investigación ha propuesto un enfoque adicional, que no busca sustituir a los enfoques previos, más bien busca articular una visión más completa de los procesos de implementación a través de un ***enfoque ciudadano***.[91] Este enfoque busca, por un lado, visibilizar las necesidades, intereses, comportamientos, experiencias, expectativas

[91] Considerada como cuarta generación de estudios de implementación.

y características de los ciudadanos receptores de las políticas como insumo para calibrar el diseño de los procesos de implementación o bien para entender las variaciones de los resultados. Y, por otro lado, busca captar las experiencias de los ciudadanos en los procesos de implementación a fin de identificar cómo retroalimentan éstos a las políticas públicas y cómo explican las brechas de implementación.

El estudio nos mostró que, al inicio del Censo de Bienestar y en la etapa de difusión y registro, muchos ciudadanos principalmente de la CDMX, no se sintieron cómodos con otorgar sus datos personales a los Servidores de la Nación, por lo que no solo los rechazaron a ellos (incluso de forma agresiva), sino también rechazaron el pre-registro al programa. Es importante recordar que el Censo de Bienestar inició el levantamiento en el mes de octubre de 2018, fecha en la que, la administración del presidente Peña Nieto aún no había concluido, por lo que la administración del presidente López Obrador aún no había iniciado. Aunado a esto, se había dado a conocer en medios de comunicación que quienes estaban realizando el Censo, habían sido promotores del voto del Partido Morena en la elección presidencial del 2018. De alguna manera, el hecho de que los ciudadanos percibieran elementos políticos en el Censo y no alcanzaran a distinguir la institucionalidad de lo que serían los programas de la nueva administración federal, pudo haber generado que quienes no eran simpatizantes del presidente electo, decidieran no recibir a los Servidores de la Nación ni permitieran ser registrados, lo que los excluyó de facto de ser beneficiarios de algún programa, al menos durante el primer año de gobierno del presidente López Obrador.

Por otra parte, en Hidalgo se experimentó un fenómeno distinto. Los ciudadanos en este Estado mostraron un mayor grado de agencia. La agencia ciudadana (Barnes y Henly, 2018; Peeters y Campos, 2021; Masood y Nisar, 2021; Nielsen *et al.,* 2021) y las capacidades administrativas limitadas en términos de recursos humanos para hacer los recorridos del Censo de Bienestar, casa por casa, generaron que los hidalguenses decidieran moverse por su propio pie en búsqueda de información para acceder al programa. Con estas acciones, los ciudadanos en el Estado de Hidalgo modificaron, desde el inicio, el esquema de atención previsto en el Censo, en lugar de ser pre-registrados en visitas domiciliarias vía el Censo de Bienestar (encuentro tipo II), en la etapa de difusión y registro se observó que las dos terceras partes de

los encuestados, experimentaron encuentros tipo I, en donde fueron ellos quienes se acercaron al gobierno.

En ambos casos, las dinámicas del proceso de implementación con respecto al diseño se vieron interrumpidas y/o modificadas por el comportamiento de los ciudadanos. Ni los aspectos de control de puntos de decisión de la alta dirección, ni la discrecionalidad de los burocráticas de nivel calle explican necesariamente y/o a completitud estos desvíos, de aquí la importancia de incorporar la perspectiva ciudadana a los estudios de implementación y al diseño de la implementación de las políticas públicas. Es decir, si el gobierno electo hubiese conocido y considerado las necesidades, intereses, comportamientos, expectativas, características y experiencias previas de los ciudadanos a los que se dirigen los programas sociales, es posible que algunas acciones del Estado pudieran haber sido distintas y con mayor éxito. Por ejemplo, si el levantamiento del Censo de Bienestar hubiese iniciado hasta que el presidente López Obrador tomara protesta como presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, es posible que la aceptación del Censo se hubiese tomado como una acción institucional del Gobierno de México desde los primeros momentos del levantamiento.

En este sentido, en la última década han evolucionado una serie de estudios que utilizan o tienen como punto de referencia las necesidades, intereses, comportamientos, expectativas, características y experiencias de los ciudadanos, destacan entre ellos, los estudios sobre la entrega de los servicios públicos "delivery" (Lodge y Wegrich, 2014; Hupe y Hill, 2014; Lodge *et al.*, 2017), los procesos de co-creación (Ansell, Sørensen y Torfing, 2017) y de coproducción de las políticas públicas (Powers y Thompson, 1994; Elwyn, Nelson, Hager, y Price, 2020). Los estudios sobre cargas administrativas (Moynihan *et al.,* 2015; Heinrich y Brill 2015; Nisar, 2018; Peeters, 2019), de economía conductual (Thaler y Sunstein, 2009) y administración pública conductual (Oliver, 2013; Grimmelikhuijsen *et al*., 2017), de inteligencia artificial en la administración pública para la automatización de los procedimientos burocráticos (Danaher *et al.,* 2017; Peeters y Schuilenburg, 2020), entre otros. Estos estudios, se enfocan en la perspectiva ciudadana y pueden ser considerados como parte de la cuarta generación de estudios de implementación.

Dado lo anterior, esta investigación aporta a la literatura de los estudios de implementación, esta propuesta de estudios de cuarta generación, a través de los cuales se busca poner en el centro de las decisiones públicas a los ciudadanos y sus características y experiencias, a fin de hacer más efectivos los procesos de implementación.

4.1.3 Las cargas administrativas inherentes a los encuentros burocráticos

Regularmente, los estudios sobre cargas administrativas se han desarrollado en escenarios de Encuentros Burocráticos tipo I (regularmente son encuentros en los que primero acciona el Ciudadano). Sin embargo, esta investigación se concentra en estudiar las cargas administrativas en los Encuentros Burocráticos tipo II. El caso de estudio de esta investigación permitió enfocar de manera comparada la estructuración de las cargas administrativas en ambos tipos de encuentros burocráticos, en un mismo procedimiento o fase del proceso de acceso. Con lo anterior, la investigación identificó que los encuentros burocráticos contienen cargas administrativas inherentes a cada tipo de encuentro.

En el caso de estudio, el Gobierno Federal previó como parte del diseño del Programa de Tandas para el Bienestar que, el primer (difusión y registro) y segundo (verificación y entrega del apoyo) encuentros se debían ejecutar como encuentros tipo II, en donde el gobierno saldría en búsqueda de los ciudadanos vía visitas domiciliarias; mientras que, el tercer encuentro estaba previsto como un encuentro tipo I, es decir, los ciudadanos debían moverse para el pago del apoyo a una institución financiera autorizada.

De acuerdo con los datos obtenidos en la investigación se identificó lo siguiente: (1) los encuentros tipo I fueron particularmente más onerosos y presentaron mayor variación que los encuentros tipo II, esto es presentaron más cargas y menos sistematicidad u homologación en el proceso; (2) las cargas inherentes vinculadas a los encuentros tipo I, son los costos de aprendizaje y tres costos cumplimiento relacionados con hacer contacto con el gobierno, mientras que la carga inherente de los encuentros tipo II, se refiere a la disposición de los ciudadanos para atender a los burócratas de nivel de calle en las visitas domiciliaras.

Tabla 76 Cargas Administrativas relacionadas según Encuentros Burocráticos

ENCUENTRO BUROCRÁTICO TIPO I (PRESENCIALES)	ENCUENTRO BUROCRÁTICO TIPO II (VÍA VISITAS DOMICILIARIAS)
Costos de aprendizaje	Costos de Cumplimiento por atención a visitas del Estado
Costos de cumplimiento por el uso de medios electrónicos	
Costos de cumplimiento por traslados a oficinas gubernamentales o a puntos sede indicados	
Costos de cumplimiento por tiempos de espera para ser atendidos por los representantes del gobierno	

Fuente: Elaboración propia.

Los costos identificados por tipo de encuentro burocrático en la tabla precedente, si bien no son genéricos, sí podrían identificarse regularmente en encuentros presenciales tipo I y en encuentros tipo II que se llevan a cabo a través visitas domiciliarias. No obstante, se reconoce que el diseño del encuentro o de la interacción puede influir el tipo de costo inherente con el que se le relaciona. Por ejemplo, los encuentros tipo I vía electrónica, tendrían necesariamente aparejados, por lo menos, por diseño, costos de aprendizaje de los medios electrónicos y del sitio web o aplicación, así como, costos de cumplimiento por el uso de medios electrónicos. Si el sistema electrónico fallara durante la implementación, entonces los ciudadanos podrían experimentar otro tipo de costos, por ejemplo, los costos de traslados a oficinas o costos por llamadas telefónicas para consultas.

En el caso de estudio investigado se observó que, en la primera fase, en específico, en la difusión del programa, al ser el gobierno quien se acerca al ciudadano, los burócratas de nivel de calle, los Servidores de la Nación, se vieron obligados a conocer a detalle la oferta de los programas sociales, al mismo tiempo que, debían transmitir esas reglas a los ciudadanos. A los Servidores de la Nación se les transfirió el costo de buscar información, procesarla, identificar si el ciudadano era elegible al programa (*matching* categories – Moynihan *et al.,* 2022a), e informárselo, entre otros. Mientras que la labor del ciudadano fue poner atención a lo que los Servidores de la Nación les señalaban y tomar la decisión de registrarse o no, lo que se tradujo en el costo de cumplimiento por atención a las visitas del Estado.

Los Servidores de la Nación, en los encuentros tipo II, también se vieron obligados a dejar las oficinas y desplazarse a los lugares específicos marcados como zonas de alta vulnerabilidad, rezago social y/o violencia social, donde debían buscar y encontrarse con los beneficiarios potenciales del programa. El colocarse en la puerta de la casa o del negocio de los ciudadanos cambió la dinámica de la interacción y con ello, redujo las cargas administrativas de traslado experimentadas por los ciudadanos, esto sucedió de manera particular para aquellos que sí fueron cubiertos o captados por estos servidores públicos, en al menos, los primeros dos encuentros del proceso de acceso. La exigencia para los ciudadanos en este tipo de encuentro fue tener que estar en la casa o negocio al momento en que los Servidores de la Nación acudían al encuentro, lo que representó una situación hasta cierto grado nueva en el régimen de Política Social mexicano.

En resumen, esta investigación ha mostrado que existen cargas relacionadas directamente con el tipo de encuentro burocrático, y que los tipos de encuentro que presentaron menores cargas inherentes son los encuentros accionados por el Estado (tipo II). Este hallazgo podría detonar mayores investigaciones respecto de los tipos de encuentros, sus características y efectos, al mismo tiempo que, puede intensificar el uso de estos en la gestión pública de ciertos procedimientos administrativos.

4.1.4 Las cargas administrativas del proceso de acceso al programa de Tandas para el Bienestar

El proceso de acceso al Programa de Tandas de Bienestar fue complejo desde su diseño y se complejizó aún más durante la fase implementación, en parte debido a la pandemia y, en parte, a fallas en la implementación y/o diseño del programa. La forma en la que se construyó el proceso de acceso presenta múltiples “puntos de decisión” o autorizaciones durante tres grandes momentos, en donde incluso se repite un proceso en dos ocasiones (la entrega de documentos). Igualmente, los tiempos de respuesta entre cada momento fueron excesivamente largos. Todo esto dio como resultado un proceso de acceso oneroso en tiempo y en cargas.

La mayoría de los beneficiarios de la CDMX experimentaron un proceso menos oneroso que gran parte de los beneficiarios del Estado de Hidalgo, 14 cargas versus 18 cargas

experimentadas a lo largo de todo el proceso, respectivamente. Enseguida se resumen e indican las cargas administrativas que fueron experimentadas en el proceso de acceso, mismas que han sido clasificadas por su ubicación en el proceso de política pública como cargas de diseño y cargas de implementación, y por su ubicación dentro del proceso de acceso: diseño y registro; notificación, verificación y entrega de orden de pago; y pago del apoyo.

Tabla 77 Cargas administrativas del proceso de acceso al Programa

TIPO DE CARGA	ETAPA PROCESO DE ACCESO	CARGA ADMINISTRATIVA OBSERVADA EN CDMX *(Dos encuentros tipo II + Un encuentro tipo I)*	CARGA ADMINISTRATIVA OBSERVADA EN HIDALGO *(Tres encuentros tipo I)*
Carga de diseño	Etapa de Difusión y Registro	1. Costos de Cumplimiento por atención a visitas del Estado 2. Costos de Cumplimiento por entrega de documentación	1. Costos de aprendizaje 2. Costos de cumplimiento por entrega de documentación 3. Costos de cumplimiento por el uso de medios electrónicos 4. Costos de cumplimiento por traslados a oficinas gubernamentales o a puntos sede indicados
	Etapa de Notificación, Verificación y entrega de orden de pago	3. Costos de Cumplimiento por entrega de documentos (requisitos) 4. Costos de Cumplimiento por dedicar tiempo a las entrevistas del Estado	5. Costos de Cumplimiento por entrega de documentos (requisitos) 6. Costos de cumplimiento por Traslados a oficinas
	Pago del Apoyo	5. Costos de cumplimiento por entrega de documentos 6. Costos de cumplimiento por Traslados a Telecomm	7. Costos de cumplimiento por entrega de documentos 8. Costos de cumplimiento por Traslados a Telecomm
Carga de implementación	Etapa de Difusión y Registro	7. Costos de Cumplimiento por entrega duplicada de documentos	9. Costos de Cumplimiento por entrega duplicada de documentos 10. Costos de cumplimiento por tiempos de espera para ser atendidos por los representantes del gobierno.
	Etapa de Notificación, Verificación y entrega de orden de pago	8. Costos de Cumplimiento por el uso de medios electrónicos 9. Costo de Cumplimiento por plazo de respuesta 10. Costos Psicológicos	11. Costos de cumplimiento por tiempos de espera en oficinas 12. Costo de cumplimiento por plazo de respuesta 13. Costos de cumplimiento por el uso de medios electrónicos 14. Costos psicológicos
	Pago del Apoyo	11. Costos de cumplimiento por tiempos de espera en oficinas	15. Costos de cumplimiento por tiempos de espera en oficinas 16. Costo de cumplimiento por plazo de respuesta

TIPO DE CARGA	ETAPA PROCESO DE ACCESO	CARGA ADMINISTRATIVA OBSERVADA EN CDMX *(Dos encuentros tipo II + Un encuentro tipo I)*	CARGA ADMINISTRATIVA OBSERVADA EN HIDALGO *(Tres encuentros tipo I)*
		12. Costo de cumplimiento por plazo de respuesta 13. Costos de cumplimiento por el uso de medios electrónicos 14. Costos psicológicos	17. Costos de cumplimiento por el uso de medios electrónicos 18. Costos psicológicos

Nota. Las cargas identificadas en este proceso de acceso podrían ser cargas mínimas ya que solo fue posible mapear las cargas administrativas de los casos de "éxito" (beneficiarios que obtuvieron el apoyo) y no la de los casos de "fracaso" (beneficiarios que deseaban el apoyo, hicieron intentos, pero no lo consiguieron). Asimismo, estas cargas pueden estar afectas por problemas de operación inicial.

Fuente: Elaboración propia.

Esta investigación permite observar que, los ciudadanos experimentaron cargas que pudieron ser previstas por los hacedores de las políticas públicas desde el diseño de la interacción, así como cargas que se originaron durante la implementación del programa. En el caso del Programa de Tandas para el Bienestar, las cargas de implementación fueron mayores que las cargas que se originaron desde el diseño.

De haberse implementado el diseño del programa como se consideró en las Reglas de Operación, las cargas del programa de Tandas de Bienestar solo hubiesen sido 6, en los tres encuentros burocráticos (ver cargas de encuentros observados en la CDMX). Sin embargo, durante la implementación se distorsionó el diseño, y se generaron 8 cargas de implementación adicionales, que fueron transferidas a los ciudadanos por capacidades administrativas limitadas por parte del gobierno. Por ejemplo, la habilidad limitada para equilibrar los intereses racionales y legítimos del Estado y los derechos constitucionales de los ciudadanos generó omisiones de plazos de respuesta que a su vez crearon costos psicológicos (estrés, pérdida de autonomía) a los ciudadanos.

Este hallazgo permite observar la importancia del entendimiento de la perspectiva del proceso de políticas públicas en el estudio de las cargas administrativas, es decir, la importancia del diseño y de la implementación del proceso de acceso a derechos sociales y su relación directa con las cargas administrativas, sean estas concebidas como instrumentos de política o como subproductos de políticas.

4.1.5 Las capacidades administrativas que tienen el poder de estructurar las cargas

Para desarrollar este aparado, es importante recordar la pregunta central de esta investigación, presentada en el capítulo 2, del Diseño metodológico: *¿Cómo explican las capacidades administrativas la variación de la carga administrativa que soportan los ciudadanos en su punto de encuentro con el Estado (principalmente en encuentros tipo II)?* Para abordarla, primero es importante detallar algunos de sus elementos.

El punto de encuentro que se ha analizado en esta investigación, refiere al momento en el que se da la interacción entre el Estado y los ciudadanos, y ha sido caracterizado por cinco aspectos: (1) las interacciones entre el Estado y los ciudadanos ocurren durante el proceso de acceso a un programa social, (2) estas interacciones se observaron en el marco de dos tipos de encuentros burocráticos, por un lado, los encuentros tipo I, que son accionados por los ciudadanos y por otro lado, los encuentros tipo II, que son accionados por el Estado; (3) las interacciones pueden ocurrir en un formato electrónico o bien físicamente; (4) las interacciones se dan entre beneficiarios del Programa de Tandas para el Bienestar y los Servidores de la Nación; y (5) las interacciones tienen lugar en la CDMX y en el Estado de Hidalgo. Bajo estas características y derivado de los resultados expuestos en el capítulo 3 (apartados 3.2.1.3, 3.2.2.3, 3.2.3.3, 3.2.4) se identifica lo siguiente:

Primero La investigación identificó que variaciones en cargas administrativas pueden ser explicadas por la presencia, ausencia o limitaciones en las capacidades administrativas del gobierno durante la ejecución de un encuentro burocrático. Los ciudadanos expuestos a capacidades administrativas en niveles superiores a los requeridos pueden experimentar encuentros menos onerosos; mientras que los ciudadanos que son expuestos a capacidades limitadas o en niveles inferiores a los requeridos, pueden experimentan encuentros más onerosos o bien con mayor prevalencia (mayor cantidad de personas que la experimentan).

Segundo Las capacidades administrativas que se hacen presentes y visibles durante una interacción entre el Estado y los ciudadanos pueden tener el poder de desplazar las

cargas administrativas hacia el gobierno, asimismo, en algunos casos, esas capacidades también tienen el poder de evitar cargas administrativas a los ciudadanos. Los desplazamientos de cargas hacia el gobierno fueron observados en encuentros tipo II.

De manera particular, las capacidades administrativas que ***desplazaron las cargas hacia el gobierno*** fueron las siguientes:

1. La capacidad de diseñar y crear las reglas de la interacción, como el diseño de la obligación y facultad de que el Gobierno inicie las interacciones y los procesos de registro automatizados (estandarización, formalización y racionalización de procesos).
2. La capacidad de contar con Estructuras Organizacionales que otorguen asistencia personalizada a los ciudadanos (incluye la creación y profesionalización de las estructuras organizacionales).
3. La capacidad de contar con los Recursos Gubernamentales necesarios y adecuados como: recursos tecnológicos y recursos financieros suficientes para operar.
4. La capacidad de Comunicación Gubernamental, a través de estrategias de comunicación clara, directa, personalizada y transparente del gobierno hacia los ciudadanos.

Asimismo, las capacidades administrativas que ***evitaron cargas a los ciudadanos*** fueron las siguientes:

1. La capacidad de contar con Recursos Gubernamentales, de manera específica los recursos tecnológicos y financieros para operar.
2. La capacidad de diseñar y crear reglas de interacción, que permitan procesos de registro automatizados: estandarización, formalización y racionalización de procesos.

3. La capacidad de usar la discrecionalidad a nivel de calle, con base en la motivación hacia el servicio público: por ejemplo, motivos instrumentales, motivos basados en valores públicos y motivos afectivos.
4. La capacidad de usar la discrecionalidad de los BNC para guiar a los ciudadanos y compartirles información completa.

Tercero Las cargas que se transfieren al Estado no desaparecen, más bien el Estado absorbe el costo. Sin embargo, es importante señalar que, los costos transferidos al gobierno hicieron menos onerosa la experiencia de los ciudadanos durante su interacción con este. Por ejemplo, los costos de cumplimiento de traslado de los ciudadanos a las oficinas gubernamentales fueron transferidos al gobierno a través de las visitas domiciliarias que realizaron los Servidores de la Nación. En este sentido si bien el costo no desapareció, éste sí fue absorbido por Gobierno (y en este caso también fueron absorbidos por los Servidores de la Nación). En este sentido, el costo ya no fue cubierto ni requerido para el ciudadano, lo que hizo que su experiencia en la interacción fuese menos onerosa.

Cuarto Por otro lado, las cargas que se evitan se refieren a los costos que el ciudadano no experimentó, es decir, son costos que, ante la presencia de una capacidad administrativa, el Estado logra evitarlos al ciudadano, sin que necesariamente impliquen una transferencia hacia el Estado. Por ejemplo, la capacidad de generar procesos de registro automatizados (estandarización, formalización y racionalización de procesos) aunado al uso de recursos gubernamentales financieros y tecnológicos (por ejemplo, celular, aplicaciones, internet) evitaron cargas a los ciudadanos, como la entrega de copias físicas de los documentos y que los Servidores de la Nación se vieran tentados a solicitar documentos adicionales no previstos en las propias reglas. En estricto sentido, estos costos fueron evitados al ciudadano y no trasferidos al Estado.

Quinto Asimismo, se identificó que, para lograr evitar cargas administrativas, necesariamente, se requirieron dos capacidades. En este caso, fueron la capacidad

de diseñar las reglas de la interacción, vía procesos de registro automatizados y el uso suficiente de recursos gubernamentales tecnológicos y financieros, como el uso del SIDER.

Sexto Las capacidades administrativas que tuvieron el poder de transferir las cargas administrativas al gobierno lograron acercar los programas sociales y las políticas a los ciudadanos. Sin embargo, se observó que las capacidades administrativas no son omnipresentes, más bien tienen alcances limitados, es decir, no todos los beneficiarios potenciales lograron ser cubiertos por estas capacidades, a pesar de estar presentes. Por ejemplo, la creación y uso de la estructura de los Servidores de la Nación para socializar y dar a conocer los programas prioritarios del gobierno federal —en entre ellos, el Programa de Tandas para el Bienestar—, en el domicilio de los potenciales beneficiarios, permitió que los ciudadanos conocieran de primera mano sobre la existencia del programa, los requisitos y los criterios de elegibilidad y que, los Servidores de la Nación ayudaran a los ciudadanos a hacer el emparejamiento (*matching*) con las categorías de apoyo. Estas acciones acercaron los programas a los ciudadanos, pero no los acercaron a todos, existieron ciudadanos que no fueron cubiertos por los Servidores de la Nación, lo que dificultó su acceso al programa. Se observó entonces que los ciudadanos que alcanzaron a ser cubiertos por los Servidores de la Nación no tuvieron las cargas de aprendizaje, por lo que estos costos se observaron transferidos al Estado. No obstante, esto no ocurrió, por ejemplo, en los encuentros tipo I, en donde el ciudadano debió conseguir información para hacer la solicitud del apoyo.

Séptimo Por otra parte, las capacidades limitadas o la ausencia de éstas también presentan mecanismos causales. En el caso analizado, la ausencia o las limitadas capacidades administrativas generan nuevas cargas administrativas o amplifican las existentes. Por ejemplo, la capacidad limitada para equilibrar los intereses racionales y legítimos del Estado con respecto a los derechos constitucionales de los ciudadanos tuvo como consecuencia que la Secretaría de Economía (encargada del programa durante los años de estudio) no definiera un plazo mínimo de respuesta para

informar a los ciudadanos sobre el estatus de su solicitud. Esto provocó que los ciudadanos experimentaran un costo de cumplimiento por esperar la respuesta de la autoridad, este costo fue de siete meses (seis meses en promedio, para conocer si serían beneficiario y de un mes en promedio, para estar en posibilidad de cobrar el apoyo). Esta falta de capacidad amplificó la carga del tiempo de espera de la resolución y de la autorización de la orden de pago.

Octavo Finalmente, se observaron capacidades administrativas a nivel individual de manera constante durante todo el proceso de acceso. Estas capacidades individuales a nivel de calle parecen fungir como pegamento del resto de las otras capacidades, limitando la amplificación de algunas cargas administrativas (en intensidad y prevalencia) y evitando cargas indebidas (costos fuera de la norma). Los Servidores de la Nación mostraron una amplia habilidad para hacer uso de la discrecionalidad a nivel de calle, guiada por motivaciones de servicio público, y utilizada para guiar a los ciudadanos y compartir información completa (en la medida de sus posibilidades) que ayudó a limitar la onerosidad del proceso. Por ejemplo, en la fase de pago del apoyo, los Servidores de la Nación acompañaron a los ciudadanos en un proceso fragmentado y fuera de su control, en algunos casos señalaron que al observar la cantidad de tiempo que estaban tardando en cobrarse las órdenes de pago, algunos de ellos decidieron retener las órdenes de pago hasta que tuvieran la certeza que ya habían sido activadas, una vez activadas las entregaron y les dieron las instrucciones para su cobro, esto evitó que el ciudadano tuviera que estar yendo y viniendo al Telecomm en varias ocasiones, reduciendo de esta manera la onerosidad de las cargas. En general, este acompañamiento hizo llevadero el proceso de acceso al programa, en especial para aquellos ciudadanos que tuvieron acceso a un Servidor de la Nación e incluso, en algunos casos, permitió que los propios ciudadanos pusieran en contacto a sus conocidos con sus Servidores de la Nación.

Noveno La investigación identificó ocho capacidades administrativas que tienen el poder de estructurar las cargas administrativas haciendo menos costosa la experiencia del

ciudadano en la implementación de las políticas públicas. En la siguiente tabla se enlistan e identifican.

Tabla 78 Capacidades Administrativas que hicieron menos onerosa la experiencia de los ciudadanos durante el proceso de acceso

#	TIPO DE CAPACIDAD	FASE EN QUE SE OBSERVÓ	TIPO DE ENCUENTRO	CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS	MECANISMO CAUSAL
1	Capacidad a nivel Organizacional	Difusión y Registro Verificación	Tipo II	Diseño y reglas de la interacción: en el que se obligue y faculte al Gobierno a iniciar las interacciones.	Transferencia de costos al Gobierno
2	Capacidad a nivel Organizacional	Difusión y Registro Verificación	Tipo II	Comunicación Gubernamental: Comunicación clara, directa, personalizada y transparente del gobierno hacia los ciudadanos (incluyendo estrategias).	Transferencia de costos al Gobierno
3	Capacidad a nivel Organizacional	Difusión y Registro	Tipo II	Estructuras organizacionales que otorgan asistencia personalizada a los ciudadanos (creación, profesionalización)	Transferencia de costos al Gobierno
4	Capacidad a nivel Organizacional	Difusión y Registro Verificación	Tipo II	Recursos gubernamentales: tecnológicos	Transferencia de costos al Gobierno Cargas evitadas
5	Capacidad a nivel Organizacional	Difusión y Registro Verificación	Tipo II	Recursos gubernamentales: financieros para operar.	Transferencia de costos al Gobierno Cargas evitadas
6	Capacidad a nivel Organizacional	Difusión y Registro Verificación	Tipo I Tipo II	Diseño y reglas de la interacción: Procesos de registro automatizados (estandarización, formalización y racionalización de procesos).	Transferencia de costos al Gobierno Cargas evitadas
7	Capacidad a nivel individual	Todo el proceso de acceso	Tipo I Tipo II	Habilidad para hacer uso de la discrecionalidad a nivel de calle, con base en motivos instrumentales, motivos basados en valores públicos y motivos afectivos	Pegamento de las otras capacidades administrativas, limitan la amplificación de las cargas administrativas (en intensidad y prevalencia) Evitan Cargas indebidas
8	Capacidad a nivel individual	Todo el proceso de acceso	Tipo I Tipo II	Uso de la discrecionalidad de los BNC para guiar a los ciudadanos y compartirles información completa	Evitan la amplificación de las cargas administrativas (en

#	TIPO DE CAPACIDAD	FASE EN QUE SE OBSERVÓ	TIPO DE ENCUENTRO	CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS	MECANISMO CAUSAL
					intensidad y prevalencia).

Nota. Las capacidades aquí identificadas se refieren a capacidades en el punto de encuentro con los ciudadanos (capacidades a nivel de calle, individuales y organizacionales) o que de alguna forma impactaron directamente el encuentro burocrático, por lo que no se reflejan las capacidades administrativas que se hicieron presentes en todo el programa, incluyendo los niveles organizacionales de mandos medios y altos.

Fuente: Elaboración propia.

Décimo Adicionalmente, esta investigación identificó capacidades limitadas o ausentes que también tuvieron el poder de estructurar la carga administrativa, ya fuese creando nuevas cargas o amplificando las existentes, haciendo más onerosa la experiencia del ciudadano en el proceso de implementación del programa. Por ejemplo, la habilidad limitada para ejecutar esquemas de coordinación entre la SE con la SEBIEN para la autorización de las órdenes de pago, y la limitada de coordinación entre la SE, la SEBIEN y el Telecomm para llevar el control de los pagos del apoyo, obligó a los ciudadanos a trasladarse al Telecomm —para conocer si ya estaba disponible su apoyo—, en promedio en ambos estados, 1.6 veces; con un rango de entre una y cuatro ocasiones en CDMX, y de entre una y tres ocasiones en Hidalgo. Estos traslados se refieren a costos de cumplimiento en términos de cargas administrativas. Las visitas múltiples al Telecomm representan una amplificaron la carga que desde el diseño ya se tenía prevista.

Otro ejemplo fue el uso de la discrecionalidad para cubrir huecos del diseño de la política a nivel de calle. En este caso, las Reglas de Operación del Programa, en los dos años de estudio, omitieron los documentos mínimos que debían presentar los beneficiarios en la ventanilla Telecomm para hacer efectivo su pago. Si bien pareciera que esta pudiera ser una regla ociosa y de lógica común, porque se entendería que lo que debe presentarse es al menos la identificación oficial y la orden de pago, no lo es y no lo fue, porque los servidores públicos de ventanilla del Telecomm utilizaron su discrecionalidad para cubrir este hueco que la Regla de Operación dejó. Los pagadores de Telecomm, como suele llamarlos la gente, en algunos casos solicitaron a los beneficiarios no solo mostrar su ID y su orden de pago, sino también les solicitaron entregar copia de esos documentos. Esta solicitud

por sí misma representa la creación de una carga administrativa en términos de costos de cumplimiento por entrega de documentos. Adicionalmente, se observó que, la forma en la que se llevó a cabo la implementación generó otro tipo de carga: costos psicológicos por molestias. Al respecto, múltiples beneficiarios, en ambos estados, señalaron haberse sentido disgustados al estar en la fila del Telecomm, en la ventanilla o muy cerca de llegar a la ventanilla, y que ahí mismo, les solicitaran por primera ocasión las copias de la credencial de elector y de la orden de pago, lo que les obligó a salirse de la fila para tener que atender la solicitud y posteriormente, regresar a cobrar.

Undécimo Ocho fueron los tipos de capacidades limitadas que se identificaron como capacidades estructuradoras de cargas, que tienen el poder de hacer más costosa la experiencia del ciudadano en la implementación de las políticas públicas. En la siguiente tabla se enlistan e identifican.

