

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



REPUTACIÓN ORGANIZACIONAL: EL CASO DEL CONEVAL

TESINA

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA

FRANCISCO JAVIER SOLÍS GAMBOA

DIRECTOR DE LA TESINA: DR. MAURICIO IVAN DUSSAUGE LAGUNA

CIUDAD DE MÉXICO

JUNIO, 2018

Agradecimientos

Agradezco el apoyo de mi familia otorgado para llevar a buen término el estudio de esta maestría. Mi gratitud es especial hacia mis padres, Samuel y María de Jesús, quienes me formaron, guiaron e impulsaron.

Reconozco los esfuerzos realizados por los profesores de la maestría. Las enseñanzas de cada uno de ellos han sido fundamental para el desarrollo de este trabajo, y lo serán para las empresas venideras.

Gracias al Dr. Mauricio Dussauge por el tiempo dedicado a revisar y comentar mi trabajo. Las fallas que el lector pueda encontrar en estas líneas son responsabilidad totalmente mía, mientras que gran parte de los aciertos dependieron de mi director de tesina.

Por último, quiero expresar mi fe y agradecimiento a Dios. Sin la existencia, que creo que él me dio, nada sería posible.

Resumen

El concepto de reputación ha permitido desarrollar una propuesta teórica para las agencias gubernamentales, principalmente en el campo de la regulación en los países desarrollados. Aunque el uso del marco de reputación se ha extendido a dominios distintos al de la regulación, pocas investigaciones exploran esas proposiciones teóricas en países en desarrollo. Para superar esta brecha, esta tesis exploró la reputación organizacional basada en un estudio de caso del CONEVAL, la agencia mexicana responsable de medir la pobreza y coordinar la evaluación de la política de desarrollo social. Los datos para la exploración provinieron principalmente de seis entrevistas con individuos de la propia agencia y de las instituciones con las que se relaciona. Las entrevistas sugieren que la reputación organizacional ha sido un criterio para la toma de decisiones en el CONEVAL, principalmente de gestión de crisis; además, ha sido un elemento para asegurar la autonomía de esta agencia. Asimismo, los datos obtenidos indicaron que la imagen presentada por la agencia sólo está parcialmente influenciada por las acciones de gestión de la reputación, mientras que otros tipos de acciones también afectan la imagen de la agencia, aunque este no es su objetivo. Esta situación plantea el desafío de estudiar la reputación y su gestión como uno más de los factores que otorgan poder y autonomía a una agencia gubernamental.

Índice

Introducción.....	1
Reputación organizacional	3
Dimensiones de la reputación	4
La reputación como marco teórico	5
Metodología.....	8
El caso del CONEVAL	12
La reputación del CONEVAL	15
Evaluadora investigadora.....	15
Evaluadora de programas no sociales	17
Director de evaluación de la SHCP	17
Exintegrante de la junta de gobierno del INEGI.....	18
Símbolos y dimensiones de la reputación del CONEVAL.....	20
Presentación y gestión de la imagen del CONEVAL	22
Directora general adjunta.....	23
Investigador académico	24
Discusión	28
Conclusión	31
Referencias	32
Lista de entrevistados.....	34
Documentos normativos citados	34
Comunicados de prensa del CONEVAL	34
Anexo 1 Guion para entrevistas semiestructuradas	36

Índice de tablas

Tabla 1. Criterios para seleccionar entrevistados	11
Tabla 2. Características del CONEVAL.....	14
Tabla 3. Aspectos de la reputación del CONEVAL y símbolos relacionados	21
Tabla 4. Dimensiones de la reputación del CONEVAL.....	21

Introducción

En las dos últimas décadas, diversos autores han estudiado a las agencias gubernamentales a partir del marco de la reputación. De manera casi generalizada, estos trabajos consideran a la reputación como el conjunto de creencias que una red de audiencias tiene respecto de las capacidades, intenciones, historia y misión de una organización (Carpenter 2001a, 2001b, 2010). El concepto de reputación ha mostrado su utilidad para articular una teoría de las agencias públicas, principalmente en el ámbito de la regulación. Así, Carpenter (2010) desarrolló una propuesta teórica para explicar por qué comienza la regulación, cómo y con qué recursos una agencia regula y cuáles son las razones y consecuencias de las acciones regulatorias.

El marco de la reputación también ha sido aplicado para explicar las acciones de organizaciones propias de espacios de política distintos al de la regulación. Esta extensión a otros dominios en cuestiones públicas responde, en parte, al llamado de los propios autores que desarrollaron el concepto y las primeras proposiciones teóricas (Carpenter y Krause 2012). Así, Maor (2015) ofrece propuestas teóricas para diversos ámbitos basadas en la reputación; Christensen y Laegreid (2015) exploran la reacción de una agencia de seguridad pública ante una situación de crisis; Bousiouc y Lodge (2016) ofrecen una clasificación de actitudes de rendición de cuentas entre actores y foros; y Gilad (2012) explica las acciones internas en una organización, también a partir de la reputación.

La extensión del uso del marco de la reputación a diversos dominios de las cuestiones públicas no ha sido precedida por el uso del mismo marco en contextos diversos. La mayoría de las investigaciones teóricas y empíricas parten de situaciones propias de países desarrollados y con instituciones democráticas más o menos consolidadas. Así, por ejemplo, Carpenter (2001a, 2001b, 2012) realizó su investigación en la democracia más antigua del continente americano; Bousiouc y Lodge (2015) llevaron a cabo su tarea de investigación a partir del estudio de democracias consolidadas y desarrolladas como lo son la de los países europeos. Sólo recientemente, algunos investigadores han tomado en cuenta el contexto, en especial uno de un país en desarrollo y con instituciones democráticas en construcción, como un posible factor que diferencia la dinámica de la reputación (Dussauge y Lodge en prensa).

Para aportar al esfuerzo de extender el uso del marco de la reputación a contextos y ámbitos públicos diversos, esta tesina explora la reputación del Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social (CONEVAL), una agencia gubernamental mexicana encargada de medir la pobreza y coordinar la evaluación de la política social. La investigación contesta a una serie de tres preguntas guía. ¿Cuál es la reputación del CONEVAL? ¿Cómo se ha construido la reputación del CONEVAL? Finalmente, ¿cómo la reputación del CONEVAL ha influido en la gestión de crisis de la agencia? El argumento central de la tesina es que el CONEVAL ha gestionado su reputación mediante el fortalecimiento y protección de aquellos símbolos en los que su reputación está contenida. Estos símbolos, que provienen del diseño institucional, han sido relacionados con la adquisición de capacidades y autonomía necesarias para llevar a cabo el mandato de ley de la agencia.

la reputación organizacional ha sido un criterio para la toma de decisiones en el CONEVAL, principalmente de gestión de crisis; asimismo, ha sido un elemento para asegurar la autonomía de esta agencia.

Además de esta introducción, el texto incluye seis secciones. La primera sección expone el marco de la reputación organizacional que guía el estudio en general. La segunda sección contiene la metodología utilizada para responder las preguntas de investigación. La tercera sección presenta los datos para la exploración de la reputación del CONEVAL. La cuarta sección desarrolla la discusión de los datos presentados. Por último, la quinta sección plantea las conclusiones obtenidas a partir de la realización de esta investigación.

Reputación organizacional

La reputación organizacional es el conjunto de creencias simbólicas incrustadas en una red de audiencias respecto de varias características y acontecimientos de una organización (Carpenter 2010: 33). Puesto que esta investigación busca aportar información de la reputación organizacional en el contexto mexicano, resulta necesario utilizar el concepto que ha sido utilizado en esos otros contextos.

El concepto de reputación de Carpenter (2010) incluye a las creencias, a los símbolos y a las audiencias como tres de sus componentes centrales. La reputación como creencias implica que los atributos de la organización dependen de quien los atribuye. Un actor cree algo como si fuera cierto, ya sea que su creencia corresponda con la realidad o no.

La certeza que percibe la audiencia está basada en un símbolo, que puede ser un individuo, un acontecimiento aislado, una regularidad en las acciones de la organización, entre otros elementos. La audiencia relaciona lo que cree como cierto con el símbolo que le hace atribuir una característica a la organización. Así, la audiencia considera que la organización posee cierto atributo puesto que hay un símbolo perceptible que le informa que, efectivamente, su creencia tiene sentido.

La reputación incrustada en audiencias implica que esas creencias dependen de uno o varios grupos de individuos que comparten ciertas características. Una audiencia es el individuo o grupo que observa a la organización gubernamental en cuestión y emite un juicio respecto a su observación (Carpenter 2010: 34). Cada audiencia percibe aspectos de la organización gubernamental distintos a los que otra audiencia percibe; de la misma manera, cada audiencia posee valores diferentes. Esta diversidad de percepciones y valores implica que las creencias pueden variar entre las audiencias (Carpenter 2010). Además, la misma variación de percepción y valores también ocurre dentro de las audiencias. Por esta razón, la reputación y su construcción no pueden ser generalizadas a todas las audiencias, sino que es necesario atender las creencias de cada una de ellas por separado.

