

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A. C.



**EXPLORACIÓN DE CARGAS ADMINISTRATIVAS Y RETOS EN LA
IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES EN MÉXICO**

TESINA

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN GESTIÓN PÚBLICA

PRESENTA
ISAAC TORRES BALAM

DIRECTOR DE TESINA: DR. OLIVER DAVID MEZA CANALES

A la lucha contra las desigualdades... aquí un granito de arena más.

Agradecimientos

Ana, esta tesina fue mucho más fácil de redactar que explicar lo mucho que estoy agradecido contigo. Te ruego, entiendas esta brevedad.

Papá, hice una maestría por los dos. Esta va para ti.

Edgar, hermano, sin ti, muy probablemente no estaría aquí. Gracias, por tanto.

Dr. Oliver Meza, gracias por dar el salto de fe de dirigir este trabajo. Simplemente, esto no se explica sin ti.

Dra. Fabiola Perales, gracias por tu tiempo, recomendaciones y llamados a la prudencia. Aquí, tu compañero de trinchera.

Paola, Karime, Paco, Poncho, Josafat, Ingrid... han hecho que este camino sea igual de satisfactorio que la meta. Qué bella coincidencia.

A Pau, George, Dion, Diana y Meche, gracias por tanta paciencia en la oficina. Haré que cuente.

Resumen

Este trabajo tiene como objetivo clasificar las manifestaciones de las cargas administrativas de dos programas sociales en México, según la tipología de Moynihan *et al.* (2015). Esto con base en la revisión de las evaluaciones de diseño con trabajo de campo y de procesos que el CONEVAL coordinó para estas intervenciones. Asimismo, se identifican retos y áreas de oportunidad en las fases de implementación de los programas, que podrían contribuir a la ocurrencia de las cargas administrativas. Posteriormente, se ofrece una propuesta general para aminorar estas problemáticas.

Los resultados de la exploración indican la preponderancia de costos de cumplimiento y posibles costos psicológicos en los programas sociales revisados, que se asocian a áreas de oportunidad en materia de comunicación insuficiente y/o ineficiente, procesos lentos e ineficientes, así como puntos de contacto con acceso complicado.

La tesina plantea abordar estas problemáticas desde un enfoque de cargas administrativas a fin de comprender de forma más amplia cómo los retos en la implementación de los programas sociales pueden correlacionarse con la existencia de cargas administrativas para poblaciones con carencias. De igual forma, se propone diseñar e implementar los programas sociales desde una perspectiva de las interacciones de sus poblaciones, lo que implica un profundo conocimiento de territorio y dinámicas.

En general, esta investigación busca abonar, desde una perspectiva cualitativa y de corte exploratoria, a la comprensión de las cargas administrativas en programas sociales con poblaciones en situación de pobreza en México, así como brindar algunas directrices para futuras investigaciones en este campo.

Lista De Abreviaturas

CONEVAL – Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

ND – No Disponible

PSV – Programa Sembrando Vida

PPPBPDP – Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente

PNDS – Política Nacional de Desarrollo Social

PA – Población Atendida

PAA – Persona Adulta Auxiliar

PO – Población Objetivo

PUB – Padrón Único de Beneficiarios

ROP – Reglas de Operación

SD – Sujetos de Derecho

SEBIEN – Secretaría de Bienestar

TdR – Términos de Referencia

Tabla De Contenido

Introducción.....	1
Marco Teórico	5
Las Cargas Administrativas	5
<i>Fundamentos De Las Cargas Administrativas</i>	5
<i>Causas Y Efectos De Las Cargas Administrativas</i>	8
<i>Implementación Y Cargas Administrativas</i>	11
¿Cargas Administrativas En Programas Sociales En México?.....	12
Diseño Y Metodología De Investigación	17
Diseño De La Investigación	17
Los Programas Sociales	18
<i>Programa Sembrando Vida</i>	18
<i>Programa Pensión Para El Bienestar De Personas Con Discapacidad Permanente</i>	22
Las Evaluaciones Del CONEVAL	27
<i>Evaluaciones De Diseño Con Trabajo De Campo</i>	28
<i>Evaluaciones De Procesos</i>	29
Proceso De Identificación Y Clasificación De Las Cargas Administrativas En Las Evaluaciones	31
Hallazgos	34
Identificación Y Clasificación De Cargas Administrativas	34
<i>Programa Sembrando Vida</i>	34
<i>Programa Pensión Para El Bienestar De Las Personas Con Discapacidad Permanente</i>	35
Retos En La Implementación Y Cargas Administrativas Que Se Mantuvieron En El Tiempo	37
<i>Comunicación Insuficiente O Ineficiente</i>	38
Programa Sembrando Vida.....	38
Programa Pensión Para El Bienestar De las Personas Con Discapacidad Permanente ..	38
<i>Procesos De Atención Lentos E Ineficientes</i>	40
Programa Sembrando Vida.....	40
Programa Pensión Para El Bienestar De Las Personas Con Discapacidad Permanente	40
<i>Puntos De Contacto Con Acceso Complicado</i>	41
Programa Sembrando Vida.....	41
Programa Pensión Para El Bienestar De Las Personas Con Discapacidad Permanente	41

Problemáticas Transversales.....	42
Limitaciones Y Consideraciones	45
Discusión	47
Las Cargas Administrativas Y Los Retos En La Implementación Identificados.....	47
Propuesta.....	51
Conclusión.....	55
Referencias	58
Anexos	64
Tabla 1	64
Tabla 2	67

Índice De Tablas

Tabla 1: Cargas administrativas identificadas en las etapas del PSV.....	34
Tabla 2: Cargas administrativas identificadas en las etapas del PSV, según su tipo de costos.....	35
Tabla 3: Cargas administrativas identificadas en las etapas del PPPBPDP.....	36
Tabla 4: Cargas administrativas identificadas en las etapas del PPPBPDP, según su tipo de costos.....	37
Tabla 5: Retos en la implementación identificados en las evaluaciones de ambos programas	38

Introducción

Para recibir el resultado de alguna solicitud o ejercer un derecho con el gobierno, su burocracia debe ejecutar múltiples procesos con apego a diversas disposiciones normativas, presupuestales, programáticas, etcétera. Aunado a ello, se deben considerar los cambiantes contextos políticos y económicos. Para asegurarse de cumplir en todo momento con lo anterior de forma sistemática, la función gubernamental gestiona estos procesos mediante arreglos en los que intercambia información con su ciudadanía. Estas transacciones pueden ser más complejas o sencillas, de acuerdo con un universo de factores.

Estos intercambios en la interacción no pueden eliminarse completamente: son inalienables al quehacer de lo público; están presentes en toda interacción con la burocracia del Estado. Evidentemente, estas interacciones pueden ser más o menos eficientes, según cada caso. En cualquier situación, una de ambas partes, ciudadanía o gobierno, asume una erogación de recursos mayor que el otro (Moynihan y Herd, 2020).

Si es el Estado el que está dispuesto a asumir la mayor parte de los costos de la interacción, entonces la ciudadanía la percibe. Asumir estos costos se refiere a ofrecerle al ciudadano una experiencia más sencilla. Por el contrario, si el ciudadano es el que asume la mayor parte de los costos, naturalmente, tendrá que erogar más tiempo, capacidades y recursos, por lo que tendrá la impresión de una burocracia engorrosa e ineficiente, ya que el gobierno es el actor en la interacción con más poder y capacidades.

De acuerdo con Burden *et al.* (2012) cuando una persona percibe como onerosa la experiencia de implementación de una política, entonces a eso se le conoce como carga administrativa. Esta definición se enmarca en la perspectiva del usuario, es decir, cómo experimenta la interacción burocrática con el gobierno. Generalmente, engloba aspectos negativos y engorrosos.

A pesar de que cualquier ciudadano es propenso a padecer una experiencia onerosa con la burocracia (Herd y Moynihan, 2018) en casi cualquier interacción, no afecta a todos por igual: las personas en situación de pobreza o carencias son las que sufren los efectos de forma más negativa (Barnes y Henly, 2018). Los contextos de vida de este sector de la población generalmente están llenos de adversidades y de situaciones complejas, por ello, las experiencias onerosas con la burocracia pueden complicar aún más sus circunstancias.

Cuando las personas no tienen los medios para sobreponerse a los efectos de las fallas de mercado, entonces son propensos a encontrarse en situaciones de pobreza y marginación. Este es un fenómeno complejo que comienza a excluir a las personas de los bienes, servicios y del ejercicio de derechos de una sociedad. Estas personas difícilmente pueden tener acceso a ellos y su situación se agrava de forma sistémica. Para contribuir a la solución de estas problemáticas, el gobierno ejecuta la política de desarrollo social, que se lleva a cabo mediante estrategias específicas de atención a las diversas causas y efectos de problemas sociales, es decir, los programas sociales. De esta forma, el aparato gubernamental busca aproximar bienes, servicios y ejercicio de derechos a las personas en situación de pobreza. No obstante, dadas las dinámicas de vida de los beneficiarios de estos programas, existe una gran probabilidad de ocurrencia de múltiples materializaciones de cargas administrativas.

El CONEVAL es la institución del Estado mexicano encargada de evaluar la política de desarrollo social y de medir la pobreza en el país. Si bien las evaluaciones, diagnósticos y estudios que coordina aún no contemplan el concepto de cargas administrativas en los programas sociales, en sus informes de evaluación de la política de desarrollo social, que ofrecen un panorama general del desempeño de esta política, se han identificado interacciones burocráticas de los programas sociales con áreas de oportunidad, así como algunos retos en la implementación de estos.

El informe para 2020 relata que existen importantes puntos a mejorar en el funcionamiento de los programas integrales de bienestar, entre ellos destaca problemas en los procesos de comunicación de los calendarios para la entrega de apoyos (para los beneficiarios) y de operación en las dinámicas de entrega, así como problemas de comunicación y capacitación entre el personal que implementa los programas sociales (CONEVAL, 2021a). Asimismo, la edición 2022 de esta informe señala desafíos en la distribución de los apoyos en cuestión de capacidades y accesibilidad para cobrarlos por parte del Banco del Bienestar. También menciona que podrían comunicarse de formas más adecuadas los programas sociales y este banco para la entrega de los apoyos (CONEVAL, 2023). Así, este ente público ofrece indicios de que la política de desarrollo social de la actual administración federal presenta retos en las interacciones burocráticas de sus programas sociales.

Si bien no toda la actual política de desarrollo social se enfoca específicamente a la atención de los problemas de pobreza, es pertinente conocer cómo se materializan las

interacciones burocráticas onerosas en los programas sociales de México de alcance nacional con objetivos de atención a poblaciones en situaciones de vulnerabilidad, carencias o marginación. De igual forma, conviene cuestionar cuáles son las problemáticas en la implementación de estas intervenciones que se asocian a la existencia de las cargas administrativas. Esto con el fin de tener un panorama sobre las afectaciones y experiencias negativas que padecen las personas en estos contextos cuando se relacionan con las estructuras operativas de los programas sociales, y, a partir de ello, comenzar a discutir posibles propuestas para su disminución.

Para contribuir a comprender lo anterior, esta tesina presenta una clasificación de las cargas administrativas identificadas en dos programas sociales de México con población en tales condiciones, así como una descripción de los retos en la implementación que se vincularon a estas cargas administrativas.

En la primera parte de este trabajo se ofrece un acercamiento al marco teórico de cargas administrativas. Se revisan algunas causas señaladas en la literatura académica, así como sus efectos en poblaciones en situación de pobreza y carencias. También presenta la tipología de costos elaborada por Moynihan *et al.* (2015). Además, esta sección expone una vinculación entre las investigaciones académicas de cargas administrativas e implementación de políticas. Este primer apartado culmina presentando un panorama general de cómo podrían materializarse estas interacciones burocráticas ineficientes en México, según la revisión de documentos del CONEVAL.

La segunda parte explica el diseño y metodología de la investigación utilizada. Se relata que este trabajo se realizó mediante una revisión de las evaluaciones coordinadas por el CONEVAL, a saber: evaluaciones de diseño con trabajo de campo¹ y las de procesos² de dos programas sociales con poblaciones objetivo viviendo en municipios con rezago social o localidades con alto grado de marginación. Las intervenciones sociales seleccionadas fueron el Programa Sembrando Vida y el Programa Pensión Para el Bienestar de Personas con Discapacidad Permanente.

¹ Estas evaluaciones fueron presentadas en 2020.

² Estas evaluaciones fueron presentadas en 2022.

El apartado de hallazgos relata las cargas administrativas más frecuentes que pudieron observarse en las evaluaciones, su clasificación por costos de cumplimiento, aprendizaje y psicológicos, así como los retos en la implementación asociados a estas cargas administrativas.

La sección subsecuente discute las implicaciones de las cargas administrativas identificadas y sus costos para las poblaciones de los programas sociales, así como las referentes a los retos en la implementación observados. Lo anterior a la luz de la literatura académica en la materia, que desarrollan autores como Moynihan, Herd, Peeters, Chudnovsky, Perales, Baekgaard, Burden, entre otros. También se propone que los programas sociales sean diseñados e implementados desde una óptica de reducción de las cargas administrativas que podrían experimentar las poblaciones de estas intervenciones.

Finalmente, la conclusión señala los aspectos más relevantes de la revisión de las cargas administrativas identificadas en las evaluaciones de los programas sociales y de sus retos en la implementación. Asimismo, plantea algunas necesidades a cubrir en los estudios de cargas administrativas en México.

Marco Teórico

Las Cargas Administrativas

Fundamentos De Las Cargas Administrativas

De acuerdo con la revisión de literatura académica realizada por Baekgaard y Tankink (2022), las cargas administrativas como objeto de estudio de las interacciones entre la ciudadanía y el Estado son una agenda de investigación reciente. Estos académicos señalan a Burden *et al.* (2012) y a Moynihan *et al.* (2015) como sus precursores.

La investigación de Burden y sus colegas en 2012 establece que las cargas administrativas son “la experiencia de un individuo que considera onerosa la implementación de una política”. Esta definición señala varios puntos a considerar para su análisis. Bækgaard y Tankink (2022) mencionan que el aspecto más relevante de esta definición es que las cargas administrativas se conceptualizan como experiencias y que eso las distingue de los reglamentos, las normas y otras acciones que lleva a cabo el Estado.

Asimismo, en esta definición introducen otro importante componente: lo costoso de la implementación de una política. Las políticas son implementadas por personas que ejecutan las decisiones públicas, es decir, la burocracia pública. Por lo tanto, se puede entender que existen interacciones con la burocracia que se experimentan como costosas. En este punto cabe la interrogante respecto de cuáles son los costos de esa experiencia de implementación de una política.

En este orden de ideas, Moynihan *et al.* (2015) señalan otra definición para esclarecer estos costos: “las cargas administrativas son los costes de aprendizaje, psicológicos y de cumplimiento que los ciudadanos experimentan en sus interacciones con el gobierno”. Así, los autores no solo presentan que un concepto más práctico y operable, también establecen una tipología de clasificación de las cargas administrativas.

Herd y Moynihan (2018) explican las cargas de una forma muy sencilla:

Los costos de aprendizaje surgen al emprender procesos de búsqueda para recabar información sobre los servicios públicos: ¿Existen servicios que puedan satisfacer necesidades no cubiertas? ¿Se puede optar a ellos? ¿Cuáles son los requisitos del proceso de solicitud?

Los costos psicológicos incluyen el estigma de solicitar o participar en un programa con caracterizaciones negativas, la sensación de pérdida de poder personal o

de autonomía en las interacciones con el Estado, o el estrés y las frustraciones de enfrentarse a los procesos administrativos.

Los costos de cumplimiento son las cargas materiales de seguir las normas y requisitos administrativos. Es el tiempo que se pierde haciendo cola, rellorando formularios o aportando documentación sobre la situación.

Para comprender más específicamente esta tipología y las acciones y comportamientos asociados a ella, Perales (2023) realiza una amplia revisión de literatura y cita a autores académicos que han contribuido a la clasificación:

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” [...].

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” [...].

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) [...].

[...] 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. 27 185). 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).

Herd y Moynihan (2018) afirman que las cargas “son omnipresentes”, pues “todos nos enfrentamos a algún tipo de carga” y que sus consecuencias “influyen en la percepción que los ciudadanos tienen del gobierno.” Asimismo, establecen tres características fundamentales de estos costos en la interacción burocrática: las cargas son consecuentes, distributivas y construidas.

Son consecuentes porque la interacción burocrática establecida puede influir “en el acceso a recursos vitales, como la educación”, o determinar el acceso a otros derechos. Para el caso de un programa social, las cargas administrativas podrían incidir en quiénes pueden ser

beneficiarios de alguno o más programas al mismo tiempo, de acuerdo con las características de sus procesos de difusión.

Son distributivas. Los académicos señalan que “los menos favorecidos tienden a enfrentarse a más cargas administrativas, aunque dispongan de menos recursos para gestionarlas y superarlas. Las cargas refuerzan las desigualdades en el acceso a los derechos.” Estos investigadores mencionan que “las formas de capital humano, como la educación, las habilidades cognitivas y no cognitivas o una red social, también importan” para interactuar con la burocracia. Por lo tanto, es lógico suponer que, si un programa social enfocado a la solución de pobreza contiene muchas manifestaciones de cargas administrativas, entonces podría tener una tasa baja de participación y, por ende, una baja atención en sus poblaciones objetivo.

Las cargas administrativas son construidas porque “son el resultado de decisiones administrativas y políticas”. Las interacciones burocráticas son diseñadas e implementadas por personas: son fenómenos artificiales que no se encuentran vagando en el ecosistema natural. Están hechas y procesadas por personas con ideologías e incentivos particulares. Por lo tanto, si esta es la naturaleza de las cargas, entonces su existencia de la forma en la que se encuentran en la interacción no es inamovible, puede ser cambiada; además, su implementación también podría depender de la discrecionalidad de sus implementadores. Estos estudiosos también mencionan que es fundamental entender que la remoción de las cargas administrativas de las personas es “una mezcla de voluntad política y capacidad administrativa”.