Tabla 79 Capacidades Administrativas que hicieron onerosa la experiencia de los ciudadanos durante el proceso de acceso

#	TIPO DE CAPACIDAD	FASE EN QUE SE OBSERVÓ	TIPO DE ENCUENTRO	CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS	MECANISMO CAUSAL
1	Capacidad a nivel individual	Difusión y registro	Tipo I Tipo II	Profesionalización limitada de los BNC: Experiencia administrativa en la aplicación correcta y uniforme de las normas o procedimientos.	Creación de nuevas cargas
2	Capacidad a nivel Organizacional	Verificación Pago del apoyo	Tipo I Tipo II	Habilidad limitada para equilibrar los intereses racionales y legítimos del Estado y los derechos constitucionales de los ciudadanos	Creación de nuevas cargas Amplificación de cargas existentes
3	Capacidad a nivel Organizacional	Pago del apoyo	Tipo I	Habilidad limitada para ejecutar esquemas de coordinación con oficinas gubernamentales externas	Amplificación de Cargas existentes
4	Capacidad a nivel Organizacional	Pago del apoyo	Tipo I	Recursos gubernamentales limitados en infraestructura/oficina de atención al público para el pago del apoyo.	Creación de nuevas cargas
5	Capacidad a nivel individual	Pago del apoyo	Tipo I	Acceso limitado a la información por parte de los BNC para conocer el estatus de	Creación de nuevas cargas

#	TIPO DE CAPACIDAD	FASE EN QUE SE OBSERVÓ	TIPO DE ENCUENTRO	CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS	MECANISMO CAUSAL
				las solicitudes de los beneficiarios potenciales	
6	Capacidad a nivel Organizacional	Pago del apoyo	Tipo I	Habilidad limitada del gobierno para proporcionar información completa, pertinente, oportuna y comprensible y accesible	Creación de nuevas cargas
7	Capacidad a nivel Organizacional	Pago del apoyo	Tipo I	Habilidad limitada para comunicar anticipadamente requisititos a presentar en ventanilla	Creación de nuevas cargas
8	Capacidad a nivel individual	Pago del apoyo	Tipo I	Uso de discrecionalidad para cubrir huecos de diseño de la política a nivel de calle	Creación de nuevas cargas

Nota. Las capacidades limitadas aquí identificadas se refieren a capacidades en el punto de encuentro con los ciudadanos (capacidades a nivel de calle, individuales y organizacionales) o que de alguna forma impactaron directamente el encuentro burocrático. Esto significa que no se reflejan las capacidades administrativas limitadas que podrían haberse hecho presentes en todo el programa, esto es en niveles organizacionales de mandos medios y altos. En este sentido, las capacidades administrativas limitadas aquí listadas pueden entenderse como capacidades limitadas mínimas ya que no se mapearon las cargas administrativas de los casos de fracaso, es decir, ciudadanos que hayan intentado obtener el programa y que no lo hayan conseguido.

Fuente: Elaboración propia.

Duodécimo Las capacidades administrativas mostradas en las tablas 4.3 y 4.4. son estructuradoras de cargas administrativas. Las primeras tienen el poder de desplazar hacia el Estado las cargas administrativas que soportan los ciudadanos, haciendo menos onerosa la experiencia de los ciudadanos; mientras que las segundas tienen el poder de crear nuevas cargas o amplificar las existentes, haciendo más onerosa la experiencia de los ciudadanos.

4.2 Discusiones

4.2.1 Las cargas administrativas bajo la perspectiva del proceso de políticas públicas

Una de las explicaciones que más ha sido estudiada y que ha tomado gran validez en las investigaciones de carga administrativa es la otorgada inicialmente por Moynihan, Herd y Harvey (2015) quienes hacen referencia a que las cargas administrativas derivan de procesos ocultos y sirven como una forma de "hacer políticas por otros medios" (Lineberry 1977 en Moynihan *et al*., 2015, p. 44), pues se utilizan para promover objetivos político-partidistas con el fin de hacer más costosas las interacciones con el Estado para grupos de la población

contrarios al partido en el poder (Herd y Moynihan, 2019, p. 241; Moynihan *et al*., 2015). En tal sentido, la literatura de cargas administrativas suele insertarse constantemente en la literatura de retroalimentación de políticas y ha establecido que las cargas administrativas actúan como herramienta de política para intereses políticos (Moynihan *et al.*, 2015).

Esta explicación de estrategia política deliberada (Moynihan *et al*., 2015; Peeters, 2019) si bien es válida en muchos contextos incluyendo en los Estados del Sur global, desde un enfoque de proceso de política pública podría ser matizada. Esto es que, la estrategia política deliberada no necesariamente podría tomar un sentido negativo, ni las cargas necesariamente, podrían ser observadas como herramienta de política para intereses políticos (Herd y Moynihan, 2019).

Al inicio de esta disertación se estableció que las políticas públicas están construidas como "procesos de decisión y acción" bajo tres criterios o lógicas, estas son: reflexiones axiológicas, una teoría causal y/o un ordenamiento teleológico (Aguilar, 2021). Desde la perspectiva de la literatura del proceso de políticas públicas, las cargas administrativas más bien pueden ser observadas, por un lado, desde la etapa de diseño, como un medio y un elemento casi inherente de las políticas públicas (en específico de las políticas con interacciones sociales) a través del cual el gobierno puede allegarse de información de los ciudadanos para tomar decisiones sobre la distribución de los recursos públicos (Hood y Margetts, 2007, p. 3; Howlett, 2005, p. 35) —sin que con ello se establezca que estas decisiones son neutrales—. Por otro lado, desde la etapa de implementación, las cargas pueden observarse como un subproducto de la ejecución de una política, el producto principal es la entrega del apoyo, mientras que las cargas administrativas actúan como un subproducto de la interacción con el Estado, que tiene el poder de moldear las opiniones de los ciudadanos hacia los programas y los gobiernos (Burden *et al*., 2012).

En tal sentido, en el caso empírico, fue posible apreciar que el Gobierno Federal mexicano (2018-2024) emprendió una serie de acciones, estrategias e instrumentos para implementar la decisión de entregar los apoyos sociales "de manera directa y sin intermediarios". Si bien estas acciones pudieran estudiarse y observarse como una estrategia

política deliberada que busca limitar el acceso a derechos sociales a grupos de población contrarios al grupo en el poder (Moynihan *et al*., 2015; Herd y Moynihan, 2019), durante la investigación no se observó evidencia de que ese objetivo se materializara. Ni los beneficiarios hicieron alusión a que se les limitó el acceso a un programa por ser parte de un grupo contrario ni que se les obligó a pertenecer al partido en el poder, ni los Servidores de la Nación señalaron (consciente o inconscientemente) haber limitado el acceso a grupos de poder contrarios al partido en el gobierno. No obstante, sí se observaron testimonios en donde grupos políticos adversos al grupo en el poder rechazaron en un inicio el Censo de Bienestar durante el pre-registro a los apoyos.

Lo anterior, no es evidencia suficiente para rechazar la afirmación de Moynihan y otros autores (2015); sin embargo, desde una perspectiva de políticas públicas es posible señalar que las estrategias políticas deliberadas de los funcionarios públicos electos, no necesariamente tienen una connotación negativa de interés político (*politics)*, también pueden tener una connotación positiva, en términos de objetivos, valores públicos y teorías causales instrumentales, que den marco al diseño y elaboración de las política públicas y sus encuentros burocráticos.

El caso del Programa de Tandas para el Bienestar del Gobierno Federal mexicano (2018-2024) muestra que, una decisión de alto nivel político puede movilizar una gran cantidad de recursos públicos para acercar el gobierno a los ciudadanos, sin encontrar evidencia concreta de que esta decisión estuviera solo dirigida a la clientela del partido en el poder, o bien que, con esta estrategia se tuviera el objetivo de limitar el acceso a grupos político-partidistas contrarios al partido en el poder ―sin asumir que la falta de evidencia de la materialización de estas intenciones significa ausencia de la intención―. No obstante, se observó que esta decisión estratégica se tradujo formalmente a un diseño de política pública: las acciones implementadas en algunos tramos del proceso de acceso lograron desplazar las cargas administrativas hacia el gobierno y hacer menos onerosa la experiencia de interacción para los ciudadanos. Lo que nos permite establecer que las estrategias políticas deliberadas pueden referir también a estrategias de políticas públicas y no solo a estrategias de *realpolitik.*

4.2.2 Las cargas administrativas en el diseño e implementación de las políticas públicas

La literatura de cargas administrativas ha definido las cargas como "la experiencia onerosa de un individuo en la implementación de las políticas" (Burden *et al*., 2012, p. 741). Adicionalmente, ha enfocado como el individuo que soporta las cargas, a los ciudadanos (Moynihan *et al*., 2015), lo que ha dotado de una perspectiva ciudadana a la implementación de las políticas públicas. Así, tres elementos que hacen operativa esta definición son: la experiencia ciudadana, la implementación de las políticas, y la onerosidad de la experiencia. Dada esta definición, los estudios de cargas administrativas se han focalizado en entender cómo las cargas afectan los resultados de las políticas públicas y como las retroalimentan (por ejemplo: Moynihan *et al*., 2015; Heinrich y Brill, 2015; Herd y Moynihan, 2019; Chudnovsky y Peeters, 2019, Fox *et al*., 2020), dejando a un lado, las discusiones sobre las cargas administrativas desde el diseño de las políticas públicas.

Pocos son los autores se han adentrado a entender el origen de las cargas administrativas (por ejemplo: Moynihan *et al*., 2015; Peeters, 2019; Christensen *et al*; 2020), sin embargo, este aspecto resulta importante, porque las cargas, "con frecuencia sirven a propósitos legítimos y no son inherentemente malas" (Moynihan y Herd, 2020, p. 32); asimismo, algunos tipos de costos de cumplimiento derivan de las reglas (p. 33) y el "entendimiento pleno de las cargas requiere la comprensión tanto de los interés estatales como de la experiencia del individuo" (p. 32).

Pensar desde las etapas tempranas de la elaboración de las políticas en la experiencia que se desea tengan los ciudadanos, es relevante para calibrar los modelos de intervención y diseñar los encuentros burocráticos más sensibles a las cargas administrativas que los ciudadanos pueden soportar o sobrellevar adecuadamente de acuerdo con su perfil. Para ello, el gobierno requiere pensar y repensar como mediar los intereses legítimos del Estado con la experiencia de los ciudadanos y sus características, buscando mantener en el límite, las cargas administrativas que tienen su origen en el diseño de la política (cargas de diseño).

Los encuentros pueden perfilarse y estructurarse desde el diseño formal de la política. En el caso empírico se observó que el gobierno estableció desde el Plan Nacional de Desarrollo

(2019-2024) que la entrega de los apoyos se buscaría hacer "de manera directa y sin intermediarios". Posteriormente, desde las Reglas de Operación y del documento de Estrategia de Censo de Bienestar, el Gobierno Federal indicó que sería a través de visitas de domiciliarias de Servidores de la Nación como se llevarían a cabo los registros; diseñándose de esta forma un encuentro tipo II.

Las cargas administrativas que pueden establecerse de manera consciente desde el propio diseño son los costos de cumplimiento, por ejemplo, los requerimientos de documentos en todas las etapas del proceso, los criterios de elegibilidad (*ordeal mechanisms*), los medios a través de los cuales el ciudadano puede hacer contacto con el gobierno, los plazos de respuesta, entre otros. Estos son costos que, regularmente pueden preverse desde el diseño de las reglas, pero suelen ser decididos desde una perspectiva gubernamental, sin considerar la perspectiva ciudadana, omitiendo aspectos relevantes para el ciudadano que, durante la implementación pueden hacer más oneroso el encuentro. Asimismo, algunos costos de aprendizaje también pueden ser previstos desde el diseño, por ejemplo, si las reglas no establecen cómo y dónde el ciudadano puede obtener información sobre el acceso al programa hará más costoso para el ciudadano la búsqueda de información veraz, oportuna y efectiva.

Dado lo anterior, se puede establecer que las cargas que tienen su origen en los diseños de las políticas tienen la característica de ser analizadas de manera ex ante, siempre que el sistema de emisión de políticas de un país cuente con mecanismos de transparencia y consulta pública durante el proceso de formulación y emisión de estas. Así, previo a que las políticas y programas sean emitidas formalmente e implementadas, las cargas de diseño podrían ser evaluadas por diversos actores sociales como ciudadanos, centros de investigación, organizaciones no gubernamentales, servidores públicos, entre otros, en términos de la "razonabilidad de la carga" (Doughty y Baehler, 2020) y del perfil del beneficiario.

De la misma manera, los encuentros burocráticos previstos en el diseño podrían ser analizados a la luz de la "razonabilidad de las acciones del gobierno" (Moynihan *et al*., 2022b, p. 24) y las capacidades administrativas con las que cuentan las organizaciones que los habrán de implementar, así como el presupuesto que les sea asignado para esas acciones

gubernamentales. Estos análisis y discusiones previas permitirían adecuar el tipo de encuentro de acuerdo con las capacidades tanto del gobierno como de los ciudadanos, y atajar aquellas cargas que desde el diseño fuesen ampliamente onerosas.

Por otra parte, el estudio de los encuentros burocráticos y las cargas administrativas desde una perspectiva de proceso de política pública obliga a ser conscientes de la imperfección de las políticas públicas, ello derivado de las contingencias inherentes a los procesos de implementación y, con ello, a la existencia de posibles "brechas de implementación" (Hogwood y Gunn, 1984:2018) o "fallas de implementación" (Hill & Hupe, 2002). Estas brechas o fallas pueden traer consigo la modificación del diseño del encuentro, así como, la creación de nuevas cargas administrativas durante el proceso de implementación, cargas que no necesariamente están previstas en el diseño y que no necesariamente contribuyen a los objetivos normativos de la política. Por ejemplo, en el caso de estudio de esta investigación, se identificaron cargas de implementación como los costos psicológicos generados por los plazos de respuesta excesivos o por las molestias de solicitud de copias de documentos, justo en la fila para el pago del apoyo. Con la perspectiva ciudadana instalada en el proceso de las políticas públicas y en el proceso de implementación, las cargas que se originan en la implementación de la política podrían ser identificadas rápidamente, para ser corregidas en un breve tiempo, evitando que el ciudadano se enfrente a procesos de implementación onerosos de manera permanente.

De lo anterior se desprende, que existe una diferenciación entre las cargas que se originan en el diseño, de aquellas cargas que tienen su origen durante la implementación. Las cargas de diseño pueden derivarse de reflexiones axiológicas (valores públicos), teorías causales y ordenamientos teleológicos de tipo instrumental (Aguilar, 2021) convenidos, a veces entre las autoridades y las partes de interesadas, o bien, sí, derivado de intereses político-partidistas (Moynihan *et al*., 2015; Herd y Moynihan, 2019). Mientras que las cargas que se originan en la implementación pueden derivar de capacidades administrativas limitadas, de vacíos regulatorios, del uso de la discrecionalidad de los burócratas de nivel de calle, de cambios circunstanciales en el estatus quo del ambiente (como lo fue la pandemia por COVID19), y en algunas ocasiones, pueden originarse incluso por un alto nivel de agencia de los ciudadanos.

En este sentido, los hacedores de política pública además de "la comprensión tanto de los intereses estatales como de la experiencia del individuo" (Moynihan y Herd, 2020, p. 32), para lograr un entendimiento pleno de las cargas administrativas, también requieren ser sensibles al origen de la carga para que tengan las habilidades de intervenirlas adecuada y oportunamente: reduciéndolas, transfiriéndolas, conteniéndolas o eliminándolas, a través de estrategias como las que ha documentado la literatura de cargas administrativas, por ejemplo, el uso de lenguaje sencillo en formularios (Linos y Riesch, 2020); la alfabetización administrativa (Döring, 2021); la reducción de pasos a través de la "inscripción automática" (Fox *et al*., 2020); la racionalización de procesos (Carter *et al*., 2018); la asistencia al usuario (Linos *et al*., 2020); la comunicación de las normas, de los procedimientos del programa y la aceleración de los tiempos de tramitación (Heinrich y Brill, 2015); o bien a través de intervenciones conductuales, como los *nudges* (Lopoo *et al*., 2020; Linos y Riesch, 2020; Linos *et al.,* 2020) o el *"nudging"* digital (Fox *et al*., 2020).

4.2.3 Las cargas administrativas por problemas de operación inicial del programa social

Esta investigación tomó como caso de estudio un programa social de nueva creación, esto es: un programa sin antecedentes ni registros ni reglas ni procesos creados ni probados previamente. Esta circunstancia, obliga a pensar que algunas de las cargas administrativas que quizás se experimentaron en los primeros dos años de implementación del programa (periodo de estudio del caso empírico) podrían deberse a problemas de operación inicial, esto es problemas que surgen en los primeros momentos de implementación de un programa, pero que con el tiempo pueden ser corregidos. Por ejemplo, en el caso empírico de esta investigación, parecen ser cargas derivadas de problemas de operación inicial las siguientes:

Tabla 80 Problemas de operación iniciales de los Programas sociales y cargas administrativas

PROBLEMA DE OPERACIÓN INICIAL	CARGAS ADMINISTRATIVAS DERIVADAS DEL PROBLEMA DE OPERACIÓN INICIAL
Omisión de plazo de respuesta de asignación del beneficio.	• Tiempo excesivo de respuesta, más allá del plazo razonable (costo de cumplimiento de plazo de respuesta excesivo de la autoridad) • Estrés, frustración y pérdida de autonomía (costos psicológicos)

PROBLEMA DE OPERACIÓN INICIAL	CARGAS ADMINISTRATIVAS DERIVADAS DEL PROBLEMA DE OPERACIÓN INICIAL
Pérdida de registros electrónicos en un periodo de aprendizajes de los nuevos sistemas.	• Tener que realizar en dos ocasiones el registro al programa y la entrega de sus documentos (costos de cumplimiento por entrega duplicada de documentos)
Falta de coordinación entre dependencias a cargo del programa en el proceso de acceso. Por ejemplo, Coordinación entre SE-SEBIEN-Telecomm para activación de órdenes de pago.	• Traslados en más de una ocasión al Telecomm para cobrar la orden de pago (costos de cumplimiento por traslados a Telecomm)

Fuente: Elaboración propia.

Los problemas de operación inicial de un programa social pueden estar ubicados en diversos aspectos del programa, incluyendo el proceso de acceso y con ello los encuentros burocráticos. Si estos problemas son detectados y estudiados de forma temprana podrían tener una solución en el corto o mediano plazos, lo que ayudaría a ajustar las reglas de la interacción y del proceso de acceso, y eliminar o reducir las cargas que tengan como origen problemas de operación inicial. Para ello, es importante que los gobiernos renueven el paradigma de las evaluaciones de los programas sociales —incluso de los programas de nueva creación—, de tal forma que ***un nuevo tipo de evaluación de política social*** sea introducido, considerando y focalizando los siguientes elementos: (1) el estudio del programa a través de los encuentros burocráticos que contiene; (2) la identificación de las capacidades administrativas (incluyendo las capacidades limitadas observadas) para operar el programa; y, (3) la identificación y contabilización de las cargas administrativas que se encuentran experimentando los ciudadanos (y su onerosidad) en los encuentros burocráticos de esos programas. Lo anterior, a fin de evitar la exclusión administrativa (Brodkin y Majmundar, 2010; Jilke *et al*., 2018), una baja aceptación del programa (*takeup*) y que las cargas continúen siendo procesos ocultos en la elaboración de las políticas públicas (Moynihan *et al*., 2015).

4.2.4 Las cargas administrativas anidadas

La investigación también permitió observar que existen cargas que tienen aparejadas otras cargas de forma inherente, es decir, se identificó que al existir un tipo de carga es posible que se presenten otras cargas vinculadas a esta. Por ejemplo, los costos de cumplimiento por plazos de respuesta que se extienden excesivamente y que no son breves ni razonables, generaron de manera directa costos psicológicos para algunos ciudadanos. Otro ejemplo de carga anidada fue cuando los ciudadanos debían trasladarse a las oficinas de gobierno, algunos

de ellos experimentaron, derivado de esta carga, costos de cumplimiento por tiempos de espera en oficinas. Dado lo anterior, es posible señalar y colocar en las discusiones, la existencia de cargas anidadas, las cuales de ser identificadas de manera ex ante podrían ser intervenidas por los hacedores de política pública desde una etapa temprana para hacer menos oneroso el diseño de la interacción.

4.2.5 Las capacidades administrativas que estructuran las cargas

Esta investigación identificó que las capacidades administrativas tienen el poder de estructurar las cargas administrativas en un sentido positivo y en un sentido negativo para los ciudadanos. Durante la investigación se identificaron 16 capacidades administrativas específicas con el poder de estructurar las cargas, tanto en un sentido positivo (haciendo menos onerosa la experiencia) como en un sentido negativo para el ciudadano (haciendo más onerosa la experiencia). Estas 16 capacidades administrativas específicas se agrupan en 8 dimensiones de capacidad general, mismas que se resumen en el siguiente cuadro:

Tabla 81 Capacidades administrativas estructuradoras de cargas administrativas

CAPACIDAD GENERAL	CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS ESPECÍFICAS (presentes o limitadas)	MECANISMO CAUSAL	EFECTO
Diseño y reglas de la interacción	1. Facultar al Gobierno a iniciar las interacciones.	Transferencia de costos al Gobierno	Positivo: Hace menos costosa la experiencia ciudadana
	2. Procesos de registro automatizados (estandarización, formalización y racionalización de procesos).	Transferencia de costos al Gobierno Cargas evitadas	Positivo: Hace menos costosa la experiencia ciudadana
	3. Habilidad limitada para equilibrar los intereses racionales y legítimos del Estado y los derechos constitucionales de los ciudadanos	Creación de nuevas cargas Amplificación de cargas existentes	Negativo: Hace más costosa la experiencia ciudadana
Comunicación Gubernamental	4. Comunicación clara, directa, personalizada y transparente del gobierno hacia los ciudadanos (incluyendo estrategias).	Transferencia de costos al Gobierno	Positivo: Hace menos costosa la experiencia ciudadana

	5. Habilidad limitada del gobierno para proporcionar información completa, pertinente, oportuna y comprensible y accesible	Creación de nuevas cargas	Negativo: Hace más costosa la experiencia ciudadana
	6. Habilidad limitada para comunicar anticipadamente requisititos a presentar en ventanilla	Creación de nuevas cargas	Negativo: Hace más costosa la experiencia ciudadana
Estructuras organizacionales	7. Que otorgan asistencia personalizada a los ciudadanos (creación y profesionalización)	Transferencia de costos al Gobierno	Positivo: Hace menos costosa la experiencia ciudadana
Recursos gubernamentales	8. Recursos Tecnológicos	Transferencia de costos al Gobierno Cargas evitadas	Positivo: Hace menos costosa la experiencia ciudadana
	9. Recursos financieros para operar.	Transferencia de costos al Gobierno Cargas evitadas	Positivo: Hace menos costosa la experiencia ciudadana
	10. Recursos limitados en infraestructura/oficina de atención al público para el pago del apoyo.	Creación de nuevas cargas	Negativo: Hace más costosa la experiencia ciudadana
Esquemas de coordinación entre actores	11. Habilidad limitada para ejecutar esquemas de coordinación con oficinas gubernamentales externas	Amplificación de Cargas existentes	Negativo: Hace más costosa la experiencia ciudadana
Uso de la discrecionalidad a nivel de calle	12. Motivación del Servicio Público de los BNC	Limitan la amplificación de las cargas administrativas (en intensidad y prevalencia). Evitan Cargas indebidas	Positivo: Hace menos costosa la experiencia ciudadana
	13. Los BNC usan su discrecionalidad para guiar a los ciudadanos y compartirles información completa	Evitan amplificación de cargas administrativas (en intensidad y prevalencia).	Positivo: Hace menos costosa la experiencia ciudadana
	14. Para cubrir huecos de diseño de la política a nivel de calle	Creación de nuevas cargas	Negativo: Hace más costosa la experiencia ciudadana
Profesionalización de los BNC	15. Limitada experiencia administrativa en la aplicación correcta y uniforme de las normas o procedimientos	Creación de nuevas cargas	Negativo: Hace más costosa la experiencia ciudadana
Acceso a la información de los BNC para	16. Acceso limitado a la información por parte de los BNC para conocer el estatus de las solicitudes	Creación de nuevas cargas	Negativo: Hace más costosa la experiencia ciudadana

desarrollar las tareas asignadas	de los beneficiarios potenciales

Fuente: Elaboración propia

La capacidad para diseñar y reglamentar la interacción es básica. La forma en la que los hacedores de políticas públicas determinen cómo será el encuentro (si es tipo I, tipo II o mixto) se relaciona con las capacidades administrativas que se requerirán para implementarlo, así como con las cargas administrativas inherentes al tipo de encuentro. En los encuentros tipo II, la transferencia de la carga hacia el gobierno se vincula con la habilidad para establecer las atribuciones, facultades u obligaciones de que sea el Gobierno quien inicie las interacciones, así como con la habilidad de diseñar procesos de registro automatizados, sencillos de seguir o utilizar.

Asimismo, las Estructuras organizacionales que otorguen asistencia personalizada a los ciudadanos, por ejemplo, el ayudar a los ciudadanos a completar sus solicitudes de inscripción a través de personal de primera línea (Linos *et al*., 2020) permiten incrementar las tasas de inscripción a los programas sociales (Herd y Moynihan, 2020). Adicional a estas acciones, la personalización de los servicios también implica crear "servicios a la medida" que satisfagan mejor las necesidades de los ciudadanos, mediante el uso de presupuestos individuales (Carey *et al*., 2018).

Los Recursos gubernamentales, de manera específica, recursos tecnológicos y financieros para operar, son esenciales para la ejecución de las acciones de gobierno (Linos *et al*., 2020). Las disparidades de recursos entre las organizaciones o departamentos gubernamentales, como las delegaciones del Bienestar, pueden obligar a las organizaciones a tener que repensar el esquema de intervención para evitar la creación de nuevas cargas. En algunas ocasiones esta disparidad en recursos puede modificar el diseño del encuentro previsto, como sucedió en Hidalgo, y en otras ocasiones, puede obligar a las autoridades a hacer uso de esquemas de simplificación administrativa o de exención de los costos a algunos ciudadanos (Heinrich *et al.,* 2021). Ante recursos limitados la creación de nuevos costos para los ciudadanos o la amplificación de los ya existentes se hace presente. Los recursos tecnológicos (Ntaliani y Costopoulou, 2018) y los recursos financieros son necesarios para ejecutar supervisiones y

facilitar del cumplimiento normativo (Carter *et al.,* 2018; Selin, 2019); el caso empírico de esta investigación también encontró que los recursos financieros fueron requeridos por los Servidores de la Nación para verificar el cumplimiento de los requisitos y criterios de elegibilidad, tanto en la fase de registro como en la de verificación.

Asimismo, la Comunicación Gubernamental, como capacidad del gobierno para informar clara, directa, personalizada y de manera transparente a los ciudadanos, es quizás una habilidad que suele ser obviada, sin embargo, en esta investigación se ha identificado como una capacidad básica para lograr transferir cargas hacia el gobierno. Una comunicación con estas características permite informar de manera previa los detalles de la interacción y los siguientes pasos (Linos *et al.,* 2020). Los fallos en comunicación pueden desencadenar cargas administrativas a los ciudadanos (Holler y Tarshish, 2022). En general, la habilidad que muestra un gobierno para proporcionar información completa, pertinente, oportuna, comprensible y accesible a los ciudadanos, ya sea a través de medios de comunicación impresa o digital, o través de personal de primera línea, permite reducir las cargas administrativas (Ntaliani y Costopoulou, 2018).

Y las capacidades individuales a nivel de calle, como el uso de la discrecionalidad basado en la motivación hacia el servicio público y el uso de la discrecionalidad para guiar a los ciudadanos y compartirles información completa tienen efectos sobre las políticas públicas. Los valores individuales y las creencias de los burócratas de nivel de calle sobre los requerimientos de las políticas, sus clientes-ciudadanos y su entorno de trabajo son factores que determinan su conducta (por ejemplo, Lavee y Strier, 2019; Lipsky, 2010; Maynard-Moody & Musheno, 2003; Sandfort, 2000; Watkins-Hayes, 2009 en Bell y Smith, 2021), incluso el uso de la discreción (Brehm y Gates, 1997; Riccucci, 2005; Sandfort, 2000 en Bell y Smith, 2021). En esta investigación se observó que, la cercanía y acompañamiento del burócrata de nivel de calle evitó que las cargas se amplificaran en términos de intensidad y prevalencia. Esto es, se limitó la onerosidad de la carga y la cantidad de las personas que las sufrieron.

Por otra parte, se identificó que cuando los burócratas de nivel de calle observan directamente los niveles y las condiciones de pobreza en las que viven los clientes-ciudadanos

muestran mayor empatía hacia el ciudadano, en contraste con aquellos burócratas que solo se encuentran detrás de una ventanilla. Por ejemplo, los Servidores de la Nación relataron haber sentido mayor empatía hacia los ciudadanos cuando llegaron a sus domicilios y observaron el grado de pobreza o vulnerabilidad en el vivían, en contraste con la actuación observada (tanto por los ciudadanos como por los Servidores de la Nación) de los pagadores en la ventanilla de Telecomm, quienes no suelen tener conocimiento las condiciones de vida de los ciudadanos y del esfuerzo que hacen éstos para llegar hasta su ventanilla para el cobro de su apoyo, por lo que sin ser sensibles a estas particularidades, suelen otorgan mal trato o hacen uso de su discrecionalidad para solicitar más requisitos. La empatía hacia las condiciones de pobreza de los ciudadanos sensibiliza a los burócratas de nivel de calle sobre la importancia de hacer bien su trabajo y los motiva a utilizar su discrecionalidad —con base en sus valores hacia el servicio público, como el interés público o la compasión hacia los menos favorecidos— a favor de los clientes-ciudadanos, a través de acciones como el uso de recursos personales, la priorización entre usuarios y actuando instrumentalmente (Tummers *et al*., 2015).

Por otra parte, algunos autores en sus investigaciones sobre cargas administrativas han identificado como generadores de cargas, la ausencia de capacidades o la existencia limitada de éstas (por ejemplo, Peeters *et al.,* 2018; Peeters y Widlak, 2018; Wiley y Berry, 2018; Halili, 2020; Chudnovsky y Peeters, 2021b; Cook, 2021; Heinrich *et al.,* 2021). En este sentido, esta investigación observó ocho capacidades que, cuando se encuentran ausentes o limitadas tienden a generar nuevas cargas administrativas o bien a amplificar las existentes. Esto significa que la ausencia de capacidad o la capacidad limitada del gobierno no implica una transferencia de costos del gobierno hacia los ciudadanos, sino más bien, se observó que las capacidades limitadas generan nuevas cargas con origen en la implementación —cargas de implementación— o hacen más grandes y onerosas la ya existentes.

Asimismo, se observó que la ausencia de capacidades administrativas puede movilizar a los ciudadanos hacia el Estado. Esto es, los ciudadanos tienen agencia, por lo que no todos suelen tener una actitud pasiva en sus interacciones con el Estado (Barnes y Henly, 2018; Peeters y Campos, 2021), más bien, los ciudadanos ante su propio interés y utilizando sus redes sociales (tecnológicas y sociales), su capital social, financiero, cultural y administrativo (Masood y

Nisar, 2021) e implementando estrategias para navegar en los procesos administrativos (Masood y Nisar, 2021; Nielsen *et al.,* 2021), logran moverse hacia el gobierno y están dispuestos a sobrellevar las cargas administrativas que se le impongan, con tal de obtener el apoyo. Lo que ocurrió en el Estado de Hidalgo muestra que dadas las capacidades limitadas de la Delegación del Bienestar para implementar a completitud las visitas domiciliaras y al ver que los apoyos ya se estaban otorgando, los ciudadanos hidalguenses "corrieron la voz" y se movilizaron a las oficinas o centros de atención (centros integradores) de delegación de la Secretaría del Bienestar. La agencia de sus ciudadanos modificó la interacción de estos con los Servidores de la Nación, de un encuentro tipo II a un encuentro tipo I. Si bien esto implicó que los ciudadanos tuvieran mayores cargas, la falta de capacidad de la delegación para llegar a ellos, no generó para todos los casos, su peor escenario: la exclusión de los ciudadanos al Programa de Tandas para el Bienestar.