Las audiencias de una organización están formadas por actores y organizaciones, tales como legisladores, jueces, otras agencias gubernamentales; asociaciones de ciudadanos, profesionales, usuarios de los servicios de la agencia; medios de comunicación, partidos

políticos, grupos de presión, entre otros. La interacción de la agencia gubernamental con cada uno de estos grupos sigue distintos criterios. De ahí que las organizaciones entablan relaciones con sus audiencias tomando como guía criterios estratégicos (Bousiouc y Lodge 2015). Esta diversidad de audiencias hace imposible estudiar la reputación de una organización desde el punto de vista de cada una de las audiencias. Dependiendo del aspecto de estudio, cada audiencia tiene una relevancia distinta. Por ejemplo, una agencia posee audiencias que están estrechamente relacionadas con cada una de las funciones que realiza, de acuerdo al mandato legal recibido. Así, si una agencia realiza las funciones A, B y C, ciertas audiencias interactuarán, observarán y emitirán un juicio relacionado con una función en específico, aunque una misma audiencia puede observar y juzgar a la agencia tomando en cuenta varias funciones.

Dimensiones de la reputación

Las audiencias de la organización atribuyen con sus creencias ciertas características a las organizaciones gubernamentales. Los atributos de la organización gubernamental percibidos por las audiencias pueden ser tan variados como audiencias existentes. Esta diversidad no solo de audiencias, sino también de percepciones, plantea el problema de definir cuáles atributos son relevantes para la discusión de la reputación organizacional.

Los atributos relevantes de una organización han sido categorizados en cuatro dimensiones de la reputación: el desempeño, la moralidad, la capacidad técnica y el respeto a los procesos (Carpenter 2010: 45). La dimensión de desempeño indica que la organización cumple con sus objetivos; la dimensión moral indica que la organización promueve determinados valores considerados importantes por la sociedad (o por las audiencias); la dimensión técnica indica que la organización posee las capacidades necesarias para realizar tareas complejas, independientemente de si las realiza o no; la dimensión procedimental indica que la organización respeta los procesos establecidos para llevar a cabo sus acciones (Carpenter 2010; Carpenter y Krause 2012).

Las distintas audiencias y la propia organización enfatizan una o dos de las cuatro dimensiones de la reputación para emitir un juicio o guiar sus acciones. Por ejemplo, para una de las audiencias puede ser más importante la dimensión moral; mientras que, para otra,

la dimensión más importante puede ser la técnica. De la misma manera, cada organización enfatiza una dimensión determinada al momento de llevar a cabo sus tareas cotidianas o al responder a situaciones extraordinarias (Rimkute 2018). Estas acciones de enfatizar uno o dos aspectos, así como las demás acciones que la organización realiza para presentar su imagen constituyen la gestión de la reputación (Christensen y Laegreid 2015).

La reputación como marco teórico

Una teoría es el conjunto de proposiciones que vinculan de manera causal distintos acontecimientos (Johnson 2015). La reputación entendida como ha sido expuesta en esta tesina permite desarrollar proposiciones que explican las acciones de las agencias gubernamentales, es decir, la reputación puede formar el punto de partida de una teoría. Para poder explicar y predecir fenómenos a partir de la reputación, es necesario identificar los factores que originan la reputación, así como las consecuencias que la reputación genera. Asimismo, un marco teórico de la reputación requiere una serie de supuestos y principios que den lógica a las relaciones entre dos o más fenómenos.

Goffman (1989) propuso un marco analítico de las interacciones sociales basado en la presentación de la imagen. Según el marco analítico de la imagen, un actor define una situación a partir del establecimiento de una fachada (Goffman 1989, 36) y el despliegue de una realización dramática (Goffman 1989, 44). Tanto la fachada como la representación dramática generan una idealización en el espectador y en el actor. Como resultado de esta idealización, actor y espectador constriñen sus actos para que su interacción corresponda con la imagen presentada y percibida. Siguiendo la lógica de Goffman, la reputación como creencia basada en la percepción de símbolos por parte de múltiples audiencias dirige el comportamiento tanto de las audiencias como el de la organización.

La reputación ha sido considerada como un activo (asset) que permite a la organización atraer recursos y lograr resultados. Por ejemplo, una organización percibida como poseedora de reputación es susceptible de atraer recursos y personal bien calificado (Carpenter 2001). De la misma manera, una organización con este tipo de reputación posee capacidad para que las audiencias cumplan con sus disposiciones (Carpenter 2010). En definitiva, la reputación como un activo proporciona beneficios para la organización. De

manera contraria, la reputación de una organización también puede mermar algunos beneficios como los enlistados.

La atracción de recursos y la garantía de cumplimiento de sus disposiciones no son los únicos efectos de la reputación, además ésta constituye un elemento que traduce a la realidad las disposiciones de diseño y mandato contenidas en la normatividad. Esta idea dirigió las primeras investigaciones que relacionaban la reputación con la autonomía y el poder (Carpenter 2001a, 2001b, 2010). Asimismo, la idea de la reputación como un elemento que traduce las características formales a características fácticas ha sido explorada con relación a la legitimidad (Groenleer, 2014).

Puesto que la reputación genera beneficios múltiples para la organización, ésta actuará teniendo cuidado de generar, mantener y aumentar el activo que origina tales prerrogativas (Carpenter 2010), es decir, gestionará su reputación. En este mismo sentido, la organización gubernamental presentará una imagen que enfatice una o dos dimensiones de la reputación, dependiendo del tipo de tareas encomendadas por la normatividad, las audiencias relevantes y la cultura e instituciones que constriñan el comportamiento de la agencia. Por su parte, y partiendo de la lógica sociológica de las propuestas de Goffman, las audiencias actuarán acorde con la imagen de la organización que es percibida.

Las acciones de gestión de la reputación, además de estar motivadas y dirigidas por el criterio de la presentación de una imagen concreta, también tienen un efecto reflexivo en la reputación de la organización. Es decir, las acciones que realiza una organización pueden estar motivadas por la reputación y al mismo tiempo podrían afectarla. Por ejemplo, una organización que desee enfatizar la dimensión técnica de su reputación podría reclutar individuos cuya formación y trayectoria sugieren que poseen determinadas habilidades técnicas; a su vez, esta decisión de reclutar a ciertos individuos, comunicada deliberadamente o no a las audiencias, podría otorgar o reforzar la dimensión técnica de la reputación a la organización. Cabe enfatizar que no toda acción o símbolo que afecta la reputación tiene necesariamente un carácter reflexivo, tampoco todas las acciones que impactan la reputación son deliberadas. Incluso, algunos actores han reconocido la limitación que tiene una agencia para controlar de manera plena su reputación (Carpenter 2010; Christensen y Laegrid 2015).

Las acciones de gestión de la reputación por sí solas no generan una determinada imagen de las agencias, sino que es necesario que las audiencias las perciban y emitan un juicio determinado. Para ello, la organización adopta estrategias y acciones concretas encaminadas a presentar su imagen. Entre ese tipo de acciones están el uso de medios de comunicación y la formación de redes (Carpenter 2010). Además del uso de las estrategias mencionadas, una agencia enfatiza las dimensiones y aspectos que la diferenciarán de otros, especialmente cuando la agencia es de reciente creación; esto implica que una agencia no solo protege el activo que representa la reputación, sino que tiene que construirla desde cero (O'Dwyer 2015).

En este punto, cabe reconocer que la reputación no es el único factor que atrae los beneficios mencionados anteriormente, sino que otros factores también influyen las características de la organización que le permite mejorar su posición frente a sus audiencias. En este sentido, Groenleer (2014) incluye a la reputación entre una serie de factores que otorgan legitimidad a la organización; la cual, a su vez, permite que específicamente la autonomía tome una dimensión real o fáctica. Es decir, Groenleer (2014) que la reputación junto con otros factores traduce la autonomía formal en fáctica.

Aunque Groenleer (2014) desarrolló su proposición a partir de la observación de dos agencias regulatorias y atendiendo solamente a la autonomía, su argumento podría ser aplicado a otro tipo de agencias y a sus características otorgadas en su diseño legal. Esta extensión de la propuesta es posible puesto que la lógica de distinción entre características fácticas y formales aplica a prácticamente todo el diseño formal. El hecho de que una ley atribuya una característica no es suficiente para su actualización real. Así, una ley puede señalar que una agencia habrá de ser honesta y expedita, mientras que, en la práctica, su honestidad puede ser puesta en duda y sus procedimientos consumir mucho tiempo.