Causas Y Efectos De Las Cargas Administrativas

Respecto de los mecanismos causales de las cargas administrativas, Peeters (2019) establece un modelo, con base en una revisión literaria, que ayuda a entender algunos puntos de origen. Este marco indica que las cargas pueden ser deliberadas o inintencionadas, y pueden ser formales o informales.

Las que son formales y no deliberadas conllevan “deficiencias estructurales de la capacidad de gobernanza”, por ejemplo, “la falta de mecanismos de coordinación entre las organizaciones gubernamentales”. Asimismo, se refieren a las limitaciones de capacidades de las instituciones públicas. Es decir, el gobierno implementa una política en los términos que su capacidad y recursos le permiten hacerlo, entonces, le imponen más costos a la ciudadanía.

Las que son formales y deliberadas son a las que Moynihan y Herd (2018) las señalan como “políticas por otros medios”. Estas cargas generalmente se diseñan con propósitos políticos ocultos. Se llevan a cabo mediante formas en que las capacidades del Estado se usan o se dejan de usar de manera deliberada.

Las de tipo informales y deliberadas son las que se relacionan con intereses particulares. Peeters señala que “no están diseñadas en los programas o procedimientos, sino que surgen de los intereses y el comportamiento de los burócratas (a nivel de calle)”. También, señala que se materializan de dos vías: “comportamientos de incumplimiento, como la búsqueda de rentas y la corrupción, por un lado, y mecanismos para hacer frente a las condiciones de trabajo en la calle, por otro”.

Finalmente, las que no son formales ni deliberadas también tienen dos orígenes: las patologías burocráticas y los errores administrativos. Las primeras pueden ser orientaciones culturales, tradiciones administrativas legalistas, y “la institucionalización de la acción de los burócratas de acuerdo con lo que perciben como comportamiento ‘normal’”. Las segundas, se refieren a desaciertos de “suministro de información incorrecta, la pérdida de documentación importante, la interpretación incorrecta de las solicitudes de información, o simplemente no tener a mano la información correcta o completa, y también pueden extenderse a la interpretación errónea de la información y la aplicación incorrecta o el malentendido de las normas”.

Asimismo, Peeters y Nieto (2020) hacen una revisión de literatura y enlistan las teorías que tratan sobre los orígenes de las cargas.

[...] las cargas administrativas se ven con frecuencia como consecuencia de los defectos de diseño o de una negligencia benigna (Moynihan y Herd, 2010: 664), del “disentimiento burocrático” mediante tácticas políticas (como la reducción de fondos o el aumento de costos de cumplimiento) (Lipsky, 1984; Elster, 1992: 123; Brodtkin, 1997) o de tácticas de ventanilla o de “nivel de calle” para gestionar, sobredemandar o cumplir con los criterios internos (Lipsky, 2010; Bohte y Meier, 2000).

Por otro lado, en cuanto a efectos generales de las cargas administrativas, Perales (2023) elabora una revisión de diversos autores académicos en la materia y encuentra que:

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) [...] y crear barreras a la generación de externalidades positivas de las políticas (Carter et al., 2018, p. 219).

Las cargas administrativas pueden llevar a la exclusión administrativa (Brodkin y Majmudar, 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 Majmudar, 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).

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).

Como se mencionó anteriormente, los efectos de las cargas no son los mismos para toda la ciudadanía, de acuerdo con la naturaleza distributiva de las cargas. Si bien la experiencia de cada una de ellas en algún punto puede sentirse como engorrosa, onerosa o incómoda, para las personas en situación de pobreza el efecto se magnifica (Herd y Moynihan, 2018; Brodkin y Majmudar, 2010). Por sus condiciones y circunstancias, ellas no poseen los mismos medios, es decir, capacidades y recursos para hacer sobrellevar estos costos que la interacción burocrática con el gobierno les demanda. Barnes y Henly (2018) mencionan que esta población es más propensa a tener experiencias burocráticas más negativas que las demás.

Luego de una revisión de autores, Peeters y Nieto (2020) encuentran al estar en situación de pobreza, la vida se complica por las carencias para resolver la cotidianeidad, lo que hace que esas tareas requieran más tiempo y produzcan estrés. Asimismo, Chudnovsky (2020) señala que “cuanto más difíciles, discrecionales, costosos, confusos, etc., sean los trámites de acceso y los

procedimientos para la permanencia [de los programas sociales], más capacidades se requerirán por parte de los beneficiarios y, por ende, más difícil será para quienes menos tengan”.

En adición a esto, Chudnovsky y Peeters (2020) revisan la literatura en la materia y construyen un argumento que lleva a correlacionar menores ingresos con padecer en mayor grado los efectos de las interacciones burocráticas.

[...] Vivir en la pobreza se asocia con menores recursos cognitivos, lo que puede elevar el estrés de solicitar beneficios (Baumberg, 2016), así como aumentar los costos de aprendizaje para obtener información sobre los programas gubernamentales (Chetty y Saez, 2013), entender las complejidades de los procedimientos (Hastings y Weinstein, 2008; Super, 2004) y lidiar con las barreras del idioma u otros requisitos de la solicitud (Watson, 2014).

Implementación Y Cargas Administrativas

Dado que las cargas administrativas pueden entenderse como situaciones engorrosas al interactuar con la burocracia, entonces ellas se presentan durante las actividades y que realizan los operadores de las políticas o de los programas sociales. En otras palabras, las cargas administrativas se experimentan cuando las decisiones y planes se llevan a cabo: en la implementación de las políticas.

Smeeding (2019) ha advertido a los estudiosos de la administración pública que es importante analizar la implementación de los programas pues en esta etapa se manifiestan y configuran las cargas administrativas. Por su parte, los académicos Herd y Moynihan sentaron dos importantes pilares sobre la relación entre las cargas administrativas y la implementación de las políticas y programas públicos: 1) que ellas se presentan a partir de los costos de aprendizaje, cumplimiento y psicológicos que las personas experimentan en los procesos de implementación de las políticas públicas (Herd y Moynihan, 2018); y 2) que las cargas administrativas se manufacturan de acuerdo con las decisiones políticas y administrativas efectuadas en los procesos de diseño e implementación de políticas (Herd y Moynihan, 2020).

Por lo anterior, es importante tener en cuenta que las cargas administrativas no solo se van configurando durante los procesos de implementación, sino que también son construidas desde el diseño de los programas, en función de deliberaciones de diversas índoles. En este sentido, si bien se ha expuesto que las cargas siempre existirán de algún u otro modo en la

interacción burocrática, no son imposibles de aminorar si se examinan a detalle desde el diseño de los programas y la implementación.

En específico, para los programas sociales, Herd *et al.* (2013) también ha precisado que las cargas administrativas se advierten con mayor frecuencia en aquellos encuentros burocráticos en donde se realizan operaciones con personas, familias y hogares. Aquí es relevante mencionar que los programas sociales generalmente conllevan más de un episodio de contacto operadores-poblaciones objetivo y atendida, por lo tanto, son un ecosistema adecuado para la existencia de estos costos en los encuentros burocráticos.

Simplemente sobre estos contactos con la burocracia, Holler y Tarshish (2022) señalan que son complicados y generalmente están asociados a frustración, ansiedad e incertidumbre. Retomando el argumento que construyeron Chudnovsky y Peeters (2020) respecto del vínculo entre una vida con carencias y el padecimiento en un mayor grado de los efectos de las cargas administrativas, las personas en estas condiciones parecieran estar en desventaja en todo sentido en sus contactos con el gobierno, ya que, por naturaleza interactuar con esta burocracia puede ser engorroso, y además las cargas se manifiestan con frecuencia en las operaciones de los programas sociales.

Asimismo, es importante considerar que a estos individuos se les comunica, desde un primer momento, que estos proyectos del gobierno son beneficiosos para ellos, entonces, se acercan a él buscando mejorar sus condiciones de vida, sin embargo, al interactuar con la burocracia padecen todo este conjunto de costos en estas dimensiones. Por lo anterior, resulta fundamental aligerar estas cargas dada la propia naturaleza de los contextos de carencias de estas poblaciones, sino también, porque pueden comprometer o debilitar los objetivos de las políticas (Burden *et al.*, 2012). Así, minimizar los costos en la interacción no solo resulta positivo para los beneficiarios de los programas sociales, también “son importantes con relación a los valores políticos en disputa y los resultados de las políticas” (Herd y Moynihan, 2018).

¿Cargas Administrativas En Programas Sociales En México?

Como se mencionó anteriormente, dados los nuevos caminos que está tomando el cuerpo académico de cargas administrativas, este aún está en conformación y se está avanzando en la producción de conocimiento en la materia. No obstante, al cierre de este trabajo no se encontraron investigaciones, estudios o artículos académicos que analizaran, clasificaran o

identificaran las manifestaciones de las cargas administrativas en programas sociales vigentes³ en México con poblaciones en situaciones de carencias. Además, como se mencionó más arriba, el CONEVAL, que es el ente público encargado de la evaluación de la política social en México, no hace uso del concepto de cargas administrativas en las evaluaciones que coordina, por lo tanto, tampoco existen documentos oficiales que relaten las manifestaciones de estos costos en los programas sociales mexicanos.

Sin embargo, el CONEVAL, en sus informes de evaluación de la política de desarrollo social presenta un panorama amplio sobre el desempeño y los avances en los objetivos de desarrollo de esta política. La versión 2020 de este documento señala áreas de oportunidad que pueden asociarse a materializaciones de cargas administrativas. CONEVAL (2021a) menciona lo siguiente:

La difusión de calendarios de entrega de apoyos, la reducción de tiempos de espera en operativos de entrega, la mejora de la comunicación entre los actores participantes (Unidades Responsables, Delegaciones y Servidores de la Nación), la capacitación del personal involucrado en el proceso, entre otros.

Por otro lado, en el reporte de hallazgos generales identificados en las 17 evaluaciones de diseño con trabajo de campo 2019-2020 que emitió el CONEVAL, también se exponen problemáticas relacionadas con espacios de manifestación de cargas administrativas. Este documento señala importantes áreas de oportunidad en cuestión de comunicación de las fechas de pago, logística de cobro de los apoyos, aprendizaje de los instrumentos bancarios por parte de los beneficiarios, así como de capacitación y estructura operativa por parte de los operadores de los programas. CONEVAL (2020d) indica lo siguiente:

Una limitante para la entrega de apoyos monetarios directos es la baja penetración bancaria, principalmente en zonas rurales, lo que incrementa el costo de los beneficiarios de acceder a los apoyos (ya que deben incurrir en costos de traslado a donde hay cajeros); realizar acciones para mejorar las capacidades y el conocimiento que tienen los beneficiarios sobre los instrumentos bancarios, y resolver temas de seguridad en la entrega de éstos.

³ Peeters y Campos (2021) publicaron un artículo académico en el que analizaron cómo los beneficiarios de un programa social enfocado a la atención de la pobreza en México (Prospera) sorteaban las cargas administrativas en las interacciones con burócratas a nivel de calle, sin embargo, al entrar en vigor la administración federal 2018-2024 en México, este programa se eliminó.

BANSEFI, TELECOM y la banca privada son los medios que más utilizan los programas para dispersar los recursos. Estos deben mejorar su capacidad para llevar a cabo dicha tarea y asegurar una adecuada atención a los beneficiarios, así como el retiro puntual de sus recursos.

Los programas deben tomar en cuenta que la población beneficiaria tiene la necesidad de conocer con certeza los plazos o fechas para la entrega de los apoyos, para planear los gastos en el hogar. De igual manera, reducir las afectaciones que la operación del programa puede tener en las actividades laborales o educativas de los beneficiarios evitando entregar tarjetas bancarias o apoyos monetarios en horarios que coincidan con estas actividades.

[...] Los programas evaluados, en su primer año, contaron con estructuras operativas propias muy reducidas en las entidades federativas [...]

[...] se requiere que [los operadores de los programas sociales] se encuentren capacitados y que tengan los recursos suficientes para conducir sus actividades de manera adecuada.

La implementación de dichas intervenciones sociales se enfrentó a diversos retos, entre ellos: operar y coordinar las acciones en un territorio amplio, diverso y heterogéneo; trabajar con estructuras operativas nuevas con poca experiencia en la Administración Pública Federal; contar con recursos limitados para la operación; diseñar las estrategias a la par de su implementación, entre otros factores [...]

En un ánimo de observar si en periodos posteriores también fueron identificadas ineficiencias en las interacciones con las poblaciones de los programas sociales, se revisó la edición 2022 del informe de evaluación de la política de desarrollo social. CONEVAL (2023) apunta lo siguiente:

[...] en relación con la progresiva bancarización de las y los beneficiarios de los programas prioritarios del gobierno federal [...], se debe garantizar que [el Banco del Bienestar] cuente con la infraestructura suficiente y accesible para toda la población beneficiaria, así como mecanismos eficientes de comunicación entre el Banco del Bienestar y los programas para solucionar las problemáticas que puedan surgir respecto a la dispersión y cobro de recursos. (CONEVAL, 2023)

Esta información señala que los problemas para el cobro de los apoyos por parte de los beneficiarios de los programas sociales han continuado a dos años de haberse identificado en

las evaluaciones de 2020. En 2022, la institución coordinó siete evaluaciones de procesos para algunos programas sociales, sin embargo, no emitió un reporte de hallazgos generales como ocurrió con las evaluaciones de diseño con trabajo de campo en 2020. A fin de observar si en estas evaluaciones se advertían algunas directrices más específicas sobre ineficiencias burocráticas que fueron padecidas por la PA, se revisaron los comunicados para prensa que el CONEVAL emitió al respecto. En ellos se destacan los puntos esenciales de los resultados de las evaluaciones.

Estos comunicados⁴ resaltan que en las evaluaciones de procesos se encontraron, de forma generalizada, diversas problemáticas en el cobro de los apoyos o becas debido a una infraestructura y servicios del Banco del Bienestar insuficientes. Asimismo, se identificó que existieron indefiniciones o poca claridad en los calendarios o fechas de dispersión de los apoyos. Otra situación negativa extendida fue una comunicación insuficiente con los públicos de las intervenciones. Estas problemáticas incluyen imprecisiones sobre quiénes eran la población objetivo, cómo habría de ser el funcionamiento general del programa, y una insuficiente comunicación en cuanto información y celeridad de los resultados de las solicitudes para ser beneficiario. Por otro lado, también se presentaron complicaciones en cuestión largos tiempos de espera en la dispersión de los apoyos y de suficiencia de recursos y medios para los operadores de los programas.

Finalmente, un factor que agravó estas dificultades fue la condición geográfica de los lugares en donde se implementó el programa: las localidades y municipios rurales tuvieron obstáculos en la comunicación operadores-poblaciones del programa por insuficiencia de infraestructura de comunicación. En estos casos la atención con los beneficiarios estuvo limitada.

Los hallazgos descritos reflejan algunas problemáticas de la política de desarrollo social en México, sin embargo, no todos ellos son específicos ni exclusivos para programas sociales que atienden poblaciones en situaciones de marginación o rezago. De tal suerte, es relevante conocer de forma más amplia cómo se materializan las cargas administrativas en las intervenciones sociales en México con poblaciones en estos contextos. Asimismo, es propicio

⁴ Los comunicados para prensa revisados fueron los relativos a las evaluaciones de proceso de los programas Sembrando Vida, Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, Producción para el Bienestar, Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez, Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez, Jóvenes Escribiendo el Futuro y Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos. En este último no se pudo encontrar aspectos relacionados con ineficiencias burocráticas, por lo que sus resultados no se mencionan en este trabajo de investigación.

aproximarse a entender qué retos en la implementación de estos programas sociales son relevantes, lo que implican estos desafíos para las poblaciones de los programas sociales, y los aspectos burocráticos asociados con la existencia de las cargas administrativas.

Lo anterior contribuiría a contar con referencias para la mejora de las interacciones burocráticas con estas poblaciones que padecen de formas más severas los efectos de las cargas administrativas, y permitiría esbozar puntos de origen para diseñar e implementar programas sociales más adecuados con poblaciones enmarcadas en las circunstancias descritas.

Diseño Y Metodología De Investigación

Diseño De La Investigación

Este trabajo tiene el objetivo de ofrecer una clasificación de las cargas administrativas existentes en dos programas sociales de México: Programa Sembrando Vida y Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente. A partir del análisis del contexto de estas cargas se esbozan algunos retos de implementación de estos programas sociales, y se ofrece una propuesta para la solución de estos desafíos que derivarán en la minimización de los efectos de las cargas administrativas.

Como se mencionó en las secciones anteriores, este trabajo es de corte exploratorio, cualitativo y la metodología de análisis fue documental. Así, se pretende enmarcar, desde una aproximación, a las ineficiencias e insuficiencias en sus encuentros burocráticos que experimentan las personas beneficiarias de los programas sociales, en la literatura académica de cargas administrativas.

Esta investigación es exploratoria ya que se erige sobre la literatura académica existente de cargas administrativas. Este cuerpo de estudio de reciente creación habrá de fortalecerse con un mayor número de investigaciones empíricas sobre los programas sociales en México, que expliquen a profundidad las causas, implicaciones y soluciones precisas de estas costosas interacciones burocráticas. En tanto, este trabajo académico desarrolla un acercamiento a la identificación de las cargas administrativas existentes en dos programas sociales de México.