No obstante, se reconoce que, ante capacidades limitadas del Estado en encuentros tipo II, no sería posible cubrir a toda la población objetivo/potencial y si esta población presenta nula o baja agencia, entonces sería factible que la población objetivo/potencial no cubierta por las capacidades del gobierno, pueda ser excluida de la atención y del apoyo. Por lo anterior, es importante señalar que si bien los encuentros tipo II acercaron el gobierno a los ciudadanos y trasladaron algunas cargas administrativas hacia el estado, también es cierto que las capacidades administrativas para ejecutar esos encuentros son limitadas e influyen en el alcance de la cobertura a la población a la que se dirige el programa, de tal manera que, las poblaciones no cubiertas por esas capacidades administrativas tienen una mayor probabilidad de experimentar la exclusión administrativa (Brodkin y Majmundar, 2010; Jilke *et al*., 2018), lo que puede comprometer y socavar los objetivos de las políticas públicas (Burden *et al.,* 2012; Moynihan *et al.,* 2015).

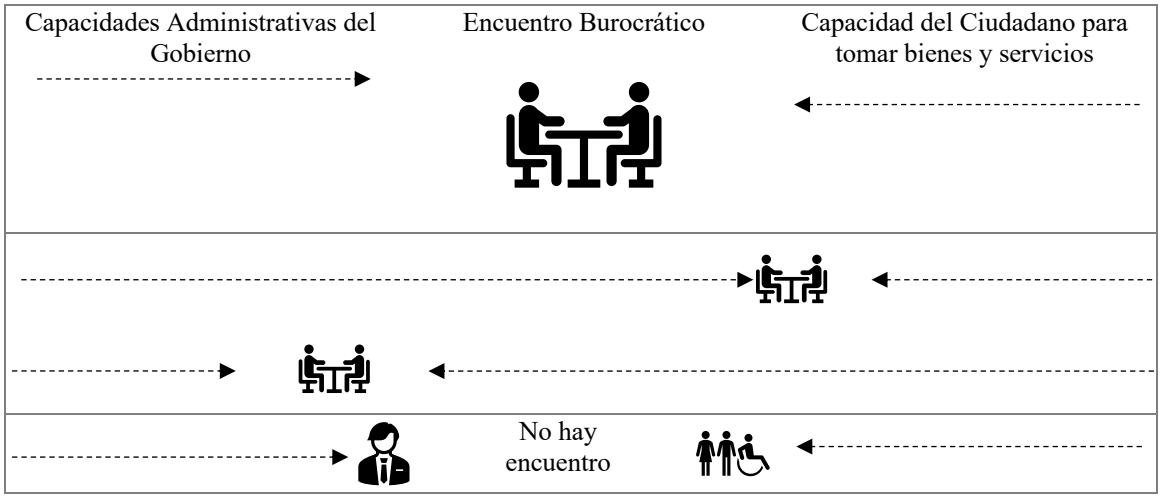
Con lo anterior, esta tesis da respuesta a la pregunta central y secundaria de investigación, concluyendo que: las capacidades administrativas explican la variación en cargas administrativas en el punto de encuentro entre el Estado y el Ciudadano porque existen capacidades que tienen el poder de estructurar las cargas administrativas, en sentido positivo, trasladando cargas hacia el estado o evitándolas al ciudadano, y en sentido negativo, creando

nuevas cargas o amplificando las existentes. Ocho son las dimensiones generales de capacidades y 16 son los tipos específicos de capacidades administrativas con poder un estructurador de cargas administrativas.

4.2.6 Capacidades y cargas administrativas en los procesos de optimización de los Derechos Sociales

De Jong y Rizvi (2008) han hecho énfasis en que el punto de encuentro entre el Estado y los ciudadanos se da en el cruce de la capacidad administrativa del Estado para proveer los bienes y servicios públicos y la capacidad del ciudadano para tomar esos bienes y servicios (en Peeters y Nieto, 2020, p. 11). Bajo esta premisa, es previsible que si los Gobiernos no alcanzan a llegar hasta donde los ciudadanos más vulnerables tienen la capacidad —intelectual, social, económica, física y emocional— de llegar para tomar los bienes y servicios públicos, o si los ciudadanos no tienen la capacidad de sobrellevar los procedimientos administrativos que les son impuestos para acceder a esos bienes y servicios públicos, entonces difícilmente se concretarán los encuentros burocráticos (interacciones Estado-ciudadano), lo que de facto podría excluir a algunos ciudadanos de esos beneficios. Esta situación desde la perspectiva de las Administraciones Públicas se traduce, en el "mejor" de los casos, en un incumplimiento de las metas y objetivos de política normativa, y en el peor de los casos, en un incumplimiento de las funciones administrativas y deberes jurídicos otorgados.

Figura 8 Accesibilidad de derechos sociales: capacidades Estado-Ciudadanos en encuentros



Fuente: Elaboración propia.

La tutela de los derechos sociales requiere de instituciones obligadas a garantizarlos y de sujetos capaces de obligar a esas instituciones a cumplir con sus deberes jurídicos (Pisarello, 2009, p. 32; Courtis, 2011). Desde un enfoque de Derechos Sociales, dos aspectos relevantes a discutir después de los hallazgos de esta tesis son los siguientes: 1. Las capacidades administrativas son elementos inherentes de los procesos de optimización para la materialización de los derechos sociales y 2. El diseño de los procedimientos de acceso a los derechos sociales desde una perspectiva ciudadana, puede ser un medio eficaz y eficiente para facilitar la accesibilidad y la materialización de estos.

(1) Las capacidades administrativas de las administraciones públicas son un elemento de la ecuación de los procesos de optimización para la materialización de los derechos sociales.

Las administraciones públicas y sus actuaciones pueden ser sujetas a examen o llevadas a juicio a los tribunales con relación a sus "obligaciones de cuidado" y "de debida diligencia" (Roldán-Xopa, 2021, p. 113). Roldán-Xopa (2021) señala que, las obligaciones de cuidado y de debida diligencia "derivan de fuentes normativas de distinto rango y con diversas modalidades" a través de las cuales se establecen deberes jurídicos a las instituciones y sus agentes (p. 114) y "se fundan, en el mandato general de desempeño" y "en el principio de buena administración", "para promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos en condiciones de progresividad,[92] y evitando la regresividad" (p. 113-114).

Los Estados y sus administraciones públicas deben "**adoptar providencias**, […], especialmente económica(s) y técnica(s), **para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas** […] en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados" (CADH, 1981, art. 26). Para el desarrollo progresivo de los derechos sociales, las Administraciones Públicas deben poner en práctica el principio de efectividad, el cual busca "adoptar medidas, actuaciones y decisiones ágiles y respetuosas de los derechos de los administrados" (Tesis XXVIII.3º J/16 en Centeno, 2019, p.

[92] "Los Estados tienen la obligación de lograr progresivamente la plena efectividad de derechos sociales; esta obligación tiene un contenido concreto y supone, en contraposición, la prohibición de adoptar medidas de carácter regresivo" (García, 2022, p. 502).

86). La efectividad jurídica refiere a la amalgama de los principios de eficacia y eficiencia, por un lado, la eficacia "surge cuando los procedimientos se tramitan conforme a los estándares de regularidad y economía (prontitud, expeditez, calidad)" (p. 85), mientras que la eficiencia "consiste en alcanzar el objetivo formal en cada procedimiento mediante el empleo de herramientas legales" (p. 85).

En este sentido, para hacer efectivo los procedimientos de acceso a los derechos sociales, es imperativo que las interacciones de las administraciones públicas con los ciudadanos sean conducidas con apego a derecho, en un plazo razonable y bajo procedimientos sistemáticos y regulares. La efectividad en el actuar de las Administraciones Públicas se traduce en menores costos para los ciudadanos, lo que hace la interacción más eficiente (en términos económicos) y se incrementa la posibilidad de la materialización de los derechos sociales.

En el entendido de que los Derechos Sociales son derechos prestacionales que se caracterizan por exigir al Estado, acciones u obligaciones, de hacer y no hacer, constatables y medibles, que toman la forma de la distribución de bienes y/o servicios públicos (Pisarello, 2007, p. 11; Abramovich & Courtis, 2009, p. 6; Carbonell, 2008, p. 60), y que se identifican como derechos costosos en términos económicos o presupuestales, de indeterminada configuración jurídica y de incidencia colectiva (Pisarello, 2007, p. 15) con un valor simbólico o político (Abramovich & Courtis, 2009, p. 4; Pisarello, 2007, p. 16) cuya operatividad queda supeditada a la libre configuración del legislador en turno (Pisarello, 2007, p. 16), es que el entramado legal de los derechos sociales obliga a las administraciones públicas a contar con procesos de optimización y racionalización para su aplicación (Roldán-Xopa, 2021, p. 114-116; García, 2021, p. 495-501). En sentido amplio, los derechos sociales "son estados de cosas, constitucionalmente deseables, y su realización debe ser maximizada y armonizada con todas las demás cosas constitucionalmente deseables" (Alexy *et al.,* 2010, p. 20). Por ello, se recurre a los procesos de optimización, que ordenan que algo sea realizado "en la mayor medida posible, de acuerdo con sus posibilidades fácticas y jurídicas" (Alexy y Pulido, 1993, p. 524).

Las posibilidades jurídicas se refieren a la existencia de un deber jurídico bajo un marco legal (reglas formales) a través del cual se conceptualiza el contenido del derecho social.

Mientras que, las posibilidades fácticas, se refieren a la actuación de las Administraciones Públicas, a la luz de los recursos gubernamentales y de las capacidades administrativas para ejecutar el deber jurídico, así como de las circunstancias a las que hay que hacer frente (García, 2021, p. 501; Roldan-Xopa, 2021, p. 120-128).

En este orden de ideas, si las capacidades administrativas para el ejercicio de la función pública son nulas o limitadas, entonces podría advertirse como una consecuencia natural, que la Administración Pública no adoptará las medidas necesarias para la tutela de esos derechos (Roldán-Xopa, 2021, p. 126); esta situación constituiría entonces, un "incumplimiento de la debida diligencia de las necesidades previsibles, ante las cuales existe un deber jurídico" (p. 127).

Los juristas han señalado que deben ser "aplicados al contenido concreto de cada derecho social —salud, vivienda, alimentación, educación, agua y saneamiento"— (García, 2021, p. 491), cuatro parámetros generales, a fin de garantizar una adecuada implementación y "facilitar una valoración rigurosa de su eficacia por parte de los órganos de control —judiciales o cuasi judiciales—"(p. 491). Estos parámetros son:

> *"**Disponibilidad:** los bienes o servicios públicos destinados a la satisfacción del derecho deberán ser suficientes y proveerse de manera continuada.*
>
> ***Accesibilidad:** los bienes y servicios deben ser accesibles a todas las personas, sin discriminación, incluida su accesibilidad económica o asequibilidad.*
>
> ***Aceptabilidad:** los bienes o servicios deben ser culturalmente apropiados, respetuosos de las minorías, y sensibles a los requisitos del género y el ciclo de vida.*
>
> ***Calidad:** los bienes o servicios se ajustarán a los estándares de calidad que resulten aplicables[93]" (García, 2021, p. 491).*

Las administraciones públicas actúan como vehículos para la realización y materialización de los derechos sociales, haciéndolos disponibles, accesibles, aceptables y de calidad para los ciudadanos (Curtis en Roldán-Xopa, 2021 p. 110, García, 2021, p. 491). La accesibilidad de los derechos suele estar vinculada a procesos gubernamentales y procedimientos administrativos complejos (Roldán-Xopa, 2021, p. 110), esos procesos son una referencia directa a los

[93] *V*., CDESC, Observación general Núm.14, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párrafo 12.

encuentros burocráticos entre el Estado y los ciudadanos. Esta investigación ha mostrado cómo las capacidades administrativas (lo que incluye recursos gubernamentales) tienen el poder de estructurar las cargas administrativas (costos) que soportan los ciudadanos para acceder a esos derechos, —ya sea transfiriéndolas al Estado o evitándolas al ciudadano, o bien ante la falta o limitación de estas, creando nuevas cargas para los ciudadanos—, lo que facilita o dificulta la accesibilidad a los derechos sociales. En este sentido, puede señalarse que los Derechos sociales, desde su principio de accesibilidad, están vinculados a las capacidades administrativas de las Administraciones Públicas (desde los procesos de optimización) en sus posibilidades fácticas y su efectividad para otorgarlos.

Por lo que, si durante los procesos para materializar estos derechos, las Administraciones Públicas no cuentan con las capacidades para diseñar, atender y procesar los encuentros burocráticos sencillos y asequibles, y a su vez el ciudadano no tiene la capacidad de sobrellevar las cargas que el sistema le impone, entonces difícilmente podrá materializarse la entrega del derecho social. La cadena causal a nivel general de esta tesis podría resumirse, en un sentido positivo, de la siguiente forma:

Las administraciones públicas requieren capacidades administrativas adecuadas y suficientes para diseñar e implementar políticas y programas públicos con perspectiva ciudadana	→	Con ello se esperaría que se generen encuentros burocráticos con cargas administrativas mínimas y *ad hoc* al perfil de los sujetos beneficiarios	→	Lo que facilitaría al ciudadano el acceso y la obtención de los beneficios y servicios públicos que las leyes les asignan ≈ (lo que se aproxima) En parte, a la materialización de los derechos sociales desde el componente de accesibilidad.

(2) La accesibilidad a los derechos sociales a través del diseño de encuentros amigables al ciudadano.

Las Administraciones Públicas pueden diseñar e implementar encuentros burocráticos de acceso a derechos sociales, de forma tal que, modifiquen la estructura de la decisión de los ciudadanos para acceder a estos, haciendo la decisión más sencilla y menos onerosa (costosa) para el ciudadano. Por ejemplo, el caso empírico de esta tesis mostró que el uso de encuentros

burocráticos tipo II, en donde el Estado inicia la interacción con el ciudadano, pudo reducir algunas cargas administrativas, como costos de traslados y costos de aprendizaje. Esta modificación en la estructura de los costos facilitó en parte, que los ciudadanos decidieran registrarse para el apoyo y lo tomaran.

El recibir en casa o tener muy cerca de casa al gobierno, con los bienes y servicios públicos que ofrece y sus representantes, así como el enfrentar encuentros burocráticos con requisitos y procedimientos sencillos y fáciles de seguir, y el recibir asistencia personalizada de servidores públicos de primera línea que guían al ciudadano durante el proceso de acceso, son capacidades administrativas que "empujan" (*nudges*[94]) a los ciudadanos a tomar los bienes y servicios públicos que el estado les provee; estas acciones modifican la estructura de la decisión de los ciudadanos para tomar o no un apoyo. Los arquitectos de las decisiones "pueden mejorar en buena medida la vida de los demás diseñando entornos amigables para el usuario" (Thaler y Sunstein, 2017, p. 23).

Con lo anterior, se puede afirmar que es posible modificar la estructura de la decisión de los ciudadanos en su acceso a derechos sociales, introduciendo la perspectiva ciudadana en el diseño del procedimiento y construyendo fuertes capacidades administrativas del Estado para la implementación de los procesos de acceso, lo que incrementa las posibilidades fácticas (Alexy y Pulido, 1993, p. 524) en los procesos de optimización de los derechos sociales y por ende su materialización.

4.3 Una agenda de investigación futura

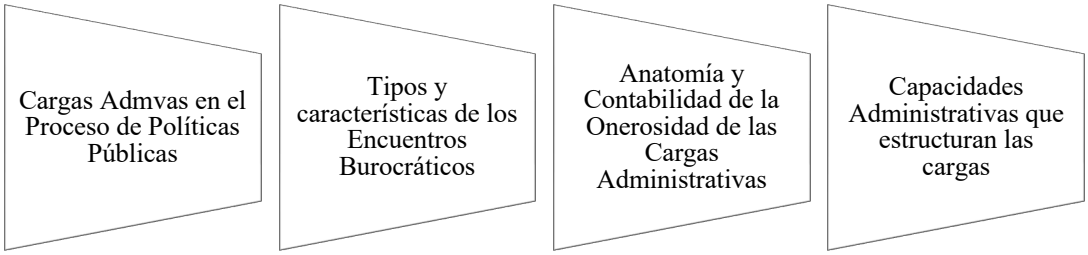
La investigación sobre las cargas administrativas si bien se ha enfocado en temas de política social, es transversal y puede ser estudiada en todos los tipos de políticas públicas que presente interacciones sociales, por ejemplo, las políticas regulatorias tanto económicas, como de tipo social, de seguridad y ambiental. La variedad de temas que pueden ser estudiados a la

[94] Un *nudge*, "es cualquier aspecto de la arquitectura de las decisiones que modifica la conducta de las personas de una manera predecible sin prohibir ninguna opción ni cambiar de forma significativa sus incentivos económicos. […] Los *nudges* no son órdenes. Colocar la fruta de forma bien visible es un *nudge.* Prohibir la comida basura no lo es." (Thaler y Sunstein, 2017, p. 15).

luz del marco analítico creado por Moynihan, Herd y Harvey (2015) puede ser útil para continuar aportando a la anatomía de las cargas.

La vinculación de este marco analítico con otros enfoques como el proceso de las políticas públicas permitiría encontrar nuevas relaciones y formas prácticas para que los gobiernos puedan tomar decisiones estratégicas respecto a los diseños de las políticas y sus diseños de implementación. A lo largo de esta investigación se han identificado algunos temas específicos que sería importante que los investigadores sociales pudieran continuar explorando en próximas investigaciones. Estas ideas de investigación se organizan en al menos cuatro grandes temas:

Figura 9 Ejes de la agenda de investigación futura en Cargas y Capacidades Administrativas



Fuente: Elaboración propia.

I. *Las cargas administrativas en el Proceso de Políticas Públicas*. Es una idea que busca identificar los elementos centrales para el análisis de la razonabilidad de las cargas y de las acciones del Estado durante la elaboración de las políticas públicas. Esta idea podría ser explorada a la luz de los siguientes temas:

    - Elementos de análisis para incluir la perspectiva ciudadana en el diseño del proceso de implementación de las políticas y programas.
    - Análisis ex ante de las cargas con origen en el diseño.
    - Estrategias para la identificación y contención de las cargas con origen en la implementación.

II. *Tipos y características de los Encuentros Burocráticos.* Los investigadores mexicanos, y en general los investigadores de los países del Sur Global pueden ahondar en el estudio

de los encuentros burocráticos desde diversas perspectivas y en la caracterización de los encuentros. Esta idea podría ser explorada a la luz de los siguientes temas:

- Profundizar el estudio de los tipos de encuentros burocráticos: tipo I, tipo II, mixtos. Por ejemplo, estudios que permitan responder a preguntas como las siguientes: ¿Los encuentros de tipo II siempre son menos onerosos que los de tipo I?, ¿Los encuentros de tipo II siempre requieren más capacidades que los de tipo I?
- Incorporar al estudio de encuentros burocráticos, los encuentros sociales (encuentros entre ciudadanos u organizaciones sociales) y sus impactos en las cargas.
- Profundizar el estudio de los encuentros tipo I y tipo II, buscando identificar para cada cual, cuándo son más convenientes y para qué perfil de ciudadanos. Por ejemplo, ¿Hay más personas excluidas en los encuentros de tipo II que de tipo I?
- Profundizar el estudio de la distribución de los costos de interacción de los encuentros burocráticos: costos de implementación del Estado vs cargas administrativas.

III. *Anatomía y Contabilidad de la Onerosidad de las Cargas Administrativas.* La literatura de cargas administrativas se encuentra muy avanzada en la descripción de la anatomía de las Cargas Administrativas; sin embargo, conforme el concepto se vincula con otros enfoques, permite identificar otras características relevantes. Esta idea podría continuar siendo explorada a la luz de los siguientes temas:

- Profundizar el estudio de las cargas administrativas inherentes a los tipos de los encuentros (Tipo I y Tipo II): cargas inherentes vinculadas a este tipo de encuentro.
- Incorporar el estudio de las cargas indebidas: origen, formas que puede tomar, impactos.

- Profundizar el estudio de las cargas anidadas: identificación de las cargas que generan otras cargas.
- Generar metodologías robustas que permitan:
    1. Contabilizar las cargas, incluyendo los costos psicológicos.
    2. Medir la onerosidad de la carga
    3. Medir la prevalencia de la carga
    4. Incorporar en la medición los beneficios subjetivos de los ciudadanos (beneficios psicológicos) en la función de costos de la carga.

IV. *Las Capacidades Administrativas que tienen el poder de estructurar las cargas.* Continuar estudiando las capacidades administrativas tanto a nivel individual (en los mandos medios y altos de la organización, como a nivel de calle) como organizacional es relevante para que los gobiernos puedan identificar estrategias de transferencia o contención de las cargas. Esta idea podría continuar siendo explorada a la luz de los siguientes temas:

- Profundizar el estudio de las capacidades administrativas según tipo de encuentro. Por ejemplo, ¿pueden las capacidades en los encuentros Tipo-I también reducir las cargas administrativas?
- Profundizar el estudio de las capacidades a nivel organizacional e individual, incluyendo las capacidades requeridas por tipo de encuentro.
- Uso de metodologías cuantitativas o mixtas para la comprobación de la relación entre las capacidades administrativas y las cargas administrativas.
- Estudio de las capacidades administrativas en el proceso completo de un programa y no solo en el punto de encuentro, para identificar su impacto en las cargas administrativas.
- Profundizar el estudio de los efectos de las capacidades administrativas limitadas en la estructuración de la carga.

4.4 Conclusiones

4.4.1 Implicaciones Teóricas

Esta investigación mostró que las cargas administrativas son altamente sensibles a las capacidades administrativas requeridas para organizar los encuentros burocráticos, esto es: si los gobiernos no cuentan con las capacidades necesarias y suficientes para organizar los encuentros burocráticos, entonces las interacciones pueden crear nuevas cargas administrativas o amplificar las cargas ya existentes. A la inversa, cuando los gobiernos cuentan con las capacidades para organizar los encuentros entonces las interacciones se podrían observar que algunas cargas pueden ser trasferidas hacia el gobierno y otras evitadas a los ciudadanos.

En este sentido, se ha identificado que las capacidades administrativas tienen el poder de estructurar las cargas, a favor o en contra de los ciudadanos.

En general, ocho son los tipos de capacidades administrativas que tienen el poder estructurar las cargas, estas son: (1). La habilidad para diseñar y establecer las reglas de la interacción; (2) las estructuras organizacionales disponibles; (4) los recursos gubernamentales disponibles; (4) la comunicación gubernamental, (5) los arreglos o acuerdos de coordinación con actores externos, (6) el Uso de la discrecionalidad a nivel de calle, (7) la Profesionalización de los BNC y (8) el Acceso a la información de los BNC para desarrollar las tareas asignadas.

Insertar la perspectiva ciudadana en el uso y aplicación de las capacidades administrativas, como una acción intencionada para hacer la interacción más sencilla, o de "acercar el gobierno al ciudadano", asegura que la experiencia de los ciudadanos en la interacción sea menos onerosa. En este sentido, es posible que uno de los peores escenarios de interacción para los ciudadanos sea lidiar con gobiernos con capacidades limitadas y además con nula perspectiva ciudadana, ya que los encuentros burocráticos en ese escenario podrían ser altamente onerosos y difíciles de sobrellevar para los ciudadanos.

Los encuentros burocráticos accionados inicialmente por el Estado (encuentros tipo II) pueden ser una forma de acercar el gobierno a los ciudadanos y hacer menos onerosa la experiencia de éstos, siempre que el gobierno cuente con amplias capacidades administrativas; sin embargo, este tipo intervenciones (encuentros tipo II) no son la panacea para la reducción de las cargas administrativas ni para acercar el gobierno a los ciudadanos, ya que sin capacidades suficientes para cubrir a todos los beneficiarios potenciales u objetivo, estos podrían generar exclusión administrativa (Brodkin y Majmundar, 2010, p. 827; Jilke *et al*., 2018, p. 424).

La selección y aplicación de encuentros burocráticos tipo II debe ser analizada a la luz de las capacidades con las que cuentan los gobiernos y a la luz del perfil y la capacidad de los ciudadanos (por ejemplo, su nivel de pobreza o de vulnerabilidad, la capacidad de los ciudadanos para atender fácilmente al diseño de la intervención, y la agencia de los ciudadanos), lo anterior a fin de atender a los principios de racionalidad de la carga (Doughty y Baehler, 2020) y mediar entre los intereses del Estado y la experiencia de los ciudadanos (Moynihan y Herd, 2020, p. 32).

Finalmente, es importante apuntar que, los burócratas de nivel de calle son un tipo de capacidad individual —capital humano— que, con una motivación fuerte hacia el servicio público, pueden fungir como elemento concatenador y adhesivo de las herramientas y capacidades organizacionales. No obstante, habría que estudiar si la motivación hacia el servicio público es efectiva en el largo plazo, bajo condiciones de baja o nula profesionalización y con limitaciones de capacidades administrativas a nivel organizacional.

4.4.2 Implicaciones de Política Pública

El Programa de Tandas para el Bienestar transfirió parte de las cargas administrativas hacia el gobierno en sus acciones de difusión, registro y verificación, a través de herramientas como el Censo del Bienestar, el SIDER y el trabajo de los Servidores de la Nación; sin embargo, en la última fase del acceso —el pago del apoyo— intervinieron al menos tres autoridades federales (SEBIEN-SE-Telecomm), con autorizaciones específicas, que fragmentaron el encuentro y complicaron el pago del apoyo, generando nuevas cargas o ampliando la intensidad

y prevalencia de las cargas inherentes al encuentro. En general, fue un proceso de acceso oneroso y lento.

Repensar y rediseñar el proceso de acceso al programa es una tarea de la Secretaría del Bienestar, la cual podría tomar las evidencias provenientes de las evaluaciones del programa realizadas en el marco de los trabajos del CONEVAL, así como, considerar las observaciones realizadas por la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) a través de los dictámenes regulatorios emitidos para todas las Reglas de Operación del Programa desde el 2019. El rediseño del proceso podría centrarse en la identificación y atención de los vacíos regulatorios, el estudio de las capacidades disponibles para implementar el programa y la racionalización del proceso identificando las cargas de diseño y de implementación, desde la perspectiva de los beneficiarios potenciales del programa.

Asimismo, sería importante que el CONEVAL o cualquier otra institución a cargo de la evaluación de los programas sociales, considere la creación de un nuevo tipo de evaluación de programas sociales, el cual incorpore la perspectiva ciudadana: identificando las cargas administrativas de los encuentros burocráticos que se experimentan en los programas sociales, e identificando las capacidades administrativas (presentes, ausentes o limitadas) que podrían estar estructurando esas cargas. Esta evaluación podría orientar claramente las mejoras a emprender en diseño e implementación de los programas.

Por otra parte, la motivación que presentaron los Servidores de la Nación durante los dos primeros años de creación de esta estructura organizacional fungió como hilo concatenador de la estrategia de "entregar de manera directa y sin intermediarios" los apoyos sociales. Los Servidores de la Nación han sido parte esencial del modelo del servicio de entrega de apoyos sociales del Gobierno Federal ("*delivery service*"). Sin embargo, esto podría no ser suficiente en el largo plazo si el Gobierno no ofrece los mecanismos de profesionalización a los Servidores de la Nación o si el gobierno no toma acciones para regularizar los recursos gubernamentales necesarios para operar la entrega de los programas sociales, sin necesidad de que los Servidores de la Nación continúen disponiendo de una gran cantidad de sus recursos personales y familiares.

En conclusión, es necesario que los investigadores sociales del Sur Global continúen estudiando los programas sociales desde una perspectiva ciudadana, enfocando en los puntos de encuentro entre el Estado y los ciudadanos, identificando las características de los tipos de encuentro (tipo I, tipo II, mixtos) para continuar reseñando la anatomía de las cargas. Es imperativo no seguir postergando la contabilización de las cargas administrativas a fin de establecer las fronteras de la onerosidad y empezar nuevas discusiones. Será importante profundizar el estudio de las capacidades administrativas que influyen la estructuración de las cargas, al mostrarse que las cargas son altamente sensibles a la presencia o ausencia de las capacidades administrativas.

Asimismo, es relevante que los hacedores de políticas públicas sean conscientes de la importancia de revisar el diseño de los programas o intervenciones sociales, de manera ex ante y a la luz de la perspectiva ciudadana. Diseñar el programa y diseñar los esquemas de implementación de los programas conociendo el perfil de los beneficiarios potenciales (necesidades, intereses, comportamientos, expectativas, características y experiencias previas), permitiría calibrar los diseños y mediar los intereses del Estado con las capacidades de los ciudadanos. Los tomadores de decisiones deben ser conscientes del tipo de intervención que diseñan, a fin de hacer la experiencia de los ciudadanos gratificante de inicio a fin, sin perder de vista el objetivo primordial, que estos logren el acceso a sus derechos sociales.

Referencias

Aarøe, L., Baekgaard, M., Christensen, J., & Moynihan, D. P. (2021). Personality and Public Administration: Policymaker Tolerance of Administrative Burdens in Welfare Services. Public Administration Review.

Abramovich, V. y Courtis, C. (2009) Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales En Courtis, C., & Santamaría, R. Á. (2009). La protección judicial de los derechos sociales. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Recuperado en: https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/56079.pdf

Addison, H. J. (2009). Is administrative capacity a useful concept? Review of the application, meaning and observation of administrative capacity in political science literature. *LSE Research Paper*.

Aguilar Villanueva, L. F. (1993). La implementación de las políticas (No. 04; HD85, A4). México: Editorial Porrúa.

Aguilar Villanueva, L. F. (2002). Estudio introductorio en Majone, G. (1997). Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. Fondo de cultura económica. Traducción de Eduardo L. Suárez. Revisión Técnica de Adolfo Deras Quiñones.

Aguilar Villanueva, L. F. (2010). Política Pública, México, Siglo XXI Editores.

Aguilar Villanueva, L. F. (2014). Implementación: el reencuentro de la política pública con la administración pública. C. Holguín (ed. y comp.) Políticas públicas sociales y territoriales: reflexiones teóricas y estudios de caso, 87-138.

Aguilar Villanueva, L.F. (2015). Gobernanza y gestión pública. México: Fondo de cultura Económica.

Aguilar Villanueva, L.F (sf). La disciplina de Política Pública y la Efectividad directiva del Gobierno democrático. 10 años de Política Pública en la UAM Lerma. Borrador de trabajo.

Aguilar Villanueva, L.F (2021). Seminario de Tesis V sobre Implementación de Políticas Públicas (documentos y discusiones privadas).

Alexy, R., & Pulido, C. B. (1993). Teoría de los derechos fundamentales. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Anders, V. *et al.,* (2001-2020). Diccionario Etimológico Castellano en línea: http://etimologias.dechile.net

Andrews, M., Woolcock, M., & Pritchett, L. (2017). *Building state capability: Evidence, analysis, action* (p. 288). Oxford University Press.

Ansell, C., E. Sørensen y J. Torfing (2017), "Improving policy implementation through collaborative policymaking", *Policy and Politics*, 45 (3), 467-486.