Aunque inicialmente este marco fue desarrollado para explicar cuestiones regulatorias, también otros autores han utilizado estas proposiciones para explicar cuestiones públicas diversas. Así, la reputación ha permitido entender y clasificar la formas e intensidad en la rendición de cuentas (Busuioc y Lodge 2016); la manera en que una agencia reacciona a contextos de crisis (Christensen y Laegrid 2015); las preferencias y actitudes de las audiencias ante acciones de política pública (Capelos et al 2016), entre otros temas.

Metodología

Para contestar las tres preguntas guía de investigación—cuál es la reputación de la agencia, cómo se formó esa reputación y cómo la reputación ha afectado las actividades de gestión de crisis de la agencia— esta tesina presenta un diseño de investigación exploratorio (Yin 2009). La metodología utilizada para esta investigación es un estudio de caso cualitativo (Van Evera 2002; Yin 2009). El caso de estudio seleccionado fue el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Los datos para responder las preguntas planteadas provienen de seis entrevistas semi-estructuradas (Flick 2007).

Las entrevistas fueron realizadas entre el 9 de febrero y el 13 de marzo de 2018. El rango de duración de las entrevistas fue de 23 a 72 minutos; el promedio fue de 41.19 minutos. La totalidad de entrevistas fueron audio grabadas y transcritas con el consentimiento verbal de los entrevistados. Asimismo, el estudio de caso requirió revisión documental, que incluyó documentos normativos (leyes, decretos y reglamentos), comunicados de prensa producidos por el CONEVAL, documentos de promoción y divulgación y la base de datos *Uso de la información del CONEVAL en la mejora de políticas públicas*, la cual incluye las menciones que la prensa hizo de las evaluaciones y la medición de la pobreza entre el 2007 y el 2016¹.

La selección del diseño de investigación y la metodología estuvo basada en el objetivo de indagar a fondo cuáles son las características de la reputación de la agencia gubernamental y qué acciones de gestión contribuyeron a la creación de la reputación. Las preguntas y el tipo de información necesaria para contestarlas sugieren que la mejor metodología para dar respuesta era la cualitativa, toda vez que es necesaria la percepción de individuos de las audiencias y de la organización.

La selección del caso responde, en primer lugar, al contexto en el cual el CONEVAL está inmerso. Como quedó señalado en la introducción, esta investigación pretende extender

¹ Todos estos documentos están disponibles en el sitio de internet del CONEVAL: <https://coneval.org.mx/Paginas/principal.aspx> Además, cada uno de los documentos utilizados será citado en el momento pertinente durante el desarrollo del texto.

el uso del marco de la reputación a contextos como el de países en desarrollo. Además, la tarea del CONEVAL está directamente relacionada con la política de desarrollo social.

La segunda razón para la selección del caso son las características del CONEVAL y que compaginan con las características de las agencias de cuyo estudio ha surgido el marco de la reputación. Una de esas características es la autonomía. El CONEVAL es una agencia que requiere autonomía para realizar el mandato legal que ha recibido. Otra característica del CONEVAL que lo hace adecuado para el estudio es el reconocimiento alcanzado por la agencia en los ámbitos nacional e internacional (Castro et al 2009; CEPAL 2013; CONEVAL sf).

La tercera razón que justifica la selección del CONEVAL como caso de estudio radica en el éxito obtenido después de las dos crisis afrontadas por esta agencia. Como será expuesto con más detalle en las subsecuentes líneas, la opinión pública respaldó los posicionamientos del CONEVAL durante las dos crisis mencionadas (Comunicado de prensa No. 003/2016; CONEVAL 2014).

El cuestionario de las entrevistas semiestructuradas incluyó tres apartados, uno de exploración de la percepción del entrevistado respecto del CONEVAL, otro de exploración de las causas de la percepción expresada y un último que exploraba la percepción del entrevistado relativa a la actuación del CONEVAL durante las crisis ya mencionadas. El primer apartado, que exploraba la percepción de los miembros de las audiencias, consistió en preguntar por los atributos que el entrevistado consideraba que describían al CONEVAL. El segundo apartado incluyó preguntas para obtener información referente a premisas que respaldan la percepción del entrevistado. El tercer apartado contuvo preguntas que relacionaban la percepción expresada con las dos crisis del CONEVAL².

Una vez determinado el diseño de investigación y el instrumento de recolección de datos, el siguiente punto de la metodología consistió en seleccionar a los individuos que serían entrevistados. La selección de los entrevistados siguió varios pasos y criterios. El primer criterio para determinar a los entrevistados consistió en decidir que estos provendrían tanto de la agencia como de sus audiencias. La adopción de este criterio estuvo basada en el

² El Anexo 1 muestra el cuestionario de las entrevistas semiestructuradas.

objetivo general de la tesina. Dado que la investigación buscaba explorar a profundidad la reputación, su formación y los efectos en las actividades de gestión, entonces era necesario acudir con los integrantes de la propia organización, entendidos como los protagonistas en el proceso de presentación de la imagen de la organización, así como las audiencias, quienes emiten los juicios y formulan las creencias que conforman la reputación.

Una vez determinado que los entrevistados provendrían tanto de la organización como de las audiencias, el segundo paso consistió en seleccionar a las audiencias que serían tomadas en cuenta para elegir a los entrevistados. Esta tarea afrontó el reto que conlleva la multiplicidad y complejidad de audiencias, lo cual sugiere que las posibles audiencias pudieran ser indeterminadas. Para acotar el número de audiencias posibles, se consideraron que las audiencias más relevantes son aquellas que interactúan con el CONEVAL debido a las funciones que este realiza. Es decir, el segundo criterio de selección respondió a cuestiones funcionales de la agencia.

La selección de los entrevistados a partir de un criterio funcional estuvo apoyada en la consulta a documentos legales. La razón de la consulta a este tipo de documentos es que son estos los que determinan las funciones mandatadas a la agencia. La selección de los entrevistados de las audiencias provino de la consulta a la Ley General de Desarrollo Social (LGDS). A partir de este documento se identificaron tres funciones del CONEVAL: 1) medir la pobreza (artículos 36 y 37 LGDS); 2) coordinar la evaluación de la política social (artículos 72 y 73 LGDS), y 3) normar la evaluación en general (artículos 77 y 78 LGDS). El mismo ordenamiento jurídico establece que para llevar a cabo estas funciones, el CONEVAL interactuará con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); con evaluadores de instituciones educativas e investigación o de organizaciones sin fines de lucro, y con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Al igual que para determinar a las audiencias, un ordenamiento jurídico permitió identificar a los entrevistados del CONEVAL, específicamente, el Estatuto Orgánico del Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social (Estatuto). Así, el Estatuto señala que el CONEVAL cuenta con una estructura orgánica que incluye cuatro direcciones generales adjuntas: administración, coordinación, evaluación y análisis de la pobreza. Atendiendo a las tres funciones del CONEVAL y a su estructura orgánica, se determinó

entrevistar a un miembro de las comisiones directivas y a un miembro del cuerpo administrativo.

A partir de los criterios mencionados, se solicitó entrevistas a miembros de las audiencias y a integrantes del CONEVAL. En esta etapa, se utilizó técnica de bola de nieve. Los seis entrevistados incluyen a una investigadora y evaluadora, una evaluadora de programas no sociales, una directora general adjunta del CONEVAL, un director de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, un exintegrante de la junta de gobierno del INEGI y a un consejero académico del CONEVAL.

Tabla 1. Criterios para seleccionar entrevistados

	Funciones	Institución relacionada	Entrevistado
Audiencias	Medir la pobreza	INEGI	Exintegrante de la junta de gobierno del INEGI
	Coordinar la evaluación	Institución académica	Investigadora y evaluadora
		Organización no lucrativa	Evaluadora de programas no sociales
	Normar la evaluación	SHCP	Director de evaluación
CONEVAL	Órganos de gobierno	Comisión directiva	Investigador Académico
	Equipo de apoyo	Dirección general adjunta	Directora general adjunta

Fuente: elaboración propia con base en la LGDS y el Estatuto.

El caso del CONEVAL

El CONEVAL surgió a partir de la promulgación de la LGDS el 20 de enero de 2004. Anteriormente, la SEDESOL contaba con una Subsecretaría de Planeación, Prospectiva y Evaluación (Manual de Organización). El 24 de agosto de 2005, el ejecutivo federal emitió un decreto que regulaba al CONEVAL (Decreto de regulación del CONEVAL). El 16 de noviembre de ese mismo año, el presidente de la república designó al titular de la Secretaría Ejecutiva (Manual de Organización). El 8 de mayo de 2008, el Comité Directivo del CONEVAL realizó su primera sesión (Manual de Organización).

A partir de entonces, el CONEVAL ha publicado cuatro mediciones de la pobreza del ámbito estatal, en los años 2010, 2012, 2014 y 2016. En el ámbito local, la agencia publicó dos mediciones de la pobreza, en los años 2010 y 2015. Asimismo, desde su creación, el CONEVAL ha participado en la emisión del Programa Anual de Evaluación (PAE), documento que norma la evaluación de políticas públicas.

