

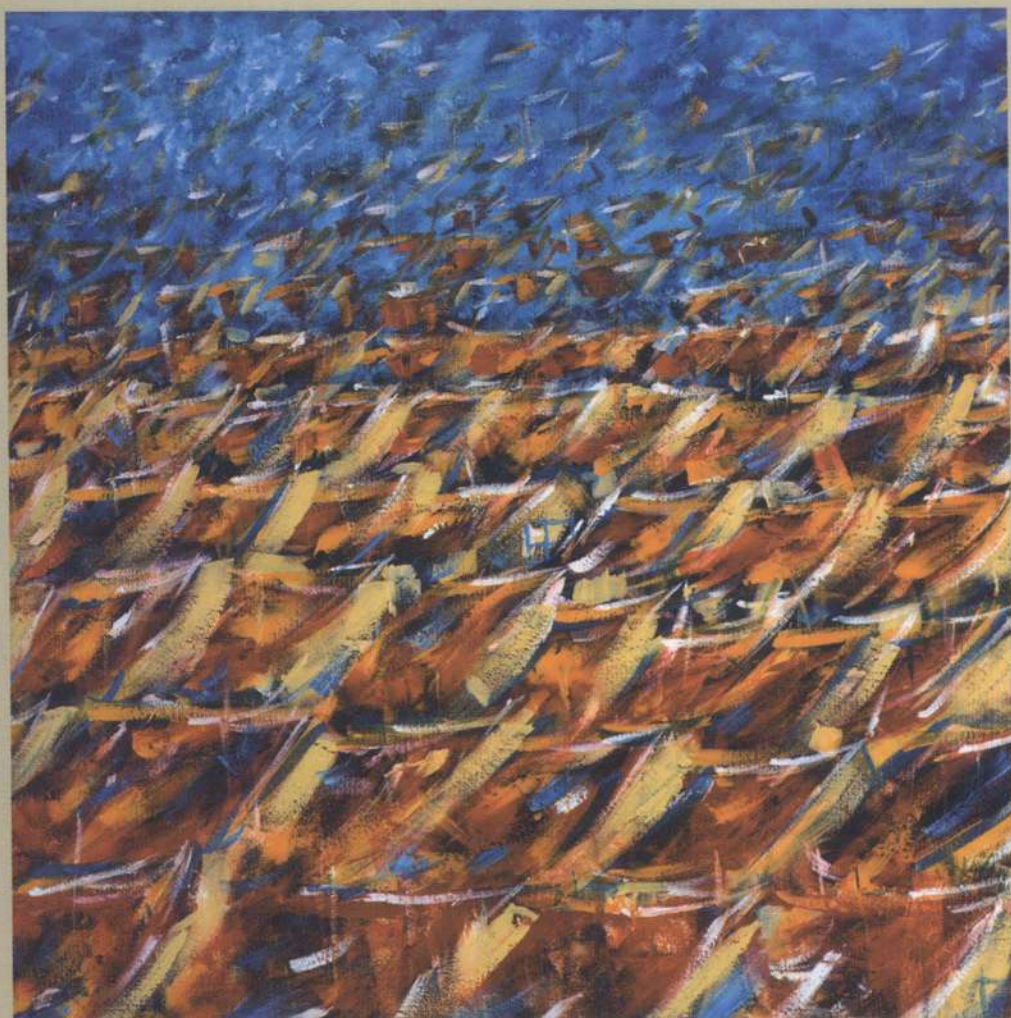
El proceso de modernización en el Infonavit 2001-2006

Estrategia, redes y liderazgo

María del Carmen Pardo

Ernesto Velasco Sánchez

coordinadores



EL COLEGIO DE MÉXICO

**EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN
EN EL INFONAVIT 2001-2006**

ESTRATEGIA, REDES Y LIDERAZGO

EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN EN EL INFONAVIT 2001-2006

ESTRATEGIA, REDES Y LIDERAZGO

María del Carmen Pardo
Ernesto Velasco Sánchez
coordinadores



EL COLEGIO DE MÉXICO

331.8330972

P9636

El proceso de modernización en el Infonavit, 2001-2006:
estrategia, redes y liderazgo / María del Carmen Pardo,
Ernesto Velasco Sánchez, coordinadores. – 1a. ed. –
México, D.F.: El Colegio de México, 2006.
302 p.; 22 cm.

ISBN 968-12-1265-7

1. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los
Trabajadores (México). 2. Vivienda – Política gubernamental
– México. 3. Vivienda – México. I. Pardo, María del Carmen,
coord. II. Velasco Sánchez, Ernesto, coord.

Open access edition funded by the National Endowment for the Humanities/Andrew W. Mellon Foundation Humanities Open Book Program.



The text of this book is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Ilustración de la portada: *Unidades*, Luis Francisco Llorente,
acrílico sobre tela, 80 x 80; 2006

Primera edición, 2006

D.R. © El Colegio de México, A.C.
Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México, D.F.
www.colmex.mx

ISBN 968-12-1265-7

Impreso en México

ÍNDICE

Introducción	11
I. Marco analítico	
<i>José Luis Méndez</i>	19
Consideraciones preliminares	19
Evolución reciente del debate sobre la reforma del Estado y del gobierno	20
El enfoque de la gobernanza	22
Definición y alcances del concepto	22
Gobernanza y tipos de redes	27
Insuficiencias del concepto de gobernanza, el enfoque contingente y la metagobernanza	29
Formas e instrumentos de la metagobernanza	33
La nueva gerencia pública	41
Antecedentes y rasgos generales	41
Alcances y límites de la nueva gerencia pública: los casos de Europa continental y América Latina	43
Consideraciones finales	45
II. El proceso modernizador en el Infonavit: resultados y tareas pendientes	
<i>María del Carmen Pardo</i>	47
Antecedentes	47
Etapa de formación: pasos titubeantes en direcciones diversas	53
El Infonavit construye vivienda	58
El Infonavit se paraliza	65

El Infonavit emprende una primera reforma	69
Conclusiones	73
III. Cambio de las políticas institucionales	
<i>Manuel Alejandro González Arreola</i>	77
La posición del Infonavit en 1998: las principales tendencias de su entorno, sus fortalezas y sus debilidades	79
Las tendencias de las principales variables económicas y su impacto en el desempeño del Instituto durante el periodo 1997-2000	79
La reforma de 1997 a la Ley del Infonavit y su impacto en el desempeño del Instituto durante el periodo 1997-2000	82
Los principales retos del Infonavit en 1998	89
De la jerarquía a la cooperación: la estrategia para reactivar el sector vivienda	91
El Compromiso por la vivienda: caracterización, objetivos, resultados y limitaciones	91
Principales factores que explican la cooperación intersectorial en el Compromiso por la Vivienda	99
IV. La reforma en marcha, 2001-2006	
<i>Alonso Cerdán Verástegui</i>	
<i>Manuel Alejandro González Arreola</i>	
<i>Ernesto Velasco Sánchez</i>	101
Renovación del equipo directivo	102
La transición política	102
La llegada del nuevo equipo directivo	112
Estilo de liderazgo	121
Gobierno corporativo y transparencia	128
Estrategia de transformación organizativa	134
Redefinición estratégica	135
Reestructuración organizativa	145
Áreas sustantivas	149

Áreas de apoyo	150
Redefinición del papel de las delegaciones	153
Sistemas informáticos	159
Nuevo Sistema de Planeación Operativa y Gestión del Desempeño	162
Sistema de Metas y Compromisos	169
Fortalecimiento de las actividades sustantivas de la institución	175
Recaudación fiscal y fiscalización	176
Recaudación fiscal	177
Fiscalización	182
Crédito	185
Antecedentes	185
Límites financieros	188
Límites operativos	192
Infonavit Ampliado	195
Cartera	204
Bursatilización de la cartera crediticia	211
Canales de atención	215
Infonatel	217
Sitio de Internet	221
Kioscos interactivos	224
Centros de servicio Infonavit (Cesi)	225
Coordinación de canales de atención	228
Percepción de los usuarios	230
Evolución del sistema de administración de personas	243
Primeros pasos, 2001-2004	243
El desarrollo de un sistema de profesionalización, 2004-2006	245
Relaciones sindicales	254
Conclusiones	257
La transformación: los factores clave del éxito	258
Propósito	259
Identidad organizativa	260
Ejecución	262

Gobernanza, gestión pública y la modernización del Infonavit	263
V. Retos y perspectivas	
<i>María del Carmen Pardo</i>	
<i>José Luis Méndez</i>	267
Transparencia y rendición de cuentas	267
Autonomía	269
Créditos para vivienda económica	270
Eficiencia financiera	272
Infonavit Ampliado	273
Administración de personas	275
Atención al usuario (medios alternos)	276
Desarrollo asimétrico	278
Gobierno corporativo	279
Cambio de gobierno	280
Anexo	283
Siglas y acrónimos	301

INTRODUCCIÓN

MARÍA DEL CARMEN PARDO

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) es una de las instituciones más importantes del país tanto por su peso económico, al ser la mayor organización que otorga créditos hipotecarios en el país, como por sus efectos sociales, al ser una institución orientada a dotar de vivienda a los trabajadores en condiciones preferenciales, con beneficio a lo largo de su historia para más de tres millones de familias. Se trata de una organización de grandes dimensiones, tanto por su cobertura geográfica y número de derechohabientes como por el volumen de operaciones que realiza cotidianamente. Lo anterior se puede apreciar en el hecho de que, si el Infonavit operara en los Estados Unidos, el mercado hipotecario más grande del mundo, sería la sexta hipotecaria de ese país, por volumen de operación. En México, representa alrededor de 63% de todo el mercado nacional de crédito para vivienda lo que significa ofrecer oportunidades de financiamiento para la adquisición de una casa a cientos de miles de trabajadores cada año. Finalmente, también es una institución que protege el ahorro para el retiro que los derechohabientes van generando en su fondo para vivienda a lo largo de su vida laboral. Su naturaleza tripartita, donde participan como iguales los sectores obrero, empresarial y el gobierno federal, asegura que su operación responda a su espíritu original de garantizar el derecho a una vivienda digna para todos los trabajadores.

El libro *El proceso de modernización en el Infonavit 2001-2006: estrategia, redes y liderazgo*, reseña la evolución que ha sufrido el Infonavit desde su creación en 1972 y analiza de manera detallada los cambios puestos en marcha durante la administración encabezada por Víctor

Manuel Borrás de 2001 a 2006. A lo largo de sus capítulos se recorren las distintas etapas por las que ha atravesado el Infonavit destacando su particular estatus de institución pública gobernada por una estructura tripartita en la que están representados los sectores obrero y empresarial, así como el gobierno. Los movimientos tripartitas surgen en Europa desde el siglo XIX y van a ir desarrollando y consolidando sus propuestas en áreas de política específica, como la vivienda. El principio del tripartismo en México respondió al convencimiento de que era necesaria la efectiva colaboración entre trabajadores, empresarios y gobierno para lograr los objetivos del desarrollo económico y social, y que éste no podía estar basado sobre la coacción o el paternalismo. Era necesaria la convergencia de los esfuerzos del gobierno y de los sectores productivos para impulsar el desarrollo de las propias fuerzas productivas, reducir la marginación social y crear fuentes de trabajo. Esta cooperación tripartita encontró una posibilidad para materializarse en el entonces campo nuevo de la vivienda de interés social, justamente a través del Fondo Nacional de la Vivienda. A lo largo de la evolución sufrida por el Infonavit aparecen gradualmente formas de administración que se inscriben en nuevas tendencias, como ser una organización social que opera con base en la cooperación entre distintos sectores y actores que interactúan tanto dentro de ésta como en el sector de la vivienda. En la reforma más reciente esto se ha traducido en una combinación de distintas formas de jerarquía, competencia y cooperación que le han permitido fortalecer sus tareas esenciales.

El propósito del libro es recoger de la manera más objetiva posible la experiencia modernizadora puesta en marcha en las últimas décadas y, en particular, la desarrollada durante la administración 2001-2006, reforma que buscaba recuperar la vocación esencial del Instituto manteniendo su fuerte compromiso social, pero operando de manera más eficiente. Para ello, las primeras decisiones se encaminaron a suspender actividades que se relacionaban con la construcción de vivienda, centrando esfuerzos en el fortalecimiento del fondeo del Instituto, tanto para aumentar el número de créditos como para favorecer rendimientos competitivos en las subcuentas de vivienda. La presente publicación, que pretende documentar estas transformaciones, es resultado de una

investigación realizada con el apoyo del Infonavit que permitió el acceso a documentos y datos del Instituto; las explicaciones se complementaron con información obtenida en un sinnúmero de entrevistas tanto con funcionarios de las oficinas centrales como de las delegaciones, quienes amablemente cedieron parte de su tiempo para contestar las preguntas planteadas. Este estudio no pretende ofrecer una evaluación de la política de vivienda del periodo analizado ni del impacto que las acciones del Infonavit tuvieron sobre la situación del sector inmobiliario, la economía general del país o la calidad de vida de sus beneficiarios. Se circunscribe a identificar las características de la estrategia de modernización de la administración del Instituto a la luz de las tendencias internacionales dominantes en la gestión pública.

Durante la administración encabezada por Víctor Manuel Borrás Serién, ocurrieron cambios fundamentales que dieron prioridad al fortalecimiento financiero y la eficiencia operativa, además de la mejora de la calidad en el servicio, impulsándose de manera decidida la modernización de las áreas de recaudación fiscal, otorgamiento de crédito y recuperación de cartera, para lo que se llevó a cabo una importante reestructuración en la que la distribución de tareas exigió, en un primer momento, un importante esfuerzo de estandarización de los procesos, para más adelante empezar a delegar y descentralizar, acciones ambas que requieren profundizarse. La transparencia es una constante en la reforma emprendida, pero no aparece tanto como resultado de los mecanismos federales puestos en marcha para normar esta materia durante el mismo periodo, sino como un asunto que impactaba la credibilidad sobre la robustez financiera del Instituto. Esto también tuvo repercusiones en un aspecto fundamental, en la atención de los derechohabientes y acreditados, al darles un mayor grado de certidumbre y protegerlos contra la discrecionalidad y los abusos.

El equipo dirigente estuvo convencido de la necesidad de impulsar esos cambios, para lo que era necesaria la colaboración de los trabajadores del Instituto. De ahí que uno de los ejes fundamentales de la reforma fuera la mejora de la administración de las personas y el desarrollo de su compromiso con el Instituto. Esas transformaciones han permitido transitar hacia una cultura en la que el rendimiento y su eva-

luación son los criterios que rigen el trabajo. En estos cambios es muy importante señalar el esfuerzo puesto en la insistencia de ampliar la operación del Instituto hacia instancias externas que, al convertirlas en socios, se comprometieron a cumplir con las metas establecidas, permitiendo liberar recursos humanos y presupuestales para concentrarlos en las tareas esenciales. Esta estrategia, denominada Infonavit Ampliado, se convierte en una clara muestra de organización en red, cuyo principio rector es el de la cooperación, no el mero ejercicio de autoridad. Esta intensa interacción con actores tanto internos como externos permitieron aceptar los cambios a partir de un elemento fundamental en cualquier proceso de transformación, el de la confianza.

El mayor desafío dentro de los procesos de cambio ha sido favorecer la dotación de créditos para trabajadores que ganan menos de cuatro salarios mínimos. Poner empeño en ese propósito implicó trabajar en diversos frentes, estimulando a la industria de la construcción para que ofertara viviendas de precios bajos; estableciendo convenios con la banca privada para que ésta cofinanciara vivienda para los sectores medios y quedaran liberados recursos para los de menores ingresos, así como con el gobierno federal y los estatales para conseguir que éstos subsidiaran parte de las viviendas. Contar con recursos para destinarlos a los créditos de vivienda más económica significó para el Instituto incursionar también en el terreno de la bursatilización, colocando valores en los mercados nacionales, hasta hoy día, en una proporción modesta, pero con proyecciones más ambiciosas para el mediano y largo plazos. Un compañero esencial en la reforma fue el importante proceso de modernización tecnológica. Los procesos internos, la interacción con socios y actores externos, la atención a los derechohabientes y la administración estuvieron sustentados en recursos tecnológicos de punta que facilitaron la operación, interacción y transparencia de las decisiones y de la tarea institucional.

Cumplir con los objetivos y las metas que el Instituto se trazó en los últimos cinco años, ha exigido también estimular el desarrollo, como se señaló, del mercado de vivienda barata, pero también de desarrollos urbanos de mayor calidad, que ofrezcan entornos de vida más integrales

y saludables, en una palabra, más humanos. La apuesta en la reforma en marcha incorporó la idea de que el trabajador pudiera elegir la vivienda que más convenía a sus posibilidades de pago y necesidades familiares. Si bien esto se ha ido logrando de manera gradual, se considera fundamental contar con desarrollos habitacionales que cuenten con elementos que favorezcan una mejor calidad de vida para los trabajadores.

El análisis de todos estos cambios no podía hacerse en el vacío; de ahí que se incorporara un capítulo referencial teórico en el que se apuntan las tendencias hacia donde están evolucionando las organizaciones públicas. En él se revisan distintos enfoques y se apunta que el Infonavit presenta características que lo acercan a modelos de gobernanza cooperativa, al operar bajo principios en los que la interacción con distintos sectores se convierte en unpreciado recurso para cumplir con sus fines, pero también aparecen elementos de la Nueva Gestión Pública en el importante esfuerzo de, por un lado, volverlo una institución más eficiente, competitiva incluso frente al sector privado, pero sin sacrificar su vocación social. Y, por el otro, reconvertir a su personal tanto sindicalizado como no sindicalizado, incorporando sistemas de profesionalización no sólo basada en el mérito y la antigüedad, sino en el desempeño individual e institucional avalado por procesos de calificación y evaluación permanentes.

De igual forma, se incorporó un capítulo de antecedentes que de manera resumida recorre las primeras décadas de la historia del Instituto, destacando su aparición como un acierto de la política de los años setenta, en la que se tenía una clara visión del compromiso para satisfacer necesidades apremiantes y el que los trabajadores pudieran contar con una vivienda digna. Era un esfuerzo que exigía el acuerdo de los sectores relacionados con dicho compromiso, empresarios, trabajadores y gobierno. Sin embargo, este consenso inicial no estuvo exento de dificultades; de hecho aparecieron tensiones que se fueron despejando en la medida en la que también se fueron dando concesiones para satisfacer intereses particulares, pero que fueron desviando al Instituto de su propósito inicial. Construir vivienda, si bien salvaba el problema de actuar en un escenario donde no había una industria desarrollada y menos aun para ofrecer vivienda de precios bajos, hacía que el Infonavit

canalizara esfuerzos importantes, pero sin lograr sustituir un mercado que no le correspondía sustituir. Ese desvío condujo a distraerlo de su tarea esencial y ayudó a favorecer decisiones discrecionales y hasta cuestionables, que en el largo plazo se convirtieron en un factor que pudo haber puesto en riesgo la viabilidad de la institución.

Se incluye también un capítulo para analizar el periodo comprendido entre 1997 y 2000, con particular énfasis en los cambios promovidos por los directores generales Óscar Joffre y Luis de Pablo en sus respectivas administraciones al frente del Infonavit; se revisan los avances y los problemas en la gestión del Instituto tras los periodos de inestabilidad financiera y congelamiento del ritmo de otorgamiento de créditos de la década precedente. Las decisiones adoptadas por ambas administraciones marcaron en buena medida los retos que la administración de Víctor Borrás Setién tuvo que enfrentar. En particular, la gestión de De Pablo puso énfasis sólo en el otorgamiento de crédito, subordinando la necesidad de mantener finanzas sanas, aunque sin duda ayudaba que la relativa estabilidad económica permitiera una tendencia a mantener la inflación controlada y las tasas de interés bajas. Para lograr aumentar de manera significativa los créditos se transita paulatinamente de esquema de gobierno jerárquico a uno centrado sobre la idea de gobernanza, a partir de la interacción con distintos actores, conformándose redes y acudiendo a establecer convenios con socios. De esta manera, el gobierno del presidente Ernesto Zedillo firma el Compromiso por la Vivienda en el que el Instituto se comprometía a dotar de créditos sobre vivienda construida. Sin embargo, hay que señalar que sólo pudieron asumirlo las compañías constructoras más grandes, limitando la competencia en el sector. Los retos que le quedaban al Instituto hacia el futuro eran, por una parte, seguir otorgando créditos pero relacionados con vivienda más económica, por la otra, mantener las finanzas viables, de manera que pudieran sostenerse buenos rendimientos en las subcuentas de vivienda.

El análisis del periodo 2001-2005, que se presenta en el capítulo cuatro, se realizó con base en la identificación tanto de las acciones más importantes llevadas a cabo (el relato de todas y cada uno de los cambios introducidos sería humanamente imposible), para identificar los

puntos de contacto con las teorías contemporáneas sobre las formas de gobernanza y gestión de las organizaciones públicas. Los temas se agrupan de la manera siguiente: primero se analizan las condiciones en las que la nueva administración tomó posesión, que se caracterizaban por la incertidumbre y hasta tensiones en gran medida derivadas de la alternancia política que resultó del proceso electoral de 2000. Enseguida, se hace una breve síntesis de los cambios introducidos en las formas de gobierno corporativo de la institución para asegurar la racionalidad y transparencia en la toma de decisiones, así como el fortalecimiento del carácter tripartita del Infonavit. Posteriormente, se analizan las principales líneas del cambio organizativo: la redefinición de la estrategia institucional, la reestructuración organizativa, la introducción de sistemas informáticos en los procesos esenciales y el impulso al desarrollo de una cultura de gestión del desempeño organizativo que permitiera el desarrollo de una cultura organizativa orientada a resultados. En la siguiente sección se hace un análisis detallado de las mejoras realizadas a las actividades principales del Instituto: la recaudación fiscal y la fiscalización de los contribuyentes, el proceso de otorgamiento de créditos y la administración, recuperación y bursatilización de cartera. En estos apartados se aprecia con mayor claridad el impacto de la subcontratación de agentes externos para realizar actividades antes centralizadas, la introducción de procesos estandarizados y soportados por sistemas tecnológicos y la aplicación de mediciones para la toma de decisiones. Los efectos que estos cambios tuvieron sobre la calidad de la atención a los derechohabientes se presentan en el tema de canales de atención, centrado en los diferentes medios que utiliza la institución para relacionarse con sus usuarios, beneficiarios y proveedores. Después se presentan los cambios que se introdujeron en la administración de personas para desarrollar sus capacidades y profesionalizar su actuación. Finalmente, se ofrecen algunas conclusiones que vinculan los hallazgos de la investigación con las grandes tendencias que definen la gestión pública contemporánea.

El capítulo cinco expone una serie de desafíos que quedan por delante y que deberán ser parte de la agenda de transformación institucional en los próximos años, especialmente si se desea consolidar los logros alcanzados y establecer las condiciones necesarias para alcanzar los am-

biciosos objetivos que la administración que concluye en 2006 ha delineado para el futuro. Si bien la reforma en marcha emprendida por la administración de Víctor Manuel Borrás arroja resultados alentadores, como quedó analizado en el capítulo correspondiente, el Infonavit tiene que seguir desarrollándose y consolidando sus tareas fundamentales para responder a su clara vocación social sin sacrificar estándares de operación eficiente. Estos, entre otros temas, son tratados con mayor detalle en el último capítulo de esta publicación.

Finalmente, queremos dejar constancia de nuestro agradecimiento a los funcionarios y trabajadores que hicieron posible la construcción de este análisis y a Lorenzo Meyer, quien favoreció el encuentro entre los directivos del Instituto y los responsables de la investigación. Asimismo, agradecemos a quienes tuvieron a su cargo el trabajo editorial, Nora Núñez y la Coordinación de Publicaciones de El Colegio de México.

I. MARCO ANALÍTICO

JOSÉ LUIS MÉNDEZ

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Para cumplir de forma adecuada el objetivo de este libro, de describir y evaluar los logros, retos y perspectivas del Infonavit, es necesario entender primero su naturaleza y evolución institucionales. Si bien se trata de un organismo conformado de manera tripartita por el sector gubernamental, el sector privado y el sector obrero —y en esa medida es una institución pública—, en realidad el Infonavit se encuentra fuera del núcleo central del Estado, pues no es en sentido estricto parte de la administración pública federal centralizada. De esta forma, se aleja del tipo clásico de una institución gubernamental y se acerca a una organización social de tipo red, diseñada para basarse más en la cooperación entre sectores.

Con todo, su clasificación institucional no resulta fácil por diversas razones. Por un lado, aunque actualmente sus integrantes ya no la consideran una institución del gobierno federal en sentido estricto, sino más bien una entidad financiera pública autónoma, por muchos años fue vista dentro del gobierno federal, quizá porque emergió bajo un sistema político corporativista. Esto revela que el diseño de red de una organización puede ser meramente formal y que la misma puede operar en realidad bajo criterios más bien jerárquicos y burocráticos. En estos últimos años el Infonavit ha evolucionado hacia una institución de tipo red que combinó de distintas formas la jerarquía, la competencia y la cooperación. Por ejemplo, para superar diversos límites operativos que obstaculizaban el cumplimiento de sus funciones se desarrolló lo que se ha llamado Infonavit Ampliado que, como se verá más adelante, no es otra cosa que una red de cooperación entre diversos actores para alcan-

zar los objetivos de esta institución. Sin embargo, aun cuando se le pueda concebir como una organización social, no resulta sencillo clasificarla, dada la amplia variedad de organizaciones sociales existentes.

De esta manera, cualquier marco analítico destinado a estudiar el Infonavit debe plantearse en primer término las siguientes preguntas: ¿Qué tipo de institución es? ¿Cómo ha cambiado? ¿Cómo han afectado los cambios institucionales sus resultados? En función del análisis preliminar de los cambios ocurridos en esta organización en los últimos años, estas preguntas pueden ser contestadas a partir de un marco de análisis que considere, por un lado, las diversas reformas del Estado y el gobierno que se han dado en las últimas décadas y que, en general, se han orientado hacia la creación de estructuras más autónomas y descentralizadas, precisamente del tipo del Infonavit y, por el otro, los planteamientos de la teoría de elección racional, que pone el énfasis en diversos conceptos relacionados con la cooperación al interior de las organizaciones. Situar el estudio de esta institución en el marco de estas reformas y conceptos permitirá contribuir al entendimiento, valoración y mejora de esta importante organización del Estado mexicano, así como al avance y desarrollo de los conceptos y debates involucrados en estos dos marcos de análisis.

EVOLUCIÓN RECIENTE DEL DEBATE SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DEL GOBIERNO

En los últimos 25 años se puede identificar la emergencia de un nuevo conjunto de principios institucionales que, de distintas formas, proponen dar un mayor poder a actores fuera del núcleo central del Estado, en su mayoría a instituciones regionales, empresas privadas, organizaciones sociales o entidades públicas, con el objetivo de “descentralizar”, “privatizar”, “democratizar” o “delegar” el poder público, respectivamente.¹

¹ José Luis Méndez, “El zorro y el león: hacia una reforma del Estado más equilibrada para los países en desarrollo”, *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, vol. XLV, núm. 2 (180), abril-junio de 2005.

En cada uno de estos cuatro enfoques de la reforma estatal se han generado debates internos. Además, dichos enfoques no son necesariamente excluyentes entre sí. Sin embargo, debido a que claramente hacen énfasis en distintos conceptos y demandas, es posible —y conceptualmente útil— verlos por separado.

Los dos primeros enfoques, descentralización y privatización, aparecieron en la literatura sobre el desarrollo hacia los años sesenta y setenta del siglo pasado y fueron más uniformes y claros en sus planteamientos. Los otros dos enfoques adquirieron mayor visibilidad a partir de las décadas de los años ochenta y noventa, y, aunque observan una orientación hasta cierto punto similar —la democratización en el primero y la “facultación” en el segundo—, incluyen planteamientos más diversos.

El tercer enfoque se ha vinculado al concepto e ideal de la *democracia*. No obstante, en su evolución y desarrollo ha reflejado las distintas interpretaciones que existen sobre ésta. En la década de los ochenta, se orientó de manera predominante hacia la reivindicación de la democracia representativa, con sus demandas de derechos básicos como las libertades humanas y las elecciones democráticas, pero a partir de la década de los noventa incluyó en forma también bastante visible demandas o conceptos vinculados a la democracia participativa —o al muy cercano concepto de *gobernanza*— como las redes de política (*Policy Networks*), asociaciones (*Partnerships*) u organizaciones tripartitas basadas en la cooperación entre actores más que en la jerarquía. Hoy en día existe una discusión sobre en qué medida estos dos tipos de democracia son o no irreconciliables.

El cuarto y último enfoque de la reforma del Estado y el gobierno se vincula más con las políticas públicas y la gestión administrativa, y ha sido conocido bajo la etiqueta general de *nueva gerencia pública*. Aunque con menores diferencias internas que el anterior, este enfoque ha sido también planteado de distintas formas, por ejemplo, la “nueva gerencia pública” surgida en el Reino Unido en los ochenta y la “reinención del gobierno” elaborada en los Estados Unidos una década después. En cualquier caso, ambas plantean la necesidad de darles más autonomía o capacidad —en su propio lenguaje, “facultar” (*Empower*)— a las

instancias gubernamentales intermedias, a fin de que éstas puedan innovar más y sean, en mayor medida, evaluadas con base en sus resultados. No obstante, el mecanismo que plantean —los contratos entre los ministerios y las entidades— mantiene la división jerárquica y la separación entre política y administración, que, según veremos más adelante, en enfoques como el de la gobernanza tienden más bien a desvanecerse.

Una vez presentado este panorama general, por la naturaleza institucional específica del Infonavit, queda claro que su estudio puede beneficiarse de, y a la vez contribuir a, los planteamientos y debates sobre todo del tercer enfoque, aunque también, por gozar de una relativa autonomía gerencial que le ha permitido innovar y orientarse en mayor medida a resultados, de los del cuarto enfoque, el de la nueva gerencia pública. En la siguiente sección haremos, por lo tanto, una exposición más detallada de los mismos.

EL ENFOQUE DE LA GOBERNANZA

Aunque el desarrollo del enfoque de reforma conocido como *gobernanza* proviene cuando menos desde los años setenta, éste adquirió una presencia mucho más clara en el campo de las ciencias sociales a partir de finales de la década de los noventa del siglo XX.

Definición y alcances del concepto

El concepto de *gobernanza* ha sido principalmente un producto de investigaciones académicas. El libro pionero en la materia es el de Kooiman,² donde se distingue entre la acción del gobierno y la gobernanza de la sociedad y se plantea a esta última como un tema digno de estudio. Sin embargo, existe un conjunto de desarrollos anteriores a los que se vincula este concepto.

Un primer desarrollo contemporáneo que puso el énfasis en la interdependencia funcional entre Estado y sociedad, en contraposición a

² Jan Kooiman (ed.), *Modern Governance / New Government-Society Interactions*, Londres, Sage, 1993.

la visión jurdicista del Estado como actor omnipotente, fue la teoría norteamericana del pluralismo. Aunque en menor medida, esta interdependencia funcional fue también destacada por los estudios del corporativismo latinoamericano.

Con todo, el hilo conductor del asunto se puede establecer con mayor claridad a partir de desarrollos de autores como Scharpf o Mayntz, quienes desde los años setenta se plantearon la cuestión del *timoneo* (*Steuerung*), a partir del cual surgió la teoría de la dirección de la sociedad. En los años ochenta y noventa, Rhodes desarrolló un importante trabajo pionero alrededor del concepto *redes de política* (*Policy Networks*), que sin duda contribuyó de manera importante al desarrollo del tema. En el medio hispanoamericano la revista *Gobernanza*, impulsada por Joan Prats, ha adoptado y promovido explícitamente este enfoque. Finalmente, debe decirse que el ascenso de esta perspectiva ha provenido también en forma importante de los organismos internacionales que procedieron a recomendar la práctica del “buen gobierno”.

Como ha señalado Peters,³ el principio democrático que subyace en la gobernanza es que la ciudadanía debe tener más influencia en las políticas que se adoptan en su nombre. El supuesto del que parte es que para alcanzar la legitimidad y la eficacia, especialmente en términos democráticos, el gobierno debe estar apoyado por una sociedad civil activa. La idea básica es revertir el dominio de los superiores jerárquicos y llevar las posibilidades de participación más allá de las meras elecciones. En cierto sentido, de lo que se trata es de que el ciudadano sea de verdad un ciudadano, más que un “cliente” y participe de manera activa en los procesos políticos que habrán de definir las características de las políticas. En este sentido, a diferencia de la nueva gerencia pública —y de la subcontratación como mecanismo de vinculación administrativa y social— la gobernanza destaca que la política también tiene lugar en redes. Para ella, la relación entre lo público y lo privado es confusa y el

³ B. Guy Peters, “Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?”, en *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, vol. XLV, núm. 4 (182), octubre-diciembre de 2005.

gobierno no es el actor dominante único que puede, de forma unilateral, imponer su voluntad.

Manuel Canto, por su parte, entre otros, señala que en los últimos años se ha transitado de un enfoque de asistencia privada o acción gubernamental a otro basado en las organizaciones civiles y sus redes como un mecanismo eficaz para combatir los problemas sociales. Él identifica a las asociaciones civiles como actores con intereses, demandas, propuestas y estrategias propias y no sólo como “acompañantes” de las acciones de otras organizaciones.⁴

Hay una amplia discusión sobre el concepto *gobernanza* y, como suele ser el caso en las ciencias sociales, no hay una definición aceptada con unanimidad. En general, las definiciones de *gobernanza* se refieren a un espacio político más amplio que el gobierno. Todas, de alguna forma, se enfocan en el papel de “redes” de actores que persiguen metas comunes. Estas redes pueden ser intergubernamentales o interorganizacionales;⁵ pueden ser transnacionales o pueden ser redes de confianza y reciprocidad que cruzan la división sociedad-Estado. A su vez, este concepto de *red* nos lleva, casi por definición, a otros conceptos, como los de *timoneo*, *reglas del juego* y *cooperación*.⁶

Según Kooiman, el gobierno gobierna mediante “co-acciones” como la coproducción, codirección, corregulación, cogestión y asociación entre actores públicos y privados. En el primer texto que publica sobre el tema, define la *gobernanza* como “el patrón o estructura que emerge de un sistema sociopolítico como el resultado ‘común’ de los esfuerzos de interacción de todos los actores involucrados”.⁷

⁴ Manuel Canto, “La participación de las organizaciones civiles en las políticas públicas”, en José Luis Méndez (comp.), *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1998.

⁵ R. A. W. Rhodes, *Understanding Governance, Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham-Filadelfia, Open University Press, 1997.

⁶ Anne Mette Kjær, *Governance*, Cambridge (Reino Unido), Polity Press (Key Concepts), 2004.

⁷ Jan Kooiman (ed.), *op. cit.*

En un texto posterior, Kooiman⁸ busca precisar los diferentes modos de gobernanza y define tres principales: autogobernanza, cogobernanza y gobernanza jerárquica. La primera consiste en la capacidad de los actores y organizaciones sociales para regularse y gobernarse a sí mismos. La segunda se basa en formas de comunicación, interacción o cooperación entre varias unidades u organizaciones que tienen el propósito de gobernarse sin la presencia de un actor gubernamental central; se expresa en múltiples redes de cooperación entre actores privados y en múltiples asociaciones entre los actores privados y los actores públicos. Por último, la gobernanza jerárquica es el modo típico de interacción entre los actores públicos y privados.

Algunos teóricos identifican la gobernanza más estrechamente con el gobierno: “la gobernanza es la capacidad del gobierno para hacer e implementar políticas, en otras palabras, para dirigir a la sociedad”.⁹ Esta definición se refiere más a capacidades de timoneo tradicionales de los Estados e introduce una importante distinción entre vieja y nueva gobernanza.¹⁰

Inherente a la vieja gobernanza está la noción tradicional de *timoneo*, característica de los sistemas políticos donde se gobierna “desde arriba hacia abajo”. La nueva gobernanza tiene más que ver con la forma en que el gobierno interactúa con la sociedad, y se pregunta si hay más autotimoneo en las redes. Sin embargo, las redes autoorganizadas también pueden bloquear la ejecución de políticas públicas y, en consecuencia, tener un impacto negativo en la capacidad de timonear o pueden incrementar la eficiencia cooperando en dicha ejecución. Así, en la nueva teoría de la gobernanza, las redes pueden producir impactos tanto positivos como negativos en la capacidad de timoneo.¹¹ Entonces, con

⁸ Jan Kooiman, “Societal governance: Levels, Models and Orders of Social-political Interaction”, en J. Pierre (ed.), *Debating Governance / Authority, Steering and Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 138-166.

⁹ Jon Pierre y B. Guy Peters, *Governance, Politics and the State*, Basingstoke (Reino Unido), Macmillan, 2000.

¹⁰ B. Guy Peters (1999), *op. cit.*

¹¹ *Ibid.*, pp. 40-41.

frecuencia los analistas de la gobernanza se hacen las siguientes preguntas sobre la naturaleza de la misma: ¿Es vieja o nueva? ¿Ha declinado el papel del Estado?, si no ha decaído, ¿ha cambiado?

Algunos usan el término *gobernanza* en ambos sentidos, viejo y nuevo: "La gobernanza es la capacidad institucional de las organizaciones públicas para proveer bienes públicos y otros demandados por los ciudadanos de un país o sus representantes en una forma transparente, imparcial, efectiva y responsable (*Accountable*) sujeta a restricciones de recursos".¹² Esta definición de *gobernanza* es típica de las organizaciones internacionales de desarrollo, como el Banco Mundial, que, a través de programas de "buena gobernanza" o "buen gobierno", desean dar soporte a reformas que fortalezcan las capacidades gubernamentales de timonear, mientras que, al mismo tiempo, desean promover y fortalecer la participación de la sociedad civil en la acción de gobierno. El deseo es tener un gobierno no sólo más pequeño, sino mejor y más eficiente.

En Alemania, el concepto de *timoneo* se ha usado como sinónimo de *gobernanza*, pero también se señala que ese término cubre tanto la gobernanza como la acción del gobierno.¹³ Sin embargo, Kooiman¹⁴ hace una distinción entre ambas al definir *gobierno* como "todas aquellas actividades de actores administrativos, sociales y políticos que pueden verse como esfuerzos con un propósito de guiar, timonear, controlar y manejar (sectores o facetas de) las sociedades, y *gobernanza* como los patrones que emergen de actividades de gobierno de actores políticos y administrativos". El gobierno presupone un sujeto mientras que la gobernanza es el resultado de las acciones tomadas, un modo social de coordinación o cooperación.¹⁵

Por último, vale la pena anotar que el término *gobernanza* también se ha utilizado para definir un adecuado gobierno corporativo en las

¹² Banco Mundial, *Attacking Poverty. World Development Report*, Washington D. C., 2000, p. 48.

¹³ R. Mayntz, "Governing Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm", en Jan Kooiman (ed.) (1993), *op. cit.*

¹⁴ Jan Kooiman (ed.) (1993), *op. cit.*

¹⁵ Anne Mette Kjær, *op. cit.*

empresas privadas, orientado también hacia la generación de mecanismos de cooperación, confianza y transparencia vinculados al desarrollo empresarial.

Gobernanza y tipos de redes

Dentro del concepto *gobernanza*, más específicamente del de *redes*, se ha desarrollado un conjunto de tipos de red, tanto formal como informal. Por ser el Infonavit una organización formal, nos limitaremos aquí a presentar los tipos de redes formales y, de manera predominante, aquellas que más similitud podrían tener con esta institución.

Partnerships (sociedades). Se pueden definir como acuerdos en los que las entidades públicas y privadas comparten tanto metas como recursos, y se dividen las responsabilidades para lograr objetivos comunes. De esta manera, no representan una privatización, donde la empresa adquiere ya la responsabilidad total, o la mera contratación de un privado para la provisión de servicios por parte del gobierno, donde el responsable de la provisión de los bienes sigue siendo el gobierno.

Es posible identificar en forma esquemática dos formas de *Partnerships*:¹⁶ los *viejos Partnerships*, que se centraban en el derecho gubernamental a la dirección estratégica por parte de la autoridad, basándose en la experiencia burocrática, y los *nuevos Partnerships*, que surgen en los años noventa y toman una versión diferente, postcorporativista o anticorporativista, y más centrada en la descentralización y la innovación.¹⁷

Así, esta forma de asociación, especialmente en su versión más reciente, implica un nuevo papel del gobierno, que tiene menos que ver con el Estado como único provisor de soluciones que con el Estado promotor de la actividad de otros actores. Las corporaciones exceden su

¹⁶ Ken Jones y Kate Bird, "Partnership as Strategy: Public-Private Relations in Education Action Zones", *British Educational Research Journal*, vol. 26, núm. 4 (Is New Labour Delivering the Goods?), Taylor and Francis, septiembre de 2000, pp. 491-506.

¹⁷ *Idem*.

tradicional papel como contribuyentes fiscales y empleadores, y el gobierno deja de ser un cobrador de impuestos y proveedor de bienes; las primeras para convertirse en proveedoras, por ejemplo, de educación o vivienda, y el segundo para asumir papeles no tanto de producción sino como promotor y facilitador.

Redes “transfronterizas”. Este tipo de redes formales se constituyen a partir de la asignación de representantes de organizaciones dentro de una red. Sin embargo, estos representantes no constituyen una nueva organización, más bien se distribuyen funciones específicas que cada uno cumplirá en beneficio de la red. De esta manera, el mecanismo básico de cooperación en este tipo de redes es la formalización de los roles que cada representante va a cumplir en la red. Las funciones principales que los representantes organizacionales desempeñan en la red son el establecimiento de flujos de información entre los organismos participantes y la representación de los intereses particulares de la organización.¹⁸

Joint Ventures (empresas conjuntas). Este tipo de redes se caracteriza por una relación mucho más estrecha entre las organizaciones que forman parte de la red y, a diferencia de las redes transfronterizas, sí supone la creación de una nueva entidad organizacional por medio de la fusión de dos o más actores en un mismo ámbito. A veces la unión no implica que los miembros pierdan por completo su autonomía organizacional, porque la integración se presenta en aquellas áreas prioritarias o estratégicas para los objetivos de la red. Aunque esta forma de estructurar redes se ha utilizado sobre todo en el sector privado, recientemente se ha utilizado para establecer relaciones entre agentes gubernamentales y privados en la provisión de servicios públicos, así como en la implementación de políticas intensivas en capital financiero y humano.¹⁹

¹⁸ Ernest Alexander, “Improbable Implementation: The Pressman-Wildavsky Paradox Revisited”, *Journal of Public Policy*, 9(4), pp. 451-466; y también Howard Aldrich, *Organizations and Environments*, Prentice Hall, Englewood Cliffs (Nueva Jersey), 1979.

¹⁹ Jeffrey Pfeffer y Philip Nowak, “Joint Ventures and Interorganizational Interdependence”, *Administrative Science Quarterly*, 21 (2), pp. 398-418.

Asociaciones tripartitas. Suelen involucrar organizaciones conformadas por los tres sectores de una sociedad: el gubernamental, el empresarial y el social, usualmente sindical. La concepción original de estas asociaciones se limitaba a relaciones público-social-privadas en aspectos de gestión y no de elaboración de políticas públicas, aunque con el tiempo esto ha ido cambiando.

Con la excepción de las redes transfronterizas, el Infonavit actual comparte algunos rasgos de estos tipos organizacionales ya que, aunque en sentido estricto es sobre todo una organización tripartita, también se acerca al tipo postcorporativista del *Partnership* en el que se comparten metas y riesgos, y a las *Joint Ventures*, ya que algunos de sus integrantes mantienen una identidad que va más allá de su participación en el Infonavit.

Insuficiencias del concepto de gobernanza, el enfoque contingente y la metagobernanza

El enfoque de la gobernanza sin duda puede conllevar beneficios o virtudes, como democratizar y ampliar el espacio público. Sin embargo, las redes de políticas pueden también implicar problemas, como la complicación de la rendición de cuentas.²⁰ Puede ser difícil detectar, por ejemplo, cómo se gastan los recursos gubernamentales en un determinado servicio público (salud, educación, por ejemplo), cuando varias autoridades públicas, proveedores del sector privado y organizaciones voluntarias tienen que ver en la provisión del mismo.

Por otro lado, el gobierno por redes puede llegar a convertirse más bien en un desgobierno. Los actores de una red pueden no llegar a un acuerdo al momento de la formulación de objetivos, o dejar de cooperar durante la implementación de acciones. En otras palabras, al igual

²⁰ Blanca Torres, "Las organizaciones no gubernamentales: avances de investigación sobre sus características y actuación", en José Luis Méndez (comp.), *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1998.

que con el mercado o el Estado, también puede haber “fallas de gobernanza” (cooperación).

Estos problemas nos llevan a discutir otros dos conceptos: el enfoque contingente y la metagobernanza.

Desde hace ya algún tiempo, diversos autores²¹ han favorecido la adopción de un enfoque contingente hacia el cambio organizacional y al análisis de las políticas, señalando que en la resolución de los problemas sociales es erróneo aceptar o descartar automáticamente cualquiera de los mecanismos directivos disponibles. Hay autores que identifican básicamente tres, aunque bajo orientaciones o conceptos un tanto distintos. Por ejemplo, como vimos, Kooiman habla de autogobernanza, cogobernanza y gobernanza jerárquica, mientras que Rhodes habla por su parte de jerarquía, mercado y redes. De manera más general, sencilla e incluso precisa, podríamos hablar de tres tipos de estructura —Estado, mercado y sociedad— en los que se dan de manera particular tres tipos diferentes de principios: autoridad, competencia y cooperación, respectivamente.

Personalmente,²² he señalado por ejemplo, que las estructuras de red (lo que Lindblom llama el “ajuste partidario mutuo”, o March y Olsen, “el bote de basura”) son más efectivas cuando los fines y los medios para la acción social tienden a estar más indefinidos y/o los actores involucrados pueden ser más “homogéneos”, mientras que las estructuras estatales y el principio de jerarquía o autoridad en el caso contrario. En un sentido similar, basándose en la matriz de costos y beneficios de Wilson, Mette Kjær²³ señala que las redes pueden ser más efectivas en la arena redistributiva, donde los costos y los beneficios están concentrados, los actores son pocos, están bien definidos, son relativamente homogéneos y tienen intereses potencialmente opuestos,

²¹ J. Thompson y A. Tuden, “Strategies, Structures and Processes of Organizational Decision”, en *Comparative Studies in Administration*, Pittsburgh, University of Pittsburgh, 1959. Véase también José Luis Méndez, “¿Vieja o nueva administración pública? Una propuesta ante los dilemas de la modernización administrativa”, *Reforma y Democracia*, vol. 13, 1999, pp. 219-246.

²² José Luis Méndez (1999), *op. cit.*

²³ Anne Mette Kjær, *op. cit.*

por lo que el fin común es en principio poco claro y por lo tanto el entorno político está caracterizado por la política de grupos de interés rivales. De esta forma, en opinión de esta autora la gobernanza a través de redes tiene más sentido en políticas redistributivas. En otros sectores de políticas, el timoneo a través de redes tendría que ser suplido por otras formas de coordinación.

El enfoque contingente también tiende a superar el simplismo conceptual de identificar sólo unos cuantos tipos de situaciones y sólo unos cuantos tipos de estructuras (por ejemplo, Estado, mercado y sociedad), destacando la mayor complejidad de la realidad social y, por lo tanto, la necesidad de gran precisión en la descripción o construcción de los instrumentos de acción política o social. En este sentido, en otro lugar²⁴ he identificado situaciones donde lo que se requiere es una combinación de estructuras de red (ajuste partidario mutuo) con estructuras más jerárquicas (la "racionalidad limitada" de Simon). En un estudio sobre organizaciones civiles se destaca, por ejemplo, que la sociedad y el gobierno interactúan y se mezclan más de lo que se suele pensar,²⁵ y, como se explicará más adelante, para obtener mayores resultados, el Infonavit también utilizó en los últimos años distintas combinaciones de estructuras o principios en función de las distintas situaciones u objetivos.

Por otro lado, Rhodes²⁶ señala que la emergencia de redes requiere de negociación y coordinación. De hecho, iguala el concepto *gobernanza* con el de *gerencia* (*Management*) de las redes: los gerentes públicos deben aprender el arte de las redes y participar en las mismas en vez de situarse por encima o fuera de ellas.

Por su parte, Scharpf²⁷ señala que las negociaciones de redes horizontales pueden beneficiarse si se insertan en estructuras jerárquicas,

²⁴ José Luis Méndez (1999), *op. cit.*

²⁵ José Luis Méndez (1998), *op. cit.*

²⁶ R. A. W. Rhodes, *op. cit.*

²⁷ Fritz Scharpf y Matthias Mohr, "Efficient Self-Coordination in Policy Networks/ A Simulation Study", MPIFG Discussion Paper 94/1, Colonia, Max Planck Institute for the Study of Societies, abril de 1994.

porque el Estado puede entonces sancionar a los actores oportunistas y reforzar los compromisos alcanzados dentro de un grupo. Este autor argumenta que las redes horizontales pueden tener lugar aun en organizaciones jerárquicas, un fenómeno que él llama *auto coordinación en la sombra de la jerarquía*.

Lo anterior nos lleva al tema de lo que Jessop²⁸ ha llamado recientemente la *metagobernanza*. Una vez que reconocemos una variedad más amplia de situaciones o problemas, así como también una variedad de estructuras organizativas —que quizá surgen pero no se limitan a las tres básicas: autoridad, competencia y cooperación—, estamos en posibilidades de evaluar la pertinencia de una u otra estructura organizativa o de “elegir la estructura... en función de la situación”.²⁹

Como bien señala Kjær,³⁰ la búsqueda de una coordinación entre jerarquías, mercados y redes ha sido importante en la literatura de la gobernanza. Algunos autores han distinguido en este sentido entre el “manejo de juegos” y la “estructuración de redes”.³¹ El manejo de juegos se refiere a influenciar los procesos de interacción entre actores dentro de la red, de manera cercana al concepto de “gerencia” de redes, mientras que la estructuración de redes se refiere a cambiar las características de la red.

La gobernanza es usada así en dos sentidos.³² Uno es el estrecho sentido de la gerencia de las redes autoorganizadas. El otro, más bien definido como *metagobernanza*, es el sentido amplio de la gerencia de las reglas y patrones de coordinación, en otras palabras, la organización de una estructura organizativa específica en función de su contexto o situación concreta. Para ello se suelen mezclar los tipos básicos de estructura ya señalados, aun cuando en ocasiones se privilegie alguno de ellos.

²⁸ B. Jessop, “The Rise of Governance and the Risks of Failure: the Case of Economic Development”, *International Social Science Journal*, 155, 1998, pp. 28-43.

²⁹ José Luis Méndez (1999), *op. cit.*

³⁰ Anne Mette Kjær, *op. cit.*

³¹ Walter Kickert, Erik-Hans Klijn y Joop Koppenjan, *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, Londres, Sage, 1997.

³² Anne Mette Kjær, *op. cit.*

Sin ser necesariamente omnipresentes, los gobiernos juegan un importante papel en la metagobernanza: como tienen que ver en el cambio constitucional, pueden fortalecer a los actores más débiles en situaciones de distribución inequitativa de recursos y poder. Por ello, cualquier conclusión en el sentido de que la gobernanza puede o debe tener lugar sin el gobierno sería prematura.

Formas e instrumentos de la metagobernanza

No obstante su importancia, se ha avanzado poco en la definición de instrumentos específicos que permitan aplicar el enfoque contingente o de la metagobernanza.³³ Por lo tanto, no es claro cómo se pueden combinar de manera efectiva los tres tipos básicos de estructura —Estado, mercado o sociedad— o cómo, cuando se decide enfatizar uno de ellos, es posible promover su principio básico: autoridad, competencia o cooperación.

Como se dijo, el Infonavit es una organización diseñada para basarse sobre todo en el principio de la cooperación; aunque éste fue en sus orígenes un principio más bien formal, sus logros recientes pueden asociarse o incluso deberse a la capacidad que ha tenido para extenderla y aprovecharla. Así, para entender mejor su naturaleza y su evolución reciente, es importante profundizar en las formas y mecanismos que posibilitan desarrollar la cooperación.

En este sentido, en otro lugar³⁴ he destacado la utilidad de la teoría de juegos o de la elección racional, para entender mejor la manera en que la cooperación se promueve, gracias a ciertos conceptos que esta teoría ha desarrollado, como *confianza* (*Trust*), *repetición* (*Iteration*), *memoria social* o *reputación* y que, por lo tanto, se discutirán a continuación.

Antes, valga sólo agregar que de hecho esta teoría se ha centrado en gran medida en discutir y resolver los llamados *dilemas sociales*, es decir, las situaciones en las que el individualismo racional basado en la utili-

³³ José Luis Méndez (1999), *op. cit.*

³⁴ *Idem.*

dad egoísta de corto plazo (no cooperativa) lleva a la irracionalidad colectiva (un menor bienestar para todos).³⁵ Para ello ha desarrollado toda una literatura sobre los llamados *dilemas de dos personas* —que a su vez giran alrededor de tres metáforas: el dilema del prisionero, la tragedia de los comunes y el juego de la gallina— y los *dilemas de personas múltiples* —que giran alrededor de las problemáticas de la provisión de bienes públicos y la llamada *tragedia de los comunes*.