Arendsen, Rex & Engers, Tom. (2004). Reduction of the Administrative Burden: An e-Government Perspective. 3183. 200-206. En Electronic Government: Third International Conference, EGOV 2004, Zaragoza, Spain, August 30-September 3, 2004. Proceedings. doi: 10.1007/978-3-540-30078-6_33.

Baekgaard, M., Moynihan, D. P., & Thomsen, M. K. (2021). Why Do Policymakers Support Administrative Burdens? The Roles of Deservingness, Political Ideology, and Personal Experience. Journal of Public Administration Research and Theory, 31(1), 184-200.

Baekgaard, M., & Tankink, T. (2022). Administrative Burden: Untangling a Bowl of Conceptual Spaghetti. *Perspectives on Public Management and Governance*, *5*(1), 16-21.

Bartlett, L., & Vavrus, F. (2016). Rethinking case study research: A comparative approach. Routledge.

Barnes, C. Y., & Henly, J. R. (2018). “They are underpaid and understaffed”: How clients interpret encounters with street-level bureaucrats. Journal of Public Administration Research and Theory, 28(2), 165-181

Barnes, C., & Petry, S. (2021). “It Was Actually Pretty Easy”: COVID-19 Compliance Cost Reductions in the WIC Program. Public administration review.

Beach, D. (2020). Causal case studies for comparative policy analysis. In *Handbook of research methods and applications in comparative policy analysis*. Edward Elgar Publishing.

Bell, E., & Smith, K. (2021). Working Within a System of Administrative Burden: How Street-Level Bureaucrats’ Role Perceptions Shape Access to the Promise of Higher Education. Administration & Society, 00953997211027535.

Bell, E., Ter-Mkrtchyan, A., Wehde, W., & Smith, K. (2021). Just or Unjust? How Ideological Beliefs Shape Street-Level Bureaucrats’ Perceptions of Administrative Burden. Public Administration Review, 81(4), 610-624

Berwick, E., & Christia, F. (2018). State capacity redux: Integrating classical and experimental contributions to an enduring debate. *Annual Review of Political Science*, *21*, 71-91.

Besley, T., Coate, S., & Loury, G. (1994). Rotating savings and credit associations, credit markets and efficiency. The Review of Economic Studies, 61(4), 701-719.

Bielefeld, S. (2021). Administrative burden and the Cashless Debit Card: Stripping time, autonomy, and dignity from social security recipients. Australian Journal of Public Administration.

Bonome, M. G. (2010). *La Racionalidad en la toma de Decisiones: Analisis la Teoría de la decisión de Herbert A. Simon*. Netbiblo.

Bozeman, B., & Youtie, J. (2020). Robotic bureaucracy: Administrative burden and red tape in university research. Public Administration Review, 80(1), 157-162.

Bozeman, B., Youtie, J., & Jung, J. (2020). Robotic Bureaucracy and Administrative Burden: What Are the Effects of Universities' Computer Automated Research Grants Management Systems? Research Policy, 49(6), 103980.

Brinks, D. M., Levitsky, S., & Murillo, M. V. (2019). *Understanding institutional weakness: power and design in Latin American Institutions*. Cambridge University Press.

Brodkin, E. Z., & Majmundar, M. (2010). Administrative exclusion: Organizations and the hidden costs of welfare claiming. Journal of Public Administration Research and Theory, 20(4), 827-848.

Bryman, A. (2016). *Social research methods*. Oxford university press.

Burstein, P., & Bricher, M. (1997). Problem definition and public policy: Congressional committees confront work, family, and gender, 1945–1990. *Social forces*, *76*(1), 135-168.

Burden, B. C., Canon, D. T., Mayer, K. R., & Moynihan, D. P. (2012). The effect of administrative burden on bureaucratic perception of policies: Evidence from election administration. Public Administration Review, 72(5), 741-751.

CADH (1981). Convención Americana sobre Derechos Humanos. Publicada el 7 de mayo de 1981. Recuperada en noviembre de 2022 a través de https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/TrataPersonas/MarcoNormativoTrata/InsInternacionales/Regionales/Convencion_ADH.pdf

CAF (2015) Capacidades Estatales. "Diez textos fundamentales." Argentina: Editor Corporación Andina de Fomento (CAF)

Canel, M. J., & Sanders, K. (2012). Government communication: An emerging field in political communication research. The Sage handbook of political communication, 2, 85-96.

Cambridge Dictionary online. Word Effect
https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/effect

Campos, P. (1998). Las tandas en México: un enfoque de acción colectiva. Sociológica, 13(37), 189-212.

Carter, D. P., Scott, T. A., & Mahallati, N. (2018). Balancing barriers to entry and administrative burden in voluntary regulation. Perspectives on Public Management and Governance, 1(3), 207-221.

Carey, G., Malbon, E., & Blackwell, J. (2021). Administering inequality? The National Disability Insurance Scheme and administrative burdens on individuals. Australian Journal of Public Administration.

Carbonell, M. (2008). Eficacia de la Constitución y derechos sociales: esbozo de algunos problemas. Estudios constitucionales, 6(2), 43-71.

Carrigan, C., Pandey, S. K., & Van Ryzin, G. G. (2020). Pursuing consilience: Using behavioral public administration to connect research on bureaucratic red tape, administrative burden, and regulation. *Public Administration Review*, *80*(1), 46-52.

Casal, J., & Mateu, E. (2003). Tipos de muestreo. Rev. Epidem. Med. Prev, 1(1), 3-7.

Charmaz, K. (2014). Constructing grounded theory (2nd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.

Chudnovsky, M. (2015). “Introducción. Por qué «capacidades estatales» y esta selección para comprenderlas” En Cárdenas, M., Mann, M., Ziblatt, D., Oszlak, O., Geddes, B., Evans, P., ... & Rockman, B. A. (2015). Capacidades estatales. Diez textos fundamentales. CAF: Banco de Desarrollo de América Latina.

Chudnovsky, M., & Peeters, R. (2019). Más allá de la focalización de la política pública: incidencia de factores extraorganizacionales en la falta de cobertura de ciudadanos elegibles en la asignación universal por hijo en argentina. Estado, Gobierno y Gestión Pública, (33), 5-37.

Chudnovsky, M., & Peeters, R. (2021a). The unequal distribution of administrative burden: A framework and an illustrative case study for understanding variation in people's experience of burdens. Social Policy & Administration, 55(4), 527-542.

Chudnovsky, M., & Peeters, R. (2021b). A cascade of exclusion: administrative burdens and access to citizenship in the case of Argentina’s National Identity Document. International Review of Administrative Sciences, 0020852320984541.

Christensen, J., Aarøe, L., Baekgaard, M., Herd, P., & Moynihan, D. P. (2020). Human capital and administrative burden: the role of cognitive resources in citizen-state interactions. Public Administration Review, 80(1), 127-136.

Cellini, S. R., & Kee, J. E. (2010). Cost-effectiveness and cost-benefit analysis. Handbook of practical program evaluation, 3.

Centeno, G. (2019) *Procedimientos Administrativos. Un Bosquejo Jurídico de Principios de Siglo*. México: Flores Editor y Distribuidor. 227 pp.

Coady, D., Grosh, M. E., & Hoddinott, J. (2004). Targeting of transfers in developing countries: Review of lessons and experience. The World Bank.

Coneval (2017). Términos de Referencia Evaluación de Procesos. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Revisado en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/TDR_Procesos.pdf#search=mODELO%20GENERAL%20DE%20PROCESOS%20CONEVAL

Coneval (2020) *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa de Microcréditos para el Bienestar 2019-2020*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Ciudad de México: CONEVAL, 2020. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/562619/informe_final_ed_pmb_19_20.pdf

Coneval (2021). Anexo Estadístico de Pobreza en México, Anexo estadístico 2016 – 2020: Anexo Entidades Federativas, CDMX. Disponible: https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2020.aspx

Coneval (2021a) Comunicado No.09, "CONEVAL presenta las estimaciones de pobreza multidimensional 2018 y 2020". Publicación 5 de agosto de 2021. https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2021/COMUNICADO_009_MEDICION_POBREZA_2020.pdf

Coneval (2021b). Evolución de pobreza y pobreza extrema nacional y entidades 2018-2020. Base de datos dispoible en: https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2020.aspx

Coneval (2021c). Líneas de Pobreza por Ingresos agosto 2021. Base de datos disponible en: https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-Pobreza-por-Ingresos.aspx

Coneval (2021d). Glosario de términos Coneval. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/quienessomos/Paginas/Glosario_CONEVAL.aspx

Cook, K. (2021). Gender, malice, obligation, and the state: Separated mothers' experiences of administrative burdens with Australia's child support program. Australian Journal of Public Administration.

Cossío, J. R. (2017). Derechos humanos. Apuntes y reflexiones. México: El Colegio Nacional

Courtis, C., & Santamaría, R. Á. (2009). La protección judicial de los derechos sociales. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Recuperado en: https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/56079.pdf

Courtis, C. (2011). Desde otra mirada: Textos de teoría crítica del derecho. 1era edición. Buenos Aires: Eudeba.

Danaher, J., Hogan, M. J., Noone, C., Kennedy, R., Behan, A., De Paor, A., ... & Shankar, K. (2017). Algorithmic governance: Developing a research agenda through the power of collective intelligence. Big data & society, 4(2), 2053951717726554.

De Campos, M. I., & Marin Rueda, F. J. (2017). Sesgo de deseabilidad social en medidas de valores organizacionales. *Universitas Psychologica*, *16*(2), 206-216. https://doi.org/10.11144/Javeriana.upsy16-2.sdsm

de Jong, J., & Rizvi, G. (Eds.). (2009). *The state of access: Success and failure of democracies to create equal opportunities*. Brookings Institution Press.

Del Col, J. J. (2007). *Diccionario auxiliar: español-latino para el uso moderno del latín*. José Juan Del Col.

Denzin, N. K. & Lincoln, Y. S. (2000). Handbook of Qualitative Research. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Dhaliwal, I., Duflo, E., Glennerster, R., & Tulloch, C. (2013). 8. Comparative Cost-Effectiveness Analysis to Inform Policy in Developing Countries: A General Framework

with Applications for Education. In Education policy in developing countries (pp. 285-338). University of Chicago Press.

Doughty, M., & Baehler, K. J. (2020). “Hostages to Compliance”: Towards a Reasonableness Test for Administrative Burdens. Perspectives on Public Management and Governance, 3(4), 273-287.

Domorenok, E., Graziano, P., & Polverari, L. (2021). Introduction: policy integration and institutional capacity: theoretical, conceptual, and empirical challenges. *Policy and Society*, *40*(1), 1-18.

Döring, M. (2021). How-to Bureaucracy: A Concept of Citizens’ Administrative Literacy. Administration & Society, 0095399721995460.

Dussauge Laguna, M. I. (2016), “Introducción a la Gestión para Resultados”, en su compilación de *Gestión para Resultados*, México: EAPCDMX-Siglo XXI.

Dussauge Laguna, M. I. (2018). Implementación de Políticas Públicas: Una mirada a 45 años de discusiones académicas. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 3.

Dye, T. R., & Dye, T. R. (1992). Understanding public policy. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Elster, J. (2006). El cemento de la sociedad: las paradojas del orden social. Editorial Gedisa. Kindle.

El-Taliawi, O. G., & Van Der Wal, Z. (2019). Developing administrative capacity: An agenda for research and practice. *Policy Design and Practice*, *2*(3), 243-257.

Elwyn, G., Nelson, E., Hager, A., & Price, A. (2020). Coproduction: when users define quality. BMJ quality & safety, 29(9), 711-716.

Espinoza, M. I. M. (2021). La política social de la cuarta transformación en México. Un balance del primer año de gobierno de López Obrador. Revista española de ciencia política, (55), 121-142

Evans, T. (2010). Professionals, managers, and discretion: Critiquing street-level bureaucracy. *The British journal of social work*, *41*(2), 368-386.

Fox, A. M., Stazyk, E. C., & Feng, W. (2020). Administrative easing: Rule reduction and medicaid enrollment. Public Administration Review, 80(1), 104-117.

García de Diego V & Mir J. M. (1982). Diccionario ilustrado Latín, Latino-Español, Español-Latino. España: Vox

García, A. (2021). El principio de razonabilidad en la tutela judicial de los DESCA, capítulo XI, pág. 485-521. En Courtis, C. (2021) Manual sobre justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA). Tomo I. Ciudad de México, México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Geddes, B. (1990). How the cases you choose affect the answers you get: Selection bias in comparative politics. Political analysis, 131-150

George, A. L., & Bennett, A. (2005). Case studies and theory development in the social sciences. MIT Press.

Gerring, J. (2004). What Is a Case Study and What Is It Good for? American Political Science Review, 98(02), 341–354.

Gofen, A. (2014). Mind the gap: Dimensions and influence of street-level divergence. Journal of Public Administration Research and Theory, 24(2), 473-493.

Grimmelikhuijsen, Stephan, Sebastian Jilke, Asmus Leth Olsen, and Lars Tummers. "Behavioral public administration: Combining insights from public administration and psychology." Public Administration Review 77, no. 1 (2017): 45-56.

Häberle, P. y León, J. (1934/2019) Los derechos fundamentales en el Estado prestacional /, la ed. – Lima: Palestra Editores, 2019.172 p.; 20.5 cm.

Hacker, J. S., & Pierson, P. (2019). Policy Feedback in an Age of Polarization. The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, 685(1), 8–28. https://doi.org/10.1177/0002716219871222

Hagemann, C. (2019). In *EU Funds in the New Member States* (pp. 1-12). Palgrave Macmillan, Cham. EU Funds in the New Member States.

Halili, R. (2020). Administrative Burdens from the Service Users' perspective. Journal of Comparative Politics, 13(2), 65-85.

Haque, M. S., Ramesh, M., Puppim de Oliveira, J. A., & Gomide, A. D. A. (2021). Building administrative capacity for development: limits and prospects. *International Review of Administrative Sciences*, *87*(2), 211-219.

Harguindéguy, J. B. (2015). Análisis de políticas públicas. Tecnos.

Hasenfeld, Y., Rafferty, J. A., & Zald, M. N. (1987). The welfare state, citizenship, and bureaucratic encounters. Annual Review of Sociology, 13(1), 387-415.

Healey, P. (1998). Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning. *Environment and planning A*, *30*(9), 1531-1546.

Heinrich, C. J., & Brill, R. (2015). Stopped in the name of the law: Administrative burden and its implications for cash transfer program effectiveness. World Development, 72, 277-295.

Heinrich, C. J. (2016). The bite of administrative burden: A theoretical and empirical investigation. Journal of Public Administration Research and Theory, 26(3), 403-420.

Heinrich, C. J. (2018). Presidential address: "A thousand petty fortresses": Administrative burden in US immigration policies and its consequences. Journal of Policy Analysis and Management, 37(2), 211-239.

Heinrich, C. J., Camacho, S., Henderson, S. C., Hernández, M., & Joshi, E. (2021). Consequences of Administrative Burden for Social Safety Nets that Support the Healthy Development of Children. Journal of Policy Analysis and Management.

Herd, P. (2015). How administrative burdens are preventing access to critical income supports for older adults: the case of the Supplemental Nutrition Assistance Program. Public Policy & Aging Report, 25(2), 52-55.

Herd, P., DeLeire, T., Harvey, H., & Moynihan, D. P. (2013). Shifting administrative burden to the state: The Case of Medicaid Take-Up. Public Administration Review, 73(s1), S69-S81.

Herd, P., & Moynihan, D. P. (2019). Administrative burden: Policymaking by other means. Russell Sage Foundation. Chicago.

Herd, P., & Moynihan, D. (2020). Administrative Burdens in Health Policy. Journal of Health & Human Services Administration, 43(1).

Herd, P., & Moynihan, D. (2021). Health care administrative burdens: Centering patient experiences. Health Services Research.

Hernández, C. y Gutiérrez, J. P. (2019). Relevancia de la evaluación del Progresa-Oportunidades- Prospera: veinte años de experiencia. En Hernández Licona, Gonzalo, De la Garza, Thania, Zamudio, Janet. Y Yaschine, Iliana (coords.) (2019). El Progresa-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación. Ciudad de México: CONEVAL.

Hill, M., & Hupe, P. (2002). *Implementing public policy: Governance in theory and in practice*. Sage.

Hill, M. y P. Hupe (2014), *Implementing Public Policy*, London: Sage, 3a ed.

Holland, A. C. (2016). Forbearance. American Political Science Review, 110(2), 232-246.

Holler, R., & Tarshish, N. (2022). Administrative Burden in Citizen-State Encounters: The Role of Waiting, Communication Breakdowns and Administrative Errors. Social Policy and Society, 1-18.

Hogwood, B. W. & Gunn, L. A. (1984:2018). "Implementation", en su libro Policy Analysis for the Real World, Nueva York: Oxford University Press, pp. 198-218. En M. C. Pardo, M. I. Dussauge Laguna y G. M. Cejudo (eds.), Implementación de Políticas Públicas. Una Antología, México: CIDE.

Hood, C. y Margetts, H. (2007) The Tools of Government in the Digital Age, Palgrave Macmillan, Reino Unido, capítulos 1 (págs. 1-20), 8 (167-183) y 9 (184-203).

Howlett, M. (2005) "What is a Policy Instrument? Policy Tools, Policy Mixes, and Policy-Implementartion Styles", en Pearl Eliadis *et al* (editors) *Designing Government. From Instruments to Governance*, McGill-Queen´s Press, Canadá, pp. 31 – 50.

Howlett, M. (2019). The policy design primer: Choosing the right tools for the job. Routledge.

Huesca Reynoso, L., Martínez-Martínez, O., & Velázquez Leyer, R. (2020). Reconfiguring Social Policy from the "Left" in Mexico: So Far, Not so Good? Latin American Policy, 11(2), 345-353.

Hupe, P. L. (2011). The thesis of incongruent implementation: Revisiting Pressman and Wildavsky. Public Policy and Administration, 26(1), 63-80.

Hudson, B., Hunter, D., & Peckham, S. (2019). Policy failure and the policy-implementation gap: can policy support programs help? *Policy design and practice*, *2*(1), 1-14.

Inegi – Enif (2018). Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) 2018, México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). https://www.inegi.org.mx/programas/enif/2018/

Inegi – Encig (2015). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2015/

Inegi – Encig (2017). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2017/

Inegi – Encig (2019). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2019/

Inegi – Enigh (2020). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). 2020 Nueva serie. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2020/

Inegi (2021a). Estadísticas de Entidades Federativas: Cuéntame y México en Cifras

Jilke, S., Van Dooren, W., & Rys, S. (2018). Discrimination and administrative burden in public service markets: Does a public–private difference exist? Journal of Public Administration Research and Theory, 28(3), 423-439.

Jordan, A. J., & Turnpenny, J. R. (Eds.). (2015). The tools of policy formulation: actors, capacities, venues, and effects. Edward Elgar Publishing.

Jørgensen, T. B., & Bozeman, B. (2007). Public values: An inventory. Administration & society, 39(3), 354-381.

Kahn, R. L., Katz, D., & Gutek, B. (1976). Bureaucratic encounters—An evaluation of government services. The Journal of Applied Behavioral Science, 12(2), 178-198.

Keiser, L. R., & Miller, S. M. (2020). Does administrative burden influence public support for government programs? Evidence from a survey experiment. Public Administration Review, 80(1), 137-150.

Kim, S., Vandenabeele, W., Wright, B. E., Andersen, L. B., Cerase, F. P., Christensen, R. K., ... & De Vivo, P. (2013). Investigating the structure and meaning of public service motivation across populations: Developing an international instrument and addressing issues of measurement invariance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *23*(1), 79-102.

Kyle, M. A., & Frakt, A. B. (2021). Patient administrative burden in the US health care system. Health Services Research, 56(5), 755-765.

Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2007). Introduction: understanding public policy through its instruments—from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. Governance, 20(1), 1-21.

Lascoumes, P., Simard, L., & McCoy, J. (2011). Public policy seen through the prism of its instruments. Revue française de science politique, 61(1), 5-22.

Landry, R., & Varone, F. (2005). Choice of policy instruments: confronting the deductive and the interactive approaches. Designing government. From instruments to governance.

Landman, T. (2011). Política Comparada y Métodos de Investigación. Alianza. Madrid.

Levy, J. S. (2008). Case Studies: Types, Designs, and Logics of Inference. Conflict Management and Peace Science, 25(1), 1–18.

Lichbach, M. I., & Zuckerman, A. S. (2009). Comparative politics: rationality, culture, and structure. Cambridge University Press.

Lindvall, J., & Teorell, J. (2016). *State capacity as power: a conceptual framework*. Department of Political Science, Lund University.

Linos, E., & Riesch, N. (2020). Thick red tape and the thin blue line: A field study on reducing administrative burden in police recruitment. Public Administration Review, 80(1), 92-103.

Linos, E., Quan, L. T., & Kirkman, E. (2020). Nudging early reduces administrative burden: Three field experiments to improve code enforcement. Journal of Policy Analysis and Management, 39(1), 243-265.

Lopoo, L. M., Heflin, C., & Boskovski, J. (2020). Testing behavioral interventions designed to improve on-time SNAP recertification. Journal of Behavioral Public Administration, 3(2).

Lodge, M., & Wegrich, K. (Eds.). (2014). *The problem-solving capacity of the modern state: Governance challenges and administrative capacities*. Hertie Governance Report.

Lodge, M., C. Van Stolk, J. Batistella-Machado, D. Schweppenstedde, M. Stepanek (2017), *Regulation of logistics infrastructure in Brazil*, Rand-LSE-CARR, https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1992.html.

López-Obrador, A. M. (2021). "A la mitad del camino". México: Editorial Planeta. 327 pp.

Luhmann, N., & Vallespín, F. (1993). Teoría política en el Estado de Bienestar. Madrid: Alianza.

Madsen, J. K., & Mikkelsen, K. S. (2021). How salient administrative burden affects job seekers' locus of control and responsibility attribution: Evidence from a survey experiment. International Public Management Journal, 1-20.

Madsen, J. K., Mikkelsen, K. S., & Moynihan, D. P. (2021). Burdens, sludge, ordeals, red tape, oh my!: A user's guide to the study of frictions. Public Administration.

Majone, G., and Wildavsky, A. (1978). Implementation as Evolution. In H. Freeman (ed). Policy Studies Review Annual (Vol. 2), pp. 103–117. Beverly Hills: Sage.

Majone, G. (1997). Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. Fondo de cultura económica. Traducción de Eduardo L. Suárez. Revisión Técnica de Adolfo Deras Quiñones.

Mann, M. (1984). The autonomous power of the state: its origins, mechanisms, and results. *European Journal of Sociology/Archives Européennes de Sociologie/Europäisches Archiv für Soziologie*, *25*(2), 185-213.

Masood, A., & Nisar, M. A. (2020). Crushed between two stones: Competing institutional logics in the implementation of maternity leave policies in Pakistan. Gender, Work & Organization, 27(6), 1103-1126.

Masood, A., & Nisar, M. A. (2021). Administrative capital and citizens' responses to administrative burden. Journal of Public Administration Research and Theory, 31(1), 56-72.

Maurer, H. (2012). Derecho administrativo alemán. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Martinelli, C., & Parker, S. W. (2009). Deception and misreporting in a social program. Journal of the European Economic Association, 7(4), 886-908.

May, P. J., Sapotichne, J., & Workman, S. (2006). Policy coherence and policy domains. *Policy Studies Journal*, *34*(3), 381-403.

Maynard-Moody, S. W., & Musheno, M. C. (2003). Cops, teachers, counselors: Stories from the front lines of public service. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003. Artículo denominado "Agente del Estado o agente de los ciudadanos: Dos narrativas sobre discrecionalidad" y publicado en Dussauge, M; Cejudo, G. y Pardo, M.C. (2018). "Las burocracias a nivel de calle", México: CIDE.

McConnell, A. (2015). What is policy failure? A primer to help navigate the maze. Public Policy and Administration, 30(3-4), 221-242.

Merino, M. (2014). Políticas públicas: Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos (Vol. 2). CIDE.

Merriam-Webster.com Dictionary, Merriam-Webster, "Implement." https://www.merriam-webster.com/dictionary/implement

México (2000). El Presupuesto de Egresos de la Federación 1995 – 2000. En la dirección electrónica http://shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/pef/1995_2000/pef19952000.pdf

México (2009). Evolución de la pobreza en México. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. CONEVAL https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/med_pobreza/3967.pdf

México (2010). LINEAMIENTOS y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza. Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 2010. https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/med_pobreza/DiarioOficial/DOF_lineamientos_pobrezaCONEVAL_16062010.pdf

México (2012). Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF-2012). Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) https://www.cnbv.gob.mx/Inclusión/Documents/Encuesta%20Nacional%20de%20IF/Análisis%20Descriptivo%20ENIF%202012.pdf

México (2015). Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF-2015). Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) https://www.cnbv.gob.mx/Inclusión/Documents/Encuesta%20Nacional%20de%20IF/ENIF%202015.pdf

México (2018). Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019. Diario Oficial de la Federación. 28 de diciembre de 2018.

México (2019a). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2019. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019

México. (2019b). Diagnóstico 2019 del Programa presupuestario U006 “Programa de Microcréditos para el Bienestar”.

México (2019c). LINEAMIENTOS para la operación del Programa de Microcréditos para el Bienestar 2019. Diario oficial de la federación, 28 de febrero de 2019. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551425&fecha=28/02/2019

México (2019d). Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2020. Diario Oficial de la Federación. 11 de diciembre de 2019.

México (2019e) Primer Informe de Gobierno 2018-2019. Presidencia de la República, Ciudad de México, 1 de septiembre 2019. https://presidente.gob.mx/wp-content/uploads/2019/09/PRIMER-INFORME-DE-GOBIERNO-2018-2019.pdf

México (2019f). ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos que regulan las funciones de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo. Publicado en el Diario oficial de la federación el 18/07/2019. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5566026&fecha=18/07/2019

México (2019g) Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el secretario ejecutivo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Aspectos a considerar para la elaboración del diagnóstico de los programas presupuestarios de nueva creación o con cambios sustanciales que se propongan incluir en la Estructura Programática del Presupuesto de Egresos de la Federación. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/Oficio_VQZ.SE.164.19.pdf

México (2020a). REGLAS de Operación del Programa de Microcréditos para el Bienestar 2020. Diario oficial de la federación, 27 de febrero de 2020. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5587726&fecha=27/02/2020

México (2020b). ACUERDO por el que se adicionan los transitorios de las Reglas de Operación del Programa de Microcréditos para el Bienestar 2020. Diario oficial de la federación, 15

de abril de 2020. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591656&fecha=15/04/2020

México (2020c). ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Microcréditos para el Bienestar 2020. Publicado en el Diario oficial de la federación el 11de junio de 2020. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5594807&fecha=11/06/2020

México (2020d). REGLAS de Operación del Programa de Microcréditos para el Bienestar 2021. Diario oficial de la federación, 22 de diciembre de 2020.

México (2020e). Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2021. Diario Oficial de la Federación. 30 de noviembre de 2020.

México (2020f). Estrategia y Metodología Censo del Bienestar: Diagnóstico de las necesidades de México. https://www.gob.mx/programasintegrales/articulos/estrategia-y-metodologia-censo-del-bienestar-242758

México (2020g). La Política de Bienestar en México 2020. Cámara de Diputados, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA). http://www.cedrssa.gob.mx/files/b/13/63La%20pol%C3%ADtica%20del%20Bienestar%20en%20México%202020.pdf 1

México (2021a). ACUERDO por el que se abrogan las Reglas de Operación del Programa de Microcréditos para el Bienestar 2021. Publicado en el Diario oficial de la federación el 9 de febrero de 2021. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5611091&fecha=09/02/2021

México (2021b). REGLAS de Operación del Programa de Microcréditos para el Bienestar 2021. Diario oficial de la federación, 12 de febrero de 2021. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5611422&fecha=12/02/2021

México (2021c). Padrón Único de Beneficiarios: Programa de Tandas para el Bienestar. Base de datos disponible en: https://pub.bienestar.gob.mx/v2/pub/programasIntegrales/14/557

Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2018). Qualitative data analysis: A methods sourcebook. Sage publications. Kindle Edition.

Mintzberg, H. (1993). Structure in fives: Designing effective organizations. Prentice-Hall, Inc.

Mizrahi, Y. (2003). Capacity enhancement indicators: Review of the literature. WBI Evaluation Studies No. EG03-72. World Bank Institute. Washington, D.C.: The World Bank June 2003.

Moynihan, D., & Herd, P. (2010). Red tape and democracy: How rules affect citizenship rights. *The American Review of Public Administration*, *40*(6), 654-670.

Moynihan, D., Herd, P., & Harvey, H. (2015). Administrative burden: Learning, psychological, and compliance costs in citizen-state interactions. Journal of Public Administration Research and Theory, 25(1), 43-69.

Moynihan, D. P., Herd, P., & Ribgy, E. (2016). Policymaking by other means: Do states use administrative barriers to limit access to Medicaid? Administration & Society, 48(4), 497-524.

Moynihan, D. P. & Herd, P. (2020). Los costos que el Estado impone a los ciudadanos en Peeters, R., & Morales, F. N. La máquina de la desigualdad: Una exploración de los costos y las causas de las burocracias de baja confianza. CIDE. (pp. 31-53).

Moynihan, D., Giannella, E., Herd, P., & Sutherland, J. (2022a). Matching to categories: Learning and compliance costs in administrative processes. Journal of Public Administration Research and Theory.

Moynihan, D., Gerzina, J., & Herd, P. (2022b). Kafka's Bureaucracy: Immigration Administrative Burdens in the Trump Era. Perspectives on Public Management and Governance, 5(1), 22-35.

Nieto Morales, F. (2020). La Experiencia Burocrática del Mexicano: Hacia una Anatomía del Trámite Inútil. En Peeters, R. & Nieto Morales (eds.), La Máquina de Desigualdad: Una exploración de los Costos y las Causas de Burocracias de Baja Confianza. CIDE.

Nielsen, V. L., Nielsen, H. Ø., & Bisgaard, M. (2021). Citizen reactions to bureaucratic encounters: Different ways of coping with public authorities. Journal of Public Administration Research and Theory, 31(2), 381-398.

Nisar, M. A. (2018). Children of a lesser god: Administrative burden and social equity in citizen–state interactions. Journal of Public Administration Research and Theory, 28(1), 104-119.

Ntaliani, M., & Costopoulou, C. (2018). E-Government for lowering administrative burden: Empirical research on European rural businesses. International Journal of Public Administration, 41(9), 700-711.

OECD (2012). *Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264209046-es.

Odeh, L. E. (2010). A comparative analysis of global north and global south economies. Journal of Sustainable Development in Africa (Volume 12, No.3, 2010).

Oliver, A. (Ed.). (2013). *Behavioural public policy*. Cambridge University Press.

Orozco, Mónica E. y Hubert, Celia (2019). La focalización: surgimiento, evolución y retos. En Hernández Licona, Gonzalo, De la Garza, Thania, Zamudio, Janet. Y Yaschine, Iliana

(coords.) (2019). El Progresa-Oportunidades- Prospera, a 20 años de su creación. Ciudad de México: CONEVAL.

Pardo, M.C. Dussauge-Laguna, M. I. y Cejudo, G. M. (eds.), *Implementación de Políticas Públicas. Una Antología*, México: CIDE.

Parker, Susan W. (2019). La evaluación de Progresa-Oportunidades-Prospera: logros después de veinte años y retos para el futuro. En Hernández Licona, Gonzalo, De la Garza, Thania, Zamudio, Janet. Y Yaschine, Iliana (coords.) (2019). El Progresa-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación. Ciudad de México: CONEVAL.

Parker, S. W., & Todd, P. E. (2017). Conditional cash transfers: The case of Progresa / Oportunidades. Journal of Economic Literature, 55(3), 866-915.