Asimismo, su carácter de aproximación también se relaciona con el tipo de investigación seleccionada: documental. Durante el desarrollo de este trabajo no se encontraron mecanismos ni metodologías -aplicables al caso mexicano- que permitan llevar a cabo diagnósticos para una profunda comprensión de las causas e impactos de las cargas administrativas en los programas sociales. No obstante, las evaluaciones de diseño con trabajo de campo y las de procesos que ha coordinado el CONEVAL permiten un amplio entendimiento de los momentos y etapas de estas intervenciones a lo largo del tiempo. Por ello, el presente trabajo utiliza estas evaluaciones como fuente principal de evidencia y las analiza desde una óptica de cargas administrativas a fin de identificarlas y clasificarlas para esbozar explicaciones sobre cómo se materializan y qué implicaciones tienen en los procesos de implementación de los programas sociales.

Por otro lado, este trabajo es de naturaleza cualitativa ya que analiza el reporte de las experiencias burocráticas ineficientes y/o insuficientes que padeció la población beneficiaria

durante la implementación de estos programas. Las labores de identificación, clasificación e interpretación de estas experiencias onerosas, así como los retos de implementación fueron resultado de la revisión de los hallazgos de las evaluaciones, a la luz de la literatura académica en comento. Por lo tanto, los hallazgos y conclusiones de este documento surgen a partir de lo que se identificó como una experiencia negativa para la población objetivo y atendida de estas intervenciones.

Los Programas Sociales

Programa Sembrando Vida

La evaluación de procesos del programa que coordinó el CONEVAL (2022a) señala explícitamente lo siguiente:

Objetivo General. [...] que las y los Sujetos de derecho que se encuentran en municipios con Rezago Social, cuenten con 2.5 hectáreas sembradas con Sistemas de Producción Agroforestales [...] y Milpa Intercalada entre árboles Frutales [...] produciendo y que tengan cubiertas sus necesidades alimenticias básicas.

Objetivo Específico. [...]

- a) Otorgar apoyos económicos para fomentar el bienestar de las/los Sujetos de derecho.
- b) Otorgar apoyos en especie para la producción agroforestal.
- c) Dar acompañamiento social y técnico para la implementación del Programa [...]

[...] Cobertura. [...] que el Programa intervenga en las unidades de producción, hasta alcanzar una superficie de 1,132,500 hectáreas. [...] el PSV tiene cobertura en 21 entidades federativas [...] Con información de diciembre de 2021, se sabe que el PSV ha llegado a 983 municipios, 23,760 localidades y 8,995 ejidos [...]

[...] Población objetivo. [...] son población objetivo los sujetos agrarios mayores de edad que habitan en localidades rurales, cuyos municipios se encuentran con niveles de rezago social y que son propietarios o poseedores de 2.5 hectáreas disponibles para ser trabajadas en un proyecto agroforestal.

La población objetivo está cuantificada en 2,116,003 personas [...]

[...] Población atendida. El concepto se refiere a la población beneficiada por el Programa en un ejercicio fiscal.

[...] el PSV cerró 2021 con 450,099 personas beneficiadas o “Sembradores”.

[...] Priorización. De manera específica se indica que el Programa reconoce que las mujeres campesinas aportan de forma sustantiva a la producción de alimentos, a la transformación, el resguardo de semillas criollas, el manejo ambiental, la comercialización, la preparación y conservación de alimentos, por lo que prestará especial atención para que a través de las acciones y servicios fortalezca su inclusión social y productiva [...] para el ejercicio fiscal 2022, el Programa dará prioridad a las solicitudes presentadas por las/los sujetos agrarios de los municipios con rezago social de las 21 entidades federativas descritas en el apartado 1.1.5 de este documento. Sin embargo, las modificaciones a las ROP 2022 indican que para la priorización se deberá tomar en cuenta lo siguiente:

1. De preferencia, habitar en municipios catalogados como de medio a muy alto grado de rezago social (CONEVAL).

2. Contar en el padrón de beneficiarios con al menos el 20% de mujeres.

3. Considerar al menos el 20% de habitantes de municipios con presencia de pueblos indígenas y afroamericanos.

[...] Tipos de apoyo o componentes de la intervención [...]

1) Apoyos económicos para fomentar el bienestar de las/los Sujetos de derecho.

[...] Apoyo económico ordinario. La/el sujeto de derecho, que a mes vencido haya cumplido con su programa de trabajo, recibirá un apoyo económico de \$5,000.00 (Cinco mil pesos 00/100 M.N.) íntegros dispersados en su cuenta personal del Banco de Bienestar [...]

Apoyos en especie para la producción agroforestal.

[...] Plantas y semillas [...] Insumos [...] Herramientas [...] Vivero comunitario

[...] Biofábricas [...] Viveros y Centros de Formación Sembrando Vida [...]

Asimismo, esta evaluación describe el Modelo General de Procesos (CONEVAL, 2017) para este programa. El CONEVAL (2022a) indica lo siguiente:

[...] Proceso de planeación

En este proceso se determinan la misión, visión, fin, objetivos y metas en tiempos establecidos, los indicadores de seguimiento verificables, los recursos necesarios (financieros, humanos, tecnológicos, físicos), y las principales actividades y métodos a seguir para el logro de los objetivos del Programa.

[...] Proceso de difusión

[...] el proceso de difusión consiste en la realización de las Asambleas Ejidales y Comunales para informar a la población objetivo sobre las características del Programa y los requisitos para participar [...]

[...] Proceso de solicitud de apoyos

La solicitud se realiza para el concepto de apoyo económico ordinario eventualmente a aquellos que pueden solicitarse en situaciones de desastre:

- Apoyo económico ordinario [...]
- De presentarse situaciones de caso fortuito y de fuerza mayor, previa Declaratoria de Desastre Natural emitida por autoridad competente, el Comité Técnico del Programa podrá, previo análisis y dictamen, autorizar apoyos extraordinarios en especie y/o económicos para resarcir la pérdida de viveros, plantas e insumos [...]

[...] Proceso de selección de beneficiarios

[...] el proceso de selección incluye una fase de pre-registro que inicia con la convocatoria a interesados en las Asambleas ejidales o comunales, en las cuales se informan de los requisitos y características del Programa. [...] Con el pre-registro se inicia la validación física y documental que consiste en una visita al domicilio y a la parcela. En la visita a domicilio se recaba información socioeconómica y en la parcela se verifica que se cumpla con las 2.5 hectáreas requeridas para participar en el Programa y que esta no se encuentre ubicada a más de 20 km de la vivienda del interesado. Esta información a su vez es capturada en un sistema informático de la Secretaría y es validada por facilitador y coordinador territorial en quien recae la responsabilidad de autorizar la incorporación al programa. [...] el proceso concluye con la notificación en un plazo no mayor a 30 días hábiles a los sujetos agrarios que resultaron elegibles para su incorporación al Padrón de sujetos de Derecho [...] En el mismo plazo serán notificados las/los sujetos agrarios no elegibles. Dicha notificación será difundida en los lugares públicos de mayor afluencia de la localidad.

[...] Proceso de producción de bienes y servicios

[...] De los apoyos considerados en las ROP son dos los que se relacionan con al proceso de producción de bienes y servicios:

- Apoyo en especie [...]. Corresponde directamente a la Subsecretaría realizar las gestiones para estos apoyos, incluyendo procesos licitatorios, firma de contratos y convenios necesarios.

- Acompañamiento técnico, social y productivo, para la implementación del Programa el acompañamiento social para la organización comunitaria y el acompañamiento técnico para el fortalecimiento de las/los sujetos de derecho y la implementación de los sistemas agroforestales, será realizado por las/los Técnicos(as) Sociales y Productivos(as). Involucra el trabajo de las cuatro Direcciones sustantivas para la emisión de convocatorias, el desarrollo del proceso de selección, la capacitación y el pago a los técnicos.

[...] Proceso de distribución de bienes y servicios.

Para el apoyo económico ordinario la/el sujeto de derecho, que a mes vencido haya cumplido con su programa de trabajo, recibirá un apoyo económico de \$5,000.00 (Cinco mil pesos 00/100 M.N.) íntegros dispersados en su cuenta personal del Banco de Bienestar [...].

Los apoyos económicos adicionales, [...] serán otorgados a las/los Sujetos de derecho que en asamblea acuerden las CAC. Una vez determinado el apoyo económico adicional por el Comité, el SD recibirá los recursos a través de transferencia electrónica u orden de pago.

[...] los apoyos en especie para la producción agroforestal se entregarán en cada uno de los territorios establecidos por el Programa; el lugar preciso será determinado por las/los coordinadores regionales y territoriales, previo informe a la Subsecretaria de Inclusión Productiva y Desarrollo Rural. Una vez que los apoyos en especie estén en los territorios, las/los Técnicos(as) Productivos y Sociales serán los responsables de coordinar la entrega a las/los Sujetos de derecho en las fechas previamente determinadas.

[...] Proceso de entrega de apoyos

[...] el proceso inicia una vez que han sido distribuidos los medios de pago, se han adquirido las semillas y/o plantas, los materiales e insumos y se han contratado,

capacitado y asignado los operadores del Programa en las distintas zonas de atención [...].

[...] Proceso de seguimiento de beneficiarios y monitoreo de apoyos

[...] el seguimiento de beneficiarios tiene como base el seguimiento al plan de trabajo, el cual se elabora de manera conjunta entre los Sujetos de derecho y los técnicos. A la par se establecen los planes de trabajo de las CAC, también con apoyo de los técnicos.

Programa Pensión Para El Bienestar De Personas Con Discapacidad Permanente

La evaluación de procesos del programa que coordinó el CONEVAL (2022b) señala lo siguiente respecto del programa en 2022:

El objetivo general del Programa es contribuir a mejorar el ingreso monetario de los hogares de las personas mexicanas con discapacidad permanente de niñas, niños, adolescentes y jóvenes de 0 a 29 años y personas de 30 y hasta un día antes de cumplir los 65 años de edad, que habiten en municipios y localidades indígenas o afromexicanas o en municipios o localidades con alto o muy alto grado de marginación [...].

Para lograr este objetivo, el Programa otorga un apoyo económico bimestral a las personas derechohabientes por \$2,800 pesos mexicanos de manera bimestral y directa a la cuenta bancaria de la persona beneficiaria, en la mesa de pago del Operativo Bienestar. También se otorga un apoyo de única vez de pago de marcha por \$1,400 pesos mexicanos a las personas adultas auxiliares de las personas derechohabientes, en caso de que el derechohabiente fallezca y en caso de situación de emergencia o desastres por fenómenos naturales se otorga a la PDH un pago único adicional de un mes [...]

Además, [...] el Programa otorga un apoyo en especie a las PDH de 0 a 17 años de edad, el cual consiste en acceder a servicios de rehabilitación otorgados por las Instituciones de Salud con las que la Instancia Ejecutora firme convenio.

[...] La población objetivo está definida como “las personas con Discapacidad Permanente mexicanas por nacimiento o naturalización, con domicilio actual en la República Mexicana de: niñas, niños, adolescentes y jóvenes de 0 a 29 años cumplidos; y personas de 30 y hasta un día antes de cumplir los 65 años de edad que habiten en

municipios o localidades indígenas o afromexicanas o en municipios o localidades con alto y muy alto grado de marginación”, estimada en 1,515,841 personas [...].

En cuanto a su cobertura, en 2021 se estimó una población potencial de 6,179,890 personas, una población objetivo de 1,515,841 personas y una población atendida de 990,834 personas, lo que representa una eficacia de cobertura de 65.4 por ciento respecto de la población objetivo [...]

Criterios de Priorización

Otra variable presentada en las entidades federativas visitadas ha sido —desde la etapa inicial del Programa—, dar preferencia en la incorporación al grupo de niñas, niños y jóvenes de cero a 17 años de edad o personas con discapacidad permanente de municipios indígenas o afromexicanos.

Asimismo, esta evaluación describe el Modelo General de Procesos (CONEVAL, 2017a) para este programa. El CONEVAL (2022b) indica lo siguiente:

[...] Proceso 1. Planeación

[...] se identifican cuatro etapas para la ejecución de este proceso de Planeación: 1. Actualización del diagnóstico; 2. Actualización de la MIR y de las Reglas de Operación; 3. Programación y presupuestación y, 4. Planeación operativa; en el Anexo V podrá consultarse el flujograma del proceso.

[...] Proceso 2. Difusión

[...] Para el desarrollo de este Proceso se identificaron tres etapas: 1. Difusión por medios electrónicos, 2. Difusión a través de Servidores de la Nación, y 3. Difusión a través de Centros Integradores de Bienestar de las DPD [...].

[...] Etapa 1. Difusión por medios electrónicos

[...] la difusión también se realiza en redes sociales oficiales de la SEBIEN, [...] se realizan publicaciones sobre los requisitos de acceso al Programa, [...] y la liga electrónica para buscar el módulo de atención correspondiente. Asimismo, [...] se difunden videos con experiencias de derechohabientes del Programa.

[...] la SEBIEN produce y entrega material impreso a las DPD (lonas, banners y carteles) para la señalización en los lugares donde se realizan los Operativos Bienestar.

Etapa 2. Difusión a través de Centros Integradores de Bienestar

Una vez recibido el material de difusión impreso, las DPD los usan y distribuyen en los módulos de atención y en los Operativos Bienestar y de levantamiento en campo a través del personal operador del Programa [...], la difusión directa del Programa se hace en los módulos de atención para dar a conocer los apoyos que el Programa otorga, así como los criterios de elegibilidad y requisitos de acceso [...].

Etapas 3. Difusión a través de Servidores de la nación

El personal operativo en campo (SN, promotores UBA, coordinadores) sin material físico o digital, realiza visitas domiciliarias, así como llamadas telefónicas a posibles derechohabientes.

[...] Proceso 3. Solicitud de pensión y otros apoyos

[...] se identifican dos etapas para la ejecución del proceso de Solicitud de pensiones y otros apoyos: 1. Solicitudes recibidas por medios externos y 2. Solicitudes recibidas por el Programa [...].

Etapas 1. Solicitudes recibidas por medios externos

[...] Inicia con que la PS acude al módulo de atención para solicitar su ingreso al Programa; la PPS solicita a la PS los documentos necesarios y verifica que se cumpla con los criterios de elegibilidad y con los requisitos de acceso.

En caso de que la PS no cumpla con los criterios de elegibilidad, la PPS le informa esta situación y el Proceso se da por terminado.

Cuando sí se cumple con los criterios de elegibilidad, la PPS revisa que los requisitos de acceso, [...] estén completos y sin inconsistencias. En caso de faltar algún documento o tener errores, la PPS informa a la PS la situación y le solicita que elabore un escrito en el que especifique el documento faltante [...].

Si se cumplen los criterios de elegibilidad y los requisitos de acceso en su totalidad, la PPS entrega un talón con el folio del formato de incorporación al Programa e integra el expediente de la PS con los documentos entregados [...]; esta etapa finaliza cuando se registran el FUB en el Sistema Integral para el Formato Único de Bienestar (SIFUB) previa autorización de la Instancia Ejecutora y el Proceso concluye.

Etapas 2. Solicitudes recibidas por el Programa

Esta etapa se lleva a cabo a través de Operativos Bienestar o de registro de PS; [...]. La recepción de solicitudes en mesa de atención o información se lleva a cabo de

acuerdo con la calendarización regional [...]. Una vez que se identifica en el calendario el periodo de recepción de solicitudes de incorporación al Programa, [...] organizan el Operativo Bienestar correspondiente [...]. Una vez iniciado el operativo, [...] un grupo de servidores que integran la “Brigada de atención prioritaria” identifican a personas con alguna condición que ameritan atención prioritaria, y de ser posible dan apoyo como sillas de ruedas y acompañan a las personas solicitantes durante todo el proceso [...].

[...] Proceso 4. Selección de derechohabientes

[...] Para ser solicitante de estos apoyos se han delimitado criterios de elegibilidad y de priorización, así como requisitos de acceso. Estas tres condicionantes van ligadas e interrelacionadas con la ejecución de tres grandes etapas identificadas en este proceso: 1. Validación de registro de solicitudes; 2. Integración del padrón de derechohabientes y, 3. Comunicación del resultado de incorporación al PPBPDP.

Etapas 1: Validación del registro de solicitudes

[...] las personas interesadas que cubren el perfil para ingresar al Programa acuden a las mesas de atención o a los Centros Integradores del Bienestar, donde las personas prestadoras de servicios en los módulos de atención, revisan la información de las personas solicitantes y determinan si cumplen con los criterios de elegibilidad y la documentación requerida.

Etapas 2: Integración al Padrón de Derechohabientes

[...] corresponde a la SEBIEN integrar, mantener y actualizar un sistema de información con los padrones de beneficiarios de Programas Sociales de la Administración Pública Federal.

[...] El padrón de derechohabientes se construye a partir de la información de las personas que solicitan su incorporación al Programa y que fueron aceptados. Es verificado de manera bimestral vigilando el cumplimiento de las obligaciones previstas en materia de datos personales y asegurándose que el traslado de información sea seguro [...].

Etapas 3: Comunicación de resultado de incorporación al PPBPDP

Las PDH y/o PAA, una vez entregada y aceptada la documentación requerida, reciben un folio para el seguimiento del resultado positivo o negativo para ser incorporados al Programa.

[...] Las ROP vigentes establecen que se debe informar la incorporación a la persona solicitante o a la PAA en los Módulos de Atención o a través de la Línea de Bienestar [...] en un plazo máximo de dos meses a partir de su solicitud.

[...] Proceso 5. Gestión de pensión y otros apoyos

[...] se identifican tres etapas para la ejecución de este proceso [...]: 1. Generación de la pensión; 2. Solicitud de pago de marcha y 3. Apoyo en especie [...].