Además de medir la pobreza y coordinar y normar la evaluación de la política social, el CONEVAL ha realizado otras acciones. Entre estas acciones se encuentran la promoción de la cultura y conocimiento de la evaluación mediante seminarios y diplomados; la firma de convenios con autoridades nacionales y organismos internacionales; y evaluaciones propias de políticas gubernamentales. De manera particular, destacan las evaluaciones al Ramo 33 del presupuesto de egresos de la federación y la evaluación a la Cruzada Nacional Contra el Hambre³. Asimismo, el CONEVAL ha emitido reconocimientos de buenas prácticas en materia de evaluación desarrolladas por el gobierno federal y las entidades federativas⁴.

En 2013, la Constitución Mexicana estableció que el Estado mexicano contaría con un organismo autónomo de los poderes ejecutivo y legislativo, el cual estaría encargado de

³ El Ramo 33 es un fondo de transferencias presupuestarias de la federación a los estados y gobiernos locales; por su parte, la Cruzada Nacional Contra el Hambre es una estrategia que pretende conjuntar esfuerzos de los distintos ámbitos de gobierno, así como del sector privado, con el propósito de impulsar el desarrollo social. El documento del diagnóstico está disponible en https://coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/Balance_Cruzada_2013_2016.pdf

⁴ Los reconocimientos a estas buenas prácticas están disponibles en <https://coneval.org.mx/Eventos/ReconocimientoBuenasPracticas/Paginas/default.aspx>

la evaluación de la política de desarrollo social en los distintos ámbitos de gobierno (artículo 26, apartado C de la CPEUM). Este cambio legal incluyó transformaciones en el diseño de la agencia. Principalmente, la reforma eliminó los requisitos académicos que caracterizaban a los consejeros no designados por el presidente. El CONEVAL expresó su preocupación por estos cambios, ya que, según su punto de vista, la autonomía y eficacia de la agencia dependía en buena parte de las características de los investigadores académicos.⁵

Esta reforma constitucional requería la promulgación de una ley que regulara al nuevo CONEVAL con autonomía constitucional. Esa ley fue propuesta y probada en la cámara de diputados, pero detenida en la cámara de senadores⁶. La última actividad legislativa realizada con relación a esta ley fue una consulta a miembros del CONEVAL y de asociaciones civiles que expresaron sus preocupaciones por los cambios propuestos en la reforma⁷.

La falta de regulación secundaria ha acarreado varias consecuencias para el CONEVAL. Una de ellas es la falta de renovación de los consejeros investigadores académicos, los cuales permanecen en su puesto desde el 2010⁸.

Dos años después del acontecimiento de la discusión de la reforma política, el CONEVAL afrontó una nueva crisis. El INEGI modificó la manera en que captaba los datos del Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en el Hogar (ENIGH) necesarios para emitir la medición de la pobreza. Esos datos fueron publicados el 15 de julio de 2016⁹. Inmediatamente, el CONEVAL emitió un comunicado de prensa (Comunicado No. 003, 2016) en el cual describía un incremento en el ingreso que parecía ilógico para haber ocurrido en un año, además, estas modificaciones impedían realizar comparaciones temporales con las mediciones de la pobreza anteriores. El

⁵ Este posicionamiento de la agencia está expresado en el documento titulado *Autonomía de hecho y autonomía de derecho: los retos de la reforma política para el CONEVAL febrero, 2014*.

⁶ México posee un poder legislativo bicameral conformado por una cámara de diputados y un de senadores. La emisión de leyes requiere la aprobación de la mayoría simple de los legisladores presentes en la discusión.

⁷ El medio de comunicación propio del congreso, denominado Canal del Congreso, publicó el video de la sesión de consulta. El video completo está disponible en https://www.youtube.com/watch?v=jAMh8TVN_vg

⁸ Resultado de la convocatoria para elegir a los investigadores académicos que integrarán el CONEVAL. Diario Oficial de la Federación, 22 de marzo de 2010.

⁹ El CONEVAL emitió un comunicado de prensa titulado *Posicionamiento de CONEVAL a los cambios realizados por el INEGI en la captación del ingreso de los hogares* el día 15 de junio de 2016. En este mismo documento, el CONEVAL fija su postura respecto los datos captados.

mismo documento aseguraba que la modificación en la forma de captación de los datos fue resultado de una decisión unilateral e injustificado¹⁰.

Once días después, ambas instituciones emitieron un comunicado conjunto en el que informaban de la constitución de un grupo técnico de trabajo que recomendaría las acciones necesarias para solucionar esta crisis. Además, el grupo técnico tendría un papel protagónico en el proceso de producción de datos subsecuentes.¹¹

Tabla 2. Características del CONEVAL

Funciones	<ol style="list-style-type: none"> 1. Definir y medir la pobreza. 2. Coordinar y normar la evaluación de la política social.
Fecha de creación	20 de enero de 2004
Inicio de funciones	8 de mayo de 2008
Diseño institucional	Agencia descentralizada de la administración pública; con autonomía técnica y de gestión.
Gobierno interno	<ol style="list-style-type: none"> 1. Comité directivo (formado por el secretario de la SEDESOL y seis investigadores académicos) 2. Comisión ejecutiva (formado por seis investigadores académicos y el secretario ejecutivo).
Instituciones relacionadas	<ol style="list-style-type: none"> 1. INEGI 2. SHCP 3. SEDESOL 4. Instituciones evaluadoras (institutos académicos y organizaciones sin fines de lucro)

¹⁰ Los documentos que sustentan el posicionamiento del CONEVAL ante los cambios realizados por INEGI están disponibles en el sitio de internet <https://coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Informacion-MCS-2015.aspx>

¹¹ Mensaje de CONEVAL e INEGI a la opinión pública. Ciudad de México a 26 de julio de 2016.

Acciones realizadas	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de la cultura y formación en temas de evaluación. • Convenios con autoridades nacionales y organismos internacionales. • Evaluación del Ramo 33. • Diagnóstico de la Cruzada Contra el Hambre • Reconocimiento de buenas prácticas de evaluación.
Crisis afrontadas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reforma política de 2013, que modificaba su diseño institucional y su gobernanza interna. 2. Modificación del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la ENIGH 2015 que impedía la comparabilidad.

Fuente: Elaboración propia.

La reputación del CONEVAL

La exploración de la reputación del CONEVAL partió de las percepciones de los individuos seleccionados en cada audiencia elegida. Asimismo, cada entrevistado mencionó algunas de las razones en las cuales basaban su juicio emitido. A continuación, se presentan algunos fragmentos de las entrevistas que están relacionados con el juicio emitido y con las características del CONEVAL. Las declaraciones de los entrevistados pertenecientes a las audiencias de la agencia son presentadas de manera separada.

Evaluadora investigadora

La evaluadora investigadora percibe al CONEVAL como una organización que produce información útil para el debate democrático. De acuerdo con la entrevistada, la información es congruente con la percepción de pobreza en México; además, es transparente y replicable.

Al respecto, la entrevistada aseguró que “la medición multidimensional de la pobreza, que es abierta y replicable, ha generado confianza en un área en la que no se tenía en México”. Además, la entrevistada aseguró que esta información constituye “un bien público que resulta muy útil para la toma de decisiones y que empieza a tomar la prensa.” Para la entrevistada, la información producida por el CONEVAL tiene estas características debido al carácter autónomo del CONEVAL. A su vez, los consejeros académicos son autónomos puesto que no tienen relación con ningún partido político ni son funcionarios que dependan del gobierno.

En cuanto a la gestión de la reputación del CONEVAL, la evaluadora investigadora identificó dos acciones realizadas por el CONEVAL. La primera de ellas consiste en presentar a un solo individuo como imagen del CONEVAL; “los consejeros decidieron que la cara de [I] CONEVAL iba a ser el Secretario Ejecutivo”. La segunda acción para la gestión de la imagen del CONEVAL ha consistido en la relación con algunas de sus audiencias mediante incentivos positivos para sus audiencias mediante “premios anuales a los programas, a convertir a la evaluación en una forma de reconocimiento, ellos han apostado mucho más a la zanahoria que al palo”.

En relación con el tema del cambio en el MCS de la ENIGH 2015, la entrevistada aseguró que el CONEVAL presentó este acontecimiento como una decisión unilateral del INEGI. A pesar de esto, la evaluadora investigadora reconoce que el INEGI tenía razón en algunos puntos. Sin embargo, la publicación de la medición de pobreza hubiera afectado la imagen de autonomía del CONEVAL. Así, la entrevistada aseguró que si el CONEVAL “hubiera salido un año antes de las elecciones a decir que los pobres ganaron 30% de su ingreso [incremento probablemente explicado por la forma de obtener la información y no por un cambio real en el ingreso], [el CONEVAL] hubiera destruido su reputación”.