Parsons, W. (2013). Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México: Flacso.

Pisarello, G. (2007). Los derechos sociales y sus garantías: elementos para una reconstrucción. Trotta.

Peeters, R., Trujillo Jimenez, H., O'Connor, E., Ogarrio Rojas, P., Gonzalez Galindo, M., & Morales Tenorio, D. (2018). Low-trust bureaucracy: Understanding the Mexican bureaucratic experience. Public Administration and Development, 38(2), 65-74.

Peeters, R., & Widlak, A. (2018). The digital cage: Administrative exclusion through information architecture–The case of the Dutch civil registry's master data management system. Government Information Quarterly, 35(2), 175-183.

Peeters, R. (2019). The political economy of administrative burdens: A theoretical framework for analyzing the organizational origins of administrative burdens. Administration & Society, 52(4), 566-592.

Peeters, R., & Schuilenburg, M. (2020). The algorithmic society: An introduction. In *The Algorithmic Society* (pp. 1-15). Routledge.

Peeters, R., & Campos, S. A. (2021). Taking the bite out of administrative burdens: How beneficiaries of a Mexican social program ease administrative burdens in street-level interactions. Governance, 34(4), 1001-1018

Peeters, R., & Nieto-Morales, F. (2021). The Inequality Machine: An exploration of the costs and causes of bureaucratic dysfunction in Mexico. Developments in Administration, 3, 19-30.

Pellat, M. A. P., Medina, E. R., Chávez, A. M. A., & Parrillat, G. F. (2012). Política Social en México: Logros recientes y retos pendientes. Fondo De Cultura Económica, USA.

Perales, F. & Peeters, R. (2022). "Administración Digital: Una asignatura pendiente del Estado Mexicano" (p. 87-112). En Meza, O. (2022) Un Mejor Estado: lecciones de la pandemia para administrar lo público. México: Tirant lo Blanch.

Pisarello, G. (2007). Los derechos sociales y sus garantías: elementos para una reconstrucción. Trotta.

Pisarello, G. (2009). Los derechos sociales y sus garantías: notas para una mirada "desde abajo". En Courtis, C., & Santamaría, R. Á. (2009). La protección judicial de los derechos sociales. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. P. 31.

Powers, K. J., & Thompson, F. (1994). Managing coprovision: Using expectancy theory to overcome the free-rider problem. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *4*(2), 179-196.

Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973:1984). Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; Or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation (Vol. 708). Univ of California Press.

Pülzl, H., & Treib, O. (2017). Implementing public policy. In Handbook of public policy analysis (pp. 115-134). Routledge.

Raccanello, K., & Roldán-Bravo, G. (2014). Instituciones microfinancieras y cajas de ahorro en Santo Tomás Hueyotlipan, Puebla. Economía, sociedad y territorio, 14(44), 201-233.

Repetto, F. (2004). Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina. *Documentos de trabajo del INDES*, *52*(1).

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: Diccionario de la lengua española, 23.ª ed., [versión 23.4 en línea]. <https://dle.rae.es> [22 de septiembre de 2021].

Ritz, A., Brewer, G. A., & Neumann, O. (2016). Public service motivation: A systematic literature review and outlook. *Public Administration Review*, *76*(3), 414-426.

Rodríguez Ortega, Evelyne (2019). Progresa y su contexto, veinte años después. En Hernández Licona, Gonzalo, De la Garza, Thania, Zamudio, Janet. Y Yaschine, Iliana (coords.) (2019). El Progresa-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación. Ciudad de México: CONEVAL.

Rossi, P. H., Lipsey, M. W., & Freeman, H. E. (2003). Evaluation: A Systematic Approach. SAGE Publications.

Rossi, P. H., Lipsey, M. W., & Henry, G. T. (2018). Evaluation: A systematic approach. Sage publications.

Roldán-Xopa, J. (2008). Derecho administrativo. Oxford University Press México.

Roldán-Xopa, J. (2021). Los derechos sociales y los deberes de cuidado de la Administración, capítulo III, pág. 103-139 En Courtis, C. (2021) Manual sobre justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA). Tomo I. Ciudad de México, México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Rudolf, K., & Marmor, T. R. (2008). Reflections on policy analysis: Putting it together again. The Oxford Handbook of Public Policy. MR a. REG Michael Moran. Oxford, Oxford University Press, 1, 983.

Salgado, J. F. (2005). Personalidad y deseabilidad social en contextos organizacionales: implicaciones para la práctica de la psicología del trabajo y las organizaciones. *Papeles del psicólogo*, *26*(92), 115-128.

Sabatier, P. y Mazmanian, D.[95] (1981:1993), "La implementación de la política pública: un marco de análisis", en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), La Implementación de las Políticas, México: Miguel Ángel Porrúa, 323-372.

Saetren, H. (2005). Facts and myths about research on public policy implementation: Out-of-Fashion, allegedly dead, but still very much alive and relevant. *Policy Studies Journal*, *33*(4), 559-582.

Saetren, H. (2014:2018). Implementing the third-generation research paradigm in policy implementation research: An empirical assessment. Public Policy and Administration, 29(2), 84-105. En Pardo, M.C. Dussauge-Laguna, M. I. y Cejudo, G. M. (eds.), Implementación de Políticas Públicas. Una Antología, México: CIDE.

[95] Publicado originalmente con el título "The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis", en Effective Policy Implementation. Lexington Books, Lexington, Ma., 1981, pp. 3-35. Traducción al español de Gloria Elena Bernal.

Sartori, G. (2002). Lógica y método en las ciencias sociales (pp. 201-331). Fondo de Cultura Económica. México

Schofield, J. (2004). A model of learned implementation. Public Administration, 82(2), 283-308.

Segura, S. (2010). Nuevo diccionario etimológico latín-español y de las voces derivadas 4 ª edición. *Universidad de Deusto. España*.

Selin, J. L. (2019). The Best Laid Plans: How Administrative Burden Complicates Voting Rights Restoration Law and Policy. Mo. L. Rev., 84, 999.

Semanario Judicial de la Federación, "Derecho de Petición", Volumen CII, Tercera Parte, Materias: común y constitucional, Página: 55. Sexta Época. Registro digital: 802908. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia.

Serra, G. (1995). Citizen-initiated contact and satisfaction with bureaucracy: A multivariate analysis. *Journal of public administration research and theory*, *5*(2), 175-188.

Simon, H. A., y Ochaita, P. L. (1964). *El comportamiento administrativo: estudio de los procesos de adopción de decisiones en la organización administrativa*. Aguilar.

Sistema de Información Legislativa (SIL). Proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta al gobierno federal a difundir por la coordinación general de programas integrales de desarrollo un informe detallado sobre la aplicación del censo de bienestar y su relación con los programas sociales, a cargo de la diputada Dulce María Sauri Riancho, del grupo parlamentario del PRI. http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/02/asun_3809134_20190207_1549565607.pdf

Soss, Joe. 1999. Lessons of welfare: Policy design, political learning, and political action. *American Political Science Review* 93: 363–80.

Soifer, H. D. (2015). *State building in latin america*. Cambridge University Press.

Stebbins, R. A. (2001). Exploratory research in the social sciences (Vol. 48). Sage. DOI: https://dx.doi.org/10.4135/9781412984249

Spillane, J. P., Reiser, B. J., & Reimer, T. (2002). Policy implementation and cognition: Reframing and refocusing implementation research. Review of educational research, 72(3), 387-431

Thaler, R. H., & Sunstein, C. R. (2009). *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*. Penguin.

Thaler, R. H., & Sunstein, C. R. (2017). Un pequeño empujón: El impulso que necesitas para tomar mejores decisiones sobre salud, dinero y felicidad. Taurus.

Tummers, L. L., Bekkers, V., Vink, E., & Musheno, M. (2015). Coping during public service delivery: A conceptualization and systematic review of the literature. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *25*(4), 1099-1126.

Tversky, A., & Kahneman, D. (1974). Judgment under uncertainty: Heuristics and biases. science, 185(4157), 1124-1131.

Uriarte Arciniega, J. D. (2005). en la transición a la edad adulta. los adultos emergentes. International Journal of Developmental and Educational Psychology, 3(1), 145-160.

Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The Policy Implementation Process. Administration & Society, 6(4), 445–488.doi:10.1177/009539977500600404

Watkins, R., Meiers, M. W., & Visser, Y. (2012). A guide to assessing needs: Essential tools for collecting information, making decisions, and achieving development results. World Bank Publications.

Weiss, J. A. (1989). The powers of problem definition: The case of government paperwork. *Policy sciences*, *22*(2), 97-121.

Weiss, C. (2015). Preparando el terreno. En C. Maldonado Trujillo y G. Pérez Yarahuán (Eds.). Antología sobre evaluación: La construcción de una disciplina (pp. 43–83). Ciudad de México: CIDE/CLEAR LAC.

Widlak, A., & Peeters, R. (2020). Administrative errors and the burden of correction and consequence: How information technology exacerbates the consequences of bureaucratic mistakes for citizens. *International Journal of Electronic Governance*, *12*(1), 40-56.

Wiley, K., & Berry, F. (2018). Compassionate bureaucracy: Assuming the administrative burden of policy implementation. Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 47(4_suppl), 55S-75S.

Winter, S. C. (2006) Implementation. Chapter 8 en Peters, B. G., & Pierre, J. (Eds.). (2006). Handbook of public policy.

Winter, S. C. (2012:2018). Implementation perspectives: Status and reconsideration. The SAGE handbook of public administration, 265-278. En Pardo, M.C. Dussauge-Laguna, M. I. y Cejudo, G. M. (eds.), Implementación de Políticas Públicas. Una Antología, México: CIDE.

Wolf-Hegerbekermeier, T. R. (2015). *Municipal Management of Administrative Burdens-Standard Cost Model as Method of Change* (Doctoral dissertation, University of Gloucestershire).

Yaschine, I. (2019). Progresa-Oportunidades-Prospera, veinte años de historia. En Hernández Licona, Gonzalo, De la Garza, Thania, Zamudio, Janet. y Yaschine, Iliana (coords.) (2019). El Progresa-Oportunidades- Prospera, a 20 años de su creación. Ciudad de México: CONEVAL.

Yin, R y Campbell, D. (2018). Case study research and applications: design and methods. Thousand Oaks, California: SAGE Publications, Inc.,

Zarychta, A., Grillos, T., & Andersson, K. P. (2020). Public sector governance reform and the motivation of street-level bureaucrats in developing countries. *Public Administration Review*, *80*(1), 75-91.

Anexos

A1. Elementos de la Revisión de Literatura de las Cargas Administrativas

Las revisiones de literatura buscan describir los artículo o documentos publicados que "proporcionan un examen de la literatura reciente o actual" (Grant & Booth, 2009, p. 97). Una revisión de literatura implica un proceso de identificación de textos, selección de los materiales a revisar, y síntesis y análisis de sus contribuciones (p. 97). La síntesis regularmente es de tipo narrativo y puede contener "una amplia gama de temas con distintos niveles de exhaustividad y amplitud", el análisis puede ser "cronológico, conceptual o temático" (p. 94).

Esta revisión de literatura parte del concepto de carga administrativa creado por Burden y otros autores (2012) y se centra en la perspectiva ciudadana que otorgaron Moynihan, Herd y Harvey en 2015. Esta revisión busca mapear los elementos más relevantes del estudio de las cargas administrativas, en un periodo comprendido del 2012 al 2021, a través de las contribuciones realizadas por académicos en el campo de la administración y políticas públicas, principalmente.

La selección de los documentos se llevó a cabo a través de dos estrategias de búsqueda: (1) se realizaron búsquedas en la base de datos en línea *Web of Science* y (2) se tomó el listado de los artículos sobre cargas administrativas de la revisión de literatura realizada por Madsen, Mikkelsen, & Moynihan (2021) en el texto "Burdens, sludge, ordeals, red tape, oh my!: A user's guide to the study of frictions".

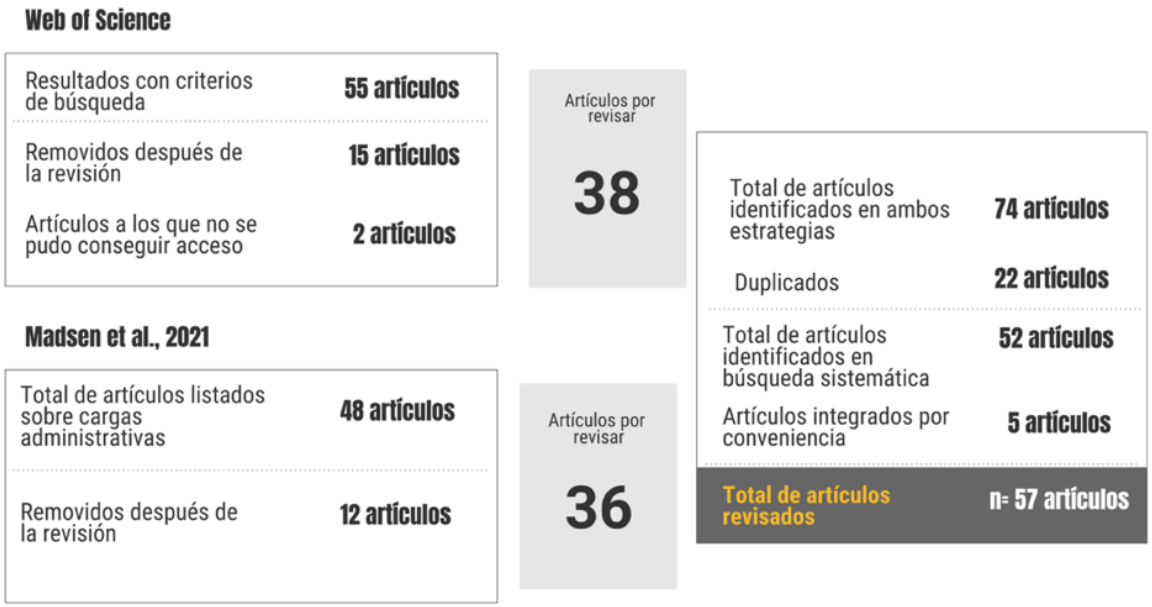
Los criterios para seleccionar los artículos a revisar fueron los siguientes: (1) periodo de búsqueda, del 1 de enero del 2012 al 24 de noviembre de 2021; (2) las palabras de búsqueda fueron *"administrative burden"* y *"administrative burdens";* (3) las palabras solo se buscaron en el título del texto, ello por considerar que al incluir el concepto en el título, el texto puede estar más enfocado en desarrollar aportaciones a esta literatura en específico; (4) la búsqueda solo comprendió artículos académicos revisados por pares y publicados en revistas internacionales. Después de esto, se verificó que los textos hicieran referencia al concepto de carga administrativa de Burden *et al*., 2012 y de Moynihan *et al.*, 2015, y que buscaran hacer

contribuciones a esa literatura en específico. En caso de que los textos no cumplieran con algunos de los criterios previos fueron removidos de la selección.

En total fueron revisados 57 textos a completitud (ver listado abajo). Derivado de la información obtenida de estos textos, la revisión de literatura se ha organizado en seis grandes temas: el concepto de carga administrativa, la naturaleza de las cargas, la construcción de las cargas, los efectos de las cargas administrativas, las cargas administrativas en el proceso de las políticas públicas y las capacidades administrativas en la construcción y gestión las cargas.

Las investigaciones sobre carga administrativa se han estudiado en diez tipos distintos de políticas, estas son: política electoral, educativa, social, de salud, de empleo, agrícola, empresarial, servicios públicos, regulaciones y gestión pública. A pesar de esta diversidad de políticas, el 52.6 por ciento de los textos abordan casos de política social y de salud.

Figura A1.1. Identificación de estudios para la revisión de literatura

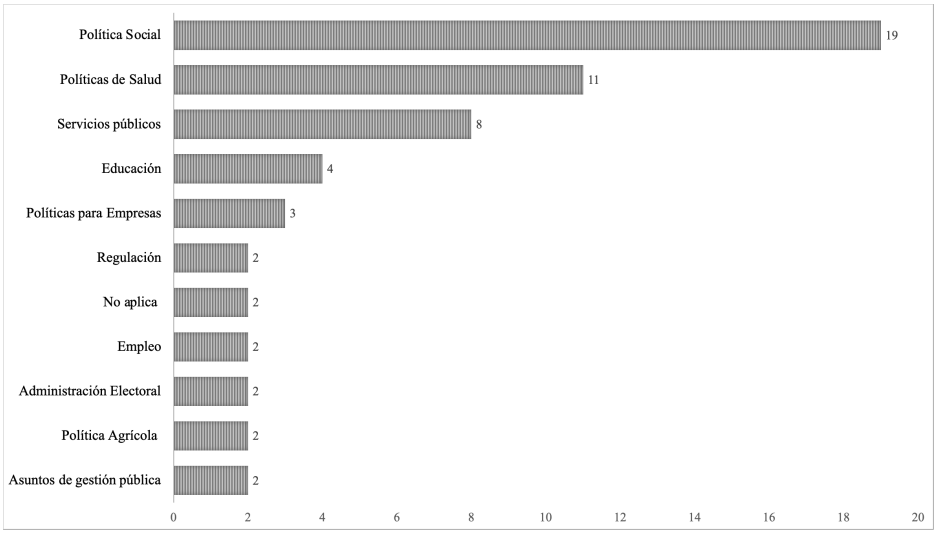


Fuente: Elaboración propia.

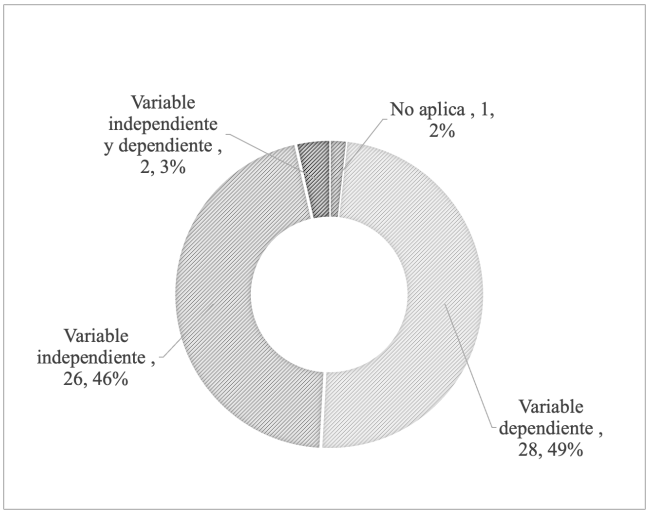
De los artículos revisados se identificó que el 66 por ciento fueron publicados entre los años 2020 y 2021. El 84 por ciento de los textos utilizó metodologías de estudio de caso, métodos mixtos, análisis de regresión y experimentos. Lo que da muestra de la diversidad

metodológica de los estudios. El 49 por ciento de los textos estudian las cargas como variable dependiente, y el 46 por ciento la estudia como variable independiente. El 75 por ciento de los documentos revisados se realizaron en países del norte global y el 25 por ciento provienen de países del sur global. Finalmente, se identificó que los artículos se han publicado en 31 revistas académicas distintas, y que el 39 por ciento de las publicaciones se concentran en tres revisas, estas son: *Public Administration Review* (PAR), *Journal of Public Administration Research and Theory* (PART) y *Administration & Society.* Enseguida se enlistan los artículos revisados.

Grafica A1.1. Estudios de cargas administrativas según tipo de políticas públicas



Gráfica A1.2. Estudio de la carga administrativa por tipo de variable



Fuente: Elaboración propia.

Tabla A1.1 Lista de artículos estudiados para la elaboración de la Revisión de Literatura

NO.	AÑO DE PUBLICACIÓN	REFERENCIA	METODOLOGÍA APLICADA	TIPO DE POLÍTICA EN LA QUE SE ESTUDIA	¿CÓMO ESTUDIA EL ARTÍCULO LA CARGA ADMINISTRATIVA?	PAÍS[96]*	REVISTA EN QUE SE PUBLICÓ
1	2012	Burden, B. C., Canon, D. T., Mayer, K. R., & Moynihan, D. P. (2012). The effect of administrative burden on bureaucratic perception of policies: Evidence from election administration. *Public Administration Review*, *72*(5), 741-751.	Métodos mixtos	Política de Administración Electoral	Variable independiente	Estados Unidos	PAR- Public Administration Review
2	2013	Herd, P., DeLeire, T., Harvey, H., & Moynihan, D. P. (2013). Shifting administrative burden to the state: The case of Medicaid take-up. *Public Administration Review*, *73*(s1), S69-S81.	Estudio de caso, métodos mixtos.	Medicaid	Variable independiente	Estados Unidos	PAR- Public Administration Review
3	2015	Heinrich, C. J., & Brill, R. (2015). Stopped in the name of the law: Administrative burden and its implications for cash transfer program effectiveness. *World Development*, *72*, 277-295.	Métodos mixtos: multinomial regression, matching methods, modelo de regresión logística	Programas de transferencia en efectivo	Variable independiente	Sudáfrica	World Development
4	2015	Herd, P. (2015). How administrative burdens are preventing access to critical income supports for older adults: the case of the Supplemental Nutrition	Estudio de caso	Supplemental Nutrition Assistance Program	Variable independiente	Estados Unidos	Public Policy & Aging Report

[96] País del caso de estudio o país de trabajo del autor.

NO.	AÑO DE PUBLICACIÓN	REFERENCIA	METODOLOGÍA APLICADA	TIPO DE POLÍTICA EN LA QUE SE ESTUDIA	¿CÓMO ESTUDIA EL ARTÍCULO LA CARGA ADMINISTRATIVA?	PAÍS[96]*	REVISTA EN QUE SE PUBLICÓ
		Assistance Program. *Public Policy & Aging Report*, *25*(2), 52-55.					
5	2015	Moynihan, D., Herd, P., & Harvey, H. (2015). Administrative burden: Learning, psychological, and compliance costs in citizen-state interactions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *25*(1), 43-69.	Estudio de caso histórico	Política Social	Variable independiente	Estados Unidos	JPART - Journal of Public Administration Research and Theory
6	2016	Heinrich, C. J. (2016). The bite of administrative burden: A theoretical and empirical investigation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *26*(3), 403-420.	Método no experimental de emparejamiento y mínimos cuadrados ordinarios	Política social	Variable independiente	Sudáfrica	JPART - Journal of Public Administration Research and Theory
7	2016	Moynihan, D. P., Herd, P., & Ribgy, E. (2016). Policymaking by other means: Do states use administrative barriers to limit access to Medicaid? *Administration & Society*, *48*(4), 497-524.	Estudio de caso, métodos mixtos.	Política Social	Variable dependiente	Estados Unidos	Administration & Society
8	2018	Barnes, C. Y., & Henly, J. R. (2018). “They are underpaid and understaffed”: How clients interpret encounters with street-level bureaucrats. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *28*(2), 165-181	Estudio de caso	Subsidios para el cuidado infantil	Variable independiente	Estados Unidos	JPART - Journal of Public Administration Research and Theory

NO.	AÑO DE PUBLICACIÓN	REFERENCIA	METODOLOGÍA APLICADA	TIPO DE POLÍTICA EN LA QUE SE ESTUDIA	¿CÓMO ESTUDIA EL ARTÍCULO LA CARGA ADMINISTRATIVA?	PAÍS[96]*	REVISTA EN QUE SE PUBLICÓ
9	2018	Carter, D. P., Scott, T. A., & Mahallati, N. (2018). Balancing barriers to entry and administrative burden in voluntary regulation. *Perspectives on Public Management and Governance*, *1*(3), 207-221.	Estudio de caso	Regulación voluntaria	Variable dependiente	Estados Unidos	Perspectives on Public Management and Governance
10	2018	Heinrich, C. J. (2018). Presidential address: "A thousand petty fortresses": Administrative burden in US immigration policies and its consequences. *Journal of Policy Analysis and Management*, *37*(2), 211-239.	Análisis cuantitativo, longitudinal.	Política de inmigración	Variable independiente	Estados Unidos	JPAM- Journal of Policy Analysis and Management
11	2018	Jilke, S., Van Dooren, W., & Rys, S. (2018). Discrimination and administrative burden in public service markets: Does a public–private difference exist? *Journal of Public Administration Research and Theory*, *28*(3), 423-439.	Experimento de campo con diseño de estudio de auditoría	Servicios públicos y privados a personas de la tercera edad	Variable independiente	Bélgica	JPART - Journal of Public Administration Research and Theory
12	2018	Nisar, M. A. (2018). Children of a lesser god: Administrative burden and social equity in citizen–state interactions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *28*(1), 104-119.	Estudio de caso multimétodo: etnografía centrada en la persona, observación directa, observación participante	Equidad social	Variable dependiente	Pakistán	JPART - Journal of Public Administration Research and Theory

NO.	AÑO DE PUBLICACIÓN	REFERENCIA	METODOLOGÍA APLICADA	TIPO DE POLÍTICA EN LA QUE SE ESTUDIA	¿CÓMO ESTUDIA EL ARTÍCULO LA CARGA ADMINISTRATIVA?	PAÍS[96]*	REVISTA EN QUE SE PUBLICÓ
13	2018	Ntaliani, M., & Costopoulou, C. (2018). E-Government for lowering administrative burden: An empirical research on European rural businesses. *International Journal of Public Administration*, *41*(9), 700-711.	Métodos mixtos	Políticas para empresas rurales	Variable independiente y dependiente	Grecia, España y Letonia	International Journal of Public Administration
14	2018	Peeters, R., & Widlak, A. (2018). The digital cage: Administrative exclusion through information architecture–The case of the Dutch civil registry's master data management system. *Government Information Quarterly*, *35*(2), 175-183.	Exemplary case study	Política de registro civil	Variable dependiente	Países Bajos	Government Information Quarterly
15	2018	Peeters, R., Trujillo Jimenez, H., O'Connor, E., Ogarrio Rojas, P., Gonzalez Galindo, M., & Morales Tenorio, D. (2018). Low-trust bureaucracy: Understanding the Mexican bureaucratic experience. *Public Administration and Development*, *38*(2), 65-74.	Estudios de caso múltiples	Servicios Públicos	Variable independiente y dependiente	México	Public Administration and Developmen
16	2018	Wiley, K., & Berry, F. (2018). Compassionate bureaucracy: Assuming the administrative burden of policy implementation. Nonprofit and	Estudio de caso	Defensa de derechos de víctimas de violencia	Variable dependiente	Estados Unidos	Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly

NO.	AÑO DE PUBLICACIÓN	REFERENCIA	METODOLOGÍA APLICADA	TIPO DE POLÍTICA EN LA QUE SE ESTUDIA	¿CÓMO ESTUDIA EL ARTÍCULO LA CARGA ADMINISTRATIVA?	PAÍS[96]*	REVISTA EN QUE SE PUBLICÓ
		Voluntary Sector Quarterly, 47(4 suppl), 55S-75S.		doméstica, por ONG´s			
17	2019	Chudnovsky, M., & Peeters, R. (2019). MÁS ALLÁ DE LA FOCALIZACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA: INCIDENCIA DE FACTORES EXTRAORGANIZACIONALES EN LA FALTA DE COBERTURA DE CIUDADANOS ELEGIBLES EN LA ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO EN ARGENTINA. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, (33), 5-37.	Métodos mixtos: mínimos cuadrados ordinarios y análisis de respuestas abiertas	Política Social	Variable independiente	Argentina	Estado, Gobierno y Gestión Pública
18	2019	Peeters, R. (2019). The political economy of administrative burdens: A theoretical framework for analyzing the organizational origins of administrative burdens. *Administration & Society*, *52*(4), 566-592.	Revisión de literatura	No aplica	Variable dependiente	México*	Administration & Society
19	2019	Selin, J. L. (2019). The Best Laid Plans: How Administrative Burden Complicates Voting Rights Restoration Law and Policy. *Mo. L. Rev.*, *84*, 999.	Estudio de caso	Administración electoral	Variable dependiente	Estados Unidos	HeinOnline

NO.	AÑO DE PUBLICACIÓN	REFERENCIA	METODOLOGÍA APLICADA	TIPO DE POLÍTICA EN LA QUE SE ESTUDIA	¿CÓMO ESTUDIA EL ARTÍCULO LA CARGA ADMINISTRATIVA?	PAÍS[96]*	REVISTA EN QUE SE PUBLICÓ
20	2020	Bozeman, B., & Youtie, J. (2020a). Robotic bureaucracy: Administrative burden and red tape in university research. *Public Administration Review*, *80*(1), 157-162.	Ensayo de opinión	Política de investigación universitaria	Variable dependiente	Estados Unidos	PAR- Public Administration Review
21	2020	Bozeman, B., Youtie, J., & Jung, J. (2020). Robotic Bureaucracy and Administrative Burden: What Are the Effects of Universities' Computer Automated Research Grants Management Systems? *Research Policy*, *49*(6), 103980.	Estudio de caso multimétodo: entrevistas y observación participante	Política de investigación universitaria	Variable independiente	Estados Unidos	Research Policy
22	2020	Christensen, J., Aarøe, L., Baekgaard, M., Herd, P., & Moynihan, D. P. (2020). Human capital and administrative burden: the role of cognitive resources in citizen-state interactions. *Public Administration Review*, *80*(1), 127-136.	Revisión de literatura	Políticas de prestaciones sociales y sanitarias	Variable dependiente	Dinamarca & USA*	PAR- Public Administration Review
23	2020	Connolly, J. M., Klofstad, C., & Uscinski, J. (2020). Administrative burdens and citizen likelihood to seek local public services: the case of hurricane shelters. *Public*	Experimento con encuestas online	Servicios de seguridad pública en tiempos de emergencia o peligro natural:	Variable independiente	Estados Unidos	Public performance & management review

NO.	AÑO DE PUBLICACIÓN	REFERENCIA	METODOLOGÍA APLICADA	TIPO DE POLÍTICA EN LA QUE SE ESTUDIA	¿CÓMO ESTUDIA EL ARTÍCULO LA CARGA ADMINISTRATIVA?	PAÍS[96]*	REVISTA EN QUE SE PUBLICÓ
		performance & management review, 1-20.		Refugios públicos contra huracanes			
24	2020	Daigneault, P. M., & Macé, C. (2020). Program awareness, administrative burden, and non-take-up of Québec's supplement to the work premium. *International Journal of Public Administration*, *43*(6), 527-539.	Estudio de caso	Programa social: Suplemento a la Prima de Trabajo (SWP)	Variable independiente	Canadá	International Journal of Public Administration
25	2020	Doughty, M., & Baehler, K. J. (2020). "Hostages to Compliance": Towards a Reasonableness Test for Administrative Burdens. Perspectives on Public Management and Governance, 3(4), 273-287.	Estudio de caso	Casos judiciales	Variable dependiente	Estados Unidos	Perspectives on Public Management and Governance
26	2020	Fox, A. M., Stazyk, E. C., & Feng, W. (2020). Administrative easing: Rule reduction and Medicaid enrollment. *Public Administration Review*, *80*(1), 104-117.	Mínimos cuadrados ordinarios: Modelo de efectos fijos con errores estándar agrupados, con un año de retraso.	Programa Medicaid	Variable independiente	Estados Unidos	PAR- Public Administration Review
27	2020	Fuchong, L. (2020). Singular or plural? Administrative burden and doing business in China. Journal of Chinese Governance, 1-17.	Fuzzy-set qualitative comparative analysis (fsQCA)	Políticas regulatorias para empresas	Variable independiente	China	Journal of Chinese Governance