Confianza. Conviene empezar por el concepto *confianza* porque en buena medida se le puede considerar como una “variable interviniente” entre la cooperación y otros factores.³⁶ Hardin vincula la *confianza* con el “interés propio encapsulado, una situación donde las expectativas de un individuo acerca de la conducta de otro dependen de evaluaciones racionales de las motivaciones de éste”.³⁷ En otras palabras, está relacionada con la idea que tiene un individuo acerca de lo que hará el otro, por lo que es especialmente importante en relaciones interdependientes donde la utilidad de un individuo depende de la utilidad de otro. La confianza facilita la cooperación y reduce los “costos de transacción”, al permitir a los jugadores la formulación de compromisos creíbles para comportarse de cierta manera, sin la necesidad de aplicar de inmediato o formalmente algún sistema de supervisión, sanción o imposición.³⁸

Los economistas han desarrollado dos visiones de la confianza como promotora de cooperación. La primera tiene sus raíces en la teoría evolutiva de juegos repetidos y sostiene que la confianza puede generar cooperación en juegos repetidos, como en el caso de la estrategia *Tit for Tat*. El segundo punto de vista sostiene que la gente coopera, o puede cooperar, incluso en encuentros no repetidos, como en el caso del juego

³⁵ Peter Kollock, “Social Dilemmas: The Anatomy of Cooperation”, *Annual Review of Sociology*, vol. 24, 1998, pp. 183-214.

³⁶ José Luis Méndez (1999), *op. cit.*

³⁷ Russell Hardin, “Trusting Persons, Trusting Institutions”, en Richard J. Zeckhauser (ed.), *The Strategy of Choice*, Cambridge (Massachusetts), MIT Press, 1990.

³⁸ Niklas Luhmann, *Trust and Power*, Cichester (Reino Unido), Wiley, 1979.

del ultimátum, que se juega una sola vez y, no obstante, por lo general promueve la cooperación y el castigo a falta de confianza.

Con todo, hay que notar que la confianza es más esencial para asegurar la cooperación entre extraños o personas que no se encuentran con frecuencia, que para asegurarla entre personas que interactúan frecuente y repetidamente, ya que en este último caso las interacciones se pueden apoyar en la "reputación", esto es, la información previa que permite inferir conductas futuras. Con todo, las estrategias recíprocas que castigan la defección y premian la cooperación son las bases para la cooperación en juegos repetidos.³⁹ Por otro lado, también los contextos de recursos comunes (*Common-pool Resources*) tienden a favorecer la confianza y las expectativas de reciprocidad entre los otros actores.⁴⁰

Juegos repetidos. La confianza tiende entonces a aumentar cuando los encuentros se hacen más frecuentes.⁴¹ Los "juegos repetidos" permiten a los "jugadores" responder las acciones de los demás, y, por lo tanto, cada uno debe considerar las reacciones futuras de los otros al tomar una decisión en el presente.⁴² El miedo a la venganza (*Retaliation*) que toma en el futuro un actor afectado por la no cooperación puede favorecer decisiones cooperativas que de otra manera no se tomarían.

Sin embargo, los juegos repetidos no llevan necesariamente a la cooperación. Para que ésta se dé puede requerirse de la presencia de otros factores interrelacionados, como la *reputación*, la *memoria* o la *señalización*.

³⁹ Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation*, Nueva York, Basic Books, 1984, y Robert Axelrod, *The Complexity of Cooperation, Agent-Based Models of Competition and Collaboration*, Princeton (Nueva Jersey), Princeton University Press, 1997.

⁴⁰ Elinor Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge (Reino Unido), Cambridge University Press, 1990.

⁴¹ Los juegos no deben ser infinitos necesariamente, como ya ha sido demostrado por David Kreps, Paul Milgrom, John Roberts y Robert Wilson, "Rational Cooperation in the Finitely Repeated Prisoners' Dilemma", *Journal of Economic Theory*, núm. 27, 1981.

⁴² Drew Fudenberg y Eric Maskin, "The Folk Theorem in Repeated Games with Discounting or with Incomplete Information", *Econometrica*, 80(2): 274-279, 1986.

Reputación, memoria, señalización y recepción. En las relaciones entre actores existen problemas de información como el del *riesgo moral* y el de la *selección adversa*. En el caso del riesgo moral, puede ser que un jugador desee cooperar, pero debido a que el otro no tiene esa información, su compromiso o decisión cooperativos puede no ser creíble. El caso de la llamada *selección adversa* se da cuando alguien quiere en principio cooperar pero considera que los demás no cooperarán, por lo que mejor renuncia o se retira (*Defects*) de la interacción, quedando sólo jugadores no cooperadores.

Rasmusen ha expuesto, en varios de sus textos, que la reputación puede ofrecer una solución a estos dos problemas, pero ésta a su vez depende de otros factores como la memoria y el proceso de señalización/recepción de mensajes. Cuando un actor mantiene en el tiempo un tipo de actuación (cooperativa, no cooperativa o inconsistente) y existe la posibilidad de que otro(s) actor(es) reconozca(n) o identifique(n) tal actuación —ya sea a través de la memoria de sus actuaciones o de una referencia creíble del mismo por un tercero—, éstos tienen una referencia para definir también el tipo de actuación que adoptarán. Por ejemplo, un tipo de reputación cooperativa tenderá a generar reacciones y juegos cooperativos. La cooperación se estimula todavía más cuando una reputación cooperativa se complementa con una *reputación "retaliadora"*, es decir, que castiga repetidamente la no cooperación, o una reputación de comportamiento "espejo", esto es, que repite el tipo de comportamiento observado en los otros actores.

La reputación suele interactuar de manera muy importante también con la *señalización* y la *recepción* de los mensajes que se envían en el curso de la interacción.⁴³ La señalización se refiere a la forma (clara, directa, por ejemplo) en que un actor emite el mensaje respecto al tipo de actuación que va a tener o desea respecto a otro actor. La recepción se refiere a la forma (clara, directa, etcétera) como un actor recibe el mensaje de actuación presente o futura de otro. Son factores distintos, porque un mensaje emitido por un actor en sentido cooperativo puede ser

⁴³ Peter Kollock, *op. cit.*

recibido, por múltiples razones, como un mensaje no cooperativo. Una reputación cooperativa, junto con una señalización y una recepción en el mismo sentido, va a reforzar por supuesto la emergencia de juegos cooperativos. Sin embargo, una reputación cooperativa acompañada, ya sea por una señalización o por una recepción no cooperativa o ambas, difícilmente promoverá un juego cooperativo.

Un ejemplo de señalización cooperativa es la realización de una acción de tipo cooperativo en el primer contacto, que les muestra a los otros actores que se tienen deseos de cooperar. Sin embargo, la comunicación puede ser limitada y la recepción poco clara, o simplemente, como existen actores oportunistas o que a veces no pueden cumplir sus compromisos, la señalización, incluso la señalización/recepción cooperativas, suelen ser insuficientes para asegurar la cooperación. Para promover un juego cooperativo, estas últimas requieren con frecuencia estar acompañadas por una reputación en el mismo sentido o, en el peor de los casos, por la inexistencia de cualquier reputación especialmente, por supuesto, una no cooperativa. En este último caso al menos se abre la posibilidad de promover la cooperación por otros medios, por ejemplo, un contrato.

No es de extrañar que uno de los hallazgos más importantes en la literatura de este campo se refiera a los efectos positivos de la comunicación en las tasas de cooperación. Cuando los individuos tienen la oportunidad de hablar entre ellos, la cooperación se incrementa de manera significativa.⁴⁴ Entre las razones se encuentran la comunicación que sirve para acumular información sobre el otro, intercambiar puntos de vista, aclarar intenciones y, en función de ello, realizar o ajustar compromisos.

Estructura de incentivos (premios y castigos). Si los cooperadores pueden ser recompensados por sus acciones y los que defecionan pueden ser castigados, pueden ser resueltos aun dilemas sociales de gran escala.

⁴⁴ John Orbell, Robyn Dawes y Alphons van de Kragt, "The Limits of Multilateral Promising", *Ethics*, 100: 616-627, abril de 1990.

En este sentido, una de las conclusiones de la obra de Olson se refiere a la necesidad de usar incentivos selectivos para fomentar la cooperación. Un incentivo selectivo es un bien privado que se da como inductor para contribuir a un bien público.⁴⁵

Si los premios funcionan, también lo hacen los castigos. De hecho, se ha argumentado que, de ambos, los que más funcionan son los segundos, ya que en general la gente valora más dejar de tener un bien o beneficio adquirido que obtener uno nuevo.⁴⁶ Si los individuos tienen la capacidad para castigar a los no cooperadores, entonces la cooperación se hace más viable.⁴⁷ De hecho, se ha argumentado que para ser efectivos realmente, los incentivos deben venir acompañados por sanciones.⁴⁸ Sin embargo, implementar sanciones representa costos significativos de distinto tipo que en buena medida tienen que ver con la detección efectiva de las infracciones y los castigos justos o apropiados para ellas.

Eficacia. Cuando se trata de dilemas de “*n*” personas, las acciones de una sola pueden tener un efecto no discernible en una determinada situación. Cuando las acciones de una persona sí tienen efecto visible en el resultado, la cooperación se incrementa. Otros autores han encontrado que, cuando existen arreglos de este tipo, el espacio de los oportunistas se reduce y cada jugador sabe que sus acciones son necesarias para el éxito del grupo.⁴⁹

⁴⁵ Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge (Massachusetts), Harvard University Press, 1965.

⁴⁶ Han Dorussen, “Mixing Carrots with Sticks: Evaluating the Effectiveness of Positive Incentives”, *Journal of Peace Research*, Londres, Sage, vol. 38, núm. 2, 2001, pp. 251-262.

⁴⁷ Michael Hechter, “When actors comply: monitoring costs and the production of social order”, *Acta Sociologica*, 27: 161-183, 1984.

⁴⁸ Han Dorussen, *op. cit.*

⁴⁹ Alphons J. C. van de Kragt, John M. Orbell y Robyn M. Dawes, “The minimal contributing set as a solution to public goods problems”, *American Political Science Review*, 77: 112-122, 1983. Véase también Ramzi Suleiman y Amnon Rapoport, “Provision of Step-level Public Goods with Continuous Contribution”, *J. Behavioral Decision Making*, 5(2): 133-153, 1992.

Maneras de promover la cooperación. En función de consideraciones como las anteriores, Axelrod, en una de sus obras más importantes,⁵⁰ habla de cinco formas de promover la cooperación: alargar la sombra del futuro, cambiar los pagos, enseñar a la gente a cuidarse entre sí, enseñar la reciprocidad y mejorar las habilidades de reconocimiento.

Alargar la sombra del futuro. La cooperación puede ser estable si el futuro es en verdad importante con respecto al presente. Esto es porque, como ya se dijo, los jugadores pueden amenazar con vengarse del otro en caso de que no coopere. Hay dos maneras básicas para alargar el futuro: la primera es haciendo las interacciones más durables y la segunda haciéndolas más frecuentes. Axelrod argumenta que la manera más directa para promover la cooperación es la primera. El ejemplo más ilustrativo es el sistema *Live and Let Live* que se dio en las trincheras de la Primera Guerra Mundial. Con respecto al segundo punto, Axelrod menciona el caso de los pueblos pequeños, dice que es más fácil que los pobladores cooperen entre ellos porque es muy probable que se vuelvan a encontrar.

Cambiar los pagos o incentivos. La solución de los llamados “dilemas del prisionero” es una de las principales funciones del gobierno: asegurar que, cuando los individuos no tengan incentivos privados para cooperar, sean de todos modos llevados a hacer lo que el beneficio o el bienestar de todos requiera.

Lo que hacen los gobiernos es cambiar “los pagos” efectivos, esto es, la estructura de incentivos positivos y negativos (premios y castigos; beneficios y costos). Si alguien no paga sus impuestos, entonces existe la posibilidad de que lo manden a la cárcel, haciendo la decisión de evasión menos atractiva.

Grandes cambios en la estructura de incentivos tienen el potencial de transformar la interacción de manera que puede dejar de ser un dilema del prisionero, aunque el cambio no necesita ser tan drástico para ser efectivo.

⁵⁰ Robert Axelrod (1984), *op. cit.*

Enseñar a la gente a preocuparse por los demás. Una excelente manera para promover la cooperación en una sociedad es enseñar a preocuparse por el bienestar de los demás. Sin duda, en una sociedad educada así la cooperación será más fácil aun cuando se enfrenten a dilemas del prisionero en forma repetida.

El altruismo es un buen nombre para denominar el fenómeno donde la utilidad de una persona es afectada en forma positiva por el bienestar de otro. Sin embargo, hay que reconocer que algunos tipos de conductas que parecen generosas pueden darse por razones que no son altruistas. Por ejemplo, dar caridad tiene el beneficio de la aprobación social; también existe el altruismo genético (padre o madre arriesgando sus vidas por sus hijos).

El altruismo entre personas puede también sostenerse mediante la socialización. Sin embargo, existe aquí un problema: si bien hay personas que se comportarán de manera altruista en beneficio de otros, estos últimos no necesariamente harán lo mismo. Entonces el altruista puede comportarse de esa manera sólo con quien sí muestra sentimientos similares y no con los no altruistas. Esto nos lleva a reconocer a la reciprocidad como base para la cooperación.

Enseñar la reciprocidad. Quizá la regla moral más aceptada es la regla de oro: no hagas a los demás lo que no quieras que te hagan a ti. En el contexto del dilema del prisionero, esto podría interpretarse como si fuera preferible una cooperación incondicional. El problema con esta visión es que, si el jugador "pone la otra mejilla", provee un incentivo para que el otro jugador se aproveche. Entonces, la reciprocidad puede ser una mejor opción que la cooperación incondicional permanente. Así, la reciprocidad no sólo le ayuda a una persona, sino también al grupo al hacer más difícil la utilización de estrategias de explotación que terminarían por abortar la cooperación. Una estrategia basada en la reciprocidad permite que los otros jugadores obtengan y mantengan a mediano y largo plazo los beneficios de la cooperación, por ejemplo la ya mencionada estrategia *Tit for Tat* en el torneo desarrollado por Axelrod.

Mejorar las habilidades de reconocimiento. La habilidad para reconocer al otro jugador por interacciones pasadas, y recordar las características relevantes de esas interacciones, es necesaria para sostener la cooperación. Sin estas habilidades, un jugador no podría aplicar ninguna forma de reciprocidad y, por lo tanto, no podría hacer que el otro coopere. Por supuesto, la habilidad para reconocer la defección no es el único requisito para que surja una cooperación exitosa, pero sin duda es un factor importante.

LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA

Como mencionamos en la primera sección, el Infonavit ha venido adquiriendo ciertas características del enfoque de la llamada *nueva gerencia pública* (NGP), por lo que es importante relacionar su estudio con el Instituto.

Antecedentes y rasgos generales

A partir de los años ochenta, se han dado alrededor del mundo una gran cantidad de reformas administrativas. Puede decirse que éstas tuvieron su origen en las dificultades que enfrentaban las naciones desde hacía años para sostener el crecimiento y el bienestar en sus sociedades. En América Latina, las reformas administrativas provinieron de los daños sociales provocados por las crisis fiscales y también debido a la democratización y la globalización.

La agenda de las primeras reformas administrativas consistió en reducir el número de organismos gubernamentales, a la vez que cambiar sus estructuras y formas de operación para hacerlos más eficientes.

Estas reformas se definieron —y popularizaron— principalmente a partir de la experiencia británica de reformas de los años ochenta y noventa. Aunque en realidad habían surgido en otros países —de forma destacada en Nueva Zelanda—, el Reino Unido las adoptó y las dio a conocer mundialmente. De hecho, casi al inicio de las reformas británicas, en 1989 Hood utilizó por primera vez el término *nueva gerencia*

*pública*⁵¹ (*New Public Management*) para describir muchos de estos cambios, etiqueta que permanecería por los años siguientes.

El origen de la NGP, entendida en un principio como reducción del tamaño del aparato y eficientización del Estado, se puede ubicar en la estrategia de eficiencia (*Efficiency Strategy*) llevada a cabo durante el gobierno de Margaret Thatcher. La estrategia consistía principalmente en el “escrutinio de la eficiencia”: buscar áreas de derroche, desperdicio y de gasto improductivo, mejorar las adquisiciones, compactar niveles jerárquicos y reformar los programas, todo con miras a restablecer el equilibrio financiero del país. El *Programa de los siguientes pasos* desplegaba de forma congruente las tesis descentralizadoras elaboradas para fines de eficiencia económica hacia el plano mayor de la organización del gobierno y su patrón de dirección. Entre sus principales propuestas, se planteaba la distinción entre las unidades del gobierno, por ejemplo, las que diseñan las políticas y aquellas que las ponen en práctica. El corolario práctico de esta distinción es la creación innovadora de las *Executive Agencies*, dotadas de autonomía de gestión, predefinida y precisada mediante contratos, convenios o “bases de desempeño”.

Hacia los mismos años, en los Estados Unidos comenzaron a desarrollarse problemáticas muy similares a las inglesas. El planteamiento de las reformas estadounidenses comenzó a aparecer con el renacimiento del “neoconservadurismo”, en ocasión de la elección de Ronald Reagan en 1980. Por motivos electorales y fiscales se levantaron duras críticas al Estado benefactor que se había desarrollado en las décadas anteriores y se reafirmaron las tesis de libre mercado. En este contexto, justificado además por los teoremas de la economía neoclásica y sus derivaciones de “elección pública”, se propuso compactar el aparato burocrático y disminuir los costos de la burocracia.

Sin embargo, el planteamiento de Reagan fue más en el sentido de quitarle al Estado funciones que de innovar la manera en que éste las realizaba. Las transformaciones reales iniciaron con William Clinton; el

⁵¹ Christopher Hood, “A Public Management for All Seasons”, *Public Administration*, vol. 69, núm. 1, 1991.

detonante de la reforma fue la evaluación del desempeño del gobierno nacional lanzada en 1993. Los fundamentos de la reforma tuvieron su base en el libro de 1992 de Osborne y Gaebler, *Reinventing Government*, y sus diez principios: 1) gobierno catalizador: timonear más que remar; 2) gobierno que es propiedad de la comunidad: “empoderar” más que servir; 3) gobierno competitivo: inyectar competencia en la prestación de los servicios; 4) gobierno con sentido de misión: transformar a las organizaciones que actúan sólo conforme a reglas; 5) gobierno orientado a resultados: financiar los productos no los insumos; 6) gobierno orientado a los usuarios: satisfacer las necesidades del usuario no las de la burocracia; 7) gobierno emprendedor: ganar más que gastar; 8) gobierno anticipador: prevenir más que curar; 9) gobierno descentralizado: transitar de la jerarquía a la participación y al trabajo en equipo; y 10) gobierno orientado por el mercado: detonar el cambio mediante el libre mercado.⁵² Estas propuestas vinieron a explicitar, ordenar y completar la agenda de la NGP en todo el mundo.

*Alcances y límites de la nueva gerencia pública:
los casos de Europa continental y América Latina*

No obstante que, al menos en algunos aspectos, ha implicado contribuciones positivas, la introducción de la NGP en Inglaterra y los Estados Unidos generó un debate importante en esos y otros países, ya que se ha cuestionado su contribución real a la eficacia gubernamental, así como sus posibles efectos negativos en términos de mayor corrupción, clientelización y descoordinación de las políticas públicas. Asimismo, se ha criticado la visión de las personas como “clientes, por parte de la administración pública” —asociada a la NGP— cuando en realidad deben ser considerados “ciudadanos”.

En parte por estas razones, en países como Alemania y Francia, este tipo de reformas se ha promovido poco. Por ejemplo, en esos casos ha

⁵² David Osborne y Ted Gaebler, *Reinventing Government*, Reading (Massachusetts), Addison-Wesley, 1992.

avanzado poco la “agencialización” (creación de agencias autónomas) y el desmantelamiento de los controles centralizados de servicio civil.⁵³ No obstante algunos esfuerzos de privatización, en esos países no se ha dado una retórica general acerca de cómo las “fuerzas políticas” deben ser removidas o minimizadas y sustituirse por visiones más “empresariales” o “gerenciales” del gobierno. En su lugar, ha persistido la perspectiva más legal e institucional y en la distinción de la esfera del Estado.⁵⁴

Francia ha continuado con su propio concepto y retórica de reforma administrativa, centrada en los temas de modernización y descentralización. Durante los ochenta, se dio un cambio hacia ideas neoliberales dentro de la elite del Ministerio de Finanzas. Se favorecía la modernización del sector público mediante métodos del sector privado, pero no mediante privatizaciones o el desplazamiento del gobierno francés que, tradicionalmente, ha tenido un mayor grado de control sobre la economía que Alemania o el Reino Unido. Aunque en 2001 se estableció el Instituto de la Gestión Pública y el Desarrollo Económico para organizar la modernización del sector público, la fuerza de los sectores se ha mantenido y los intentos de reforma en este país han producido además grandes huelgas, como las de 1995 o 2002.⁵⁵ Mucha de la maquinaria de un servicio civil centralizado permanece prácticamente sin cambios.

La trayectoria alemana ha sido aún más gradualista. El estatus constitucional de los servidores públicos permanece sin mayores cambios y no es probable que cambie, en parte porque muchos miembros del Parlamento son también servidores públicos. Klages y Löffler argumentan que las reformas en la República Federal de Alemania son mucho más difíciles por la tradición y sobre todo por la estructura federal.⁵⁶ Este

⁵³ Christopher Pollit y Geert Bouckaert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

⁵⁴ *Idem.*

⁵⁵ *Idem.*

⁵⁶ Helmut Klages y Elke Löffler, “Public Sector Modernization in Germany: Recent Trends and Emerging Strategies”, en N. Flynn y F. Ströhl (eds.), *Public Sector Management in Europe*, citado en Christopher Pollit y Geert Bouckaert, *op. cit.*

último rasgo hace a la administración alemana extremadamente variada y compleja. Muchos de los servicios, como la educación y la policía, son administrados por los estados y por las autoridades locales. La administración federal está limitada al diseño de leyes, lo que reduce la necesidad de reformas administrativas en este nivel, y se caracteriza por el clásico modelo burocrático con gran énfasis en la legalidad y la regulación, basado en el ideal de burocracia jerárquica de Max Weber.

Por lo que se refiere a América Latina, a partir de los años ochenta, esta región ha venido experimentando un proceso importante de cambio. Hasta ahora se han dado sobre todo dos reformas: la económica (estabilización y ajuste) y la política (democratización y "liberalización"). En los años noventa, comenzó una nueva ola reformista: la gubernamental, en busca de una mayor eficiencia, profesionalización y descentralización de los gobiernos. Varios hechos históricos han influido en la evolución de la administración pública y el Estado en América Latina: el sistema colonial, primero, y la heterogeneidad estructural, dependencia y subdesarrollo, después, que convirtieron al Estado en el actor central de las sociedades latinoamericanas.⁵⁷

Aunque los diversos países latinoamericanos han estado involucrados en importantes procesos de reforma económica, social y política del Estado,⁵⁸ la retórica de la NGP ha tenido un impacto diferenciado en la región: ha habido países como Brasil que han aplicado hasta cierto punto algunos de sus principios, por ejemplo la *agencialización* y la evaluación, otros también lo han hecho, pero introduciendo a la vez, como en México, algunos rasgos de la "vieja administración pública" (burocrático-legal) de los que carecían, como el servicio de carrera.

CONSIDERACIONES FINALES

El presente marco analítico se ha desarrollado para ubicar los debates y problemáticas a los que el estudio del Infonavit puede contribuir, y para

⁵⁷ José Luis Méndez (1995), *op. cit.*, y José Luis Méndez (1999), *op. cit.*

⁵⁸ *Idem.*

estar en posibilidades de responder con mayor precisión a un conjunto de preguntas para entender mejor a la institución y sus logros.

¿Combinó esta institución la cooperación, competencia y jerarquía, y en ese sentido realizó un ejercicio efectivo de metagobernanza? ¿Se le puede considerar una “estructura red”? De ser así, ¿ha sido ésta la estructura adecuada para la función o problemática que busca resolver? ¿Basó sus resultados en una extensión de la cooperación, gracias a procesos constructivos de generación de confianza, extensión del futuro institucional, y promoción de la reciprocidad, estructuras adecuadas de incentivos y de una señalización/recepción exitosa de mensajes y posiciones? ¿Se deben también los logros del Infonavit a una mayor inclinación a la innovación y el desempeño por resultados, característicos de la nueva gerencia pública? Y, finalmente, en términos más generales, ¿permite el caso del Infonavit contribuir al debate sobre los diversos enfoques para desarrollar la reforma del Estado: gobernanza, privatización, descentralización, nueva gerencia pública?

Los siguientes capítulos buscarán mostrar cómo los distintos logros que la institución ha obtenido en los últimos años ofrecen en general una respuesta positiva a estas interrogantes.

II. EL PROCESO MODERNIZADOR EN EL INFONAVIT: RESULTADOS Y TAREAS PENDIENTES

MARÍA DEL CARMEN PARDO

ANTECEDENTES

El propósito de este capítulo es hacer un recorrido por las diferentes etapas transitadas por el Infonavit en búsqueda de su consolidación, desde su fundación en 1972, hasta 1998, momento en el que emprende un primer esfuerzo de reforma. Este recorrido permitirá entender y contextualizar históricamente el importante proceso de modernización iniciado en el año 2000, proceso al que este libro dedica su mayor atención. Se parte de la premisa de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consigna como derecho social el de la vivienda en particular para los trabajadores. En las reformas que se hicieron a la Ley Federal del Trabajo en 1970, se mencionaba también esta obligación de las empresas, pero éstas no cumplieron argumentando que resultaba improcedente desde el punto de vista económico otorgar vivienda a sus trabajadores, en el entendido de que si se veían obligadas a hacerlo, ponían en riesgo la fuente de trabajo.¹ Ante el hecho contundente de que las empresas no podían asumir la responsabilidad de proveer de vivienda a sus trabajadores, surge la idea de contar con una institución pública que garantizara las aportaciones de los patrones para constituir un fondo (que se estimó desde entonces de un 5% sobre el salario del

¹ Tomado de entrevista realizada por Martha Poblett a Javier Pineda Serino, Director del Sector de los Trabajadores del Infonavit, en ocasión del 30 aniversario del Instituto, 12 de junio de 2002.

trabajador) a partir del cual se otorgarían créditos para adquirir vivienda. De esta manera, el gobierno mexicano decidió en 1972 la creación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, identificado con el acrónimo Infonavit. Se constituye como una institución de carácter público, descentralizado y con fines financieros vinculados a la adquisición de vivienda. Su régimen interno de operación ha recaído y recae hoy día sobre órganos de administración tripartitos (Asamblea General, Consejo de Administración), en los que están representados de forma paritaria trabajadores, empresarios y gobierno; su representante legal es el director general que es nombrado por la Asamblea una vez que ésta recibe la propuesta del Presidente de la República. El director sólo tiene voz en dichos órganos, pero es el responsable de velar que se cumplan los acuerdos que surjan de ambos.²

Los movimientos tripartitos surgen en Europa desde el siglo XIX y desarrollan y consolidan sus propuestas en áreas de política específica, como la vivienda.³ “El principio del tripartismo en México responde al convencimiento de que es necesaria la efectiva colaboración entre trabajadores, empresarios y gobierno para el logro de los objetivos del desarrollo económico y social y que éste no puede basarse ni sobre la coacción ni sobre el paternalismo. Es necesaria la convergencia de los esfuerzos del gobierno y de los sectores productivos para impulsar el desarrollo de las propias fuerzas productivas, reducir la marginación social y crear fuentes de trabajo”.⁴ Esta cooperación tripartita encuentra una posibilidad para materializarse “en el nuevo campo de la vivienda de interés

² Infonavit, *Estatuto Orgánico del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores*, *Diario Oficial de la Federación*, México, 16 de diciembre 2005, Artículo 1o. En adelante Estatuto Orgánico 2005.

³ Tomado de entrevista realizada por Martha Poblett al Arq. Jorge González Durán, fundador, gerente de normatividad y vivienda del Infonavit, en ocasión del 30 aniversario del Instituto, 2 de mayo de 2002.

⁴ Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *Fortalecimiento y ampliación de la cooperación tripartita en México*, México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Documento de trabajo, 1974, p. 1.

social a través del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. De esta manera encontramos en México una de las expresiones mejor logradas de la Recomendación 115 que la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó el 28 de junio de 1961".⁵ De hecho, para el Infonavit fue un modelo útil, que se califica incluso como "auténtico y como una escuela de democracia. Los sectores se han unido para buscar las mejores soluciones revelándose no sólo como esta escuela de democracia, sino como un recurso eficaz".⁶

En México, cuando el presidente Luis Echeverría asume el poder en 1970, se encuentra con un país al que aquejaban problemas importantes y que se habían vuelto más visibles a raíz del conflicto estudiantil, situación que presionaba al presidente para poner en marcha mecanismos que facilitaran la inclusión de grupos, sectores y fuerzas políticas que habían quedado rezagados o, peor aún, excluidos de la participación y formulación de decisiones políticas. El modelo tripartito en el que confluían empresarios, trabajadores y gobierno, ofrecía una inigualable oportunidad de participación y formulación de decisiones que atañeran a esos tres sectores fundamentales para el desarrollo de país. El modelo favorecía también la posibilidad de que sectores que defendían posiciones e intereses diversos pudieran dialogar y llegar a decisiones consensuadas. "El diálogo es sólo un primer paso en el proceso de incorporar a todos los sectores del país en la resolución de las grandes cuestiones nacionales. No se justifica por sí solo, sin la participación y la corresponsabilidad. La mera (sic) expresión de las ideas o la defensa de intereses por más legítimos que sean, sólo tiene sentido en la medida en la que se comprometan para un esfuerzo de transformación nacional...".⁷

⁵ Juan M. Foncerrada, *La cooperación tripartita en el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores*, México, Infonavit, s/f, p. 1.

⁶ José Campillo Sainz, "Infonavit: institución que ayuda a resolver el problema de la vivienda en México", en *Ciudad de México: problemas contemporáneos de México*, núm. 7, 1980, p. 10.

⁷ Comisión Nacional Tripartita, *Comisión Nacional Tripartita*, México, 1973, p. 13.

Se establece en aquel entonces, mediados de 1971, por parte del presidente, una Comisión Nacional Tripartita, integrada por 25 miembros; diez representantes del sector empresarial, diez del sector obrero y cinco del gobierno federal. Se dividen los temas fundamentales en siete y uno de ellos es el de la vivienda.⁸ “La Comisión Nacional Tripartita es la expresión de una política de gobierno. Es la manifestación de una nueva forma de conducción de los asuntos públicos, que ha hecho del diálogo, la participación y la corresponsabilidad sus características distintivas más relevantes”.⁹ La falta de vivienda podía convertirse fácilmente en un foco de descontento social con resultados impredecibles. Los datos señalan que en cifras muy gruesas el Infonavit debía generar respuestas para resolver un déficit acumulado, hasta 1970, de poco más de 800 mil viviendas; a esto había que añadir la presión que resultaba del crecimiento poblacional, lo que planteaba que esa cifra podía aumentar en 180,000 más, para totalizar con la cifra global de un millón de viviendas que se necesitaba proporcionar.¹⁰ Hay que decir que el inicio de las operaciones del Instituto tuvo lugar en un ambiente económico favorable. El producto, la inversión, el ingreso por habitante y el empleo, mostraban una tendencia ascendente. Aun cuando la inflación registraba ya tasas de cambio de dos dígitos, sus efectos sobre los salarios reales todavía no eran significativos.¹¹

Pero el problema de la escasez de vivienda resultaba, además, un tema complejo, puesto que desde el Constituyente de 1917 se había establecido, como se señaló, que las empresas con más de cien trabajadores tenían la obligación de dotar de vivienda a sus trabajadores; durante el lapso de tiempo que corre entre 1917 y 1970, no se había hecho gran cosa para cumplir con ese mandato constitucional. Hay que decir

⁸ Tomado de entrevista realizada por Martha Poblett a Jesús Silva-Herzog, primer director general del Infonavit, en ocasión del 30 aniversario del Instituto, 26 de abril de 2002.

⁹ Comisión Nacional Tripartita, *op. cit.*, p. 13.

¹⁰ Infonavit, *Infonavit, una nueva institución de la República, 1972-1976: los primeros pasos I*, México, Infonavit, 1976, p. 22.

¹¹ Infonavit, *Infonavit, 20 años de evolución*, México, Infonavit, 1991, p. 25.

que no resultaba fácil su cumplimiento, entre otras razones, porque el 95% de las empresas que existían en esos años tenían menos de 100 trabajadores; a esto había que agregar que algunas empresas otorgaban vivienda, pero no en propiedad, lo que a la larga repercutía en un problema peor, puesto que los trabajadores, al quedarse sin ese empleo, se quedaban también sin casa, agravándose su situación por litigios de desalojo o desahucio. “Alrededor de 200 mil establecimientos que existen en el país, más del 97% tiene un número inferior de 100 empleados; en total habrá unos 900 mil trabajadores ocupados en empresas a las que concurren más de 100; es decir, algo así como el 20% de todo el personal asalariado”.¹² Entonces surge la propuesta de que las empresas aportaran el 5% de la nómina para constituir un fondo a partir del cual se otorgarían créditos a los trabajadores para comprar vivienda, propuesta que fue largamente debatida en el seno de la Comisión y finalmente aceptada con las adecuaciones constitucionales correspondientes.¹³

La propuesta fue fuertemente debatida en la medida en que resultaba más satisfactoria para la representación obrera, en particular la organizada en sindicatos, que acabó por aceptarla como una “conquista”. Desde el surgimiento de las centrales, primero la CROM y más adelante y de manera más visible la CTM, habían enarbolado como bandera de lucha la necesidad de dotar de vivienda a los trabajadores. De hecho, cuando se hace la propuesta de creación del Instituto, la representación obrera mantuvo una posición escéptica, puesto que había sido muy criticada al haber aceptado las reformas a la Ley Federal del Trabajo en 1970 y las adecuaciones que en consecuencia se hicieron a la Constitución. Gradualmente se fueron convenciendo de que el Instituto representaba si no la solución del problema, al menos constituía un paso muy importante en esa dirección, acabando por hacerla propia e incluso utilizarla “políticamente”, ya se señaló, como una conquista. El apo-

¹² Miguel González Avelar, “El derecho habitacional de los trabajadores: perspectivas de la nueva solución constitucional mexicana, Jesús Silva-Herzog Flores *et al.*, *Asentamientos humanos, urbanismo y vivienda*, México, Porrúa, 1977, p. 184.

¹³ Tomado de *Infonavit, 20 años de evolución*, p. 25.

yo de Fidel Velázquez a la iniciativa fue determinante para acabar aceptando la propuesta de creación del Infonavit, debido a que él gozaba de una importante capacidad de liderazgo sobre el sector organizado de los trabajadores y de la legitimidad necesaria para confiar en que el apoyo que le estaba otorgando a esa iniciativa, significaba que la propuesta resultaría positiva para dicho sector. Para llegar a eso se tuvo que pasar por una intensa y hasta agria discusión en la que por momentos las posiciones parecían irreconciliables.¹⁴

Por su parte los empresarios asumieron en un inicio la propuesta como una “carga”; de ahí que a esa representación se le identificara como el “club quintito”, puesto que debían aceptar la aportación del 5%. Esta idea fue mal recibida, pero también fue ganando consenso poco a poco y acabó por aceptarse ese monto. De hecho, frente a algunas débiles tentativas de incrementarlo, el sector empresarial se había opuesto de manera categórica.¹⁵ También les preocupó el tema de la distribución equitativa de los créditos, pues buscaban que no fueran a ser controlados por las grandes centrales obreras.¹⁶ Lo que propusieron fue que se asignaran mediante el método de sorteo para evitar el control que pudieran tener las centrales obreras sobre ellos; más adelante este sistema se suprimió argumentando que “el sorteo” no necesariamente beneficiaba a quien más lo necesitaba. Hoy día se discute el significado real de esa “carga” dado que la mayoría de las veces, el empresario normalmente aumenta ese 5% en el precio de sus productos, con lo que al final quien lo paga es el propio consumidor, que puede ser el trabajador mismo.¹⁷

¹⁴ Tomado de entrevista a Javier Pineda Serino, 12 de junio de 2002.

¹⁵ Tomado de entrevista realizada por Martha Poblett a Julio A. Millán, primer representante sectorial empresarial del Infonavit, en ocasión del 30 aniversario del Instituto, 9 de julio de 2002.

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ Idea inspirada en entrevista realizada por Martha Poblett a José Enrique Ríos Lugo, Grupo fundadores del Infonavit, Secretario de Prensa del CFN del Sindicato Nacional de Trabajadores del Infonavit, en ocasión del 30 aniversario del Infonavit, 2 de mayo de 2002.

También el gobierno estaba no sólo convencido, sino incluso comprometido con la idea de servir como factor de equilibrio en busca de la solución para uno de los graves problemas sociales. De ahí que la tarea del Infonavit se inscribiera dentro de la política habitacional establecida tanto en la Constitución como en la Ley Federal del Trabajo y en la del propio Instituto y su estatuto orgánico. Las reformas y adecuaciones que han sufrido estos instrumentos legales permiten tener mayor certeza para enfrentar el problema de carencia de vivienda para los trabajadores. Se reconocen como principios rectores de esta política, tanto el de solidaridad que apunta hacia el otorgamiento de crédito y vivienda para quienes más lo necesitan, y el derecho de propiedad. El fondo se convierte también en una importante posibilidad de ahorro para el trabajador y el Instituto, en su carácter de institución financiera, como un ente obligado a abonar intereses que se generan de las aportaciones en las cuentas individuales de cada trabajador afiliado.¹⁸

ETAPA DE FORMACIÓN: PASOS TITUBEANTES EN DIRECCIONES DIVERSAS

Entre 1972 y 1978 el Infonavit inicia sus trabajos enfrentando una situación que de hecho va a modificar su actuación y hasta su definición legal. Existía una industria de la construcción, pero no había una propiamente dedicada a lo que hoy se conoce como vivienda de interés social, por ende, no había oferta suficiente de casas para los trabajadores y menos aún en todo el país. Esto dio como resultado que el Instituto financiara las primeras viviendas en ocho ciudades del país. Toma la decisión de construir directamente vivienda, lo que le obliga a comprar terrenos disponibles y a invertir en la construcción de casas, los recursos que debieron destinarse para créditos. Al hecho de que no existiera una sólida y diversificada industria de la construcción de vivienda, se sumaba el problema del crecimiento exponencial de la población, que volvía titánica la empresa de dotar de casas a todos los trabajadores. A pesar de

¹⁸ *Infonavit, una nueva institución de la República, op. cit.*, pp. 15-18.

esto sus promotores estuvieron convencidos de que el Instituto si bien no representaba la solución al grave y creciente problema de la escasez de vivienda, sí podría convertirse en el instrumento privilegiado “del gobierno” para atender el problema de vivienda. En 1978, esta idea se veía favorecida por el hecho de que “se inició una etapa de expansión económica impulsada por un creciente acceso a recursos provenientes de las exportaciones de hidrocarburos y por una mayor disponibilidad de créditos del exterior, que financiaron un incremento muy significativo de la demanda interna”.¹⁹

Por otra parte también ayudó que había una idea más o menos compartida por parte de la clase política que llegaba al poder en esos años, que la vivienda se había convertido en un serio problema y que era necesario y hasta urgente atacarlo. Los datos señalan que los índices de salarios y precios al consumidor aumentaron en promedio 28.4%, mientras que el costo de la vivienda aumentó un 32% por arriba de los salarios.²⁰ La ventaja que el Instituto tenía y tiene sobre otros organismos que surgieron antes, como el Instituto Nacional de la Vivienda que en 1955, se transforma en el Indeco o la Dirección de Pensiones, y que reconocieron claramente sus fundadores, es que era una institución con recursos financieros provenientes del 5% de las aportaciones hechas por las empresas, iniciativa que surgió del Banco de México y que se atribuye incluso a Ernesto Fernández Hurtado. “El Infonavit nace con un caudal de dinero ancho, permanente, continuo y no sujeto a los vaivenes de la decisión del gobierno de cuánto le asigne a la vivienda (sic), y esto es lo que marca la gran diferencia”.²¹

Consignada la creación del Infonavit en su ley respectiva empieza a operar en abril de 1972, fue designado como su primer director Jesús Silva Herzog, quien hasta ese momento se desempeñaba como director general de Crédito en la SHCP. La representación obrera recayó en Justino

¹⁹ *Infonavit, 20 años de evolución, op. cit.*, p. 26.

²⁰ Martha Schteingart, “El sector inmobiliario y la vivienda en la crisis”, Programa Universitario Justo Sierra, *El desarrollo urbano en México: problemas y perspectivas*, México, UNAM, 1984, p. 181.

²¹ Entrevista citada a Jesús Silva Herzog.

Sánchez Madariaga y la empresarial en Julio A. Millán.²² El gobierno aportó una cantidad de cerca de 50 millones de pesos para su equipamiento y operación básicos. Desde el arranque quedó claro que el papel de unidad financiera no podía cumplirse en la medida en que no existían viviendas y que por lo tanto resultaba también imposible vincular su compra con el otorgamiento de créditos. De esta manera, el Instituto empezó a comprar terrenos, urbanizarlos y construir casas. Este propósito se fue acompañando de otros relacionados con la construcción; se llegó al exceso, en palabras de Silva Herzog, de comprar “ladrillos para tres años” y más tarde incluso se construyó una fábrica en Toluca. Si bien es cierto que la industria de la construcción estaba poco desarrollada, el Infonavit tampoco tenía experiencia en ese campo, de ahí que se afirme que sus primeros años fueron de pasos titubeantes y en direcciones diversas.

La representación empresarial nunca estuvo convencida de que el papel del Instituto debía ser el de constructor y de hecho se opuso a que contara, por ejemplo, con un departamento de construcción; aceptó que se contrataran constructores y que éstos estuvieran sancionados por la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción. Sin embargo, el primer representante del sector empresarial señala que era difícil equilibrar las decisiones puesto que el presidente intervenía mucho y había empatía con la opinión del sector obrero. “El problema de los primeros años es que el peso específico y el amasiato (sic) entre el movimiento obrero organizado y el gobierno modificó las estructuras, pero nosotros logramos neutralizar muchas cosas. Fue una lucha política el oponernos a la asignación directa, porque aquellos, los ‘meros meros’ querían asignación directa a sus sindicatos; nosotros creíamos que debía existir un mecanismo más dúctil (sic) para todos los trabajadores. Entonces se hizo (sic) el sistema de sorteo, que luego desbarataron....”²³ Más adelante se convencieron de la urgencia de contar con vivienda y empezaron a participar en la construcción, como fue en el caso de Cancún, primera experiencia que indicó las dificultades enormes inherentes a esa tarea:

²² Entrevista realizada por Martha Poblett a Salvador Cabral de Alba, Grupo fundadores del Infonavit, en ocasión del 30 aniversario del Instituto, 2 de mayo de 2002.

²³ Entrevista a Julio A. Millán, 9 de julio de 2002.

reservas territoriales, problemas de desarrollo urbano, especulación, costos, entre otras.²⁴ Sin embargo, y también desde un principio manifestó dudas respecto a la modalidad de conjuntos habitacionales tan grandes. A pesar de todo ello y sin el suficiente sustento se estableció que el Infonavit debía construir 100 mil casas, cantidad que a la larga se convirtió más en una camisa de fuerza que en una meta viable; desde ese momento no se hablaba ya de créditos, "...esa declaración se convirtió en algo muy negativo para nosotros; tuvimos que cargar ese número en la espalda del Instituto".²⁵

El sector empresarial representado en el Instituto también manifestaba su preocupación en relación con el costo de la vivienda. Como se señaló, la industria de la construcción no estaba diversificada ni existía lo que hoy se conoce como vivienda de interés social, lo que hacía que los materiales resultaran desproporcionadamente caros. Sin embargo, también entre ese sector se tenía la convicción de que era una necesidad social la falta de vivienda para los trabajadores y de que su productividad aumentaría en la medida en que tuvieran una seguridad como la que ofrece el tener una vivienda propia. Por ello, empresas grandes, sobre todo en el norte, habían ya ensayado esquemas para proporcionar casas a sus trabajadores y de hecho, por esa razón, en la Ley del Infonavit hay muchas que quedan exentas de la obligación de aportar el 5%.²⁶ Quizá la consecuencia más grave que se derivó de esa necesidad, que no pudo convertirse en virtud, puesto que la institución no nació con el cometido de construir vivienda, fue que tenerla que asumir, en palabras de su primer director, desvió el rumbo del Instituto: "...hasta que después de nuestra administración fue motivo de grandes negocios y de grandes actos de corrupción, por parte de empresarios, líderes obreros y de funcionarios del gobierno".²⁷

Para 1973 el Infonavit había abierto doce delegaciones en distintos puntos de la República y para 1976 este número aumentó a dieci-

²⁴ *Idem.*

²⁵ *Idem.*

²⁶ *Idem.*

²⁷ Entrevista citada a Jesús Silva Herzog.

nueve.²⁸ Al asumir el papel de promotor directo de construcción de vivienda, el Instituto favoreció a los constructores locales, “volviéndose un instrumento de desarrollo regional”.²⁹ Por lo anterior, la participación del Instituto en materia de vivienda resulta importante a la luz de los datos que se consignan en la memoria institucional. Para 1973 la inversión que hizo el sector público en vivienda fue de poco más de 4,000 millones de pesos, correspondiéndole al Infonavit un 73% que significó una inversión de 3,000 millones de pesos en viviendas terminadas, asignación de créditos individuales, urbanización de terrenos y equipamiento urbano.³⁰ Dando pasos aún titubeantes, el Instituto puso en marcha programas para innovar los tradicionales por medio de los cuales se asignaban los créditos, introduciendo criterios que pusieran en valor el carácter social y masivo de la institución.³¹ Pero al distraer tanto recursos financieros como institucionales en una tarea compleja y para la que no se tenía ninguna experiencia, la asignación de créditos quedó subordinada a esos propósitos, otorgando en ese periodo sólo 154,862, de los cuales un 51% correspondía a trabajadores cuyos ingresos alcanzaban la cifra equivalente a dos salarios mínimos.

Puso también en marcha recursos administrativos apoyados en cómputo para contar con datos que, desde entonces, resultaban fundamentales en términos de la indispensable claridad sobre las aportaciones que se habían hecho de 1972 a 1978. Se planteó la necesidad de contar con un registro lo más completo posible de los pagos realizados y de las aportaciones que no habían hecho las empresas a tiempo; ese registro permitía conocer el fondo de ahorro constituido por el tra-

²⁸ *Infonavit 15 años*, México, Consorcio Editorial Comunicación, 1988, pp. 52-58.

²⁹ Entrevista citada a Jesús Silva Herzog.

³⁰ *Infonavit, una nueva institución de la República*, *op. cit.*, p. 16.

³¹ Se estableció el sistema mediante el cual el trabajador entregaba un cuestionario socioeconómico en el que se asignaban pesos aritméticos para calificar diferentes aspectos que permitían tomar la decisión de asignar o no el crédito. Los indicadores que más se valoraron fueron: ingreso, calidad de la vivienda que habitaba el trabajador, el número de dependientes y el lugar del centro de trabajo. *Ibid.*, p. 28.

bajador en cada una de las empresas en las que hubiera prestado sus servicios. De igual forma se echó a andar el régimen especial de amortización para aquellos trabajadores a los que se había otorgado un crédito y que habían dejado de tener una relación laboral y el régimen ordinario de amortización que previó los abonos a través de las empresas. Constando con la estrecha colaboración del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) se logró enviar a un total de 293 mil empresas los formularios fiscales que permitían la identificación tanto de la empresa como de cada uno de los trabajadores afiliados.³²

Para 1975, la inversión del Infonavit fue cercana a los seis mil millones de pesos; para 1976 esa inversión aumentó quinientos millones de pesos, argumentándose que ese crecimiento sostenido había actuado como un elemento estabilizador de la industria de la construcción, estimulando a la actividad económica en su conjunto.³³ En 1976 se contabilizaron 359,990 viviendas, cifra que totalizaba las construidas desde la creación del Instituto y que representaba el 92% de las aprobadas. Sin embargo, se reconoce claramente que la creación del Instituto significaba, en términos sociales, pero sobre todo políticos, “ofrecer resultados en el corto plazo, por lo que se encaminaron las primeras acciones a financiar la construcción del mayor número de viviendas posible. Como consecuencia de esa decisión, la coordinación de las acciones dentro de una estructura de planeación fue difícil de alcanzar”.³⁴ Tomar la decisión de construir casas generó problemas entre las representaciones, en particular entre la empresarial y la de los obreros que contaban con el apoyo del gobierno. Este desbalance se tradujo en decisiones que no contaron con el consenso suficiente, lo que volvió difícil la coordinación de tareas.

El Infonavit construye vivienda

Hasta finales de los años ochenta el Infonavit construye vivienda aunque de manera paralela intenta fortalecer su capacidad financiera y en-

³² *Infonavit 15 años, op. cit.*, pp. 59-71.

³³ *Infonavit una nueva institución de la República, op. cit.*, p. 17.

³⁴ *Ibid.*, p. 49.

fatizar su carácter social, intentando evitar prácticas “desviadas” que empezaban a caracterizar el desempeño del Instituto, como podrían ser la especulación y la utilización corporativa de la asignación de créditos vinculados con casas. En 1977, se reforma la Ley del Infonavit, para que estuviera en condiciones de financiar un mayor número de viviendas, intentando ajustar de mejor manera la capacidad adquisitiva de los salarios mínimos. Las acciones que se incluyeron en el ordenamiento se encaminaron hacia abrir nuevas oportunidades para atraer ahorro privado al sector hipotecario para apoyar a un mayor número de derechohabientes, poner en marcha mecanismos de simplificación administrativa y nuevos mecanismos que facilitarían a los patrones el cumplimiento de su obligación, así como introducir esquemas para incorporar a un número mayor de derechohabientes al régimen de ahorro de rendimientos garantizados, superiores a los incrementos que habían tenido los salarios en el Distrito Federal.³⁵

Asimismo, se elaboraron reglas a las que debían someterse los promotores de vivienda y se revisaron las formas de contratación. Se estableció un fondo integrado por el 1% de los salarios de los trabajadores a los que ya se les había otorgado crédito para adquirir viviendas en conjuntos habitacionales, destinado a la administración, operación y mantenimiento de esos conjuntos. Incluso el Instituto tuvo injerencia en acciones que fomentaron la auto-administración de los conjuntos así como en la organización vecinal, ambas actividades que a todas luces rebasaban las atribuciones que legalmente le correspondían. Los datos señalan que entre 1983 y 1986 se constituyeron 763 organizaciones de vecinos y se elaboraron manuales de administración habitacional para que fueran utilizados por los representantes vecinales, los que incluían recomendaciones sobre orientación habitacional y otros que incluso titularon *Hágalo usted mismo*, pretendiendo así capacitar a los miembros de las comunidades en términos de convivencia comunitaria.³⁶ Ese fondo

³⁵ *Ibid.*, p. 7.

³⁶ *Ibid.*, pp. 72-81.

se suprimió años después cuando el Instituto dejó de participar de forma activa en la construcción de vivienda.

El Instituto formó parte de órganos del gobierno en los que se discutía la política de vivienda y los problemas que de ella se derivaban, entre los que destaca, la Comisión Intersecretarial de Planeación, Programación y Financiamiento de Vivienda. Sobre el complejo compromiso relacionado con la construcción de vivienda, se hicieron serios esfuerzos tendientes a fortalecer los contratos, las estimaciones de obra, la precisión de obligaciones en materia de supervisión de obra, el establecimiento de reglas claras para suprimir fideicomisos, entre otros. Se pusieron en marcha sistemas que permitían actualizar cada trimestre los tabuladores regionales de costos y los precios unitarios. Se evaluaron cuáles debían considerarse los elementos básicos de equipamiento urbano por regiones y la magnitud de los conjuntos habitacionales y se enfatizó la necesidad de regionalizar las especificaciones de la construcción. También se llevó a cabo un importante esfuerzo técnico con el fin de reestructurar procedimientos para normar, validar y sancionar el establecimiento y la actualización de costos de materiales, mano de obra y equipo requeridos en la edificación y urbanización que se hacía en todo el país.³⁷

En este periodo se empiezan a desarrollar recursos informáticos y se modernizan los equipos de cómputo tanto en oficinas centrales como en las delegaciones, que van a ir permitiendo de manera gradual la automatización de procesos que redundarían en claridad para la administración del Instituto, aunque no se pudiera afirmar que para la eficiencia en términos de mejores servicios para los afiliados o para los acreditados, que son los que ya habían recibido algún crédito. De hecho, dentro del Instituto se les identificaba como tales, lo que ha ido cambiando al identificárseles hoy día como derechohabientes. Fue una década difícil debido al rezago que empezó a presentar la cartera. De ahí que se enfatizara la importancia de la cobranza, conciliando mejor la información de las aportaciones hechas por las empresas; se abrieran oficinas de cobranza en las delegaciones y como resultado de una primera reunión

³⁷ *Ibid.*, pp. 59-73.

nacional de jefes de cobranza, se expidieran normas, criterios y manuales para regular estas funciones. También se desarrolló un programa en computación que permitía la emisión de los requerimientos de pagos a empresas y acreditados, la captura y validación de la información derivada de los pagos y aclaraciones, así como la actualización de los catálogos. Más adelante este programa se perfeccionó tomando en consideración la opinión tanto de la SHCP como la del IMSS.