En cuanto a la crisis del cambio en el diseño institucional, la entrevistada aseguró que no ha afectado al CONEVAL. Incluso, la evaluadora investigadora reconoce que al CONEVAL “le han aumentado el presupuesto, no se desinfló como Secretaría de Educación Pública, tiene un edificio nuevo, acaban de contratar gente. CONEVAL sí está recibiendo un trato de una organización que va a crecer y a tener más poder, a pesar de que el marco jurídico que le permitiría tener la autonomía está parado”.

Evaluadora de programas no sociales

La evaluadora de programas no sociales atribuye pericia técnica y confiabilidad al CONEVAL. En este sentido, la entrevistada aseguró lo siguiente:

“ellos [el CONEVAL] han trabajado metodologías que son muy sólidas y reconocidas a nivel internacional. El equipo de personas con el que integran su plantilla también son personas que tienen características de formación profesional, de experiencia personal, ética; me parece que es una institución muy sólida y con muy buena reputación, una institución confiable, si CONEVAL lo dice, yo lo confío”.

Las causas de la pericia técnica del CONEVAL identificada por la entrevistada es el diseño de los perfiles de puesto de la organización y el proceso de contratación de nuevos integrantes;

“en varias ocasiones he revisado los perfiles de puesto, y también he sabido por personas que han participado en esos procesos, incluso a personas que han contratado en esos procesos, que son procesos muy sólidos, hacen exámenes de conocimientos, hacen entrevistas y contratan a las personas acordes al perfil que ellos han marcado”.

Respecto a las crisis experimentadas por el CONEVAL, la entrevistada aseguró que solamente siguió esos temas en los medios de comunicación y que no tenía una opinión específica del tema. A pesar de este apartamiento, la evaluadora manifestó su postura en cuanto al tema; “yo creo que como está ahorita está bien y el hecho de que tenga este respaldo de académicos dentro de su consejo es una de las razones por las cuales ha logrado mantener esta verdadera autonomía técnica y esta reputación de que hacen bien las cosas.”

Director de evaluación de la SHCP

El funcionario de la SHCP afirmó que su percepción respecto al CONEVAL ha variado con el tiempo. El mismo funcionario dividió la variación en tres etapas: inicio, consolidación y desgaste. La etapa de inicio coincide con el desconocimiento y las expectativas del trabajo que realizaría el CONEVAL; en ese momento, él no tenía una percepción definida. Posteriormente, él percibió al CONEVAL como una organización imparcial y capaz técnicamente;

“el rigor técnico con que se hace [la medición multidimensional de la pobreza] es ejemplo a nivel mundial, eso les ayudó a posicionarse muy bien, este rigor técnico con el que miden la pobreza, y la han estado midiendo desde hace varios años, ha ido muchas veces en contra del discurso político del gobierno en turno y se han aventado el tiro y lo han dicho mediáticamente”.

La capacidad técnica y la autonomía identificadas por el entrevistado parten de la capacidad personal de los dirigentes del CONEVAL. En este sentido, el entrevistado afirma que “el secretario ejecutivo, sus directores y directoras generales adjuntas tienen un prestigio que se lo han ganado”.

En cuanto a las acciones de gestión que han aportado a la reputación del CONEVAL, el funcionario de la SHCP identificó a la vinculación con actores nacionales e internacionales para la promoción de la cultura de la evaluación. Asimismo, este entrevistado hizo referencia al premio de mejores prácticas en la evaluación.

El funcionario de la SHCP afirmó que la crisis del CONEVAL relacionada con el cambio en la ENIGH 2015 estuvo influida por la imagen de la organización. El manejo de crisis “les falló un poco y se dieron esa libertad por este prestigio que tienen, sabían que lo iban a apoyar; la opinión pública, más que los medios, lo apoyaron [al CONEVAL]”. En cuanto a la crisis del cambio institucional por la reforma constitucional, este entrevistado no mencionó relación con la percepción que él tenía respecto del CONEVAL.

Exintegrante de la junta de gobierno del INEGI

El exintegrante de la junta de gobierno del INEGI caracterizó al CONEVAL como una organización innovadora. La innovación del CONEVAL es percibida por el entrevistado a partir de dos situaciones: la medición de la pobreza y la integración de la Comisión Ejecutiva. Respecto a la medición de la pobreza realizada por el CONEVAL, el exintegrante de la junta de gobierno afirmó que:

el caso del CONEVAL es innovador porque decidieron innovar también en la forma de medición de la pobreza. México venía explorando, desde el 2003, formas de medir la pobreza de manera diferente de cómo se mide a nivel internacional, de forma tal que se tomaran

mejores decisiones. Me parece que CONEVAL innovó mucho y bien con la modificación de la ley donde ya se especifica cómo medir la pobreza.

En cuanto a la integración de los órganos directivos, el entrevistado expresó:

me gusta que sean comisionados académicos y que no estén de tiempo completo [en el CONEVAL como funcionarios]. Yo creo que es algo que no se ve en ninguna otra institución del estado mexicano, que yo recuerde. Con esas características: gente académica, respetada y que esté en su institución pero que sirva tiempo parcial en el consejo, y esa forma de trabajar, también me parece que le da respetabilidad al CONEVAL.

El exintegrante de la junta de gobierno de INEGI, además, expresó que, por una parte, esos atributos del CONEVAL dependían del diseño institucional, pero, por otra parte, las características atribuidas resultaron de acciones de gestión de los miembros del CONEVAL. Respecto al diseño institucional, el entrevistado aseguró que “en realidad estas innovaciones son del estado mexicano, el estado mexicano diseñó la ley [general de desarrollo social], creó una institución de esta manera”. En cuanto a la innovación como resultado de acciones de gestión, el exintegrante de la junta de gobierno reconoció que el CONEVAL realizó esfuerzos para determinar los mejores indicadores para medir la pobreza de manera multidimensional. Asimismo, la organización impulsó que el INEGI integrara las preguntas necesarias para medir la pobreza a la ENIGH.

Otro aspecto de la reputación relacionado con la gestión es la transparencia y disponibilidad de las metodologías y programas de cómputo para medir la pobreza. El entrevistado afirmó respecto a este tema que “hay una cosa muy importante que yo no he visto en ningún otro lado, y que es un valor y una innovación ya de la propia institución en sí misma, es que tú puedas calcular la pobreza con el programa de cómputo”. Además, el entrevistado agregó que “se ha avanzado en transparencia en todas las instituciones que miden y producen índices, siempre te dan a conocer los metadatos y todo lo demás. Pero que te hayan dado el software para calcular es un logro importante.”

Respecto de las crisis por el cambio en la ENIGH, el exintegrante de la junta directiva del INEGI asegura que las actuaciones del CONEVAL afectaron a ambas organizaciones. La comunicación del CONEVAL presentó a las acciones del INEGI como unilaterales, cuando, según el entrevistado, el INEGI notificó los cambios “oye, pero te lo dije, y no me dijiste nada; me aprobaste los manuales y no me dijiste que eso estaba equivocado; no te metiste a

fondo; no supervisaste. Si hubieras supervisado, te hubieras dado cuenta.” Además, el entrevistado asegura que los cambios permitirían medir mejor el ingreso y presentar de manera más precisa la situación de desigualdad. En este sentido, el exintegrante de la junta de gobierno de INEGI opinó que “las instituciones pudieron haber salido juntas explicando que lo que había pasado y darse un tiempo para resolver el problema”. Sin embargo, el entrevistado de INEGI reconoció que estos cambios sí afectaban la comparabilidad de los datos.

En cuanto al cambio en el diseño institucional, el exintegrante de la junta de gobierno de INEGI aseguró que siguió poco el problema en los medios de comunicación. No obstante, lo poco que conoció de la situación lo llevó a afirmar que, si los consejeros del CONEVAL no fueran académicos necesariamente, entonces “pierde la seriedad que tenía y lo que te da reputación es esa seriedad académica”.

Símbolos y dimensiones de la reputación del CONEVAL

De manera general, las entrevistas muestran que el CONEVAL es percibido como una organización autónoma que produce información relevante para el debate democrático. Además, los entrevistados consideran que esa información es confiable, replicable, útil y coherente con la percepción de la realidad, especialmente en el caso de la pobreza. Las entrevistas también muestran que el CONEVAL es percibido como una organización técnicamente sólida. Sin embargo, las menciones de esta solidez técnica son menores y provienen de audiencias menos especializadas, en tanto que la utilidad de la información es mencionada con más frecuencia y por todos los entrevistados.