NO.	AÑO DE PUBLICACIÓN	REFERENCIA	METODOLOGÍA APLICADA	TIPO DE POLÍTICA EN LA QUE SE ESTUDIA	¿CÓMO ESTUDIA EL ARTÍCULO LA CARGA ADMINISTRATIVA?	PAÍS[96]*	REVISTA EN QUE SE PUBLICÓ
28	2020	Halili, R. (2020). ADMINISTRATIVE BURDENS FROM THE SERVICE USERS'PERSPECTIVE. Journal of Comparative Politics, 13(2), 65-85.	Estudio de caso	Políticas regulatorias para empresas	Variable dependiente	Kosovo	Journal of Comparative Politics
29	2020	Herd, P., & Moynihan, D. (2020). Administrative Burdens in Health Policy. *Journal of Health & Human Services Administration*, *43*(1).	Estudio de caso	Política de Salud	Variable independiente	Estados Unidos	Journal of Health & Human Services Administration
30	2020	Keiser, L. R., & Miller, S. M. (2020). Does administrative burden influence public support for government programs? Evidence from a survey experiment. *Public Administration Review*, *80*(1), 137-150.	Survey experiment	Programa de Asistencia Temporal para Familias Necesitadas (TANF)	Variable independiente	Estados Unidos	PAR- Public Administration Review
31	2020	Linos, E., Quan, L. T., & Kirkman, E. (2020). Nudging early reduces administrative burden: Three field experiments to improve code enforcement. Journal of Policy Analysis and Management, 39(1), 243-265.	Experimento de campo: ensayo controlado aleatorio	Política municipal de vivienda	Variable dependiente	Estados Unidos	Journal of Policy Analysis and Management
32	2020	Lopoo, L. M., Heflin, C., & Boskovski, J. (2020). Testing behavioral interventions designed to improve on-time	Experimento aleatorio controlado (RCT)	Programa de Asistencia Nutricional	Variable dependiente	Estados Unidos	Journal of Behavioral Public Administration

NO.	AÑO DE PUBLICACIÓN	REFERENCIA	METODOLOGÍA APLICADA	TIPO DE POLÍTICA EN LA QUE SE ESTUDIA	¿CÓMO ESTUDIA EL ARTÍCULO LA CARGA ADMINISTRATIVA?	PAÍS[96]*	REVISTA EN QUE SE PUBLICÓ
		SNAP recertification. *Journal of Behavioral Public Administration*, *3*(2).		Complementaria (SNAP)			
33	2020	Masood, A., & Nisar, M. A. (2020). Crushed between two stones: Competing institutional logics in the implementation of maternity leave policies in Pakistan. *Gender, Work & Organization*, *27*(6), 1103-1126.	Estudio etnográfico	Políticas de conciliación de la vida laboral y familiar	Variable independiente	Pakistán	Gender, Work & Organization
34	2020	Ritzel, C., Mack, G., Portmann, M., Heitkämper, K., & El Benni, N. (2020). Empirical evidence on factors influencing farmers' administrative burden: A structural equation modeling approach. *PloS one*, *15*(10), e0241075.	Structural equation modeling (SEM)	Política agrícola	Variable dependiente	Suiza	PloS one
35	2020	Sievert, M., Vogel, D., & Feeney, M. K. (2020). Formalization and administrative burden as obstacles to employee recruitment: Consequences for the public sector. *Review of Public Personnel Administration*, 0734371X20932997.	Experimento con encuestas y regresión lineal múltiple con mínimos cuadrados ordinarios (MCO)	Política de contratación de servidores públicos	Variable independiente	Alemania	Review of Public Personnel Administration
36	2020	Stanica, C. M., Balica, D., Henderson, A. C., & Țiclău, T. C. (2020). The weight of	Modelos de regresión logística	Prestación de servicios públicos	Variable dependiente	Rumanía	International Review of

NO.	AÑO DE PUBLICACIÓN	REFERENCIA	METODOLOGÍA APLICADA	TIPO DE POLÍTICA EN LA QUE SE ESTUDIA	¿CÓMO ESTUDIA EL ARTÍCULO LA CARGA ADMINISTRATIVA?	PAÍS[96]*	REVISTA EN QUE SE PUBLICÓ
		service delivery: administrative and rules burdens in street-level bureaucracy. International Review of Administrative Sciences, 0020852319895095.					Administrative Sciences
37	2020	Widlak, A., & Peeters, R. (2020). Administrative errors and the burden of correction and consequence: How information technology exacerbates the consequences of bureaucratic mistakes for citizens. *International Journal of Electronic Governance*, *12*(1), 40-56.	Exemplary case study	Política de arquitectura de la información e intercambio de datos	Variable dependiente	Países Bajos	International Journal of Electronic Governance
38	2021	Aarøe, L., Baekgaard, M., Christensen, J., & Moynihan, D. P. (2021). Personality and Public Administration: Policymaker Tolerance of Administrative Burdens in Welfare Services. *Public Administration Review*.	Efecto medio de mediación causal (ACME por sus siglas en inglés), con mínimos cuadrados ordinarios	Prestación local de servicios y prestaciones sociales	Variable dependiente	Dinamarca	PAR- Public Administration Review
39	2021	Baekgaard, M., Moynihan, D. P., & Thomsen, M. K. (2021). Why Do Policymakers Support Administrative Burdens? The Roles of Deservingness, Political Ideology, and Personal Experience. *Journal of Public Administration*	Estudio de caso: Survey experiment and observational data	Política social_ programa de empleo	Variable independiente	Dinamarca	JPART - Journal of Public Administration Research and Theory

NO.	AÑO DE PUBLICACIÓN	REFERENCIA	METODOLOGÍA APLICADA	TIPO DE POLÍTICA EN LA QUE SE ESTUDIA	¿CÓMO ESTUDIA EL ARTÍCULO LA CARGA ADMINISTRATIVA?	PAÍS[96]*	REVISTA EN QUE SE PUBLICÓ
		Research and Theory, *31*(1), 184-200.					
40	2021	Barnes, C., & Petry, S. (2021). "It Was Actually Pretty Easy": COVID-19 Compliance Cost Reductions in the WIC Program. *Public administration review*.	Estudio de caso	Programa social, Special Supplemental Nutrition Assistance Program for Women, Infants, and Children (WIC).	Variable dependiente	Estados Unidos	PAR- Public Administration Review
41	2021	Bell, E., & Smith, K. (2021a). Working Within a System of Administrative Burden: How Street-Level Bureaucrats' Role Perceptions Shape Access to the Promise of Higher Education. *Administration & Society*, 00953997211027535.	Métodos mixtos	Oklahoma's Promise Program, Educación Superior	Variable dependiente	Estados Unidos	Administration & Society
42	2021	Bell, E., Ter-Mkrtchyan, A., Wehde, W., & Smith, K. (2021b). Just or Unjust? How Ideological Beliefs Shape Street-Level Bureaucrats' Perceptions of Administrative Burden. *Public Administration Review*, *81*(4), 610-624	Regresión econométrica	Programa de matrículas universitarias gratuitas	Variable dependiente	Estados Unidos	PAR- Public Administration Review
43	2021	Bielefeld, S. (2021). Administrative burden and the Cashless Debit Card: Stripping time, autonomy, and dignity	Estudio de caso	Acceso a seguridad social vía tarjeta de	Variable dependiente	Australia	Australian Journal of Public

NO.	AÑO DE PUBLICACIÓN	REFERENCIA	METODOLOGÍA APLICADA	TIPO DE POLÍTICA EN LA QUE SE ESTUDIA	¿CÓMO ESTUDIA EL ARTÍCULO LA CARGA ADMINISTRATIVA?	PAÍS[96]*	REVISTA EN QUE SE PUBLICÓ
		from social security recipients. *Australian Journal of Public Administration*.		débito sin efectivo			Administration.
44	2021	Carey, G., Malbon, E., & Blackwell, J. (2021). Administering inequality? The National Disability Insurance Scheme and administrative burdens on individuals. *Australian Journal of Public Administration*.	Estudio de caso	Políticas de personalización de los servicios sociales y sanitarios: Plan Nacional de Seguro de Discapacidad	Variable dependiente	Australia	Australian Journal of Public Administration
45	2021	Chudnovsky, M., & Peeters, R. (2021). The unequal distribution of administrative burden: A framework and an illustrative case study for understanding variation in people's experience of burdens. *Social Policy & Administration*, *55*(4), 527-542.	Caso de estudio con método mixto	Cédula de identificación	Variable dependiente	Argentina	Social Policy & Administration
46	2021	Cook, K. (2021). Gender, malice, obligation, and the state: Separated mothers' experiences of administrative burdens with Australia's child support program. Australian Journal of Public Administration.	Estudio de caso	Australia's child support program	Variable dependiente	Australia	Australian Journal of Public Administration.
47	2021	Döring, M. (2021). How-to Bureaucracy: A Concept of Citizens' Administrative	Revisión de literatura	Alfabetización Sanitaria	Variable dependiente	Dinamarca*	Administration & Society

NO.	AÑO DE PUBLICACIÓN	REFERENCIA	METODOLOGÍA APLICADA	TIPO DE POLÍTICA EN LA QUE SE ESTUDIA	¿CÓMO ESTUDIA EL ARTÍCULO LA CARGA ADMINISTRATIVA?	PAÍS[96]*	REVISTA EN QUE SE PUBLICÓ
		Literacy. *Administration & Society*, 0095399721995460.					
48	2021	Heinrich, C. J., Camacho, S., Henderson, S. C., Hernández, M., & Joshi, E. (2021). Consequences of Administrative Burden for Social Safety Nets that Support the Healthy Development of Children. *Journal of Policy Analysis and Management*.	Métodos mixtos	Política de Salud	Variable dependiente	Estados Unidos	JPAM- Journal of Policy Analysis and Management
49	2021	Herd, P., & Moynihan, D. (2021). Health care administrative burdens: Centering patient experiences. *Health Services Research*.	Estudio de caso	Política de Salud	Variable independiente	Estados Unidos	Health Services Research.
50	2021	Kyle, M. A., & Frakt, A. B. (2021). Patient administrative burden in the US health care system. *Health Services Research*, *56*(5), 755-765.	Logistic regression models	Sistema de salud	Variable independiente	Estados Unidos	Health Services Research,
51	2021	Linos, E., & Riesch, N. (2020). Thick red tape and the thin blue line: A field study on reducing administrative burden in police recruitment. *Public Administration Review*, *80*(1), 92-103.	Dos experimentos de campo: uno con método de emparejamiento (vecino más cercano) y otro experimento aleatorio controlado (RCT por sus siglas en inglés)	Política de contratación de policías	Variable independiente	Estados Unidos	PAR- Public Administration Review

NO.	AÑO DE PUBLICACIÓN	REFERENCIA	METODOLOGÍA APLICADA	TIPO DE POLÍTICA EN LA QUE SE ESTUDIA	¿CÓMO ESTUDIA EL ARTÍCULO LA CARGA ADMINISTRATIVA?	PAÍS[96]*	REVISTA EN QUE SE PUBLICÓ
52	2021	Mack, G., Ritzel, C., Heitkämper, K., & El Benni, N. (2021). The effect of administrative burden on farmers' perceptions of cross-compliance based direct payment policy. *Public Administration Review*.	Latent Class Analysis and Ordered Logistic Regression (Generalized Structural Equation Modeling)	Política agrícola	Variable independiente	Suiza	PAR- Public Administration Review
53	2021	Madsen, J. K., & Mikkelsen, K. S. (2021). How salient administrative burden affects job seekers' locus of control and responsibility attribution: Evidence from a survey experiment. *International Public Management Journal*, 1-20.	Priming experiment	Seguro de desempleo	Variable independiente	Dinamarca	International Public Management Journal
54	2021	Madsen, J. K., Mikkelsen, K. S., & Moynihan, D. P. (2021). Burdens, sludge, ordeals, red tape, oh my! A user's guide to the study of frictions. *Public Administration*.	Revisión de literatura y Análisis de conceptos vecinos a carga administrativa	No aplica	No aplica	Dinamarca & USA*	Public Administration.
55	2021	Masood, A., & Azfar Nisar, M. (2021). Administrative capital and citizens' responses to administrative burden. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *31*(1), 56-72.	Estudio etnográfico	Políticas de maternidad	Variable dependiente	Pakistán	JPART - Journal of Public Administration Research and Theory
56	2021	Peeters, R., & Campos, S. A. (2021). Taking the bite out of administrative burdens: How	Estudio de caso exploratorio	Política social	Variable dependiente	México	Governance

NO.	AÑO DE PUBLICACIÓN	REFERENCIA	METODOLOGÍA APLICADA	TIPO DE POLÍTICA EN LA QUE SE ESTUDIA	¿CÓMO ESTUDIA EL ARTÍCULO LA CARGA ADMINISTRATIVA?	PAÍS[96]*	REVISTA EN QUE SE PUBLICÓ
		beneficiaries of a Mexican social program ease administrative burdens in street-level interactions. *Governance*, *34*(4), 1001-1018.					
57	2021b	Chudnovsky, M., & Peeters, R. (2021). A cascade of exclusion: administrative burdens and access to citizenship in the case of Argentina's National Identity Document. International Review of Administrative Sciences, 0020852320984541.	Estudio de caso	Política Social	Variable independiente	Argentina	International Review of Administrative Sciences

A2. Índice de transferencia de cargas y las puntuaciones para cada entidad federativa

Selección de Entidades Federativas

Dado que los recursos económicos y el tiempo para el desarrollo de la investigación son limitados se elaboraron criterios para seleccionar de forma sistemática las entidades federativas en las cuales se podría llevar a cabo la investigación. Para ello, se creó un ***índice de transferencia de carga*** el cual busca aproximar la carga administrativa que puede ser transferida a los ciudadanos por Entidad Federativa. Este índice se compone de dos partes, la primera parte es una variable construida llamada índice de carga de cobertura de servidores de la nación y para la segunda parte, se toma la clasificación que deriva del índice de rezago social por entidad federativa creado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

El *índice de carga de cobertura de los servidores de la nación* se conforma de tres variables que consideran el número de viviendas y personas que en promedio fueron visitados por los servidores de la nación durante el Censo de Bienestar, así como los kilómetros cuadrados que en promedio debían cubrir por Entidad Federativa. Este índice busca aproximar la carga que representa para los servidores de la nación llevar los programas sociales a los domicilios de los ciudadanos. Los datos de la Metodología del Censo de Bienestar (CB) se utilizan como datos de referencia para la obtención del índice. En la tabla 3 se identifican, describen y denotan las variables utilizadas para crear el índice de carga de cobertura.

Tabla A2.1 Variables del Índice de carga de cobertura de los servidores de la nación

NOMBRE DE VARIABLE	DESCRIPCIÓN	FÓRMULAS	PONDERACIÓN
Carga de Cobertura según viviendas visitadas por Servidor de la Nación	Promedio de viviendas visitadas por los Servidores de la Nación (SN) durante el Censo de Bienestar (CB) por entidad federativa	$\frac{\text{Número de viviendas visitadas por Estado en CB}}{\text{Número de SN que participaron en CB}}$	0.30

NOMBRE DE VARIABLE	DESCRIPCIÓN	FÓRMULAS	PONDERACIÓN
Carga de Cobertura según ciudadanos censados por Servidor de la Nación	Promedio de personas visitadas por los Servidores de la Nación (SN) durante el Censo de Bienestar (CB) por entidad federativa	$\frac{\text{Población estimada por Estado para el CB}}{\text{Número de SN que participaron en CB}}$	0.30
Carga de cobertura como proporción de los Km^2 de la entidad	Promedio de km*2* cubiertos por los Servidores de la Nación (SN) durante el Censo de Bienestar (CB) por entidad federativa	$\frac{\text{Superficie en Km2 por Estado}}{\text{Número de SN que participaron en CB}}$	0.40

Fuente: Elaboración propia

Después de aplicar las fórmulas para los datos de cada Entidad Federativa se identificó que los valores van de 0.73 a 1. A fin de normalizar estos datos, se crearon tres grupos. Para cada grupo se otorgó una puntuación como se indica enseguida:

Tabla A2.2. Normalización del índice de carga de cobertura

RANGO	CLASIFICACIÓN	EVALUACIÓN/ PUNTUACIÓN
0.73 a 0.819	Carga de cobertura baja	1
0.82 a 0.909	Carga de cobertura media	2
0.91 a 1	Carga de cobertura alta	3

Fuente: Elaboración propia.

La segunda parte del *índice de transferencia de carga* toma la clasificación de los tipos de rezago social proveniente del "Índice de rezago social por entidad federativa y municipio 2015" elaborado por el CONEVAL y retomado por la Secretaría del Bienestar para la elaboración del "Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social" para los años 2019 y 2020. La variable de rezago social es una variable categórica de cinco niveles: Muy bajo, bajo, medio, alto y muy alto rezago social. Para normalizar esta variable e incluirla

en el índice de transferencia de carga administrativa se colocó una puntuación que hace notar el supuesto y sentido lógico de la experiencia de la carga según el rezago social (ver tabla A2.3).

Tabla A2.3. Inclusión de variable de Rezago social en índice de transferencia de carga

Clasificación de Rezago Social[97]	Puntuación para el índice	Supuesto en el sentido de la carga según rezago
Muy bajo	1	Menor carga
Bajo	2	
Medio	3	
Alto	4	
Muy alto	5	Mayor carga

Fuente: Elaboración propia.

La inclusión de la variable de rezago social para generar el índice de transferencia de la carga es importante porque permite adicionar una dimensión que ajusta de forma indirecta la carga de cobertura que se obtuvo previamente. En los mismos estudios de carga administrativa se ha identificado que los ciudadanos pueden percibir de forma distinta las cargas administrativas cuando se encuentran en situación de pobreza. Al respecto, Christensen *et al*. (2020) han señalado que, a menor capital humano las cargas administrativas pueden ser percibidas de mayor magnitud. Asimismo, Chudnovsky y Peeters (2020) han hecho énfasis que "en contextos de vulnerabilidad, la falta de recursos materiales interactúa con barreras de información, psicológicas y sociales que limitan la capacidad de decisión de las personas (Mullainathan & Shafir, 2013) y restringe las acciones que pueden tomar para cambiar el curso de su vida (Bertrand *et. al*., 2004; Duflo *et al*., 2012)" (p. 222), de aquí que el rezago social pueda ser un indicador *proxy* que modifique la experiencia de la carga de las personas.

[97] Esta variable se obtiene del "Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social" para los años 2019 y 2020 de la SEBIEN, quien a su vez la retoma del CONEVAL del Índice de rezago social por entidad federativa y municipio 2015. Ultima actualización disponible en agosto de 2020.

Tabla A2.4. Concentrado de Variables principales

ENTIDAD FEDERATIVA	CIUDADANOS ELEGIBLES A TB SEGÚN CENSO DE BIENESTAR (CB) (4)	TOTAL BENEFICIARIOS DE TANDAS (2019-2020)	REZAGO SOCIAL (2019)	REZAGO SOCIAL (2020)	POBLACIÓN 2018 (5) SEGÚN ESTRATEGIA DE CB	POBLACIÓN 2019 (EVALUACIÓN CONEVAL)	POBLACIÓN 2020 (EVALUACIÓN CONEVAL)	SUPERFICIE EN KM2 (3)	SN DEL CENSO DE BIENESTAR (5)	VIVIENDAS VISITADAS EN CENSO DE BIENESTAR (5)	CARGA DE COBERTURA SEGÚN VIVIENDAS VISITAS POR SN	CARGA DE COBERTURA SEGÚN CIUDADANOS CENSADOS POR SN	CARGA DE COBERTURA SEGÚN KM2 DE LA ENTIDAD
AGUASCALIENTES	53,425	5403	Muy bajo	Muy bajo	1,312,544	1,415,421	1,434,635	5,589	189	334,589	1,770	6,945	30
BAJA CALIFORNIA	182,892	7887	Bajo	Bajo	3,315,766	3,578,561	3,634,868	70,113	545	967,863	1,776	6,084	129
BAJA CALIFORNIA SUR	14,340	1699	Bajo	Bajo	712,029	788,119	804,708	73,677	118	209,834	1,778	6,034	624
CAMPECHE	82,111	6855	Alto	Alto	899,931	984,046	1,000,617	51,833	138	244,471	1,772	6,521	376
CHIAPAS	429,836	44705	Muy alto	Muy alto	5,217,908	5,647,532	5,730,367	73,887	698	1,239,007	1,775	7,476	106
CHIHUAHUA	103,301	2924	Bajo	Bajo	3,556,574	3,765,325	3,801,487	247,087	582	1,033,658	1,776	6,111	425
CIUDAD DE MÉXICO	229,883	9654	Muy bajo	Muy bajo	8,918,653	9,031,213	9,018,645	1,499	1466	2,601,323	1,774	6,084	1
COAHUILA DE ZARAGOZA	25,780	1722	Muy bajo	Muy bajo	2,954,915	3,175,643	3,218,720	151,571	456	809,275	1,775	6,480	332
COLIMA	46,169	2125	Bajo	Bajo	711,235	772,842	785,153	5,455	116	205,243	1,769	6,131	47
DURANGO	59,633	4226	Medio	Medio	1,754,754	1,852,952	1,868,996	73,677	257	455,989	1,774	6,828	287
ESTADO DE MEXICO	414,523	34244	Bajo	Bajo	16,187,608	17,245,551	17,427,790	21,461	2348	4,168,206	1,775	6,894	9
GUANAJUATO	188,165	5803	Medio	Medio	5,853,677	6,173,718	6,228,175	30,589	813	1,443,035	1,775	7,200	38
GUERRERO	298,044	35407	Muy alto	Muy alto	3,533,251	3,643,974	3,657,048	63,794	504	895,157	1,776	7,010	127
HIDALGO	165,741	10709	Alto	Alto	2,858,359	3,050,720	3,086,414	20,987	427	757,252	1,773	6,694	49
JALISCO	162,996	6195	Bajo	Bajo	7,844,830	8,325,800	8,409,693	80,137	1,161	2,059,987	1,774	6,757	69
MICHOACAN	189,438	11959	Alto	Alto	4,584,471	4,791,977	4,825,401	59,864	671	1,191,884	1,776	6,832	89
MORELOS	91,914	8483	Bajo	Bajo	1,903,811	2,022,568	2,044,058	4,941	295	523,984	1,776	6,454	17
NAYARIT	49,853	4133	Medio	Medio	1,181,050	1,270,646	1,288,571	27,621	187	332,553	1,778	6,316	148
NUEVO LEON	128,077	6278	Muy bajo	Muy bajo	5,119,504	5,533,147	5,610,153	64,555	785	1,393,542	1,775	6,522	82
OAXACA	327,734	40262	Muy alto	Muy alto	3,967,889	4,120,741	4,143,593	95,364	588	1,043,527	1,775	6,748	162
PUEBLA	295,524	28623	Alto	Alto	6,168,883	6,542,484	6,604,451	33,919	876	1,554,026	1,774	7,042	39
QUERETARO	34,164	2030	Bajo	Bajo	2,038,372	2,239,112	2,279,637	11,769	301	533,596	1,773	6,772	39
QUINTANA ROO	74,411	4055	Bajo	Bajo	1,501,562	1,684,541	1,723,259	50,350	249	441,200	1,772	6,030	202
SAN LUIS POTOSI	131,704	7813	Alto	Alto	2,717,820	2,845,959	2,866,142	62,848	400	710,233	1,776	6,795	157
SINALOA	149,774	5042	Bajo	Bajo	2,966,321	3,131,012	3,156,674	58,092	454	806,237	1,776	6,534	128
SONORA	107,740	4326	Bajo	Bajo	2,850,330	3,037,752	3,074,745	184,934	459	81,482	178	6,210	403
TABASCO	214,427	16925	Medio	Medio	2,395,272	2,544,372	2,572,287	24,661	364	646,448	1,776	6,580	68
TAMAULIPAS	155,235	8715	Bajo	Bajo	3,441,698	3,620,910	3,650,602	79,829	556	987,184	1,776	6,190	144
TLAXCALA	83,333	8742	Medio	Medio	1,272,847	1,364,147	1,380,011	3,914	175	310,504	1,774	7,273	22
VERACRUZ	612,189	39388	Muy alto	Muy alto	8,112,505	8,488,447	8,539,862	72,815	1268	2,251,217	1,775	6,398	57
YUCATAN	86,689	5639	Alto	Alto	2,097,175	2,233,866	2,259,098	39,340	318	565,015	1,777	6,595	124
ZACATECAS	85,137	6500	Bajo	Bajo	1,579,209	1,654,593	1,666,426	75,040	236	41,885	177	6,692	318
Total	5,274,182	388471											

Fuentes

1 BIENESTAR. Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2019, 2020. Fecha de consulta: 30 y 31 de agosto y 1 de septiembre de 2020

2 Manual de organización y procedimientos de las delegaciones de Sedesol en las entidades federativas

3. INEGI. Referencias geográficas y extensión territorial de México: https://www.inegi.org.mx/inegi/spc/doc/internet/1-geografiademexico/man_refgeog_extterr_vs_enero_30_2088.pdf

4. Anexo C. Evaluación de diseño. CONEVAL. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa de Microcréditos para el Bienestar 2019-2020.

5. Estrategia y Metodología Censo del Bienestar. Secretaría del Bienestar.

Tabla A2.5. Carga de Cobertura

ENTIDAD FEDERATIVA	CARGA DE COBERTURA SEGÚN VIVIENDAS VISITAS POR SN	CARGA DE COBERTURA SEGÚN CIUDADANOS CENSADOS POR SN	CARGA DE COBERTURA SEGÚN KM2 DE LA ENTIDAD	PONDERACIÓN DEL FACTOR VIVIENDA (0.30)	PONDERACIÓN DEL FACTOR POBLACIÓN (0.30)	PONDERACIÓN DEL FACTOR TERRITORIO (0.40)	TOTAL	NORMALIZACIÓN	CLASIFICACIÓN	PUNTAJE DE CARGA DE COBERTURA
Aguascalientes	1,770	6,945	30	531	2,083.50	12	2,627	0.93	Alta	3
Baja california	1,776	6,084	129	533	1,825.20	52	2,410	0.86	Media	2
Baja california sur	1,778	6,034	624	533	1,810.20	250	2,593	0.92	Alta	3
Campeche	1,772	6,521	376	532	1,956.30	150	2,638	0.94	Alta	3
Chiapas	1,775	7,476	106	533	2,242.80	42	2,818	1.00	Alta	3
Chihuahua	1,776	6,111	425	533	1,833.30	170	2,536	0.90	Media	2
Ciudad de México	1,774	6,084	1	532	1,825.20	0	2,358	0.84	Baja	1
Coahuila de Zaragoza	1,775	6,480	332	533	1,944.00	133	2,609	0.93	Alta	3
Colima	1,769	6,131	47	531	1,839.30	19	2,389	0.85	Media	2
Durango	1,774	6,828	287	532	2,048.40	115	2,695	0.96	Alta	3
Estado de México	1,775	6,894	9	533	2,068.20	4	2,604	0.92	Alta	3
Guanajuato	1,775	7,200	38	533	2,160.00	15	2,708	0.96	Alta	3
Guerrero	1,776	7,010	127	533	2,103.00	51	2,687	0.95	Alta	3
Hidalgo	1,773	6,694	49	532	2,008.20	20	2,560	0.91	Alta	3
Jalisco	1,774	6,757	69	532	2,027.10	28	2,587	0.92	Alta	3
Michoacán	1,776	6,832	89	533	2,049.60	36	2,618	0.93	Alta	3
Morelos	1,776	6,454	17	533	1,936.20	7	2,476	0.88	Media	2
Nayarit	1,778	6,316	148	533	1,894.80	59	2,487	0.88	Media	2
Nuevo León	1,775	6,522	82	533	1,956.60	33	2,522	0.90	Media	2
Oaxaca	1,775	6,748	162	533	2,024.40	65	2,622	0.93	Alta	3
Puebla	1,774	7,042	39	532	2,112.60	16	2,660	0.94	Alta	3
Querétaro	1,773	6,772	39	532	2,031.60	16	2,579	0.92	Alta	3
Quintana roo	1,772	6,030	202	532	1,809.00	81	2,421	0.86	Media	2
San Luis Potosí	1,776	6,795	157	533	2,038.50	63	2,634	0.94	Alta	3
Sinaloa	1,776	6,534	128	533	1,960.20	51	2,544	0.90	Media	2
Sonora	178	6,210	403	53	1,863.00	161	2,078	0.74	Baja	1
Tabasco	1,776	6,580	68	533	1,974.00	27	2,534	0.90	Media	2
Tamaulipas	1,776	6,190	144	533	1,857.00	58	2,447	0.87	Baja	1
Tlaxcala	1,774	7,273	22	532	2,181.90	9	2,723	0.97	Alta	3
Veracruz	1,775	6,398	57	533	1,919.40	23	2,475	0.88	Media	2
Yucatán	1,777	6,595	124	533	1,978.50	50	2,561	0.91	Alta	3
Zacatecas	177	6,692	318	53	2,007.60	127	2,188	0.78	Baja	1

Fuente: Elaboración propia con diversas fuentes.

Tabla A2.6. Índice de transferencia de cargas

ENTIDAD FEDERATIVA	CIUDADANOS ELEGIBLES SEGÚN CENSO DE BIENESTAR	TOTAL DE BENEFICIARIOS TANDAS (2019-2020)	REZAGO SOCIAL	CARGA DE COBERTURA	PUNTAJE DE REZAGO SOCIAL	PUNTAJE DE CARGA DE COBERTURA	TOTAL, ÍNDICE DE TRANSFERENCIA DE CARGAS
Aguascalientes	53,425	5403	Muy bajo	Alta	1	3	4
Baja California	182,892	7887	Bajo	Media	2	2	4
Baja California sur	14,340	1699	Bajo	Alta	2	3	5
Campeche	82,111	6855	Alto	Alta	4	3	7
Chiapas	429,836	44705	Muy alto	Alta	5	3	8
Chihuahua	103,301	2924	Bajo	Media	2	2	4
Ciudad de México	229,883	9654	Muy bajo	Baja	1	1	2
Coahuila de Zaragoza	25,780	1722	Muy bajo	Alta	1	3	4
Colima	46,169	2125	Bajo	Media	2	2	4
Durango	59,633	4226	Medio	Alta	3	3	6
Estado de México	414,523	34244	Bajo	Alta	2	3	5
Guanajuato	188,165	5803	Medio	Alta	3	3	6
Guerrero	298,044	35407	Muy alto	Alta	5	3	8
Hidalgo	165,741	10709	Alto	Alta	4	3	7
Jalisco	162,996	6195	Bajo	Alta	2	3	5
Michoacán	189,438	11959	Alto	Alta	4	3	7
Morelos	91,914	8483	Bajo	Media	2	2	4
Nayarit	49,853	4133	Medio	Media	3	2	5
Nuevo León	128,077	6278	Muy bajo	Media	1	2	3
Oaxaca	327,734	40262	Muy alto	Alta	5	3	8
Puebla	295,524	28623	Alto	Alta	4	3	7
Querétaro	34,164	2030	Bajo	Alta	2	3	5
Quintana roo	74,411	4055	Bajo	Media	2	2	4
San Luis Potosí	131,704	7813	Alto	Alta	4	3	7
Sinaloa	149,774	5042	Bajo	Media	2	2	4
Sonora	107,740	4326	Bajo	Baja	2	1	3
Tabasco	214,427	16925	Medio	Media	3	2	5
Tamaulipas	155,235	8715	Bajo	Baja	2	1	3
Tlaxcala	83,333	8742	Medio	Alta	3	3	6
Veracruz	612,189	39388	Muy alto	Media	5	2	7

ENTIDAD FEDERATIVA	CIUDADANOS ELEGIBLES SEGÚN CENSO DE BIENESTAR	TOTAL DE BENEFICIARIOS TANDAS (2019-2020)	REZAGO SOCIAL	CARGA DE COBERTURA	PUNTAJE DE REZAGO SOCIAL	PUNTAJE DE CARGA DE COBERTURA	TOTAL, ÍNDICE DE TRANSFERENCIA DE CARGAS
Yucatán	86,689	5639	Alto	Alta	4	3	7
Zacatecas	85,137	6500	Bajo	Baja	2	1	3

Fuente: Elaboración propia con diversas fuentes.