Existe la idea, que no pudo ser corroborada en los registros contables del Infonavit, que en 1981 el gobierno federal preocupado por la salud financiera del Instituto, le entregó a través de la SHCP, la cantidad de 1,800 millones de pesos que le había correspondido otorgársela como aportación inicial para integrar el patrimonio del Infonavit.³⁸ De hecho, los trabajadores del Instituto comparten una especie de sentimiento de orgullo en el sentido de que nunca han recibido apoyo económico del gobierno. Como parte de los cambios propuestos, se continuó con el esfuerzo de mejorar la administración interna, se amplió el sistema para la emisión de estados de cuenta de los acreditados, lo que permitió que en 1984 éstos se pudieran enviar por primera vez a aquellos acreditados para quienes la liquidación de sus créditos estaba prevista en el siguiente año. De igual forma se establecieron convenios con bancos para facilitar el pago de los créditos, los que podían hacerse en las ventanillas de esos establecimientos. Se puso en marcha un programa de notificación a empresas incluyendo a un total de 102,578, así como uno de verificación, con visitas a empresas, de manera que se pudieran imponer sanciones a las que estuvieran en falta respecto a las obligaciones derivadas de las normas establecidas en la Ley del Instituto. A partir de esas visitas se identificaron empresas que no habían pagado sus aportaciones y las listas fueron remitidas a la SHCP. En esos años se aprobaron bases para incluir en los beneficios del Instituto a trabaja-

³⁸ El presidente José López Portillo tomó la decisión de entregar esa cantidad al Infonavit, que había "quedado pendiente de aportarse al patrimonio del Instituto", Infonavit, *Décimo Informe anual de actividades 1981*, México, Infonavit, 1982, p. 33.

dores de la construcción, cafetaleros, henequeneros y transportistas, y se hizo patente la necesidad de que las acciones del Infonavit se armonizaran con las políticas de asentamientos humanos del gobierno federal.

El Instituto continuó llevando a cabo una tarea que había emprendido tiempo atrás, la de asesorar a los promotores de vivienda para obtener licencias, permisos y gestionar los servicios públicos que requirieran los conjuntos habitacionales, incluso se llegó a crear un centro de investigaciones equipado con laboratorios para la realización de pruebas de materiales y sistemas adecuados para la construcción³⁹ y se intentó atender el problema del rezago de emisión de títulos de propiedad de viviendas ya ocupadas. Entre 1972 y 1976 tenían título 17,625 viviendas. Para diciembre de 1982 se habían asignado 309,410 casas, cifra total que suma todas las asignadas, aunque no necesariamente escrituradas desde que el Instituto inició su actividad.

Las decisiones de los órganos de gobierno siguieron permeadas por la preocupación por abatir el precio de las viviendas, lo que motivó que se pusieran en marcha mecanismos de economía de escala para los costos de producción; también se trabajó para que se identificara como una política, la construcción de vivienda de interés social y que la vivienda pudiera mejorarse y agrandarse, lo que se conoció como Programa de vivienda de crecimiento progresivo. Se asignaron obras tratando de dar un trato preferencial a empresas regionales o locales que ofrecieran promociones importantes. El compromiso con la construcción de vivienda fue absorbiendo poco a poco una buena parte de la energía institucional; se construyeron, por ejemplo, viviendas con criterios que salvaguardaban el equilibrio ecológico que introducían mecanismos “alternos” para calentar agua, recolectar y aprovechar aguas grises y pluviales, iluminación mediante celdas fotovoltaicas, entre otros. Se continuaron esfuerzos que permitieran llevar a cabo esa tarea bajo criterios más racionales; se elaboraron estudios de mercado para integrar tabuladores para la construcción en 142 localidades del país. A pesar de continuar insistiendo en que los objetivos que tenía el Instituto eran de carácter social, los

³⁹ *Ibid.*, pp. 72-81.

esfuerzos se siguieron orientando a la construcción de vivienda. En 1983 se aplicó una encuesta para medir el grado de satisfacción que se tenía con la vivienda adquirida. Una parte importante de esos resultados refería a que las viviendas debían ser de dimensiones más grandes, por lo que se tomó la decisión de aumentar los metros cuadrados de construcción de las casas y hacer que tuvieran tres espacios para dormitorios. Respecto a la modernización "interna", se desconcentraron algunas funciones de las oficinas centrales a las delegaciones y se les dotó de equipo de cómputo y se enfatizó la necesidad de trabajar de manera coordinada tanto para integrar información como para elaborar los informes de avance de programas de vivienda.

Entre 1983 y 1986, se inició la construcción de 266,072 viviendas, llegándose en 1986, a 241,363 desde que se constituyó el Instituto, pero en la memoria institucional no se reporta si fueron terminadas. Por lo que respecta a créditos liquidados la suma asciende a 86,037. Se mantuvo la idea de incrementar su incidencia desde el punto de vista geográfico. Datos muestran que el Instituto intervino en esos años en 466 localidades del país, respetando los compromisos que se tomaron en los órganos colegiados, así como apegándose a las normas y políticas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988.

En la larga etapa que abarca de 1972 a 1992, en la que la prioridad estuvo puesta en la construcción, el Instituto se vio obligado a desviar y diversificar su atención en asuntos que no correspondían a su naturaleza jurídica y a su vocación. Contar, por ejemplo, con laboratorios para analizar especificaciones de materiales de construcción resulta no sólo ajeno sino hasta absurdo. Lo mismo puede decirse con relación a su participación en procesos comunitarios, resultado de la construcción de conjuntos habitacionales. Su injerencia en la construcción lo obligaba a proporcionar no sólo servicios a los predios, sino incluso a generar actividades para dotar a las unidades habitacionales de escuelas, centros comerciales, y hasta centros de convivencia social, por ejemplo. Sin embargo, hay que señalar que, al revisar la memoria de la institución, se observa que el Instituto se vio obligado a intervenir en algunas de estas actividades, por más alejadas que parecieran estar de los objetivos fundacionales, entre otras razones debido a la ausencia de otras institu-

ciones. Por ejemplo, trata de orientar la vida comunitaria al corroborar la imposibilidad de los nuevos vecinos de adaptarse a condiciones de vivienda a las que no habían estado acostumbrados. En los primeros conjuntos habitacionales entregados, los “nuevos inquilinos” no habían tenido nunca un baño o una cocina de gas y no sabían cómo utilizarlos. Para estos fines se creó dentro de la institución un departamento llamado de promoción social.⁴⁰

Otra situación que resultaba preocupante desde entonces, es que su condición de órgano tripartito también parecía desdibujarse al alinear sus propósitos con los del gobierno, al poner en plano secundario los de los otros dos sectores. Pero el saldo más negativo debe anotarse en el rubro relacionado con el resultado en su incursión en la actividad de la construcción, “...lo que sé es que ahora el Instituto es meramente una institución financiera y que quienes hacen la mayor parte de las obras son promotores. Y también sé que en los años pasados, esas acciones condujeron al enriquecimiento de muchos funcionarios públicos, de muchos empresarios y de muchos líderes obreros, que utilizaron al Infonavit como una ventanilla importante de corrupción, lo que no sucedía en los primeros años. Cuando yo salí cambiaron las cosas. Los líderes obreros se convirtieron en promotores y los líderes empresariales también. Hay varios por ahí que andan (sic) multimillonarios. Ahí me callo. Debo decirles que yo vivo en esta casa desde hace 37 años. Cuando era director del Infonavit vivía yo aquí, por eso puedo hablar así”.⁴¹ A pesar de haber tenido que incursionar en áreas ajenas a la vocación inicial del Instituto con sus correspondientes costos en efectividad y de generación de espacios que se volvieron proclives a la corrupción, el Infonavit, entre 1977 y 1980, intervino en la generación del 75.8% de las viviendas financiadas a través de programas con participación gubernamental.⁴²

⁴⁰ Tomado de entrevista citada a Jesús Silva Herzog.

⁴¹ *Idem.*

⁴² Martha Schteingart, *op. cit.*, p. 184.

El Infonavit se paraliza

Entre 1982 y 1992 en medio de una aguda crisis que se manifestó en una importante reducción del gasto público y en particular del social, se acentuó de manera dramática el deterioro constante del ingreso de los trabajadores. El llamado "ingreso social" sufrió una reducción equivalente a 40% en siete años (1982-1989). Como resultado, la producción del Instituto empieza a bajar de forma notable entre 1982 y 1983 y se hace evidente la incapacidad del organismo para hacer frente a las necesidades de los derechohabientes. "Se calculó que con un monto de dinero cinco veces mayor se construye en 1983, el 28% de las viviendas que se producían nueve años antes; además estas viviendas tienen una superficie de un 20% menos que las anteriores".⁴³ El mecanismo de financiamiento que utilizaba el Instituto, con tasas de interés de sólo el 4%, descapitalizó a la institución, sobre todo bajo una coyuntura de alta inflación y altas tasas de interés bancario. A esta grave situación habría que añadir el no menos grave problema del desempleo lo que también impactó de manera muy negativa los ingresos del fondo.⁴⁴ "El sector de la construcción que tiende históricamente a ampliar (sic) los altibajos del PIB, conoció un repliegue de más del 25% en el producto generado entre 1981 y 1987, los costos de construcción, en particular el precio de los materiales y sobre todo el costo de la edificación de vivienda de interés social, conocieron índices muchas veces por arriba de la inflación general, frente a un poder adquisitivo de la gente cada vez menor".⁴⁵

En la memoria institucional se destaca el efecto de cualquier elevación de precios relacionados con la industria de la construcción sobre los recursos del Infonavit. Esto resulta evidente, si se toma en cuenta

⁴³ *Ibid.*, pp. 175-200.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 185.

⁴⁵ René Coulomb, "México: la política habitacional en la crisis; viejas contradicciones, nuevas estrategias y actores emergentes", Sugranyes *et al.*, *Políticas habitacionales y ajustes de las economías en los años 80*, Guatemala, Instituto para el Desarrollo Económico de América Latina, 1990, p. 22.

que en 1987 cerca del 84% de sus ingresos se destinó al pago de conceptos relacionados con anticipos, estimaciones de obra, entre otros. El Instituto se enfrentaba a una disparidad creciente entre el comportamiento de los costos de construcción y el ingreso por aportaciones. A esto habría que añadir que se presentaron importantes rezagos en el pago de dichas aportaciones, debidos entre otras cosas a los aumentos trimestrales de los salarios. Todo esto se tradujo en una disminución del poder adquisitivo de los recursos del Infonavit, lo que obligó a una drástica disminución de los programas de inversión.⁴⁶ Los datos refieren de forma clara estas dificultades. "En 1987 solamente fue posible iniciar la construcción de 53,712 viviendas y se ejercieron 7,207 créditos (líneas II a V).⁴⁷ En cuanto a sistemas de recuperación financiera, se generó una descapitalización acelerada de los distintos fondos y fideicomisos, Infonavit, Fovissste y Fovi-Banca. En efecto, las amortizaciones de los créditos habitacionales fijadas en un porcentaje del salario, sufrieron un constante rezago en relación con la elevación de los costos.⁴⁸

La oferta de vivienda del Infonavit en 1983 fue de 40%; para 1988 se había reducido a un 22%. Las razones principales que explican esta caída es que los programas del Instituto estaban destinados a aquellos que percibían al menos 1.5 veces el salario mínimo. Otra es que la oferta la monopolizó la CTM o más bien siguió monopolizándola, como un claro mecanismo corporativo de control político, aunque hay que decir que en cierta manera resultó positivo, dado que esta importante central obrera frenó el intento del gobierno por eximir a los patrones de la aportación que hacen al fondo el Instituto. Pero quizá la razón más

⁴⁶ Infonavit, *Decimosexto Informe anual de actividades, 1987*, México, Infonavit, 1988, p. 43.

⁴⁷ La línea I son los créditos otorgados para adquirir viviendas construidas por el Infonavit. La II, para adquirir aquellas construidas por un tercero, que no sea el Infonavit. La III, son créditos otorgados para construir en un terreno propiedad del derechohabiente o su cónyuge. La IV, son créditos otorgados para remodelar o ampliar las viviendas. La V, son créditos otorgados para el pago de pasivos contraídos por la adquisición, construcción, remodelación o ampliación de las viviendas.

⁴⁸ René Coulomb, *op. cit.*, p. 22.

importante que influyó en la crisis del Infonavit fue la reducción que sufrieron los salarios reales y que repercutió de una manera muy negativa en la captación de recursos del Instituto, provocando una también muy importante disminución en su oferta de vivienda.⁴⁹ “[Por] la devaluación salvaje de los años ochenta los créditos del Infonavit se hicieron polvo. De ahí que se dejaran de hacer. El Infonavit prácticamente se descapitalizó. Las aportaciones que había a favor de los trabajadores corrieron la misma suerte que los créditos. Con la creación del SAR, las aportaciones al fondo de vivienda o para el fondo de retiro, más que nada a quienes van a beneficiar son a la gente joven. El interés que se aplica sobre saldos insolutos es de 8% y cuando se fundó el Instituto era de 4%”.⁵⁰

Para 1987, Emilio Gamboa Patrón, entonces director general del Instituto, reconocía que “el potencial del Infonavit se había visto reducido por dos cuestiones fundamentales. Por una parte, en la posibilidad de aumentar de manera gradual los programas de vivienda debido a la relación desequilibrada entre el aumento de los costos de construcción y los ingresos del fondo; por la otra, en la imposibilidad de recuperar créditos, que cada vez es menor en términos reales, lo que disminuye la posibilidad de financiar una vivienda con la amortización del crédito de otra”.⁵¹ Y añade: “para ejemplificar baste señalar que durante el periodo 1982-1988, la inflación promedio fue de 86% anual, registrándose en 1987 una tasa de casi 160%. En consecuencia, la recuperación real de un crédito otorgado a un trabajador de salario mínimo llegó a

⁴⁹ Rocío Martínez Corona, “Política habitacional en época de crisis”, Moisés Castillo García *et al.*, *Problemas emergentes en la zona metropolitana de la Ciudad de México*, México, UNAM, 1997, pp. 161-165.

⁵⁰ Entrevista realizada por Martha Poblett a Héctor Olvera Nájera, Grupo fundadores del Infonavit, Secretario de la Comisión de Vigilancia y Fiscalización del Sindicato Nacional de Trabajadores del Infonavit, en ocasión del 30 aniversario del Instituto, 2 de mayo de 2002.

⁵¹ Emilio Gamboa Patrón, “Presente y futuro del financiamiento de la vivienda en México”, Unión Interamericana de la Vivienda, *Anales de la XXI III Conferencia Interamericana para la Vivienda*, Perú, UNIAPRAVI, 1990, p. 197.

ser del orden del 12%, es decir, resultaba necesaria la amortización de poco más de ocho créditos, para poder recuperar uno solo”.⁵² Esta apremiante situación obligó al Instituto a poner en marcha mecanismos para paliar la grave crisis por la que se atravesaba.⁵³ Se tuvo plena conciencia de que en los organismos de vivienda del sector público la crisis había golpeado de forma muy severa, “ya que sufrieron una grave descapitalización de su fondo de ahorro, lo que significaba que estuvieron subsidiando a un sector reducido de sus derechohabientes a costa de la reducción en el valor real de las aportaciones de la mayoría que no recibió crédito para vivienda”.⁵⁴ Entre 1988 y 1994 la brecha entre necesidades de vivienda y capacidad del gobierno para satisfacerlas se fue haciendo más grande; “el déficit se estimó en alrededor de seis millones de viviendas, sobre todo en el medio rural y en asentamientos irregulares de los grandes centros urbanos”.⁵⁵ De ahí que el cambio en políticas de vivienda tuviera que pasar también por la modernización de los organismos encargados de su financiamiento y de una adecuación importante en el marco jurídico.

A la lista de los problemas por los que atravesaba el Instituto habría que añadir, el “uso” político que se le dio y que sugiere el testimonio siguiente: “Dos de las instituciones que más han contribuido al desarrollo y estabilidad sociales quizá sean el IMSS y el Infonavit, siendo tan

⁵² *Idem*.

⁵³ Para resolver los problemas críticos por los que atravesaba el Instituto y poder atender a un mayor número de solicitudes de crédito, el Infonavit modificó su esquema financiero adoptando uno cuyas características son las siguientes: tanto el monto del crédito como los pagos correspondientes se expresan en múltiplos del salario mínimo. El trabajador acreditado queda obligado a pagar el 20% de su salario durante un plazo máximo de 20 años. En el caso de que al cabo de ese lapso no termine de pagar el crédito que se le otorgó, la deuda se cancelará. Con este nuevo sistema, aun cuando exista un proceso acelerado de incremento en los costos, la cartera crediticia no se ve afectada en función de que los salarios se incrementan en relación a los porcentajes de la inflación, *ibidem*, p. 198.

⁵⁴ Rafael Catalán Valdés, *Las nuevas políticas de vivienda*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 54.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 55.

importantes la salud y la vivienda. En el caso del Infonavit se convirtió en la tesorería política del gobierno, con lo que lograba apaciguar al movimiento obrero organizado y a sus líderes. Después se convirtió en un proceso de estancia transitoria de políticos sacados del juego. Llegó un momento en el que tuvo tal cantidad de directores, que cuando uno entraba por una puerta, el otro salía por la otra, perdiéndose la mística que existió en los primeros años. A treinta años de su creación no ha sido capaz, por sus propios desajustes, de consolidar el Fondo de Retiro. Se lo gastó. Nosotros teníamos la obligación de guardar un fondo de retiro que hubiera sido el detonador para ir creando una masa crítica de dinero, pero se lo gastaron. El primer centro de cómputo tenía como tarea fundamental el control y la cuenta individual. Simplemente tiraron el sistema; o sea a los diez años, yo salí en el 78".⁵⁶

El Infonavit emprende una primera reforma

De 1992 a 1998, el Infonavit se embarca en una reforma de magnitud y alcances considerables que en la práctica va a retar muchos de los principios sobre los que se edifica como institución, pero que era forzoso revisar frente al riesgo de perder su estabilidad económica. Esta reforma en buena medida respondía al hecho de que el Instituto no podía seguir operando bajo las mismas reglas sin correr el riesgo de perder su viabilidad y hasta de desaparecer. El entorno económico cambiante en que el Instituto desarrolló sus funciones en los veinte años que lleva de vida, no pudo ser previsto en su origen. Esto ha repercutido en que se otorguen créditos que no son recuperables en su totalidad, que el poder adquisitivo de los depósitos a favor de los trabajadores se deteriore y que el capital del Instituto resulte en la actualidad inapropiado para responder a sus obligaciones futuras. Esto resalta la necesidad de modificar la estructura de los créditos, de tal manera que pueda asegurarse su recuperación bajo entornos cambiantes. Ello permitirá que el Instituto preserve su capital, que extienda una mayor cantidad de créditos y que

⁵⁶ Entrevista a Julio A. Millán, 9 de julio de 2002.

el trabajador obtenga de su ahorro un rendimiento positivo.⁵⁷ “Ya hoy se cambió prácticamente el origen del Infonavit. Cambió su estructura a partir de 1992, perdió su espíritu original. Las quejas van en el sentido de que los trabajadores no pueden pagar sus créditos. Hay trabajadores que, por ejemplo, obtuvieron su crédito en 1994. El Infonavit les prestó 137 mil pesos y son trabajadores que ganan entre cinco y seis salarios mínimos, o sea no son trabajadores que estén en la escala más baja, son trabajadores que ganan alrededor de siete mil pesos. A ellos no les han dejado de descontar desde 1994 y con comprobantes en mano pueden acreditar que han abonado alrededor de 160 mil pesos y no han dejado de pagar. La casa vale 150 mil pesos y su adeudo es de 260 mil pesos. Nuestra preocupación es que hay muchos trabajadores que se están planteando ‘o comemos o pagamos el crédito’, lo que repercute en el problema de cartera vencida”.⁵⁸

Hay que decirlo, en materia de vivienda el cambio fue congruente con una estrategia más amplia en el diseño de políticas que se alejaban de los modelos estatistas y corporativistas, lo que para el Infonavit implicaba una modificación de su *statu quo* y también un cambio, al considerar el problema de la vivienda como un problema social, pero además financiero. Tanto en el Plan Nacional de Desarrollo como en el Programa Nacional de Vivienda 1990-1994 se estableció que la política de vivienda buscaría avanzar en el cumplimiento del precepto constitucional de que cada familia cuente con una vivienda digna y decorosa; realizar mejoras sustantivas en el inventario de vivienda existente para que el déficit no aumente y progresar en el abatimiento del déficit acumulado; convertir a la vivienda en un factor fundamental para el ordenamiento racional de los asentamientos humanos, y aprovechar el efecto multiplicador que tiene la vivienda en la actividad económica para reactivar el aparato productivo y promover el empleo. Debido a la im-

⁵⁷ H. Congreso de la Unión, *Gaceta Parlamentaria*, año I, núm. 8, 10 de febrero de 1992, p. 265. Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, 9a. reforma, 24 de febrero de 1992.

⁵⁸ Tomado de entrevista a Javier Pineda Serino, 12 de junio de 2002.

portancia y peso específico que tenía el Infonavit era necesario hacer reformas en sus sistemas de operación en tres aspectos: el otorgamiento de los créditos tenía que ser más transparente, objetivo y equitativo; los mecanismos de financiamiento debían modificarse acercándolos a los de mercado, y su sistema de recaudación de cuotas patronales debía ser más eficiente. Las adecuaciones a su marco legal implicaron reformas a la Ley del Infonavit para resolver un problema que ya se venía arrastrando por varios años: la descapitalización derivada de la insuficiente recuperación de los créditos otorgados, que se agravaba frente al hecho de contar también con un insuficiente sistema informático en el que sencillamente no se pensó en sus orígenes. Por lo que respecta a los créditos, éstos se habían otorgado sin tomar en cuenta la capacidad de pago de los trabajadores, obligándose el Instituto a reconocer quebrantos significativos en perjuicio del fondo de los trabajadores.⁵⁹

Esa reforma dejó de sustentarse en el principio de solidaridad argumentándose la necesidad de la equidad, puesto que recibirían créditos los que más ingreso tuvieran. Las cifras hablan por sí mismas, trabajadores que ganan dos salarios mínimos y que representan el 70% de la fuerza laboral en el país, recibirían el 20% de los beneficios del Instituto y el otro 30%, serían los que se estuvieran llevando la mayor parte de los créditos. “Se registra de manera creciente la inconformidad por estas situaciones y hay muchos trabajadores que están planteando regresar sus casas porque no pueden pagar el crédito”.⁶⁰ “Debe hacerse notar, además, que a pesar de que el Instituto fue definido como un organismo fiscal autónomo, tanto por limitaciones presupuestales como por el diseño de su estructura, no pudo sino cumplir parcialmente con ese cometido. Las principales limitaciones están relacionadas con la imposibilidad de hacer efectiva la cobranza. En consecuencia, la iniciativa propone dotar al Instituto de todas las facultades necesarias para

⁵⁹ Rafael Catalán Valdés, *op. cit.*, pp. 60-123 y Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, 9a. reforma.

⁶⁰ Tomado de entrevista a Javier Pineda Serino, 12 de junio de 2002.

que pueda desempeñar de forma cabal su función de organismo fiscal autónomo”.⁶¹

La reforma emprendida en 1992 no fue tampoco bien recibida por la representación obrera, pero se aceptó en la medida en que se argumentaba la necesidad de sanear financieramente al Instituto. “Esta institución fue evolucionando con el tiempo: en sus orígenes tenía la obligación de, a los diez años, regresar el ahorro de los trabajadores y no se dio, y tuvimos que aceptar que no se dicra porque significaba simple y sencillamente el quebranto, la desaparición del Instituto. Antes de 1992 el Infonavit prestaba a una tasa entre el 4 y el 8% pero sin inflación. Entonces era una institución solidaria con los de abajo, porque si se otorgaban créditos y podían pagarlos. Ahora, entre la inflación más el porcentaje del rendimiento del Infonavit, estamos ya casi al nivel (sic) de cualquier institución bancaria. Entonces dejó de ser una institución eminentemente social para convertirse, en una mercantil”.⁶²

“Con la reforma de 1992 se procuraba ayudar a los que sí podían obtener y pagar el crédito; eran trabajadores que necesitan la casa pero que están en mejores condiciones. Entonces se cambió, se revirtió la situación solidaria hacia una cuestión (sic) meramente mercantil. Nosotros nos hemos cansado de manifestar que ojalá se encontrara alguna forma de volver al origen solidario para ayudar a quienes menos ganan y que menos pueden obtener créditos, que son los trabajadores de cuatro salarios mínimos para abajo”.⁶³

Para el periodo 1995-2000, se plantearon como objetivos ampliar la cobertura de vivienda y mejorar su calidad, a los que responden las siguientes acciones: promover y construir vivienda orientada a entidades que sirvieran para fortalecer el desarrollo local; poner en marcha recursos que favorecieran un mejor manejo crediticio a nivel regional; descentralizar los créditos para mejorar claridad, transparencia y equidad en su distribución.

⁶¹ *Gaceta Parlamentaria*, año I, núm. 8, 10 de febrero de 1992, p. 295.

⁶² Entrevista a Javier Pineda Serino, 12 de junio de 2002.

⁶³ *Idem*.

Las acciones emprendidas por el Instituto intentaban alinearse con la política de vivienda establecida por el gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000. Hasta 1996 se registran datos que refieren a que el Infonavit había financiado vivienda a ocho millones de mexicanos; que uno de cada once mexicanos habitaba una vivienda financiada por la institución; que se habían llevado a cabo 2 millones 600 mil operaciones en beneficio de los trabajadores, de las cuales un millón y medio eran justamente créditos otorgados para comprar vivienda.⁶⁴

En la representación obrera la opinión ha ido cambiando en la medida en la que, en los últimos años se emprendió una política clara para dotar de vivienda a los trabajadores que ganan menos de cuatro salarios mínimos y de que se ha puesto un claro empeño en proteger los ahorros en la cuenta de vivienda.

CONCLUSIONES

En la creación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores confluyeron dos tradiciones; una arraigada con fuerza en nuestra cultura política, la del corporativismo sostenido por un ejecutivo federal con capacidad de influencia. Y, dos, la del tripartismo que ofrecía posibilidades para el diseño y puesta en marcha de políticas específicas en las que se requería el concierto de voluntades de distintos sectores, como fue el caso, en México, de la vivienda. El Infonavit aparece como una solución frente a la imposibilidad de cumplir con el precepto constitucional de dotar de vivienda a los trabajadores. Ofrecía posibilidades tanto para el gobierno que daba, aunque fuera parcial, una respuesta a una sentida demanda social; a la clase empresarial que no podía asumir el compromiso de dotar de vivienda a sus trabajadores y prefería destinar un porcentaje del salario para constituir un fondo, y a los trabajadores para que contaran con una institución que les otorgara préstamos para adquirir una vivienda.

⁶⁴ Infonavit, *25 Aniversario Infonavit: renovación y respuesta*, México, Infonavit, 1997, p. 2.

Sin embargo, el arranque no estuvo exento de tropiezos. La industria de la construcción de vivienda no presentaba un grado de madurez suficiente para permitir una oferta cabal de casas a precios adecuados para el salario de un trabajador. Esta situación obligó al Infonavit a dedicar años y energía institucional a construir vivienda, lo que lo desvió de su principal vocación que era otorgar créditos para comprar casas. Esa desviación forzó el diseño institucional y a su entonces incipiente administración. Desdoblar su actividad e incursionar en áreas ajenas, además de no contar con la infraestructura administrativa y operativa necesaria, hacía muy difícil asumir ese compromiso. La desviación original condujo a otras que llevaron al Instituto no sólo a la pérdida de prestigio sino incluso a poner en riesgo su propia existencia. Las respuestas y los compromisos asumidos por los sectores representados en los órganos de gobierno del Instituto fueron, en ocasiones, desiguales, erráticos y, en momentos más críticos, quizá más responsables, pero cortoplacistas al permitir ir subordinando la misión original que tenía encomendada el Instituto.

De esta manera la primera década puede caracterizarse como expansiva pero errática, incursionando en áreas y tareas complejas que fueron desviando su propósito fundamental y favoreciendo escenarios donde los sectores sacaban ventaja sin responder de manera efectiva a quienes más necesitaban del esfuerzo hecho por el Instituto. Esta situación se acrecienta con el paso del tiempo, agravándose también la situación económica del país; se presentan claros signos de desgaste que impactaron de manera desfavorable los indicadores macroeconómicos y dificultaron la operación de instituciones que se sostenían en lo fundamental de recursos fiscales, como era el caso del Infonavit.

Sigue una década en la que el Infonavit entra en una encrucijada que no le permite responder a las expectativas sobre su compromiso inicial. Abandona poco a poco la construcción de vivienda, al mismo tiempo que intenta también el fortalecimiento financiero. De manera paralela hace importantes esfuerzos por desarrollar una infraestructura administrativa que soporte los cambios de rumbo y logra avances, cuestionados de forma severa en términos de su compromiso social. De esta manera, al no poder responder otorgando créditos o constituir efectiva-

mente un fondo de ahorro —empresas ambas en las que para finales de los años noventa arrojaba resultados negativos— el Instituto se convierte en una especie de nicho o refugio para políticos que no conocían la tarea institucional, pero cuyo paso es tan breve que no tuvieron tampoco oportunidad de aprenderla y de generar inercias que fueran reconstituyendo el fondo, con los costos institucionales que eso significaba para un país con *déficit* importante en materia de vivienda.

Sin embargo, los resultados en cifras son también desiguales. No puede negarse que el Infonavit contribuyó de manera muy importante a aliviar el problema de la vivienda en México. Los antecedentes relatados refieren a esa importancia, pero de igual forma al hecho de que si hubiera dedicado su empeño a generar créditos mediante un fortalecimiento importante de sus recursos financieros —que no eran de ninguna manera despreciables aunque quizá tampoco suficientes— sus resultados hubieran sido más consistentes y útiles para aquellos trabajadores que tienen al Infonavit como única opción para adquirir una vivienda digna.

III. CAMBIO DE LAS POLÍTICAS INSTITUCIONALES

MANUEL ALEJANDRO GONZÁLEZ ARREOLA

En el primer capítulo se planteó un marco analítico que busca facilitar la comprensión tanto de la naturaleza del Infonavit como de sus logros y retos, a la luz de los principales debates teóricos contemporáneos de la modernización del Estado. En el segundo, se ofrece un recuento histórico de las principales etapas por las que ha transitado el Instituto en búsqueda de su consolidación. El presente capítulo centra el análisis en el periodo 1997-2000, el cual resulta de particular importancia para los objetivos de este proyecto por cuatro motivos fundamentales.

El primero, y más relevante, es el hecho de que el número de créditos otorgados por el Infonavit aumentó significativamente durante dicho periodo, pasando de 108,035 en 1998 a 250,110 en 2000, esto es un aumento del orden del 140% en dos años (gráfica 1). El segundo es que dicho desempeño se dio en un marco de crecimiento económico moderado que se combinó con que se estancara el financiamiento, tanto privado como de otros actores públicos en el sector, como se verá más adelante. El tercero es que el crecimiento descrito ocurrió justo después de la entrada en vigor, en julio de 1997, de las reformas a la Ley del Infonavit aprobadas en la Cámara de Diputados el 4 de diciembre de 1996.¹ El cuarto es que este crecimiento en el número de créditos coincidió justo con el periodo en que, por primera vez en la historia moderna del país, el partido en el gobierno perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, generándose un fenómeno de gobierno

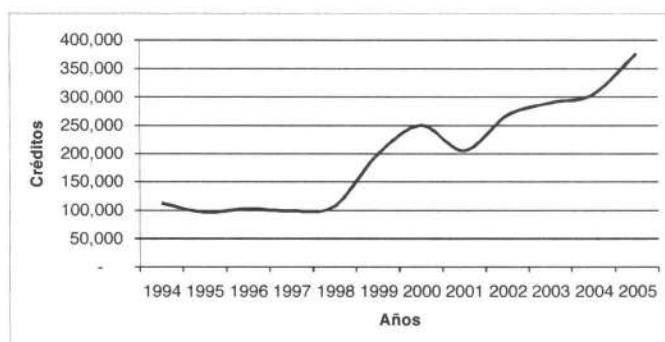
¹ Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, *Infonavit en la prensa*, noviembre y diciembre de 1996 y enero de 1997.

dividido, lo que inauguró una nueva dinámica de gobernabilidad en el país que cuestionaba la pertinencia de los esquemas tradicionales de gestión de los actores gubernamentales para producir los resultados que demandaba la sociedad.

Lo arriba expuesto obliga a una revisión particular de lo acontecido en el Infonavit durante ese periodo, con el fin de comprender las causas que explican el notable desempeño alcanzado y la forma en la que éste se relaciona o determina, facilita u obstaculiza, los logros obtenidos de 2001 a 2006. ¿Cuáles son los factores que explican el desempeño alcanzado por el Instituto durante el periodo 1997-2000? ¿En qué medida esto se explica por condiciones favorables del entorno? ¿En qué medida el avance se debió a las modificaciones institucionales derivadas de la reforma a la Ley del Infonavit realizadas en 1997? ¿En qué medida se debió a otras decisiones de gestión que trascendieron lo planteado en la reforma a la Ley? y, finalmente, ¿cómo influyen o determinan los resultados alcanzados durante el periodo 1997-2000 los resultados obtenidos por la actual administración encabezada por Víctor Borrás?

Con el fin de responder a estas preguntas orientadoras, el capítulo inicia reconstruyendo la posición en la que se encontraba el Infonavit

Gráfica 1. Número de créditos otorgados por el Infonavit



Fuente: Elaboración propia con base en los informes anuales del Infonavit de 1994 a 2005.

hacia finales de 1997 e inicios de 1998, en relación con las tendencias de su entorno y de las condiciones internas de la organización. Después, se analizan las posibles repercusiones en la mejora de sus resultados de la reforma de 1997 a la Ley del Instituto. Acto seguido, se analiza el posible impacto de otro tipo de estrategias de gestión emprendidas por el Instituto, en particular bajo la dirección de Luis de Pablo, cuyo sentido trascendió la naturaleza eminentemente financiera de la reforma de 1997 a la Ley. Por último, se analizan las limitaciones y la agenda pendiente derivadas de la estrategia seleccionada. Lo anterior, guiado por el marco conceptual ofrecido en el capítulo uno.

LA POSICIÓN DEL INFONAVIT EN 1998:
LAS PRINCIPALES TENDENCIAS DE SU ENTORNO,
SUS FORTALEZAS Y SUS DEBILIDADES

Con el fin de entender y valorar la pertinencia de las decisiones de política tomadas de 1997 a 2000 y el grado en el que éstas explican su desempeño durante ese periodo, es importante reconstruir y analizar la posición que el Infonavit guardaba a finales de 1997 e inicios de 1998 respecto de los principales factores y variables del entorno que afectaban su actuación, así como de los principales factores de la situación interna de la organización, que limitaban o potenciaban su capacidad de gestión institucional.

*Las tendencias de las principales variables económicas
y su impacto en el desempeño del Instituto durante el periodo
1997-2000*

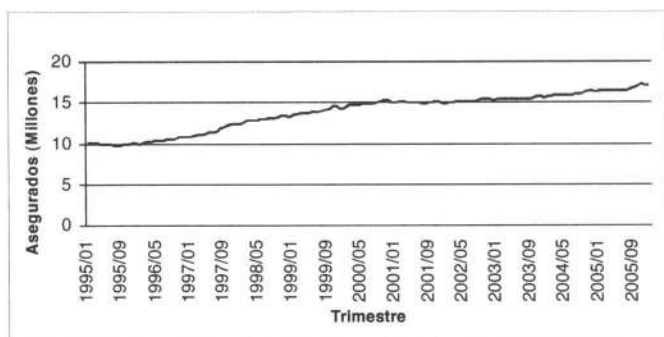
Al ser el Infonavit una institución eminentemente financiera, resulta lógico comenzar analizando las tendencias de las principales variables de la economía, para determinar el grado en el que éstas explican el desempeño institucional. Se analizarán tres variables: crecimiento económico, tasa de inflación y tasa de interés.

La primera variable que podría explicar un desempeño favorable del Instituto durante el periodo 1997-2000 sería un auge en el creci-

miento económico. Dada la naturaleza del Infonavit, se eligió como indicador de esta variable el número de asegurados inscritos en el Instituto Mexicano del Seguro Social. Como se puede observar en la gráfica 2, el número de asegurados crece de 12,531,941 a inicios de 1998 a 15,088,456 al mes de diciembre de 2000, esto es, un crecimiento aproximado de 20%. Si bien es cierto que este dato habla de una mejora en el desempeño económico, y por tanto de una influencia positiva en el comportamiento del Instituto, la magnitud del crecimiento de asegurados resulta insuficiente para explicar por sí sola un crecimiento del orden del 140% del crédito durante dicho periodo.

Otra variable que podría explicar el acelerado crecimiento, en el número de créditos otorgados por el Infonavit es la inflación, la cual presenta una tendencia a la baja durante este periodo e impacta en el mismo sentido las tasas de interés. Sin embargo, como se puede observar en la gráfica 3, la inflación muestra un comportamiento ascendente durante 1998, pasando del orden de 15.27% en el mes de enero de dicho año a 19.01% en el mismo mes de 1999. A partir de ahí, la tasa de inflación muestra un descenso paulatino pero constante, llegando al

Gráfica 2. Número de asegurados registrados en el IMSS por trimestre

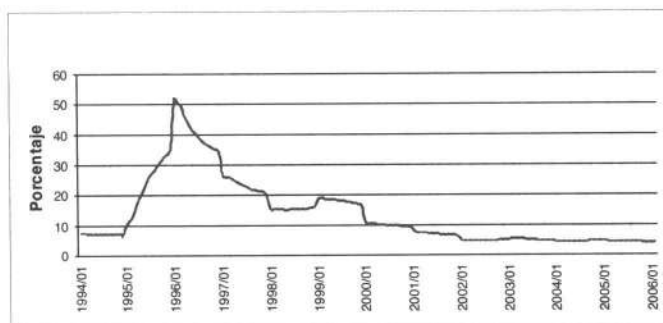


Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Mexicano del Seguro Social.

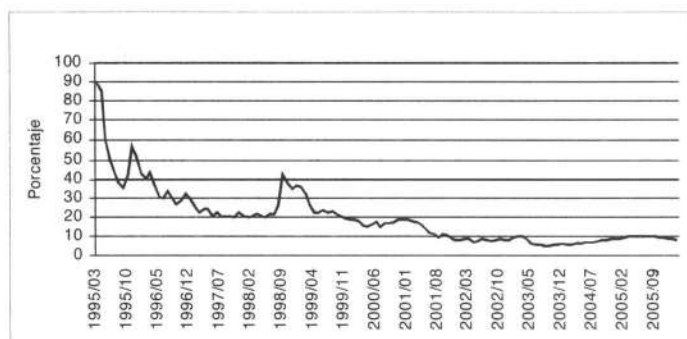
16.59% en diciembre de 1999, un porcentaje aún superior al registrado a inicios de 1998. La tasa continúa su tendencia a la baja durante todo 2000, llegando a niveles del 9.49% para el mes de diciembre. Por su parte, la tasa de interés interbancaria de equilibrio (TIIE) muestra un comportamiento muy similar, pasando de niveles del 19.74% en el mes de enero de 1998 al 35.8% en el mismo mes de 1999. Desde este punto, se inicia una tendencia a la baja, llegando al 18.75% en el mes de diciembre del mismo año, tasa que se mantiene relativamente constante durante todo el año 2000, cerrando en el orden del 18.39% en el mes de diciembre (gráfica 4).

Con base en los datos y tendencias analizados, se puede concluir que si bien la economía mexicana iniciaba un proceso de estabilización de las principales variables macroeconómicas, expresadas en este caso por la tasa de crecimiento económico, la tasa de inflación y la TIIE, el desempeño que éstas muestran es aún insuficiente para explicar una expansión de 140% del crédito Infonavit. Esto parece ratificarse por el hecho de que, durante el periodo 1997-2000, el número de créditos hipotecarios otorgados por los distintos actores del sector, tanto privados como públicos (bancos, Fovi/SHF, Fovissste, Fonhapo, sofoles, orevis, entre otros), no sólo no aumentó, sino que mostró una tenden-

Gráfica 3. Comportamiento de la tasa de inflación promediada anualmente



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco de México. Índice de precios.

Gráfica 4. Comportamiento de la tasa de interés interbancaria de equilibrio

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco de México. Indicadores económicos de coyuntura.

cia a la baja, como lo muestra la gráfica 5. Por tanto, se puede concluir que el buen desempeño del Infonavit durante el periodo 1997-2000 difícilmente puede ser atribuido de manera exclusiva a una tendencia favorable de las principales variables del entorno que lo afectan, sino que éste debe ser explicado por otros factores, como las reformas de 1997 a la Ley del Instituto, y/o a otras decisiones de estrategia de gestión tomadas por el Infonavit durante ese periodo.

*La reforma de 1997 a la Ley del Infonavit y su impacto
en el desempeño del Instituto durante el periodo 1997-2000*

A mediados de 1996, el país se encontraba inmerso en una fuerte discusión sobre un ambicioso paquete de reformas tendientes a adecuar el sistema de seguridad social y pensiones para propiciar un aumento del ahorro interno del país y a aligerar la creciente carga financiera que le implicaba al Estado mexicano el esquema prevaleciente. Uno de los componentes de este paquete de reformas promovidas por el Ejecutivo Federal consideraba el potencial que poseía el Infonavit en ambos senti-

Gráfica 5. Comportamiento del crédito otorgado por los distintos organismos del sector de vivienda



*Nota. El rubro “otros organismos” considera principalmente a la banca privada, Pemex, CFE, LFC, y, a partir de los años que aplica, a sofoles, orevis, Habitat, A. C, y Provivah.
Fuente: Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, Conafovi, 2006.

dos: como un instrumento de fomento al ahorro privado que, a su vez, podría contribuir a transferir a las personas buena parte de la responsabilidad de contar con una pensión para su retiro.

Con la finalidad de responder a los retos expuestos, el Ejecutivo Federal promovió una iniciativa para modificar la Ley del Infonavit a mediados del mes de noviembre de 1996, la cual fue aprobada con 360 votos del PRI y PAN en la Cámara de Diputados el 4 de diciembre del mismo año.² La reforma tenía objetivos que se pueden agrupar en dos vertientes complementarias: por un lado, “potencializar” los recursos

² *Idem.*

financieros del Instituto, así como su capacidad de administración en el marco del surgimiento de nuevos instrumentos e instituciones financieras, y, por el otro, impulsar la industria de la construcción de vivienda.³ Para lograr el primer conjunto de objetivos, la reforma consideraba cambios en tres rubros: mejoras en la administración financiera, mayor y mejor control sobre las obligaciones patronales, y mejora de la operación institucional a través de la coordinación por medio del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) del Infonavit con las instituciones de seguridad social y las entidades financieras.

Los principales cambios en el rubro de mejora de la administración financiera eran los siguientes:

- a) posibilidad de recibir aportaciones voluntarias del trabajador en la subcuenta de vivienda, así como depósitos extraordinarios;
- b) posibilidad de recibir ingresos por comisiones y servicios;
- c) aumento de la tasa de interés de la subcuenta, mayor que el aumento del salario mínimo en el DF;
- d) prescripción en diez años del derecho a reclamar los fondos de las subcuentas;
- e) limitación al tiempo total por el que se pueden extender prórrogas de amortización de créditos ante desempleo; obligación del trabajador de informar de desempleo en los primeros 30 días;
- f) posibilidad para el trabajador de asegurar por su cuenta el pago de su deuda;
- g) posibilidad para el trabajador de gravar o enajenar su vivienda, previa autorización del Instituto, *no sólo a otros derechohabientes*;
- h) separación de los recursos del Instituto y los del Fondo Nacional de la Vivienda (de las subcuentas de vivienda de los trabajadores);

³ *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, año III, núm. 28, 15 de noviembre de 1996.

- i) posibilidad de aplicar recursos del Instituto en instrumentos y valores del gobierno federal y de invertirlos en la banca de desarrollo;
- j) disminución del porcentaje de recursos totales empleados para la administración, operación y vigilancia del Instituto.⁴

Los principales cambios en el rubro de mejor y mayor control sobre las aportaciones patronales eran los siguientes:

- a) posibilidad de hacer inspecciones domiciliarias, de solicitar información de los patrones y de recibir los informes de los estados financieros de las empresas para hacer una fiscalización indirecta;
- b) aumento de las facultades del Instituto para determinar lo referente a las obligaciones patronales incumplidas;
- c) posibilidad de prórroga a aportaciones con cobro de lo correspondiente a los intereses acumulados en la subcuenta del trabajador durante los periodos de omisión y prórroga;
- d) obligación de los patrones en la industria de la construcción de dar constancia de trabajo escrita a sus empleados.⁵

Los principales cambios en el rubro de mejora de la eficiencia operativa a partir de una mejor coordinación con otras entidades eran los siguientes:

1. Coordinación con el IMSS:
 - a) creación de una base de datos nacional a partir de un sistema de información conjunta entre el Infonavit y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que además facilite el registro de trabajadores a falta de solicitud del patrón;
 - b) determinación de aportaciones con base en las normas del SAR;

⁴ *Idem.*

⁵ *Idem.*

- c) homologación con el IMSS de los criterios sobre la base y el límite salarial para determinar el monto de las aportaciones, lo que permite aumentar ingresos por concepto de aportaciones.⁶
- 2. Coordinación con otras entidades financieras:
 - a) posibilidad de cofinanciamiento con el Infonavit;
 - b) posibilidad para el Infonavit de presentar como garantía a otra entidad financiera el saldo de la subcuenta de vivienda, así como las aportaciones patronales subsecuentes, ante la falta de pago por parte del derechohabiente;
 - c) se comparten con estas entidades las responsabilidades de coordinación y financiamiento de los programas de construcción de casas habitación destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores;
 - d) posibilidad para el trabajador, sus beneficiarios y patrones de presentar quejas a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar) sobre las entidades financieras.
- 3. Coordinación con Afores (administradoras de fondos para el retiro):
 - a) posibilidad para el trabajador de demandarles información sobre su subcuenta de vivienda individual;
 - b) a petición del trabajador, el Infonavit puede transferir el saldo de la subcuenta de vivienda a las Afores para que aquél realice retiros programados o para que reciba una renta vitalicia (si contrata seguro).
- 4. Con aseguradoras:
 - a) Posibilidad de contratación de renta vitalicia de las Afores.

Una vez aprobado el paquete de reformas, el 12 de marzo de 1997 asumió la dirección del Instituto Óscar Joffre,⁷ quien parecía contar

⁶ *Idem.*

⁷ Martha Poblett, *Diálogos Infonavit 30 años*, Infonavit, 2002, p. 283.

con un perfil profesional adecuado para implementar los cambios previstos en la nueva ley debido a su formación de contador público de la Escuela Superior de Comercio y Administración (ESCA) del IPN, y su experiencia profesional en cargos de responsabilidad de administración financiera en el sector público, como el de director de Auditoría Fiscal de la SHCP en el periodo 1970-1971.

En concordancia con su perfil, la gestión de Joffre se caracterizó por una política conservadora que privilegió la consolidación y fortaleza de las finanzas del Instituto, así como la operación “bajo criterios de eficiencia financiera” que propiciaran, en el corto plazo, una oferta de vivienda generada en función de las estrategias institucionales.⁸ Este enfoque asumía que la generación de la oferta de vivienda se produciría como consecuencia de un aumento en la disponibilidad de recursos institucionales para el financiamiento de vivienda.

A juzgar por las tendencias mostradas por los indicadores de administración financiera consideradas hasta entonces por el Infonavit, las reformas realizadas por la Cámara de Diputados, aunadas al enfoque de gestión de Joffre tuvieron un impacto positivo en algunos aspectos de la posición financiera del Instituto. Por ejemplo, la capacidad de fiscalización del Instituto mejoró, pasando de 602 millones de pesos⁹ en 1997 a aproximadamente 747 millones de pesos en 1998.¹⁰ Sin embargo, al mismo tiempo que este enfoque conservador aumentó el desempeño de algunos indicadores financieros, también trajo consigo un estancamiento del número de créditos otorgados, ya que éstos pasaron de 99,231 en 1997 a apenas 103,184 en 1998. Esto produjo dos fenómenos.

Por un lado, la liquidez del Instituto, y por tanto, la disponibilidad de recursos institucionales para el financiamiento de vivienda aumentaron drásticamente, pasando de 2,433 millones de pesos al cierre de 1997 a 9,093 millones al cierre de 1998. Por primera vez, desde la crisis económica y financiera de 1995, el Infonavit contaba con recursos dispo-

⁸ Infonavit, *Plan institucional 1997-2000*, México, Infonavit, 1997, p. 7.

⁹ Infonavit, *Informe anual de actividades 1997*, México, Infonavit, 1998, p. 48. En adelante Informe 1997.

¹⁰ Infonavit, *Informe anual de actividades 1998*, México, Infonavit, 1999, p. 56.

nibles suficientes para hacer viable, pero sobre todo creíble ante actores externos, un plan de otorgamiento de créditos de mediano plazo (cuadro 1). El segundo fenómeno que produjo el enfoque de gestión de Joffre fue un malestar entre los sectores patronal y obrero del Instituto, debido al magro número de créditos otorgados, con el consecuente efecto negativo en el impulso al sector de la construcción de la vivienda, uno de los dos objetivos que buscaba alcanzar la reforma de 1997. En la opinión pública permeaba cada vez más la idea de que el Instituto estaba dejando de cumplir su función social, lo que daba fundamento a temores y rumores en el sentido de que el Infonavit podría desaparecer. En la opinión de un funcionario del Instituto “nunca estuvo tan cerca de una crisis institucional que lo colapsara como en esa coyuntura”.¹¹

Cuadro 1. Disponibilidad de recursos financieros
en el Infonavit 1995-2004

<i>Disponibilidad de recursos financieros en Infonavit, 1995-2004 (millones de pesos)</i>		
<i>Año</i>	<i>Disponibilidad inicial</i>	<i>Disponibilidad final</i>
1995		265
1996	265	177
1997	177	2,433
1998	2,433	9,093
1999	9,093	7,094
2000	7,094	1,526
2001	1,526	987
2002	987	1,448
2003	1,448	195
2004	195	

Fuente: Elaboración propia con base en los informes anuales del Infonavit 2003 y 2004, así como *Infonavit parte B*.

¹¹ Tomado de entrevista a Jorge González Durán, gerente de proyectos de la Coordinación Técnica del Infonavit, 2 de mayo de 2006.

Estos factores llevaron al entonces presidente, Ernesto Zedillo, a tomar la decisión de sustituir a Óscar Joffre, nombrando como su sustituto a Luis de Pablo,¹² el 18 de mayo de 1998, con la encomienda de que las reformas a la Ley del Instituto debían dar resultados políticamente atractivos a la brevedad.¹³

Los principales retos del Infonavit en 1998

De Pablo iniciaba su gestión con una encomienda clara: lograr, a la brevedad, resultados políticamente atractivos. Esto pasaba por la necesidad de reactivar un deprimido sector de la construcción de vivienda como condición para retomar un tren de crecimiento importante en términos del número de créditos otorgados, aun cuando las tendencias de las variables económicas no eran todavía óptimas. Sin embargo, esta posibilidad tenía que superar dos importantes limitaciones al interior de la organización. La primera consistía en el hecho de que las sucesivas reformas a la Ley del Infonavit, particularmente la ya comentada de 1997, habían modificado la naturaleza del Instituto, consolidándolo como una institución eminentemente financiera, dejando de lado su papel como constructora. Esto implicaba que la institución pasara de una gestión operativa orientada a generar oferta de vivienda a otra que debía regirse por la demanda de financiamiento y ahorro de sus usuarios. Sin embargo, esta transformación planteada ya en la Ley aún no se traducían en nuevos esquemas de organización interna en el Instituto, ya que, por ejemplo, el área de administración de cartera —área clave en cualquier institución crediticia— no fue creada sino hasta 2001.¹⁴

En suma, el reto para el Infonavit consistía en encontrar la fórmula para aumentar drástica y rápidamente el número de créditos otorgados

¹² Cabe señalar que De Pablo era allegado a Alfredo del Mazo, quien dejó la Dirección General del Instituto para buscar la candidatura a jefe del Gobierno del Distrito Federal a finales de 1996.

¹³ Tomado de entrevista a Jorge González Durán, 2 de mayo de 2006.