Los entrevistados relacionaron los atributos anteriores con aspectos concretos del CONEVAL, los cuales pueden ser considerados símbolos en los que reside la reputación (Carpenter 2010). Esos símbolos son la medición multidimensional de la pobreza y la figura del investigador académico—este último como miembro que forma parte de una mayoría en el Comité Directivo y en la Comisión Ejecutiva. La idea detrás de los atributos de la agencia y sus símbolos es que la medición de la pobreza otorga información a los medios de comunicación y a los actores políticos para discutir las políticas de desarrollo social y el CONEVAL es el productor y garante de la fiabilidad de esa información. En tanto que los investigadores académicos son independientes porque los partidos políticos no intervienen

directamente en la elección de aquellos; además, el vínculo entre los consejeros con sus respectivas universidades los desvincula del gobierno. Este mismo vínculo con las instituciones académicas también es relacionado con la capacidad técnica del CONEVAL

Tabla 3. Aspectos de la reputación del CONEVAL y símbolos relacionados

Aspectos de la reputación	Símbolos
Autonomía del CONEVAL	Mayoría de investigadores académicos que integran los órganos de gobierno del CONEVAL
Impulsor del debate democrático informado	Medición multidimensional de la pobreza transparente y replicable

Fuente: elaboración propia.

Las declaraciones de los entrevistados permiten aseverar, además, que la dimensión moral de la reputación es percibida como más importante en comparación con la dimensión técnica. Tanto la autonomía del consejo, como la información producida, tienen componentes técnicos y de promoción de valores democráticos, específicamente de transparencia y rendición de cuentas. Si bien, las audiencias parecen estar conscientes de ambas dimensiones, la promoción de valores democráticos es mencionada más frecuentemente con relación a los símbolos y a la reputación en general.

Tabla 4. Dimensiones de la reputación del CONEVAL

	Moral	Técnico	Desempeño	Procesal
Expresidente del INEGI	Medición transparente y disponible			
Director de evaluación SHCP	Ha ido en contra del discurso político del	Rigor técnico reconocido a nivel mundial		

	gobierno en turno			
Investigadora y evaluadora	Información útil, confiable, congruente y transparente			
Evaluadora de programas no sociales	Si CONEVAL lo dice, yo lo confío.	Pericia técnica y metodologías confiables;		

Fuente: elaboración propia.

Los entrevistados mencionaron muy pocas acciones de gestión como antecedente de la reputación, de acuerdo con aquellos, ambos símbolos provienen del diseño institucional. No obstante, el diseño institucional por sí mismo no garantiza la materialización de las características de la agencia gubernamental. Algunas acciones fueron necesarias para legitimar y hacer real las características propias del CONEVAL (Groenleer 2014). Entre las actividades de gestión mencionadas por los entrevistados aparecen la decisión del Comité Directivo de presentar al Secretario Ejecutivo como el vocero del CONEVAL (Evaluadora Investigadora); la decisión de transparentar la metodología y el programa para medir la pobreza (Exintegrante de la junta de gobierno del INEGI); la formulación de perfiles de puesto exigentes (Evaluadora de programas no sociales); la colaboración con organismos internacionales y la opinión pública (Director de Evaluación de la SHCP y Evaluadora investigadora).

Presentación y gestión de la imagen del CONEVAL

Para comprender la construcción de la reputación de una agencia es necesario observar tanto los juicios emitidos por las audiencias como la imagen presentada por la propia organización. La sección anterior expuso las percepciones que las audiencias tienen respecto del CONEVAL. Esta sección mostrará las declaraciones de los integrantes de la agencia que

fueron entrevistados respecto de la imagen de la organización de la que forman parte y cómo ha sido construida y presentada. Asimismo, las entrevistas muestran la relación entre las acciones de gestión y la reputación, particularmente, la entrevista del investigador académico enfatiza en la respuesta a las crisis del CONEVAL y la reputación como criterio de decisión.

Directora general adjunta

La funcionaria del CONEVAL expresó que ella percibe al CONEVAL como una organización autónoma técnicamente, productora de información confiable y globalizadora. La entrevistada basó su percepción de autonomía técnica en las características de los consejeros académicos. De acuerdo con ella, en el consejo “tenemos personalidades no partidistas, que son investigadores y forman parte del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Entonces, parecería que la autonomía técnica se da por todos lados son autónomos y son técnicos.”

La confianza en la información percibida por la funcionaria del CONEVAL depende de las metodologías con que es generada y su correspondencia con la realidad percibida por los usuarios de esa información. En relación con esto, la entrevistada aseguró que “la información del CONEVAL es transparente, no solo la información que genera, sino de los métodos de generación. En el caso de la medición de la pobreza, están los programas de cálculo en diferentes softwares que permite que cualquier usuario la pueda replicar.” Además de la transparencia en la información, la medición de la pobreza permite que “más allá de que tú seas un experto o no en pobreza, los datos que se reflejen parecen que son de la realidad. Es decir, que te hagan sentido, igual que el de las evaluaciones. Yo creo que, en el caso de [1] CONEVAL, los datos que hemos generado y presentado hacen mucho sentido a la mayoría de las personas”.

En cuanto a la capacidad técnica del CONEVAL, la funcionaria mencionó que, además de la integración de las autoridades de la agencia, esta característica está influida por la descripción de los perfiles de puesto y el proceso de contratación de algunos integrantes. Respecto a los perfiles de puesto, la entrevistada afirmó que “en el caso de los directores generales adjuntos deben tener al menos maestría. Esto, además de ser bueno, es atípico en la administración público; si tú preguntas, generalmente [el grado académico de puestos equivalentes en otras organizaciones gubernamentales] es licenciatura”. Asimismo, la

funcionaria afirmó que “el secretario ejecutivo tiene que proponer ante el comité directivo los dos niveles [jerárquicos] por debajo de él. Tanto directores generales como directores pasan por la aprobación de los consejeros.”

Además de factores de gestión, la entrevistada afirmó que algunos aspectos culturales, como la rotación y la educación continua de los trabajadores, benefician la capacidad técnica del CONEVAL. La rotación en el CONEVAL ocurre debido a que varios de los integrantes del equipo de trabajo buscan continuar sus estudios de posgrados. Las vacantes son ocupadas por recién egresados, cuya característica es la ausencia de vicios burocráticos. Esta situación obliga a que todos los miembros del equipo del CONEVAL participen en el desarrollo de las actividades de la organización. Asimismo, la funcionaria mencionó que la composición de los integrantes del CONEVAL toma en cuenta el género, procurando igualdad salarial y de puestos entre hombres y mujeres.

La funcionaria del CONEVAL refirió al desarrollo de actividades de gestión externa, entre ellas, la oferta de cursos, información útil y el reconocimiento a los esfuerzos de evaluación, como parte de la estrategia de relación con actores estratégicos del CONEVAL. “Nuestra primera línea estratégica fue generar constantemente cursos de capacitación, entonces, este tema de estar constantemente dando cursos en matrices y generando diplomados de evaluación”. En cuanto a la entrega de reconocimientos, la entrevistada mencionó que “las evaluaciones toman tiempo y eso implica tareas adicionales a su trabajo. Lo que pensamos siempre es que, al menos, ellos [los programas evaluados] tiene que recibir algo a cambio de esta función, algún tipo de informe, conocimiento, espacio de catarsis. La tercera, y que se nos ocurrió hace mucho tiempo, es el tema de un reconocimiento público a la propensión a ser evaluado”.

Investigador académico

El investigador académico del CONEVAL caracterizó a la organización como una institución autónoma que recibió el mandato de medir la pobreza y evaluar las políticas sociales en México. La autonomía del CONEVAL es explicada por el consejero a partir del diseño institucional del Consejo. “[los consejeros] académicos tienen de hecho el voto mayoritario, [además], no hay ningún interés en una carrera pública ni se combinan las funciones, a pesar

de que formalmente CONEVAL todavía está transitoriamente bajo la Secretaría de Desarrollo Social”.

Las acciones de gestión realizadas por el CONEVAL, y mencionadas por el consejero como parte de su presentación de imagen, incluyen la decisión de transparentar la información producida y la presentación del Secretario Ejecutivo como un vocero. Al respecto, el consejero mencionó:

las decisiones se toman en forma colegiada en el consejo; pero sí, en la práctica, el secretario ejecutivo funciona como la figura visible y fácilmente accesible; como una especie de vocero. Es decir, [el secretario ejecutivo es] la persona que representa la opinión del consejo hacia afuera. Así está definido.

El consejero del CONEVAL, además, hizo referencia al tipo de relación no coercitiva con los usuarios de la información de la organización, lo cual responde, en parte, al diseño institucional del CONEVAL. “No podemos sancionar; nuestra sanción es pública, la exposición, [e.g.] ‘mira, este programa salió así’. Eso permite una relación mucho más cooperativa y constructiva con el gobierno, que, si fuéramos un ente vigilante o acusador, con dientes”. No obstante, el consejero percibe que las características y acciones del CONEVAL le otorgan cierto poder. “Cualquier intento de saltarse la autonomía de [] CONEVAL generaría un costo político altísimo. Cualquier declaración del CONEVAL es retomada por la prensa. Aunque CONEVAL no tiene dientes, el hecho de que la información sea público es lo que protege a CONEVAL de cualquier abuso de autoridad.”