Así, considerando los criterios de: (1) el índice de carga de cobertura de los servidores de la nación y (2) el índice de rezago social por entidad federativa, una vez normalizados, se obtuvo una puntación global o total que va de dos a ocho puntos, donde dos significa que, dadas las condiciones y el contexto de cada entidad, los ciudadanos pueden enfrentar una menor transferencia de la carga, mientras que, el ocho significa que existen condiciones que pueden inducir a una transferencia de la carga mayor. Dado lo anterior, y con el objeto de elegir y tener los elementos para generar un estudio de caso comparado, se crearon tres tipos o grupo de entidades, estas son: el grupo 1, estados con transferencia de carga menor; grupo 2, estados con transferencia de carga media; y el grupo 3, estados con transferencia de carga mayor.

Tabla A2.7. Clasificación derivada del índice de transferencia de carga administrativa

INTERVALO DE PUNTOS DEL ÍNDICE DE TRANSFERENCIA DE CARGA	GRUPO Y DESCRIPCIÓN
2 a 3 puntos	Grupo 1. Estados en los que los ciudadanos podrían enfrentarse a una transferencia de **carga baja**
4 a 6 puntos	Grupo 2. Estados en los que los ciudadanos podrían enfrentarse a una transferencia de **carga media**
7 a 8 puntos	Grupo 3. Estados en los que los ciudadanos podrían enfrentarse a una transferencia de **carga alta**

Fuente: Elaboración propia.

Las 32 entidades federativas quedaron clasificadas en los tres grupos. Esta clasificación permite evitar el sesgo de selección en la unidad de análisis de delegaciones estatales de la Secretaría del Bienestar. Asimismo, es útil para elegir de forma sistemática a aquellas entidades federativas (delegaciones) que podrían ser comparadas de acuerdo con las estrategias de máxima similitud o diferencia, según corresponda y que serían útiles para conformar el caso de estudio comparado. Para esta investigación se ha propuesto elegir un caso de máxima diferencia.

Para la elección de las entidades federativas, inicialmente, se buscó llevar a cabo el estudio en una entidad de cada tipo de grupo. Sin embargo, después de tres meses (agosto-octubre, 2020) de envío de solicitudes a las delegaciones de la Secretaría Bienestar para invitarlos a participar en el estudio, solo fue posible conseguir una entidad en el grupo 1 y otra entidad en el grupo 3. Muestra suficiente para iniciar y llevar a cabo la investigación.

Tabla A2.8. Clasificación de entidades federativas según grado de transferencia de carga

Grupo 1. Transferencia de Carga Menor	**Grupo 2. Transferencia de Carga Media**	**Grupo 3. Transferencia de Carga Mayor**
(2 a 3 puntos)	*(4 a 6 puntos)*	*(7 a 8 puntos)*
Ciudad de México	Aguascalientes	Campeche
Nuevo León	Baja California	Chiapas
Sonora	Baja California Sur	Guerrero
Tamaulipas	Chihuahua	**Hidalgo**
Zacatecas	Coahuila de Zaragoza	Michoacán
	Colima	Oaxaca
	Durango	Puebla
	Estado de México	San Luis Potosí
	Guanajuato	Veracruz
	Jalisco	Yucatán
	Morelos	
	Nayarit	
	Querétaro	
	Quintana roo	

Sinaloa
Tabasco
Tlaxcala

Fuente: Elaboración propia

Del grupo 1, fueron enviadas solicitudes al Estado de Tamaulipas y a la Ciudad de México. El primero negó el acceso, mientras que el segundo aceptó la solicitud. Del grupo 2, se enviaron solicitudes a los Estados de Durango, Guanajuato, Morelos, Querétaro, Tlaxcala y el Estado de México, de los cuales ninguno aceptó participar, ya fuese en el entendido que nunca se obtuvo respuesta a varias solicitudes realizadas o bien porque se rechazó la solicitud de forma directa. De este mismo grupo no pudo enviarse solicitud de participación a los Estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Colima, Nayarit, Quintana Roo, Tabasco por diversos motivos, entre los que se encuentran los siguientes: (1) porque de acuerdo con el padrón de beneficiaros de 2019, la mayor parte de sus beneficiarios se encontraban en una sola ciudad (Ags); (2) porque de acuerdo con el padrón de beneficiarios de 2019, estas entidades presentaban menos de cinco mil beneficiarios (Bcs, Chi, Coah, Col, Nay, Qroo) y (3) porque el Estado se encontraba afectado por emergencias de desastres naturales (por ejemplo, Tab). Del grupo 3, se envió solicitud a los Estados de Hidalgo, Michoacán, Puebla, San Luis Potosí y Oaxaca. El Estado de Hidalgo fue el único que aceptó participar en el Estudio. En este grupo, tres encargados de las oficinas delegacionales rechazaron la invitación a participar en el estudio (Pue, SLP y Oax) y uno no respondió la solicitud (Mich).

De las 32 entidades, se identificó que era factible invitar a 24, de las cuales se invitó a 13 (54%). De estas, 11 oficinas no respondieron la solicitud o la denegaron (85%). Por lo que, aunque lo deseable eran realizar el estudio en tres entidades federativas, sólo fue posible conseguir dos entidades: una del Grupo 1, la CDMX, con transferencia de carga menor y otra del Grupo 3, el Estado de Hidalgo, con transferencia de carga mayor. Estas entidades, presentan transferencia de carga opuestas, por lo que se consideró suficiente para llevar cabo el desarrollo de la investigación.

A3. Protocolos de entrevistas

Beneficiarios - Carta de presentación

Hola, ¡Buen día!

Mi nombre es Fabiola Perales, soy estudiante del Doctorado en Políticas Públicas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Estoy realizando mi tesis doctoral, en la cual busco conocer los obstáculos que enfrentan los ciudadanos para obtener un apoyo social del gobierno. Me gustaría hacerle una entrevista sobre sus experiencias personales para obtener acceso al programa. La entrevista tendrá una duración aproximada de 20 a 30 minutos, la cual si me lo autoriza será audio grabada. La información que me comparta sólo será utilizada con fines académicos, en todo momento le garantizo el anonimato, es decir que su identidad no será revelada, para ello le pediré en un momento más que me otorgue un pseudónimo, esto es un nombre ficticio con el que quedará registrada para mis archivos. Esta entrevista no le obliga a realizar ningún gasto, ni tampoco le ofrece pago alguno por su participación. Si llega a sentirse incómoda(o) y desea suspender la entrevista puede indicármelo en cualquier momento. Si alguna pregunta le incomoda y no desea responder, podemos pasar a la siguiente. En caso de que en el futuro tuviera cualquier duda sobre el estudio por favor sirva contactarme al teléfono (55) xxxx-xxxx. Por favor indíqueme en voz, si acepta lo que he leído y dígame el pseudónimo con el que prefiere ser registrada.

Beneficiarios - Protocolo de entrevista

Pregunta de apertura

1. Lo primero que quiero preguntarle es ¿cómo se enteró del programa Tandas de Bienestar y en qué año se registró?
   Preguntas de seguimiento:
   - el medio o forma por el que se enteró,

– que información conoció en ese momento.

Pregunta introductoria

2. Platíqueme un poco ¿cómo le hizo para registrarse en el programa y hasta obtener la tanda?

- *Preguntas de seguimiento:* Medio de registro, documentos que entregó, número de veces que realizó el trámite. Cuantas visitas le hicieron, tiempo que le llevaron las visitas. Tiempo que les ha tomado hacer el o los trámites, veces que han tenido que ir a la oficina del Programa para gestionar el trámite.
- Cuanto le costó ir al Telecomm y cuánto tiempo tardó ahí.
- En promedio cuanto tiempo duraron las visitas
- En algún momento del proceso a usted lo contactaron personas de algún partido político para hablar sobre el programa de tandas.
- ¿Qué fue lo que le explicaron del programa de tandas?
- ¿Cómo calificaría el proceso de acceso?

Pregunta clave

3. ¿Recuerda algún problema o algo que no le haya gustado durante su proceso de registro al programa? — desde el momento que quiso entrar al programa hasta el momento en que recibió el apoyo —.

- *Preguntas de seguimiento:* Ejemplos, ¿qué lo causó?, ¿en qué momento pasó?, ¿cómo lo solucionó?
  - Errores de registro
  - Problemas con servidores públicos
  - Falta de información

4. En su caso, ¿cómo se sintió ante esos problemas o situaciones?,

- *Preguntas de seguimiento:* ¿recuerda las emociones negativas que le causó?, ¿se quejó?, ¿cómo y con quién?, ¿tuvo alguna respuesta?
- *¿Cuándo usted se apuntó en la tanda pensó que sería apoyado?*

Pregunta de cierre

5. *¿Cómo sintió que lo trataron las personas con las que ha interactuado para registrarse y cobrar su tanda?*

- ¿Qué calificación le daría a las personas por su trabajo, del 1 al 10 donde el 10 es la máxima calificación?
- *¿Cómo los describirías?* ¿por qué?,
- ¿Alguna vez algún servidor de la nación le pidió algún regalito, apoyo o pago para poder agilizar su trámite**?**

  Le gusta la forma de trabajo de <u>la Secretaría de Bienestar a través de visitas domiciliarias</u>

  ¿Qué no le gusta de esta forma de trabajar? ¿O qué le mejorarías?

6. ¿Alguna vez ha obtenido algún beneficio del gobierno federal/estatal en otros años?, ¿qué diferencias notas?
7. ¿Para qué utilizó su tanda? ¿Qué dudas ha tenido y como las resuelve con los SN?,
    - ¿Cómo se sintió?
    - ¿Hace falta mejorar algo dentro del programa?,
    - Para que te sirvió el apoyo:
    - ¿recomendaría el programa a sus conocidos?
8. ¿Conoce de gente que haya hecho el registro al mismo tiempo que usted y que aún no reciba el apoyo?, ¿podría compartirme su contacto?
9. *¿Desea agregar algo más?*

Datos del entrevistado:

SN que lo trató fue mujer u hombre. Si Le hicieron referencia a algún partido político

Giro del negocio:

Edad

Ingreso al mes aproximado

Año de escolaridad máximo

¿Tiene acceso a servicio médico?

¿Tiene pensión o está cotizando para una pensión?

¿Cuántas personas viven con usted?

¿Cuenta con agua, drenaje y electricidad en su vivienda?

¿Tiene acceso a internet?

Servidores de la Nación - Carta de presentación

Hola, Mi nombre es Fabiola Perales y soy estudiante del Doctorado en Políticas Públicas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Estoy realizando mi tesis doctoral, busco conocer y entender los obstáculos que enfrentan los ciudadanos para obtener un apoyo social del gobierno. Me gustaría hacerle una entrevista sobre sus experiencias en la Tandas de Bienestar. La Delegación de la Secretaría del Bienestar me ha concedido la autorización para realizar las entrevistas. La entrevista está programada para una duración aproximada de entre 40 a 50 minutos, la cual si me lo autoriza será audio grabada. La información que me comparta sólo será utilizada con fines académicos, en todo momento le garantizo el anonimato, es decir que su identidad no será revelada, para ello le pediré en un momento más que me otorgue un pseudónimo, esto es un nombre ficticio con el que quedará registrada para mis archivos. La

entrevista no le obliga a realizar ningún gasto, ni tampoco le ofrece pago alguno por su participación. Si llega a sentirse incómoda(o) y desea suspender la entrevista puede indicármelo en cualquier momento. Si alguna pregunta le incomoda o no desea responderla, podemos pasar a la siguiente. En caso de que en el futuro tuviera cualquier duda sobre el estudio por favor sirva contactarme al teléfono (55) xxxx-xxxx. Por favor indíqueme en voz, si acepta lo que he leído y dígame el pseudónimo con el que prefiere ser registrada.

Servidores de la Nación - Protocolo de entrevista

Pregunta de apertura

10. Lo primero que quiero preguntarle es ¿qué hace un servidor de la nación? ¿Y en qué año empezó a trabajar como SN?

- *Preguntas de seguimiento:*
    - Funciones asignadas
    - En que Programas has participado
        - ¿Cuál es el programa más sencillo y el más complejo?
    - Zonas geográficas que cubre
    - Con cuantas personas de orden superior te coordinas. ¿Cómo funcionan estas coordinaciones?
    - Riesgos de la dinámica de trabajo
    - Emociones de los servidores de la nación
    - ¿Cómo describes a los servidores de la nación?, ¿Qué características personales tienen o debieran tener?
    - ¿Cuál sería el perfil que debiera tener un servidor de la nación?

Pregunta introductoria

11. Cuénteme ¿cómo funciona el programa de tandas de bienestar?
    - *Preguntas de seguimiento:*
        - Forma en la que se da a conocer (actividades de difusión)
        - Medios de registro
        - Beneficios que ofrece
        - Requisitos
        - Criterios de elegibilidad
        - Proceso de registro
        - Proceso de selección de beneficiarios
        - ¿Qué recursos que requiere para trabajar?
        - ¿Qué proporción del salario se utiliza para los recursos de viáticos, internet, teléfono?
        - Registros: en físico o digital

Pregunta de transición

12. ¿Cómo ha cambiado el funcionamiento del programa entre 2019 y 2020?
    - *Preguntas de seguimiento:*
        - Ejemplos
        - ¿cuáles de estos cambios cree que se derivaron por el coronavirus (COVID19)?
        - ¿Cómo ha impactado el registro de beneficiarios y la entrega de los apoyos?,
        - ¿cuáles son las medidas sanitarias que han tomado?
        - ¿Se les facilitó el trabajo en COVID19?

- Alguna mala experiencia que haya tenido por teléfono

Pregunta clave

13. ¿Cuáles son los principales problemas a los que se enfrenta para llevar el programa de tandas de bienestar a los ciudadanos?
    - *Preguntas de seguimiento:* Ejemplos, ¿Qué considera que los causa?
        - Falta de recursos materiales o económicos
        - Problemas con los ciudadanos
        - Falta de información o coordinación al interior del gobierno
        - Exceso de trabajo por tener que coordinar otros programas

14. En su caso, ¿cómo suele solucionar esos problemas?

Pregunta de cierre

15. ¿Considera que el programa cubre a todos los ciudadanos que puedan ser elegibles?
    - *Preguntas de seguimiento*: ¿por qué sí, o por qué no?, ¿Qué hace falta?,

      <

16. Finalmente, ¿Cuáles son las principales dudas o quejas de los beneficiarios?, ¿Ha platicado de esto con sus superiores o colegas?, ¿qué opinan?,
        - ¿Cuál ha sido su relación con los beneficiarios?,
        - ¿Cómo describiría a los beneficiarios de tandas de bienestar?
        - ¿Alguna vez te han ofrecido algún apoyo o regalo para agilizar su trámite?

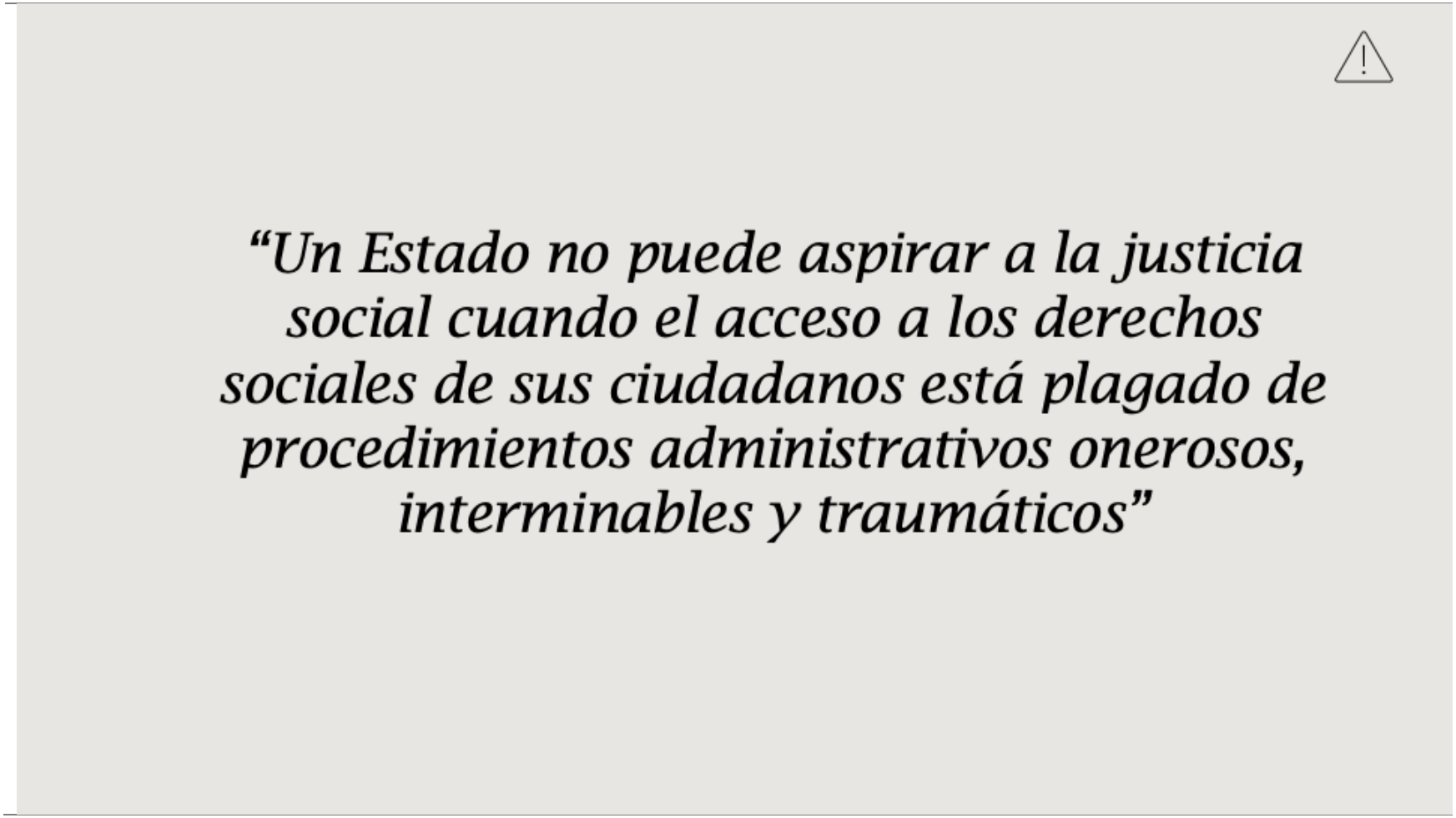
- Trabajó antes en el gobierno. ¿Cómo es diferente?
- ¿Qué hace falta para mejorar el servicio a los ciudadanos por parte de los SN?,
- ¿Qué es lo que más te gusta de tu trabajo? Anécdota positiva

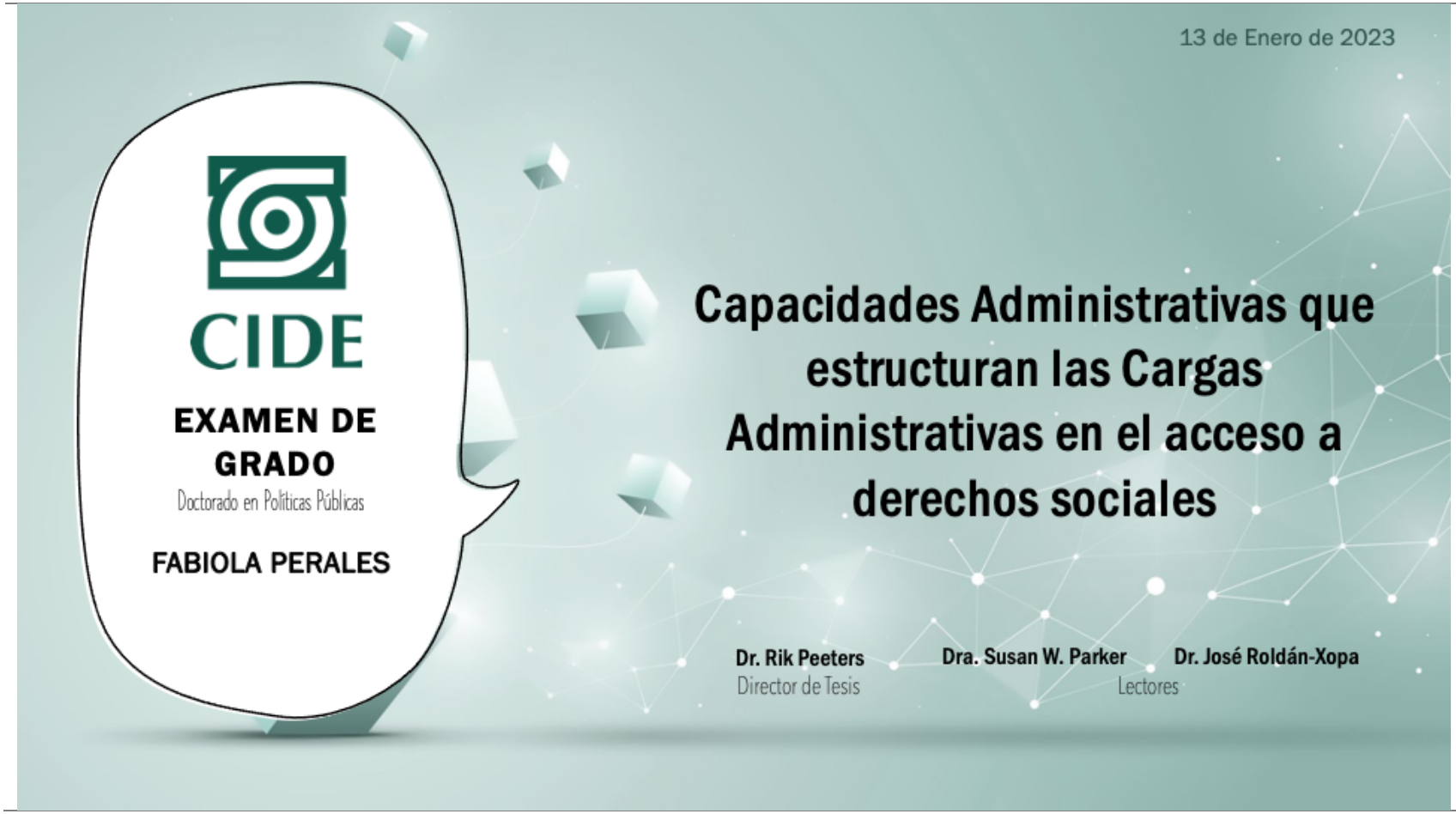
¿Algo más que guste agregar? Experiencia de ser un servidor de la nación

Datos del entrevistado:

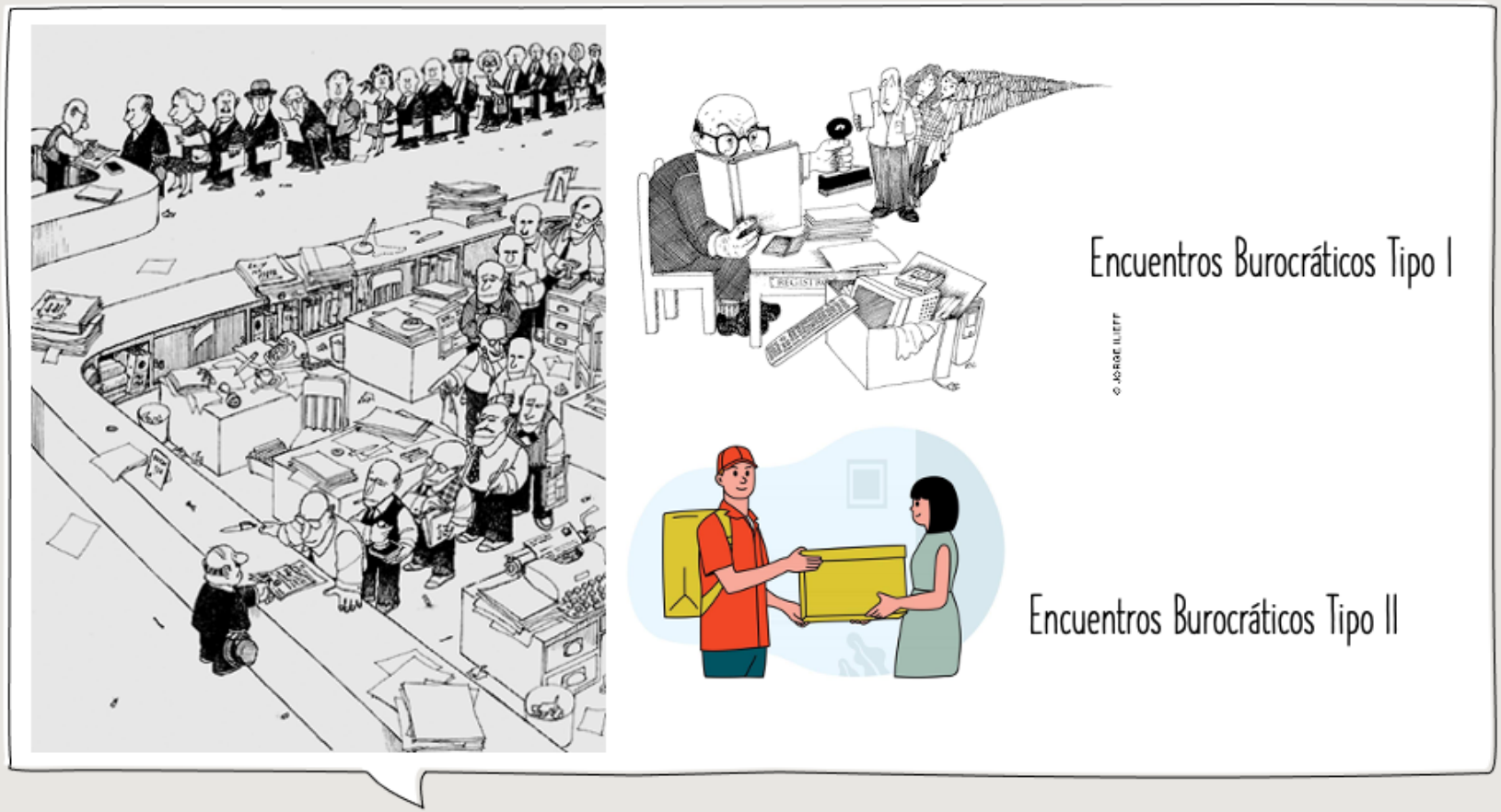
Edad | Nivel de escolaridad | Horario de trabajo regular | Número de: (1) beneficiarios a cargo de todos los programas, (2) secciones electorales | Estado civil: | Hijos

A4. Defensa de Tesis, 13 de enero de 2023, presentación.

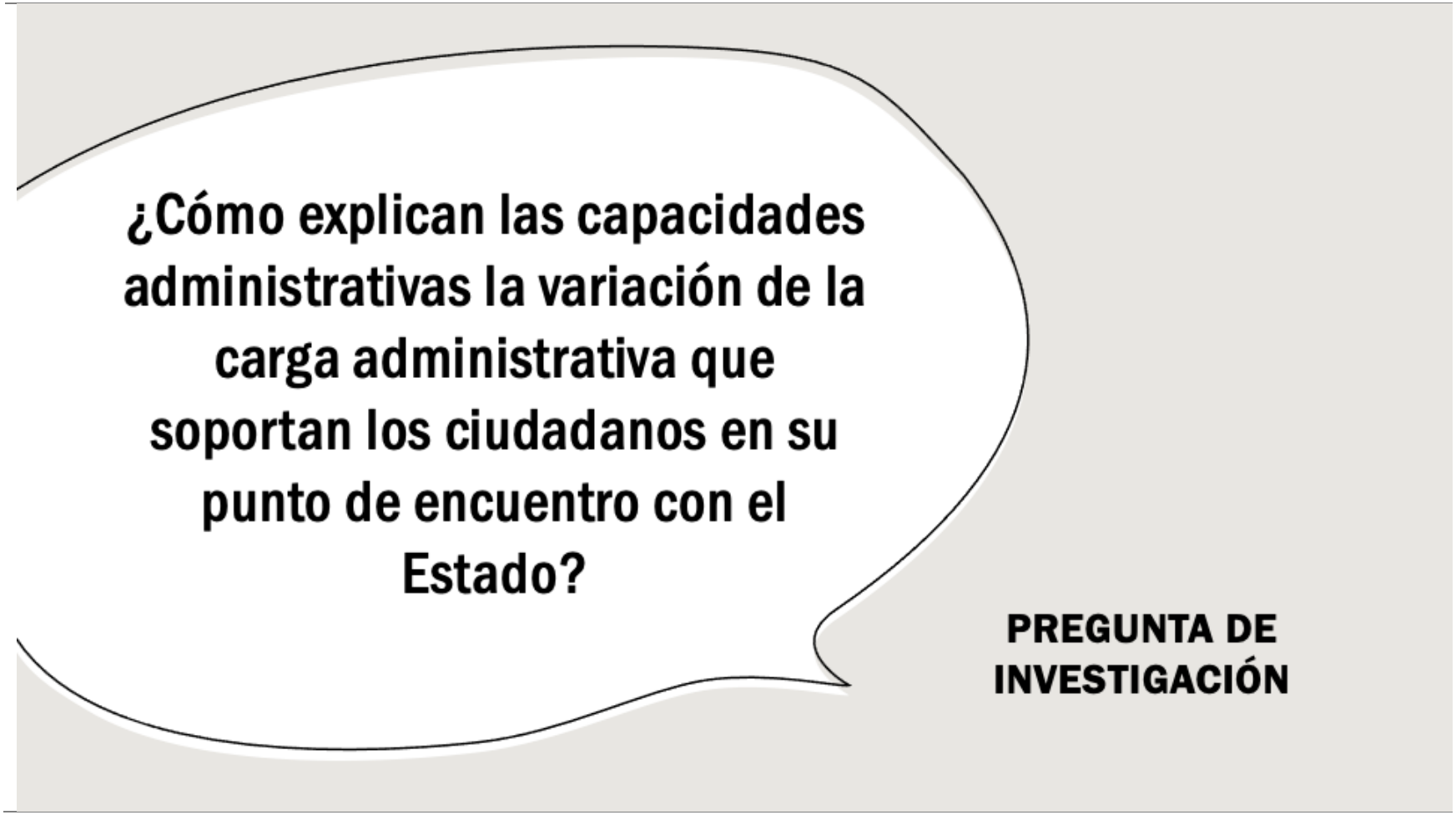



13 de Enero de 2023
CIDE
EXAMEN DE GRADO
Doctorado en Políticas Públicas
FABIOLA PERALES
Capacidades Administrativas que estructuran las Cargas Administrativas en el acceso a derechos sociales
Dr. Rik Peeters
Director de Tesis
Dra. Susan W. Parker
Dr. José Roldán-Xopa
Lectores

MARCO TEORÍCO
Definición
Efectos principales
Naturaleza
Variaciones
Enfoque analítico de cargas administrativas
(Moynihan, Herd y Harvey, 2015)
Literatura de capacidades administrativas
• Definición
• Derechos prestacionales
• Cosas constitucionalmente deseables
• Posibilidades fácticas y juridicas
Derechos Sociales
Politica social
Enfoque de Proceso de Políticas Públicas
(IMPLEMENTACIÓN)
• Vs. Retroalmentación de Políticas Públicas
• Implementación: se pueden observar las cargas y capacidades
EXPLICACIONES ALTERNATIVAS SOBRE VARIACIONES DE LAS CARGAS
Negligencia Benigna
Estrategias Políticas Deliberadas
Experiencia Indvidual de la Carga
• Capital Humano
• Agencia ciudadana
• Heurísticas y sesgos cognitivos



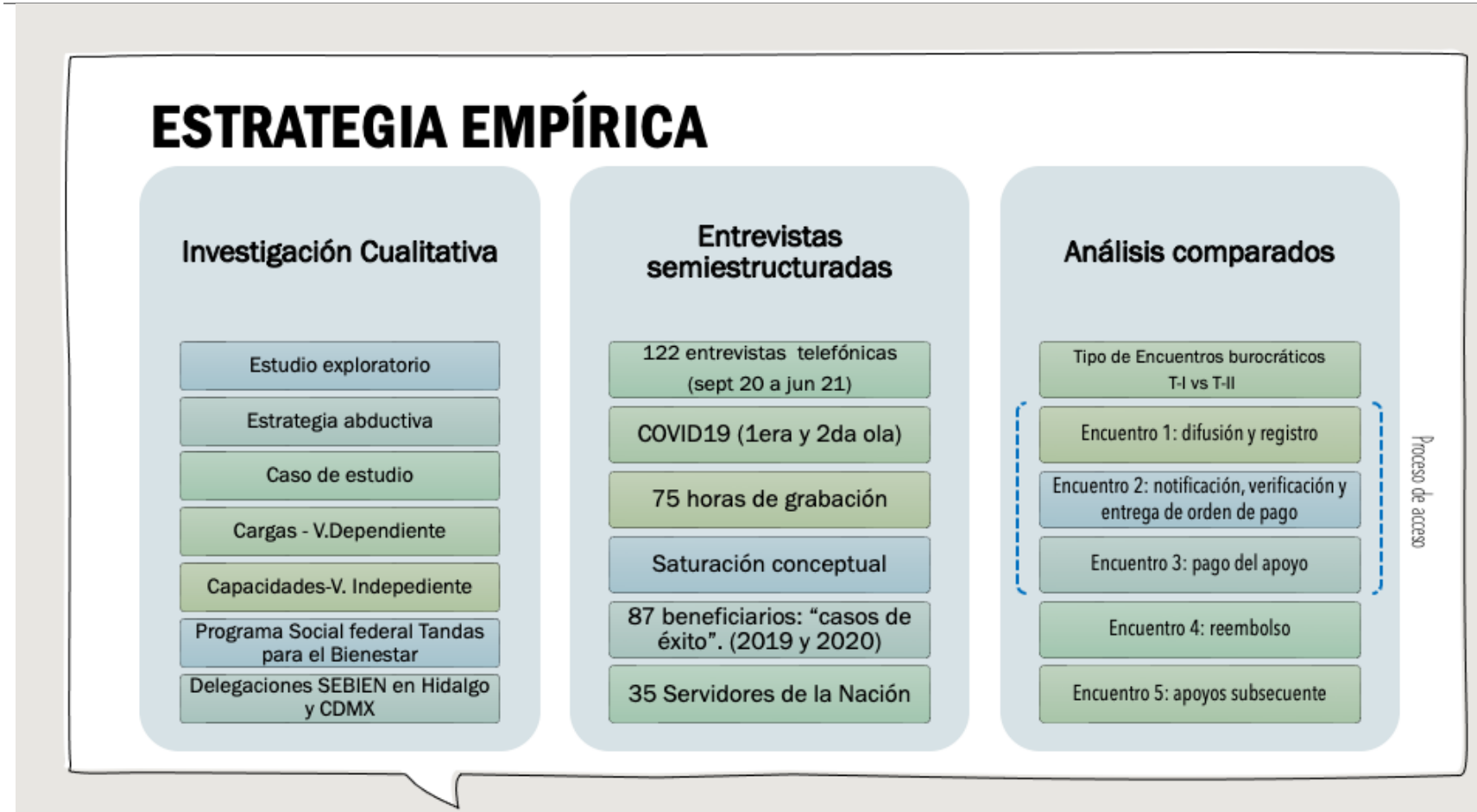
*Imágenes tomadas de internet para ilustrar el fenómeno.