[...] Proceso 6. Distribución de pensión y otros apoyos

[...] refiere al proceso a través del cual se dispersan del nivel central a las liquidadoras, los recursos económicos que serán entregados según el medio de pago establecido (bancarizado, planillas, pago directo) y, apoyos en especie (vales para el bienestar) a las coordinaciones estatales del Programa [...].

[...] se identifican dos etapas para la ejecución de este proceso de Distribución de pensión y otros apoyos [...]: 1. Pensión y pago de marcha y, 2. Apoyos en especie [...].

[...] Proceso 7. Entrega de pensión y otros apoyos

[...] En el desarrollo de la entrega de pensión y otros apoyos se identifican dos etapas: 1. la Convocatoria del Operativo Bienestar y, 2. el Desarrollo de Operativos Bienestar [...].

Etapas 1. Convocatoria del Operativo Bienestar

Esta etapa inicia cuando el subdelegado regional se coordina con los responsables de ruta, los responsables de mesa y los auxiliares en mesa de atención para que, con base en la calendarización estatal y el listado de derechohabientes, realicen la convocatoria para el pago de las pensiones [...].

Etapas 2. Desarrollo de Operativo Bienestar

[...] El PPBPDP estableció [...], que la entrega de los apoyos económicos se realizaría de manera bimestral y directa a la PDH o a través de la PAA. Los mecanismos de pago previstos para hacer llegar la pensión son: tarjetas bancarias, órdenes de pago y planillas; de manera adicional, la PDH menor de edad que se encuentran en el rango de 0 a 17 años pueden recibir también un apoyo en especie.

[...] Proceso 8. Seguimiento al padrón de personas derechohabientes y otros apoyos

[...] se identifica una etapa global para este proceso, que está relacionada con la actualización del padrón derechohabientes [...].

[...] Una vez realizada la solicitud de retención o baja o suspensión de la pensión por parte de la DPD, la DGOIP valida en el Sistema Integral para el Formato único de Bienestar (SIFUB) los cambios de estatus [...] y solicita a la DGVB que realice la actualización del padrón de derechohabientes, [...]. Las personas prestadoras de servicios o servidoras públicas [...] son las encargadas de notificar bimestralmente a la PDH o PAA, el motivo de retención, suspensión o baja mediante un aviso (letrero) visible colocado en el Módulo de Atención que oriente dónde la PDH o PAA puede preguntar al respecto.

[...] Proceso 9. Contraloría social y gestión de quejas

[...] se identificaron dos etapas para la ejecución de este proceso: 1. Contraloría social y, 2. Gestión de quejas [...].

[...] Proceso 10. Evaluación y monitoreo

[...] se esquematizaron dos etapas para la ejecución de este proceso [...].

Etapas 1. Gestión y desarrollo de la evaluación externa

En atención a las ROP y la normatividad aplicable se observa que a partir de la publicación del PAE, la SEBIEN a través de la DGEM y la UAGP se coordina con la instancia evaluadora para el desarrollo de la evaluación. Una vez realizada, la DGMED publica los resultados de las evaluaciones externas de acuerdo con los plazos y términos previstos en la normatividad vigente, a través del portal de internet de la Secretaría de Bienestar [...].

Las Evaluaciones Del CONEVAL

El CONEVAL es el ente público encargado de evaluar la política de desarrollo social de México y de darle seguimiento al fenómeno de la pobreza en el país. En términos de evaluación (CONEVAL, s.f.), la institución establece los lineamientos que deben seguir las dependencias y entidades que operan los programas sociales. Además, tiene la responsabilidad de coordinar las evaluaciones de la política y programas de desarrollo social. A partir de estos análisis, puede emitir recomendaciones sobre el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de esta política de desarrollo.

Las evaluaciones y recomendaciones del CONEVAL han sido reconocidas por contener información de alta calidad y ser objetivas para mejorar la política y los programas sociales en México. Estos ejercicios son llevados a cabo por profesionales con experiencia en evaluaciones mediante una metodología estandarizada.⁵

Evaluaciones De Diseño Con Trabajo De Campo

Las evaluaciones de diseño con trabajo de campo fueron realizadas para 17 de los programas prioritarios de la administración federal 2018-2024. En un comunicado de prensa que retoma las directrices de los Términos de Referencia de la Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo 2020, el CONEVAL (2020d) relató que el “propósito principal [de estas evaluaciones] fue comprender el contexto en el que se implementaron y los retos a los que se enfrentaron”. Además, señaló que el bosquejo⁶ de estas evaluaciones retoma las bases de la evaluación de diseño y las fortalece con un análisis de “trabajo de campo” a fin de ofrecer una “valoración” de los desafíos en los “diferentes contextos” en los que se ejecutaron estas intervenciones. Estos ejercicios de evaluación se llevaron a cabo entre abril de 2019 y junio de 2020, mediante entrevistas con servidores públicos que operaban el programa, así como beneficiarios.

El CONEVAL es enfático en establecer que esta evaluación “no califica las acciones sociales o a los gobiernos que las ejecutan, su propósito es informar y mejorar la política social”. Asimismo, la institución aclara que su enfoque es participativo (con los beneficiarios y los operadores) y cualitativo a fin de “profundizar en el análisis entre las diversas interacciones de las personas que participan en los programas para comprender la manera cómo operan en el territorio y la problemática que persiguen resolver a partir de la entrega de los apoyos” (CONEVAL, 2020d).

Por otro lado, este organismo público indica las otras tres fuentes de información que fueron esenciales para elaborar las evaluaciones: datos aportados por los “responsables de los programas de acuerdo con los plazos consensuados al inicio del proceso de la evaluación”, datos

⁵ Estas metodologías se refieren a los Términos de Referencia de las evaluaciones del CONEVAL.

⁶ Las evaluaciones se estructuran mediante el análisis de las 10 etapas del modelo general de procesos del CONEVAL (2017), a saber: 1) planeación, 2) difusión, 3) solicitud de apoyos, 4) selección de beneficiarios, 5) producción de bienes y servicios, 6) distribución de bienes y servicios, 7) entrega de apoyos, 8) seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos, 9) contraloría social y satisfacción de usuarios y 10) monitoreo y evaluación.

provenientes de “medios públicos”, así como datos que fueron producto del análisis en campo, es decir, “entrevistas, grupos focales u observación directa” (CONEVAL, 2020d).

Respecto del rigor de las valoraciones, la institución señala que “la muestra analítica y la agenda para el trabajo de campo fueron consensuadas con las y los responsables de los programas y las unidades de evaluación de las dependencias y entidades federales a cargo de los programas”. En otras palabras, todo el proceso evaluativo fue transparente y acordado entre las agencias evaluadoras y las organizaciones públicas que implementaron los programas.

Por lo anterior, estas evaluaciones son pertinentes como fuente de información para el análisis de las cargas administrativas de los dos programas sociales revisados. Esto debido a la naturaleza de sus investigaciones, metodología y enfoques de recolección y reporte de información: la observancia de las experiencias ciudadanas al momento de interactuar con la burocracia responsable de la ejecución de los programas.

Evaluaciones De Procesos

Los Términos de Referencia (TdR) vigentes para la evaluación de procesos, emitidos por el CONEVAL en 2017, son los lineamientos que rigen la metodología, los enfoques y los contenidos de toda evaluación de procesos que habrá de coordinar esta institución. En ellos se establece que este ejercicio tiene como objetivo general analizar la “gestión operativa del programa” a fin de determinar si se están cumpliendo los requisitos necesarios para alcanzar los objetivos y metas del programa, así como manifestar recomendaciones para implementar mejoras en la intervención. Para llevar a cabo esta empresa, se desarrolla “un análisis puntual de los procesos” ejecutados por el programa, y se examinan tanto las “fortalezas y debilidades de los procesos” como los mecanismos de coordinación del programa (CONEVAL, 2017a).

Al igual que en las evaluaciones de diseño con trabajo de campo, el CONEVAL (2017a) señala que:

La Evaluación de Procesos es un estudio de carácter cualitativo que, a través de diversas estrategias de corte analítico, busca establecer y explicar las interacciones que son la condición de posibilidad de los resultados en la gestión del Programa. El enfoque cualitativo, pretende la comprensión profunda de procesos sociales, sus dinámicas y estructuras, así como de su relación con los resultados observables de la interacción entre

los distintos elementos que componen la unidad de análisis (un programa de desarrollo social, en este caso).

Asimismo, la institución establece que para asegurar que estas evaluaciones tengan este enfoque cualitativo se deberán llevar a cabo labores de “observación directa, entrevistas a profundidad [...], y grupos focales [...] tanto a nivel central como en las entidades federativas o unidades de ejecución donde opere, así como a la población beneficiaria” (CONEVAL, 2017a).

En cuestión de rigor del trabajo de campo para las observaciones reportadas en el informe de evaluación, el CONEVAL (2017a) indica que quien realice la evaluación habrá de justificar técnicamente su selección de muestra (“entidades, unidades responsables, entre otras”) con el objetivo de que ésta aporte “resultados que sean representativos para mostrar diferencias en la operación del Programa a nivel federal”. Además, estos TdR indican que la instancia evaluadora habrá de entregar el soporte de evidencia (bases de datos, registros, formatos de entrevistas completados, cronogramas de trabajo de campo, entre otros) de cada uno de sus procesos llevados a cabo para el desarrollo de la evaluación.

De la misma forma que la evaluación de diseño con trabajo de campo, todo el proceso evaluativo de este estudio de procesos será transparente y acordado entre las agencias evaluadoras y las organizaciones públicas que implementaron los programas, a fin de verificar, en caso de ser necesario, la veracidad de sus contenidos.

Por lo anterior, las evaluaciones de proceso⁷ que fueron revisadas para el desarrollo de esta tesina son pertinentes como fuente de información confiable y representativa para la exploración de las cargas administrativas y de los retos en la implementación de los dos programas sociales revisados, ya que aportan evidencia válida, empírica y rigurosa. Ello, dada la naturaleza de sus investigaciones, metodología y enfoques de recolección y reporte de información: la observancia de las experiencias ciudadanas al momento de interactuar con la burocracia responsable de la ejecución de los programas.

⁷ Las evaluaciones para ambos programas fueron presentadas por el CONEVAL en septiembre de 2022.

Proceso De Identificación Y Clasificación De Las Cargas Administrativas En Las Evaluaciones

El análisis consistió, esencialmente, en la revisión de cada una de las secciones de los informes de evaluaciones de diseño con trabajo de campo y de procesos de ambos programas sociales, es decir, se analizaron cuatro evaluaciones. El estudio de estas evaluaciones permitió identificar las ineficiencias e insuficiencias en las interacciones burocráticas operadores-solicitantes-población objetivo-población atendida en las etapas de implementación de las intervenciones, desde una óptica de cargas administrativas.

El estudio de estas evaluaciones se concentró en los diez procesos de los programas sociales, que son explicadas en los apartados de descripción y análisis del funcionamiento (o procesos) de estos documentos. Asimismo, se revisaron las secciones de conclusiones, recomendaciones, posición institucional, opiniones del programa y acciones de mejora de las evaluaciones. Para el caso de las evaluaciones de proceso también se examinaron las áreas de oportunidad, amenazas, cuellos de botella, conclusiones, recomendaciones y posición institucional.

Además, se estudiaron otros documentos del CONEVAL que proporcionaran información sobre estos programas sociales. Esto con el objetivo de revisar la mayor cantidad de información disponible y sistematizada sobre estas intervenciones. Al igual que en el caso de las evaluaciones, se buscó comprender de forma más amplia las ineficiencias e insuficiencias en las interacciones burocráticas. Estos documentos fueron las Fichas Iniciales de Monitoreo y Evaluación 2019-2020 de los programas y las acciones federales de desarrollo social; las Fichas de Monitoreo y Evaluación 2020-2021 de los Programas y Acciones Federales de Desarrollo social; las Fichas de Monitoreo y Evaluación 2021-2022 de los Programas y Acciones Federales de Desarrollo social, así como los comunicados de prensa de las cuatro evaluaciones, que informaron los avances y retos de los programas.

Las labores de clasificación de las cargas siguieron el orden del modelo general de procesos. La revisión comenzó con la evaluación de diseño, y, subsecuentemente, se observó la de procesos. Esto con el fin de visualizar los cambios en el tiempo (dos años de diferencia) de las manifestaciones de las cargas administrativas, es decir, las experiencias burocráticas ineficientes y/o insuficientes para las poblaciones objetivo y atendidas. Una vez identificados los aspectos burocráticos insuficientes y/o ineficientes que podían asociarse a cargas

administrativas en cada etapa de la implementación de los programas, se describieron las materializaciones de las cargas administrativas y se etiquetaron según la tipología de Moynihan *et al.* (2015): costos de cumplimiento, aprendizaje y psicológicos; también, se relataron las problemáticas en la implementación. Esta sistematización se puede apreciar en las Tabla 1 y 2 del aparatado de Anexos.

Es importante precisar que, en las labores de clasificación, las manifestaciones de cargas administrativas, problemáticas en la implementación y las acciones burocráticas consideradas como insuficientes y/o ineficientes, en la gran mayoría de las veces se registraron tal y como aparecen de forma textual en las evaluaciones del CONEVAL. En otras ocasiones, se ajustó la redacción para presentarse en la tabla, pero sin cambiar el sentido del texto.

Asimismo, se subrayan dos cuestiones relevantes: en ninguna de las evaluaciones se reconocen estas problemáticas como cargas administrativas o como los costos que señala la literatura de Moynihan *et al.* (2015); esta clasificación es una contribución de la presente tesina. Además, en los casos en los que la evaluación no se registró textualmente las experiencias de estrés, frustración, incertidumbre, confusión o dedicación de esfuerzo por parte de la PA o PO para aprender los procesos del programa, pero que deductivamente pudieron ser efecto de la manifestación de cargas administrativas, se etiquetaron como “posibles costos psicológicos” o “posibles costos de aprendizaje”. Esto último se presentó así ya que no se pudo corroborar por medio de la evaluación.

Un aspecto de forma en el que es necesario hacer énfasis, es que las manifestaciones identificadas en la evaluación de diseño con trabajo de campo en 2020 se registraron, en su mayoría, en tiempo pasado pues, al cierre de este trabajo de investigación, ocurrieron hace más de dos años atrás. Las identificadas en la evaluación de procesos se registraron en tiempo presente perfecto pues, al cierre de esta tesina, aún no existe información si han dejado de ocurrir.

Una vez elaboradas las descripciones de las cargas administrativas registradas en las evaluaciones de diseño con trabajo de campo en 2020 para ambos programas, se revisó si también habían sido relatadas en las evaluaciones de procesos de 2022. Para los casos en los que se identificó esta continuidad, también se reportó en el apartado de hallazgos.

En cuanto los retos en la implementación identificados, estos fueron producto de una síntesis de las cargas administrativas más relevantes, así como de los aspectos burocráticos

insuficientes y/o ineficientes. Esta agrupación dio como resultado tres grandes problemáticas en la implementación de los programas (comunicación insuficiente o insuficiente, procesos de atención lentos e ineficientes y puntos de contacto con acceso complicado). Si bien todas ellas estuvieron interrelacionadas y fueron interdependientes entre sí, el criterio principal para asociarlas a cargas administrativas específicas fue mediante la observación de correlación con las cargas administrativas más onerosas en cada etapa del programa. Por ejemplo, si la comunicación fue insuficiente respecto de informar la definición de los tiempos de dispersión de los apoyos, y por ello la PA tuvo que realizar viajes a los cajeros para revisar si los depósitos se habían efectuado, el reto en la implementación relacionado con estos traslados fue el de puntos de contacto con acceso complicado, pues esta carga fue más onerosa que la incertidumbre de disponibilidad de los apoyos, ya que representó un conjunto de acciones (traslados) por parte de la PA para resolver la incertidumbre. En la sección de hallazgos se describen estos casos con mayor amplitud.

Hallazgos

Identificación Y Clasificación De Cargas Administrativas

La observación de las cuatro evaluaciones permitió identificar un total de 35 manifestaciones de cargas administrativas: 13 en el caso del PSV y 22 en el caso del PPPBPDP. Para ambos programas, las etapas de solicitud de apoyos y de entrega de apoyos concentraron el mayor número de manifestaciones de cargas administrativas. Asimismo, para ambos programas, los costos asociados a las cargas identificadas, según la tipología de Moynihan *et al.* (2015), que fueron más frecuentes fueron los de cumplimiento y los de cumplimiento en conjunto con los posibles psicológicos. En las subsecciones siguientes se describe esta distribución.

Programa Sembrando Vida

La revisión de la evaluación de diseño con trabajo de campo (CONEVAL, 2020b) y de la de procesos (CONEVAL, 2022a) permitió observar 13 cargas administrativas en este programa. Las etapas en donde más se reconocieron sus manifestaciones fueron en las etapas de entrega de apoyos y de solicitud de apoyos. Asimismo, se pudo apreciar que los costos de cumplimiento y los posibles costos psicológicos fueron los más frecuentes en la implementación del programa. En cuanto las manifestaciones de cargas administrativas por etapas del programa, se identificó que la entrega de apoyos y solicitud de apoyos condensaron el 61.6% de las materializaciones, es decir, 8 de ellas: cuatro en cada proceso. De las etapas que señalaron cargas administrativas, la de difusión fue en la que se contabilizó una menor cantidad: 1 carga administrativa, que representó el 7.7% La siguiente tabla ilustra estos hallazgos.

Tabla 1

Cargas administrativas identificadas en las etapas del PSV

Etapa del programa	Total	Porcentaje
Entrega de apoyos	4	30.8%
Solicitud de apoyos	4	30.8%
Distribución de bienes y servicios	2	15.4%
Selección de beneficiarios	2	15.4%
Difusión	1	7.7%
Total	13	100.0%

Fuente: Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa Sembrando Vida (CONEVAL, 2020b); Evaluación de Procesos del Programa Sembrando Vida (CONEVAL, 2022a).