Algunos aspectos de gestión que, de acuerdo con el consejero académico, caracterizan al CONEVAL incluyen la atracción de integrantes en temas sociales, la paridad de género y la rotación. En relación con este tema, el entrevistado aseguró:

hay una mística de trabajo de estar en CONEVAL en estos temas [de desarrollo social, evaluación y pobreza]. [...] Hay mucha rotación, es decir hay mucha gente que llega a CONEVAL, está unos años y luego se va a hacer un doctorado o a trabajar como consultor independiente. [...], [Además], hay un tema de género, [CONEVAL] acaba de ganar un reconocimiento.

En cuanto al tema de la crisis del CONEVAL relacionada con la reforma constitucional, el consejero académico consideró que el intento de otorgar autonomía formal a la organización dañaba la autonomía de facto con que cuenta el CONEVAL. Para el consejero, el cambio de perfil de los consejeros, de académicos a servidores públicos de tiempo completo, cambiaría

los incentivos que hacían actuar a el cuerpo colegiado de manera autónoma. Además, el consejero expresó que este cambio institucional menguaría la importancia del aspecto técnico de la organización y politizaría las actividades del CONEVAL.

Respecto a la crisis del INEGI, el consejero planteó el problema que los miembros del CONEVAL percibieron a partir de algunos cambios en la manera de obtener los datos para la medición de la pobreza. El INEGI cambió su proceso de levantamiento de datos con la finalidad de mejorar la captación del ingreso de los encuestados en la ENIGH. A partir de este cambio, los datos obtenidos mostraron un incremento de 30 % en el ingreso de los encuestados.

El consejero aseguró que el INEGI carecía de elementos para probar que los cambios en el proceso de captación mejorarían los datos. Específicamente, el problema de la captación de esos datos consistió en la imposibilidad de determinar qué porcentaje del aumento en el ingreso dependía del cambio en la forma de captar la información y qué porcentaje mostraba un incremento real en el ingreso. Asimismo, la medición de la pobreza obtenida con esos datos era incomparable con las mediciones anteriores.

El entrevistado señaló que el incremento en el ingreso captado con los nuevos procesos generó suspicacia entre los miembros del consejo hacia la administración pública federal. Las sospechas partían de la coincidencia en el cambio de la metodología para generar los datos con la insistencia de la administración pública federal para que el CONEVAL tomara en cuenta los registros administrativos para medir la pobreza. La propuesta de uso de registros administrativos aparecía como inviable debido a la falta de transparencia y confiabilidad en la generación de los registros.

Ante la situación del cambio en los datos para medir la pobreza y las consecuencias que ese cambio ocasionó, el CONEVAL decidió no publicar la medición de la pobreza de 2015, la cual no era obligatoria. De acuerdo con el consejero, esta decisión surgió del análisis de dos opciones. “[H]abía dos posibilidades: una era que el CONEVAL usara los datos como venían y aceptara el quiebre en la información, y otra es que el CONEVAL decidiera no usarlos hasta no tener evidencia”. Para los miembros del consejo, estas opciones presentaban consecuencias en la percepción hacia la organización. Al respecto, el consejero manifestó.

una posibilidad hubiera sido que nosotros dijéramos que obedecíamos ordenes: ‘nos llegó la información de INEGI y la ley nos obliga a usar la información. [...]’. Tal vez le apostaron a que esa iba a ser la reacción de[1] CONEVAL, pero pues esa hubiera sido una reacción donde no nada más se hubiera puesto en duda una institución [INEGI], sino dos [también al CONEVAL]; pues mejor que nada más sea una.

El CONEVAL optó por la segunda opción. La elección de esta opción, a decir del entrevistado, siguió la siguiente lógica:

Si CONEVAL hubiera aceptado esas cifras, pues obviamente no nada más hubiera perdido credibilidad la información y la fuente de información, que sin duda tuvo un efecto desafortunado sobre INEGI, sino, además, CONEVAL. Entonces, hubiera sido el peor de los dos mundos. Ante esa disyuntiva, convenía más, juzgamos en el consejo, no utilizar la información; expresar nuestra extrañeza de que se hubiera implementado un cambio que cortara con la continuidad.

Discusión

Las entrevistas sugieren que la imagen presentada por los miembros del CONEVAL coincide con aquella percibida por los miembros de las audiencias entrevistados. Ambos grupos atribuyen a la agencia autonomía respecto de los poderes y partidos políticos, así como interés por la rendición de cuentas expresado mediante la producción de información veraz, confiable y replicable. Asimismo, los miembros del CONEVAL y sus audiencias aseguraron que la autonomía del CONEVAL descansa en las características de los investigadores académicos.

La coincidencia entre la presentación de la imagen y los juicios emitidos por las audiencias podría indicar la efectividad de la presentación de la imagen por parte del CONEVAL. Si este es el caso, entonces las acciones de gestión de reputación realizadas por la agencia elegida como caso de estudio serían eficientes en la búsqueda de la construcción de la reputación. El problema en esta afirmación es que incluye a todas las acciones mencionadas, cuando solamente la decisión de transparentar el método y el programa de cálculo de la medición de la pobreza fue mencionada por todos los entrevistado. Algunas actividades de gestión fueron mencionadas solo por algunos, por ejemplo, la decisión de presentar al Secretario Ejecutivo como un vocero de la agencia (Investigador académico, Directora General Adjunta y Evaluadora investigadora) o la promoción de reconocimientos a la disposición a ser evaluado (Investigador académico, Directora General Adjunta y Evaluadora Investigadora). Otras actividades solamente fueron mencionadas por una audiencia, es el caso de la innovación en los indicadores para medir la pobreza (Exintegrante de la junta de gobierno del INEGI).

La diferencia en la mención de las actividades de gestión podría sugerir que una organización que busca presentar una imagen consistente entre sus audiencias requiere identificar un aspecto de interés para todas sus audiencias o enfatizar una acción específica. Esa acción puede llegar a convertirse en un símbolo que identifique a la organización y en el cuál resida su reputación. En el caso del CONEVAL, el símbolo que representa la reputación es la medición multidimensional de la pobreza; la acción de gestión consistió en publicitar en la página de internet la metodología y el programa de cálculo para hacerlo replicable.

Además de la coincidencia entre la reputación presentada y percibida y el símbolo que caracteriza la reputación, las entrevistas muestran el énfasis en la dimensión moral de la reputación del CONEVAL. Las razones asociadas a este énfasis variaron entre el grupo de entrevistados pertenecientes a las audiencias y los integrantes de la agencia. Por una parte, los miembros de las audiencias señalaron el valor democrático que tuvo una medición de la pobreza confiable. Por otra parte, los integrantes del CONEVAL aseguraron que la ausencia de poder coercitivo requiere una relación con las audiencias marcada por la colaboración, la comprensión e incentivos positivos. En este último caso, la acción de gestión relacionada con la promoción de esta dimensión fue la premiación a la disposición a la evaluación.

El énfasis en la dimensión moral podría deberse a las características institucionales propias de la agencia. La ausencia de una atribución necesaria para llevar a cabo el mandato recibido podría impulsar a la agencia a buscar subsanarlas mediante la presentación de una imagen adecuada. Específicamente, el CONEVAL se ve obligado a presentar una imagen compasiva y colaborativa debido a la ausencia de atribuciones que le permitan obligar a las otras instituciones con que interactúa a cooperar.

Otra posible explicación del énfasis en la dimensión moral de la reputación podría provenir de la búsqueda de diferenciación. Como fue expuesto en la sección de marco teórico, la reputación permite a una agencia distinguirse para adquirir legitimidad y materializar su autonomía (Groenleer 2014). Bajo esta lógica, el énfasis en la dimensión técnica respondería a la transparencia limitada que caracteriza a otras agencias en México.

La propuesta de Groenleer (2014) también está relacionada con la reflexividad entre las acciones de gestión y la reputación. En el caso de la respuesta a la modificación de la información para medir la pobreza, el consejero del CONEVAL señaló que el posicionamiento de la agencia respondió a criterios relacionados con la imagen de la agencia: aceptar la información como fue producida por el INEGI podría haber dañado el símbolo de la reputación del CONEVAL. Por su parte, los entrevistados que forman parte de las audiencias señalaron que la respuesta al INEGI mostró la autonomía y la capacidad con que cuenta el CONEVAL. Es decir, una misma acción estuvo motivada por la protección a la reputación e influyó en la percepción de las audiencias.