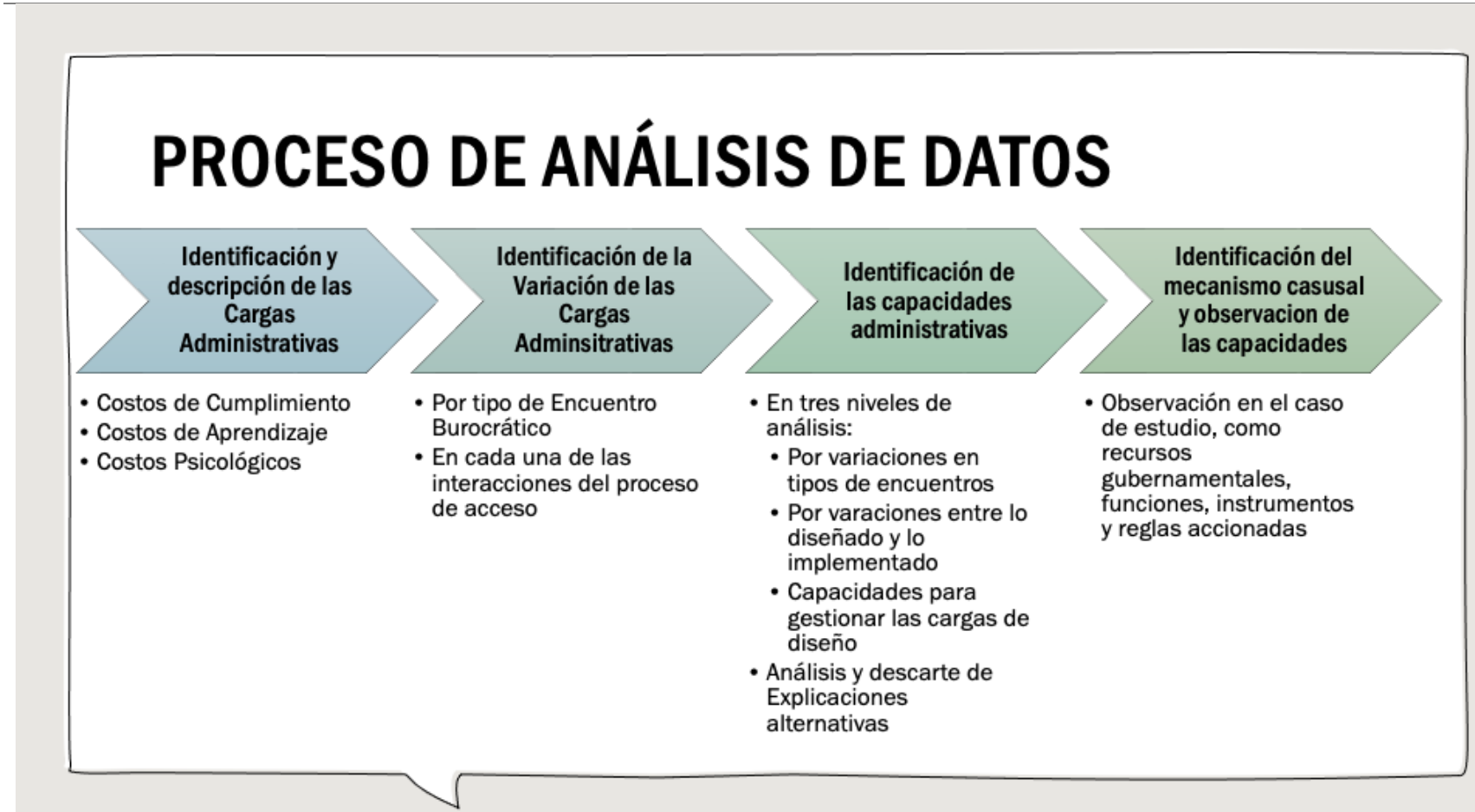

¿Cómo explican las capacidades administrativas la variación de la carga administrativa que soportan los ciudadanos en su punto de encuentro con el Estado?
PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

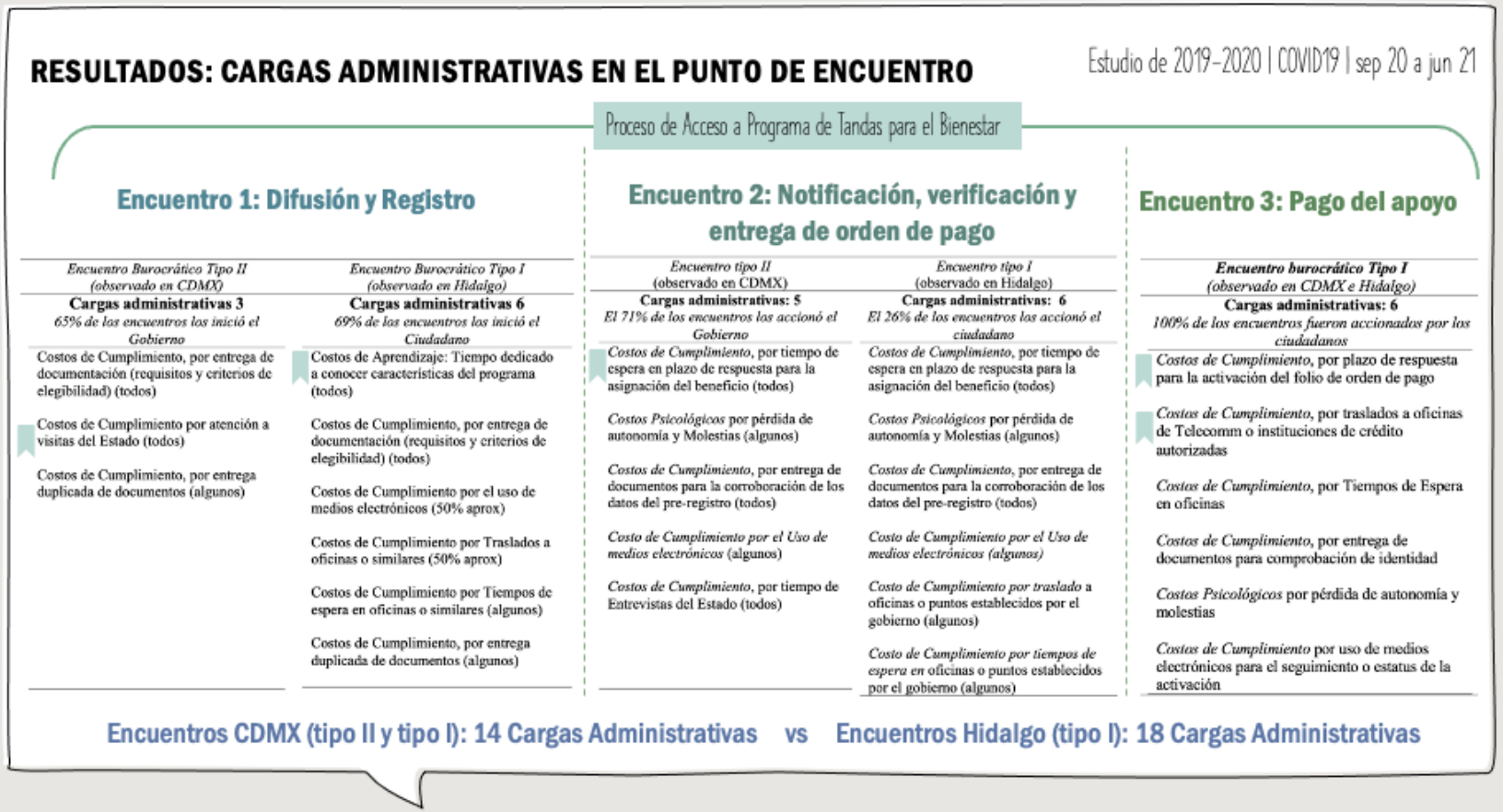
HIPÓTESIS

La capacidades administrativas tienen el poder de estructurar las cargas administrativas, en dos sentidos:

- uno positivo, a favor del ciudadano, desplazando los costos de la interacción hacia el gobierno, lo que acerca los programas y políticas a los ciudadanos, y hace menos costosa la interacción para aquellos grupos de población que son expuestos a esas capacidades;
- uno negativo, en contra del ciudadano, creando nuevas cargas y amplificando las existentes, lo que puede excluir a los ciudadanos del acceso a sus derehos sociales.


ESTRATEGIA EMPÍRICA
Investigación Cualitativa
Estudio exploratorio
Estrategia abductiva
Caso de estudio
Cargas - V.Dependiente
Capacidades-V. Indepediente
Programa Social federal Tandas para el Bienestar
Delegaciones SEBIEN en Hidalgo y CDMX
Entrevistas semiestructuradas
122 entrevistas telefónicas (sept 20 a jun 21)
COVID19 (1era y 2da ola)
75 horas de grabación
Saturación conceptual
87 beneficiarios: "casos de éxito". (2019 y 2020)
35 Servidores de la Nación
Análisis comparados
Tipo de Encuentros burocráticos T-I vs T-II
Encuentro 1: difusión y registro
Encuentro 2: notificación, verificación y entrega de orden de pago
Encuentro 3: pago del apoyo
Encuentro 4: reembolso
Encuentro 5: apoyos subsecuente
Proceso de acceso


PROCESO DE ANÁLISIS DE DATOS
Identificación y descripción de las Cargas Administrativas
Identificación de la Variación de las Cargas Adminsitrativas
Identificación de las capacidades administrativas
Identificación del mecanismo casusal y observacion de las capacidades
• Costos de Cumplimiento
• Costos de Aprendizaje
• Costos Psicológicos
• Por tipo de Encuentro Burocrático
• En cada una de las interacciones del proceso de acceso
• En tres niveles de análisis:
• Por variaciones en tipos de encuentros
• Por varaciones entre lo diseñado y lo implementado
• Capacidades para gestionar las cargas de diseño
• Análisis y descarte de Explicaciones alternativas
• Observación en el caso de estudio, como recursos gubernamentales, funciones, instrumentos y reglas accionadas


RESULTADOS: CARGAS ADMINISTRATIVAS EN EL PUNTO DE ENCUENTRO
Estudio de 2019-2020 | COVID19 | sep 20 a jun 21
Proceso de Acceso a Programa de Tandas para el Bienestar
Encuentro 1: Difusión y Registro
Encuentro Burocrático Tipo II (observado en CDMX)
Cargas administrativas 3
65% de los encuentros los inició el Gobierno
Costos de Cumplimiento, por entrega de documentación (requisitos y criterios de elegibilidad) (todos)
Costos de Cumplimiento por atención a visitas del Estado (todos)
Costos de Cumplimiento, por entrega duplicada de documentos (algunos)
Encuentro Burocrático Tipo I (observado en Hidalgo)
Cargas administrativas 6
69% de los encuentros los inició el Ciudadano
Costos de Aprendizaje: Tiempo dedicado a conocer características del programa (todos)
Costos de Cumplimiento, por entrega de documentación (requisitos y criterios de elegibilidad) (todos)
Costos de Cumplimiento por el uso de medios electrónicos (50% aprox)
Costos de Cumplimiento por Traslados a oficinas o similares (50% aprox)
Costos de Cumplimiento por Tiempos de espera en oficinas o similares (algunos)
Costos de Cumplimiento, por entrega duplicada de documentos (algunos)
Encuentro 2: Notificación, verificación y entrega de orden de pago
Encuentro tipo II (observado en CDMX)
Cargas administrativas: 5
El 71% de los encuentros los accionó el Gobierno
Costos de Cumplimiento, por tiempo de espera en plazo de respuesta para la asignación del beneficio (todos)
Costos Psicológicos por pérdida de autonomía y Molestias (algunos)
Costos de Cumplimiento, por entrega de documentos para la corroboración de los datos del pre-registro (todos)
Costo de Cumplimiento por el Uso de medios electrónicos (algunos)
Costos de Cumplimiento, por tiempo de Entrevistas del Estado (todos)
Encuentro tipo I (observado en Hidalgo)
Cargas administrativas: 6
El 26% de los encuentros los accionó el ciudadano
Costos de Cumplimiento, por tiempo de espera en plazo de respuesta para la asignación del beneficio (todos)
Costos Psicológicos por pérdida de autonomía y Molestias (algunos)
Costos de Cumplimiento, por entrega de documentos para la corroboración de los datos del pre-registro (todos)
Costo de Cumplimiento por el Uso de medios electrónicos (algunos)
Costo de Cumplimiento por traslado a oficinas o puntos establecidos por el gobierno (algunos)
Costo de Cumplimiento por tiempos de espera en oficinas o puntos establecidos por el gobierno (algunos)
Encuentro 3: Pago del apoyo
Encuentro burocrático Tipo I (observado en CDMX e Hidalgo)
Cargas administrativas: 6
100% de los encuentros fueron accionados por los ciudadanos
Costos de Cumplimiento, por plazo de respuesta para la activación del folio de orden de pago
Costos de Cumplimiento, por traslados a oficinas de Telecomm o instituciones de crédito autorizadas
Costos de Cumplimiento, por Tiempos de Espera en oficinas
Costos de Cumplimiento, por entrega de documentos para comprobación de identidad
Costos Psicológicos por pérdida de autonomía y molestias
Costos de Cumplimiento por uso de medios electrónicos para el seguimiento o estatus de la activación
Encuentros CDMX (tipo II y tipo I): 14 Cargas Administrativas vs Encuentros Hidalgo (tipo I): 18 Cargas Administrativas

RESULTADOS

Encuentro 1: Difusión y Registro

OBJETIVOS DEL ENCUENTRO	CARGA EN ENCUENTRO TIPO I (HIDALGO)	CARGA EN ENCUENTRO TIPO II (CDMX)	CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS IDENTIFICADAS EN ENCUENTRO TIPO II	CÓMO SE OBSERVARON LAS CAPACIDADES (presentes, ausentes o limitadas)	MECANISMO CAUSAL
Difusión	Costos de aprendizaje del Programa	No experimentado	**Identificación de capacidades: Nivel 1, variación en cargas por tipo de encuentro.** • Comunicación Gubernamental: Comunicación clara, directa, personalizada y transparente del gobierno hacia los ciudadanos. • Estructuras organizacionales que otorgan asistencia personalizada a los ciudadanos. • Diseño y reglas de la interacción: Obligación y facultad de que el Gobierno inicie las interacciones.	• Servidores de la Nación • Estrategia del Censo de Bienestar • Identidad de Servidores de la Nación	**Transferencia de costos al Gobierno**
Difusión y Registro	Costos de cumplimiento por buscar o hacer contacto con el Gobierno • uso de medios electrónicos • traslados a oficinas gubernamentales o a puntos sede indicados • tiempos de espera para ser atendidos	Costos de cumplimiento por atención a visitas del Estado	**Identificación de capacidades: Nivel 1, variación en cargas por tipo de encuentro.** • Diseño y reglas de la interacción: Obligación y facultad de que el Gobierno inicie las interacciones. • Estructuras organizacionales que otorgan asistencia personalizada a los ciudadanos. • Recursos gubernamentales: tecnológicos (celular, aplicaciones) y financieros (gastos de traslados, gastos por telefonía o datos)	• Estrategia del Censo de Bienestar • Servidores de la Nación • Recursos gubernamentales 33% Salario –SN-Hidalgo 24% Salario-SN CDMX	**Transferencia de costos al Gobierno**
Registro	Costos de cumplimiento por entrega de documentación	Costos de cumplimiento por entrega de documentación	**Identificación de capacidades: Nivel 3, capacidades para la gestión de cargas de diseño.** • Recursos gubernamentales: tecnológicos (celular, aplicaciones). • Diseño y reglas de la interacción: Procesos de registro automatizados (estandarización, formalización y racionalización de procesos).	• Recursos gubernamentales 33% Salario –SN-Hidalgo 24% Salario-SN CDMX • Infraestructura tecnológica (aplicativo de cuestionarios electrónicos + SIDER + dispositivos móviles + internet)	**Cargas evitadas.**
Registro	Costos de Cumplimiento por entrega duplicada de documentos	Costos de Cumplimiento por entrega duplicada de documentos	**Identificación de capacidades: Nivel 2, por variación entre el diseño y la implementación.** • Profesionalización limitada de los BNC: Experiencia administrativa en la aplicación correcta y uniforme de las normas o procedimientos.	• Fallas en la aplicación de procedimientos y reglas por inicio de programa	**Creación de nuevas cargas**

RESULTADOS

Encuentro 2: Notificación, verificación y entrega de orden de pago

OBJETIVOS DEL ENCUENTRO	CARGA ADMINISTRATIVA EN ENCUENTRO TIPO I	CARGA ADMINISTRATIVA EN ENCUENTRO TIPO II	CAPACIDAD ADMINISTRATIVA PARA ENCUENTRO TIPO II	CÓMO SE OBSERVARON LAS CAPACIDADES (presentes, ausentes o limitadas)	MECANISMO CAUSAL
Notificación	**Costos de Cumplimiento, por tiempo de espera en plazo de respuesta para la asignación del beneficio (todos)**	**Costos de Cumplimiento, por tiempo de espera en plazo de respuesta para la asignación del beneficio (todos)**	**Identificación de capacidades: Nivel 2. por variación entre el diseño y la implementación.** • Diseño y reglas de la interacción: Habilidad limitada para equilibrar los intereses racionales y legítimos del Estado y los derechos constitucionales de los ciudadanos	• Fallas en Reglas de Operación (omisión de plazo de respuesta) - Tiempo de espera 6 meses en promedio.	**Ampliación de cargas ya existentes** **Creación de nuevas cargas.**
Notificación	**Costos Psicológicos por pérdida de autonomía y Molestias (algunos)**	**Costos Psicológicos por pérdida de autonomía y Molestias (algunos)**			
Notificación, Verificación y Entrega de orden de pago	**Costo de Cumplimiento por traslado a oficinas o puntos establecidos por el gobierno (algunos)** **Costo de Cumplimiento por tiempos de espera en oficinas o puntos establecidos por el gobierno (algunos)** **Costo de Cumplimiento por el Uso de medios electrónicos (algunos)**	**Costos de Cumplimiento, por tiempo de Entrevistas del Estado (todos)** **Costo de Cumplimiento por el Uso de medios electrónicos (algunos)**	**Identificación de capacidades: Nivel 1, variación en cargas por tipo de encuentro.** • Diseño y reglas de la interacción: Obligación y facultad de que el Gobierno inicie las interacciones. • Recursos gubernamentales: financieros y tecnológicos (celular, aplicaciones). • Comunicación Gubernamental: Comunicación clara, directa, personalizada y transparente del gobierno hacia los ciudadanos	• Reglas de Operación (visitas domiciliarias) • Servidores de la Nación • Recursos Gubernamentales	**Transferencia de costos al Gobierno**
Verificación de requisitos y criterios de elegibilidad	**Costos de Cumplimiento, por entrega de documentos para la corroboración de los datos del pre-registro (todos)**	**Costos de Cumplimiento, por entrega de documentos para la corroboración de los datos del pre-registro (todos)**	**Identificación de capacidades: Nivel 3, por gestión de cargas de diseño.** **Recursos gubernamentales: financieros y tecnológicos (celular, aplicaciones).** **Diseño y reglas de la interacción: Procesos de registro automatizados (estandarización, formalización y racionalización de procesos).**	• Infraestructura tecnológica (aplicativo de cuestionarios electrónicos + SIDER + dispositivos móviles + internet)	**Cargas evitadas.**

RESULTADOS

Encuentro 3: Pago del apoyo

OBJETIVOS DEL ENCUENTRO	CARGA ADMINISTRATIVA EN ENCUENTRO TIPO I CDMX e Hidalgo	CAPACIDAD ADMINISTRATIVA PARA ENCUENTRO TIPO I	CÓMO SE OBSERVARON LAS CAPACIDADES (presentes, ausentes o limitadas)	MECANISMO CAUSAL
Autorización del Pago del apoyo	**Costos de Cumplimiento, por plazo de respuesta para la activación del folio de orden de pago.**	**Identificación de capacidades: Nivel 2. por variación entre el diseño y la implementación.** • Diseño y reglas de la interacción: Habilidad limitada para equilibrar los intereses racionales y legítimos del Estado y los derechos constitucionales de los ciudadanos • Esquemas de coordinación: Habilidad limitada para ejecutar esquemas de coordinación con oficinas gubernamentales externas	• Tiempos de espera para autorización: 28 a 30 días (adicionales a los anteriores) • Omisión de plazo de la SE para autorizaración de folios	**Ampliación de cargas existentes**
Seguimiento para consulta del Pago del apoyo	**Costos de Cumplimiento por uso de medios electrónicos para el seguimiento o estatus de la activación**	**Identificación de capacidades: Nivel 2. por variación entre el diseño y la implementación.** • Comunicación Gubernamental: Habilidad limitada del gobierno para proporcionar información completa, pertinente, oportuna y comprensible y accesible	• Omisión de plazo de la SE para autorizaración de folios	**Creación de nuevas cargas**
Pago del apoyo	**Costos de Cumplimiento, por traslados a oficinas de Telecomm o instituciones de crédito autorizadas**	**Identificación de capacidades: Nivel 2. por variación entre el diseño y la implementación.** • Esquemas de coordinación: Habilidad limitada para ejecutar esquemas de coordinación con oficinas gubernamentales externas. • Comunicación Gubernamental: Habilidad limitada del gobierno para proporcionar información completa, pertinente, oportuna y comprensible y accesible.	• 1.6 vueltas al telecomm • De 1 a 4 vueltas en rango	**Ampliación de cargas existentes**
Pago del apoyo	**Costos de Cumplimiento, por Tiempos de Espera en oficinas**	**Identificación de capacidades: Nivel 2. por variación entre el diseño y la implementación.** • Recursos Gubernamentales: Espacios limitados en infraestructura u oficina de atención al público	• Instalaciones de Telecomm limitadas: 28 a 32 minutos en espera.	**Creación de nuevas cargas**
Pago del apoyo	**Costos de Cumplimiento, por entrega de documentos para comprobación de identidad**	**Identificación de capacidades: Nivel 2. por variación entre el diseño y la implementación.** • Comunicación Gubernamental: Habilidad limitada para comunicar anticipadamente requisititos a presentar en ventanilla • Uso de discrecionalidad: para cubrir huecos de diseño de la política a nivel de calle	• Entrega de documentos en ventanilla no previstos en el diseño de las reglas.	**Creación de nuevas cargas**
Pago del apoyo	**Costos Psicológicos por pérdida de autonomía y molestias**	**Identificación de capacidades: Nivel 2. por variación entre el diseño y la implementación.** • Acceso limitado a la información por parte de los BNC: para conocer el estatus de las solicitudes de los beneficiarios potenciales • Comunicación Gubernamental: Habilidad limitada para comunicar anticipadamente requisititos a presentar en ventanilla.	• Falta de visibilidad del estatus del trámite del ciudadanos: rompimiento de la cadena de información entre el gobierno y los ciudadanos	**Creación de nuevas cargas**

Capacidades Administrativas que estructuran las cargas
Diseño y reglas de la interacción
Obligación y facultad de que el Gobierno inicie las interacciones
Procesos de registro automatizados
Habilidad limitada para equilibrar los intereses racionales y legítimos del Estado y derechos ciudadanos
Estructuras organizacionales
Estructuras organizacionales que otorgan asistencia personalizada a los ciudadanos (creación y profesionalización)
Recursos gubernamentales
Recursos tecnológicos (suficientes)
Recursos financieros (suficientes)
Recursos limitados en infraestructura u oficinas de atención al público.
Comunicación Gubernamental
Comunicación clara, directa, personalizada y transparente del gobierno hacia los ciudadanos (estrategias)
Habilidad limitada del gobierno para proporcionar información completa, pertinente, oportuna y comprensible y accesible
Habilidad limitada para comunicar anticipadamente requisitos a presentar en ventanilla
Esquemas de coordinación entre actores
Habilidad limitada para ejecutar esquemas de coordinación con oficinas gubernamentales externas
Capacidades individuales a nivel de calle
Profesionalización limitada de los BNC: Experiencia administrativa limitada en la aplicación correcta y uniforme de las normas.
Uso de discrecionalidad para cubrir huecos de diseño de la política a nivel de calle
Acceso limitado a la información por parte de los BNC para conocer el estatus de las solicitudes de los beneficiarios potenciales
Uso de la discrecionalidad para guiara los ciudadanos y compartirles información completa
Uso de la discrecionalidad con base en la motivación hacia el servicio público
*En blanco, estructuran positivamente, transfiriendo y evitando cargas a los ciudadanos
** En verde, estructuran negativamente, creando nuevas cargas y amplificando las existentes

IMPLICACIONES TEÓRICAS

- Desde la perspectiva del proceso de políticas públicas:
  - la estrategia política deliberada puede ser entendida como una estrategia de políticas públicas pueden derivar de una teoría causal, ordemaniento de medios y fines, de valores públicos [procesos decisión y acción intenacionales y causales (Aguilar, 2014)].
  - las cargas administrativas pueden ser identificadas como cargas de diseño y cargas de implementación. Entender el origen de las carga permitiría estudiarlas e intervenirlas oportuna y adecuadamente.
- Los programas sociales pueden estudiarse a la luz de los interacciones Estados-ciudadanos / encuentros
- Los tipos de encuentros burocráticos Tipo I vs Tipo II conllevan cargas inherentes
- Las Cargas Administrativas son altamente sensibles a la presencia, ausencia y limitaciones de Capacidades Administrativas
- Las Capacidades Administrativas tienen el poder de estructurar las cargas administrativas a favor o en contra de los ciudadanos:
  - A favor (sentido positivo): transfiriendo cargas al Gobierno o evitándolas al ciudadano
  - En contra (sentido negativo): creando nuevas cargas o amplificando las existentes.
- Los encuentros burocráticos accionados inicialmente por el Estado (encuentros tipo II) pueden ser una forma de acercar el gobierno a los ciudadanos y hacer menos onerosa la experiencia para los ciudadanos;
- No obstante los encuentros tipo II, sin capacidades suficientes para cubrir a todos los beneficiarios potenciales, podrían generar exclusión administrativa (Brodkin y Majmundar, 2010, p. 827; Jilke et al., 2018, p. 424).

IMPLICACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

Es Urgente y Necesaria la Profesionalización de los Servidores de la Nación

- A través de Capacitaciones, Evaluaciones de los Servidores de la Nación desde la experiencia de los beneficiarios, que el gobierno pueda ofrecer la suficiencia de Recursos para operar.

El Programa de Tandas para el Bienestar debe ser revisado y resideñado, a la luz de las interacciones Estado-ciudadanos

- Incluyendo los encuentros para el reembolso y para los apoyos subsecuentes; y repensando el procedimiento de acceso para hacerlo menos oneroso, principalmente en el segundo y tercer encuentro.

La investigación abre la posibilidad de crear un nuevo paradigma de Evaluaciones de Programas Sociales

- Un tipo de evaluación en la que se identifiquen las cargas administrativas impuestas, capacidades administrativas presentes, ausentes y limitadas que detonan cargas, el grado de exclusión administrativa que se pudiera estar generando.

La posibilidad fáctica de materializar el acceso a los derechos sociales está vinculada a las capacidades administrativas de los gobiernos para acercar esos derechos sociales a los ciudadanos:

- Acercarlos físicamente, cognitivamente, culturalmente […] → reducir o evitar cargas → nudges (empujones) al ciudadano a tomar el bien o servicio público.

¡Gracias, Gracias, Gracias!

Esta presentación ha sido ejecutada en honor a la memoria de mi padre, *Sr. Juan Hermilo Perales Castillo,* recordando todos los consejos que siempre me dio para sobrellevar los primeros dos años del doctorado.