¹⁴ Entrevista a David Sánchez-Tembleque Cayazzo, subdirector general de planeación y finanzas del Infonavit, 7 de junio de 2006.

a sus usuarios en un contexto en el que la institución no intervenía ya de manera directa en la generación de oferta de vivienda de interés social, aspecto que las sucesivas reformas transfirieron a los actores privados. Este reto era aún más complejo si se considera que para 1998 el Infonavit gozaba de poca confianza entre las empresas del sector de la construcción de vivienda, de acuerdo con varios de los funcionarios entrevistados.¹⁵

Sin embargo, es importante notar que, a inicios de 1998, estos retos no eran exclusivos del Infonavit como institución de interés público, sino que se extendían a la administración pública federal en su conjunto. Lo anterior, debido a que, por primera vez en 70 años, el partido en el gobierno había perdido la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados en las elecciones intermedias de 1997, generándose un fenómeno de gobierno dividido que catalizó un cambio lento pero sostenido en el modo de gobernar. Cada vez más los instrumentos tradicionales de gestión del gobierno, basados típicamente en el mando, el control y la regulación, mostraban sus limitaciones para encauzar de manera productiva la multiplicidad de objetivos, visiones y propuestas de caminos de acción derivados de la creciente pluralidad política, expresada dentro y fuera de las instituciones del Estado, particularmente en la Cámara de Diputados. El gobierno se vio obligado a utilizar nuevas formas de concertación política y social, a reconocer que fuera de él existían actores con recursos valiosos como información, capital, conocimiento, entre otros, que podían contribuir de manera clave al logro de los objetivos de alto aprecio social. En suma, como se conceptualiza en el capítulo dos, el régimen de gobierno inició un tránsito de uno

¹⁵ En este sentido se expresaron varios de los funcionarios entrevistados: René Francisco Acuña y Zumalacárregui, delegado del Infonavit en el Estado de México (4 de mayo de 2006); David Sánchez-Tembleque Cayazzo (7 de junio de 2006), y Jorge González Durán, (2 de mayo de 2006). Aunado a esto, las actas y notas del H. Consejo de Administración, de 1998, como la enviada por la representación empresarial al H. Consejo de Administración respecto del acuerdo núm. 45114, hacen constante referencia al "gran esfuerzo por recuperar la confianza entre los derechohabientes y oferentes de vivienda" realizado por el Instituto durante ese periodo (p. 4).

basado fuertemente en la jerarquía a otro más cercano a lo que se define en dicho capítulo como *gobernanza*, caracterizado por la cooperación entre actores públicos y privados a través de redes de política (*Policy Networks*), y *Partnerships* u organizaciones tripartitas.

DE LA JERARQUÍA A LA COOPERACIÓN: LA ESTRATEGIA PARA REACTIVAR EL SECTOR DE VIVIENDA

La principal implicación de las sucesivas reformas a la Ley del Infonavit (1985, 1992 y 1997), era la redefinición de la misión institucional del Infonavit como una organización eminentemente financiera regida por las necesidades de demanda de crédito y ahorro para el retiro por parte de sus usuarios, dejando de lado el control directo sobre la oferta de vivienda y transfiriendo dicha responsabilidad y riesgo a los actores de la iniciativa privada. La pérdida del control directo sobre la oferta de vivienda le implicaba al Infonavit trascender sus tradicionales estrategias de cumplimiento de objetivos basadas sobre todo en la jerarquía, esto es, acciones unilaterales sustentadas en instrumentos de mando y control, y pasar a lo que la nueva realidad demandaba: el establecimiento de formas de colaboración productiva entre el Infonavit y los principales actores del sector de la vivienda. Hacia finales de 1997, esta colaboración demandaba nuevos instrumentos: menos mando, regulación y control, y más incentivos, transparencia y confianza mutua, tarea que resultaba difícil en un entorno caracterizado por la desconfianza de los actores privados hacia el Instituto, y un sector de la construcción relativamente deprimido, lo que se traducía en una oferta insuficiente de vivienda de interés social.

El Compromiso por la vivienda: caracterización, objetivos, resultados y limitaciones

Como se expuso, Luis de Pablo tomó posesión como director general del Infonavit en el mes de mayo de 1998 con la clara encomienda de lograr a la brevedad resultados políticamente atractivos. Esto pasaba por la necesidad de reactivar un deprimido sector de la construcción de

vivienda como condición para retomar un tren de crecimiento importante en términos del número de créditos otorgados. En este contexto, De Pablo definió dos prioridades para su gestión: reactivar simultáneamente la oferta de vivienda de interés social como condición para elevar el otorgamiento de créditos y, mantener la estabilidad y mejora de los principales indicadores de administración financiera del Infonavit, como los de cartera vencida, fiscalización y rendimientos a la subcuenta de vivienda superiores al aumento del salario mínimo del Distrito Federal.

Para reactivar la oferta de la vivienda, De Pablo y su equipo diseñaron una iniciativa que representó un punto de quiebre en términos del tipo de instrumentos de acción pública previstos hasta entonces por el Infonavit para lograr sus objetivos, el llamado "Compromiso por la Vivienda". El Compromiso, firmado por los distintos sectores que integran el Infonavit el 28 de octubre de 1998 en sesión del Consejo de Administración, tenía como objetivo "contribuir a la activación de diversas acciones productivas vinculadas con la vivienda, la generación de empleos y el cumplimiento del propósito que dio origen al Instituto".¹⁶ La estrategia se basaba en el supuesto de que la escasez de oferta de vivienda era la principal restricción que enfrentaba el Infonavit para el otorgamiento de créditos en esa coyuntura,¹⁷ y reconocía que, dado que el Instituto no tenía más el control directo sobre la generación de oferta de vivienda, éste requería de la acción cooperativa a gran escala de los promotores, proveedores e industriales del ramo. La meta inicial era lograr la construcción de 200 mil viviendas en 18 meses,¹⁸ cantidad que resultaba más que ambiciosa si se considera que hasta 1997 el Infonavit había otorgado cerca de 1.6 millones de créditos en su histo-

¹⁶ Infonavit, *Informavit*, noviembre de 1998, p. 4.

¹⁷ La falta de dinamismo del sector se reflejaba en el hecho de que a mediados de 1997, el promedio de la capacidad de planta utilizada por las empresas del sector era de 41.74%, cifra similar a la obtenida durante la crisis de 1995.

¹⁸ Anexo 2 del Acuerdo núm. 45114 del Consejo de Administración, por el cual se aprobaba el Compromiso por la Vivienda presentado por el director general Luis de Pablo.

ria.¹⁹ Esto le representaba varios retos al Instituto. Primero, revertir el clima de desconfianza imperante entre los empresarios del ramo hacia el Infonavit. Segundo, ser capaz de convencer a los empresarios para tomar las decisiones de inversión requeridas a partir de demostrar que podría haber márgenes de utilidad en el ramo a pesar de que las principales variables macroeconómicas estaban apenas en proceso de estabilización. Tercero, ofrecer un esquema de incentivos y estímulos que catalizara dicha inversión. Y cuarto, que el Infonavit fuese capaz de cumplir en tiempo y forma con lo ofrecido.

Para generar la confianza que la iniciativa requería, se decidió que la convocatoria inicial a los promotores, proveedores e industriales del ramo fuese lanzada no por el Infonavit, sino por un actor con mayor credibilidad: el presidente de la república, Ernesto Zedillo. Así, la convocatoria fue asumida desde la oficina de la Presidencia de la República y firmada por el jefe del Ejecutivo. El mensaje que se buscaba transmitir era claro: quien convocaba y empeñaba su palabra era el Presidente. Esta convocatoria general fue reforzada por un sinnúmero de reuniones particulares de concertación con promotores, desarrolladores y proveedores del ramo. En ellas, se presentaba la estrategia diseñada, y se reforzaban los compromisos que el Infonavit estaba dispuesto a asumir, entre los que destacaba el número preciso de viviendas que cada grupo constructor podía esperar que fuesen financiadas por el Instituto. Se hacía énfasis en que el Infonavit sería capaz de honrar estos compromisos debido al alto monto de dinero que tenía disponible para financiamiento de créditos (el más alto de su historia), lo que hacía viable el cumplimiento del compromiso adquirido.

La estrategia descrita fue capaz de captar el interés de los empresarios del ramo, pero resultaba insuficiente para catalizar la inversión por parte de los empresarios. Esto requería acompañarse de proyecciones de retorno de inversión, así como de un paquete de incentivos y estímulos. Sobre el primero, el Infonavit ofrecía datos para demostrar cómo la demanda era superior a la oferta, se ofrecían previsiones del marco de

¹⁹ Informe 1997, *op. cit.*, p. 7.

tiempo de revolvencia de la inversión en cada ciclo de la edificación y venta, y se estimaba la utilidad promedio por ciclo, la cual se calculaba en el orden del 14%.²⁰ De manera complementaria, la iniciativa incluía los siguientes compromisos: 1) agilizar el proceso de inscripción y obtención de créditos para los derechohabientes, de forma que la cifra de 200 mil fuera alcanzable en 18 meses; 2) adelantar al constructor el 50% del crédito cuando se obtuviese un avance de obra del 65% para asegurar su rápida terminación y reducir costos; 3) mediar con los gobiernos estatales y municipales para, por un lado, facilitar la consecución de tierra disponible y reducir costos, y por el otro, reducir los trámites y el costo derivado de éstos; 4) transparentar la información sobre el número estimado de créditos otorgables por localidad, comunicándolo de manera oportuna para facilitar la toma de decisiones de los empresarios y proveedores del ramo; y 5) comprometer por escrito con cada grupo constructor todos los puntos arriba descritos.²¹

Las cifras muestran que la estrategia planteada por la administración de De Pablo tuvo resultados favorables en lo referente a la reactivación de la oferta de vivienda. La meta de 200 mil créditos otorgados y casas construidas se alcanzó no en 18 sino en 14 meses,²² y para abril de 2000, mes en el que concluyó este programa, se alcanzó un total de 296,659 créditos, esto es 48.3% arriba de la meta fijada.²³ Por otro lado, el crecimiento del PIB de la industria de la construcción en 1999 fue de 4.5% respecto al año anterior, es decir, casi un punto porcentual más que el crecimiento de la economía en su conjunto, incrementándose el número de empleos y la remuneración a empleados y obreros en el sector. Las remuneraciones de los empleados de enero a noviembre de 1999 crecieron en 12%, mientras que las de los obreros crecieron en 24%, ambas respecto al mismo periodo de 1998.²⁴ Si se considera que

²⁰ Entrevista con Ignacio Arteola, ex-socio y directivo del Grupo Urbi en Hermosillo y Ciudad Obregón, Sonora, 10 de febrero de 2006

²¹ Anexo 2 del Acuerdo núm. 45114 del Consejo de Administración, *op. cit.*

²² Infonavit, *Informavit*, marzo de 2000, p. 1.

²³ "Reporte económico financiero" en Infonavit, *Informavit*, mayo de 2000.

²⁴ *Idem.*

durante el periodo 1997-2000 el resto de los actores financieros tanto públicos como privados del ramo, no lograron aumentar el monto de financiamiento a sus usuarios (gráfica 5), se puede afirmar que el desempeño económico del ramo fue promovido en buena medida por el Infonavit.

La segunda prioridad de la administración de De Pablo, que consistía en la mejora de la administración financiera del Instituto y el otorgamiento de rendimientos reales a la subcuenta de vivienda, fue abordada sólo en términos formales y en la práctica desplazada por la necesidad de aumentar drásticamente el número de créditos. En principio, se plantearon dos líneas de acción: afrontar el problema de la cartera vencida para otorgar una mayor viabilidad de largo plazo al otorgamiento de créditos y de rendimientos reales a la subcuenta de vivienda, así como mejorar la originación de los créditos para empatar los montos del crédito otorgado al trabajador con su capacidad real de pago, lo que contribuiría al mejor manejo de la cartera vencida.²⁵ En este sentido, se previeron tres estrategias: 1) el acuerdo suscrito con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, con el fin de que éstas asesoraran en el manejo de la cartera y emitieran recomendaciones para mejorarlo; 2) la creación de un área especializada en la administración de la cartera crediticia, la Gerencia de Coordinación de Cartera, dependiente de la Coordinación de Crédito y Administración de Cartera, a su vez parte de la Subdirección General Financiera; y 3) avanzar en la unificación operativa del proceso de recaudación fiscal con el IMSS.

En la práctica, las líneas de acción y estrategias arriba descritas, fueron implementadas de forma insuficiente. Por ejemplo, en lo referente al acuerdo con la SHCP y la CNBV, si bien es cierto que ambas instituciones emitieron recomendaciones, éstas no tuvieron un seguimiento que se tradujera en una adecuada implantación. En consecuencia, los criterios usados para otorgar créditos (sin que mediara cálculo de

²⁵ Acta núm. 567, correspondiente a la Sesión Ordinaria del Consejo de Administración, 28 de octubre de 1998, p. 6.

riesgo alguno), o bien no se ajustaban a los estándares previstos por la CNBV para estimar la cartera vencida, resultando esta última en mediciones con criterios mucho más laxos que los que se utilizarían en la administración de Víctor Borrás (como se verá en el capítulo 4). Estos factores hacen que los principales indicadores de administración financiera no sean comparables entre sí a lo largo del tiempo debido a que fueron producto de mediciones realizadas con criterios distintos.

A pesar de lo expuesto, existe evidencia para afirmar que, si bien la decisión de otorgamiento de crédito durante la gestión de De Pablo no se basaba en las prácticas recomendadas por la CNBV, ésta no fue del todo equivocada. En este sentido destaca el hecho de que, aun cuando en el periodo 1998-2000 se experimentó un crecimiento en el otorgamiento de créditos del orden del 140%, la administración de Víctor Borrás fue capaz, en los años subsecuentes, de bajar drásticamente los niveles de cartera vencida aun con criterios de medición más rigurosos que los utilizados antes de 2001 (cuadro 2). Este logro hubiera sido casi imposible de alcanzar si los créditos otorgados durante la gestión de De Pablo hubieran sido otorgados a personas que no podían pagarlos. Este fenómeno se explica por el hecho de que ocho de cada diez créditos otorgados durante el periodo 1998-2000 se dieron a derechohabientes con mayores ingresos, quienes representaban un menor riesgo crediticio. Si bien es cierto que esto evitó que se agravara el problema de cartera vencida en el futuro inmediato, también tuvo un efecto negativo en términos de equidad debido a que los derechohabientes de menores ingresos quedaron excluidos del acceso al crédito. Sin embargo, se debe reconocer que esta bonanza crediticia concentrada en el segmento de derechohabientes de mayores ingresos, hizo posible que por primera vez en su historia el Infonavit otorgara rendimientos reales a la subcuenta de vivienda del orden del 2% anual en los años de 1999 y 2000 (gráfica 6), hecho que benefició a todos los derechohabientes por igual.

Los logros obtenidos por el cambio de políticas impulsado por la administración de De Pablo, en términos del otorgamiento de crédito, son innegables. Sin embargo, este proceso tuvo algunas externalidades negativas, planteándole nuevos retos al Infonavit. Por un lado, mientras que la estrategia seleccionada logró su objetivo de reactivar la oferta de

Cuadro 2. Comportamiento de la cartera vencida del Infonavit, 1997-2005

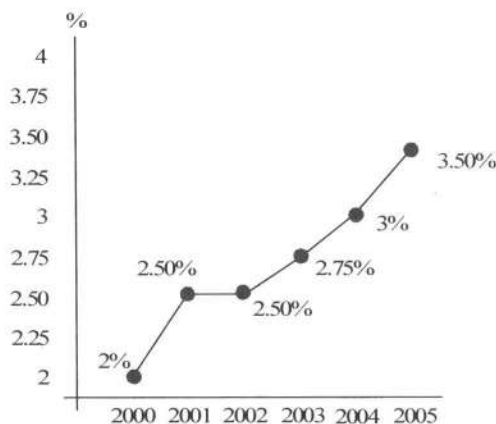
<i>Porcentaje de cartera vencida del Infonavit 1997-2005</i>	
<i>Año</i>	<i>(%)²⁶</i>
1997	46.4
1998	28.7
1999	23.4
2000	21.7
2001	15.6
2002	12.5
2003	9.4
2004	8.6
2005	6.9

Fuente: Elaboración propia con base en los informes anuales del Infonavit de 1997 a 2005.

vivienda de interés social, esto se logró a costa de restringir la competencia en el sector. Para catalizar la inversión y que ésta se distribuyera geográficamente en el país, se dio prioridad a los grupos empresariales que estuvieran en mejores condiciones de invertir, es decir, los grupos más grandes de cada región del país. Durante este periodo, los diez grupos constructores más grandes del ramo de la construcción de vivienda aumentaron su participación en el total de créditos otorgados por el Infonavit, pasando del 7.25% en 1997 a 16.14% a inicios de

²⁶ Es importante hacer notar que los criterios de medición de cartera vencida fueron distintos durante el periodo mostrado, siendo éstos más estrictos a partir de 2001, por lo que el cuadro sólo pretende mostrar una tendencia del comportamiento del indicador a sabiendas de que, metodológicamente, no son comparables las cifras entre años en los que se utilizaron criterios distintos de medición.

Gráfica 6. Rendimientos reales pagados a la subcuenta de vivienda, periodo 2000-2005



Fuente: Informe 2005, p. 13.

2000.²⁷ Éstos recibieron condiciones preferenciales que ayudaron a fortalecer su posición de mercado en demérito de las condiciones de competencia. Otro de los efectos negativos era que el modelo de gestión e incentivos empleado en el “Compromiso por la Vivienda” terminaba por inducir construcción de vivienda con costos promedio de 250 mil pesos, ya que era el segmento que implicaba un riesgo menor tanto para el Infonavit (al no originar sus créditos bajo criterios de riesgo), como para los constructores y promotores. El problema era que este precio de vivienda sólo podía ser pagado por, aproximadamente, un 10% del total de los derechohabientes del Instituto de acuerdo con el nivel salarial que se requiere para tener acceso a una vivienda de este precio, lo que se

²⁷ Información proporcionada por la Coordinación de Planeación y Control de Gestión del Infonavit.

trajo en un serio problema de inequidad en la atención a la demanda de crédito de los derechohabientes del Instituto.

*Principales factores que explican la cooperación intersectorial
en el Compromiso por la Vivienda*

De acuerdo con el análisis ofrecido, y a la luz del marco analítico que guía este estudio, se pueden identificar varios elementos que explican el éxito de las políticas seleccionadas en la administración de De Pablo. En primer término, pareciera que supo leer de manera adecuada la posición en la que se encontraba el Infonavit a su llegada: se contaba con recursos suficientes para el financiamiento de vivienda, en un contexto en el que las principales variables macroeconómicas mostraban una clara tendencia a la estabilización, en el que la oferta de vivienda era muy inferior a la demanda potencial y en el que las formas tradicionales de realización de los objetivos del Infonavit se habían agotado. Ahora, el Instituto requería de la acción cooperativa a gran escala de promotores, desarrolladores y demás proveedores, lo que implicaba un cambio en sus estrategias de acción.

Según el marco analítico establecido, la estrategia seleccionada dio prioridad al establecimiento de la cooperación entre actores públicos y privados, que eventualmente se tradujo en alianzas (*Partnerships*) y en redes de política (*Policy Networks*). Desde esta perspectiva, la cooperación propiciada por el Infonavit entre estos actores de diferente naturaleza e intereses divergentes en apariencia, se explica por el adecuado uso de los instrumentos de metagobernanza realizado por el Instituto en función del contexto en el que se encontraba.

El primer reto consistía en encontrar la forma de lograr la cooperación en un marco en el que la confianza (*Trust*) entre actores con repetidos encuentros previos (Infonavit-desarrolladores-promotores) ya se había desgastado debido a incumplimientos por parte del Infonavit, lo que le confería una reputación (*Reputation*) poco favorable para la cooperación. La respuesta, primero, consistió en hacer participar a un actor con mejor aceptación, que le sirviera de aval y que por tanto generara una mayor confianza entre el resto de los actores: el presidente de la

república Ernesto Zedillo. Además, se hizo un uso adecuado de la *señalización* y *recepción*, que se acompañó de una adecuada estructura de incentivos. La señalización se refiere a la forma clara, directa, en que un actor emite el mensaje respecto al tipo de actuación que va o desea tener respecto a otro actor. La recepción se refiere a la forma clara, directa, en que un actor recibe el mensaje de actuación de otro. En este sentido, el Infonavit realizó un amplio esfuerzo por comunicar a los actores de cuya cooperación requería, la forma precisa en la que actuaría al: 1) comprometer una cantidad precisa de créditos, 200 mil, en un marco de tiempo preciso, 18 meses, 2) transparentar los recursos que tenía disponibles para tal efecto, 3) ofrecer cálculos precisos de retorno de inversión en ciclos precisos; y evitar distorsiones en la recepción del mensaje al reunirse directamente con los actores que quería lo recibieran. Esto fue acompañado de un conjunto adecuado de incentivos ya descritos en el apartado anterior, que recompensarían la cooperación de manera conveniente para los actores que aceptaran cooperar.

IV. LA REFORMA EN MARCHA, 2001-2006

ALONSO Cerdán Verástegui
MANUEL Alejandro González Arreola
ERNESTO Velasco Sánchez

A partir de 2001 se abrió una nueva etapa en el Infonavit, que se caracterizó por la llegada de un nuevo equipo directivo integrado por profesionales de los sectores financiero y bancario privados, en un esfuerzo importante para consolidar la autonomía del Instituto y el funcionamiento de los órganos de su gobierno tripartito, avanzar en la mejora de sus servicios y en la eficiencia de su operación interna, así como por su voluntad de influir de manera decisiva en su entorno y contribuir a lograr mayores y mejores opciones de acceso a la vivienda para los trabajadores.

Este capítulo describe las acciones realizadas que han tenido como resultados más tangibles el fortalecimiento financiero del Instituto y una mejora sustantiva en la atención que se brinda a los derechohabientes. Está dividido en seis partes. En la primera se analiza la llegada del nuevo equipo directivo tomando en consideración el cambio de gobierno y la incertidumbre que éste generó. En segundo lugar, se describen las reformas legales que trajeron transparencia al proceso de administración interna del Infonavit y se hace hincapié en los mecanismos de gobernanza corporativa. El tercer subcapítulo incluye la información relativa a la planeación estratégica y las transformaciones estructurales y operativas que se realizaron. En la cuarta sección se analizan a detalle los cambios en los modelos de gestión de las tres actividades sustantivas del Instituto —la recaudación fiscal, el otorgamiento de crédito y la recuperación de cartera— y los resultados obtenidos. En la quinta sección se examinan las reformas relativas a la atención de los derechohabientes y

acreditados. La sexta sección explica las estrategias seguidas para fortalecer las capacidades del personal y asegurar la asimilación de los cambios y de una nueva cultura organizativa orientada a los resultados. Finalmente, se ofrecen algunas conclusiones a partir de los hallazgos presentados en este capítulo.

RENOVACIÓN DEL EQUIPO DIRECTIVO

En esta sección se describen las circunstancias que rodearon la llegada al Infonavit del nuevo equipo directivo, en enero de 2001. Se enfatiza el clima político existente tras las elecciones del 2 de julio de 2000, cuando por primera vez en más de setenta años, hubo alternancia en el Poder Ejecutivo Federal. Asimismo, se revisan rápidamente los principales retos que tenía ante sí la nueva administración del Instituto, los cuales serán desarrollados con mayor detalle en las secciones siguientes. Finalmente, se caracteriza el estilo de gestión que adoptó el liderazgo organizativo y que apunta a la consecución de un cambio cultural profundo en el personal de la institución.

La transición política

Tras la victoria electoral del candidato del Partido Acción Nacional en la elección presidencial, después de más de seis décadas de gobiernos emanados del Partido Revolucionario Institucional y sus antecesores, el país vivió un periodo de alta expectación e incertidumbre. El dos de julio de 2000 representó la culminación de un proceso de cambio iniciado treinta años atrás con las luchas gremiales y estudiantiles en busca de mayores libertades políticas. La alternancia en el poder ejecutivo (en el legislativo se tenía mayoría de representantes de partidos opositores al PRI desde 1997) se anunciaba como el principio de una etapa de cambios en todos los aspectos de la vida pública y, con ello, también se generaban altas expectativas positivas y se despertaban miedos frente a los riesgos que esa transformación podría implicar.

La transición generaba incertidumbre en particular con respecto a la dinámica de las relaciones entre el gobierno entrante y las organiza-

ciones gremiales corporativas ligadas al PRI. Existían tensiones que no eran menores y que tenían implicaciones directas para el Infonavit. Por ejemplo, Nezahualcóyotl de la Vega, vocero oficial de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), demandó “preservar el tripartismo de instituciones como [...] el Infonavit. [...] [Y añadió:] Lo que nosotros siempre manejamos fueron las alianzas con los gobiernos emanados de la Revolución, pero en estos momentos no podemos hablar de eso, aunque sí estamos hablando de un gran respeto a todas las instituciones que tengan a su cargo la responsabilidad de encauzar los esfuerzos de México”.¹ En el mismo sentido se expresaba Enrique Aguilar Borrego, diputado plurinominal del PRI, líder de la Federación Nacional de Sindicatos Bancarios y vicepresidente del Congreso del Trabajo al declarar: “[n]os preocupa que pudieran estar en peligro las instituciones tripartitas, como el Seguro Social y el Infonavit, las cuales pretenden ser privatizadas y, por ello, los trabajadores deben poner mayor interés en los cambios que pretenda realizar el próximo gobierno”.² Por su parte, el empresariado manifestó su temor de que la construcción se frenara en razón de la incertidumbre sobre la política de vivienda una vez transcurrido “un boyante primer semestre” de gobierno foxista, debido a la “curva de aprendizaje” de los nuevos funcionarios.³

Desde los primeros momentos, el equipo del presidente electo Vicente Fox Quesada incorporó a la vivienda dentro de los temas prioritarios del área económica. La propuesta durante la campaña había tenido seis elementos: a) revisar el funcionamiento de las instituciones de vivienda, b) dar certidumbre jurídica sobre la propiedad de la vivienda, c) ofrecer incentivos fiscales a la producción de unidades habitacionales,

¹ Citado en Pablo González, “Hará sentir la CTM su fuerza al presidente electo: Gamboa”, *Excelsior*, 12 de julio de 2000, p. 5.

² Mariano Rosales, “Riesgo de privatizar instituciones tripartitas”, *unomásuno*, 16 de julio de 2000, p. 1 y Pablo González, “El respeto a los derechos de los trabajadores, objetivos de los diputados obreros”, *Excelsior*, 18 de julio de 2000, p. 11.

³ “Empresarios temen se frene la construcción de viviendas”, *Novedades*, 2 de agosto de 2000, p. 6.

d) fomentar la bursatilización de la cartera hipotecaria, es decir, la venta de créditos hipotecarios en un mercado secundario, e) atraer los recursos de las Afores al sector y f) dar un subsidio a la vivienda para personas con ingresos inferiores a tres salarios mínimos.⁴

Bajo la coordinación de Luis Ernesto Derbez Bautista y Eduardo Sojo Garza-Aldape, se creó un equipo dedicado al tema de la vivienda para definir los instrumentos para cumplir los compromisos de campaña. Al frente del mismo se designó a José Manuel Agudo Roldán y José Luis Romero Hicks.⁵ Ese equipo entró en contacto con los diferentes actores del sector para escuchar sus planteamientos y elaborar una primera propuesta de política pública para el futuro gobierno.⁶ Derbez Bautista señaló la necesidad de involucrar a los diferentes sectores y fortalecer las acciones que llevan a cabo el Infonavit y el Fovissste para garantizar que un número mayor de personas tuvieran acceso a la vivienda. Además, anunció que se promoverían apoyos para impulsar el crédito al ahorro con el fin de poder “satisfacer la demanda anual de 700 mil espacios habitacionales”.⁷ Para alcanzar estas metas, el equipo de transición identificaba los siguientes objetivos para el Infonavit:

1. Reducir la cartera vencida por medio de la adopción de prácticas del sector privado. Por ejemplo, se planteó la construcción

⁴ Adriana Ojeda, “Requiere México generar 800 mil viviendas al año”, *El Universal*, 14 de julio de 2000, p. 1.

⁵ Jorge García Mendoza, “Promete Fox construir 750 mil viviendas al año”, *Novedades*, 8 de octubre de 2000, p. 8.

⁶ Este equipo contó con la participación de empresarios importantes. Por ejemplo, Adalberto Núñez Ramos, director de Fomerrey, se integró al equipo de transición en el tema de vivienda social. Núñez Ramos anunció una reunión nacional de organismos de vivienda para conformar el “Primer Consejo Nacional de Organismos de Vivienda”, al que se esperaba la asistencia de representantes de los 32 estados (Ramiro Guzmán, “Adalberto Núñez se integra al equipo de transición de Fox”, *El Diario de Monterrey*, 3 de agosto de 2000, p. 10). Posteriormente, a este equipo se unió José Luis Romero Hicks, tras pedir licencia en el grupo constructor DeMet. (Dario Celis, “Tiempo de negocios”, *Reforma*, 26 de septiembre de 2000, p. 4).

⁷ “Subraya Derbez: Solución nacional para el ambulante, la meta”, *Diario de México*, 18 de agosto de 2000, p. 4.

de un Sistema Integral de Administración de la Cartera que, incluso, podría abrirse a la subcontratación de “especialistas externos” al Instituto.

2. Eliminar la discrecionalidad en el manejo de los recursos del Instituto, de manera que se evitara el peligro de concentrar los apoyos en un número reducido de empresas o desarrolladores.
3. Crear nuevas reglas para el otorgamiento de créditos, así como hacer efectivas las reformas realizadas en 1999 que permitían al Instituto cofinanciar con instituciones privadas las hipotecas para los derechohabientes de mayores ingresos.
4. Eliminar el sistema de “topes” a los costos de la vivienda y establecer un mecanismo nuevo para determinar el valor de las propiedades que fomentara la construcción de unidades con una mejor relación entre la calidad y su precio.
5. Descentralizar la operación y la distribución del personal del Instituto, de manera que se compensaran los requerimientos que tenían las representaciones estatales y municipales.⁸

El equipo de transición encontró un ambiente efervescente, donde los diferentes sectores hacían un trabajo activo de cabildeo y presentación de propuestas. En particular, los organismos del sector privado empujaban por redefinir el papel del Infonavit tanto en el tema del otorgamiento de créditos hipotecarios como en la administración de fondos para el retiro. Por ejemplo, desde la campaña presidencial, la Asociación Mexicana de Afores (Amafore) propuso reformar al Instituto para que fueran las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (Siefores) las que administraran el fondo de retiro, aprovechando la coyuntura que la transición ofrecía para superar la resistencia de los sectores representados en el Instituto.⁹ Por su parte, el presidente

⁸ Enrique Aranda, citado en “Infonavit: centro de debate por la vivienda”, *El Universal*, 11 de octubre de 2000, p. 4.

⁹ Carlos Velásquez Mayoral, “Crece el optimismo en las Afores por el triunfo de Fox” en *El Economista*, 5 de julio de 2000, p. 18. Ver también Romina Román Pineda,

de la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC) proponía la creación de un sistema nacional que concentrara los créditos hipotecarios del gobierno federal.¹⁰ En un tenor similar, Romero Hicks, del equipo de transición del presidente electo, sugería como una alternativa para el sector la creación de un mercado secundario de créditos hipotecarios, donde pudiera venderse la cartera de las instituciones de fomento a la vivienda social y proponía la creación de un Banco Central Hipotecario que regulara la calidad de los créditos a colocar en el nuevo mercado secundario.¹¹ De igual manera, la Federación Nacional de Promotores Industriales de la Vivienda (Provivac) señaló que entregaría a Fox “un plan estratégico de vivienda a 20 años que planteara la necesidad de contar con el apoyo de instituciones de financiamiento para fortalecer la demanda y oferta en el ramo a través de la bursatilización de la cartera hipotecaria y del impulso de las autoridades municipales como facilitadores”.¹² Finalmente, se señalaba “la necesidad de que el sector de la vivienda [dejara] de depender de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y pase al ámbito de la Secretaría de Comercio”.¹³ Asimismo, el presidente de la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), Alberto Fernández, opinó que “sería irresponsable no reformar organismos como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Infonavit o el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), porque dejarlos como están, en condiciones de quiebra, eso sí [estaría] en contra de los intereses de los trabajadores”.¹⁴ Al mismo tiempo, la Confederación

“Plantea Consar modificar la subcuenta de vivienda”, en *El Universal*, 5 de julio de 2000, p. 3.

¹⁰ Guillermo Strassburger, citado en Ivette Saldaña, “Analizan bursatilizar fondos de retiro para construir viviendas”, en *El Financiero*, 20 de octubre de 2000, p. 6.

¹¹ Horacio Urbano, “Con la mira en 750,000”, en *El Economista*, 15 de noviembre de 2000, p. 16.

¹² Carlos Payró Thomas, citado en Antonio Rebolledo Jiménez, “Demandan a Fox más apoyo para la vivienda”, *Novedades*, 14 de julio de 2000, p. 6.

¹³ “Pedirán a Fox 14 mil millones para casas”, *México Hoy*, 28 de julio de 2000, p. 13.

¹⁴ “Ninguna alianza entre el sector patronal y el equipo de Fox”, Notimex, en “Infonavit en medios electrónicos”, *Infonavit en la prensa*, 28 de septiembre de 2000.

Nacional de Cámaras Industriales (Concamin) señalaba que, para abatir el déficit de vivienda, era necesario que el sector “se [enfocara] al entorno económico y ya no tanto al social”.¹⁵

Por su parte, la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción subrayaba la importancia económica de la construcción de vivienda de interés social y, más que abogar por un cambio de rumbo, hacía llamados a la continuidad en la operación de entidades como el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (Fovi) y el Infonavit.¹⁶

Para reducir la incertidumbre que generaba el cambio de gobierno, las autoridades en funciones destacaban el hecho de que las políticas de vivienda en operación eran “de mediano y largo plazo”, por lo que la estabilidad estaba garantizada.¹⁷ Por ejemplo, Miguel Hernández Contreras, entonces Director general de Política y Fomento a la Vivienda de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), afirmó que el cambio en la presidencia no tendría efectos sobre el ritmo de construcción de vivienda de interés social.¹⁸ Por su lado, el subdirector general financiero del Infonavit, Juan José Huerta, tranquilizaba a los industriales de la construcción señalando que el Nuevo Compromiso por la Vivienda tendría una validez de 18 meses, comprendidos entre mayo de 2000 y octubre de 2001, lo que representaba un compromiso con respecto a 300 mil casas.¹⁹

¹⁵ Leandro López Arceo, citado en “Tiempos decisivos para la vivienda”, *El Mundo al Día*, 24 de septiembre de 2000, p. 20.

¹⁶ “Severa crisis del sector de la construcción: CNIC”, *El Financiero*, 5 de julio de 2000, p. 13. Otros actores políticos hacían también llamados para asegurar la estabilidad de las labores del Instituto. Por ejemplo, el gobernador de Veracruz, Miguel Alemán Velasco, enfatizó la necesidad de seguir con los esfuerzos realizados por el Infonavit, “porque los constructores han hecho un esfuerzo mayor en la edificación de casas en la última parte del año y en especial en los últimos meses de esta administración”. (“Infonavit dará 12 mil créditos a veracruzanos”, *El Día*, 12 de agosto de 2000, p. 7).

¹⁷ Eduardo Castillo, “Pese al cambio de gobierno seguirá la construcción de vivienda de interés social”, *Ovaciones*, 13 de julio de 2000, p. 3.

¹⁸ *Idem*.

¹⁹ “Encuentro internacional de expertos en vivienda. Duplicó Infonavit el número de créditos que otorga cada año”, *La Jornada*, 20 de julio de 2000, p. 41.

A partir de estas discusiones, se extendió el rumor de que se desaparecería al Infonavit, que sería incorporado a una secretaría de la vivienda u organismo nacional de promoción del sector. Lo anterior, llevó a Rafael Riva Palacio Pontones, secretario general del Sindicato de Trabajadores del Infonavit, a asegurar que una estrategia en ese sentido “provocaría disminución de empleos, reducción en 39 ramas productivas e incertidumbre en el destino de 30 mil millones de pesos que constituyen el fondo actual del Instituto y que son propiedad de 10 millones de trabajadores [...] lo viable es que el Instituto siga de manera ascendente como lo *hace* ahora”.²⁰ Con respecto a este mismo tema, el aún director del Instituto, Luis de Pablo, declaró: “[el] presupuesto y [el] programa están en marcha, pero podrían sufrir alteraciones si el equipo foxista sigue adelante con el propósito de aglutinar en uno a todos los organismos públicos consagrados a la vivienda”.²¹

Para disminuir la incertidumbre, Olga Orive Bellinger, gerente de orientación social del Infonavit, aclaró: “no existe ningún indicio que haga suponer que ese Instituto desaparecerá con el cambio de administración federal”, dado que ello requería de la improbable aprobación de los sectores empresarial y laboral.²² De la misma forma, el todavía Secretario del Trabajo y Previsión Social, Mariano Palacios Alcocer, aseguró que “aquellas instituciones de carácter tripartita, como el IMSS o el Infonavit, se mantendrán intactas”.²³ Finalmente, la polémica se terminó cuando se aclaró que la propuesta de crear una secretaría de vivienda no había sido elaborada por el equipo de transición del presidente electo, sino por el editorialista (Eduardo Borrell Navarro) de un periódico nacional.²⁴

²⁰ “Unir Infonavit con otras instancias, un grave error: Rivapalacio Pontones”, *unomásuno*, 31 de julio de 2000, p. 4.

²¹ José Ureña, “La quiebra del PRI”, *Impacto*, 4 de septiembre de 2000, p. 18.

²² Dora Romero, “Ningún indicio de que desaparezca el Infonavit”, *Diario de México*, 22 de julio de 2000, p. 7.

²³ Citado en Federico Vale, Cadena Rasa, “Palacios Alcocer pide calma a la clase obrera”, en “Infonavit en medios electrónicos”, *Infonavit en la prensa*, 14 de julio de 2000.

²⁴ Eduardo Borrell Navarro, “Vivienda. ¿Por qué tanto alboroto?”, *El Heraldo de México*, 2 de agosto de 2000, p. 12.

Terminada la discusión, el siguiente asunto a resolver era quién se haría cargo del Instituto. La Ley del Infonavit establece que el nombramiento de director general lo hace la Asamblea General “a propuesta del Presidente de la República”.²⁵ Por tanto, la presión porque se definiera un candidato se volvió intensa. En un principio, el presidente electo parecía señalar su preferencia por mantener a De Pablo al frente de la institución.²⁶ Varios actores, como los desarrolladores de vivienda,²⁷ ex dirigentes empresariales²⁸ y líderes sindicales,²⁹ le manifestaban también su apoyo. Sin embargo, esto no impidió que organizaciones del sector privado como el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) y la Concamin, presentaran propuestas para que se les considerara, señalando

²⁵ Artículo 22, *Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores*, en adelante *Ley del Infonavit*.

²⁶ El presidente electo Fox Quesada declaró que formaría un “equipo plural e incluyente, [...] en el que los priistas con talento se podrían quedar”, dijo con referencia a Luis de Pablo. (Citado en Roberto Mena, “Reaccionan mercados”, *Novedades*, 6 de julio de 2000, p. 6). De Pablo se había reunido con Fox para buscar dar continuidad a ciertas políticas, y, tras este encuentro, señaló: “veo con satisfacción que se reconozcan la experiencia y el conocimiento; yo mismo pudiera recomendar muchas gentes que pudieran hacer las cosas. [...] Somos, debemos ser, políticamente neutros, por eso hay una actitud abierta, completa de todos los funcionarios para hacer un esfuerzo en provecho de lo que es más importante que cada uno de nosotros, el Infonavit”. (Entrevista en radio a Luis de Pablo, “Triple AAA”/ Grupo Promomédicos de Jalisco/ Sergio Bross, en *Infonavit en la prensa*, “Infonavit en medios electrónicos”, 26 de julio de 2000).

²⁷ Eduardo Torreblanca Jacques, “Porras justificadas a Luis de Pablo, del Infonavit; que repita, proponen”, *El Universal*, 20 de julio de 2000, p. 4.

²⁸ “El ex presidente de la Concamin, Vicente H. Bortoni, le pidió abiertamente a [Vicente Fox] mantener en el cargo al Director general del Infonavit, Luis de Pablo”. (Alberto Barranco Chavarría, “Última y nos vamos...”, *Reforma*, 24 de julio de 2000, p. 6). “[En] Los Pinos despachará Vicente Fox y De Pablo, en caso de cumplirse los ‘buenos augurios’ de ex líderes empresariales como Vicente Yáñez Solloa, de Canacintra, debería mantenerse en el sitio que hoy ocupa”. (Enrique Aranda, “Indicador Financiero”, *El Universal*, 25 de julio de 2000, p. 4).

²⁹ Héctor Varela Flores, dirigente guanajuatense de la CTM, declaró su apoyo a De Pablo o a José Luis Romero Hicks para ocupar la dirección del Infonavit. (“Podría hacer buen papel José Luis Romero Hicks en el Infonavit”, *El Sol de León*, 5 de septiembre de 2000, p. 1).

do que “el Infonavit sería uno de los organismos en cuya dirección buscaría participar el empresariado”.³⁰ También se propuso a José Luis Romero Hicks, quien fuera Secretario de Finanzas durante el gobierno de Fox Quesada en Guanajuato y que, sin embargo, pertenecía al PRI.³¹ Al final, las alternativas que parecieron prevalecer fueron la continuidad (que se garantizaría al ratificar a De Pablo en la dirección general del Instituto) o nombrar a una persona altamente calificada en el área de finanzas. Al menos éstas fueron las opciones sugeridas por el nuevo Secretario de Hacienda, Francisco Gil Díaz.³² Nuevamente, se barajaron nombres de nuevos posibles candidatos.³³

Al tiempo que se especulaba sobre la sucesión en la Dirección General del Infonavit, se desarrollaban serios conflictos dentro del sector empresarial debido a la lucha por hacerse de la representación de dicho grupo en el Instituto. Diferentes cámaras acusaban a otras por las deficiencias que presentaba la institución e incluso de ser cómplices de ac-

³⁰ “Empresarios buscan formar parte del equipo de Fox”, *El Occidental*, 18 de julio de 2003, p. 3. “La Coparmex propone a Carlos Abascal para la Secretaría del Trabajo y a sus ex presidentes Bernardo Ardavín y Gerardo Aranda para el Infonavit y el IMSS”. (Flavio Irene Rodríguez, “La IP presenta su gabinete”, *Milenio*, 25 de julio de 2000, p. 1).

³¹ “Ultiman detalles, gabinete casi listo”, *El Universal*, Suplemento Bucareli 8, 28 de septiembre de 2000, p. 8. A Romero Hicks “se le relaciona con el ex coordinador de la campaña de Francisco Labastida, Esteban Moctezuma; y es hermano del gobernador de Guanajuato, Juan Carlos Romero Hicks” (Alejandro Olmos y Miguel Badillo, “Montiel, Romo y Creel en gabinete”, *El Universal*, 27 de septiembre de 2000, p. 1).

³² Mariel Zúñiga, “Pasa el tiempo”, *Reforma*, 21 de diciembre de 2000, p. 13.

³³ La prensa incluyó a Enrique Vilatela Riva, ex funcionario de Bancomext; Carlos Noriega Romero, ex subsecretario de Hacienda; José Manuel Agudo Roldán, ex presidente de Provivac y dueño de Hipotecaria SuCasita; Bernardo Ardavín Migoni, representante del sector empresarial en el Instituto; Javier Gavito Marco, ex vicepresidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; y Pedro Reynoso, de la sociedad hipotecaria Financiamiento Azteca. (Véanse: Alberto Aguilar, “Nombres, nombres y... nombres”, *Reforma*, 30 de noviembre de 2000, p. 3; Claudia Villegas Cárdenas, “Activos y pasivos”, *El Financiero*, 15 de diciembre de 2000, p. 32; Isabel Becerril, “Avala la IP continuación de Luis de Pablo en Infonavit”, *El Financiero*, 19 de diciembre de 2000, pp. 1 y 15; y Alberto Barranco Chavarria, “Te lo dije...”, *Reforma*, 22 de enero de 2001, p. 6).

ros indebidos.³⁴ De hecho, se acusaba de colusión a la Concamin, la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (Canacintra) y la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (Concanaco) con la CTM para favorecer a ciertas empresas en la asignación de créditos y “traficar” con las viviendas.³⁵

Para enrarecer aún más el ambiente en el sector, pocos días después de la toma de posesión del nuevo presidente, Vicente Fox Quesada, una nueva polémica puso al Infonavit en el centro de la atención pública. El senador y empresario del sector de la vivienda, Raymundo Gómez Flores propuso que, con el fin de dar viabilidad al Instituto y asegurar un impulso de la actividad de construcción, se aumentara gradualmente la contribución de las empresas a la subcuenta de vivienda de 5% a 10%, para lo que presentó una iniciativa de cambios a la legislación. Dicha propuesta generó un rechazo tajante por parte de los principales organismos representantes del empresariado como el CCE, la CMIC, la Concamin y la Coparmex³⁶ que argumentaban que una medida de ese tipo aumentaría significativamente los costos del sector privado y generaría presiones inflacionarias.³⁷ Otros aseguraban que el fortalecimiento del Infonavit requería de mayor transparencia, modernización de sus sistemas y eficiencia, no de mayores contribuciones empresariales.³⁸

Tras todos estos rumores y discusiones, en enero de 2001, el presidente Fox Quesada sugirió el nombre de Víctor Manuel Borrás Setién como propuesta para la dirección general del Infonavit. Esto se hizo con base en la definición sobre el perfil requerido para cada una de las instituciones del sector de la vivienda, acorde con los objetivos del nue-

³⁴ Alberto Barranco Chavarría, “Albazo de Coparmex”, *Reforma*, 16 de octubre de 2000, p. 6.

³⁵ Rocío Esquivel, “El Infonavit, manzana de la discordia del sector privado”, *La Crónica*, 2 de enero de 2001, p. 23.

³⁶ Esperanza Barajas, “Buscan generar más viviendas”, *Reforma*, 13 de diciembre de 2000, p. 10.

³⁷ Strassburger citado en Mariel Zúñiga, “Rechazan propuesta”, *Reforma*, 15 de enero de 2001, p. 19.

³⁸ Claudio X. González, citado en “Frente común de la IP contra el aumento de cuotas del Infonavit”, *El Financiero*, 15 de diciembre de 2000, p. 18.

vo gobierno y con las propuestas de diversos actores interesados.³⁹ Esta designación resultó una sorpresa para la mayoría de los organismos del sector empresarial. El sector valoró de manera positiva el nombramiento, pues consideraba un acierto ubicar en esa posición a una persona con experiencia en el sector financiero e hipotecario, aunque esto no fue impedimento para que algunos miembros de este grupo señalaran su desilusión porque no se había elegido a un miembro distinguido de las organizaciones representantes del sector privado.

Como puede verse, el entorno en que ocurrió la llegada del nuevo equipo directivo estaba marcado por la desconfianza, las tensiones dentro y entre los sectores representados en el Instituto y la incertidumbre sobre cómo los cambios políticos en el país afectarían el funcionamiento de la organización. A esto habría que añadir el enorme reto que significaba tener que contribuir con un porcentaje mayoritario a la realización de las metas de vivienda planteadas por el nuevo gobierno. En la siguiente sección se describen los principales retos que Víctor Borrás Setién y su equipo tuvieron que enfrentar a su llegada al Instituto.

La llegada del nuevo equipo directivo

El 25 de enero de 2001, la Asamblea General aprobó el nombramiento del C.P. Víctor Manuel Borrás Setién como director general del Infonavit. Según su semblanza oficial, Borrás Setién, "ocupó diversos cargos en la banca comercial mexicana. Fue director general de Banca Corporativa y de Empresas del Grupo BBVA-Bancomer, director general adjunto de Banca Comercial, director general adjunto de Banca Empresarial, director general adjunto de Banca Hipotecaria y Banca Especializada, entre otros, dentro del Grupo Financiero Bancomer. Es egresado de la Escuela de Contaduría Pública de la Universidad Iberoamericana (UIA) y tiene el grado de maestro en administración con mención honorífica por la Escuela de Graduados en Administración de la Ciudad de Méxi-

³⁹ Marco A. Mares, "Vivienda, la guerra que viene: JP vs. gobierno", *unomásuno*, 29 de enero de 2001, p. 22. y Abraham Linares, "Vivienda, una prioridad nacional", *El Economista*, 21 de febrero de 2001, suplemento especial, p. 10.

co del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey”.⁴⁰ Realmente, tenía una carrera en prácticamente todas las áreas del Grupo Financiero Bancomer, incluyendo el área hipotecaria, por lo que tenía una sólida carrera gerencial. Además, tenía conocimiento e interés en el área de crédito para vivienda. Desde tiempo atrás en su labor siempre había tratado de incluir un enfoque social, aunque no había tenido ninguna responsabilidad en el sector público. Si bien había participado en las discusiones que llevaron a la reforma de la Ley del Infonavit en 1997, sus relaciones con los integrantes del nuevo gobierno eran indirectas.⁴¹ De hecho, fue a través de un conocido que se le identifica como posible candidato a la dirección general del Instituto.⁴² Al recibir la invitación de Los Pinos para ocupar el puesto, decidió aceptarlo debido a que deseaba contribuir al cambio prometido por el presidente Vicente Fox Quesada.

Borrás Setién no llegó con un grupo de colaboradores ya conformado, sino que poco a poco creó un equipo de trabajo que combinaba personas que ya laboraban en el Instituto y jóvenes profesionales de áreas como finanzas, riesgo, tecnología, entre otras, provenientes también del sector privado. Sin duda, existía una fuerte voluntad de transformación integral, pero también conciencia de la necesidad de seguir una estrategia cuidadosa. Sin embargo, esta voluntad evidente despertó actitudes de escepticismo, suspicacia o franca desconfianza, especialmente por parte del sector de los trabajadores. De hecho, durante la Asamblea General Extraordinaria el representante de dicho sector, Adolfo Gott Trujillo, advirtió que no se permitiría ningún esfuerzo por aplicar “mecanismos financieros de la banca privada” en perjuicio de los derechos de los trabajadores.⁴³ El Congreso del Trabajo expresó su preocupación por la intención de introducir esquemas de bursatilización de la

⁴⁰ <http://www.presidencia.gob.mx/gabinete/?contenido=15082>.

⁴¹ Tomado de entrevista con Víctor Manuel Borrás, director general del Infonavit, 5 de julio de 2006.

⁴² *Idem*.

⁴³ Adolfo Gott Trujillo, citado en Norma Patiño Villalobos, “Posible bursatilización del Infonavit”, *Novedades*, 26 de enero de 2001, p. 1.

cartera del Instituto,⁴⁴ mientras el líder de la CTM llegó a declarar que su organización sería “intransigente” frente a “cualquier determinación que altere desfavorablemente el proceso doctrinario de la Revolución” como la posibilidad de incorporar el Infonavit “a la banca privada”.⁴⁵ De allí que en su discurso de toma de posesión, Borrás Setién adoptara una posición al tiempo conciliadora y visionaria:

¿Qué organización avanza si no se apoya en lo que se ha hecho? La ruptura sólo provoca inmovilismo y, también, el ver sólo el pasado nos puede complacer, pero nos impediría avanzar en resolver los nuevos problemas que se van presentando en una sociedad tan única y compleja como nuestra sociedad mexicana.⁴⁶

Tras el cambio de administración, los nuevos directivos del Instituto se enfrentaban a un escenario complejo: se requería generar resultados de corto y mediano plazos, lograr la cooperación de los sectores representados y, al mismo tiempo, asegurar la viabilidad de la institución en el largo plazo. De manera más detallada, entre los retos que tenían que atender se encontraban los siguientes:

Manejar la incertidumbre que había entre los actores del sector de la vivienda. La llegada del nuevo gobierno generó que tanto el sector de los trabajadores como el de los empresarios expresaran temor por el futuro del Instituto. Con relación a los primeros, las preocupaciones eran de dos tipos: en primer lugar, y con un carácter más general, no se tenía claridad de cómo serían las relaciones entre las organizaciones gremiales corporativas asociadas al PRI y que ahora tenían que tratar con

⁴⁴ Ernesto Montero, “Se opone el CT a que Infonavit cotice en la Bolsa de Valores”, *unomásuno*, 30 de enero de 2001, p. 11.

⁴⁵ Pablo González, “Se opone el CT a reformar la representación tripartita en el sistema de justicia laboral”, *Excelsior*, 28 de febrero de 2001, p. 21.

⁴⁶ Víctor Manuel Borrás Setién, “Discurso del director general”, 77 Asamblea General Extraordinaria, http://www.infonavit.org.mx/inf_general/noticias/mensajes/ag77dg.shtml.

un presidente emanado de otro partido político. El riesgo de enfrentamiento y de falta de comunicación entre el gobierno y los sindicatos estaba presente. En segundo, la representación de los trabajadores mostró rápidamente su rechazo a cualquier intento de privatización de las actividades del Instituto. En este sentido, la recepción del nuevo equipo directivo no fue del todo buena por parte de este sector y, más bien, estuvo marcada por la suspicacia.

Con relación a los empresarios, existía nerviosismo sobre si la conducción del Instituto mantendría el rumbo trazado por la administración encabezada por De Pablo, quien, como se ha mencionado, tenía el apoyo de actores importantes de este sector para mantenerse al frente del Instituto. Ahora bien, el empresariado en general reaccionó de manera positiva a la designación de Borrás, en lo particular por su experiencia en el sector bancario.⁴⁷ Por ejemplo, el vocero empresarial, César Mercado Mexía, dijo estar seguro de que Borrás Setién tendría la "sensibilidad y talento para combinar exitosamente la función social del Instituto con las políticas de vivienda del gobierno federal" y la capacidad para asegurar la conducción armónica de las relaciones entre derechohabientes, desarrolladores y funcionarios.⁴⁸

⁴⁷ Representantes del sector empresarial manifestaron su confianza en que Borrás lograría los objetivos fijados por el nuevo gobierno para multiplicar créditos, pero pidieron transparencia financiera. Claudio X. González, del CCE dijo: "Qué bueno que llegó porque necesitamos que el Instituto mejore en su eficiencia, transparencia y su necesidad de construir más viviendas". Gerardo Aranda, ex presidente de la Coparmex y consejero del Instituto se opuso a la aplicación en el Infonavit de criterios populistas del pasado y pidió tomar conciencia de la responsabilidad financiera que implica la administración del Instituto. Asimismo, Alejandro Martínez Gallardo, presidente de la Concamin, resaltó la capacidad de Borrás para crear consensos que permitieran continuar con la labor del Instituto. Finalmente, Germán González Quintero, ex presidente de la Concanaco, "aseveró que los empresarios confían en una labor financiera eficiente y una administración interna más austera". ("Piden transparencia en el Infonavit", "Nacional", Infosel, en "Infonavit en los medios electrónicos", *Infonavit en la prensa*, 26 de enero de 2001).