Las entrevistas no muestran la misma situación de reflexividad en las otras acciones de gestión de la agencia. Aunque los individuos entrevistados señalaron que ciertas acciones del CONEVAL influyeron en la reputación de la organización, estas acciones no respondieron a criterios de reputación. Por ejemplo, el establecimiento de requisitos exigentes en el perfil de ciertos puestos afecta positivamente la reputación de la agencia (Directora General Adjunta, Evaluadora de programas no sociales); sin embargo, las entrevistas no permiten suponer que estas acciones de gestión hayan sido motivadas por la reputación. Incluso, las acciones mencionadas podrían formar parte de la búsqueda de legitimidad a la que refiere Groenleer (2014).

Conclusión

Esta tesina exploró la formación de la reputación de una agencia gubernamental en un contexto de un país en desarrollo a partir del caso del CONEVAL. Para llevar a cabo esta tarea, primero se identificó la reputación de la agencia a partir de los juicios emitidos por miembros de las audiencias de la organización. Posteriormente, se exploraron las acciones de presentación de la imagen realizadas por la agencia y su vinculación con los juicios de las audiencias.

Los datos obtenidos a partir de las entrevistas permiten afirmar que el CONEVAL posee una reputación caracterizada por su autonomía respecto de otros actores políticos y la producción de información que permite el debate democrático. Además, las declaraciones de las audiencias sugieren que la agencia ha enfatizado las dimensiones moral y técnica de la reputación. Tal como sugiere Carpenter (2010), una dimensión resalta o relega a las otra; en este caso, la dimensión moral parece más relevante que la dimensión técnica. La identificación de dos dimensiones de la reputación en el caso del CONEVAL deja espacio para la búsqueda de las otras dos dimensiones en casos distintos

La exploración sugiere que la reputación radica en símbolos concretos tales como la medición multidimensional de la pobreza y en la composición mayoritaria de investigadores académicos del Comité Directivo del CONEVAL. Ambos aspectos de la agencia provienen del diseño institucional, sin embargo, las acciones realizadas por la agencia materializaron y protegieron estas características (Carpenter 2010; Groenleer 2014). Así lo muestran las respuestas de la agencia a las dos crisis que afectaban la medición de la pobreza y el diseño institucional del Comité Directivo, ambos identificados como símbolos de la reputación.

En cuanto a las acciones que han formado la reputación del CONEVAL, algunas de ellas están motivadas por el deseo de la presentación de una determinada imagen, en tanto que otras influyen en la reputación, pero podrían tener otros motivos. Esta situación invita a explorar la reputación como sólo uno de los factores que otorgan autonomía y poder fáctico (Groenleer 2014).

Referencias

- Barnett, Michael L, John M. Jermier y Barbara A. Lafferty. 2006. Corporate reputation: the definitional landscape. *Corporate Reputation Review*, 9(1): 26-38
- Busuioc, Madelina y Martin Lodge. 2016. Reputation and accountability relationships: managing accountability expectations through reputation. *Public Administration Review*, 77(1): 91-100.
- Capelos, Tereza, Colin Provost, Maria Parouti, Julie Barnett, Jonathan Chenoweth, Chris Fife-Schaw y Tanika Kelay, .2016. Ingredients of institutional reputation and citizen engagement with regulators. *Regulation and Governance*, 10(1): 350-367.
- Carpenter, Daniel P y George A. Krause. 2012. Reputation and public administration. *Public Administration Review* 72(1): 26-32.
- Carpenter, Daniel P. 2010. *Reputation and power. Organizational image and pharmaceutical regulation at the FDA.*
- Carpenter, Daniel. 2001a. State building through reputation building: coalitions of esteem and program innovation in the national postal system, 1883- 1913. *Studies in American Political Development* 14(1): 121-135.
- Carpenter, Daniel. 2001b. *The forging of bureaucratic autonomy: reputation, networks, and policy innovation in the executive agencies. 1862-1928.*
- Castro F., Manuel, Gladys López-Acevedo, Gita Beker Busjeet y Ximena Fernandez Ordoñez. 2009. *El sistema de M&E de México: un salto del nivel sectorial al nacional.* Washington, DC: Banco Mundial.
- CEPAL. 2013. *The multidimensional measurement of poverty.* Chile: CAPAL.
- Christensen, Tom y Åse Gornitzka. 2017. Reputation Management in complex environments—a comparative study of university organizations. *Higher Education Policy*, 30(1): 123-140.

- Christensen, Tom y Martin Lodge. 2016. Reputation management in societal security: a comparative study. *American Review of Public Administration*, obtenido de DOI: 10.1177/0275074016670030
- Christensen, Tom y Pear Laegreid. 2015. Reputation management in times of crisis: how the police handled the Norwegian terrorist attack in 2011. En *Organizational reputation in the public sector*, editado por Arild Waeraas y Moshe Maor, 95-117. Nueva York: Routledge.
- CONEVAL. 2014. *Autonomía de hecho y autonomía de derecho: los retos de la reforma política para el CONEVAL*. México: CONEVAL.
- CONEVAL. SF. *Multidimensional measurement of poverty in Mexico: an economic wellbeing and social rights approach*.
- Flick, Uwe. 2007. *Introducción a la investigación cualitativa*. Madrid: Ediciones Morata.
- Fombrun, Charles. 2012. "The building blocks of corporate reputation definitions, antecedents, consequences. En *Oxford handbooks online*. editado por Timothy G. Pollock y Michael L. Barnett. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199596706.013.0005
- Gilad, Sharon. 2012. Attention and reputation: linking regulators' internal and external worlds. En *Executive politics in times of crisis*, editado por Martin Lodge y Kai Wegrich, 157-175.
- Johnson, Gail. 2015. *Research methods for public administration*. Nueva York: Routledge.
- Maor, Moshe. 2015. Theorizing bureaucratic reputation. En *Organizational reputation in the public sector*, editado por Arild Waeraas y Moshe Maor. Routledge.
- O'Dwyer, Ciara. 2015. The relationship between an Irish government department and its newly establish agency. A reputational perspective. En *Organizational reputation in the public sector*, editado por Arild Waeraas y Moshe Maor. Routledge.
- Rimkute, Dovile. 2018. Organizational reputation and risk regulation: the effect of reputational threats of agency scientific outputs. *Public Administration*, 96(1): 70-83. DOI: 10.1111/padm.12389
- Van Evera, Stephen. 2002. *Guía para estudiantes de ciencia política*. Barcelona: Gedisa.

- Waeraas, Arild y Moche Maor. 2015. Understanding organizational reputation in a public sector context. En *Organizational reputation in the public sector*, editado por Arild Waeraas y Moshe Maor. Routledge.
- Yin, Robert. 2009. *Case study research. Design and methods*. Londres: Sage Publications

Lista de entrevistados

- Investigador académico. Consejero del CONEVAL. 12 de febrero de 2018.
- Exintegrante de la junta de gobierno del INEGI. 13 de marzo de 2018.
- Directora General Adjunta. 23 de febrero de 2018.
- Director de evaluación de la SHCP. 13 de marzo de 2018.
- Evaluadora investigadora. 9 de febrero de 2018.
- Evaluadora de programas no sociales. 2 de marzo de 2018.

Documentos normativos citados

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).
- Ley General de Desarrollo Social (LGDS):
- Estatuto Orgánico del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Estatuto).
- Manual de Organización General y Específico del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Manual de Organización).
- Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Decreto de regulación del CONEVAL)

Comunicados de prensa del CONEVAL

- Posicionamiento de CONEVAL a los cambios realizados por el INEGI en la captación del ingreso de los hogares. Comunicado de prensa No. 003/2016
- Mensaje de CONEVAL e INEGI a la opinión pública. Ciudad de México a 26 de julio de 2016.

Autonomía de hecho y autonomía de derecho: los retos de la reforma política para el CONEVAL. Reflexiones sobre la autonomía del CONEVAL. febrero, 2014.

Resultado de la Convocatoria para elegir a los investigadores académicos que integrarán el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. 22 de marzo de 2010.

Anexo 1 Guion para entrevistas semiestructuradas

Inicio de la entrevista

1. Agradecimiento del tiempo otorgado para la entrevista
2. Explicar el objetivo de la entrevista.
3. Solicitar permiso para grabar la entrevista.
4. Presentar al entrevistado para el registro de la grabación.

Exploración de la reputación del CONEVAL

1. ¿Cuál es la función que realiza en el sistema de evaluación? (Rapport)
2. De manera general, ¿qué opinión tiene usted respecto del CONEVAL?
3. ¿Qué atributos considera que definen mejor al CONEVAL?

Exploración de la construcción de reputación del CONEVAL

1. ¿Por qué considera que el CONEVAL es (retomar atributos mencionados y aspectos de la opinión en general)?
2. ¿Cómo considera que el CONEVAL llegó a ser (retomar respuestas anteriores)?

Exploración de las crisis afrontadas por el CONEVAL

1. Introducción de las crisis del CONEVAL
2. ¿Qué opina, en general, de las actuaciones del CONEVAL ante estos acontecimientos?
3. ¿Considera que la reputación del CONEVAL influyó en el resultado de los conflictos?