La clasificación de las cargas administrativas según tipo de costo señaló que los costos de cumplimiento y los posibles costos psicológicos, cuando se presentaron en conjunto, representaron el 46.2% del total, es decir, 6 casos. Los costos de cumplimiento que se materializaron en singular representaron el 23.1% del total, es decir, 3 casos. Los posibles costos de aprendizaje que también estuvieron vinculados con costos de cumplimiento, así como los posibles costos de aprendizaje que se identificaron en singular fueron los menos frecuentes. Estos tuvieron las mismas cantidades: para ambas situaciones se identificó un registro, lo que representó el 7.7% del total, en cada caso. Esto se puede observar en la siguiente tabla.

Tabla 2

Cargas administrativas identificadas en las etapas del PSV, según su tipo de costos

Tipología Moynihan <i>et al.</i> (2015)	Total	Porcentaje
Costos de cumplimiento	6	46.2%
Posibles costos psicológicos		
Costos de cumplimiento	3	23.1%
Costos psicológicos	2	15.4%
Costos de cumplimiento	1	7.7%
Posibles costos de aprendizaje	1	7.7%
Posibles costos de aprendizaje	1	7.7%
Total	13	100.0%

Nota. Para los casos en los que en la evaluación no se reportó explícitamente algún costo psicológico, pero fue probable su existencia debido al costo de cumplimiento, se etiquetaron como "posibles costos psicológicos". Esto mismo se aplicó para los costos de aprendizaje.

Fuente: Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa Sembrando Vida (CONEVAL, 2020b); Evaluación de Procesos del Programa Sembrando Vida (CONEVAL, 2022a).

Programa Pensión Para El Bienestar De Las Personas Con Discapacidad Permanente

La revisión de la evaluación de diseño con trabajo de campo (CONEVAL, 2020c) y de la de procesos (CONEVAL, 2022b) permitió observar 22 cargas administrativas en este programa. Las etapas en donde más se reconocieron manifestaciones fueron en las etapas de solicitud de apoyos y de entrega de apoyos. Asimismo, se pudo apreciar que los costos de cumplimiento en singular, y los costos de cumplimiento acompañados de posibles costos psicológicos fueron los más frecuentes en la implementación del programa.

En cuanto las manifestaciones de cargas administrativas por etapas del programa, se identificó que en la de solicitud de apoyos existieron siete casos, lo que representó el 31.8% del total. Le siguió la etapa de entrega de apoyos. En ella se identificaron cuatro casos de cargas administrativas, lo que significó el 18.2% del total. Entre las etapas en donde se identificaron cargas administrativas, la de gestión de pensión y otros apoyos, y la de contraloría social y gestión de quejas fueron las que menos sumaron al total. En la primera de ellas se condensó el 9.1% del total, es decir, dos casos; en la segunda de ellas solo se identificó un caso, lo que significó el 4.5% del total. La siguiente tabla ilustra estos hallazgos.

Tabla 3

Cargas administrativas identificadas en las etapas del PPPBPD

Etapa del programa	Total	Porcentaje
Solicitud de apoyos	7	31.8%
Entrega de apoyos	4	18.2%
Difusión	3	13.6%
Selección de beneficiarios	3	13.6%
Distribución de bienes o servicios	2	9.1%
Gestión de pensión y otros apoyos	2	9.1%
Contraloría social y gestión de quejas	1	4.5%
Total	22	100.0%

Fuente: Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa Pensión Para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente (CONEVAL, 2020c); Evaluación de Procesos del Programa Pensión Para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente (CONEVAL, 2022b).

La clasificación de las cargas administrativas según tipo de costo señaló que los costos de cumplimiento en singular fueron los más abundantes para este programa. Este tipo de costo se identificó en 10 ocasiones, lo que representó por sí mismo el 45.5% del total de los enumerados. Los costos de cumplimiento que estuvieron acompañados de posibles costos psicológicos fueron los siguientes con mayor número de frecuencia. Ellos sumaron un total de 6 casos y representaron el 27.3% de este universo. Los costos de aprendizaje y los posibles costos de aprendizaje fueron los menos frecuentes. En el primero de estos casos, se identificó en cinco ocasiones, lo que significó el 22.7% del total; en el otro caso, se identificó en solo una ocasión, lo que representó el 4.5% del total. Esto se puede observar en la siguiente tabla.

Tabla 4

Cargas administrativas identificadas en las etapas del PPPBPDP, según su tipo de costos

Tipología Moynihan <i>et al.</i> (2015)	Total	Porcentaje
Costos de cumplimiento	10	45.5%
Costos de cumplimiento	6	27.3%
Posibles costos psicológicos		
Costos de aprendizaje	5	22.7%
Posibles costos de aprendizaje	1	4.5%
Total	22	100.0%

Nota. Para los casos en los que en la evaluación no se reportó explícitamente algún costo psicológico, pero fue probable su existencia debido al costo de cumplimiento, se etiquetaron como "posibles costos psicológicos". Esto mismo se aplicó para los costos de aprendizaje.

Fuente: Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa Pensión Para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente (CONEVAL, 2020c); Evaluación de Procesos del Programa Pensión Para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente (CONEVAL, 2022b).

Retos En La Implementación Y Cargas Administrativas Que Se Mantuvieron En El Tiempo

Derivado de la exploración y clasificación de las cargas administrativas, se encontraron retos en la implementación que serían importantes a considerar para mejorar la interacción burocrática de los programas. Para ambas intervenciones se observaron, principalmente, tres retos a resolver en la implementación, a saber: comunicación insuficiente o ineficiente, procesos de atención lentos e ineficientes, así como puntos de contacto con acceso complicado. Estos desafíos también se identificaron desde la perspectiva de experiencias burocráticas negativas con la PO y/o PA.

Los hallazgos de esta sección no deben entenderse como las causas o los mecanismos causales de la existencia de las cargas administrativas de estos programas, sino como grandes áreas de oportunidad que las evaluaciones permitieron reconocer para ambas intervenciones. Dado que en ambos programas se encontró una asociación con las cargas administrativas identificadas, a continuación, se presenta una tabla que condensa los resultados de las evaluaciones para ambos programas, y se describen sus cualidades más sobresalientes.

Tabla 5

Retos en la implementación identificados en las evaluaciones de ambos programas

Retos en la implementación identificados	PSV	PPPBPDP	Total
Comunicación insuficiente o ineficiente	2	11	13
Puntos de contacto con acceso complicado	5	4	9
Procesos lentos e ineficientes	3	2	5
Otros	3	5	8

Fuente: Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa Pensión Para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente (CONEVAL, 2020c); Evaluación de Procesos del Programa Pensión Para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente (CONEVAL, 2022b); Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa Sembrando Vida (CONEVAL, 2020b); Evaluación de Procesos del Programa Sembrando Vida (CONEVAL, 2022a).

Comunicación Insuficiente O Ineficiente

Programa Sembrando Vida

Las evaluaciones permitieron observar que este reto no fue el más frecuente entre los solicitantes, PO y PA de este programa. Se identificó en las etapas de difusión y selección de beneficiarios. Su existencia contribuyó a la manifestación de costos psicológicos y posibles costos de aprendizaje.

En la etapa de difusión tuvo ocurrencia ya que las asambleas informativas para la PO no estuvieron estandarizadas, por lo que esta población pudo haber estado expuesta a información heterogénea. Ello pudo haber derivado en costos de aprendizaje. En la selección de beneficiarios, la población que no fue aceptada no conoció las causas del rechazo de su solicitud, es decir, existió una comunicación insuficiente para estos solicitantes, con lo cual pudieron haber existido costos psicológicos.

Programa Pensión Para El Bienestar De las Personas Con Discapacidad

Permanente

Para el caso de este programa, la comunicación insuficiente o ineficiente fue el reto en la implementación más frecuente y relevante que se observó entre las cargas administrativas. Esta insuficiencia se materializó mediante muchas formas y estuvo presente en la gran mayoría de sus etapas: difusión, solicitud de apoyos, selección de beneficiarios, gestión de pensión y otros apoyos, así como en la entrega de apoyos. También, estuvo asociada a los tres tipos de costos

que establece Moynihan *et al.* (2015). Otro aspecto para destacar fue que tres cargas administrativas que se identificaron en la evaluación de diseño de 2020 también se reconocieron en la evaluación de procesos de 2022, es decir, se mantuvieron constantes.

En la etapa de difusión se detectó la aparición de comunicación insuficiente o ineficiente en cargas administrativas relacionadas con confusión o incertidumbre en los solicitantes, respecto de quiénes podían ser beneficiarios, cómo podían mantenerse en el programa, y cuáles serían los beneficios del programa. Los aspectos burocráticos que contribuyeron a detonar esta área de oportunidad se relacionaron con una escasa claridad en los procesos de difusión, requisitos de aceptación y permanencia, así como una limitada distribución de materiales impresos para la PO sin acceso a medios electrónicos. En todos estos casos hubo correlación con costos de aprendizaje. Debido a que estas cargas administrativas se identificaron, en un primer momento en la evaluación de diseño de 2020, y, posteriormente, en la de procesos de 2022, existe la posibilidad de que se hayan mantenido en el tiempo.

En la etapa de solicitud de apoyos, su presencia estuvo vinculada a la escasez de claridad de la definición de la condición de discapacidad permanente y a un acompañamiento heterogéneo para las personas solicitantes. Esto se asoció con costos de cumplimiento y posibles costos psicológicos. Al igual que en la etapa anterior, las cargas administrativas que experimentó la PO para su identificación se observaron en la evaluación de diseño de 2020 y en la de 2022, por lo que es probable que se hayan sostenido en el tiempo.

En cuanto la selección de beneficiarios, los problemas de comunicación tuvieron lugar debido a un ineficiente proceso de respuesta de la solicitud al programa: las personas que no fueron aceptadas no supieron las razones por las cuáles ocurrió esto. Lo anterior se correlacionó con costos de cumplimiento y posibles costos psicológicos. Además, esta carga administrativa se identificó en ambas evaluaciones, por lo que es posible inferir que han continuado en el programa.

Para el proceso de gestión de la pensión y otros apoyos, este reto en la implementación se manifestó debido a dos principales motivos: 1) los procesos de solicitud de pago de marcha que experimentaron las PAA fueron ineficientes y les generaron confusión; 2) la información sobre los servicios de rehabilitación que ofrecían otros centros médicos no estaba organizada. Estas cuestiones se vincularon con posibles costos de aprendizaje.

En el proceso de entrega de apoyos los cajeros presentaron un desafío para las personas de comunidades aisladas en donde la cobertura de cajeros automáticos aún es limitada. Naturalmente, esto estuvo conectado con costos de aprendizaje. En estas zonas, la atención a los beneficiarios fue complicada por la limitada infraestructura tecnológica. En este caso, los costos de cumplimiento fueron los que primaron.

Procesos De Atención Lentos E Ineficientes

Programa Sembrando Vida

Los procesos de atención lentos e ineficientes se enmarcaron en largos tiempos de espera en las etapas de solicitud de apoyos y selección de beneficiarios. Los costos de cumplimiento y posibles costos psicológicos estuvieron correlacionados a estos retos de implementación.

Para la etapa de solicitud de apoyos, en las evaluaciones se reportó que los retardos se vincularon con indefiniciones de personal operativo y lugares para la recepción de solicitudes, lo que pudo haber provocado que los solicitantes tuvieran que buscar aprender la logística de los procesos de solicitud, e incluso trasladarse hasta esas locaciones. Estas cargas administrativas se asociaron a costos de cumplimiento y posibles costos de aprendizaje. Asimismo, este reto de implementación pudo haberse derivado por un conocimiento insuficiente de las ROP por parte de los operadores del programa, en cuanto priorización de la PO. Un aspecto más que enmarcó estas demoras fueron los problemas de registro de las solicitudes a causas de errores en el sistema informático diseñado para este propósito. Por ello, en esta etapa también se identificaron costos de cumplimiento y posibles costos psicológicos.

La selección de beneficiarios presentó demoras para los solicitantes debido a una baja observancia de la notificación de aceptación o rechazo, por ello, los tiempos de espera fueron de hasta el triple (seis meses) de lo que establecen las ROP. Naturalmente, esto se relacionó con costos de cumplimiento y posibles costos psicológicos.

Programa Pensión Para El Bienestar De Las Personas Con Discapacidad

Permanente

Las ineficiencias estuvieron vinculadas, esencialmente, a demoras en las etapas de solicitud de apoyos y selección de beneficiarios. Su existencia se relacionó con costos de cumplimiento y posibles costos psicológicos.

En la solicitud de apoyos -según la evaluación de diseño en 2020- se observó que los tiempos de espera en la respuesta de solicitudes no estuvieron estandarizados, por lo que los solicitantes pudieron haber estado expuestos a retrasos en los lapsos de respuesta. Por ello, los costos de cumplimiento y los psicológicos fueron plausibles.

En la etapa de selección de beneficiarios -acorde a la evaluación de procesos de 2022- existió incumplimiento de los plazos máximos de respuesta de solicitudes, al igual que en las solicitudes de apoyos, según la evaluación de diseño 2020. Por ello, es pertinente señalar que la carga administrativa de larga espera de la respuesta de solicitud se ha mantenido para los solicitantes del programa. Asimismo, se señala que la existencia de los costos de cumplimiento y los posibles psicológicos son verosímiles.

Dada la estrecha vinculación de estas etapas y la identificación de las mismas cargas administrativas en ambas evaluaciones, es viable implicar que estas cargas administrativas han proseguido a lo largo del tiempo de vida del programa.

Puntos De Contacto Con Acceso Complicado

Programa Sembrando Vida

Este reto en la implementación del programa se materializó primordialmente en los traslados que la PA tuvo que realizar en las etapas de distribución de bienes y servicios y de entrega de apoyos. La carga administrativa que más resaltó, según el estudio de las evaluaciones, fue la erogación de los recursos de la PA para transportarse a los cajeros automáticos o sucursales bancarias y cobrar los apoyos. Los aspectos burocráticos asociados a estas cargas administrativas se relacionaron, esencialmente, a la limitada y lejana infraestructura bancaria y a cambios en las fechas de depósito de los apoyos económicos.

Debido a que esta carga se identificó en ambas evaluaciones, es posible mencionar que se mantuvo en el tiempo. También, según la tipología de Moynihan *et al.* (2015), primaron los costos de cumplimiento y algunos posibles costos psicológicos.

Programa Pensión Para El Bienestar De Las Personas Con Discapacidad

Permanente

Este reto de implementación se materializó, esencialmente, por conducto de cargas administrativas de traslado a locaciones para la etapa de solicitud de apoyos, así como de

traslados a cajeros automáticos y sucursales bancarias para el cobro de la pensión. Naturalmente, esto se asoció con costos de cumplimiento y posibles costos psicológicos.

Para la etapa de solicitud de apoyos se identificó que los solicitantes de municipios con población indígena gastaron tiempo y recursos para trasladarse a las mesas de incorporación que estaban alejadas de sus hogares. Esto se vinculó con costos de cumplimiento.

En las etapas de distribución de bienes o servicios, se reconoció, para ambas evaluaciones, que la PA realizó más de un trayecto hacia los cajeros automáticos para el cobro de la pensión. Entre las razones por las cuales esto ocurrió, según la evaluación de diseño de 2020, fue por tiempos indefinidos de dispersión de la pensión; por su parte, en la evaluación de procesos de 2022, se relató que estos viajes se debieron en gran medida a que los cajeros del Banco del Bienestar tenían dinero en efectivo insuficiente. Además, en esta última evaluación, también se identificó que la PA experimentó incertidumbre sobre las fechas de pago de la pensión. Algunos de los aspectos que explican esta situación fue la limitada señal de internet y de redes telefónicas en comunidades aisladas. Por lo anterior, la presencia de costos de cumplimiento y posibles psicológicos fue posible.

Asimismo, en esta última evaluación se registró que los traslados estuvieron vinculados con logística imprecisa de cobro de apoyos en localidades aisladas, pues los cajeros automáticos también habrían de distribuir dinero para la PA de otros programas sociales, y la PA de esta pensión pudo haber realizado trayectos para encontrar cajeros automáticos con suficiencia de dinero en efectivo. Naturalmente, esto se relacionó con costos de cumplimiento y posibles costos psicológicos.

Debido a que en ambas evaluaciones se detectaron cargas administrativas relacionadas con múltiples traslados a cajeros automáticos para el cobro de la pensión, por los motivos relatados, así como cargas administrativas relacionadas a incertidumbre de las fechas de dispersión de la pensión, es plausible hacer mención que se mantuvieron en el tiempo.

Problemáticas Transversales

El enfoque de este trabajo fue la identificación de las interacciones burocráticas con aspectos negativos para las poblaciones de los programas, no obstante, también es pertinente mencionar aquellos problemas y dificultades que, si bien no las experimentaron estos grupos referidos, sí pudieron haber repercutido en la existencia, disminución o continuidad de las cargas

administrativas. Estas problemáticas fueron experimentadas por los operadores de los programas.

Las insuficiencias e ineficiencias que padecieron los operadores de los programas afectaron, invariablemente, el trabajo y actividades que llevaban a cabo con las poblaciones de estas intervenciones. No se omite mencionar que ellas puedan contribuir a explicar el origen e implicaciones de las manifestaciones de las cargas administrativas que experimentaron la PO y PA de los programas, así como en la materialización de los retos en la implementación relatados, por lo que es importante conocerlas y considerarlas al momento de diseñar estrategias para mejorar los encuentros burocráticos en los programas sociales. De ahí que sean consideradas problemáticas transversales: se relacionaron a lo largo de todas las etapas de los programas y de forma directa con la atención a los beneficiarios.