⁴⁸ "Víctor Borrás Setién nuevo director general del Infonavit", *El Financiero*, 26 de enero de 2001, p. 11. Por su parte, el presidente de la CMIC declaró: "Entre las conclu-

Contribuir a la disminución del déficit de vivienda. En 2000 el gobierno federal reconoció que existía un déficit de ocho millones de viviendas y señaló que era necesario desarrollar opciones “para todos los grupos sociales, eliminar la discrecionalidad en la reglamentación de nuevos proyectos, dar facilidades de financiamiento, simplificar reglas y trámites de construcción, y reactivar la creación de reservas territoriales vinculadas con programas de desarrollo urbano”.⁴⁹ En agosto de 2001, la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (Conafovi) órgano desconcentrado de la Sedesol creada por el Presidente de la República el 26 de julio de ese año, publicó el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006, donde se señalaba la importancia de este sector tanto en términos de su derrama económica como de sus efectos sobre la calidad de vida de las personas.⁵⁰ Dicho documento estimaba: “con respecto al déficit de vivienda,⁵¹ en el 2000, se estima que 756 mil hogares en todo el país no tienen una casa independiente que habitar, por lo que cada uno de esos hogares, actualmente hacinados, requiere de una vivienda nueva. Adicionalmente, 1 millón 55 mil casas existentes necesitan ser sustituidas, debido a que han llegado al término de su vida útil, y resulta

siones del equipo de transición, destaca la de reconocer a la vivienda como un tema social con características eminentemente financieras, por eso estamos seguros de que Alberto Mulás, Víctor Manuel Borrás, Manuel Zepeda y Luis de Pablo son las personas idóneas para sacar adelante el enorme reto habitacional que como país debemos enfrentar”. (Citado en Horacio Urbano, “Urgente, formalizar el Consejo nacional de vivienda”, *El Economista*, 21 de febrero de 2001, suplemento especial, p. 16).

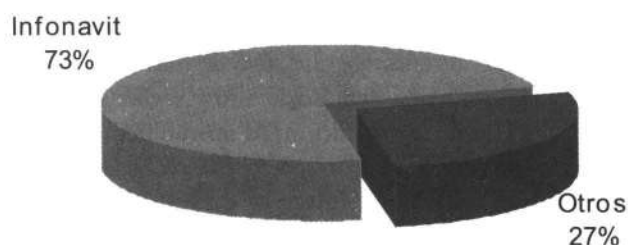
⁴⁹ Intervención de Mariano Palacios Alcocer, Secretario del Trabajo y Previsión Social, durante la XXVIII Conferencia Interamericana para la Vivienda, citado en Teresita Rodríguez, “Persiste la construcción irregular de viviendas: Palacios Alcocer”, *Noroeste*, 22 de agosto de 2000, p. 1.

⁵⁰ Sedesol, *Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006*, México, Sedesol, 2001, p. 3. En adelante Programa Sectorial 2001-2006.

⁵¹ Dicho déficit se obtiene al “calcular el número de viviendas ya existentes en el inventario habitacional que es necesario sustituir debido a la mala calidad de los materiales utilizados en la edificación o a que éstos han llegado al término de su vida útil, más el número de familias sin vivienda”. (Sedesol y Conafovi, *Vivienda: evidencia del cambio*. México, Sedesol-Conafovi-Fondo de Cultura Económica, 2005 [Colección Editorial del Gobierno del Cambio], p. 35).

más caro repararlas que edificar un número semejante de viviendas nuevas. [...] En el marco de la demografía actual, de mantenerse las tendencias, se estima que para el año 2010 habrá en el país alrededor de 30 millones de hogares que demandarán anualmente un promedio de 731 mil 584 unidades nuevas para cubrir sus necesidades”.⁵² En el mismo documento se estableció la meta de lograr el financiamiento y construcción de 750 mil viviendas anuales para 2006.⁵³ Dado el enorme peso del Infonavit en el mercado hipotecario (más de 70% de todos los créditos), estaba claro que el cumplimiento de la meta del gobierno federal dependería en gran medida de la capacidad del Instituto para mantener y aumentar el monto de créditos que otorgaba cada año. Al mismo tiempo, se señalaba la necesidad de enfrentar el problema no sólo desde un punto de vista meramente cuantitativo (número de viviendas generadas), sino también en términos de la calidad de las unidades habitacionales y sus efectos sobre la calidad de vida de sus habitantes y de las comunidades.⁵⁴

Mercado hipotecario en 2000



Fuente: Infonavit. *Líneas estratégicas de la Dirección General*, borrador del libro de transparencia, versión del 19 de mayo de 2006. En adelante Libro de Transparencia de la Dirección General, p. 9.

⁵² Sedesol, Programa Sectorial 2001-2006, p. 6.

⁵³ *Ibid.*, p. 13.

⁵⁴ Sedesol y Conafovi, *op. cit.*, p. 35 ss.

Atender a los derechohabientes de menores ingresos. Asegurar que los trabajadores con ingresos de menos de cuatro salarios mínimos tuvieran acceso a un crédito y a una vivienda que fuera accesible de acuerdo a sus ingresos. Durante los primeros años del Instituto, el acceso de ese estrato de derechohabientes se garantizaba por medio de un subsidio cruzado oculto: se daban créditos por la misma cantidad a aquellos que ganaban menos de dos salarios mínimos que a los que tenían ingresos de hasta cinco salarios mínimos. Además, como el máximo porcentaje que podía descontarse al trabajador para pagar su crédito era 30% del salario, el resultado era que realmente no se pagaba íntegro el préstamo. Esto puso en riesgo la viabilidad de la institución, como ya se describió en capítulos anteriores. Al adoptar la política de asignar los créditos de acuerdo a la capacidad de pago, más de 70% de los derechohabientes se vieron desatendidos. El reto era desarrollar instrumentos financieros, mercados alternativos y productos de vivienda que fueran accesibles para este estrato. Para ello se requería impulsar la participación de la banca comercial, las compañías constructoras y los gobiernos estatales y municipales.

Reducir la cartera vencida y aumentar la recaudación fiscal. A pesar de que durante la administración de De Pablo la proporción de acreditados que no estaban al corriente de sus pagos disminuyó, como se abordó en el capítulo anterior, ya que pasó de más de 40% a 21.7%,⁵⁵ aun este porcentaje resultaba demasiado alto y seguía siendo una amenaza para la viabilidad de la institución. Al mismo tiempo, todavía existían debilidades importantes con respecto a la recaudación de 5% que las empresas debían canalizar al Infonavit debido a problemas de evasión, subregistro de los ingresos verdaderos de los empleados y colusión con los agentes fiscalizadores.⁵⁶

⁵⁵ Cabe recordar que esta cifra responde a los criterios para definir cartera vencida anterior a 2001. Bajo los criterios de 2006 se calcula que esta cifra sería alrededor de cinco puntos porcentuales más elevada, es decir, aproximadamente 27%. Tomado de entrevista a José de Jesús Gómez Dorantes, Coordinador de Planeación y Control de Gestión, 15 de agosto de 2006.

⁵⁶ Sergio Raimond-Kedilhac Navarro y Leonel Arias González, *Infonavit. Parte A*, op. cit., p. 3 ss.

Fomentar la participación de la banca privada en el mercado hipotecario y ofrecer mayores opciones de financiamiento a los derechohabientes. Como se señaló en el capítulo anterior, las reformas introducidas en 1997 permitían entrar en esquemas de cofinanciamiento con instituciones hipotecarias privadas, de manera que el derechohabiente pudiera obtener un crédito del sistema financiero privado y utilizar sus aportaciones al Instituto como medio de pago. Sin embargo, aún no se habían establecido los mecanismos por medio de los cuales podría lograrse ofrecer productos de este tipo de manera conjunta entre el Infonavit y el sistema financiero privado.⁵⁷ En otras palabras, faltaba ejecutar las reformas legales que ya se habían realizado en esta materia.

Asegurar el valor del ahorro de los trabajadores. Las reformas legales de la década de los noventa acentuaron la responsabilidad del Infonavit de proteger el fondo de retiro de los trabajadores, especialmente de aquellos que no habían tenido un crédito de la institución. Esto debido a que durante los años de crisis financiera en la organización dicho ahorro se perdió. Como señala el propio director general del Infonavit:

Si tú vas y dices: “oiga, yo quiero saber cuánto tengo acumulado en mi fondo de ahorro”, te van a decir: mire, de 73 a 92, tiene 200 pesos. “¿Cómo que 200 pesos!” Bueno, pues se perdió el dinero. Y se perdió porque los créditos se otorgaban con una tasa nominal de 4 por ciento y la inflación llegó a ser de ciento y pico por ciento (en los 80). Entonces, pues se perdió el dinero del fondo, es mínimo lo que se tiene.⁵⁸

Relacionado con esto, también se tenía el problema de asegurar un correcto registro del ahorro de los trabajadores, lo que resultaba una tarea compleja debido a los cambios legislativos realizados la década anterior:

⁵⁷ Tomado de entrevista con David Sánchez-Tembleque Cayazzo, 5 de mayo de 2006.

⁵⁸ Citado en Martha Poblett Miranda, *Diálogos: Infonavit 30 años*, México, Infonavit, 2002, p. 83.

Luego, de 92 al 97, sí se tiene el dinero, pero muy desordenado porque fue la época en que empezó el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) y mucha gente tiene sus ahorros divididos en dos o tres cuentas, ya que no se hizo una depuración para unificar. Entonces, cuando el trabajador viene [al Infonavit] tenemos que estar depurando y juntarle su dinero que está en varios lados. De 1997 para acá, el asunto ya está correcto.⁵⁹

Mejorar la transparencia y el acceso a la información. Se reconocía que en gran medida el Infonavit había caído en crisis en el pasado debido a la falta de transparencia respecto a su funcionamiento, los criterios de asignación de créditos, la salud financiera de la institución y las medidas para preservar el ahorro de los trabajadores. Esta opacidad e inaccesibilidad propiciaban desde falta de rendición de cuentas de la alta dirección hasta problemas de corrupción y coyotaje en las ventanillas de atención a los derechohabientes.⁶⁰ Esto hacía que el sector de la vivienda y el financiero privados mantuvieran una posición de recelo que era necesario revertir: “una cosa es que quieras trabajar con los bancos y otra cosa es que ellos quieran trabajar contigo. [...] En un inicio había muchos bancos que no querían trabajar con nosotros”.⁶¹

Respecto a esto, el propio director general mencionaba que, más allá de la administración aplicada en los primeros años del Instituto—tiempo en que lo mismo era comprador de terrenos que productor de tabiques o constructor— la descapitalización se atribuye a la “falta de previsión” de quienes manejaban los destinos del organismo de vivienda frente a la espiral inflacionaria de la década de 1980; además, influyó “la falta de control” de las aportaciones patronales y una cartera vencida de entre 40 y 50 por ciento.⁶²

⁵⁹ Víctor Borrás Serié, citado en Fabiola Martínez, “Se esfumaron de Infonavit cuotas de millones de trabajadores”, en *La Jornada*, 4 de agosto de 2003, www.jornada.unam.mx.

⁶⁰ Participación de Carlos Gutiérrez Ruiz en el Programa, “Fox Contigo”, 20 de diciembre de 2003, <http://presidencia.gob.mx/foxcontigo/>.

⁶¹ Tomado de entrevista con David Sánchez-Tembleque Cayazzo, 7 de junio de 2006.

⁶² Víctor Manuel Borrás Serié, citado en Fabiola Martínez, artículo citado, www.jornada.unam.mx.

Consolidar el gobierno corporativo y la autonomía del Instituto. Con el cambio de gobierno, el tema de la autonomía del Infonavit era una prioridad, en particular, lograr asegurar que el funcionamiento del Instituto no se pusiera en riesgo debido a los vaivenes políticos característicos del régimen democrático. No sólo esto, también se necesitaba mejorar la cooperación entre los sectores representados en la institución, para lo que se requería fortalecer la confianza entre ellos pero sobre bases nuevas.

Desburocratizar la operación interna. Para poder alcanzar las metas de operación necesarias para cumplir con los compromisos hechos con el gobierno federal, el funcionamiento del Instituto debía eficientarse y la calidad de sus servicios mejorarse dramáticamente. El equipo directivo se refiere a esto como los "límites internos" que constriñen el desempeño organizativo y que requerían encontrar nuevas formas no burocráticas de organización y gestión.

En las siguientes secciones se exploran las respuestas que se han dado a estos retos y se narra el desarrollo de los esfuerzos de reforma que continúan en operación hasta el día de hoy.

*Estilo de liderazgo*⁶³

Desde el comienzo, el nuevo equipo directivo que acompañó a Borrás Setién ejerció un estilo gerencial nuevo, distante de las formas burocráticas típicas del sector público mexicano (altamente formalista, con gran distancia entre jefes y subordinados, enfocado en el cumplimiento de

⁶³ Existe una vasta literatura sobre el tema liderazgo y, en particular, sobre liderazgo en el sector público. En general, se entiende liderazgo como la capacidad de influir sobre los esfuerzos de un grupo para alcanzar sus objetivos comunes en una situación determinada. Para ser más específicos, sin embargo, aquí adoptamos la distinción que hace Kotter entre administrador y líder: mientras el primero está más concentrado en asegurar el funcionamiento estable y sin sobresaltos de una organización, el segundo juega un papel transformador, que se concentra en formular y hacer realidad una visión del cambio. (Véase John P. Kotter, *Leading Change*, Cambridge, Mass., Harvard Business School, 1996).

normas y procedimientos, y con una baja orientación a los resultados). Cambios tan importantes como que el director general se entrevistase regularmente con personal de todos los niveles de la estructura administrativa (por ejemplo, en eventos denominados Café con el Director);⁶⁴ el acento puesto en eliminar las distinciones existentes en el trato al personal de confianza y sindicalizado (se promovió que los miembros de la organización hablaran de “personal sindicalizado” y “personal no sindicalizado” y que dejaran de referirse a las personas que ocupan puestos de nivel jerárquico menor como “subordinados” y referirse a ellos como “colaboradores”); y un permanente acento en la evaluación con base en resultados, fueron elementos que se percibieron al interior como signos de que cambios profundos estaban por venir. Sin embargo, las primeras reacciones de los actores interesados internos y externos no siempre fueron positivas y, en algunos casos, hubo escepticismo y recelo. Por ejemplo, el secretario general del Sindicato del Infonavit retrospectivamente señaló: “[q]uiero ser muy claro, no estaba convencido, yo pensaba que la modernización del Instituto nos iba a retirar de la fuente de trabajo”.⁶⁵ Además, debido a que durante el sexenio anterior se había vivido una gran inestabilidad por los cambios constantes en la dirección general del Instituto (hasta la llegada de De Pablo), había un problema de falta de credibilidad que se expresaba en la presencia de un grado importante de resistencia al cambio.⁶⁶

El equipo directivo compartía una convicción: que el dilema no era entre las ineficiencias del sector público y la eficiencia del sector privado. Deseaban demostrar que una institución puede ser tan eficiente como las mejores empresas y al mismo tiempo cumplir con objetivos

⁶⁴ Entre 2001 y 2005, dentro del programa Café con el Director se realizaron 72 encuentros entre el personal y Borrás Setién, donde participaron 1,974 personas integrantes del Instituto, tanto sindicalizados como no sindicalizados (Infonavit, *El Infonavit hoy*, documento interno, enero de 2006, p. 23). En adelante El Infonavit hoy.

⁶⁵ Rafael Rivapalacio citado en Raimond-Kedilhac Navarro y Silva Pérez, *Infonavit. Parte A, op. cit.*, p. 2.

⁶⁶ Tomado de entrevista con Rodrigo Ánimas Mejía, Gerente de calidad y arquitectura de procesos institucionales, 17 de febrero de 2006.

sociales. En palabras del propio Borrás Setién: “se puede tener un sentido social amplio y enfocado y, al mismo tiempo, financiable”.⁶⁷ En gran medida, los cambios que promovieron tenían en el fondo el objetivo de demostrar la validez de este supuesto y lograr una organización “de clase mundial”. Para esto, el equipo adoptó el principio de mantener un cuerpo directivo profesional y capacitado para realizar sus responsabilidades. En este sentido, el equipo veía a la política no como un fin, pues no tenían como objetivo desarrollar una carrera político-partidista, sino como un medio para lograr objetivos racionales. Así, en un principio, sin contar con procedimientos formalizados con base en el mérito, se promovió un proceso “informal” de profesionalización:⁶⁸

[Al llegar] lo que Víctor hizo, como buen gerente, fue juntar al equipo de trabajo que había y les dijo que contaba con todos. Es decir, le dio continuidad al equipo que había [...]. No fue un tema de que de golpe, llega Víctor con sus cuates y corren a todos allí. [...] También todos los delegados [estatales] los mantuvo en un inicio, no despidió así a nadie. Lo que hizo fue un perfil de quiénes eran los buenos operadores regionales, empezó a someter a todo el mundo a exámenes y al que no daba el ancho y que tenía malos resultados... Empezó a traer gente, pero haciendo un reclutamiento basado en ese perfil y así se la fue llevando. Yo creo que el equipo se integró en un año más o menos.⁶⁹

⁶⁷ Citado en Sergio Raimond-Kedilnac Navarro y Luis Alonso Silva Pérez, *Infonavit. Parte B*. México, IPADE [Casos de éxito], 2004, p. 3. En adelante *Infonavit. Parte B*. Algo similar señala otro miembro del equipo directivo: “durante muchos años se le acusaba [a Borrás Setién] de banquero y de no ser social. Desde el inicio la visión que tuvimos es que, para ser social, para poder seguir prestándole a la gente, necesitábamos el dinero como medio, no como un fin. La decisión de inversión racional es un medio para poder continuar prestándole a quienes la banca no les quiere prestar”. (Tomado de entrevista con David Sánchez-Tembleque Cayazzo, 7 de junio de 2006).

⁶⁸ Tomado de entrevista con Agustín Paulín Hutmacher, gerente de desarrollo organizacional y compensaciones, 15 de febrero de 2005.

⁶⁹ Tomado de entrevista con David Sánchez-Tembleque Cayazzo, 7 de junio de 2006.

A partir de esta idea los directivos enfrentaron lo que quizás es el proceso de cambio más complejo que había vivido la institución. La principal preocupación era lograr establecer un diálogo constructivo con los actores de la industria de la vivienda y con los tres sectores representados en el propio Infonavit. Para estar a la altura de este enorme reto, el director general y su equipo adoptaron un estilo de liderazgo más abierto, que fomentaba la participación de todos los niveles de la estructura organizativa: todos los miembros del Instituto tenían derecho a hacer observaciones y sugerencias al director general, se impulsaba la creación de mecanismos formales para que las distintas unidades se involucraran en los procesos de planeación y evaluación de resultados (ver las secciones siguientes) y se deseaba lograr un ambiente laboral más horizontal y amable. Todo esto con el propósito de asegurar la cooperación de las personas que laboran o colaboran desde fuera con la institución en el logro de sus objetivos. En otras palabras, la idea era generar confianza.⁷⁰ Estos principios quedan plasmados de manera clara en el discurso del director general:

Es nuestra plena convicción que el Infonavit debe fortalecerse como organismo autónomo, tripartita y de carácter social. Que haya cada vez una mejor representación de los trabajadores. Que los órganos colegiados, como lo hacen, nos aporten con visión ejecutiva las directrices que nos permitan hacer un trabajo más efectivo; que sean facilitadores de la gestión financiera y operativa del Instituto, como hasta ahora. La comunión de intereses de trabajadores, patrones y gobierno, refrendará día con día el espíritu tripartita que guía la vida de nuestro Instituto.⁷¹

De esta manera, el liderazgo del director general es uno de los componentes centrales para entender la dinámica del cambio en el Infonavit. Al mismo tiempo, un propósito que conscientemente se planteó el

⁷⁰ Tomado de entrevista con Víctor Manuel Borrás, 5 de julio de 2006.

⁷¹ Víctor Manuel Borrás Setién, *Discurso del director general del Infonavit*, 78 *Asamblea General Ordinaria*, 2001, http://www.Infonavit.org.mx/inf_general/noticias/mensajes/ag78dg.shtml.

liderazgo institucional fue promover un cambio cultural entre los integrantes del Instituto: las personas debían mostrar un compromiso con los objetivos, principios y valores de la organización y, también, contar con las capacidades necesarias para asumir nuevas funciones y responsabilidades, lo que era una exigencia inevitable del proceso de cambio (ver sección sobre administración de las personas). Pero esto es difícil en instituciones como el Infonavit, donde no es tan clara la relación entre los “dueños” y los trabajadores del Instituto, es decir, para utilizar los términos de los economistas, donde no se tiene bien definido quién es el “principal” y, por tanto, qué objetivos debe maximizar el “agente”. Éste quizás era el mayor reto del proceso de transformación:

No existía esta cultura de orientación a resultados. Hoy está definida como una competencia institucional... Creo que la transformación más fuerte que Víctor ha logrado es, con las mismas personas que había aquí, más algunos añadidos en la gerencia (sí ha habido rotación, pero la gente que opera es la misma), tener un enfoque al servicio y a resultados que antes no se tenía. Y esto ha sido a base de hacer una planeación participativa, donde la gente participa en fijarse sus metas.⁷²

En 2003, se sometió a la Asamblea General una declaración de Principios y Valores de Actuación, que tenía como objetivo asegurar que todas las personas que laboraban en la institución compartieran un mismo sentido de responsabilidad. En ese documento se señala: “Los empleados del Infonavit, sindicato y administración compartimos la necesidad de una transformación cultural basada en valores y principios éticos que orienten nuestra conducta en las decisiones y prácticas tanto estratégicas como las de todos los días. [...] Una organización es el reflejo de lo que sus empleados son, de sus acciones y de los bienes y servicios que brindan. Por ello debe ser muy claro y evidente que quienes trabajamos aquí, nos apegamos a los principios y valores de actuación que se han definido para el empleado Infonavit. [...] Pasar de una

⁷² Tomado de entrevista con David Sánchez-Tembleque Cayazzo, 7 de junio de 2006.

organización cuyos miembros actúan por instrucción, a una cuyos integrantes viven de acuerdo con valores”.⁷³ Estos principios y valores son:

- Integridad y honradez.
- Nobleza y respeto.
- Fortaleza y eficacia.
- Optimismo y audacia.
- Nacionalismo cultural.
- Aprendizaje permanente.
- Vocación de servicio y dedicación al usuario.
- Innovación y creatividad.
- Transparencia.

Esta aproximación al liderazgo era un enfoque radicalmente diferente al que por lo regular se adopta en las organizaciones del sector público mexicano. Sin embargo, algo que en el curso de esta investigación se nos repitió siempre, en todos los niveles de la estructura, es que se notaba un cambio en la forma en que las personas se comportan, aunque esto parece estar sustentado por el liderazgo carismático del director general. En gran medida, esto se debe a que los altos directivos han mantenido un fuerte énfasis en demostrar con el ejemplo el apego a los principios adoptados y en cumplir los compromisos hechos con el personal. En particular, la vinculación constante de los representantes del sindicato fue crucial. De hecho, como se explicará más adelante, dentro de los ejercicios trimestrales de planeación de la dirección general se incluyó al secretario general del Sindicato de Trabajadores del Infonavit, de manera que fuera partícipe de la toma de decisiones. El éxito en este esfuerzo ha sido reconocido hace poco por el representante del sector de los trabajadores, que declaró:

Resultado del tripartismo que se refleja en las decisiones que tomamos los sectores en nuestros órganos de gobierno, se manifiesta la institucionali-

⁷³ Infonavit, *Nuestros principios y valores de actuación*, http://www.Infonavit.org.mx/inf_general/pyv_actuacion.pdf.

dad, la suma de esfuerzos, la deliberación de los asuntos siempre con la voluntad y disposición para que el Infonavit cumpla a cabalidad con su programa de labores. Tenemos que reconocer que en este esfuerzo contamos con una administración que actúa acorde a los lineamientos trazados, compartiendo responsabilidades, lo que permite darle sustento y viabilidad a una de las mejores instituciones que se ha dado al Estado mexicano.⁷⁴

Reducir las distancias entre la dirección y los miembros de la organización, así como otorgarle valor a sus opiniones en todo momento, logró generar un gran compromiso por parte del personal. Se puede constatar el reconocimiento que tiene el liderazgo del director general y su estilo cercano de gestión. Gracias a esta aproximación ha sido posible, no sin sus dificultades coyunturales, lograr la cooperación de los actores clave tanto del sector de la vivienda como de los sectores que conforman al Infonavit. Un funcionario que ha laborado en el Infonavit desde su fundación caracterizó el liderazgo de Borrás Setién de la siguiente manera:

He vivido la transformación del Instituto... me da esa posibilidad de ver la dinámica que ha habido. Nunca antes se había dado una transformación entera; es fundamental que ustedes lo registren. Ha habido buenos directores, unos más que otros, como en la vida ocurre siempre, pero cada quien da un sello personal al quehacer del Infonavit. En este caso, Víctor le ha dado un sello muy personal, se ha hecho una transformación integral del Instituto. [...] [Con los directivos de las oficinas centrales se ha llevado] en mi caso, una relación espléndida, una relación cotidiana que, ahora con los años, ha trascendido a ser una relación personal.⁷⁵

Lo que se desprende de lo anterior es que con el estilo de liderazgo ejercido se ha intentado lograr un equilibrio entre una fuerte orienta-

⁷⁴ Discurso de José Luis Carazo, 90 Asamblea General Ordinaria del Infonavit, *mimeo*, 2005.

⁷⁵ Tomado de entrevista con René Acuña y Zumalacárregui, 4 de mayo de 2006.

ción al establecimiento y cumplimiento de las metas y una preocupación por establecer relaciones cercanas, de confianza, cálidas incluso, entre el líder y el personal, lo que corresponde a un estilo de liderazgo “participativo” o “*Coaching*”, en la terminología de Reddin.⁷⁶

Como se puede ver, el ejercicio de liderazgo desde la dirección general fue un componente muy importante para entender la forma que adoptó la reforma del Instituto y también sus resultados. Se trata de un liderazgo carismático, cercano al personal y con gran capacidad de negociación con actores internos y externos, lo que permitió generar la colaboración de muchos actores que, en otras circunstancias, tal vez no hubieran accedido a ello. Por otra parte, sin embargo y como se verá en secciones posteriores, el gran reto sería lograr arraigar la nueva cultura y estilos gerenciales de manera que se volvieran sustentables en el largo plazo. Es esta preocupación la que ocupó gran parte de la atención del grupo directivo y en buena medida explica las estrategias de cambio adoptadas. Si bien hay indicios de que se ha logrado en algún grado el cambio cultural deseado, su permanencia aún está por demostrarse.

GOBIERNO CORPORATIVO Y TRANSPARENCIA

Como se mencionó, uno de los principales retos que enfrentaba en sus inicios la administración de Víctor Borrás Setién era el de mejorar la transparencia y la rendición de cuentas respecto del funcionamiento del Infonavit. Se reconocía que en gran medida el Instituto había caído en crisis en el pasado debido a la falta de transparencia sobre los criterios con los que se tomaban decisiones fundamentales para su funciona-

⁷⁶ En un texto ya clásico de administración, este autor ofrece una tipología a partir de dos variables: el grado de preocupación del líder con la realización de las tareas y la consecución de objetivos y el grado de preocupación que tiene con respecto a las personas y a las relaciones con las mismas. Esto genera cuatro estilos de liderazgo, a saber: de apoyo o de relaciones humanas, *coucheo* o participativo, delegador o *laissez-faire* y directivo o autoritario. (William J. Reddin, *Managerial Effectiveness*, Nueva York, McGraw-Hill, 1970).

miento, como en la asignación de créditos, las decisiones financieras y las medidas para preservar el ahorro de los trabajadores.

Esta opacidad propiciaba desde falta de rendición de cuentas de la alta dirección hasta problemas de corrupción y coyotaje en las ventanillas de atención a los derechohabientes.⁷⁷ Lo anterior daba lugar a que los sectores de la vivienda y financiero mostraran reticencia a colaborar con el Instituto.⁷⁸

Resultaba claro que si el Infonavit quería establecer acciones cooperativas con actores clave que potenciaran su capacidad institucional para cumplir con su doble mandato de ley —otorgar crédito y dar rendimientos competitivos a la subcuenta de vivienda—, necesitaba, además de tomar decisiones racionales de inversión y mejorar su eficiencia operativa (como se verá más adelante), plantearse una agenda de cambio interno que le permitiera transparentar y rendir cuentas sobre cómo tomaba sus principales decisiones de tal manera que se establecieran las condiciones de confianza que demandan las relaciones cooperativas.

Así lo confirma David Sánchez-Tembleque Cayazzo: “a nosotros la cuestión de la transparencia nos preocupaba antes de que se pusiera de moda con la ley de transparencia del IFAI, pero por razones distintas, porque ser transparente es una condición necesaria en el medio financiero para lograr tus objetivos”.⁷⁹

Dicha agenda de cambio estaba compuesta por una serie de temas integrados en la noción de *gobernanza o gobierno corporativo*.⁸⁰ Sin duda éste era un aspecto esencial para la estrategia de cambio, dado que se ha

⁷⁷ Participación de Carlos Gutiérrez Ruiz en el programa radiofónico “Fox Contigo”, 20 de diciembre de 2003, 1. <http://www.presidencia.gob.mx/foxcontigo>.

⁷⁸ Entrevista con David Sánchez-Tembleque Cayazzo, 7 de junio de 2006.

⁷⁹ *Idem*.

⁸⁰ La noción de gobernanza corporativa recupera y reivindica la idea de que una corporación, particularmente la de gran tamaño y preponderancia en su sector de negocios, es una organización de propiedad común (accionistas) y que su buen funcionamiento es de interés común para muchos actores (“*Stakeholders*”: empleados, clientes, proveedores, gobiernos, la misma comunidad). A partir de este reconocimiento, se plantea como objetivo incrementar el desempeño de las corporaciones a la vez que garantizar la

demostrado que la calidad de las empresas está relacionada con la eficacia, eficiencia y transparencia de los mecanismos de toma de decisiones en la institución.

En palabras de Leora F. Kappler e Inessa Love, "la gobernanza corporativa está altamente correlacionada con un mejor desempeño operativo y mayor valor en el mercado [aspecto que] tiene mayor trascendencia en aquellos países con débil respeto a los derechos de los accionistas y pobre eficiencia judicial".⁸¹

De acuerdo con el programa de investigación sobre gobernanza corporativa en países en vías de desarrollo y economías emergentes de la OCDE, las instituciones de gobernanza corporativa se distinguen en dos tipos, las orientadas a asegurar una adecuada supervisión y control corporativo, y las orientadas a la apertura, transparencia y acceso a la información de la corporación.⁸² Sin embargo, debido a la naturaleza tripartita del Infonavit, para generar cambios en cualquiera de estos temas se requería, primero, lograr los consensos y cooperación entre los representantes de los sectores que integran el órgano de gobierno, así como de otro actor clave: el sindicato. En este sentido, el estilo de liderazgo y la conducción política ejercida por Víctor Borrás Setién y por Carlos Acedo Valenzuela, Secretario General del Instituto, jugaron

conformidad con los intereses y expectativas de los inversionistas y de la sociedad, evitando el abuso de poder, el desvío de los activos, el riesgo moral y el desperdicio significativo de recursos corporativos para beneficio personal o de grupo. En un sentido amplio, se refiere al conjunto de instituciones tanto públicas como privadas, incluyendo las leyes, regulaciones y prácticas de negocio ampliamente aceptadas que gobiernan la relación, en el marco de una economía de mercado, entre los empresarios y altos directivos de una corporación, por un lado, y aquéllos que invierten recursos en la corporación, por el otro. (Véase, Gabriela Ramos, "El reto de la gobernanza corporativa en México y América Latina", ponencia presentada en el seminario "Directrices de la OCDE para empresas multinacionales", 1o. de abril de 2003, www.oecdemexico.org.mx/gobernacioncorporativa.pdf).

⁸¹ Kappler, L. e Inessa Love, "Gobernanza corporativa, protección a la inversión y desempeño en los mercados emergentes", Documento 11 de la Fundación Internacional para el Desafío Económico Global, abril de 2002.

⁸² Oman, Charles, "Corporate Governance and National Development", Working Paper No. 180, OECD Development Centre, octubre de 2001.

un papel fundamental: “se antepuso siempre el diálogo y se tomó un enfoque incremental caso por caso, e incluso persona por persona [...] si había un tema que no generaba consenso, éste se abandonaba y se retomaba otro en el que sí se pudiera estar de acuerdo o, en ocasiones, se planteaban los temas por separado con cada representante de sector para ir facilitando los consensos”.⁸³ Víctor Borrás Setién añade: “además no se planteó de entrada una gran agenda de cambio que seguro generaría resistencias y desconfianza, sino que se optó por plantear cambios muy concretos pero que apuntaban en la dirección que ya nos habíamos trazado”.⁸⁴

De esta forma, el proceso de cambio fue incremental y por medio de aproximaciones sucesivas. Al principio, dichos cambios se dieron a nivel de “acuerdos informales” y en la medida en la que producían resultados de valor para la institución, éstos se plasmaron a nivel de reglamento o incluso de ley.⁸⁵ Este conjunto de cambios fueron formalmente reconocidos con la reforma a la Ley del Infonavit publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1o. de junio de 2005, y abordaron temas fundamentales, por un lado aquellos para asegurar una adecuada supervisión y control corporativo, y los orientados a la apertura, transparencia y acceso a la información de la corporación, por el otro. Entre estos cambios, destacan:

1. Se separaron de forma clara las facultades y obligaciones de los órganos de gobierno y los órganos ejecutivos de la institución, de manera tal que se reforzara la función de dirección estratégica y de supervisión y control corporativo de los primeros, así como las funciones y mecanismos de información de los órganos ejecutivos. En este sentido destacan medidas como la pro-

⁸³ Tomado de entrevista con Carlos Acedo Valenzuela, secretario general del Infonavit, 17 de febrero de 2006.

⁸⁴ Tomado de entrevista con Víctor Borrás Setién, 5 de julio de 2006.

⁸⁵ Un ejemplo de esto es el proceso que se dio con el Comité de Auditoría, el cual inició su funcionamiento en 2002, mucho antes de que fuera reconocido en la Ley del Infonavit de 2005.

hibición expresa de que integrantes de los órganos ejecutivos puedan pertenecer a la Asamblea General o al Consejo de Administración, el establecimiento de funciones claras y diferenciadas para cada uno de los órganos, entre otras (ver los cuadros comparativos de los reglamentos de Operación del Consejo de Administración y de la Asamblea General de 1972 *vis à vis* los reformados en 2005, que se presentan en el Anexo).

2. Se crearon nuevos comités como el de Auditoría (en el cual participan personas externas a la institución expertas en materia contable y financiera) y el de Transparencia y Acceso a la Información; y se definieron de manera más clara las funciones de la Comisión de Vigilancia, la Comisión de Inconformidades, y las Comisiones Consultivas Regionales, para fortalecer la capacidad de supervisión y control de los órganos de gobierno.
3. Se establecieron criterios que explicitan la necesidad de que los integrantes de cualquiera de las comisiones o comités de los órganos de gobierno informen sobre posibles conflictos de interés en decisiones particulares y se abstengan de tomar parte de ellas.⁸⁶
4. Se fortaleció la supervisión externa de entidades reguladoras del gobierno federal, el cual, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), tiene las siguientes facultades, a partir de las reformas introducidas a la Ley del Infonavit en 2005:
 - i. El programa de financiamientos deberá ser aprobado previamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; ésta vigilará que los programas financieros anuales del Instituto no excedan a los presupuestos de ingresos corrientes.
 - ii. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores aprobará los sistemas de organización de la contabilidad y de auditoría

⁸⁶ Véase la reforma al artículo 6o. de la Ley del Infonavit publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 1o. de junio de 2005.

interna del Instituto en el ámbito de su competencia, dictándole las normas de registro contable de sus operaciones, fijándole las reglas para la estimación de sus activos, y en su caso, de sus obligaciones y responsabilidades, y expidiéndole las normas de carácter prudencial a que se sujetarán sus operaciones, atendiendo a esta Ley y a la naturaleza de los fines del Instituto.

- iii. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores supervisará y vigilará que las operaciones del Instituto se ajusten a las normas establecidas y a las sanas prácticas, informando al Instituto y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de las irregularidades que pudiera encontrar, para que se corrijan y, en su caso, impondrá las sanciones que correspondan en el ejercicio de sus funciones.
5. Se formalizaron, mediante cambios en los reglamentos de operación del Consejo de Administración y de la Asamblea General, los mecanismos para agilizar la toma de decisiones del órgano tripartita de gobierno y de las distintas comisiones, así como para definir la información de estas entidades, que debe ser pública (para una revisión detallada de los cambios ver los cuadros comparativos de los reglamentos de Operación del Consejo de Administración y de la Asamblea General de 1972 *vis à vis* los reformados en 2005, que se presentan en el Anexo).

En última instancia, los cambios en las instituciones de gobernanza corporativa emprendidos por el Infonavit le han generado dos beneficios. Por un lado, han incidido de manera favorable en el fortalecimiento de su autonomía al promover un ejercicio responsable y racional de la misma, clarificar la separación de las facultades y obligaciones de los órganos de gobierno y los órganos ejecutivos de la institución, y finalmente, fortalecer la eficacia del gobierno tripartita. Por otro lado, al profundizar la transparencia y la rendición de cuentas sobre la forma en la que el Infonavit tomaba sus principales decisiones, se establecieron condiciones para desarrollar la confianza que demandan las relaciones cooperativas en el sector financiero.

ESTRATEGIA DE TRANSFORMACIÓN ORGANIZATIVA

Los retos que el Infonavit debía enfrentar requerían el establecimiento de una agenda ambiciosa de cambio organizativo en el Instituto, de manera que estuviera preparado para alcanzar los objetivos comprometidos con el gobierno federal. En opinión de David Sánchez-Tembleque Cayazzo, subdirector general de planeación y finanzas, era necesario “cambiar las llantas sin parar la máquina”.⁸⁷ Durante su primer discurso, Borrás Setién planteaba la agenda institucional para los siguientes años:

Es importante dar certidumbre en el quehacer de nuestro Instituto, pero el futuro nos depara nuevos retos. Es fundamental aumentar la capacidad de generación de crédito, nuestra contribución a la meta del gobierno de nuestro presidente Fox de llegar a 750 mil casas anuales debe ser mayor. Para ello, debemos ser imaginativos, como aquí ya se mencionaba y usar todas las estrategias que estén a nuestro alcance: bursatilizar carrera, flujos futuros de aportaciones, implementar reformas que se han realizado en los últimos años, seguir reduciendo la cartera vencida, bajar nuestros costos y los costos de las casas, hacer mejor inversiones, ampliar la cobertura, eficientar y muchos etcéteras más. [...] Por otra parte, debemos asegurar la conservación del ahorro que nos han confiado los trabajadores dando los rendimientos necesarios para que conserven su valor. Y, al mismo tiempo, debemos promover una imagen de eficiencia y transparencia en nuestra operación. Los trabajadores mexicanos deben tener total certeza de que sus ahorros y la posibilidad de una casa están en buenas manos.⁸⁸

En esta sección se describe la visión integral de cambio que generó el nuevo equipo directivo, su evolución a lo largo de los años siguientes

⁸⁷ Tomado de entrevista con David Sánchez-Tembleque Cayazzo, 5 de mayo de 2006.

⁸⁸ Víctor Manuel Borrás Serién, “Discurso del director general”, 77 Asamblea General Extraordinaria, http://www.Infonavit.org.mx/inf_general/noticias/mensajes/ag77dg.shtml.

y las formas en que se integró el esfuerzo de planeación y gestión estratégica del Instituto con la programación de las actividades de cada una de las unidades de la organización. Todos estos cambios, sin embargo, no fueron realizados “de un solo golpe”, sino que se adoptó un enfoque evolutivo, con metas ambiciosas pero con conciencia de las capacidades institucionales, como se verá en las siguientes páginas.

Redefinición estratégica

Durante los primeros meses de la nueva administración del Infonavit, los miembros de la alta dirección reconocieron la necesidad de ofrecer resultados al tiempo que se debía desarrollar una visión de mediano y largo plazo que permitiera dar dirección a los esfuerzos realizados de manera cotidiana por la organización:

Para poder transformar la institución, primero había que ver el pasado para que lo que se había hecho bien continuara haciéndose, en lugar de provocar una caída en las operaciones, en el inicio mantener, al menos, el ritmo de las operaciones alcanzado. Adicionalmente había que realizar un plan de corto, mediano y largo plazo; particularmente importante era el mediano y largo plazo, aun cuando no era la costumbre en las administraciones públicas, pero al mismo tiempo había que dar resultados inmediatos, para lo cual se tenían que identificar cosas sencillas y rápidas que pudieran ser exitosas.⁸⁹

El grupo directivo tomó la decisión de elaborar un plan estratégico a cinco años “que se tradujera en tareas concretas para la organización con metas claramente definidas; así como desarrollar un sistema de evaluación institucional para controlar y medir el desempeño de la organización en la implantación de dicho plan estratégico”.⁹⁰ Esto era

⁸⁹ Víctor Manuel Borrás Setién, citado en Raimond-Kedilhac Navarro y Arias González, *op. cit.*, p. 4.

⁹⁰ Libro de Transparencia de la Dirección General, p. 10.

novedoso en el Infonavit, ya que los procesos de planeación se hacían sobre una base anual (como lo requería la normatividad entonces vigente),⁹¹ lo que, para una institución hipotecaria y de ahorros para el retiro, no es suficiente, pues requiere plantearse un horizonte de tiempo más amplio.

Lo primero que Víctor hizo, con su equipo de trabajo del momento, fue que los juntó a todos y emprendió un proceso participativo de planeación. Ese es otro factor importante. La planeación del Instituto no se da por iluminados, aquí no tenemos un “gurú” que nos dice “¡ah!, las tendencias en el mundo van a ser así y esto es lo que va a ocurrir en veinte años”. No. El proceso de planeación consiste en, como grupo, y esto lo tiene Víctor muy claro como líder, hacer que cada uno de los miembros de su equipo se ponga metas agresivas, a veces incluso imposibles, soñadoras, que diga: “a ver, a ti qué te gustaría, que tu área fuese cómo dentro de veinte años, cómo te gustaría hacer”. Y todo el proceso de planeación es de allí hacia atrás: desde definir una idea, que nosotros aquí le llamamos Visión, que está muy clara, y de allí te echas para atrás, “qué cosas tengo que ir haciendo cada día para llegar allí”. Ese es el proceso de planeación, en cascada, participativo. Hubo que hacer aquí una transformación cultural muy fuerte. Porque una organización como esta no estaba acostumbrada a ponerse metas. [...] Ahora la gente participa en ponerse sus metas. Las metas no las invento yo, que soy quien las mide, se hace un proceso en cascada donde participa cada área, [aunque] hay siempre unas directrices.⁹²

A partir de este proceso de reflexión, se estableció la meta de otorgar 1.8 millones de créditos en seis años. A este respecto, la principal preocupación era lograr la eficiencia en el manejo de los recursos. Esto

⁹¹ Según la Ley del Infonavit en su artículo 23, el director general sólo tenía la responsabilidad de: “[p]resentar al Consejo de Administración, a más tardar el último día de octubre de cada año, los presupuestos de ingresos y egresos, el proyecto de gastos y los planes de labores y de financiamientos para el año siguiente”.

⁹² Tomado de entrevista con David Sánchez-Tembleque Cayazzo, 7 de junio de 2006.

era de gran importancia para asegurar una mayor oferta de créditos para los derechohabientes, pero también para poder asegurar la confianza del sector privado para colaborar con el Infonavit y, en el mediano plazo, también poder vender cartera. Por esa razón, las declaraciones de Misión y Visión que desarrolló el equipo directivo estaban centradas en lograr una toma más racional de decisiones de inversión (como se verá en la sección correspondiente a crédito y finanzas institucionales) y una mejor operación interna.

Misión. Cumplir el mandato constitucional de otorgar crédito para que los trabajadores puedan adquirir, con plena libertad y transparencia, la vivienda que más convenga a sus intereses en cuanto a precio, calidad y ubicación.

Visión. Ser un Instituto de calidad internacional, autónomo tripartito, de carácter social, orgullo de todos los mexicanos por su transparencia, eficiencia, calidad de servicio y fortaleza financiera, que asegure su existencia a largo plazo y proporcione a todos los derechohabientes crédito para su vivienda, ya que constituye el principal patrimonio de la familia, y que además otorgue rendimientos suficientes al fondo de ahorro de los derechohabientes.

En gran medida, la formulación de la Misión y Visión de la institución deseaba recuperar el mandato original que se había plasmado en la ley: otorgar créditos y dotar de una pensión competitiva a los trabajadores contribuyentes al Fondo Nacional de la Vivienda. En cierta medida, se entendía que el Instituto había adoptado actividades que no necesariamente se apegaban al espíritu original de la institución para enfrentar entornos complejos, pero que el precio había sido la pérdida de enfoque de la organización. Era, por tanto, importante volver a identificar los componentes esenciales de la Misión para poder entender mejor el posicionamiento que era necesario alcanzar en el mediano plazo. A partir de la redefinición realizada, se establecieron los siguientes objetivos institucionales para el periodo 2001-2006.

Objetivos institucionales

- Ampliar el número de derechohabientes beneficiados con créditos.
- Contribuir al desarrollo social y humano de los trabajadores y sus familias.
- Fortalecer financieramente al Instituto.
- Transparentar y efficientar la operación del Instituto.
- Fomentar el desarrollo laboral, profesional y personal de los trabajadores del Infonavit.

Para alcanzar estos objetivos, se definieron seis estrategias que, de manera complementaria, se enfocaban en una profunda modernización de las relaciones del Instituto con los actores del sector de la vivienda y en la eficiencia y mejora de sus estructuras, procesos y servicios. Dichas estrategias, que se muestran de manera gráfica en la siguiente figura, eran:

1. *Visión de largo plazo.* Se refiere a definir con claridad la misión, la visión y los objetivos de mediano y largo plazo y diseminarlos en la organización de manera que las actividades y comportamientos se “alinearan”, es decir, fueran congruentes con el rumbo marcado por la alta dirección del Instituto que, a su vez, estaba relacionado al Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y al Programa Nacional de Vivienda 2001-2006.
2. *Renovada orientación social, financieramente viable.* Como se mencionó antes, era necesario lograr que el Infonavit aumentara la cantidad de créditos otorgados, en particular a los derechohabientes de menos ingresos, al mismo tiempo que se aseguraba la sustentabilidad de las finanzas institucionales (afianzando la recuperación de los créditos), por lo que era necesario racionalizar la toma de decisiones y transparentar la operación para poder demostrar la salud financiera del Instituto.
3. *Innovación, calidad y eficiencia.* Para conseguir que el Instituto tuviera la capacidad para aumentar el ritmo de sus operaciones,

era necesario asegurar que se tuviera una infraestructura tecnológica y procesos de calidad en las operaciones sustantivas.

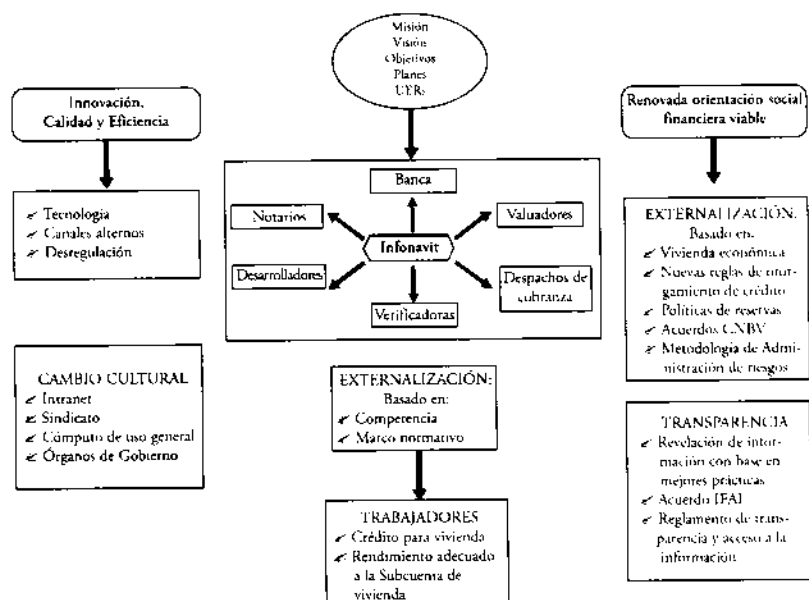
4. *Externalización (Infonavit Ampliado)*. Tomando como principio de buenas prácticas el esfuerzo por concentrar a la organización en las actividades sustantivas de su negocio, la Alta Dirección consideró que era necesario eficientar la operación por medio de la subcontratación de agentes externos para algunas actividades de apoyo en las cuales el Instituto no tenía ni la capacidad ni los conocimientos y habilidades para realizarlas. A esta red de proveedores se les llamaría Infonavit Ampliado e incluye, como se verá más adelante, despachos de cobranza, verificadores, notarios públicos, desarrolladores, entre otros.
5. *Cambio cultural*. Como se mencionó con anterioridad, el cambio debía ser no sólo de estructuras, procedimientos y sistemas, sino de comportamientos, capacidades y actitudes del personal, de manera que pudieran realizar los nuevos requerimientos de, por ejemplo, pasar de una operación directa de ciertas actividades a la gestión de contratos con organizaciones externas.

A estas estrategias se agregó poco después la idea de fortalecer la *transparencia* institucional para generar confianza, tanto de los sectores representados dentro de la institución como de los actores del sector de la vivienda, de manera que se pudieran establecer alianzas con el objetivo de aumentar la oferta de vivienda y también la oferta de créditos de la banca privada hacia los derechohabientes.⁹³ Asimismo, se requería asegurar la participación adecuada de los órganos de gobierno del Instituto en la toma de decisiones, por lo que la transparencia debía verse reflejada también en un fortalecimiento de la gobernanza institucional.

En cuanto a la primera estrategia, la adopción de un horizonte de largo plazo implicaba planear las acciones no sólo a partir de los ejercicios anuales de programas y presupuestos, sino enmarcarlos en una visión de cinco años.

⁹³ Tomado de entrevista con David Sánchez-Tembleque Cayazzo, 7 de junio de 2006.

Estrategia Infonavit 2001



Fuente: Libro de Transparencia de la Dirección General, p. 12.

A lo largo de este capítulo se describe la forma en que estas estrategias fueron ejecutadas en los siguientes cinco años. En particular, una de las características distintivas de la gestión de Víctor Borrás Setién fue el esfuerzo permanente por asegurar que las actividades cotidianas de la organización se alinearan lo más posible con la visión planteada y las estrategias que de ella se derivaron. En otras palabras, se evitó que ocurriera lo que es común en el sector público, el desapego de la operación con la estrategia. De hecho, en el caso del Infonavit, de 2001 a 2006, los éxitos alcanzados se deben en gran medida a este esfuerzo de congruencia entre el futuro deseado y las acciones ejecutadas.

Para poder ejecutar las estrategias fue necesario identificar los elementos esenciales, o procesos centrales, que la institución debía operar

para ofrecer sus servicios. Se identificó entonces la “cadena de valor” de la organización, es decir, el conjunto de actividades que originaban los beneficios que el Infonavit ofrece (ahorro para el retiro y créditos para vivienda), que se compone de tres procesos sustantivos:

1. *Recaudación fiscal.* Se refiere a la tarea de ingresar al fondo los recursos derivados de 5% del salario de los trabajadores que por ley deben entregar los patrones y que se destinan a la subcuenta de vivienda de cada empleado.
2. *Crédito.* Se refiere a los criterios, métodos y formas en que el Instituto otorga crédito a sus derechohabientes. Incluye tanto el desarrollo de los “productos” de crédito hipotecario que la organización ofrece como la manera en que se atiende a los solicitantes de crédito.
3. *Cartera.* Se refiere a las actividades orientadas a asegurar el pago oportuno por parte de los acreditados.

Estos tres grandes procesos representan el conjunto de actividades que son esenciales para que el Infonavit cumpla con sus responsabilidades básicas. Pensar en procesos supone dejar de lado la forma tradicional de división del trabajo y asignación de la autoridad que, en general, se basa en la descripción de funciones (función consejería legal, función adquisiciones, función de recursos humanos, por ejemplo). Al hablar de una “cadena de valor” se expresa que estos procesos, al actuar en conjunto, generan los beneficios que el Infonavit entrega a sus derechohabientes. De esta forma, están conectados entre sí, de manera que el desempeño de uno afecta los resultados que se pueden obtener en otro (ver figura siguiente). Por ejemplo, el nivel de ingresos, gracias a que asegura que los patrones contribuyan con los montos correctos al fondo (fiscalización), permite contar con recursos que pueden destinarse a otorgar más créditos. A su vez, en la medida en que la toma de decisiones sobre a quién y en qué montos otorgar los créditos hipotecarios sea racional, se protegen los recursos del fondo y se reduce la probabilidad de que los acreditados dejen de cumplir con sus pagos (cartera vencida). Finalmente, la administración de los créditos otorgados que facilite el

pago asegura que los recursos del Fondo regresen a él (convirtiéndose en ingresos que pueden volverse a dar en créditos) y generen rendimientos adecuados para el ahorro de los trabajadores. En las secciones siguientes se verá cómo la identificación de los procesos centrales de la organización tuvo efectos inmediatos sobre la estructura administrativa y los mecanismos que se eligieron para introducir las mejoras gerenciales que permitieron obtener resultados importantes a lo largo de la administración 2001-2006. Estos efectos son en verdad evidentes en la estructura organizativa que se analizará un poco más adelante.

Gracias a que los resultados obtenidos a partir de esta redefinición estratégica de la institución, que se irán detallando a lo largo de lo que resta de este capítulo, permitieron superar en gran medida los límites impuestos por la operación interna del Instituto y fortalecer las relaciones del Infonavit con los diferentes actores del sector (Infonavit Ampliado), a finales de 2005 se replantearon la misión y la visión del Instituto para proyectar objetivos más ambiciosos: pasar de ser simplemente una institución eficiente y reconocida a convertirse en un promotor de una mejor calidad de vida para los derechohabientes. La Misión y Visión se redefinieron de la siguiente manera:

Misión. Contribuir a que los trabajadores vivan mejor al cumplir con la doble responsabilidad social que nos ha sido encomendada:

Poner a su alcance productos de crédito para que puedan adquirir, con plena libertad y transparencia, la vivienda que más convenga a sus intereses en cuanto a precio, calidad y ubicación; y así constituir un patrimonio familiar.

Otorgar rendimientos competitivos para que cuenten con una pensión suficiente para su retiro mediante la administración eficiente de los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda.

Visión. Hacer realidad el sueño fundacional de que los trabajadores, sobre todo los de menores ingresos, satisfagan sus necesidades de vivienda y retiro pudiendo adquirir, en etapas sucesivas de su vida, la casa que mejor convenga a sus intereses y posibilidades.

La cadena de valor del Infonavit

Objetivo:

“Recaudar ingresos para el Fondo Nacional de Vivienda” “Cumplir mandato de otorgamiento de crédito” “Recuperar el dinero invertido para la devolución del fondo de ahorro”

Proceso sustantivo:



Sistemas:

PSCD

OCI

ALS

SAP

Canales: Portal, INFONATEL

Fuente: El Infonavit hoy, p. 12.

Consolidar al Infonavit como una institución autónoma y tripartita, sólida, creativa y forjadora del desarrollo de México, fiel a su profunda vocación social que constituye la razón esencial de su origen y permanencia, y que sea reconocida como ejemplo mundial de solvencia financiera, transparencia y calidad de servicio.

Establecer una comunidad a través de una red de alianzas en la que cuidemos los intereses irrenunciables de los diferentes grupos que la conformamos: empleadores, derechohabientes, acreditados, proveedores, empleados y otros agentes estratégicos, sembrando la geografía mexicana de ciudades más humanas.

Objetivos institucionales

- Construir alianzas estratégicas con actores clave de la sociedad, con el fin de contribuir al desarrollo económico y humano de los trabajadores y sus familias.
- Asegurar la viabilidad financiera del Instituto a largo plazo, para beneficiar a todos los trabajadores con más créditos y mejores pensiones.
- Rendir cuentas a los trabajadores y a la sociedad mexicana con total transparencia.
- Fomentar el bienestar familiar y el desarrollo personal y profesional de los empleados del Infonavit.
- Proveer un servicio de clase mundial a nuestros usuarios, mediante la mejora permanente de los productos y procesos de operación del Instituto.

Como se puede ver, la alta dirección no tomó la misión y la visión originales como elementos estáticos, sino como declaraciones que debían ser revisadas, criticadas y modificadas para adaptarlas a las situaciones cambiantes que vivía el propio Instituto. Así, una vez que la organización había logrado operar con estándares adecuados, se va más allá en aspectos, por ejemplo no sólo otorgar un crédito en la vida del derechohabiente, sino acompañar su ciclo de vida para apoyar la satisfacción de sus necesidades en cada momento de su desarrollo profesional

y familiar. Igualmente, se busca ser un actor central en la red de actores del sector de la vivienda y el desarrollo urbano, de forma que sea capaz de asegurar la creación de comunidades con mejores niveles de calidad de vida. En palabras del subdirector general de planeación y finanzas:

Nuestra visión primero era tan simple como ser eficientes y usar las mejores prácticas. O sea, quitarnos el estigma de corruptos y burros. Si lees nuestra visión inicial, así era [...]. La visión que hoy tenemos ya no es ésta, es mucho más ambiciosa. Es satisfacer las necesidades de vivienda y pensión de todos los mexicanos. Es una visión incluyente: hacer alianzas para que haya comunidades más humanas, aliarnos con quien sea para mejorar la calidad de vida del país. Y un tercer componente de nuestra visión es seguir siendo muy eficientes. Pero antes era sólo lo eficientes. Esto fue muy criticado, fíjense, a Víctor lo criticaron mucho. [...] Se nos tachó de poco visionarios porque acotamos nuestro trabajo.⁹⁴

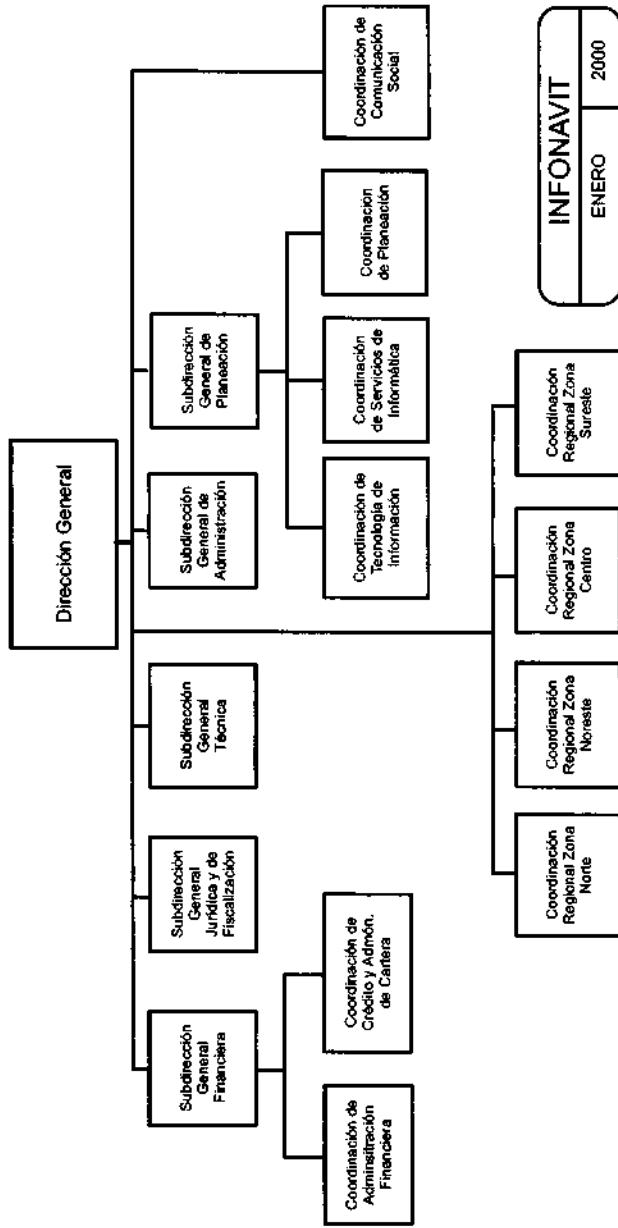
Reestructuración organizativa

Para lograr que los cambios de estrategia y mecanismos de planeación mencionados anteriormente fueran efectivos, era necesario que la estructura organizacional del Instituto coincidiera con la cadena de valor que se definió. Esta sección se centra en los cambios operativos que se hicieron en el Infonavit y no incluye los cambios en niveles superiores a la dirección general, que se trataron en una sección anterior.

En el organigrama correspondiente a enero de 2000⁹⁵ existían cinco subdirecciones: la Subdirección General Financiera, la Subdirección General Jurídica y de Fiscalización, la Subdirección General Técnica, la Subdirección General de Administración y la Subdirección General de Planeación. Asimismo, había cuatro coordinaciones regionales, cada una

⁹⁴ Tomado de entrevista con David Sánchez-Tembleque Cayazzo, 7 de junio de 2006.

⁹⁵ Los organigramas que se presentan en esta sección son parciales ya que sólo incluyen los niveles jerárquicos de dirección, subdirecciones generales y coordinaciones. Se elaboraron con base en datos de los organigramas oficiales. (Cfr. http://www.Infonavit.gob.mx/inf_general/directorio/organigrama/organigrama.shtml).



INFONAVIT	
ENERO	2000

correspondiente a una zona del país, y una Coordinación de Comunicación Social. Cabe destacar que dos de las áreas que después se identificaron como “sustantivas” estaban juntas en la Coordinación de Crédito y Administración de Cartera, mientras la tercera era sólo una gerencia. En efecto, de acuerdo con las consideraciones del Estatuto Orgánico del Infonavit de 2001, el Estatuto de 1998, concentraba en un área —la Subdirección General Financiera— las responsabilidades de las tres áreas sustantivas que se definieron posteriormente: la recaudación, el otorgamiento de créditos y la administración de cartera.⁹⁶

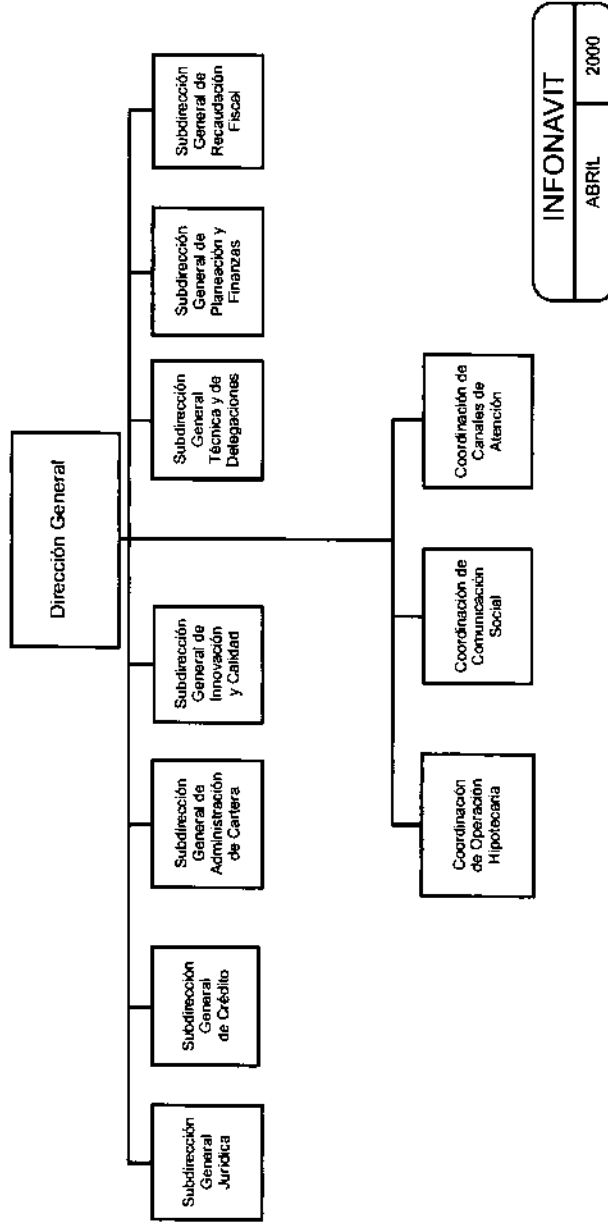
A continuación se da cuenta de cuáles fueron los principales cambios⁹⁷ de estructura organizacional que se hicieron en las áreas sustantivas del Instituto como consecuencia de la planeación estratégica.

La estructura actual del Instituto permite ver una clara coherencia entre su función primordial (definida en la ley y en su planeación estratégica) y su estructura. Se cuenta con siete subdirecciones, tres de las cuales —la Subdirección General de Crédito, la Subdirección General de Administración de Cartera y la Subdirección General de Recaudación Fiscal— corresponden a los procesos sustantivos que se definieron. De las otras cuatro, hay dos dedicadas a claras actividades de apoyo: la Subdirección General Jurídica y la Subdirección General Técnica y de Delegaciones. De las subdirecciones restantes, una de ellas se dedica a planeación y finanzas, con lo que se recalca el carácter preponderantemente financiero del Instituto y la otra, la Subdirección General de Innovación y Calidad, enfatiza el compromiso institucional con la mejora del servicio brindado a derechohabientes y acreditados. Finalmente existen tres coordinaciones: la de Comunicación Social, la de Operación Hipotecaria y la de Canales de Atención.⁹⁸

⁹⁶ Consideraciones del *Estatuto Orgánico del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores*, noviembre de 2001. En adelante Estatuto Orgánico 2001.

⁹⁷ Cabe mencionar que no se entrará a detalle en las modificaciones a la estructura organizacional, sino que se detectarán tendencias generales.

⁹⁸ Los organigramas que se presentan a continuación son parciales ya que sólo incluyen los niveles jerárquicos de dirección, subdirecciones generales y coordinaciones. Se elaboraron con base en datos de los organigramas oficiales. (Cfr. http://www.Infonavit.gob.mx/inf_general/directorio/organigrama/organigrama.shtml).



Áreas sustantivas

A continuación se presenta una breve descripción de los cambios organizativos que sufrieron las áreas sustantivas del Infonavit.

1. *Subdirección General de Crédito*. En 2001 inicia el “proceso de especialización interna de las diferentes subdirecciones generales del Instituto”.⁹⁹ De esta forma, se crea la Subdirección General de Crédito, con la única función de otorgar créditos de forma eficiente y eficaz.¹⁰⁰ Más tarde, en abril de 2003, se asignó al área “la función de titulación”.¹⁰¹ Es importante destacar que también se modificaron las funciones de la subdirección para incluir el criterio de riesgo en el proceso de otorgamiento de crédito.¹⁰²

Finalmente, en noviembre de 2004 se buscó fortalecer los procesos de operación y diseño de productos, así como la promoción y orientación al derechohabiente. Con este objetivo, se adecuó la estructura orgánica para mejorar su actuación como eje de las funciones sustantivas del Instituto.¹⁰³

2. *Subdirección General de Administración de Cartera*. En 2001, también como parte de un esfuerzo inicial de especialización interna, se creó la Subdirección General de Administración de Cartera, que entonces contaba con la Coordinación de Operación Hipotecaria y la de Recuperación y Cobranza. Para abril de 2003, se determinó que esta subdirección debía contemplar, también, “la gestión de la recuperación contenciosa hipotecaria y la custodia de los títulos de propiedad”.¹⁰⁴

⁹⁹ Estatuto Orgánico 2001.

¹⁰⁰ *Idem*.

¹⁰¹ *Ibid.*, abril de 2003.

¹⁰² “[A]segurar que el otorgamiento de crédito se [realice] dentro de los parámetros de riesgo [que establece] la Subdirección General de Planeación y Finanzas”. (Artículo 14, numeral IV. *Ibid.*, abril de 2003).

¹⁰³ *Ibid.*, diciembre de 2004, considerando 12.

¹⁰⁴ *Ibid.*, abril de 2003, considerando 7.

3. *Subdirección General de Recaudación Fiscal*. Se creó en noviembre de 2004 en respuesta a la solicitud de “que la función operativa de recaudación fiscal tuviera una dependencia directa de la Dirección General del Instituto, como proceso sustantivo”.¹⁰⁵ Esta subdirección surgió de la Coordinación General de Recaudación Fiscal, que se desincorporó de la Subdirección General de Planeación y Finanzas.¹⁰⁶ Más adelante, en agosto de 2005, se incorporó a esta subdirección el área de fiscalización que se encontraba unida a la Subdirección General Jurídica y de Fiscalización, consolidando así las funciones del área sustantiva.¹⁰⁷

Áreas de apoyo

A continuación se describen brevemente los cambios administrativos en las áreas de apoyo.

1. *Subdirección General de Planeación y Finanzas*. Resultó de la fusión de la Subdirección General de Planeación y la Subdirección General Financiera en 2001. En ese momento, se le asignó la función de la recaudación y control de los recursos financieros del Instituto, con el objetivo de coordinar la planeación con la disposición de recursos.¹⁰⁸ En abril de 2003, se incluyó dentro de las responsabilidades de esta área la administración del riesgo.¹⁰⁹ En 2004 inicia un proceso de reasignación de funciones y se le retira la responsabilidad de la Recaudación Fiscal, que pasa a la Subdirección General de Recaudación Fiscal, y las funciones de adquisiciones, que pasan a la Subdirección General de Innovación y Calidad.¹¹⁰

¹⁰⁵ *Ibid.*, diciembre de 2004, considerando 3.

¹⁰⁶ *Idem.*

¹⁰⁷ Infonavit, *Nuevo modelo de recaudación fiscal*, borrador del libro de transparencia, 2006, p. 1. En adelante Libro de Transparencia de Recaudación Fiscal.

¹⁰⁸ Estatuto Orgánico, 2001.

¹⁰⁹ *Ibid.*, abril de 2003, considerando 7.

¹¹⁰ *Ibid.*, diciembre de 2004, considerando 7.

2. *Subdirección General de Innovación y Calidad.* Se creó en 2001 y sustituyó a la Subdirección General de Administración. Su objetivo fundamental es incorporar el concepto de calidad a las actividades del Instituto.¹¹¹ En diciembre de 2004 se estipula que debe concentrar sus esfuerzos en “las funciones tecnológicas, de sistemas y de procesos”.¹¹²

3. *Subdirección General Técnica y de Delegaciones.* Esta subdirección surge en noviembre de 2004 de la fusión de las coordinaciones generales de zona y la Subdirección General Técnica y siguió dos enfoques muy diferentes. Por un lado, se suprimieron las Coordinaciones Generales de Zona para dar más respaldo y autonomía a las delegaciones regionales. De esta manera, se buscaba “garantizar la implantación exitosa de los nuevos modelos operativos que [habían resultado] del proceso de cambio estructural del Instituto”.¹¹³ Por otra parte estaba el componente de la Subdirección General Técnica. En este caso, se destacó que la subcontratación de muchos de los servicios que antes brindaba la parte técnica hizo que el nivel jerárquico de subdirección fuera innecesario y que se enfocara posteriormente a la coordinación de acciones locales de vivienda.¹¹⁴

4. *Subdirección General Jurídica.* Antes de 2005, esta subdirección englobaba también las funciones de fiscalización del Instituto. Con las modificaciones que se realizan en agosto de ese año, se integra una subdirección para cada área sustantiva y los asuntos jurídicos se tratan de forma independiente.¹¹⁵ La Subdirección General Jurídica tiene las funciones de representar legalmente al Instituto cuando así se requiera; de generar, aplicar y revisar la normatividad interna; y de asesorar en asuntos jurídicos.¹¹⁶

¹¹¹ *Ibid.*, noviembre de 2001, artículo 18.

¹¹² *Ibid.*, diciembre de 2004, considerando 6.

¹¹³ *Ibid.*, diciembre de 2004, considerando 8.

¹¹⁴ Tomado de entrevista con Ernesto Gómez Gallardo Latapi, Coordinador Técnico del Infonavit, 31 de julio de 2006.

¹¹⁵ Libro de Transparencia de Recaudación Fiscal, p. 1.

¹¹⁶ Estatuto Orgánico, 2005, artículos 29, 30 y 31.

5. *Coordinación de Comunicación Social.* Esta coordinación se conserva durante todo el proceso de reestructuración sin sufrir cambios estructurales sustantivos. Sus principales responsabilidades son las de establecer políticas de comunicación de información institucional a usuarios internos y externos; ser el enlace entre las unidades administrativas y los medios masivos de comunicación; desarrollar campañas de difusión; así como coordinar y operar los eventos institucionales.¹¹⁷ Igualmente, en esta área se incorporaron las funciones relacionadas con la transparencia y el acceso a la información, y se ubicó la unidad de enlace.

6. *Coordinación de Operación Hipotecaria.* Se creó en diciembre de 2005 y su principal función es asegurar la ejecución correcta del proceso de otorgamiento de crédito. Esta subdirección tiene a su cargo todas las actividades relativas a esta tarea institucional. Entre otras acciones, esto incluye: la formalización de los créditos, el resguardo de expedientes, la contabilización de créditos otorgados y la emisión de estados de cuenta de los acreditados.¹¹⁸

7. *Coordinación de Canales de Atención.* Previo a la creación de esta coordinación, los diferentes servicios de atención del Infonavit se manejaban por separado: el Infonatel dependía de la Subdirección General de Cartera; los kioscos interactivos de la Coordinación de Crédito; y el sitio de Internet de la Gerencia de Comunicación Social. Con la creación de la Coordinación de Canales de Atención, se lleva a cabo la estrategia y supervisión de estos tres servicios, junto con los de los Cesi y el sitio Micasa.gob.mx.¹¹⁹ Sus principales funciones son el diseño y operación de los canales de atención, dar información relativa a servicios a derechohabientes y acreditados, proporcionar a la ciudadanía en gene-

¹¹⁷ *Ibid.*, artículo 37.

¹¹⁸ *Ibid.*, artículo 35.

¹¹⁹ Infonavit, *Coordinación de Canales de Atención*, documento interno, febrero de 2006, p. 16. En adelante Presentación Canales de Atención.

ral información homogénea y consistente; y hacer evaluaciones de satisfacción entre los usuarios.¹²⁰

Como se puede constatar en esta breve descripción de las transformaciones estructurales que el Instituto ha sufrido durante los últimos cinco años, los cambios organizativos han obedecido a la estrategia que se ha planteado y las necesidades que se han ido encontrando en el camino. Las tres áreas sustantivas, como están definidas en la planeación, corresponden a tres subdirecciones generales de área. Las preocupaciones y prioridades de los directivos también encuentran un reflejo en la estructura que va desde las subdirecciones generales de Planeación y Finanzas e Innovación y Calidad, hasta la creación de la Coordinación de Canales de Atención. En la actualidad, ya no existe ninguna subdirección o coordinación que no esté justificada de acuerdo con los procesos sustantivos y las actividades que los apoyan, gracias a que se han eliminado las inconsistencias, vacíos y la dispersión que se habían heredado de la época en que el Infonavit se concentraba en la operación directa de muchas áreas que agregaban poco valor.

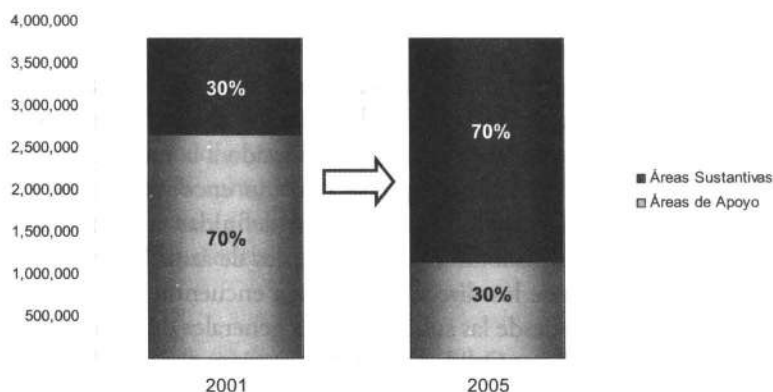
Al mismo tiempo, cabe destacar el impacto que tuvo la reestructuración de las finanzas del Instituto. El papel de las áreas sustantivas ha venido creciendo de manera importante, como lo muestra el hecho de que una creciente proporción del gasto del Infonavit se realiza por medio de dichas áreas: mientras en el año 2001 sólo ejercían 30% del gasto total, para 2005 esa proporción se había más que duplicado, alcanzando el 70%.

Redefinición del papel de las delegaciones

La mayor parte de los derechohabientes y acreditados del Instituto son atendidos en las ventanillas de las delegaciones estatales del Infonavit, por lo que los funcionarios delegacionales son una parte muy importante de la operación. Entre 2001 y 2002 se centralizaron muchas de las

¹²⁰ *Ibid.*, artículo 36.

Composición del gasto 2001 vs. 2005



Fuente: Infonavit. Coordinación de Planeación y Control de Gestión.

actividades que antes se realizaban con criterios definidos en las propias delegaciones. Posteriormente, estas funciones fueron devueltas poco a poco a éstas aunque bajo un enfoque basado en otorgar más libertad operativa a cambio de responsabilidad para el logro de ciertos resultados. Vale la pena pues, hacer un recuento de la lógica detrás del proceso de centralización/descentralización que se llevó a cabo durante esta administración.¹²¹

La revisión de las modificaciones que ha sufrido el Estatuto Orgánico del Infonavit no permite vislumbrar las funciones o responsabi-

¹²¹ Aquí se entenderá centralización y descentralización en términos de la capacidad que tienen las diferentes unidades de una organización para tomar decisiones. La centralización, es decir, la situación donde todo el poder de decisión se concentra en un solo punto, es el medio más estricto para lograr la coordinación. Por buenas razones, como problemas de comunicación y de procesamiento de información, un grado absoluto de centralización resulta poco práctico. Ahora bien, de acuerdo con la nomenclatura de Mintzberg, existen dos tipos de descentralización: descentralización vertical, que se refiere a la dispersión del poder de decisión hacia “abajo” en la línea de mando; y

dades que fueron centralizadas. Las únicas pistas se encuentran en las consideraciones de las modificaciones realizadas en 2001 y en 2004. En la primera, se menciona que: “para lograr la mejor operación y supervisión de las Delegaciones Regionales, así como el enlace con las áreas centrales, se propone reforzar las atribuciones y funciones de las cuatro coordinaciones regionales”.¹²² La segunda recalca que “para garantizar la exitosa implantación de los nuevos modelos operativos que resultan del proceso de cambio estructural del Instituto, es conveniente brindar un mayor respaldo y autonomía a la operación de las delegaciones regionales, aumentando el tramo de control. En este sentido, es necesario suprimir las tres coordinaciones generales de zona, creando una Subdirección General de Delegaciones con una estructura especializada”.¹²³ Además de los cambios que se realizaron a la estructura de las oficinas centrales (denominadas “de apoyo”) y que ya fueron revisados, la principal diferencia entre los dos textos es que mientras que en 2001 se hablaba de “lograr la mejor operación y supervisión de las delegaciones regionales” en 2004 se estipula la necesidad de “brindar un mayor respaldo y autonomía a la operación de las delegaciones regionales”. Sin embargo, este cambio no se ve reflejado en las funciones ni de las delegaciones ni del área de las oficinas centrales encargada de su administración.¹²⁴ Por lo tanto, la reconstrucción de este proceso se basará principalmente en entrevistas.

descentralización horizontal, que se refiere a la dispersión del poder de decisión entre diferentes unidades fuera de la línea de mando (áreas *staff*, por ejemplo). En las siguientes secciones nos referiremos exclusivamente a la descentralización vertical. (Henry Mintzberg, *Structure in fives. Designing Effective Organizations*, New Jersey, Prentice Hall, 1983, capítulo 5).

¹²² Estatuto Orgánico, 2001, considerando 13.

¹²³ *Ibid.*, diciembre de 2004, considerando 8.

¹²⁴ Los títulos octavo del Estatuto Orgánico 2001 y séptimo en 2004, ambos correspondientes a “Las Delegaciones Regionales”, tienen el mismo contenido. En los títulos correspondientes a las Coordinaciones Generales de Zona en 2001 y de la Subdirección General de Delegaciones en 2004 se encuentra, también, el mismo texto, con la salvedad de que en 2004 la Subdirección General de Delegaciones ya es responsable, de acuerdo con el artículo 20, apartado VII, de: “Administrar la reserva territorial del Instituto y llevar a cabo su desincorporación”.

A la llegada del nuevo equipo directivo, se encontró que había diferencias considerables en la forma en la que las delegaciones estatales operaban los servicios del Infonavit. En efecto, no existían estándares de servicios ni procesos bien definidos, pero el problema iba más allá: tanto los requisitos solicitados para realizar un trámite, como la manera de trabajar de las delegaciones eran muy diferentes. Este fenómeno se detectó por las quejas que las empresas con presencia nacional empezaron a interponer ante el Infonavit.¹²⁵ Al respecto, la subgerente de crédito del Centro de servicio Infonavit (Cesi) Barranca del Muerto comentó que antes, a nivel nacional, habían 32 Infonavit.¹²⁶ Por ello, una de las primeras acciones que se realizaron fue la centralización de muchas de las funciones que anteriormente se hacían en las delegaciones.

La centralización tuvo dos lógicas diferentes. En primer lugar, se buscaba estandarizar, por lo que controlar los procesos a nivel nacional era importante para facilitar la implementación de nuevos sistemas y modelos de gestión. En segundo lugar, se trató de controlar la discrecionalidad que los delegados podían tener en el desempeño de sus actividades.

La estandarización inició con el desarrollo de los canales de atención. El rediseño del Infonatel, el sitio de Internet y la creación de los Cesi fueron elementos importantes en este proceso, pero también lo fueron en la mejora de la atención para acreditados y derechohabientes, por lo que serán tratados más adelante.

Otro componente importante para lograr la estandarización y la eliminación de la discrecionalidad, fue la centralización de muchas de las actividades de las delegaciones. En palabras del director general del Infonavit, Víctor Manuel Borrás: “centralizamos todo lo que era delicado e implicaba posibles fuentes de corrupción”.¹²⁷ Son muestra de los procesos que se centralizaron los pagos, adquisiciones y, en general, to-

¹²⁵ Tomado de entrevista con Víctor Borrás Setién, 5 de julio de 2006.

¹²⁶ Tomado de entrevista con Guadalupe Mendizábal, gerente del Cesi Barranca del Muerto, 15 de mayo de 2006.

¹²⁷ Tomado de entrevista con Víctor Borrás Setién, 5 de julio de 2006.

das aquellas actividades relacionadas con la presupuestación.¹²⁸ Asimismo, se centralizó el diseño de muchos de los procesos, sistemas y estándares que hoy en día rigen al Infonavit. Por ejemplo, se definió el perfil que deben tener los delegados, se rediseñaron los procesos de originación de crédito, recaudación fiscal y recuperación de cartera vencida y se modificaron los canales de atención al público, como ya se mencionó. Los cambios no se redujeron sólo a los procesos, sino que también incluyeron las estructuras y jerarquía del personal. Al respecto, el delegado de Chihuahua opina que: “aunque había acuerdo sobre la conveniencia e importancia de los cambios, no [estuvieron] de acuerdo en la forma en la que se llevó a cabo”.¹²⁹

No obstante, el principal tema que los delegados y subgerentes entrevistados mencionaron fue la centralización en la definición de las metas. De acuerdo con Nadezhda de la Uz, Gerente de Planeación Financiera del Infonavit, las metas nacionales de crédito, cartera y fiscalización se definen, *grosso modo*, con base en: la capacidad financiera del Instituto, las condiciones macroeconómicas nacionales, la demanda potencial de viviendas y la meta que se pretende alcanzar. Adicionalmente, se considera la situación particular de los estados —bajo criterios de equidad regional— al definir la meta que cada delegación debe alcanzar para obtener el resultado nacional esperado. Sin embargo, todo el proceso se realiza en las oficinas centrales.¹³⁰ A partir de 2005, se empezó a tomar en cuenta a los delegados en este proceso, aunque su participación es muy limitada ya que la meta se define de antemano, y depende de las características particulares de cada entidad la posibilidad de reducir o ajustar cierta meta en virtud de su situación.¹³¹

Las quejas sobre este sistema de definición de metas son generalizadas aunque sus causas varían. En Guanajuato existen quejas sobre la

¹²⁸ Tomado de entrevista con Nadezhda de la Uz Blanco, gerente de planeación financiera del Infonavit, 6 de junio de 2006.

¹²⁹ Tomado de entrevista con Francisco José Javier Prieto Muñoz, delegado del Infonavit en Chihuahua, 3 de abril de 2006.

¹³⁰ Tomado de entrevista con De la Uz, 6 de junio de 2006.

¹³¹ *Idem*.

meta de fiscalización debido a la cantidad de empresas evasoras que hay y su renuencia a pagar, que en algunos casos implica la utilización de armas de fuego.¹³² En el Estado de México existe molestia respecto al proceso de fiscalización, pero en este caso se debe a que la meta es muy alta y el personal es insuficiente en comparación con otras delegaciones.¹³³ En el Distrito Federal el descontento se refiere a la meta que se establece para créditos de vivienda económica ya que el precio de los terrenos hace que sea virtualmente imposible cumplirla. En Chiapas hay quejas sobre la meta de créditos porque, de acuerdo con su delegado, el trabajo necesario para conseguir el otorgamiento de cada crédito es mucho mayor que el de otras delegaciones en virtud de la composición social y económica de su estado. Es importante destacar que el objetivo aquí no es cuestionar las metas en sí mismas, sino recalcar que su diseño centralizado dificulta su aceptación. El hecho de que el cumplimiento de las metas está directamente ligado con los bonos salariales agrava este problema.

La tendencia centralizadora que predominó durante los primeros años de la presente administración ha empezado a revertirse. Un claro ejemplo son los Convenios de autonomía de operaciones que fueron firmados en junio de 2006 y que entrarán en vigor en enero de 2007. Existen dos tipos, los de autonomía y los de autonomía amplia. Los primeros fueron firmados por casi todas las delegaciones, mientras que los segundos fueron restringidos a aquellos delegados con mayor experiencia en el puesto, capacidades de liderazgo comprobadas y un historial de cumplimiento de los resultados operativos. Los convenios incluyen mayor autonomía y/o participación en aspectos como: la definición de metas operativas, el diseño de presupuestos, la administración de personas, la gestión de operaciones, la negociación con actores del Infonavit Ampliado y la gestión de los canales de atención. La diferencia entre ambos tipos se refiere en lo fundamental al grado de autonomía que los

¹³² Tomado de entrevista con María Consuelo Lozoya, subgerente de fiscalización en Guanajuato, 18 de abril de 2006.

¹³³ Tomado de entrevista con Juan Mendoza Mendoza, subgerente de fiscalización en el Estado de México, 4 de mayo de 2006.

delegados pueden ejercer.¹³⁴ Este es un esfuerzo importante ya que, aunque fue la centralización y consecuente estandarización de procesos uno de los principales componentes que permitió alcanzar las metas fijadas,¹³⁵ existía el riesgo de que la falta de autonomía —en la que de acuerdo con el Coordinador en el Distrito Federal, se ve reflejada la falta de confianza— podía llevar a la pérdida de motivación en las delegaciones y a la falta de compromiso con los objetivos institucionales.¹³⁶

En secciones próximas se tratará con mayor detalle en qué consistieron las reformas que se hicieron a los procesos sustantivos del Infonavit y a los mecanismos de atención. No obstante, por el momento se puede lanzar una conclusión preliminar sobre el tema: la centralización de funciones fue un paso necesario para eliminar la discrecionalidad en la operación de las delegaciones, rediseñar los procesos y alcanzar la homogeneidad en el funcionamiento del Instituto en todo el país. Sin embargo, el objetivo que se buscaba ha sido alcanzado y, en adelante, mantener una política centralista sólo atentaría contra el futuro desempeño del Instituto. Aunque el proceso de descentralización y fortalecimiento de la autonomía delegacional ha iniciado, dista mucho de estar terminado.

Sistemas informáticos

Los cambios propuestos a partir de la planeación estratégica conllevaban la necesidad de aumentar de forma sustancial la capacidad de procesamiento de información y el control de la gestión institucional. Durante sus primeros años de existencia, el Instituto presumía estar a la vanguardia en el uso de tecnologías de comunicación e información. Sin embargo, para 2001 la situación era la contraria: era imprescindible lograr la modernización tecnológica del Instituto debido a que para ese

¹³⁴ Infonavit, *Niveles, facultades y criterios de autonomía para delegados. Bases para desarrollo de convenios*, documento interno, junio de 2006.

¹³⁵ Tomado de entrevista con Víctor Borrás Setién, 5 de julio de 2006.

¹³⁶ Tomado de entrevista con José Alfredo Morteo, coordinador del Infonavit en el Distrito Federal, 9 de mayo de 2006.

año, la infraestructura era casi inexistente o se encontraba distribuida inadecuadamente entre las áreas del Infonavit. En palabras del propio director general: “para atacar los problemas relacionados con el enorme volumen de operaciones y la proliferación del coyotaje que existía, le apostamos a la tecnología. A principios de 2004 el centro telefónico ya atendía 800,000 llamadas al mes y se realizaban 4.5 millones de operaciones a través del sitio de Internet, lo cual permitió romper la cadena de corrupción que existía”.¹³⁷

Para lograr estos resultados, una de las primeras acciones tomadas por el equipo directivo fue reclutar a un experto en sistemas informáticos debido a que no existía un área consolidada que condujera de manera armónica el uso y desarrollo tecnológico de la organización.¹³⁸ Asimismo, derivado de la definición de las estrategias institucionales, se realizó un Plan Estratégico de Tecnología que, con base en las responsabilidades asignadas a cada unidad con respecto a los tres procesos centrales, identificaba las necesidades tecnológicas y ofrecía soluciones a las mismas. Lo que se encontró es que, a pesar de que en su origen el Instituto se encontraba a la vanguardia en el uso de tecnologías de información y comunicación (TIC), para el inicio de la presente década los equipos y sistemas eran obsoletos, no se comunicaban entre sí y no permitían la automatización de muchas actividades que aún se hacían en papel e incluso a mano.¹³⁹

Como resultado, cada proceso se fortaleció a partir de un sistema informático particular que permitía homologar sus criterios de operación, asegurar la secuencia correcta de actividades, así como facilitar el seguimiento y evaluación de sus resultados.¹⁴⁰ Con respecto a las fun-

¹³⁷ Citado en Raimond-Kedilhac Navarro y Silva Pérez, *Infonavit. Parte B, op. cit.*, p. 5.

¹³⁸ Tomado de entrevista con David Sánchez-Tembleque Cayazzo, 7 de junio de 2006.

¹³⁹ Infonavit, *Infraestructura tecnológica*, borrador del libro de transparencia, versión al 28 de abril de 2006, p. 4. En adelante Libro de Transparencia de infraestructura tecnológica.

¹⁴⁰ La implantación de los sistemas descritos a continuación se realizó durante 2004 y 2005.

ciones de fiscalización, se implantó el sistema PSCD (*Public Sector Collections and Disbursement*), utilizado por muchos gobiernos alrededor del mundo para administrar su recaudación tributaria. En el caso del proceso de otorgamiento de crédito también se introdujo el modelo conocido como OCI (Sistema de Otorgamiento de Crédito del Infonavit), que permitía nuevamente homologar los procedimientos, automatizar actividades y hacer el reporte de resultados. En cuanto a la administración de cartera se instaló el programa ALS (*Advance Loan System*), paquete diseñado para el sector privado pero ampliamente utilizado en el sector hipotecario. Los tres fueron instalados “en línea” de manera que las delegaciones y oficinas centrales estuvieran conectadas y pudieran actualizar la información en poco tiempo. Finalmente, para asegurar la interconexión se tomó la decisión de adquirir un paquete de administración de la marca SAP R3, que permitiera la automatización de los procesos de contabilidad. Este sistema permitió después integrar la contabilidad y los presupuestos, y en la actualidad se están incluyendo los procesos de planeación y administración de personas.¹⁴¹ Todo esto supuso que, en paralelo al desarrollo de las estrategias de cambio, se hiciera una importante inversión en tecnología. En 2001 la mitad del personal no contaba con un equipo de cómputo. Si se deseaba basar toda la operación del Instituto en un uso intensivo de las TIC, era necesario revertir esta situación. Se adquirieron 700 computadoras personales de manera que todos los miembros del Instituto tuvieran un equipo para realizar sus actividades.¹⁴² Esto no sólo tuvo importancia para acelerar y eficientar las actividades, sino también en términos del ambiente laboral, dado que se dejó de ver a las TIC como un privilegio y se les concibió como una herramienta indispensable de trabajo para todo el personal. En las secciones correspondientes se señalarán los efectos que generó la introducción de todas estas herramientas en diferentes aspectos del desempeño organizativo.

¹⁴¹ Infonavit, *Sistema Financiero Contable SAP FICO*, borrador del libro de transparencia, versión al 24 de marzo de 2006, pp. 14-16. En adelante Libro de Transparencia del Sistema Financiero Contable.

¹⁴² Libro de Transparencia de infraestructura tecnológica, p. 15.

Nuevo Sistema de Planeación Operativa y Gestión del Desempeño

Para lograr obtener los ambiciosos objetivos planteados, se requería que el nuevo equipo no sólo diseñara nuevas formas de organización y sistemas de trabajo, sino también asegurar que las actividades cotidianas se alinearan con la dirección marcada por la Misión, Visión y los Objetivos Institucionales.¹⁴³ Por esta razón, se requería fortalecer el sistema de planeación institucional de manera que los programas y las metas anuales se vincularan correctamente con las estrategias que adopta la alta dirección del Infonavit. Se decidió entonces hacerlo con un enfoque abierto, que involucrara a los actores internos del Instituto para asegurar el adecuado nivel de compromiso. Éste fue uno de los primeros cambios en el estilo de gestión, que no necesariamente era entendido por todos los actores internos: “[a]l presentarle a los órganos de gobierno planes por cinco años nos comentaban: “nosotros nos damos por enterados, pero a nosotros sólo nos interesa el primer año”. [...] No se podían hacer cosas que trascendieran si no traspasábamos el horizonte de un año”.¹⁴⁴ Para consolidar esta filosofía de planeación, entre las primeras acciones realizadas por la nueva administración se incluyó la consolidación de las funciones de planeación y finanzas bajo un solo mando. En el pasado, estas dos áreas se encontraban separadas y operaban de manera poco articulada, lo que, para un organismo financiero, no era adecuado: no era razonable desvincular el manejo de las finanzas institucionales de la planeación de las acciones. Por esa razón se propuso a la Asamblea que aprobara la creación de una subdirección de planeación y finanzas, lo que se hizo en julio de 2001.¹⁴⁵ Esta nueva unidad se responsabilizó de realizar el Plan Estratégico 2001-2006, que hacía explícito el vínculo entre los objetivos institucionales y aquéllos

¹⁴³ Tomado de entrevista con David Sánchez-Tembleque Cayazzo, 7 de junio de 2006.

¹⁴⁴ Víctor Manuel Borrás, citado en Raimond-Kedilhac Navarro y Silva Pérez, *Infonavit. Parte B., op. cit.*, p. 2.

¹⁴⁵ Infonavit, *Informe anual de actividades 2001*, México, Infonavit, 2002, p. 29. En adelante Informe 2001.

definidos en el Plan Nacional de Desarrollo y las líneas de acción del Programa Sectorial de Vivienda.¹⁴⁶ Igualmente, se decidió hacer planes financieros a cinco años,¹⁴⁷ que eran revisados cada cuatro años, de manera que se establecieran metas de mediano plazo para cada una de las actividades sustantivas; así como generar proyecciones sobre el comportamiento de las variables que en mayor medida afectan el desempeño organizativo (empleo, inflación, tasas de interés) para dar certidumbre tanto al personal del propio Instituto como a los actores del sector.¹⁴⁸

Para 2005 se aprobaron cambios en la Ley del Infonavit que obligaron a realizar planes con un horizonte de cinco años, por lo que en diciembre se elaboró el Plan Financiero 2006-2010, que contiene una revisión importante de la Misión, la Visión y los Objetivos institucionales que se detallarán más adelante.

Al mismo tiempo, no era suficiente con asegurar una visión de largo plazo, sino también asegurar que las actividades cotidianas fueran conducentes a obtener los resultados y alcanzar los objetivos planteados por la alta dirección. En consecuencia, los principios sobre los que se realizó la gestión estratégica en el Infonavit eran:

¹⁴⁶ Esto en cumplimiento del artículo 4 de la Ley del Infonavit que señala que sus actividades deberán realizarse “dentro de una política integrada de vivienda y desarrollo urbano”.

¹⁴⁷ El primer plan financiero, que abarcó el periodo 2002-2006, planteaba definir acciones como la creación de reservas, la instauración de un programa de regularización de acreditados, la adecuación de las reglas de otorgamiento de créditos, la adopción de nuevas estrategias para la recaudación y fiscalización y el cálculo de los rendimientos de la subcuenta de vivienda. Véase Infonavit, *Informe anual de actividades 2002*, México, Infonavit, 2003.

¹⁴⁸ En este sentido, David Sánchez-Tembleque Cayazzo señaló que el *Plan Financiero 2006-2010* era importante porque: “le da certidumbre al sector de vivienda, dado el peso y la importancia del Instituto en él. Así, los distintos participantes conocen cuáles son nuestras intenciones y perspectivas de largo plazo. Además, es de gran utilidad para el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) porque aumenta las posibilidades de darle mejor pensión a quienes no ejercen su crédito”. (Citado en “Traducir cifras en beneficio social”, en Infonavit, *Informavit*, 14, 2006, p. 234).

Evolución del Proceso de Planeación en el Infonavit, 2001-2006

2001	2002	2003	2004	2005	2006
Se definen: • Misión • Visión • Objetivos institucionales	• Se definen las áreas sustantivas, de apoyo y operativas • Se consolidan las Unidades Estratégicas de Alto Nivel de Rendimiento (Uer) en Oficinas de Apoyo y en nueve Delegaciones Estatales • Se realizaron 23 ejercicios de planeación Uer	• Se expande el proceso de planeación con base en las Uer a todas las delegaciones • Se aclaran los principios y valores de actuación • Se realizaron 49 ejercicios de planeación Uer	• Se establece un proceso de planeación-presupuestación-evaluación que: - Involucra a los tres sectores del Instituto - Se basa en mejores prácticas internacionales - Incluyente, abierto y participativo - Que fomenta el trabajo en equipo y los logros individuales - Se realizaron 52 ejercicios de planeación Uer	• Se realiza un ejercicio para redefinir: - Misión - Visión - Se elabora un Tablero Integral de Mando (BSC) - Se realiza un mapa estratégico de la Dirección General	• Se "cascada" el proceso de elaboración de mapas estratégicos a las Oficinas de Apoyo y en las Delegaciones estatales • Se avanza en la sustitución del sistema de gestión del desempeño por el sistema SAP, alineado al Tablero Integral de Mando

Fuente: elaboración propia con base en entrevistas y en Infonavit, *Informe anual de actividades 2003*, México, Infonavit, 2004, p. 79. En adelante Informe 2003.

1. La razón de existir del Infonavit es cumplir con su Misión, Visión y Objetivos institucionales, para satisfacer plenamente las necesidades y expectativas de los derechohabientes. El trabajo del día a día no tiene sentido, si no es en beneficio de los trabajadores que depositan su confianza en el Instituto para administrar el Fondo Nacional de la Vivienda.
2. Los logros del Infonavit son el resultado del trabajo de cada uno de sus empleados.¹⁴⁹

Como se desprende de estos principios, era necesario establecer una vinculación más estrecha entre la planeación estratégica y la planeación operativa, de manera que se asegurara que los objetivos institucionales fueran conocidos por toda la organización. Es decir, se requería crear espacios en los cuales los responsables de las diferentes unidades participaran en el establecimiento de las metas para cada año y se discutieran los resultados y problemas encontrados en el camino.

A partir de esto se decidió crear Unidades Estratégicas de Alto Rendimiento, conocidas como Uer, grupos de trabajo que se reúnen cada tres meses para establecer compromisos y metas, asegurar la coordinación transversal de las actividades, fortalecer el trabajo en equipo y enraizar una cultura de servicio. Se trataba de “unidades naturales de trabajo” donde integrantes de diferentes unidades intercambian puntos de vista de manera franca y con plena libertad.¹⁵⁰ La idea era introducir la disciplina de fijar objetivos y metas operativas que fueran evaluados a partir de mediciones objetivas y diseñar planes de acción para lograr la mejora permanente del funcionamiento organizativo.¹⁵¹ “[Las Uer] nos permiten reconocer los resultados alcanzados cada tres meses, establecer los factores comunes del éxito, ubicar las desviaciones y los factores comunes de éstas en cada una de las áreas. Asimismo, cada tres meses se establecen planes de trabajo para alcanzar los objetivos que la Uer tiene

¹⁴⁹ Informe 2003, p. 70.

¹⁵⁰ Tomado de entrevista con Agustín Paulín Hutmacher, 15 de febrero de 2006.

¹⁵¹ Raimond-Kedilhac Navarro y Silva Pérez, *Infonavit. Parte B, op. cit.*, p. 3.

y que están alineados a los objetivos institucionales. De esta forma se focalizan las actividades de todos los que aquí trabajamos y se toman acciones para la atención de temas prioritarios del Infonavit, vinculando la planeación con la acción".¹⁵²

Las reuniones trimestrales de las Uer no tienen una agenda fija, sino que se adaptan a los requerimientos y preocupaciones del titular de la unidad que la encabeza (por ejemplo, la Uer de Planeación y Finanzas la encabeza el subdirector general de planeación y finanzas).¹⁵³ Cuando se trata de la primera sesión del año, por lo general se hace una introducción por parte del facilitador, que es un consultor externo al Infonavit, seguida de una presentación de los objetivos y metas anuales de la Uer de la Dirección General (que es la primera que se celebra cada año). Después se discuten dichos objetivos y lo que implican para los integrantes de la Uer. Se revisan y analizan los resultados obtenidos para detectar "áreas de oportunidad de mejora" y, finalmente, se definen al menos tres proyectos trimestrales de mejora. El facilitador entrega un reporte sintético de lo ocurrido en la sesión, especificando los compromisos y metas asumidos durante la misma. La siguiente reunión de la Uer se enfocará en valorar los resultados obtenidos y dar seguimiento a los compromisos realizados durante la sesión anterior. De esta manera, las Uer sirven como mecanismo para alinear los objetivos y metas de las diferentes unidades a los establecidos por la Dirección General, dar seguimiento a los resultados y asegurar la coordinación y comunicación entre los diferentes niveles organizativos.

En un primer momento, durante 2002, se realizaron 23 ejercicios de planeación Uer que abarcaron a la Dirección General, la Secretaría General, las subdirecciones generales, la Coordinación de Comunicación Social, la Contraloría Interna, las coordinaciones generales de zona y nueve delegaciones estatales.¹⁵⁴ Para asegurar el nivel adecuado de compromiso del personal con las metas y las acciones que se acordaban en estas sesiones de planeación, se incorporó al secretario general del

¹⁵² Infonavit, *Uers en acción*, documento interno, s.a.n.l.

¹⁵³ Tomado de entrevista con Ramón Adell, 5 de abril de 2006.

¹⁵⁴ Informe 2001, p. 29.

Fases propuestas para las Uer de 2003

<i>Fase a lo largo del año (4 trimestres)</i>	<i>Objetivos</i>
<i>Primera fase:</i> reunión para involucrar al personal clave de 28 áreas (sustantivas, de apoyo y operativas) en los cinco objetivos institucionales y en su traducción por área.	Establecer de manera participativa y anual los resultados que se esperan de la Uer y de cada gerencia con activadores e indicadores de calidad, volumen y tiempos.
<i>Segunda fase:</i> reunión trimestral de mejora del desempeño y aceleración de progreso de 28 Uer (áreas sustantivas, de apoyo y operativas).	Mejorar el desempeño, evaluar los objetivos, activadores e indicadores de manera participativa y sistemática, para corregir desviaciones, solucionar problemas, retroinformar a las gerencias y a las Uer, para así poder establecer planes concretos trimestrales de mejora. Esta primera revisión de avance servirá para corregir desviaciones graves y establecer planes de mejora para el periodo de abril/agosto.
<i>Tercera fase:</i> segunda reunión trimestral de mejora del desempeño y aceleración del progreso de 28 Uer (áreas sustantivas, de apoyo y operativas).	Mejorar el desempeño, evaluar los objetivos, activadores e indicadores de manera participativa y sistemática, para corregir desviaciones, solucionar problemas, retroinformar a las gerencias y a las Uer, para así poder establecer planes concretos trimestrales de mejora. Además, cada Uer presentará sugerencias al equipo directivo para que las tome en cuenta para la planeación de 2004.
<i>Cuarta fase:</i> reunión de mejora del desempeño y aceleración del progreso.	Mejorar el desempeño, evaluar los objetivos, activadores e indicadores de manera participativa y sistemática, para corregir desviaciones, solucionar problemas, retroinformar a las gerencias y a las Uer, para así poder establecer planes concretos trimestrales de mejora. Celebración de los logros del año y último esfuerzo.

Fuente: elaboración propia con base en Infonavit, *Uers en acción*, documento interno, s.a.n.l.