Al igual que en los casos de las cargas administrativas para personas que residían en localidades o municipios rurales o con altos grados de marginación o rezago, estos desafíos en los operadores perjudicaron aún más sus actividades y los forzaron a dedicar más tiempo y esfuerzos para cumplir con sus encargos. No obstante, es muy posible que, en muchas ocasiones, simplemente se vieran rebasados por estas circunstancias y su poder de agencia no fuera suficiente, por lo que pudieron optar por ejercer discreción para decidir a quiénes atender en primer lugar, o no atender en lo absoluto.

Asimismo, cabe señalar que, al igual que con las tareas de clasificación de las cargas administrativas de esta tesina, estas problemáticas fueron reportadas textualmente en las dos evaluaciones para ambos programas. A continuación, se describen los aspectos más relevantes que fueron mencionados en las cuatro evaluaciones.

Para ambos programas se presentaron, esencialmente, cuatro problemáticas: sobrecarga de trabajo, infraestructura insuficiente, recursos financieros limitados y escasos grados de capacitación en cuanto a los procesos de los programas. Si bien pudieron haber existido más dificultades para los operadores, estas cuatro fueron registradas tanto en las evaluaciones de diseño como en la de procesos en ambos programas, por lo que es posible decir que han continuado en el tiempo.

La infraestructura insuficiente se manifestó en la escasez de materiales que les permitieran llevar a cabo contacto con las poblaciones de los programas: insumos básicos de oficina; artículos electrónicos como computadoras, teléfonos y tabletas; y espacios de oficina.

Esto propició que, en muchas ocasiones, los operadores tuvieran que proveer estos artículos con sus propios recursos a fin de cumplir con sus objetivos y metas.

Los recursos financieros limitados se materializaron mediante limitados viáticos o gastos eventuales de los técnicos no reembolsados que surgían debido a sus operaciones en campo. En muchas ocasiones tuvieron que erogar de sus propios salarios que el programa les pagaba para cumplir con los objetivos impuestos. Sin embargo, se reportó que hubo ocasiones en las que estos gastos no les fueron devueltos.

Los escasos grados de capacitación en cuanto a procesos de los programas contribuyeron a entablar contactos con las poblaciones de los programas de forma heterogénea; difundir información imprecisa; no efectuar en tiempo y forma los procesos de las etapas de los programas; y, en los casos más graves, como en el programa de personas con discapacidad permanente, a no identificar correctamente a la población objetivo, que interfirió directamente con su aceptación. En múltiples ocasiones, las evaluaciones mencionan que la capacitación tuvo carencias que habrían de ser solucionadas.

En muchas ocasiones, la problemática de sobrecarga de trabajo se manifestó tal cual, como exceso o dificultad en las operaciones en las metas establecidas para cada operador, pero en otras fue producto de alguna o de las tres problemáticas anteriores a la vez. A manera de ilustración de esto, la evaluación de diseño con trabajo de campo del PSV menciona “es necesario que el personal operativo cuente con cargas de trabajo adecuadas y pertinentes dada la complejidad del territorio que cubren” (CONEVAL, 2020b); pero en otras ocasiones, como en este mismo documento de evaluación, se reporta que:

Los técnicos y facilitadores no cuentan con equipo de cómputo provisto por el Programa ni con conectividad a Internet, lo que les dificulta atender las solicitudes de información de áreas centrales, que en muchas ocasiones no están planeadas y que implican que después de realizar sus funciones en los territorios tengan que buscar lugares con conexión a internet para enviarlos y que por supuesto deben cubrir con sus propios recursos y en su tiempo libre.

Así, es posible referir que estas problemáticas se interrelacionaron e influyeron unas en otras.

De tal suerte, es posible señalar que la suficiencia de tecnología, recursos, materiales, capacitación y personal es clave para la existencia y permanencia de las cargas administrativas.

Comprender las implicaciones de los procesos y puntos de contacto entre los operadores y poblaciones de los programas permitiría identificar las necesidades de recursos y medios para llevar a cabo interacciones más adecuadas para estas personas. Asimismo, convendría analizar los territorios de implementación a fin de priorizar y ponderar, en situaciones de escasez, cuáles serán las zonas de preferencia.

Limitaciones Y Consideraciones

Tal y como se describió en el proceso de identificación y clasificación de las cargas administrativas en las evaluaciones, las cargas administrativas y los retos de implementación de implementación que se identificaron fueron, en su totalidad, resultado de la revisión de las evaluaciones de diseño con trabajo de campo y de procesos que el CONEVAL coordinó para ambos programas. Esto fue realizado estrictamente desde una perspectiva de experiencias burocráticas negativas para los solicitantes, PO y PA de los programas. Asimismo, es importante aclarar que, si en las evaluaciones no se mencionó de forma explícita alguna problemática asociada con la literatura de cargas administrativas, entonces fue omitida en este trabajo de investigación. Por ello, no es posible declarar que las cargas administrativas identificadas fueron las únicas interacciones burocráticas negativas detectadas en las evaluaciones, o, incluso, las únicas que han experimentado las personas cuando han tenido contacto con el programa.

Aunado a lo anterior, es preciso mencionar que aun cuando el CONEVAL establece los TdR que habrán de acatarse en el desarrollo de las evaluaciones, el hecho de que fueran desarrolladas por organizaciones y personas diferentes pudo tanto haber enriquecido los análisis con diversidad de ópticas, como haberse omitido el seguimiento en 2022 de algunas materializaciones de cargas administrativas reportadas en 2020. Las evaluaciones de diseño con trabajo de campo para ambos programas fueron desarrolladas en 2019 por la consultoría Cocoa Services, S. C. y las evaluaciones de procesos fueron llevadas a cabo por diferentes organizaciones en 2022: la evaluación correspondiente al PSV fue elaborada por la Universidad Autónoma Chapingo y la del PPPBPDP fue integrada por Investigación en Salud y Demografía, S. C.

Para las cuatro evaluaciones, en esta investigación se concentraron las revisiones para las etapas de difusión, solicitud de apoyos, selección de beneficios, producción de bienes y servicios, distribución de bienes y servicios, entrega de apoyos y seguimiento a beneficiarios y

monitoreo de los apoyos. Si bien se revisaron en todas estas evaluaciones las etapas de planeación, contraloría social y satisfacción de usuarios, así como las de monitoreo y evaluación, en los informes de evaluación no se registraron de forma explícita los problemas de interacción burocrática insuficiente o ineficiente, por lo que estas etapas no figuran de forma importante en esta tesina. Y aunque esto pudiera conllevar otras posibles problemáticas de cargas administrativas en esos procesos, no son abordadas en este trabajo.

Conviene aclarar que para el caso del PSV, la revisión de cargas administrativas puso mayor énfasis en los procesos de solicitud y entrega de apoyos económicos que en los procesos de solicitud y entrega de apoyos en especie. Esto se efectuó así dados los contenidos de las evaluaciones. Por consiguiente, es posible que se haya omitido la identificación de algunas materializaciones de cargas administrativas específicamente para los procesos mencionados.

Otra precisión que es relevante mencionar es que si bien en esta investigación se tuvo como uno de sus propósitos conocer cómo se materializaban las cargas administrativas en programas sociales con poblaciones en situación de carencias, sus resultados no son representativos para todas estas poblaciones en México que son beneficiadas con un programa social. Aun cuando es posible que en algunos otros programas con poblaciones similares se presenten materializaciones que compartan características con las descritas en los hallazgos, éstos no reflejan una generalidad para todos ellos. Por lo tanto, este trabajo no habrá de entenderse como el diagnóstico de materializaciones de cargas administrativas en los programas sociales de México con poblaciones en situación de pobreza en México.

Finalmente, se hace énfasis en que este trabajo únicamente estudió los aspectos negativos relacionados con experiencias para las poblaciones de los programas. Esto no quiere decir que las evaluaciones exclusivamente registraran los aspectos negativos de las etapas de los programas. El relato de las fortalezas, buenas prácticas y acciones positivas (que pueden apreciarse textualmente en las cuatro evaluaciones) escapan del alcance de esta tesina.

Discusión

Las Cargas Administrativas Y Los Retos En La Implementación Identificados

La revisión metodológica de las evaluaciones permitió observar una serie de hallazgos que fueron generales para los dos programas a través del tiempo. Asimismo, estos amplían el entendimiento de los descubrimientos respecto de las insuficiencias e ineficiencias identificadas por CONEVAL en sus dos informes de evaluación de la política de desarrollo social, y los comunicados para prensa sobre las evaluaciones de diseño con trabajo de campo y las de procesos.

Como se mencionó en la previa sección, las etapas con más cargas administrativas observadas fueron la entrega y solicitud de apoyos para ambos programas. En estas fases se pudieron observar, principalmente, costos de cumplimiento y aquellos considerados posibles costos psicológicos. Respecto de estas dos materializaciones de la tipología de Moynihan *et al.* (2015), Moynihan y Herd (2020) precisan que “la evidencia de la importancia de los costos psicológicos de la participación de los individuos en programas sociales es menos robusta que la de los efectos de otro tipo de costos”, y que “aunque las cargas psicológicas y de cumplimiento son conceptualmente distintas en términos prácticos, con frecuencia es difícil separarlas empíricamente. Algunos beneficios atribuidos a la disminución de las cargas de cumplimiento podrían ser imputables a la reducción de costos psicológicos”. De ahí la decisión de no indicar de forma generalizada que existieron costos psicológicos (además de la inexistencia de citas textuales en las evaluaciones que lo confirmaran), aunque deductivamente se pudieran inferir.

La identificación de las cargas permitió observar que solo estas dos fases concentraron el 54% de todas las manifestaciones de cargas administrativas. Además, resulta importante la atención a estas etapas porque son nodales y se interrelacionan de forma directa con la mayoría de las otras, en específico, las de selección de beneficiarios y las de distribución de bienes y servicios. Estas dos últimas son las que, en conjunto, sumaron los otros porcentajes más altos de existencia de cargas.

Si bien en las evaluaciones no es posible conocer el número de interacciones por etapas para cada programa social, es posible inferir, por la naturaleza de estas etapas, que la solicitud y la entrega de apoyos conllevan más eventos de contacto operadores-poblaciones. No obstante, las materializaciones identificadas, así como sus efectos, presentaron costos de cumplimiento que también estuvieron asociados a costos psicológicos y de aprendizaje, por ello, el efecto de

alguna carga administrativa también pudo estar vinculada a más de un costo. Estas manifestaciones de cargas, generalmente, fueron las más complicadas y las que más actividades derivadas les provocaron a los solicitantes, población objetivo o población atendida, entre las que se incluyen: tiempos de espera y traslados en conjunto.

Asimismo, es posible que las ineficiencias e insuficiencias de la acción burocrática identificadas, es decir, los puntos de contacto con acceso complicado, los procesos lentos e ineficientes, así como la comunicación insuficiente, concentraran sus efectos para estas etapas. De tal suerte, era necesario poner especial énfasis en la optimización de la acción burocrática en estos procesos, pues eran posiblemente las fases con encuentros más frecuentes.

Respecto de los retos de implementación es importante mencionar que se interrelacionan y son interdependientes, al tiempo que repercuten directamente en la manifestación de cargas administrativas. Es decir, los procesos lentos e ineficientes se relacionaron con una comunicación ineficiente y/o insuficiente con las poblaciones del programa respecto de las fechas de cobro de los apoyos, que derivó en episodios de incertidumbre para los beneficiarios, lo que conllevó a que realizaran traslados inútiles para comprobar las dispersiones. Esto no solo desencadenó costos de cumplimiento por tener que erogar tiempo y dinero para trasladarse hacia los cajeros, que estaban alejados y eran ineficientes y escasos en las comunidades rurales, sino que también pudo producir costos psicológicos relacionados con frustración, estrés e incertidumbre. Como ya se ha señalado con la literatura, esta simbiosis de aspectos burocráticos insuficientes o ineficientes incide en los objetivos de los programas sociales, y, por lo tanto, en la continuidad de los niveles de rezago y marginación de las poblaciones, su acceso a derechos, etc.

Por otro lado, las problemáticas transversales identificadas para ambos programas, en dos diferentes momentos (las evaluaciones de diseño y de procesos), estas son, sobrecarga de trabajo, infraestructura insuficiente, recursos financieros limitados y escasos grados de capacitación, también fueron variables que condicionaron la cantidad y calidad de las interacciones. La atención a estos elementos pudo haber marcado la diferencia entre la existencia y continuidad de las cargas administrativas. Por ello, es necesario conocer a profundidad los territorios de implementación, así como las dinámicas de vida de las poblaciones de los programas, a fin de priorizar y ponderar los que requerirán más recursos y personal y con ello limitar las disparidades de atención, principalmente en zonas urbanas y rurales.

Aunado a esto, las condiciones de las localidades rurales o indígenas en donde se implementaron ambos programas también fueron factores que agravaron la existencia de las cargas administrativas, lo que resulta paradójico considerando que para estas dos intervenciones estos fueron criterios de priorización. Desde el inicio se conocían, al menos en términos generales, las características socioeconómicas y geográficas de las poblaciones rurales y se decidió priorizarlas, lo cual fue algo positivo, sin embargo, fueron las más afectadas en cuestión de los retos de implementación identificados, pues la infraestructura de comunicación era especialmente insuficiente, y las distancias hacia los puntos de encuentro con los operadores más alejadas, lo que repercutía en la celeridad de los procesos de interacción con los solicitantes, PO y PA.

Si bien no se puede solucionar todas estas insuficiencias e ineficiencias burocráticas de forma inmediata y homogénea, podría ser estratégico atender algunos problemas de comunicación con estas poblaciones. Esto, principalmente, a fin de darles certeza a las personas de tiempos, procesos e información del programa para cada una de sus etapas. Perales (2023) hace una revisión de literatura académica enfocada en la comunicación gubernamental y encuentra algunas características y capacidades específicas que debe tener esta comunicación:

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).

[...] informar de manera previa los detalles de la interacción y los siguientes pasos (Linos et al., 2020). 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).

Propiciar comunicaciones con estas características tendría repercusiones en los tiempos de espera en los diversos procesos de las etapas los programas y un menor número de visitas infructuosas a los cajeros para la comprobación de las dispersiones.

Así, resulta imprescindible la atención a estas problemáticas ya que los contextos físicos y de vida de estas poblaciones los limitan en muchas dimensiones, y los cambios en alguna variable en los procesos de los programas los pueden afectar de formas más sensibles que a las poblaciones con más recursos. Doughty y Baehler (2020) indican que, a veces, un requisito aparentemente pequeño da lugar a costes de cumplimiento extraordinarios y a resultados negativos o perjudiciales. Sin embargo, como ya se ha mencionado, esto puede magnificarse en las poblaciones en las que estos programas buscan acercarse.

Retomando el aspecto de vulnerabilidad, resulta clave cuando Christensen *et al.* (2020) señalan que las escasas habilidades cognitivas implican mayores complicaciones para comenzar y concluir las interacciones con la burocracia. Asimismo, Chudnovsky y Peeters (2020) revisan la literatura existente sobre la toma de decisiones en contextos de carencias y encuentran que:

[...] la escasez de recursos de una persona crea un sesgo en la toma de decisiones diarias (Bhargava y Manoli, 2015). Las decisiones de compra cotidianas son exigentes desde el punto de vista cognitivo, lo que deja a las personas sin los recursos cognitivos necesarios para otras tareas o decisiones (Banerjee y Duflo, 2011, págs. 68-70) y más vulnerables a los fallos de autocontrol (Spears, 2011). Además, la escasez -la experiencia de "tener menos de lo que sientes que necesitas" (Mullainathan y Shafir, 2013, p. 4)- crea una mentalidad centrada en las necesidades inmediatas en lugar de en los objetivos futuros. La escasez tiende a perpetuarse, porque la psicología de la pobreza anima a las personas a tomar decisiones a corto plazo que no mejoran estructuralmente su situación financiera (Mullainathan & Shafir, 2013, p. 14). Aunque todo el mundo está hasta cierto punto limitado en su racionalidad, este mecanismo explica un sesgo común en la capacidad de las personas para resolver problemas, el control emocional, la regulación social y la habilidad para resistir tentaciones cortoplacistas (Beer, 2012; Diamond, 2013). Un aspecto crucial para el estudio de la carga administrativa es que también afecta a la disposición de las personas a solicitar programas sociales, así como a su capacidad para superar los costes asociados de cumplimiento, aprendizaje y psicológicos.

Por lo anterior, es necesario que los programas sociales comprendan de forma amplia a las personas en situaciones de carencia, sus entornos y las implicaciones de los encuentros burocráticos, a fin de propiciar interacciones más adecuadas a sus necesidades.

Propuesta

Entre los objetivos de esta investigación también se planteó proponer puntos de partida para la instrumentación de la minimización de las cargas administrativas en poblaciones con problemáticas de rezago y marginación. Posterior a la revisión de literatura citada en los apartados anteriores, así como de la discusión sobre los hallazgos obtenidos en este trabajo, se propone, que los programas sociales con objetivos para poblaciones con contextos de carencias adopten una perspectiva -desde su diseño e implementación- de propiciar interacciones burocráticas en función de las capacidades y necesidades de sus poblaciones objetivo y beneficiarios.

Esta perspectiva conlleva, desde un primer momento, reconocer que es necesario adecuar todo el ciclo de políticas de las intervenciones a una ejecución de los encuentros burocráticos de formas menos costosas (en cuestión de cumplimientos, aprendizajes y experiencias psicológicas negativas) para las personas con complicados contextos socioeconómicos.

Al respecto de esta propuesta, Herd y Moynihan (2018) señalan que las personas responsables de diseñar e implementar política pública deben evaluar con frecuencia sistemática el estado de las cargas administrativas de la burocracia con un enfoque de reducción. Esto permite entender que siempre se pueden crear más cargas administrativas y no excluye aquellas estrategias que decididamente buscan la minimización de estos costos. Por lo tanto, se habla de una tarea recurrente.