Sindicato del Infonavit en la Uer de la dirección general y las correspondientes a las delegaciones. Posteriormente, el sindicato formó su propia Uer para definir acciones que debía realizar para contribuir al logro de los objetivos institucionales.¹⁵⁵ Progresivamente se fueron creando más Uer, involucrando cada vez a niveles más bajos de la estructura organizativa, por lo que para 2003 se realizaron 49 sesiones, en 2004 la cifra llegó a 52¹⁵⁶ y en 2005 hubo 152 reuniones Uer donde participaron 2,818 personas.¹⁵⁷ Gracias a que las reuniones se han convertido en una rutina y a la metodología de trabajo (discusión grupal bajo técnicas de recopilación de opiniones) las personas interactúan con libertad y han logrado obtener mejores resultados.¹⁵⁸ Estas reuniones se han convertido en una especie importante de impulso para el cambio organizativo:

Las Uer se han constituido como el motor de cambio del Infonavit, al abrir un espacio donde periódicamente se difunde y discute la estrategia por todo el personal, con lo cual éste hace suya la estrategia de la organización. Dada su contribución a los resultados del Infonavit, se ha dado continuidad a este esfuerzo y, en este momento, después de cinco años, hay 58 unidades estratégicas de alto nivel de rendimiento, 30 de ellas coordinadas por personal interno que ha aprendido la metodología para hacerla propia.¹⁵⁹

A pesar de los efectos positivos de esta estrategia, una de las preocupaciones con respecto al funcionamiento de las Uer es que se han generado en cada una proyectos que no necesariamente se conectan con lo que se decide en otras. El reto que se identificó es lograr mayor comuni-

¹⁵⁵ Tomado de entrevista con Agustín Paulín Hutmacher, 15 de febrero de 2006 y Raimond-Kedilhac Navarro y Silva Pérez, *Infonavit. Parte B, op. cit.*, p. 3.

¹⁵⁶ Informe 2003, p. 70.

¹⁵⁷ El Infonavit hoy, p. 24.

¹⁵⁸ Tomado de entrevista con Ramón Adell, 5 de abril de 2006.

¹⁵⁹ Libro de Transparencia de la Dirección General, p. 24.

cación entre las diferentes Uer y entre éstas y las delegaciones para evitar la posible dispersión de esfuerzos.¹⁶⁰

Sistema de Metas y Compromisos

Como se señaló, el Infonavit en 2001 carecía de una cultura de medición de los resultados: más allá de los grandes objetivos generales a alcanzar, no se tenía la disciplina de establecer metas precisas para cada unidad e incluso para cada persona. Al mismo tiempo, el seguimiento de resultados era lento y poco oportuno, por lo que era necesario empezar a generar los primeros sistemas de información que permitieran a las altas autoridades del Instituto monitorear el comportamiento de los indicadores básicos de la organización. Esto detonó un proceso evolutivo que fue consolidando lo que a la postre sería el Sistema de Metas y Compromisos:

Aquí todo ha sido poco a poco. Lo mismo con el tema de planeación. Eso es un tema gerencial: tú tienes que tener en cuenta tus capacidades, las competencias organizacionales que tienes a la hora de comprar cualquier tecnología. [...] El proceso fue ir poco a poco transformando a la institución, siendo realista dadas las competencias y capacidades que tienes. Lo mismo en planeación. Empezamos por asegurarnos de que sabíamos cada semana cuántos créditos se daban, cosa que antes no sabíamos.¹⁶¹

Entre 2001 y 2002 se diseñó el primer sistema de seguimiento de resultados que era muy básico: el segundo nivel de responsabilidad llenaba una hoja de Excel donde se comparaban las metas acordadas para el periodo contra las realizadas. Posteriormente, la imprimían y la en-

¹⁶⁰ Tomado de entrevista con Ramón Adell, 5 de abril de 2006. Véase también *Uer Subdirección General de Planeación y Finanzas*, 2 de diciembre de 2003, Reporte del consultor, s.l., p. 1.

¹⁶¹ Tomado de entrevista con David Sánchez-Tembleque Cayazzo, 7 de junio de 2006.

tregaban firmada a la Dirección General.¹⁶² Este sistema de seguimiento de resultados se extendió a los gerentes en 2003, lo que supuso pasar de 12 a más de 120 usuarios, por lo que se decidió licitar el diseño de un sistema nuevo, que permitiera automatizar el procesamiento de la información, generar alertas en caso de desempeños insatisfactorios (sistema de “semáforo”) y que estuviera “en línea”, de manera que la captura y reporte de la información pudiera hacerse por medio de la red de cómputo de la institución.¹⁶³

Al mismo tiempo, también se estableció un sistema automatizado de gestión del desempeño de las delegaciones que incluyó indicadores de fiscalización, y recuperación de cartera. Este sistema estaba pensado como una herramienta tanto de control como de tipo preventivo, a manera de dar retroalimentación oportuna a las delegaciones a lo largo del año.¹⁶⁴ El Sistema de Metas y Compromisos permite a los superiores y subordinados fijar metas anuales y ajustarlas, de ser necesario, cada tres meses. Al mismo tiempo, posibilita medir los resultados de proyectos que son responsabilidad de más de una unidad. El sistema divide las actividades entre aquellas recurrentes (procesos rutinarios, normalmente de servicio a clientes internos o externos) y proyectos de mejora (acciones relacionadas con la modernización y mejora del desempeño de la unidad). Los logros se pueden medir por el porcentaje de avance, por volumen o por contribución a un objetivo que rebasa a la propia unidad. Los resultados se ponderan y el sistema genera de forma automática una calificación que, a su vez, se envía al área de Administración de Personas para ligar estas calificaciones con el sistema de recompensas al desempeño individual. Éste es quizás el aspecto más controvertido del sistema, ya que en ocasiones el problema ha sido que las personas no sienten que se valore con justicia su esfuerzo, en particu-

¹⁶² Tomado de entrevista con Miguel Ángel Pineda, Guillermo Reyes y José Elías García Zahoul, integrantes de la Gerencia de Planeación Estratégica, 31 de mayo de 2006.

¹⁶³ Infonavit, *Sistema de Metas y Compromisos Dirección General. Solicitud de Propuesta*, documento interno, 2004, p. 16.

¹⁶⁴ Informe 2001, p. 30.

lar cuando los resultados no dependen sólo de su esfuerzo sino de lo que realicen otras unidades o de factores fuera del control del propio Infonavit (factores políticos, económicos y sociales). Sin embargo, en 2005, gracias a los buenos resultados obtenidos, se extendió el uso del sistema hasta el nivel de jefe de oficina.

El día de hoy este sistema ha permitido que fijar metas y dar seguimiento a los avances se haya convertido en una rutina normal en la organización: las personas reciben correos electrónicos cuando se acerca el momento de capturar sus resultados de los tres meses anteriores o del semestre y para realizar ajustes a las metas (en ambos casos el superior jerárquico debe dar su visto bueno o autorización), lo que ocurre en los primeros diez días de cada trimestre. La interfase es sencilla de utilizar, el personal responsable asiste siempre a las áreas para solucionar sus problemas y para capacitar a los miembros de reciente ingreso; el sistema tecnológico ha sido tan robusto como para soportar el uso que se hace de él.¹⁶⁵ En 2006 se decidió pasar de ciclos anuales de establecimiento de metas y compromisos a semestrales, de manera que la evaluación del desempeño organizativo y del personal se realizará cada seis meses a partir de ahora.

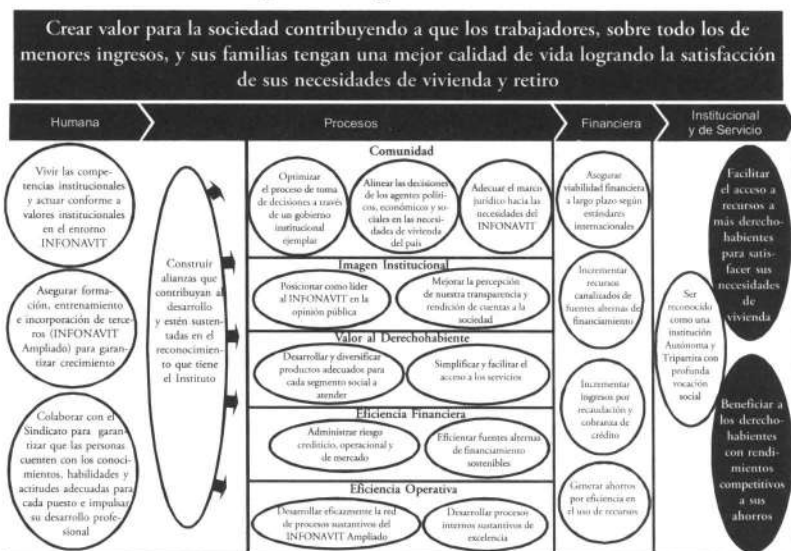
Hacia el futuro, el proyecto es incorporar este sistema al Mapa Estratégico¹⁶⁶ que se diseñó en la Dirección General durante 2005. Como

¹⁶⁵ Tomado de entrevista con Pineda, Reyes y García Zahoul, 31 de mayo de 2006.

¹⁶⁶ Un mapa estratégico es una herramienta diseñada por dos profesores de negocios norteamericanos (Robert S. Kaplan y David P. Norton) que tiene por objetivo mostrar de manera gráfica y sintética cómo una organización genera valor para sus clientes y cómo se conectan "lógicamente" los objetivos estratégicos de manera que se comunica de manera clara cómo alcanzar uno, contribuye al logro de los demás. Estos mapas se desprenden de un cuadro integral de mando (*Balance Scorecard*), que es también un concepto acuñado por los autores citados y que se integra por un conjunto de indicadores estratégicos que pretenden dar una visión integral del desempeño organizativo (no limitarse a los resultados financieros) incorporando dimensiones de satisfacción de los usuarios, desempeño de los procesos internos, y aprendizaje y crecimiento del personal. (Véase Robert S. Kaplan y David P. Norton, *Strategy Maps. Converting Intangible Assets into Tangible Outcomes*, Cambridge, Mass., Harvard Business School, 2004 y, de los mismos autores, *The Strategy-Focused Organization: How Balanced Scorecard Companies Thrive in the New Business Environment*, Cambridge, Mass., Harvard Business School,

resultado de las reformas a la Ley del Instituto de ese año, que establecieron la obligación de la Asamblea General de aprobar planes financieros con un horizonte de cinco años,¹⁶⁷ se aprobó en diciembre de ese año el nuevo Plan Financiero 2006-2011. En el mismo se incluyó el Mapa Estratégico del Instituto, que se muestra a continuación:

Mapa estratégico del Infonavit



Fuente: Proporcionado por Infonavit.

Este mapa estratégico es el resultado de un ejercicio realizado en la Dirección General durante 2005 para diseñar el Cuadro Integral de Mando (*Balanced Scorecard*, BSC) que es un conjunto de indicadores que pretenden ligar directamente las estrategias con los resultados que

2001. También se publicó un artículo sobre la adaptación de sus herramientas a organizaciones del sector público: Robert S. Kaplan, *The Balanced Scorecard for Public-Sector Organizations*, Cambridge, Mass., Harvard Business School [Balanced Score Card Report], 1999.

¹⁶⁷ Artículo 10 de la Ley del Infonavit, reformado el 1o. de junio de 2005.

se deben alcanzar en diferentes aspectos o “dimensiones” de la organización, de manera que se realice la Visión definida por la alta dirección: “[l]as dimensiones facilitan a la dirección general de la organización evaluar los resultados clasificándolos según aquellos elementos que los generaron. Esto permite balancear el corto y el largo plazos y crear una relación entre los resultados obtenidos y los factores que generan dichos resultados”.¹⁶⁸ Durante 2006 se trabaja en la elaboración de mapas similares para cada delegación de manera que se asegure el alineamiento de sus actividades con los objetivos determinados desde la Dirección General. Actualmente, se tiene proyectado sustituir el sistema de Metas y Compromisos con la integración en el sistema SAP del Mapa Estratégico, de manera que ya no será necesario confiar en que los responsables de cada unidad fijarán metas que estén alineadas con las estrategias institucionales, sino que éste será un procedimiento automatizado que asegurará un vínculo estrecho entre estos elementos. De esta forma se tomó la decisión de ampliar los módulos del SAP a actividades diferentes a las financieras integrando en una sola herramienta la administración de los recursos humanos, materiales y financieros del Infonavit.¹⁶⁹ Esto culmina un proceso lento de perfeccionamiento de los sistemas de seguimiento del desempeño organizativo:

[BSC] es toda una evolución. [...] Fuimos sofisticando más y más las cosas y hoy, ya estamos instalando el último grito de la tecnología que es el Tablero. Mañana es otro, porque estos son medio modas. A nosotros nos viene muy bien ésta, porque nos sistematiza algo que hacíamos “a mano”, que era el asegurarnos de que los indicadores operativos, el trabajo del día a día, nos llevaran a la Visión. [...]. Si nosotros hubiéramos pretendido instalar esto en 2001, ¡pues no hubiera valido para nada esa cosa! No había ni siquiera una cultura de ponerse metas y de que, si las cumples hay un premio y si no un castigo. Va acompañado todo de un proceso de transformación organizacional.¹⁷⁰

¹⁶⁸ Infonavit, *Plan El Financiero 2006-2010*, op. cit., p. 9.

¹⁶⁹ Libro de Transparencia del Sistema Financiero Contable, p. 6.

¹⁷⁰ Tomado de entrevista con David Sánchez-Tembleque Cayazzo, 7 de junio de 2006.

Hoy, el proceso de planeación es una herramienta que la alta dirección institucional considera muy poderosa para lograr los objetivos institucionales:¹⁷¹ ha sido un medio importante para generar confianza tanto en el entorno del sector como al interior de la organización. Hacia el exterior, ha ofrecido certeza sobre los flujos de financiamiento y los planes de mediano y largo plazos que han inducido el crecimiento de la oferta de vivienda de interés social y el interés de la banca privada en ofrecer productos a los derechohabientes de mayores ingresos del Instituto, como se verá más adelante. Hacia adentro, tanto la claridad de objetivos, el involucrar al personal y la difusión de los logros alcanzados (con objeto de aprovechar el impulso) lograron asegurar que los comportamientos de personas y unidades se fueran enfilando en la dirección deseada (no sin sus tensiones y discusiones), además de las funciones típicas de establecer metas y controlar su cumplimiento. Tal vez el mayor éxito en términos de cambio cultural ha sido lograr arraigar la planeación y la gestión del desempeño organizativo como rutinas permanentes en la organización que están plenamente asimiladas por el personal.

A lo largo de esta sección se han descrito tres grandes redefiniciones referentes a la clarificación de los objetivos de la institución: el alineamiento de la estructura organizativa para realizar estos objetivos, el uso de la tecnología para controlar y la introducción de esquemas de gestión orientada a resultados. Estas modificaciones servían a tres propósitos principales: en primer lugar, para *señalar* la dirección en la que se encaminaría el Infonavit al resto de los actores del sector para generar certeza, confianza y, en última instancia, voluntad de cooperación. En segundo lugar, para establecer las líneas generales de trabajo y de esta forma poder hacer frente al reto de mantener e incrementar el “tren de vivienda”, es decir, el volumen de créditos hipotecarios otorgados a los derechohabientes, así como mejorar el rendimiento de la subcuenta de vivienda, por medio de la eficiencia y operación interna adecuada. Finalmente, permitir enfocar los esfuerzos del personal en generar los re-

¹⁷¹ *Idem.*

sultados que aseguraran la realización de los objetivos estratégicos, por medio de la medición del desempeño organizativo y del personal. De esta manera, la introducción de herramientas del sector privado, aunque en ocasiones se confiesa como un proceso incremental, es decir, no como un esfuerzo conciente en el que se repliquen experiencias estilo *nueva gerencia pública*, surge de la necesidad de introducir innovaciones en el funcionamiento organizativo para “superar los límites externos e internos” que podrían impedir el cumplimiento de las metas comprometidas por la alta dirección.

FORTALECIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES SUSTANTIVAS DE LA INSTITUCIÓN

A partir de 1992, el Infonavit pasó a formar parte del Sistema de Ahorro para el retiro, quedando claramente definida la obligación dual de la institución de otorgar crédito barato y suficiente para la vivienda, y dar rendimientos competitivos al ahorro de los trabajadores depositado en la subcuenta de vivienda. Pero este doble mandato no había podido cumplirse sino hasta 1999 y 2000, cuando además de aumentar sobremanera el número de créditos otorgados, el Instituto fue capaz de otorgar rendimientos reales del orden de 2% en cada año a la subcuenta de vivienda (gráfica 6, capítulo 3). Esto fue posible debido a que, como se expone en el capítulo 3, se estableció un agresivo programa de financiamiento de vivienda, el “Compromiso por la Vivienda”, a la vez que se tomaron medidas para mejorar la recaudación fiscal, la capacidad de cobro de los créditos otorgados y su originación.

Sin embargo, la posibilidad de mantener estos logros en el mediano y largo plazos era todavía endeble a inicios de la presente administración debido a que, a pesar de los avances, la cartera vencida se encontraba en 21.7% a la vez que los niveles de incumplimiento de las obligaciones patronales eran aún elevados. Para darle sustentabilidad a su doble mandato, el Instituto tenía que profundizar los cambios realizados hasta entonces: optimizar aún más la recaudación fiscal de manera que pudiera contar con recursos suficientes para financiar vivienda; originar de manera más adecuada los créditos que otorgaba, es decir, prestarle a

quien quisiera y pudiera pagar un crédito a una tasa que garantizara un retorno suficiente y de mercado; y por último, mejorar la capacidad del Instituto para recuperar oportunamente los créditos otorgados. En suma, el Infonavit se encontraba ante el reto de mejorar la eficiencia de su operación institucional.

Como se mencionó, para enfrentar los retos descritos, se desarrolló durante 2001, un Modelo de Operación basado en sus procesos sustantivos, los cuales definen las funciones esenciales o medulares del Instituto: recaudación fiscal, originación de crédito y administración de cartera. Estos tres procesos engloban las funciones de recaudar los ingresos para el Fondo Nacional de la Vivienda, cumplir con el mandato constitucional de otorgar créditos y recuperar el dinero invertido para la devolución del fondo de ahorro.

Alrededor de este modelo, se crearon las áreas sustantivas, encargadas de administrar los procesos mencionados; así como áreas de apoyo, responsables de ejecutar, entre otras, las funciones administrativas, jurídicas, y tecnológicas, requeridas, así como las de operación, conformadas por la red de delegaciones del Instituto a nivel nacional, responsables de mantener la relación con los distintos usuarios de Infonavit en cada entidad federativa.

En las siguientes líneas se profundiza en el análisis de los cambios realizados en cada uno de los procesos sustantivos del Instituto, los cuales han mejorado su eficacia y eficiencia operativa a la vez que han dado viabilidad de largo plazo a la obligación dual de la institución de otorgar crédito barato y suficiente para la vivienda, y rendimientos competitivos al ahorro de los trabajadores.

Recaudación fiscal y fiscalización

El Infonavit está facultado legalmente para recolectar el 5% de los salarios integrados de los trabajadores que laboran en empresas públicas o privadas, que rigen sus relaciones laborales de acuerdo con el apartado A del artículo 123 constitucional, así como para cobrar los créditos otorgados. El proceso, es muy importante ya que es la fuente del 80% de los recursos del Instituto. Las aportaciones se obtienen en la recauda-

ción fiscal, mientras que la fiscalización sólo entra en acción cuando un patrón no ha cumplido de forma oportuna con su obligación de aportar el monto correspondiente por trabajador. Estas dos partes de un mismo proceso no siempre estuvieron unidas en la misma área; antes de 2005 se encontraban separadas entre la Subdirección de Administración y Finanzas y la Subdirección Jurídica y de Fiscalización. Por ello, en el presente apartado, las acciones de cada una de estas áreas serán tratadas por separado.

Recaudación fiscal

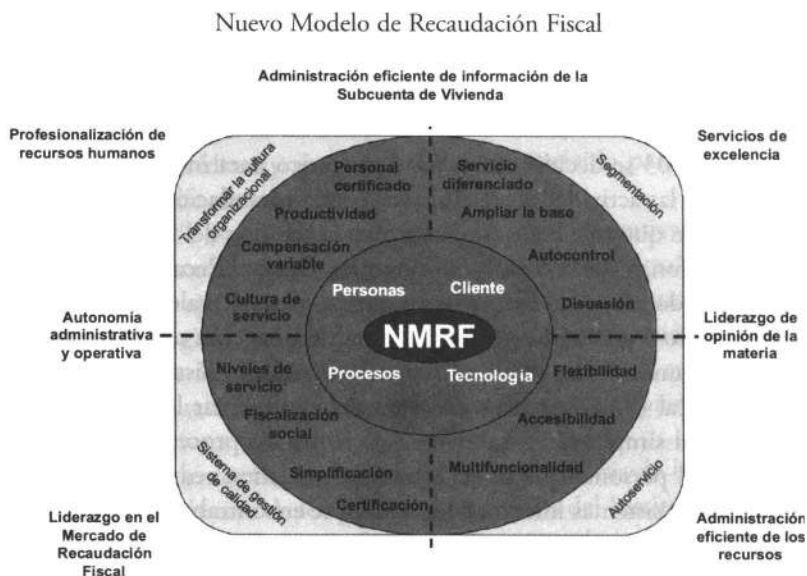
Durante 2003 se decidió hacer un diagnóstico para identificar formas de mejorar las actividades relacionadas con la recaudación fiscal. El primer cambio que vale la pena resaltar, fue la reforma del Estatuto Orgánico del Infonavit para crear la Subdirección General Recaudación Fiscal, reconociendo así que al formar parte de la cadena de valor, este proceso es sustantivo y por tanto requería de una subdirección especializada.¹⁷²

En segundo lugar, se decidió instalar un Nuevo Sistema de Recaudación Fiscal (NSRF) para reducir costos y aumentar los ingresos del Infonavit al simplificar y hacer más eficientes los procesos y así poder reasignar al personal que operaba estas actividades, reducir los errores producto de sistemas informáticos que no se encontraban comunicados y optimizar el manejo de recursos del Instituto para invertirlos en otros instrumentos que generan mayores retornos. Se optó por adquirir el programa informático CRM (Customer Relationship Management), que es capaz de manejar de manera eficiente y unificada el enorme número de transacciones que realizan los patrones.¹⁷³

¹⁷² Libro de Transparencia de Recaudación Fiscal, p. 8, y entrevista con Jorge Macías Benítez, gerente de proyectos de la Subdirección General de Recaudación Fiscal, 11 de julio de 2006.

¹⁷³ Por ejemplo, todos los días hay 300 mil movimientos en los registros patronales (dadas de alta y baja, cambios) en promedio; bimestralmente se reciben 650 mil pagos de los patrones, que al traspasarse a las cuentas individuales de cada trabajador se traducen en 15 millones de movimientos. *Ibid.*, p. 5.

En agosto de 2005 se consideró que la transformación del Instituto en un organismo fiscal autónomo requeriría de cambios más allá de las plataformas tecnológicas. Por ello, se diseñó un Nuevo Modelo de Recaudación Fiscal (NMRF) para la gestión de las actividades de la recaudación.¹⁷⁴ Dicho modelo se presenta en el siguiente diagrama:¹⁷⁵



Fuente: <http://www.infonavit.org.mx>

Como se puede ver, el NMRF tiene cuatro ejes estratégicos de acción: tecnología, procesos, personas y clientes. Junto a cada uno están los valores o características fundamentales que se espera que tengan. Por

¹⁷⁴ Tomado de entrevista con Jorge Macías Benítez, 11 de julio de 2006.

¹⁷⁵ *Ibid.*, p. 9, e Infonavit, *Informe anual de actividades 2005*, mimeo, 2006, p. 17 (en adelante Informe 2005).

ejemplo, se descaba que la tecnología o el sistema fuera flexible, accesible y multifuncional y que los procesos ofrecieran cierto nivel de servicio, estuvieran certificados y fueran simples.

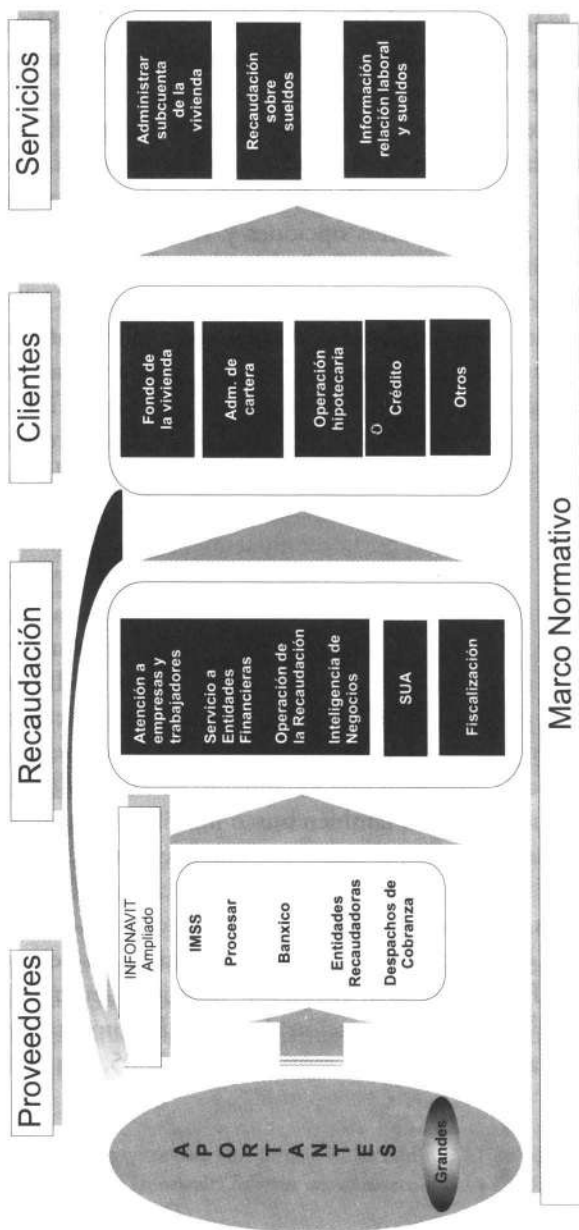
Es importante destacar que también se cambió la plataforma tecnológica que se usaría. Hasta ese momento se había optado, como ya se dijo, por el CRM de la empresa PeopleSoft. Sin embargo, los encargados del proyecto evaluaron otras opciones y visitaron diversos países para valorar los diferentes medios en funcionamiento. Al final, se optó por otro sistema de recaudación: el PSCD (Public Sector Collections and Disbursement o Recolecciones y Desembolsos del Sector Público), programa de la familia de productos SAP. Este programa no debe ser confundido con el sistema SAP, que se adoptó para la administración financiera del Instituto, sin embargo, al ser de los mismos creadores, la conectividad y “comunicación” entre ellos, estaba asegurada. Asimismo, es importante destacar que la plataforma tecnológica pasó de ser el protagonista de la reforma en la recaudación, a ser sólo uno de sus componentes.

El diseño del NMRF tuvo que considerar funciones tan diversas como el manejo de las bases de datos de empresas y derechohabientes; la homologación; el aumento en la eficiencia en los gastos del Instituto al crear un sistema centralizado; el cobro preventivo; los servicios a entidades financieras y la generación de información sobre la operación del proceso, en especial la relativa al funcionamiento de los medios alternos de atención. El nuevo modelo también buscó modificar los patrones de cobranza para pasar de un papel reactivo a uno preventivo.¹⁷⁶

Asimismo, el rediseño también automatizó las actualizaciones a la base de datos, lo que permitió realizar operaciones como la precalificación, la originación del crédito y la cobranza en tiempo real. Además, el NMRF tiene filtros de riesgo que permiten detectar aportaciones anómalas.¹⁷⁷ La implementación del NMRF duró poco menos de un año, entre agosto de 2004 y septiembre de 2005. Sin embargo,

¹⁷⁶ *Idem.*

¹⁷⁷ *Ibid.*, p. 18.



Fuente: Infonavit, *Informe anual de actividades 2005*. En adelante Informe 2005, p. 27.

cabe destacar que en abril de 2006 aún se estaban realizando ajustes y capacitaciones en las delegaciones estatales.¹⁷⁸

La creación del NMRF permitió fortalecer el diagnóstico que con anterioridad se había hecho sobre la cadena de valor en el Infonavit. Si bien se había definido que la recaudación fiscal era el primer paso, que generaba los recursos que luego eran otorgados como créditos, dentro del área responsable no estaba claro el papel que los actores externos tenían en el desempeño de la recaudación fiscal. El siguiente diagrama es el Modelo Conceptual del NMRF y detalla los resultados que se obtuvieron.

A partir de este modelo, se determinó que las empresas o los patrones, no eran los clientes del área sino sus proveedores. Estos “aportantes” brindaban los insumos necesarios, por medio de la participación de otros actores externos, para satisfacer la demanda de los verdaderos clientes del área, es decir, los derechohabientes. Así pues, el producto o servicio que está al final de la cadena de valor del área de recaudación fiscal no es el correcto cobro de las aportaciones, sino, la posibilidad de que el Instituto otorgue más créditos y brinde rendimientos adecuados en la subcuenta de vivienda.

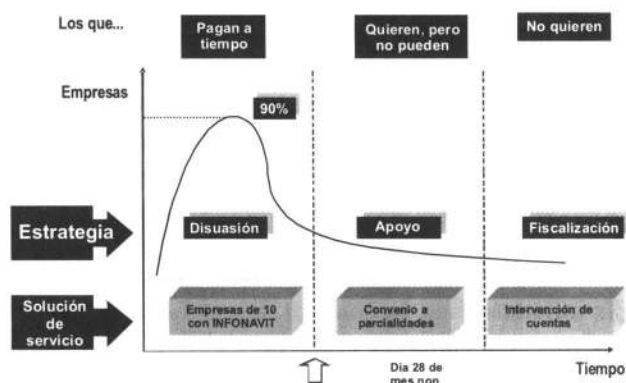
Las líneas de acción que se adoptaron fueron: “la disuasión, la anticipación, la infraestructura tecnológica, la segmentación, el autoservicio, la transformación cultural y el sistema de gestión de calidad”.¹⁷⁹ El diagrama que se presenta a continuación ejemplifica las estrategias que se toman en cada caso. El primer bloque, que engloba a las empresas que cumplen adecuadamente con sus aportaciones y que representan cerca de 90% del total, sólo considera mecanismos de disuasión tales como el envío de cartas y correos electrónicos con el objetivo de fomentar el pago oportuno. El segundo bloque lo integran los patrones que desean cumplir con sus obligaciones pero que por diferentes razones,

¹⁷⁸ Tomado de entrevista con Jorge Macías Benítez, 11 de julio de 2006, y entrevista con Ma. Consuelo Lozoya Rodríguez, subgerente fiscalización en la Delegación del Infonavit en Guanajuato, 18 de abril de 2006.

¹⁷⁹ *Idem.*

como pueden ser los ciclos de su negocio, no pueden pagar a tiempo las aportaciones que corresponden a sus trabajadores. En éste entrarían las acciones de recaudación fiscal con sentido social: el Infonavit no busca cerrar fuentes de empleo, por lo que en este caso se aplican programas de regularización y de apoyo para todos aquellos patrones que tienen la intención de pagar.¹⁸⁰ En la última parte del diagrama, pasados 45 días de la fecha de cobro, se disparan los mecanismos de fiscalización que se describirán de manera separada a continuación.

Momentos del proceso de recaudación fiscal y fiscalización



Fuente: <http://www.infonavit.org.mx>.

Fiscalización

Hasta 1992 la SHCP fue responsable única del cobro de las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda. En ese año, se le confirieron al Infonavit facultades para ejercer acciones coercitivas para asegurar la recaudación de dichas contribuciones aunque no fue sino hasta 1996

¹⁸⁰ Tomado de entrevista con Jorge Macías Benítez, 11 de julio de 2006.

que el Instituto las ejerció con plena autonomía con respecto a las autoridades hacendarias. En ese momento, se suscribió con el IMSS un Convenio para coordinar las actividades de afiliación, emisión, notificación, recaudación y fiscalización, vigente hasta 2001. De esta manera, se empezaron a evaluar posibles opciones para instalar un sistema de fiscalización propio. Éste contemplaba la contratación de despachos especializados para realizar actividades como la notificación y ejecución de créditos fiscales, así como las auditorías de diferentes tipos.¹⁸¹

Posteriormente, a mediados de 2005, se presentó el proyecto de Nueva Cobranza Fiscal Integral con el fin unificar los esfuerzos de notificación, ejecución y cobro de adeudos fiscales. Los objetivos que se perseguían eran:

1. Fortalecer al Infonavit como organismo fiscal autónomo.
2. Notificar oportunamente y dar seguimiento de las omisiones personales.
3. Recuperar con eficiencia los adeudos de los patrones aplicando en su totalidad los procedimientos correspondientes.
4. Abatir el rezago de los créditos fiscales.
5. Aumentar el número de patrones que pagan a tiempo.¹⁸²

Se decidió continuar con el esquema de contratación de despachos externos para la notificación de adeudo y la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución hasta la etapa de remate de bienes embargados y formación de expedientes. Cabe destacar que, para ser elegibles, los despachos debían contar con el personal suficiente y capacitado para realizar sus labores.¹⁸³

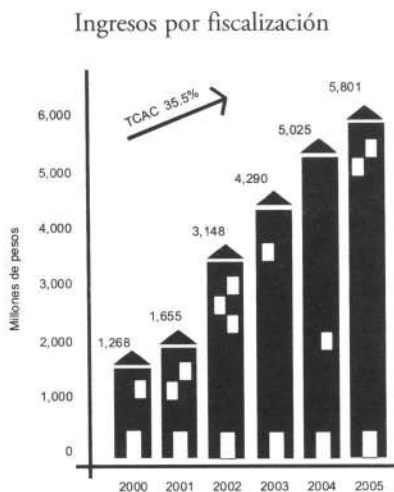
¹⁸¹ Infonavit, *Programa Nacional de Fiscalización*, borrador del libro de transparencia, versión al 16 de mayo de 2006, pp. 3-7. En adelante Libro de Transparencia de Fiscalización.

¹⁸² *Ibid.*, pp. 9 y 10.

¹⁸³ *Ibid.*, p. 10.

Resultados. Aún es muy temprano para evaluar adecuadamente el impacto que la implementación del NMRF tuvo en la recaudación oportuna por parte del Instituto. Sin embargo, el 30 de diciembre de 2005, el 91.10% (que equivale a 63 mil millones de pesos) de los patrones registrados pagaron oportunamente la sus cuotas correspondientes,¹⁸⁴ por lo que puede considerarse que, por el momento, se va por buen camino respecto a este tema.

En lo que a fiscalización se refiere, en la siguiente gráfica se describe el aumento en los ingresos, resultado de la introducción de los mecanismos antes descritos y de la contratación de despachos externos. El periodo que va de 2001 a 2003 corresponde a los años en los que hubo aumentos mayores, ya que la recaudación pasó de 1,655 a 4,290 millones de pesos. Esto significó un aumento considerable de los ingresos del Instituto y en buena medida explican también la capacidad de otorgamiento de créditos que mostró el Infonavit en esos años.



Fuente: Informe 2005, p. 12.

¹⁸⁴ Informe 2005, p. 19.

Si bien el aumento en los recursos recaudados por fiscalización es un indicador positivo, en algún momento se tendrá que evaluar la pertinencia de esta suposición, en especial si se toma en cuenta que el objetivo del Infonavit debe ser la recaudación oportuna. Es inevitable que el Instituto tenga que recurrir a la fiscalización y es conveniente que se cuente con esta opción. Sin embargo, premiar los aumentos en la recaudación por este medio puede convertirse en un incentivo perverso para no recaudar a tiempo.¹⁸⁵ Por lo tanto, los indicadores y las metas de recaudación oportuna y fiscalización siempre deben ir de la mano.

Crédito

En 2000, el Infonavit otorgó 250 mil créditos,¹⁸⁶ cantidad récord en ese momento para el Instituto. Por lo tanto, era responsabilidad del nuevo equipo directivo mantener y, de ser posible, aumentar esta tendencia. Sin embargo, existían retos importantes, tanto financieros como operativos, para lograr este objetivo. Así pues, la labor principal del equipo directivo en el área de crédito fue diseñar una estrategia para superar los obstáculos y alcanzar las metas planteadas.

Antecedentes

De 1996 a 2003, los créditos se otorgaban mediante convocatorias. El número de créditos disponible en éstas se determinaba con base en la meta establecida, la oferta de vivienda disponible y la capacidad de financiamiento del Instituto. Para participar en las convocatorias, los derechohabientes tenían que cumplir con cierto puntaje determinado de acuerdo a parámetros como salario y antigüedad en el empleo. El proceso para tener acceso a estas convocatorias era complicado, la información necesaria para entrar era poco conocida y de difícil acceso.

¹⁸⁵ Tomado de entrevista con Jorge Macías Benítez, 11 de julio de 2006.

¹⁸⁶ Infonavit, *Informe anual de actividades 2000*, México, Infonavit, 2001. En adelante Informe 2000, p. 57.

Estas características daban cabida a que gestores de crédito o “coyotes” exigieran dádivas a cambio de orientación.¹⁸⁷ A medida que la capacidad de otorgamiento de crédito del Infonavit aumentó, el formato de las convocatorias generó dificultades en la operación, ya que la carga de trabajo se concentraba en ciertas épocas del año y en el tiempo restante se subutilizaba la capacidad de servicio del Instituto.¹⁸⁸

La capacidad de otorgar créditos también se veía limitada por el enorme número de actividades y procesos relacionados con el crédito en los que el Instituto intervenía directamente. En primer lugar, éste realizaba tareas que debían corresponder a los desarrolladores de vivienda: hasta 2003 el Infonavit se encargaba de la revisión, captura, y mantenimiento de la documentación sobre oferta y registro de estos actores, lo que implicaba una carga administrativa significativa. En segundo lugar, dado que desde su origen la construcción de vivienda de interés social estaba entre las atribuciones del Instituto, éste se hacía cargo de la revisión de la calidad de la vivienda. Luego, de 1992 a 2004, una vez que el Infonavit “ya había dejado de construir o contratar a empresas constructoras, para concentrar sus esfuerzos en el otorgamiento de créditos”, la tarea de verificación de la calidad habitacional se redujo al establecimiento de una normatividad sobre el proceso constructivo.¹⁸⁹ En tercer lugar, de 1998 a 2002 se aplicó el sistema de precios referenciales como criterio de valuación,¹⁹⁰ sistema que no reconocía diferencias en los costos de los predios por su ubicación o características. Este listado tenía efectos perversos en la medida en que “el verdadero precio de compraventa nunca quedaba estipulado en las escrituras, deteriorando fuertemente el patrimonio del trabajador”.¹⁹¹ Estos tres grupos de atribuciones administrativas se solucionaron durante la pre-

¹⁸⁷ Infonavit, *Sistema de originación de crédito*, borrador del libro de transparencia, versión al 16 de junio de 2006, p. 63. En adelante Libro de Transparencia de OCI.

¹⁸⁸ *Ibid.*, p. 4.

¹⁸⁹ Infonavit, *Calidad de vivienda*, borrador del libro de transparencia, versión al 9 de mayo de 2006, p. 4. En adelante Libro de Transparencia de Calidad de Vivienda.

¹⁹⁰ Libro de Transparencia de OCI, p. 68.

¹⁹¹ *Ibid.*, p. 4 ss.

sente administración con el sistema Infonavit Ampliado, como se explica más adelante.

Finalmente, en lo que toca al registro de empresas, se demandaba entregaran demasiada información, y en buena porción de forma impresa, de forma que el proceso implicaba altos costos para las empresas y para el Instituto, por el gasto en el manejo de los documentos. Además, existían oportunidades para la corrupción dado que se requería la validación de estos documentos por parte de personal del Instituto. Por otra parte, el proceso no era eficiente porque la aceptación de los listados de empresas y de oferta requería la aprobación de un comité interno y del Consejo de Administración, el darse de alta en el Sistema de Paquetes y Subastas (Sispys), y su manejo en las delegaciones. Éstas intervenían en la selección de los proyectos, así como en la guarda y custodia de los documentos. Por otra parte, la base de datos Sispys sólo contemplaba la razón social de las empresas, por lo que no había relación directa entre este sistema y el de otorgamiento de crédito. Más aún, no se compartía la información con el área jurídica en las oficinas centrales, que solicitaba a las empresas más documentación, distinta de la requerida para su registro. Finalmente, a pesar de que los procesos internos relacionados con la información de las empresas tenían un seguimiento en el Sistema de la Secretaría Técnica (Sectec), cualquier intercambio de información con otras áreas se tenía que hacer de manera externa.¹⁹²

La situación, como se ha descrito, hizo evidente la urgencia de realizar cambios importantes en los procesos relacionados con la originación de crédito. Por un lado, la vinculación entre empresas oferentes de vivienda y las áreas del Instituto relacionadas con el otorgamiento de crédito era imperiosa. Por otro, resultaba necesario rediseñar el proceso de otorgamiento de crédito para estandarizarlo a nivel nacional, automatizar las actividades que así lo permitieran y eliminar los controles manuales/personales cuando fuera posible.¹⁹³

¹⁹² *Ibid.*, p. 72 ss.

¹⁹³ *Ibid.*, p. 73.

En resumen, podría hablarse de dos grandes grupos de factores que limitaban el otorgamiento de un mayor número de créditos: factores financieros y factores operativos. Superar el primer grupo implicó una cooperación mayor con el sector privado, mientras que para superar el segundo fue necesario cambiar el modelo de operación interna y delegar las funciones de asistencia a actores externos.

Límites financieros

El problema de los límites financieros que el Instituto tenía se resolvió por medio de la cooperación con instituciones financieras privadas.¹⁹⁴ Durante mucho tiempo, el Infonavit otorgó créditos con clasificación basada en el producto de compra (Línea I: subastas o promociones; Línea II: compra de vivienda terminada a terceros; Línea III: construcción en terreno propio; Línea IV: remodelación, ampliación o mejora y Línea V: pago de pasivos) y no en la capacidad de compra del derechohabiente. Los primeros esfuerzos por modificar esto y desarrollar productos para nichos específicos se realizaron en 2000.¹⁹⁵ Así, para atender a un mayor número de derechohabientes y brindar más créditos se diseñaron dos estrategias: por un lado, mejorar los mecanismos de fiscalización y cobranza; y por otro, fomentar la participación de otros actores en el financiamiento. En apego a la normatividad vigente y en especial al artículo 43 bis de la Ley del Infonavit, se diseñaron distintos productos de crédito hipotecario y cofinanciamiento. Esto se hizo con el objetivo de que los derechohabientes con mayores ingresos accedieran a créditos hipotecarios con instituciones del sector financiero privado y así preservar los recursos institucionales para dirigirlos hacia los segmentos con ingresos menores que no son atendidos por el sector privado por su baja rentabilidad y alto riesgo.¹⁹⁶ Se han operado tres productos de dichas características con Sofoles y bancos:

¹⁹⁴ La colocación en el mercado financiero de Cedevís fue otro de los mecanismos que se utilizaron para eliminar los límites financieros del Instituto y que será abordado más adelante.

¹⁹⁵ *Ibid.*, p. 8.

¹⁹⁶ *Ibid.*, p. 15 ss.

- *Cofinavit*: Es un crédito para derechohabientes interesados en una vivienda con un valor de hasta 517,848.80 pesos. En este formato, “el Infonavit otorga el saldo de la subcuenta de vivienda más un crédito respaldado por las aportaciones patronales futuras, que para este segmento de trabajadores representaría 25% del total del financiamiento otorgado”.¹⁹⁷ La cantidad restante sería financiada por una entidad financiera.
- *Cofinavit Ingresos Adicionales*: Este segmento incluye a los derechohabientes con fuentes de ingresos secundarias “estables” tales como en el caso de aquellas personas que reciben propinas. En este caso, el Instituto otorgaría un crédito de hasta 100% del monto máximo de acuerdo con la puntuación del derechohabiente. Una entidad financiera otorgaría el resto del crédito que sería sufragado con las propinas. Obviamente, las condiciones de este crédito serían diferentes debido al riesgo mayor en que se incurre, pero abre la posibilidad a un segmento que no había sido atendido.¹⁹⁸
- *Apoyo Infonavit*: En este esquema, la entidad financiera otorga el total del crédito para financiar la vivienda y el saldo de la subcuenta de vivienda del trabajador queda como garantía en caso de pérdida del empleo o incumplimiento del pago. Asimismo, las aportaciones patronales posteriores pueden ser utilizadas para pagar el saldo insoluto.¹⁹⁹

Un punto que es importante destacar fue el papel que el Infonavit tuvo en el reingreso de la banca comercial al mercado hipotecario. Desde la crisis de 1994-1995 el otorgamiento de créditos bancarios se había reducido de manera considerable. Con el tiempo, los bancos empezaron, a dar en primer lugar, crédito al consumo, rezagándose el destinado a la compra de vivienda. Posteriormente, el desarrollo de los productos de crédito que se mencionaron abrió la puerta a la banca comercial para

¹⁹⁷ *Ibid.*, p. 16.

¹⁹⁸ *Ibid.*, p. 16 ss.

¹⁹⁹ *Ibid.*, p. 17.

entrar al crédito hipotecario al permitir compartir el riesgo y proporcionar garantías para respaldar a los derechohabientes.²⁰⁰ El día de hoy, la banca privada se ha consolidado como un actor activo en el sector, lo que resulta en particular destacable frente al estancamiento del otorgamiento de créditos por parte del sector privado en el país. Se trata de un efecto positivo que acredita la capacidad del Instituto tanto para producir confianza en su solidez financiera y competencia técnica como para generar cooperación entre actores que en un principio mostraron reticencias para participar en el sector de crédito para vivienda social.

El desarrollo de estos tres productos de crédito ha permitido liberar recursos para dar prioridad al segmento de la demanda que recibe cuatro o menos salarios mínimos. Había faltado atención a este segmento por parte del Instituto y a pesar de que se han aumentado los recursos disponibles correspondientes, siguen siendo insuficientes. El fomento de este tipo de créditos requiere acciones en dos frentes: por un lado, convencer a desarrolladores para que construyan más viviendas de estas características (precio de hasta 117 veces el salario mínimo del Distrito Federal, es decir, 173,202.81 pesos); y por otro, el desarrollo de productos de crédito que permitan que trabajadores de este segmento puedan adquirir una vivienda.²⁰¹ En los últimos cinco años se han desarrollado los siguientes productos para atender a los trabajadores de menores ingresos:

- a) *Crédito económico*. Es el crédito prioritario del Instituto ya que satisface a la porción de la población que tiene mayor demanda. En este producto, el valor de la vivienda no puede rebasar los 173,202.81 pesos (117.0631 VSM). En estos créditos, los subsidios y aportaciones de otros actores gubernamentales, así como los incentivos que el Instituto ofrezca al desarrollador juegan un papel fundamental.

²⁰⁰ Tomado de entrevista con Ariel Cano, subdirector general de planeación y finanzas, 31 de julio de 2006.

²⁰¹ Libro de Transparencia de OCL, p. 17 ss.

- b) *Programa de subsidios*. Este programa se realiza en coordinación con el FONHAPO y los gobiernos estatales o municipales. En él, el primero otorga un subsidio en efectivo al trabajador, siempre y cuando la autoridad municipal o estatal haga una aportación equivalente en efectivo o en especie. Sólo son elegibles para participar en este programa los derechohabientes que reciben hasta dos salarios mínimos de ingreso mensual. Este programa es especialmente importante en la medida en que brinda la oportunidad de obtener un crédito, por medio de un apoyo directo, a las personas que menores salarios obtiene. En 2005 se entregaron 5,000 subsidios y se espera que esta cifra aumente a 50,000 en 2006.²⁰²
- c) *Programa de Ahorro*. El producto de Cuentahorro busca estimular el ahorro para la compra de una casa. No obstante, este producto no se ha promocionado entre el grupo de menores ingresos, que presenta las limitaciones más grandes.
- d) *Crédito Tradicional de Bajo Ingreso*. En esta modalidad, los trabajadores que reciben un salario de hasta 3.9 VSM pueden ejercer un crédito para una vivienda con un valor de no más de 443,870.40 pesos (300 VSM) fuera del D.F. y de 517,848.80 pesos (350 VSM) en el Distrito Federal. Obviamente el monto total del crédito lo determina la capacidad de pago del derechohabiente.²⁰³

En resumen, el diseño de diferentes productos y modalidades de crédito permitió al Infonavit dar más créditos y focalizar sus acciones al sector poblacional que estaba siendo desatendido, sin descuidar al resto de los derechohabientes. Así pues, si bien no se eliminaron los límites financieros del Instituto, sí se priorizó y se amplió el número de posibles acreditados.

²⁰² Tomado de entrevista con Ernesto Gómez Gallardo Latapí, 31 de julio de 2006.

²⁰³ Libro de Transparencia de OCI, p. 19 ss.

Límites operativos

Para resolver las limitantes operativas para otorgar un mayor número de créditos resultaba necesario rediseñar los procesos de manera que operaran de manera homogénea en todo el país, así como automatizar los pasos que fuera conveniente para aligerar la carga de trabajo del personal del Instituto y aumentar su capacidad de procesamiento (exigencia crucial dado el aumento en el volumen de las operaciones que el logro de las metas de crédito implicaban). En la misma línea, también resultaba necesario facilitar la obtención de un crédito para los derechohabientes.

Uno de los primeros pasos que se dio, en enero de 2003, fue hacer permanente el proceso de inscripción para evitar las dinámicas de subutilización de la capacidad y las temporadas pico. Actualmente, en cualquier día se puede empezar a tramitar un crédito y la única limitante para su consecución, una vez cubiertos los requisitos, es la disponibilidad de recursos financieros. La inscripción permanente requirió una modernización del sistema de pagos a desarrolladores. Por ejemplo, fue necesario eliminar el modelo de pago por cheque y habilitar el de transferencia electrónica.²⁰⁴

Otro de los rubros que requirió modificaciones fue las reglas en el otorgamiento de crédito. Las nuevas reglas buscaron promover la equidad entre derechohabientes y disminuir el riesgo que se tomaba al dar un crédito y, con esto, reducir los requerimientos de reservas crediticias. Dado que la cobranza del crédito Infonavit se realiza por medio de un descuento en la nómina, los principales riesgos para la recuperación de los créditos son la pérdida del empleo y la migración al sector informal. Por lo tanto, los criterios de riesgo fueron modificados para priorizar la antigüedad en el empleo como una de las variables más importantes para otorgar un crédito. Asimismo, se dieron nuevos valores a los diferentes criterios utilizados, que dan como resultado el puntaje de los solicitantes y aseguran la capacidad de pago del acreditado. Por último, se incorporó la utilización de avalúos comerciales en la determinación

²⁰⁴ *Ibid.*, p. 12.

del monto del crédito.²⁰⁵ Se volverá al tema de la contratación de despachos valuadores profesionales más adelante.

Sin lugar a dudas el mayor cambio en el rubro de otorgamiento de crédito fue el diseño y la puesta en marcha del Modelo de Originación de Crédito (OCI). Éste buscaba efficientar y transparentar el proceso de otorgamiento de crédito, eliminar, en lo posible, el manejo de documentos físicos e integrar las acciones de todos los actores relacionados. El diseño e implementación del OCI se centró en las necesidades de los usuarios —derechohabientes y actores externos— para mejorar el servicio que brinda el Infonavit.²⁰⁶

La estrategia del modelo partió de dos principios fundamentales. Por un lado, priorizar las necesidades de los derechohabientes y, por otro, institucionalizar la participación de todos los actores externos por medio del Infonavit Ampliado, acción que se discutirá con mayor profundidad más adelante. Por el momento, vale la pena recalcar que se buscó eliminar procesos duplicados y que se fortaleció la confianza en la información proporcionada por ellos.

La puesta en práctica del modelo OCI tuvo una duración de dos años, en los que poco a poco se fueron agregando diferentes productos de crédito como se puede observar en la siguiente tabla:

Calendario de fechas de Implementación de los diferentes productos de crédito al OCI

<i>Producto</i>	<i>Fecha inicial</i>	<i>Fecha final</i>
Línea II	Febrero 2003	Diciembre de 2004
Ahorro	Agosto 2003	Diciembre de 2004
Línea III y IV	Septiembre 2003	Diciembre de 2004
Línea V	Septiembre 2003	Diciembre de 2004
Apoyo Infonavit	Octubre 2003	Diciembre de 2004

Fuente: Libro de Transparencia de OCI, p. 24.

²⁰⁵ *Ibid.*, p. 12 ss.

²⁰⁶ *Ibid.*, p. 20 ss.

El proceso de otorgamiento de crédito, a partir de la implantación del OCI, se estandarizó en el ámbito nacional y actualmente engloba ocho pasos:

- i) Registro de empresas.
- ii) Registro de oferta.
- iii) Precalificación.
- iv) Inscripción.
- v) Titulación y pago.
- vi) Aviso para retención de descuentos.
- vii) Entrega al ANEC (Archivo Nacional de Expedientes de Crédito).
- viii) Documentos.²⁰⁷

La cadena procesal que se sigue en el modelo OCI es posible también gracias a los canales alternos de atención a los derechohabientes, que ha reforzado el Instituto, ya que los diferentes actores pueden acceder a la información que les permite participar en el proceso, mediante el uso de instrumentos específicos para cada propósito. Por ejemplo, la información sobre la precalificación o la dictaminación del crédito para los derechohabientes en el sitio de Internet, Infonatel, Kioscos y Cesi (Centros de Servicios Infonavit) o la información sobre registro de oferta para los oferentes, supervisores, promotores y verificadores, en el Centro de Atención para Oferentes del Infonavit (Covi) ahora integrado al Centro de Asesoría y Soporte Infonavit Ampliado (Casia).²⁰⁸

Además, como se explicaba, en estos pasos se especifican las tareas que debe cumplir cada actor, donde, en primer lugar, corresponde al Instituto manejar los sistemas de vinculación de la información entre áreas internas y con los actores del Infonavit Ampliado, que faciliten la interacción para la eficiencia y transparencia en la originación del crédito.

En segundo lugar, el desarrollador asume la responsabilidad del origen de la información del registro de empresas y el registro de oferta,

²⁰⁷ *Ibid.*, pp. 45-52, e Infonavit, *Informavit* 4, marzo-abril de 2004, pp. 20-25.