En este mismo orden de ideas, estos autores también señalan que los responsables políticos y administradores habrán de tener en cuenta al momento de diseñar los servicios públicos que incluso las pequeñas cargas pueden tener grandes efectos (negativos); y que, si bien muchas veces las cargas administrativas parecieran menores y defendibles cuando las diseña el administrador, los efectos pueden ser dramáticos cuando las experimenta un ciudadano. Como se ha mencionado ampliamente, estos efectos son mucho más sensibles cuando los experimenta una persona en situación de pobreza.

Si bien las cargas administrativas son imposibles de eliminar y, de hecho, en algunos grados son necesarias para los encuentros burocráticos, las personas en situaciones de carencias requieren de experiencias menos onerosas dados sus limitados recursos, capacidades y urgencias de resolución de problemas. No solo necesitan de estas experiencias burocráticas de formas más eficientes, ineludiblemente precisan, como lo señala Peeters y Nieto (2020) de más burocracia y Estado para salir de su situación de pobreza.

Finalmente, cabe citar a Chudnovsky (2020) cuando menciona que “cuanto más difíciles, discrecionales, costosos, confusos, etc., sean los trámites de acceso y los procedimientos para la permanencia, más capacidades se requerirán por parte de los beneficiarios y, por ende, más difícil será para quienes menos tengan.” Esta perspectiva enfrenta múltiples implicaciones para su implementación e institucionalización por parte de los diseñadores y políticos, que se discuten a continuación.

Implicaciones

Las implicaciones de esta perspectiva son diversas y amplias. En principio, requiere un cambio de paradigma del ciclo de política, es decir, minimizar las cargas en las personas con contextos de carencias. Sin embargo, es importante precisar que estos costos en la interacción no desaparecen, sino que se trasladan al gobierno. Este es el punto de partida de la aplicación de esta propuesta.

Las necesidades de traslados, de infraestructura, de comunicación, de celeridad de procesos, etc., ahora pasarían a formar parte de las responsabilidades del Estado y de los programas sociales. En otras palabras, las cargas se vuelven responsabilidad de las unidades que desempeñan e implementan los programas. Estos nuevos encargos también representan el origen de nuevas implicaciones.

Una de las repercusiones más relevantes, alineada con la literatura revisada, es el rastreo de procesos operadores/programa-poblaciones del programa, que conllevaría la aplicación de esta propuesta. El aligeramiento de las cargas precisa un extenso entendimiento de las interacciones que se tendría con los solicitantes, PO y PA. Al respecto, Camillo (2021) realiza una revisión de literatura sobre el rastreo de procesos y encuentra que:

Según Beach y Pederson (2013, pp. 1-2), "los métodos de rastreo de procesos son posiblemente el único método que nos permite estudiar los mecanismos causales."

Permiten al investigador hacer inferencias sólidas dentro del caso sobre los procesos causales en estudios de casos individuales y, por lo tanto, construir teoría sobre los mecanismos causales (Rury, 2014). El rastreo del proceso causal "responde a las preguntas 'por qué' y 'cómo' porque se centra en las condiciones causales, las configuraciones y los mecanismos que hacen posible un resultado específico" (Blatter y Haverland, 2014, p. 1). En el enfoque de Blatter y Haverland, el rastreo causal-procesal se basa en el pensamiento configuracional que asume que: (a) los resultados son el resultado de una combinación de factores causales; (b) existen caminos divergentes hacia resultados similares; y (c) los efectos del mismo factor causal pueden ser diferentes en contextos y combinaciones diferentes (2014, p. 7).

Al conocer las piezas que conforman las cadenas de procesos, será posible identificar aquellas que la gestión del programa podrá asumir, y decidir cuáles serán absorbidas por las personas objeto del programa social. De realizarse estos diagnósticos y darlos a conocer, incluso se podría tener una mejor rendición de cuentas y transparencia respecto de los encuentros que el programa decide no optimizar para sus posibles beneficiarios y beneficiarios. Respecto de estudios de este tipo, Peerters (2020) indica que:

Un estudio sobre la disfunción de la burocracia debería, por lo tanto, tomar en cuenta tres niveles de análisis. Primero, los encuentros burocráticos directos de un ciudadano, quien podrá experimentar cargas administrativas o exclusión administrativa. Segundo, las "políticas prácticas" de los burócratas —desde el nivel de calle hasta la gerencia— en su contexto organizacional específico. Y tercero, la infraestructura burocrática más amplia en la que operan los burócratas y las organizaciones, y que impone condiciones estructurales a las organizaciones individuales y los encuentros burocráticos de las personas.

Asimismo, sería importante que la gestión del programa elaborara diagnósticos amplios y profundos de la población objetivo y del territorio de implementación de estas intervenciones. Aunado a ello, es posible que en muchos casos se deban realizar diagnósticos por zonas geográficas específicas, ya que las poblaciones y sus circunstancias de vida pueden no ser homogéneas en la extensión de las orografías. Estos estudios permitirían entender las dinámicas de vida de las personas y las variables de sus contextos físicos que condicionan la forma en la

que viven. Así, en términos prácticos, sería posible conocer factores de horarios, días y distancias óptimas para los encuentros con la burocracia de los programas.

Por otro lado, también es posible que se deban destinar más recursos presupuestales para la adquisición de tecnologías que permitan la administración y utilización de información sistematizada y organizada. Esto podría efficientar las cargas de cumplimiento de las poblaciones beneficiarias. Nieto y Peeters (2020) señalan que “la digitalización, cuando se implementa desde la perspectiva del ciudadano, reduce los tiempos de espera y papeleo”.

De forma general, la evidencia señala que el uso de tecnologías de información, en específico, sistemas de información para inscripciones automáticas, son una de las formas con las que los costos de cumplimiento se pueden reducir de mejor forma (Dorn *et al.*, 2009). Por ello, es importante que se tomen en cuenta al momento de aplicar este nuevo enfoque. El uso de la tecnología también permitiría el aumento de la coordinación entre las personas implementadoras de los programas sociales, así como de todas las instancias públicas y privadas que participarán en la ejecución de estas intervenciones. Al respecto, Schweitzer (2022) señala que el tratamiento de las cargas implica un esfuerzo concertado de todos los niveles de gobierno. Naturalmente, dado el aumento de responsabilidades y exigencias de los programas, el gobierno habrá de estar preparado para funcionar de forma más orgánica.

De la misma forma, esta coordinación podría implicar cambios normativos y de nuevas capacidades institucionales. Es muy probable que la gestión de los programas demande que las instituciones públicas desarrollen nuevas tareas y elaboren diferentes productos que en la actualidad no desempeñan, tales como intercambio de información entre ellas, y el desarrollo de sistematización de información para los respectivos procesos de seguimiento y evaluación de los programas.

Conclusión

A lo largo de este trabajo fueron presentados los resultados de un proceso de investigación académica documental, de corte exploratorio y de carácter cualitativa, sobre las cargas administrativas detectadas tras la implementación de dos programas sociales en México, así como sus retos en la implementación identificados, de acuerdo con la revisión de las evaluaciones coordinadas por el CONEVAL.

Su objetivo general ha sido identificar y tipificar de manera teórica las ineficiencias e insuficiencias que experimentan las poblaciones de los dos programas sociales con poblaciones en rezago social y marginación mencionados, al interactuar con sus aparatos burocráticos. Esto con eje en la tipología de cargas administrativas ofrecida por Moynihan *et al.* (2015): costos de cumplimiento, costos de aprendizaje y costos psicológicos.

Tras un detallado recorrido sobre los documentos referidos y la aplicación de los referentes analíticos citados, se encontró que, para ambos programas, las etapas de solicitud de apoyos y de entrega de apoyos concentraron el mayor número de manifestaciones de cargas administrativas. Asimismo, para ambos programas, los costos asociados a las cargas identificadas más frecuentes fueron los de cumplimiento y los de cumplimiento en conjunto con los posibles psicológicos.

Por otro lado, los retos en la implementación identificados y que serían importantes a considerar para mejorar la interacción burocrática de los programas, para ambas intervenciones, fueron, esencialmente: comunicación insuficiente o ineficiente, procesos de atención lentos e ineficientes, así como puntos de contacto con acceso complicado. Ellos se detectaron, en toda ocasión, desde la perspectiva de experiencias burocráticas negativas con la PO y/o PA.

En línea con estos retos, también se identificaron complicaciones que fueron consideradas, para efectos de este trabajo de investigación, como problemáticas transversales, dada su influencia en la existencia y continuidad de las cargas administrativas. No obstante, estas dificultades fueron padecidas por los operadores de los programas, a saber: sobrecarga de trabajo, infraestructura insuficiente, recursos financieros limitados y escasos grados de capacitación en cuanto a los procesos de los programas. La atención a estas problemáticas y a los retos en la implementación habrá de priorizarse y ponderarse en las poblaciones y localidades con más altos grados de marginación y rezago, que, naturalmente, también son las que más

carencias tienen en cuanto a infraestructura, vialidades y medios de comunicación. Todo esto en conjunto se convierte en un escenario idóneo para la manifestación de cargas administrativas. Tras los hallazgos de esta investigación, se sostuvo que estas afectaciones contribuyen a entorpecer la concreción de los beneficios en las poblaciones objetivo de los programas sociales, y se agudizan en los segmentos poblacionales en situación de marginación y rezago. Al respecto, se propuso un punto de partida para la instrumentación de soluciones para la reducción de cargas administrativas en programas sociales con estas poblaciones: diseñar e implementarlos desde un enfoque de favorecimiento de interacciones burocráticas que considere la perspectiva del usuario.

Esta propuesta implica, entre otras cosas, un profundo conocimiento de las cadenas de procesos y puntos de contacto burocracia-poblaciones de los programas sociales, un amplio conocimiento de los territorios de implementación, así como detallados diagnósticos sobre las dinámicas sociales y de vida de las personas que habrán de ser beneficiarias. Si bien estas directrices se enfocan a programas con poblaciones en situación de carencias, no excluye que se puedan adaptar mecanismos alineados a ella a otro tipo de programas. Por el contrario, es importante aplicar este enfoque a la mayor cantidad de interacciones burocráticas con personas en situación de rezago y marginación.

El contenido de esta investigación también bosqueja la importancia de comprender los síntomas de ineficiencias burocráticas en programas sociales de atención a poblaciones en situación de marginación y rezago en México en términos de un problema público de cargas administrativas para una mejor comprensión del impacto de las ineficiencias y complicadas interacciones burocráticas directamente en las vidas de las personas. Resulta importante analizar estas problemáticas desde la óptica de cargas administrativas a fin de ilustrar de formas más amplias las repercusiones que tienen las ineficacias de implementación de políticas en personas en situación de marginación, así como en la continuidad de las desigualdades, acceso a derechos y participación cívica de estas poblaciones.

Probablemente, esta investigación deja más preguntas que respuestas, por lo cual, es importante continuar con los trabajos en una serie de dimensiones, a fin de robustecer las propuestas presentadas, y desarrollar intervenciones más precisas y efectivas. Entre la agenda pendiente está la necesidad de llevar a cabo investigaciones que produzcan evidencia empírica y arrojen diagnósticos sobre los impactos de las cargas administrativas en los programas sociales

de México y Latinoamérica. Así, se podrían identificar promedios de erogación monetaria, de tiempo, de número de procesos que las personas ejercen al momento de solicitar participación en un programa, o cuando ya son beneficiarios de uno. Esto permitiría conocer, por ejemplo, qué porcentaje de los apoyos es utilizado por los beneficiarios para transitar los procesos de implementación del programa. De igual forma, se habrían de llevar a cabo experimentos que identifiquen las variables y procesos que tienen mayor impacto negativo y/o producen mayores niveles de estrés y frustración en las fases de inscripción y de interacción al momento de ser beneficiarios.

Por otro lado, también es importante emprender investigaciones que diagnostiquen cuáles son las causas de las cargas administrativas en los programas sociales relacionados con atención a personas en situación de pobreza en México. Esta información permitiría la elaboración de soluciones específicas, para después estudiar sus impactos. Asimismo, es necesario emprender investigaciones cualitativas y etnográficas que permitan sistematizar las narrativas de los beneficiarios y población objetivo a fin de comprender cómo padecen las cargas administrativas en los programas a los que han buscado participar o participan. Con esto también se podría indagar en la percepción que tienen de los programas y del Estado.

Estos trabajos contribuirían a diseñar instrumentos específicos de aplicación de la perspectiva. Sobre esta base, también se podría estudiar los cambios organizacionales y de coordinación interinstitucional que son necesarios para llevar a cabo este enfoque y avanzar en el conocimiento de cómo institucionalizarlo en la burocracia pública. Sin embargo, todo esto tiene implicaciones en materia de variaciones en capacidades de múltiple índole, así como de mayor ejercicio de recursos, las cuales son importantes de tomar en cuenta.

Finalmente, queda pendiente comprender de mejor forma los puntos de encuentro con otras perspectivas, tales como la de género y de la comunidad LGBTTTI+, de comunidades indígenas y de políticas de acceso a personas con discapacidad. Esto con el propósito de sintetizarlas y esbozar instrumentos que permitan ofrecer una atención burocrática más adecuada, pues todas estas perspectivas atienden situaciones que pueden complicar hasta el ejercicio más básico de derechos y acceso a bienes y servicios públicos.

Por todo lo anterior, sirva este trabajo como una invitación adicional a realizar más investigaciones en la materia y a ampliar sus diagnósticos a fin de contar con políticas y programas públicos más cercanos y efectivos para todas las personas.

Referencias

- Baekgaard, M., & Tankink, T. (2021). Administrative burden: Untangling a bowl of Conceptual Spaghetti. *Perspectives on Public Management and Governance*, 5(1), 16–21. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvab027>
- 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. <https://doi.org/10.1093/jopart/muy008>
- 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. <https://doi.org/10.1093/jopart/mup046>
- 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. <http://www.jstor.org/stable/41687989>
- Camillo, C. A. (2021). Understanding the mechanisms of administrative burden through a within-case study of Medicaid expansion implementation. *Journal of Behavioral Public Administration*, 4(1). 41-196
- Christensen, J., Aarøe, L., Baekgaard, M., Herd, P., & Moynihan, D. P. (2019). Human capital and administrative burden: The role of Cognitive Resources in citizen-state interactions. *Public Administration Review*, 80(1), 127–136. <https://doi.org/10.1111/puar.13134>
- Chudnovsky, M., & Peeters, R. (2020). 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. <https://doi.org/10.1111/spol.12639>
- Chudnovsky, M., (2020). Acceso a las burocracias y clientelismo en los programas sociales de América Latina, Una relación poco explorada. En R. Peeters & F. Nieto (Ed.), *La máquina de la desigualdad* (1ra. Ed., pp. 237-261). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- CONEVAL (2017), *Modelo de Términos de referencia de evaluaciones de Diseño, Consistencia, Resultados y Procesos*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de

- Desarrollo Social, México. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluacion_Procesos.aspx
- CONEVAL (2017a), *Términos de Referencia Evaluación de Procesos*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México. Recuperado de: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/TDR_Procesos.pdf#search =](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/TDR_Procesos.pdf#search=)
- CONEVAL (2020a), *Fichas Iniciales de Monitoreo y Evaluación 2019-2020 de los programas y las acciones federales de desarrollo social*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/FIMyE_19-20.pdf
- CONEVAL (2020b), *Evaluación de diseño con trabajo de campo del Programa Sembrando Vida 2019-2020*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/2.PSV.zip
- CONEVAL (2020c), *Evaluación de diseño con trabajo de campo del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente 2019-2020*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/3.PPBPD.zip
- CONEVAL (2020d). Comunicado No. 9, “Coneval presenta las Evaluaciones de Diseño con trabajo de Campo a 17 Programas Prioritarios De Desarrollo Social 2019-2020”. Publicación 6 de julio de 2020. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2020/Comunicado_09_PRESENTACION_DE_EVALUACIONES_DISENO_2019_2020.pdf
- CONEVAL (2021), *Fichas de Monitoreo y Evaluación 2020-2021 de los Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/FMyE_20-21.pdf
- CONEVAL (2021a), *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2020*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México. Recuperado de

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/Informes/IEP_DS_2020.pdf

CONEVAL (2022), *Fichas de Monitoreo y Evaluación 2021-2022 de los Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/FMyE_21-22.pdf

CONEVAL (2022a), *Evaluación de procesos del Programa Sembrando Vida*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/Procesos_2022/Evaluacion_Procesos_S287_SV.zip

CONEVAL (2022b), *Evaluación de procesos del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/Procesos_2022/Evaluacion_Procesos_S286_PBPDP.zip

CONEVAL (2022c). Comunicado No. 10, “El Coneval presenta la Evaluación de Procesos del Programa Sembrando Vida”. Publicación 20 de septiembre de 2022. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2022/COMUNICADO_10_EVALUACION_PROCESOS_PROGRAMA_SEMBRANDO_VIDA.pdf

CONEVAL (2022d). Comunicado No. 11, “El Coneval presenta la Evaluación de Procesos del Programa Pensión Para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente”. Publicación 22 de septiembre de 2022. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2022/COMUNICADO_11_EVALUACION_PROCESOS_PROGRAMA_PENSION_PERSONAS_CON_DISCAPACIDAD_PERMANENTE.pdf

CONEVAL (2022e). Comunicado No. 12, “El Coneval presenta la Evaluación de Procesos del Programa Producción para el Bienestar”. Publicación 28 de septiembre de 2022. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2022/COMUNICADO_12_EVALUACION_PROCESOS_PROGRAMA_PRODUCION_PARA_EL_BIENESTAR.pdf

NICADO_12_EVALUACION_DE_PROCESOS_PROGRAMA_PRODUCION_PA
RA_EL_BIENESTAR.pdf

CONEVAL (2022f). Comunicado No. 13, “El Coneval presenta la Evaluación de Procesos del Programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos”. Publicación 30 de septiembre de 2022. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2022/COMUNICADO_13_EVALUACION_PROCESOS_PRECIOS_DE_GARANTIA.pdf

CONEVAL (2022g). Comunicado No. 23, “El Coneval presenta la Evaluación de Procesos del Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez”. Publicación 13 de diciembre de 2022 https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2022/COMUNICADO_23_EVALUACION_PROCESOS_BECA_EDUCACION_BASICA.pdf

CONEVAL (2022h). Comunicado No. 24, “El Coneval presenta la Evaluación de Procesos del Programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez”. Publicación 15 de diciembre de 2022. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2022/COMUNICADO_24-EVALUACION_PROCESOS_BECA_MEDIA_SUPERIOR.pdf

CONEVAL (2022i). Comunicado No. 25, “El Coneval presenta la Evaluación de Procesos del Programa Jóvenes Escribiendo el Futuro”. Publicación 19 de diciembre de 2022 https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2022/COMUNICADO_25_EVALUACION_PROCESOS_JOVENES_ESCRIBIENDO_FUTURO.pdf

CONEVAL (2023), *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2022*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/Informes/IEPDS_2022.pdf

CONEVAL (s.f.), *¿Quiénes somos?*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/quienessomos/Conocenos/Paginas/Funciones.aspx>

Dorn, S., Hill, I., & Hogan, S. (2009). The Secrets of Massachusetts’ Success: Why 97 Percent of State Residents Have Health Coverage. *State Health Access Reform Evaluation*. Washington, DC: Robert Wood Johnson Foundation.

- 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. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvaa010>
- Herd, P., & Moynihan, D. P. (2018). *Administrative Burden Policymaking by Other Means*. Nueva York: Russel Sage Foundation. <https://doi.org/10.7758/9781610448789>
- 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). <https://doi.org/10.1111/puar.12114>
- 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. <https://doi.org/10.1017/s1474746422000355>
- Moynihan, D., & Herd, P. (2020). Cargas administrativas, Los costos que el Estado impone a los ciudadanos. En R. Peeters & F. Nieto (Ed.), *La máquina de la desigualdad* (1ra. Ed., pp. 33-57). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Moynihan, D., Herd, P., & Harvey, H. (2014). Administrative burden: Learning, psychological, and compliance costs in citizen-state interactions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 43–69. <https://doi.org/10.1093/jopart/muu009>
- Nieto, F. & Peeters, R., (2020). Conclusión, Un llamado a favor de más y mejor burocracia. En R. Peeters & F. Nieto (Ed.), *La máquina de la desigualdad* (1ra. Ed., pp. 320-329). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Peeters, R. & Nieto, F., (2020). Introducción, la máquina impredecible. En R. Peeters & F. Nieto (Ed.), *La máquina de la desigualdad* (1ra. Ed., pp. 10-31). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- 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. <https://doi.org/10.1177/0095399719854367>
- Peeters, R., & Campos, S. A. (2021). Taking the bite out of administrative burdens: How beneficiaries of a Mexican social program ease administrative burdens instreet-levelinteractions. *Governance*, 34(4), 1001–1018. <https://doi.org/10.1111/gove.12534>

- Peeters, R., (2020). La burocracia y sus defectos. En R. Peeters & F. Nieto (Ed.), *La máquina de la desigualdad* (1ra. Ed., pp. 60-89). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Perales., F., (2023). *Capacidades administrativas que estructuran las cargas administrativas en el acceso a derechos sociales* [Tesis de Doctorado, Centro de Investigación de Docencia Económicas, A. C.]. http://mobile.repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/5491/TESIS_FOPF.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Schweitzer, J. (2022). *How to Address the Administrative Burdens of Accessing the Safety Net*. CAP. Recuperado de <https://www.americanprogress.org/article/how-to-address-the-administrative-burdens-of-accessing-the-safety-net/>
- Smeeding, T. (2019). Administrative burden: Policymaking by other means, by Pamela Herd and Donald P. Moynihan, New York, NY: Russell Sage, 2018, 360 pp. *Journal of Policy Analysis and Management*, 38(4), 1077–1082. <https://doi.org/10.1002/pam.22161>
- Soss, J. (1999). Lessons of welfare: Policy design, political learning, and political action. *American Political Science Review*, 93(2). <http://dx.doi.org/10.2307/2585401>

Anexos

Tabla 1

Identificación y clasificación de las cargas administrativas del programa sembrando vida

Núm.	Evaluación	Etapa o proceso	Problemática en la implementación	Carga administrativa	Tipología Moynihan <i>et al.</i> (2015)	Aspecto burocrático insuficiente y/o ineficiente
1	Procesos (2022)	Difusión	Información no sistematizada sobre la participación en el programa.	Los solicitantes pudieron haber estado expuestos a información heterogénea.	Posibles costos de aprendizaje	Asambleas informativas no estandarizadas.
2	Diseño (2020)	Solicitud de apoyos	No estaban definidos el personal ni los lugares para la presentación de solicitudes. Esto también provocó tiempos de espera excesivos para este proceso.	Los solicitantes pudieron haber tenido que aprender dónde se recibirían las solicitudes, según las determinaciones de los operadores, y trasladarse hasta esas locaciones.	Costos de cumplimiento Posibles costos de aprendizaje	Designación de personal operativo y lugar para recibir solicitudes indefinidos.
3	Diseño (2020)	Solicitud de apoyos	Los operadores del programa decidieron las solicitudes de apoyo que se gestionan.	Al no haber claridad de este proceso, los solicitantes estuvieron a expensas de la discrecionalidad de los operadores.	Costos de cumplimiento Posibles costos psicológicos	Lineamientos de procesos de selección de beneficiarios no estandarizados.
4	Procesos (2022)	Solicitud de apoyos	Dudas y retrasos en la integración de expedientes.	Los solicitantes han experimentado excesos de tiempos de espera en tener su solicitud completa.	Costos de cumplimiento Posibles costos psicológicos	Conocimiento insuficiente de los cambios en las ROP en materia de priorización de la PO por parte de los operadores del programa.
5	Procesos (2022)	Solicitud de apoyos	Retrasos en el pre-registro y en el proceso de selección.	Los solicitantes han experimentado retrasos en los procesos de selección.	Costos de cumplimiento	Registro de solicitudes en el sistema informático desactualizado y erróneo.

6	Diseño (2020)	Selección de beneficiarios	La PO que no fue aceptada desconoció las causas del rechazo de su solicitud.	Los solicitantes pudieron haber experimentado episodios de incertidumbre o confusión al desconocer las razones por las cuales no fue aceptada.	Costos psicológicos	Comunicación a las personas que no fueron aceptadas insuficiente.
7	Procesos (2022)	Selección de beneficiarios	Tiempos de espera en la recepción de respuesta (favorable o no) de hasta el triple de lo que indican las ROP.	Los solicitantes han experimentado largos tiempos de espera para conocer la respuesta de su solicitud.	Costos de cumplimiento Posibles costos psicológicos	Baja observancia de la notificación de aceptación o rechazo a los solicitantes.
8	Procesos (2022)	Distribución de bienes y servicios	La PA ha erogado recursos propios al trasladarse a los lugares donde se entregan los apoyos económicos en especie.	La PA ha erogado recursos propios para trasladarse hasta la entrega de estos apoyos.	Costos de cumplimiento	Infraestructura local para la entrega de apoyos económicos en especie insuficiente.
9	Procesos (2022)	Distribución de bienes y servicios	La PA eroga recursos propios al hacer traslados para verificar si ya se hizo realizó el depósito de la dispersión.	La PA ha erogado recursos propios para trasladarse hasta la entrega de los apoyos.	Costos de cumplimiento	Cambios en las fechas de depósito de los apoyos económicos.
10	Diseño (2020)	Entrega de apoyos	La PA presentó dificultades en el cobro de los recursos.	La PA destinó tiempo y recursos para trasladarse a los cajeros y cobrar los apoyos.	Costos de cumplimiento Posibles costos psicológicos	Acceso a cajeros automáticos y sucursales bancarias limitado.
11	Diseño (2020)	Entrega de apoyos	La PA manifestó recibir un trato inapropiado por parte del personal de BANSEFI.	La PA pudo haber experimentado episodios de frustración al percibir un trato negativo por parte del personal de BANSEFI.	Costos psicológicos	Trato del personal de BANSEFI inadecuado con la PA.

12	Procesos (2022)	Entrega de apoyos	La PA no tiene certeza de las fechas de cobro de los apoyos.	La PA ha erogado recursos en visitas a las sucursales para encontrar que las dispersiones no están disponibles.	Costos de cumplimiento Posibles costos psicológicos	Fechas de pago de los apoyos cambiantes.
13	Procesos (2022)	Entrega de apoyos	La PA cuenta con una escasa cantidad de sucursales del Banco del Bienestar ubicadas en sus zonas de origen, cajeros inservibles y sobrecarga en las ventanillas.	La PA ha erogado recursos en visitas a las sucursales para encontrar que las dispersiones no están disponibles.	Costos de cumplimiento Posibles costos psicológicos	Infraestructura para el cobro de apoyos insuficiente.

Fuente: Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa Sembrando Vida (CONEVAL, 2020); Evaluación de Procesos del Programa Sembrando Vida (CONEVAL, 2022).

Tabla 2

Identificación y clasificación de las cargas administrativas del programa pensión para el bienestar de las personas con discapacidad permanente

Núm.	Evaluación	Etapa o proceso	Problemática en la implementación	Carga administrativa	Tipología Moynihan <i>et al.</i> (2015)	Aspecto burocrático insuficiente y/o ineficiente
1	Diseño (2020)	Difusión	Indefinición de mecánica, actores involucrados, periodos de ejecución, insumos y materiales, entre otros.	Los solicitantes carecieron de información precisa sobre quién podía ser beneficiario del programa.	Costos de aprendizaje	Claridad en los procesos de difusión insuficiente.
2	Procesos (2022)	Difusión	La PO con acceso limitado a medios electrónicos carece de mecanismos informativos.	Los solicitantes que no tienen acceso a medios electrónicos podrían darse a la tarea de buscar de otras formas la información y requisitos para ser beneficiaria.	Costos de aprendizaje	Distribución de materiales impresos de difusión del programa insuficiente.
3	Procesos (2022)	Difusión	Poca claridad en la descripción de los requisitos para pertenecer al programa y sus beneficios.	Los solicitantes han experimentado confusión sobre los requisitos que debe cumplir para pertenecer al programa, mantenerse en el programa, así como los beneficios a los que tiene derecho.	Costos de aprendizaje	Procesos de difusión de requisitos, permanencia y beneficios del programa insuficientes.
4	Diseño (2020)	Solicitud de apoyos	Ineficacia e ineficiencia en los procesos de solicitud de la población que cumplía con los requisitos del programa.	La PO experimentó complicaciones en los procesos de su identificación.	Costos de cumplimiento	Claridad insuficiente en los criterios de definición de una persona con discapacidad permanente, temporal,

incapacidad o enfermedad insuficiente.

5	Diseño (2020)	Solicitud de apoyos	Existieron complicaciones para identificar a la PO que habría de ser beneficiada.	La PO experimentó complicaciones en los procesos de su identificación.	Costos de cumplimiento	Capacitación insuficiente para identificar a la PO.
6	Diseño (2020)	Solicitud de apoyos	El registro de las solicitudes fue ineficiente por problemas en el sistema.	Los solicitantes pudieron haber tenido que repetir el proceso de registro en más de una ocasión.	Costos de cumplimiento	Sistema de registro de solicitudes ineficiente.
7	Diseño (2020)	Solicitud de apoyos	Heterogeneidad de plazos máximos de respuesta de solicitudes.	Los solicitantes pudieron haber experimentado excesos en tiempos de respuesta de su solicitud.	Costos de cumplimiento Posibles costos psicológicos	Plazos máximos de respuesta de solicitudes no estandarizados.
8	Procesos (2022)	Solicitud de apoyos	Existen dificultades en la identificación de la discapacidad permanente.	La PO ha experimentado complicaciones en los procesos de su identificación.	Costos de cumplimiento	Identificación de discapacidad permanente ineficaz.
9	Procesos (2022)	Solicitud de apoyos	El proceso de acompañamiento en la solicitud del apoyo no está estandarizado.	En algunos lugares, las personas solicitantes pudieron haber experimentado falsas expectativas respecto de ser beneficiaria.	Costos de cumplimiento Posibles costos psicológicos	Procesos de acompañamiento en las solicitudes no homologado.
10	Procesos (2022)	Solicitud de apoyos	En municipios indígenas, la ubicación de las mesas de incorporación está	En estos casos los solicitantes han tenido que gastar tiempo y recursos en trasladarse a	Costos de cumplimiento	Mesas de incorporación ubicadas en lugares lejanos a los

			alejadas de los hogares de la PO.	ubicaciones alejadas de sus hogares.		hogares de los solicitantes.
11	Diseño (2020)	Selección de beneficiarios	Desconocimiento de los solicitantes de las razones por las cuales no fueron considerados para ser beneficiarios.	Los solicitantes que no fueron aceptados en el programa esperaron el tiempo de respuesta, pero al no ser aceptadas desconocen las razones por las cuales no fueron beneficiadas.	Costos de cumplimiento Posibles costos psicológicos	Comunicación de aceptación o no aceptación al programa ineficiente.
12	Procesos (2022)	Selección de beneficiarios	Desconocimiento de los solicitantes de las razones por las cuales no fueron considerados para ser beneficiarios.	Los solicitantes que no fueron aceptados en el programa han esperado el tiempo de respuesta, pero al no ser aceptadas desconocen las razones por las cuales no fueron beneficiadas.	Costos de cumplimiento Posibles costos psicológicos	Comunicación de aceptación o no aceptación al programa ineficiente.
13	Procesos (2022)	Selección de beneficiarios	Los tiempos de respuesta de la solicitud exceden (hasta el triple) a los establecidos en la ROP.	Los solicitantes han esperado la respuesta de solicitud hasta el triple del tiempo del que deberían.	Costos de cumplimiento Posibles costos psicológicos	Incumplimiento de los plazos máximos de respuesta de solicitudes.
14	Procesos (2022)	Gestión de pensión y otros apoyos	Confusión sobre el proceso para la solicitud de este apoyo.	Las PAA han experimentado confusión sobre cuándo cobrar el pago de marcha al momento de la defunción de la PA.	Costos de aprendizaje	Proceso de solicitud de pago de marcha ineficiente.

15	Procesos (2022)	Gestión de pensión y otros apoyos	No se cuenta con un registro de los centros de rehabilitación a los que puede tener acceso la PA.	En caso de necesitar rehabilitaciones, la PA ha tenido que investigar por sus medios los centros participantes para la entrega de los otros apoyos.	Posibles costos de aprendizaje	Comunicación sobre los centros de rehabilitación que ofrecen tratamientos ineficiente.
16	Diseño (2020)	Distribución de bienes o servicios	La PA no conocía con certeza los tiempos en los cuales podría cobrar la pensión.	La PA realizó hasta más de un viaje al cajero para cobrar la pensión. En ocasiones esos traslados fueron inútiles.	Costos de cumplimiento	Tiempos de dispersión de la pensión indefinidos.
17	Procesos (2022)	Distribución de bienes o servicios	La PA no tenía acceso a dinero en efectivo de su pensión.	La PA ha realizado hasta más de un viaje a los cajeros del Banco del Bienestar para cobrar la pensión.	Costos de cumplimiento	Dinero en los cajeros del Banco del Bienestar insuficiente.
18	Procesos (2022)	Entrega de apoyos	Convenios con centros de rehabilitación que atiendan otras discapacidades además de las motrices insuficientes.	La PA que no padece discapacidades motrices no ha recibido todos los beneficios del programa.	Costos de cumplimiento	Coordinación con instituciones públicas y privadas insuficiente.
19	Procesos (2022)	Entrega de apoyos	La PA que habita en localidades aisladas incurre en altos costos de transporte y tiempo al trasladarse a cajeros de los que no saben si podrán cobrar los recursos.	La PA ha realizado hasta más de un viaje a los cajeros para cobrar la pensión. En ocasiones estos trayectos fueron inútiles.	Costos de cumplimiento Posibles costos psicológicos	Logística de cobro de apoyos en comunidades aisladas impreciso.

20	Procesos (2022)	Entrega de apoyos	La PA en localidades aisladas podría tener dificultades para usar los cajeros.	La PA pudo haber sufrido episodios de frustración al momento de cobrar su pensión debido al desconocimiento de los mecanismos bancarios, y, en casos extremos, ser víctima de robo.	Costos de aprendizaje	Métodos de cobro de los apoyos poco conocidos para la PA.
21	Procesos (2022)	Entrega de apoyos	La señal de internet y la telefónica en localidades aisladas es insuficiente y complica la atención de la PA.	La PA pudo haber experimentado incertidumbre al tener una comunicación insuficiente con los operadores, así como al desconocer con precisión las fechas de pago de la pensión.	Costos de cumplimiento	Comunicación en localidades aisladas insuficiente.
22	Procesos (2022)	Contraloría social y gestión de quejas	La infraestructura para este proceso es inadecuada para la PA con discapacidad visual o hablante de lenguas indígenas.	La PA con discapacidad visual o hablante de una lengua indígena ha tenido dificultades para participar en este proceso.	Costos de cumplimiento	Infraestructura inadecuada para este proceso.

Fuente: Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa Pensión Para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente (CONEVAL, 2020); Evaluación de Procesos del Programa Pensión Para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente (CONEVAL, 2022).