²⁰⁸ Libro de Transparencia de OCI, pp. 45-52.

sobre todo en lo relacionado con las características de la vivienda y de los datos relativos a la cuenta de depósito del crédito ejercido; asimismo, está obligado a solicitar el avalúo de ésta en tiempo y cuando haya certeza de que un derechohabiente la individualizará. Por su parte, la unidad valuadora debe proporcionar un avalúo veraz del valor comercial de la vivienda y cancelar por error los avalúos cerrados; las empresas de verificación se hacen cargo del Dictamen Técnico Único; los notarios se encargan de revisar la viabilidad jurídica del proceso de compra-venta e hipoteca, así como de inscribir los créditos formalizados en el Registro Público de la Propiedad; y las entidades financieras de entregar los recursos puntualmente, en los casos que así lo requirieran.²⁰⁹

Finalmente, quedan claros las características de los formatos y escrituras, así como el tiempo y la forma de los procesos. Se ha facilitado notablemente el trámite por la racionalización de los documentos requeridos, que se limitan a la solicitud de crédito, el acta de nacimiento, la identificación oficial, el avalúo, y el acta de matrimonio en caso de crédito conyugal.²¹⁰ Asimismo, el establecimiento de ciertos patrones ha contribuido a la certidumbre en el proceso. Los documentos necesarios en la originación del crédito son la solicitud de crédito, la carta de autorización de crédito o carta promesa de fecha de autorización de crédito, la carta de inicio de trámite, la carta patronal y la solicitud de avalúo, el número de avalúo, la carta de respuesta del notario, así como el aviso de retención.²¹¹

Infonavit Ampliado

El Infonavit Ampliado surge del proceso de planeación que definió los papeles que cada actor interno debe desarrollar —cadena de valor y áreas de apoyo— y que condujo a la determinación de que el Instituto no puede o le resulta muy costoso realizar todas las tareas relacionadas con

²⁰⁹ *Ibid.*, pp. 21 y 45-52.

²¹⁰ *Ibid.*, p. 52.

²¹¹ *Ibid.*, pp. 45-52.



Fuente: Informe 2005, p. 45.

el otorgamiento de crédito, la administración de cartera y la recaudación fiscal. Por lo anterior, se decidió subcontratar o tercerizar muchas de las actividades que el Instituto ya no iba a llevar a cabo. Sin embargo, era necesario involucrar y supervisar a todos los actores externos que participan en los procesos del Infonavit para garantizar que éstos dieran un servicio de calidad a derechohabientes y acreditados. Fue así que se formalizaron las relaciones con estos actores y se creó la red denominada Infonavit Ampliado. Actualmente, el Infonavit Ampliado está constituido por empresas que emplean a cerca de 19 mil personas.²¹²

En el proceso de otorgamiento de crédito participan desarrolladores, valuadores, notarios públicos y verificadores, entre otros. Su inclusión en el Infonavit Ampliado buscó liberar al Instituto de las cargas administrativas y económicas descritas.

En lo que concierne a los desarrolladores de vivienda, ahora se les exige administrar su propia información —la de sus empresas, su oferta

²¹² Informe 2005, p. 37. Si bien hay actores externos involucrados en la administración de cartera y la fiscalización, se decidió incluir esta sección en la parte de crédito porque es en esta área donde la participación es más amplia, como se verá a continuación.

y su originación de crédito—. Con ello, “se evitaron los múltiples movimientos administrativos con [los] créditos ejercidos”.²¹³ Más aún, el manejo de la información se simplificó por medio de su integración en línea, de forma que la que maneja el desarrollador referente a la oferta se puede utilizar en el proceso de la originación de crédito.

Por lo que toca a las verificadoras, “[s]e estableció la verificación y supervisión de la ejecución de la vivienda ofertada al Instituto”.²¹⁴ Esta práctica se fue extendiendo a diversos productos, y en abril de 2004 la Asamblea General recomendó la instrumentación de un Programa de Certificación de Verificadores. Además, se estableció la normatividad correspondiente y se actualizaron los procedimientos relacionados a la verificación para adecuarlos a los sistemas, como el OCI. Por otra parte, con el fin de eliminar la discrecionalidad en esta materia, se estableció el esquema de asignación secuencial de los contratos de verificación, después de la aprobación en las delegaciones por parte de los Subcomités Especiales de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios (Subcaabs). En 2006, se modificó el procedimiento para que el Comité de Adquisiciones y Arrendamientos de Bienes y Servicios aprobara la asignación secuencial, de forma que se eliminaba la asignación de la validación por parte de los Subcaabs.²¹⁵

Cuando el Infonavit dejó de construir viviendas, se planteó la necesidad de implementar otros mecanismos para asegurar la calidad de la vivienda, para lo que se creó el área de regulación técnica. Ésta se encargaba, entre otras cosas, de autorizar los materiales de construcción, las dimensiones de la vivienda y hasta el tipo de calentador de agua. Sobra decir que este esquema de operación fomentaba la discrecionalidad. Con la llegada del nuevo equipo directivo en 2001, se llevó a cabo lo que el director general llamó “la desregulación silenciosa”, que consistió en eliminar todas las regulaciones técnicas en un año, sustituyéndolos por un nuevo enfoque que contenía dos elementos. Por un lado, se confió en que los desarrolladores respetarían cabalmente las regulaciones mu-

²¹³ Libro de Transparencia de OCI, p. 64.

²¹⁴ *Ibid.*, p. 65.

²¹⁵ *Idem.*

nicipales y estatales en materia de construcción. Si bien es cierto que son comunes las faltas a estos reglamentos, se consideró que ya existían mecanismos más eficientes para lograr su cumplimiento que añadir mayores regulaciones al sector.²¹⁶ Por otro lado, se buscó crear un seguro “que cubriera los riesgos por vicios ocultos que afectaran la habitabilidad de las viviendas (instalaciones) y su seguridad (estructura y cimentación)”.²¹⁷ El Infonavit buscó deslindarse de la implementación directa de este seguro pero, al mismo tiempo, incentivó su utilización al acelerar los pagos a los desarrolladores que lo adoptaran. A la fecha, dos compañías de seguros ofrecen este producto que ha sido contratado por 92 desarrolladores para 199,764 viviendas.²¹⁸

Por otra parte, para reemplazar la determinación del precio de la vivienda ofertada por el sistema de precios referenciales, a partir de 2002 se determinó que todas las viviendas hipotecadas por el Instituto fueran valuadas con base en los lineamientos de la CNBV. Después, se determinó que los avalúos debían ser realizados por peritos acreditados por la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF). Para transitar a la aplicación de un esquema de valor comercial, se requirió la participación de Unidades de Valuación conformadas por bancos y Sofoles, que actualmente se registran ante la SHF y se encargan de la valuación de los inmuebles. Además, se diseñó un proceso de valuación inmobiliaria en forma automatizada que dependía de unidades valuadoras externas al Instituto, lo que permitió modernizar y profesionalizar el proceso, así como certificarlo en el sistema ISO 9001:2000. De esta manera, el sistema ha permitido generar “información sobre el comportamiento de precios y valores para la toma de decisiones institucional, y la orientación a los derechohabientes”.²¹⁹

Respecto a los notarios públicos, de 1972 a 1982, cooperaban con el Infonavit para la regularización jurídica de la “escrituración e inscrip-

²¹⁶ Tomado de entrevista con Ernesto Gómez Gallardo y Ariel Cano, 31 de julio de 2006.

²¹⁷ Libro de Transparencia de Calidad de Vivienda, p. 10.

²¹⁸ *Ibid.*, p. 20 ss.

²¹⁹ Libro de Transparencia de OCI, p. 68.

ción de las transmisiones de propiedad que el [Instituto] realizaba a los acreditados".²²⁰

De 1982 a 1999, la escrituración e inscripción de los créditos otorgados se hacían mediante escrituras privadas. Es hasta la firma de un convenio entre el Instituto y la Asociación Nacional del Notariado Mexicano, que los notarios públicos reinician su participación en estas tareas. Bajo la administración actual, desde 2002, se acuerda con esta asociación la optimización del desempeño de los notarios por medio de diversos mecanismos como la puesta en práctica del Sistema de Titulación e Inscripción, que ha permitido llevar un control detallado de cada crédito. Esto permite al Instituto contar con información sobre la rapidez y calidad del trabajo de escrituración e inscripción de los créditos en el Registro Público de la Propiedad, de manera que ha sido posible medir el desempeño de las diferentes notarías que colaboran con el Infonavit (y a las que se les paga por sus servicios).

En octubre de 2003, un nuevo convenio con la Asociación de Notarios marca la reformulación de la relación del Instituto con los notarios públicos: ha mejorado la comunicación entre ellos sobre los niveles de atención y se da un mejor seguimiento al cumplimiento de los planes de trabajo, mediante las reuniones semanales de la "Comisión Especial de Revisión del Procedimiento". De esta forma, se ha conseguido la puesta en práctica, con completa certidumbre jurídica, de la titulación e inscripción de créditos relacionados con nuevos productos creados por el Instituto.²²¹ Asimismo, los pendientes de titulación e inscripción de los créditos otorgados son mínimos, el patrimonio del Instituto se fortalece gracias a que los notarios públicos envían las escrituras de las garantías hipotecarias otorgadas al Archivo Nacional de Expedientes de Crédito (ANEC), y la entrega de escrituras a los acreditados se hace directamente y en tiempo. No obstante, aún falta abatir rezagos por parte de algunos notarios.

Es importante destacar el impacto que tuvo el Infonavit Ampliado como una forma de transformar y hacer más eficiente la operación del

²²⁰ *Ibid.*, p. 69.

²²¹ Libro de Transparencia de OCI, p. 70.

sector público en el corto plazo sin aumentar los costos de operación. En otras palabras, se logró que el Instituto se concentrara en sus actividades sustantivas sin generar costos adicionales a los beneficiarios.²²²

Resultados

No cabe duda de que las modificaciones realizadas han mejorado el proceso de originación de crédito. La implantación del modelo OCI contribuyó a hacer más eficiente y ágil el otorgamiento del crédito. La introducción de diferentes productos de crédito también ha impactado en el número de créditos disponibles para diferentes tipos de derechohabientes. Por su parte, el Infonavit Ampliado ha permitido reducir las tareas que realiza el Instituto y, por lo tanto, focalizar sus esfuerzos en el otorgamiento de crédito. De esta forma, el desempeño y productividad del Infonavit en la materia ha mejorado considerablemente.

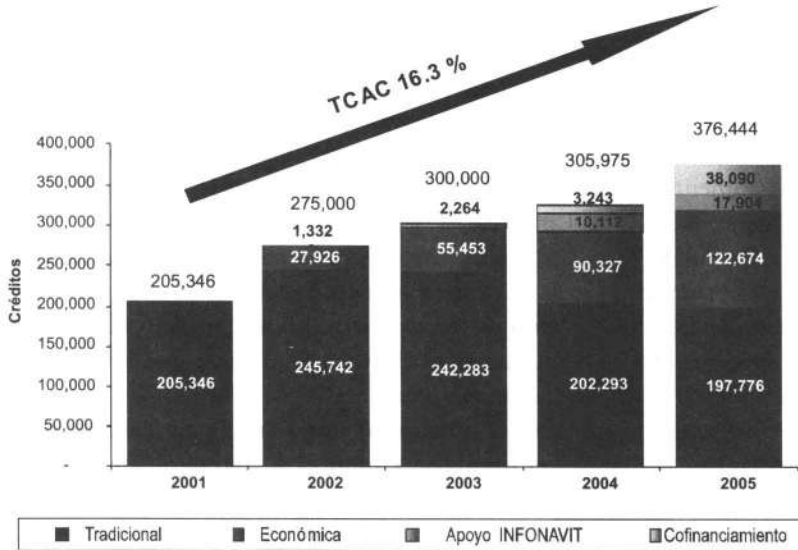
En la gráfica que a continuación se presenta se puede constatar el impacto que ha tenido la introducción de diferentes productos de crédito. En 2001 el cien por ciento de los 205,346 créditos que se otorgaron fueron de los denominados tradicionales. Sin embargo, a medida que pasó el tiempo, si bien su participación en el total de los créditos otorgados decreció, otros productos de crédito se fortalecieron.

Este fenómeno es más notorio en las siguientes tres gráficas. La primera se refiere al Programa de vivienda económica que, como se recordará, otorga créditos para la compra de viviendas de hasta 117 veces el salario mínimo (173,202.81 pesos) a trabajadores que tienen ingresos menores a 4 VSM. Como se puede ver, el programa ha logrado cuadruplicar la cantidad de créditos otorgados en este rubro en 2005 con respecto a 2002. Fue así como en ese año, “el 56.1% de los 376 mil créditos otorgados se dirigió” a este sector.²²³ Este programa es especialmente importante porque contribuye de forma más equitativa con el

²²² Tomado de entrevista con Ernesto Gómez Gallardo Latapí y Ariel Cano, 31 de julio de 2006.

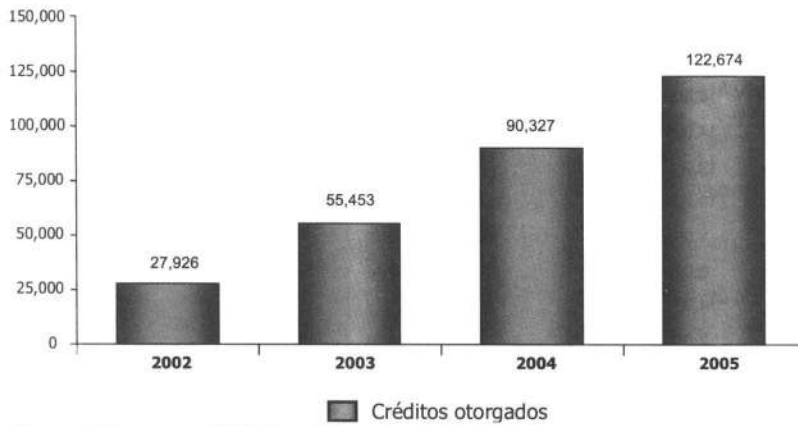
²²³ Informe 2005, p. 11.

Créditos otorgados (por año y por producto de crédito)



Fuente: Informe 2005, p. 11.

Créditos otorgados en el Producto Vivienda Económica



Fuente: Informe anual 2005, p. 33.

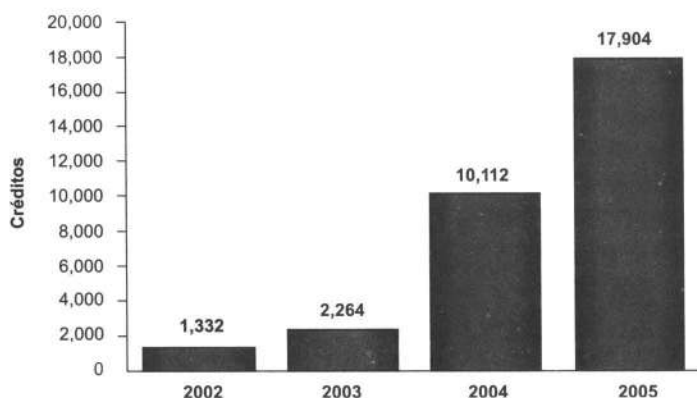
componente social del Infonavit al brindar la oportunidad de obtener un crédito a los derechohabientes de menores ingresos.

En segundo lugar encontramos al Programa Apoyo Infonavit que, junto con el Cofinanciamiento, son productos que buscan crear alianzas con el sector privado para liberar recursos necesarios para atender a sectores menos favorecidos. En este caso, el número de créditos otorgados aumentó de 1,332 en 2002 a 17,904 en 2005, lo que implicó un aumento cercano al 1,300%.

Por último, se tiene el aumento en productos de cofinanciamiento. Si en el caso anterior se notaba un aumento considerable, en este producto de crédito, los cambios son drásticos. En sólo un año, el número de créditos otorgados aumentó de 3,243 a 38,090, lo que implica un crecimiento cercano a las trece veces.

Sin embargo, los límites financieros sólo son una parte de los problemas que enfrentaba el Infonavit. Como ya se dijo también se buscó atacar los límites operacionales que estaban mermando la capacidad de otorgamiento de crédito del Instituto por medio de la incorporación de sistemas, modelos de atención y participación de actores externos. Los resultados de estas acciones pueden ser observados en las siguientes dos

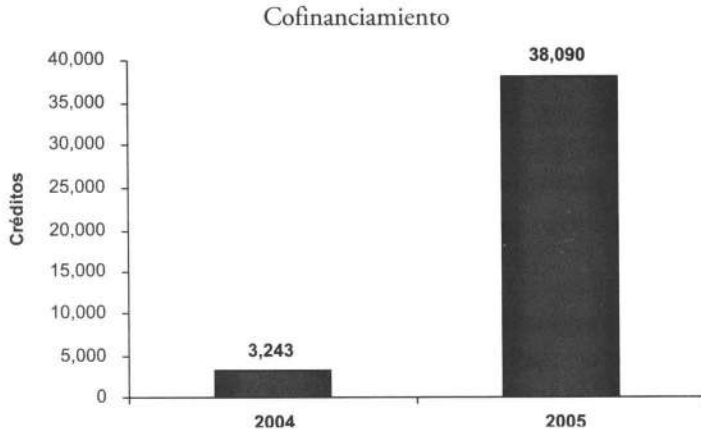
Apoyo Infonavit



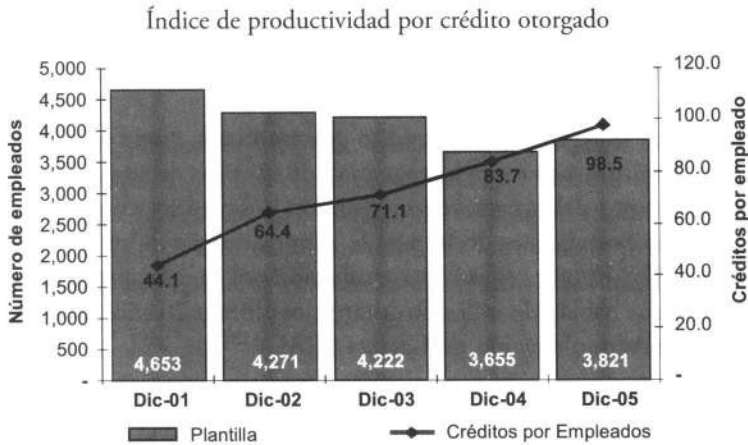
Fuente: Elaboración propia con base en Informe anual 2005, p. 35.

tablas: Índice de Productividad por Crédito Otorgado e Índice de Productividad por Crédito Administrado.

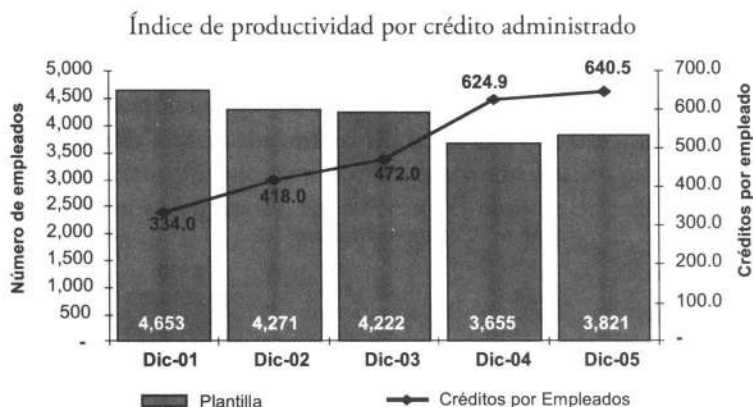
Como se puede constatar, la plantilla del Infonavit ha disminuido considerablemente con excepción del último año, 2005, cuando sufrió



Fuente: Informe anual 2005 p. 34.



Fuente: El Infonavit hoy, p. 14.



Fuente: El Infonavit hoy, p. 14.

un aumento marginal. No obstante, la capacidad de administración y el otorgamiento de crédito han ido en aumento constante. En el caso de este último, se ha pasado de 44.1 créditos por empleado a 98.5; mientras que la cantidad de créditos administrados por empleado pasó de 334 a 640.5 créditos. Estos resultados son una prueba inequívoca del impacto que ha tenido la introducción de mecanismos como el OCI y el Infonavit Ampliado.

Cartera

Las metas de otorgamiento de crédito que planteó la nueva administración del Instituto a su entrada, requerían de sistemas de administración eficientes; tanto del proceso de originación del crédito, como para su seguimiento posterior, es decir, para la administración de su cartera hipotecaria. Por ello, se realizó una evaluación del mecanismo de administración que había sido utilizado durante los últimos 20 años: el Sistema Integral de Administración de Cartera (SIAC).²²⁴

²²⁴ Infonavit, *Administración de Cartera Hipotecaria*, borrador del libro de transparencia, versión al 6 de mayo de 2006, p. 1 ss. En adelante Libro de Transparencia de Cartera.

El examen dejó ver que las labores de planeación y control eran complicadas porque el sistema de cómputo era obsoleto: su rigidez limitaba la inclusión de nuevos productos crediticios y los cambios operativos. Además, la respuesta era lenta y no existían las interacciones necesarias con los sistemas de otras áreas del Instituto. Asimismo, el aumento en el otorgamiento de créditos hizo que para 2002, el SIAC resultara totalmente inadecuado para las necesidades y tiempos de respuesta que el Infonavit requeriría.²²⁵ Así pues, en ese año se decidió que era necesario implantar un sistema de administración de cartera nuevo que pudiera resolver estas insuficiencias y cumplir con, al menos, los siguientes requisitos:

- Contar con un mecanismo para permanecer conectado con medios alternos para brindar un mejor servicio.
- Disponer de un sistema seguro y confiable que proteja los datos de acreditados y dé acceso a la información a diferentes usuarios.
- Operar enormes volúmenes de datos, al menos 5,000,000 de créditos.
- Tener flexibilidad y capacidad de expansión para incorporar nuevos productos.
- Tener capacidad de fácil actualización de los datos.
- Capacidad para incorporar con facilidad los créditos otorgados.²²⁶

Tras un proceso de licitación exhaustivo, en el que se revisaron las diferentes alternativas que el mercado ofrecía, en noviembre de 2002 se adquirió el ALS (*Advanced Loan System*), sistema de administración de créditos con probados éxitos en todo el mundo. Éste permite, entre otras cosas, manejar altos volúmenes de créditos, eliminar operaciones

²²⁵ *Ibid.*, p. 2.

²²⁶ Infonavit, *Advanced Loan System*, borrador del libro de transparencia, versión al 7 de marzo de 2006, p. 3 ss. En adelante Libro de Transparencia de ALS.

de captura de información que se efectuaban manualmente, controlar mejor los créditos morosos, generar estados de cuenta oportunos, facilitar la realización de consulta de los datos, ofrecer mayor seguridad de los sistemas y controlar adecuadamente los créditos para su bursatilización.²²⁷ Como se puede constatar, el sistema cumplía con los requerimientos expuestos.

El proceso de implementación del producto se llevó a cabo en tres etapas. La primera incluyó la instalación del sistema, las adecuaciones necesarias y el inicio de las acciones requeridas para bursatilizar la cartera. La segunda etapa incorporó la conversión de los datos que se tenían en el sistema anterior al formato del ALS. Por último, se entró en un proceso continuo de “estabilización” del sistema y realización de adecuaciones y mejoras.²²⁸

La implementación del ALS ha traído beneficios tanto para los usuarios finales del sistema, es decir los acreditados, como para los intermedios, que son los responsables de la administración de cartera. Para los primeros, los beneficios han radicado en: la disponibilidad oportuna y por diferentes medios —el Infonatel, los Cesi, el sitio de Internet— de datos actualizados sobre el estado de cuenta de la deuda y reducción del tiempo de espera para la aclaración de quejas o problemas. Para el personal encargado de la administración de la cartera, el ALS ha permitido, por un lado, la identificación veloz de la falta de pago y su consecuente solución; y, por otro, la homologación de los datos y cifras provenientes de otras áreas con los propios.²²⁹

Además, como se verá más adelante, el proceso de administración de cartera basado en el ALS ha permitido mejorar la calidad de los activos crediticios, facilitando la obtención de fuentes alternas de financiamiento para el otorgamiento de crédito a través de la bursatilización.

Sin embargo, los beneficios que un programa computacional puede traer son limitados si no se conjugan con otros cambios organizativos.

²²⁷ Libro de Transparencia de ALS, p. 1.

²²⁸ *Ibid.*, p. 7 ss.

²²⁹ *Ibid.*, p. 13 ss.

Con esto en mente, en 2005 se implantó un nuevo modelo integral de cobranza en tres etapas. La figura que a continuación se presenta lo diagrama.



Fuente: Informe 2005, p. 36.

En primer lugar está la cobranza ordinaria, es decir, la administración y la cobranza de créditos del derechohabiente que continúa cotizando ante el Instituto mientras dure su crédito. En segunda instancia, está el esquema de cobranza social, en el que se busca que los acreditados que han dejado de cotizar se mantengan al corriente en sus pagos. Para ello, se sigue un proceso de cuatro fases, cada una de tres meses: la primera de ellas, la de cobranza preventiva, busca evitar la falta de pago mediante el uso de estrategias desde la originación del crédito, se le ofrece al acreditado moroso una prórroga y, desde el segundo semestre de 2006, un seguro de desempleo. En la fase de cobranza administrativa, se invita al acreditado a pagar, por medios telefónicos y mediante despachos de cobranza, para evitar el paso de créditos a cartera vencida. En tercer lugar, en la fase de recuperación de cartera se reestructuran las deudas no cubiertas de los acreditados con voluntad de pago por medio de productos de apoyo: así, en el Programa Solución y Cuenta Nueva, con el apoyo de despachos de cobranza se ofrecen soluciones financieras, entre las que se cuentan la Reestructura factor de pago piso (RFPP), la Reestructura factor de pago medio (RFPM), la Reestructura factor de pago tope (RFPT), la Reestructura para créditos con demanda y con

factor de pago tope (FMCJ), y la Reestructura quita cero disminución de factor (RQDF). Y por último, en la fase de conciliación, se procura en primera instancia, la interacción personal, antes de proceder a una dación o demanda. Finalmente, la etapa de cobranza especializada tiene como propósito “maximizar la recuperación de la inversión”,²³⁰ en caso de que el pago de las deudas no se haya recibido, no se tenga respuesta a las gestiones de cobranza, ni se haya aceptado alguna opción de regularización, a pesar de la conciliación. Por medio de la vía judicial, se recurre a las figuras de venta de cartera y aplicación de castigos.

En términos generales, en el modelo de cobranza se sigue un criterio de conciliación —que considera la voluntad y la capacidad real de pago del acreditado— de forma que se encuentren soluciones convenientes para éste y para el Instituto, “por la vía administrativa” antes de recurrir a mecanismos legales.²³¹ El propósito es acordar soluciones que satisfagan, por un lado, la necesidad del Infonavit de recuperar el crédito para continuar el financiamiento, estimular el pago puntual, y recuperar la cartera abandonada o invadida para su reasignación; y por otro lado, la necesidad del derechohabiente de conservar su patrimonio familiar y de contar con información y servicio.²³²

En la prestación de este servicio, interviene un actor externo, los despachos de cobranza. Se decidió subcontratar esta actividad por razones administrativas, ya que así el Infonavit no tendría que dedicar recursos a la cobranza directa de los créditos y, por razones económicas, porque la relación del costo de estos servicios con la cantidad de ingresos que permiten recuperar se mantiene en seis centavos por peso. Para mantener la transparencia en la operación de este servicio, los procesos de evaluación, así como la asignación de cuentas en este rubro, están publicados en Internet.²³³

²³⁰ Informe 2005, p. 27.

²³¹ *Ibid.*, p. 31.

²³² *Ibid.*, p. 29.

²³³ *Ibid.*, p. 31.

Resultados

Los resultados de la aplicación del ALS y del Modelo de Cobranza Social han tenido un impacto favorable en los principales indicadores financieros del Instituto. La adecuada originación de los créditos y la optimización del proceso de cobranza han hecho posible la sostenida creación de reservas crediticias como se muestra en el cuadro siguiente, a la vez que han facilitado una disminución consistente del índice de morosidad, el cual ha pasado de 21.7% en 2000, al 6.9% al cierre del ejercicio de 2005 (ver la gráfica siguiente). En consecuencia, el nivel de cobertura, esto es la relación existente entre el monto de las reservas crediticias disponibles y el monto de la cartera vencida, ha aumentado significativamente, pasando del 80.6% en 2000, al 146.3% en 2005, como se puede apreciar en la gráfica correspondiente.

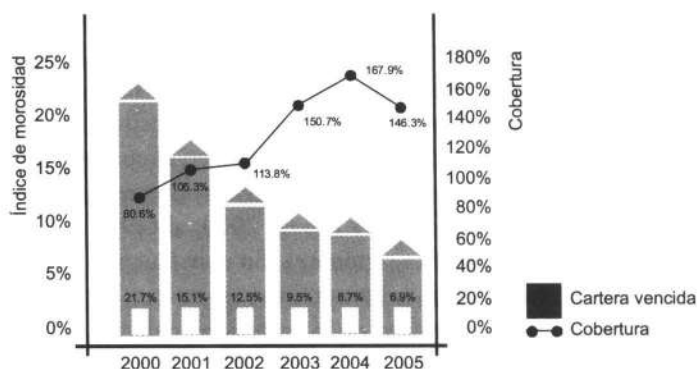
Sobre los resultados de los despachos de cobranza, en 2005 generaron un flujo de efectivo anual de 3,011.11 millones de pesos, con un costo de recuperación y cobranza de 185.7 millones de pesos. Asimismo,

Reservas de crédito creadas

<i>Reservas de crédito creadas por año (en millones de pesos del poder adquisitivo al 31 de diciembre de 2005)</i>	
1997	1,807.00
1998	14,491.70
1999	10,289.10
2000	6,138.50
2001	4,591.50
2002	10,975.60
2003	13,064.70
2004	10,946.70
2005	13,558.70

Fuente: Infonavit. Informe elaborado con base en la contabilidad general al 8 de junio de 2006. Documento interno, junio de 2006.

Cartera vencida: índice de morosidad



Fuente: Informe 2005, p. 13.

mo, se lograron reestructurar, bajo el programa Solución y Cuenta Nueva, 137,644 deudas en el segundo semestre de 2005. En el mismo año, de 157,081 reestructuras cuyo pago se logró formalizar, 114,773 pertenecían al mismo programa. Además, al 31 de diciembre de 2005, se logró, por medio de la conciliación, que 9,966 deudas en la última fase se reestructuraran y no transitaran a una etapa de solución jurídica. Por último, también ese mismo año “se presentaron 50,257 demandas de un acumulado de 94,534 casos en proceso judicial de los que se solucionaron 26,625 por medio de un convenio o de una sentencia; se aplicó la política de castigos a un primer paquete de 3,743 créditos²³⁴ y, bajo los lineamientos de la CNBV, se “autorizó la venta de cartera reservada al 100% hasta por 56,491 créditos”.²³⁵

²³⁴ *Ibid.*, p. 31.

²³⁵ *Ibid.*, p. 32.

Bursatilización de la cartera crediticia

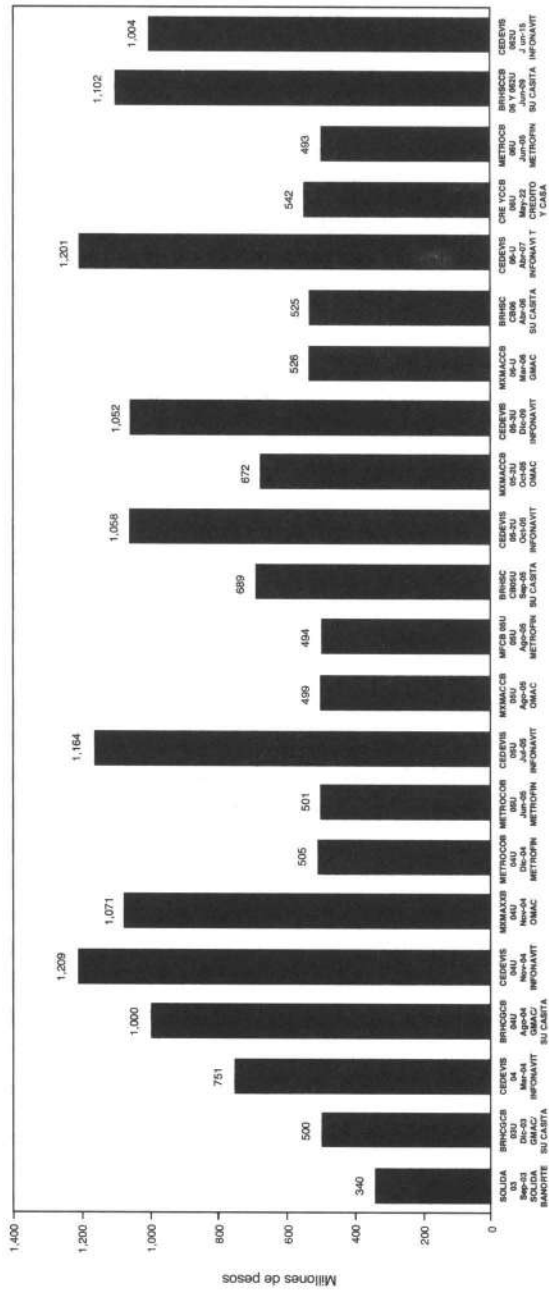
En la medida en que los cambios introducidos por el Instituto mediante el Modelo de Operación Infonavit produjeron un robustecimiento de su posición financiera, en la que sus principales indicadores (sobre todo los relacionados con la administración de cartera y cobertura de reservas) se han acercado a estándares de mercado compatibles con los que esperan los inversionistas nacionales e internacionales, el Infonavit ha podido recurrir a los mercados financieros para allegarse de recursos adicionales que le permitan potenciar su capacidad de otorgamiento de crédito y, en consecuencia, atender más rápido la demanda de vivienda de los trabajadores mexicanos mediante las emisiones de Certificados de Vivienda, Cedevis.²³⁶

Los Cedevis son títulos de valor emitidos en el mercado de valores por un fideicomiso, cuyo pago futuro está respaldado por los flujos que generará un portafolio de créditos que Infonavit cede a dicho fideicomiso emisor, a cambio de recursos pagados por los inversionistas. En términos prácticos, significa que, con la utilización de este tipo de instrumentos, el Instituto no tiene que esperar 20 años para recuperar el dinero correspondiente a un conjunto de créditos recientemente otorgados ya que, debido a la buena calidad de sus activos crediticios, hay inversionistas dispuestos a darle ese dinero en el tiempo presente (mediante un intermediario financiero), a cambio de la certeza de que éstos lo recuperarán en el futuro con una tasa de retorno competitiva.

El Infonavit ha realizado siete emisiones de Cedevis con un valor total de total de 7,439 millones de pesos, la primera de ellas en marzo de 2004, y la última el 15 de junio de 2006, lo cual hizo posible otorgar de manera anticipada aproximadamente 28,000 créditos más para vivienda (ver la gráfica siguiente).

²³⁶ Se contó con la autorización del H. Consejo de Administración del Infonavit para el programa de emisión de Cedevis hasta por 1,000 millones de pesos, de acuerdo con el Acta núm. 630 Ordinaria del Consejo de Administración del 26 de noviembre de 2003 y para el establecimiento del programa de emisión hasta por 4,000 millones de pesos, de acuerdo con el acta de la sesión ordinaria 642 del Consejo de Administración, 24 de noviembre de 2004.

Emisiones de certificados bursátiles, respaldados por hipotecas



Fuente: Información proporcionada por el Infonavit.

Como resultado de la estrategia financiera y de los cambios operativos implantados por el Instituto, en particular dentro del proceso de administración de cartera, hoy el Infonavit cuenta con calificaciones de la agencia internacional Standard & Poor's a escala nacional de "mxAAA/mxA-1+", lo cual a decir de dicha agencia calificadora se debe a la mejora en la capacidad de generación de ingresos, a los fuertes flujos de efectivo y a los procedimientos prudentes de administración de riesgo.

Este tipo de instrumentos permite al Infonavit eliminar sus límites financieros para el otorgamiento de créditos a sus derechohabientes, debido a que la disponibilidad de recursos deja de depender de manera exclusiva de las actividades de recaudación fiscal y del cobro "tradicional" de los créditos otorgados. De hecho, en los escenarios a futuro 2006-2010 estimados por el Infonavit, la bursatilización de su cartera es el factor clave para aumentar de manera drástica la capacidad de financiamiento del Instituto, como se puede observar en la gráfica siguiente, en donde se presentan el número de créditos que se estaría en condiciones de otorgar a los derechohabientes sin bursatilización de cartera (escenario base), y con bursatilización (escenario potencial).

Se considera que el escenario potencial, en términos de colocación de Cedevis, es viable debido a que, entre otros factores, los niveles de bursatilización anual de los activos hipotecarios en México son muy bajos comparados con los existentes en Estados Unidos o en Europa. En el caso de México, éstos se ubican en niveles de 0.7%, mientras que los promedios anuales en aquéllos son de 9.7 y 5.3, respectivamente.²³⁷ Sin embargo, esto se podrá lograr en la medida en que el Infonavit sea capaz de profundizar sus cambios operativos de tal manera que optimicen sus procesos sustantivos y le permitan alcanzar los estándares de eficiencia requeridos para obtener la calificación internacional como administrador de cartera.

En resumen, de los retos que el Infonavit tenía al inicio de esta administración, destacan tres de alta relevancia que, desde ciertos

²³⁷ El Infonavit hoy, p. 33.



Fuente: El Infonavit hoy, p. 33.

paradigmas sobre el sector y la función pública resultaban casi irreconciliables. Por un lado, el de profundizar el cumplimiento del doble mandato constitucional de otorgar créditos para que sus derechohabientes puedan adquirir una vivienda digna y remunerar los ahorros confiados al Fondo Nacional de la Vivienda; por el otro, generar las condiciones para que sus logros de otorgamiento de crédito y de remuneración competitiva de los ahorros de los trabajadores pudieran sostenerse en el largo plazo; y finalmente, lograr lo anterior acrecentando el sentido e impacto social del Instituto. En suma, debían ser capaces de lograr que una institución pública alcanzara niveles de rentabilidad y eficiencia como los de una empresa privada de clase mundial pero conservando y acrecentando su sentido social.

Los logros descritos en este apartado permiten concluir que el Infonavit ha sido capaz de conciliar de manera exitosa estos retos, en la medida en la que los cambios operativos y de administración financiera introducidos han permitido garantizar la solvencia financiera del Instituto en el largo plazo, a la par de acelerar el programa crediticio para atender de manera más equitativa la creciente demanda de vivienda. Dichos resultados se fundamentan en la mejora de la racionalidad de la inversión de los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, en la disminución radical de los índices de cartera vencida y en el aumento de la

cobertura de la misma, así como de los ingresos por recaudación fiscal, que a su vez, representan las actividades sustantivas del Instituto.

Finalmente, los resultados descritos en este subcapítulo, han incrementado la capacidad del Infonavit para influir de manera favorable en su entorno, esto es, en los procesos y los actores que ocurren y/o están fuera de la institución que pueden hacer más accesible o menos costosa la realización de sus objetivos institucionales, como lo demuestran el Infonavit Ampliado, los productos crediticios en coordinación con la banca privada, Apoyo Infonavit y Cofinavit, así como la bursatilización de la cartera. Como se analizará en las conclusiones correspondientes a este capítulo, esta renovada capacidad del Infonavit para incidir en su entorno, resultado en gran medida atribuible a los cambios descritos, juega un papel crucial en la capacidad del Instituto para gerenciar las redes de cooperación que le han hecho trascender los límites operativos y financieros que restringían su capacidad para dar cabal cumplimiento a sus objetivos institucionales.

CANALES DE ATENCIÓN

Como parte de la reestructuración administrativa y de la redefinición de las metas del Infonavit, fue necesario diseñar una estrategia para atender a los diferentes actores relacionados con el Instituto. La implantación y operación de todos los sistemas y modelos que se analizaron en la sección anterior aumentó la demanda de servicio, no sólo de derechohabientes y acreditados, sino también de proveedores pertenecientes al Infonavit Ampliado. Para atender esta creciente demanda, sin disparar los costos del rubro, se diseñó una serie de servicios que después fueron parte del esquema denominado “canales de atención”.²³⁸

Como acción inicial del mejoramiento de los mecanismos de atención se realizó un diagnóstico en 2001. Entre los problemas que se encontraron estaban: la falta de claridad sobre los requisitos necesarios para hacer un trámite, lo que generaba que fuera necesario que los dere-

²³⁸ Presentación Canales de Atención, pp. 3-5.

chobahabientes tuvieran que visitar varias veces las oficinas del Infonavit para tratar un asunto. Esto se empeoraba en tanto que las filas en delegaciones y oficinas centrales eran interminables y casi siempre causaban que los derechohabientes interesados en tramitar un crédito perdieran todo un día laboral.²³⁹ A pesar de que se habían realizado ciertos esfuerzos para mejorar el servicio, entre ellos Infonatel y el sitio de Internet, la tecnología con la que se contaba no era la adecuada para brindar un servicio de calidad, especialmente cuando se considera que la demanda iba en aumento. Por ejemplo, el Infonatel tenía problemas en el servicio: 52% de las llamadas no se atendían porque el teléfono estaba “ocupado” y 6% de quienes llamaban colgaban o “abandonaban” al no recibir respuesta del sistema.²⁴⁰ Tener acceso al sitio de Internet implicaba realizar un trámite con el sindicato para obtener las claves de acceso.

Así pues, era necesario diseñar una estrategia que permitiera atender a 12 millones de derechohabientes (de los cuales, un número creciente buscaría obtener un crédito, y por tanto, aumentaría también el número de acreditados) con un servicio de calidad que no resultara oneroso. El cambio necesario requeriría la actualización tecnológica y el diseño/fortalecimiento de nuevos canales de atención.²⁴¹

La figura siguiente explica, a grandes rasgos, la estrategia que se adoptó. En el punto D0-A0, el 100% de los trámites debían ser realizados en las delegaciones y requería de atención personalizada. A medida que aumentara el uso de los servicios alternativos (canales alternos), se reducirían los casos en que sería necesario que el trabajador visitara las delegaciones.²⁴² Se adoptó una estrategia con dos ejes. Por un lado, se

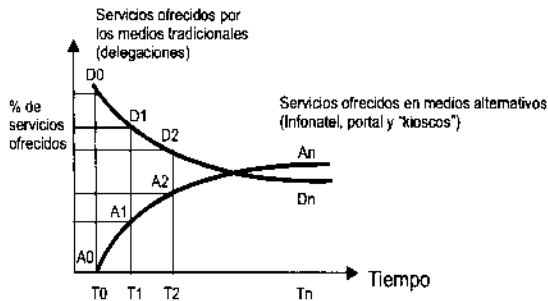
²³⁹ En la ciudad de México este problema se acrecentaba ya que para atender a 1.9 millones de derechohabientes, existía únicamente una oficina de atención, lo que ocasionaba largas filas y mala calidad en el servicio. Eran frecuentes las quejas de trabajadores que perdían su sueldo de uno o varios días por efectuar trámites en el Infonavit en horas y días hábiles. Infonavit, Canales de Atención, borrador del libro de transparencia, versión al 6 de junio de 2006, p. 3. En adelante Infonavit. Libro de Transparencia de Canales de Atención.

²⁴⁰ Presentación Canales de Atención, p. 4.

²⁴¹ *Idem.*

²⁴² *Idem.*

Servicios ofrecidos por medios tradicionales y alternos



Canales alternos + Canales tradicionales = Mejor servicio y menor costo

Fuente: Informe 2002, p. 6.

fortalecerían las oficinas de atención en las delegaciones al implantar un nuevo modelo de administración: los Centros de Servicio Infonavit (Cesi). Por otro, se incentivaría el uso de sistemas de los canales alternos que llegarían a incluir: el Infonatel, el sitio de Internet y los kioscos interactivos. A continuación se hará un breve recuento del desarrollo de estos componentes. Vale la pena destacar por el momento que no fue sino hasta mayo de 2005 cuando se unificó el mando de todos estos mecanismos y se diseñó una estrategia de operación conjunta con la creación de la Coordinación de Canales de Atención.

Infonatel

En 2001, se contaba con tres centros de atención de Infonatel: en el Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey. Como ya se ha mencionado, el diagnóstico de ese año señaló claramente que los niveles de atención no eran los óptimos, por lo que tras su realización se presentaron cinco propuestas de solución. La opción elegida consistió en eliminar

los centros de atención en Guadalajara y Monterrey para ampliar el de la Ciudad de México. En términos ideales, esta alternativa traería beneficios, como reducir costos de operación y facilitación de la capacitación y de la instalación de estándares de calidad.²⁴³ Para la administración y operación del proyecto se definieron cuatro categorías de trabajo:

- *Personas.* Un factor clave para el éxito del proyecto sería tener el personal adecuado para brindar atención al público, por lo que se publicó una convocatoria interna para formar parte del nuevo centro de contacto telefónico, y se incentivó la participación con bonos. Cabe destacar que todos los asesores telefónicos recibieron capacitación en el uso de tecnologías de información y todos los empleados participaron en el taller de transformación cultural en la atención al público.
- *Tecnología.* El segundo factor clave de éxito para el proyecto sería contar con la tecnología necesaria para manejar la demanda que, se esperaba, tendría el servicio. Se integró un comité con personal experto del Infonavit que tenía como misión adquirir la infraestructura telefónica y los sistemas necesarios.
- *Procesos.* Para identificar los servicios que se proveerían por este medio, se definieron los procesos operativos y su calidad esperada. En la identificación participaron los titulares de las áreas sustantivas así como la Contraloría Interna y las áreas de Orientación Social y Reingeniería de Procesos. Es importante resaltar que muchos de los procesos que se pueden realizar en Infonatel fueron rediseñados y simplificados.
- *Facilidades.* El Comité Directivo del Proyecto se reunió una vez a la semana para revisar los avances y problemas enfrentados en cada categoría.²⁴⁴

Las operaciones iniciaron el 19 de junio de 2002 en el nuevo centro de atención telefónica, con 40 estaciones de trabajo y 48 personas. En

²⁴³ Libro de Transparencia de Canales de Atención, p. 3.

²⁴⁴ *Ibid.*, pp. 5 y 6.

un principio sólo era posible hacer consultas informativas y no se podían realizar trámites. A pesar de ello, la capacidad instalada fue superada, lo que generó un abandono de las llamadas por parte de los derechohabientes de 58% al cierre de junio.²⁴⁵ En diciembre de ese año se contaba ya con 68 personas para atender las llamadas y una mesa de solución con 15 personas, con lo cual se inició la resolución de asuntos de cartera vía telefónica. "Al cierre del año los niveles de servicio fueron mejorando y se recibieron 3,000,000 de llamadas en un semestre".²⁴⁶

En 2003 se consolidaron las peticiones del área de Carrera y se inició la prestación de otros servicios como aclaraciones de pagos, devoluciones de pago, solicitud de estado de cuenta y oferta de líneas de captura.²⁴⁷ A pesar de que el número de asesores siguió aumentando, la demanda seguía sobrepasando la capacidad de respuesta, por lo que se contrató personal externo (*Outsourcing*), lo que permitió aumentar el número de llamadas atendidas.²⁴⁸

Las acciones de 2004 y 2005 fueron encaminadas a fortalecer, ampliar y consolidar los avances que hasta esa fecha se habían realizado. En 2004 se simplificó el sistema para que los acreditados pudieran consultar los datos que con mayor frecuencia se solicitaban directo en los sistemas automáticos de respuesta. Asimismo, se alcanzó la meta establecida de abandono de llamadas menor al 5%.²⁴⁹ En 2005 se amplió la oferta de servicios disponibles por Infonatel para incluir: prórrogas, avisos de suspensión y retención, cancelación de hipoteca, y solicitud de escrituras.²⁵⁰

Resultados. Es innegable la importancia del papel que el Infonatel ha desempeñado en alcanzar las metas establecidas de crédito, cobranza y fiscalización. Actualmente se cuenta con 158 asesores internos dividi-

²⁴⁵ *Ibid.*, p. 8.

²⁴⁶ *Idem.*

²⁴⁷ *Idem.*

²⁴⁸ Presentación Canales de Atención, pp. 3-5.

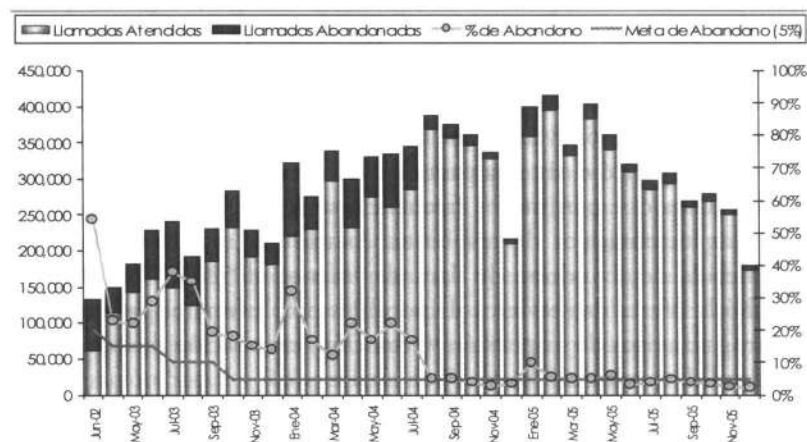
²⁴⁹ Libro de Transparencia de Canales de Atención, p. 6.

²⁵⁰ *Ibid.*, p. 11.

<i>Nivel de servicio</i>	2002	2003	2004	2005	2006
Llamadas recibidas	2'958,023	6'541,106	12'235,774	12'602,412	6'652,630
Llamadas contestadas	633814	1'868,425	3'406,220	3'647,669	2'057,296
Llamadas contestadas asesor promedio mensual	105,636	155,702	283,852	303,972	293,899
Solicitud de servicio o aclaraciones	25,485	234,666	634,69	719,644	270,486
Casos atendidos	19,159	220,586	624,393	720,620	289,486

Fuente: Proporcionado por Infonavit. Los datos de 2006 se presentan con corte al 31 de julio.

Total de llamadas atendidas por un asesor



Fuente: Infonavit. Presentación. Canales de Atención, p. 29.

dos en dos turnos, 90 en el matutino y 68 en el vespertino. Cuando se incrementa el número de llamadas se cuenta con el apoyo de un proveedor externo.²⁵¹ De enero a diciembre de 2005 se recibieron 12,602,412 llamadas. De éstas, los asesores contestan en promedio cada mes 342,934.

²⁵¹ Presentación Canales de Atención, p. 10.

En términos cuantitativos, la siguiente tabla refleja que la demanda de atención en este medio alterno ha crecido.

Por su parte, la mejora de la calidad de atención se refleja en que el abandono de las llamadas se ha mantenido por debajo del 5%, alcanzando el 2.14 en diciembre de 2005.²⁵²

Sitio de Internet

En 2000 se realizó el primer intento de incorporar el uso de Internet al Infonavit y así reducir los tiempos de espera por respuesta. Con este fin, se revisaron los procesos más complejos, así como todas las funciones que se realizaban en las ventanillas. Los resultados fueron el insumo del primer sitio de Internet del Infonavit. En él se puso a disposición de los usuarios información “relacionada con aportaciones, amortizaciones, inscripciones, calificaciones para créditos y estados de cuenta”.²⁵³ Como ya se mencionó, el sitio de Internet no era de acceso público sino que requería de una contraseña que sólo se podía obtener en sindicatos, centrales obreras y cámaras empresariales.²⁵⁴

El primer cambio que se realizó en 2001, en lo que al sitio de Internet se refiere, fue brindar acceso libre para los trabajadores a los servicios de precalificación, seguimiento de solicitudes de crédito, consulta de fondo de ahorro y estados de cuenta de los acreditados. Para acceder a estos servicios sólo era necesario contar con el número de seguridad social, y en su caso, el número de crédito.²⁵⁵

En 2002, el sitio de Internet se incorporó al modelo de medios alternos para brindar información. Por ello fue necesario transformar su perfil, de uno que principalmente brindaba información, a uno que ofreciera servicios. Así, en 2004 finalizó el rediseño para que se enfocara 80% en los servicios ofrecidos a derechohabientes y el porcentaje res-

²⁵² *Idem.*

²⁵³ Libro de Transparencia de Canales de Atención, p. 24.

²⁵⁴ *Idem.*

²⁵⁵ *Ibid.*, p. 25.

Servicios disponibles en el sitio de Internet del Infonavit a junio de 2005

- ¿Cómo obtener un crédito?
- El avance de la solicitud de crédito.
- Productos de crédito.
- El saldo de la subcuenta de vivienda.
- El saldo de su crédito.
- Para desarrolladores: avance en la aprobación de sus proyectos.
- Para empresarios: Aclaranet.
- Para notarios: el sistema de titulación.

Elaboración propia con base en Libro de Transparencia de Canales de Atención, p. 28.

tante correspondiera a otras secciones. Por un lado, se crearon diferentes secciones en el sitio de Internet para los trabajadores que buscan un crédito, para quienes ya tienen uno y para aquellos que han terminado de pagarlo. Por otro lado, está el acceso al área Infonavit Ampliado que ofrece servicios a oferentes, verificadores, unidades de valuación, notarios, despachos externos de cobranza, agentes de fiscalización, instituciones financieras y proveedores de bienes y servicios.²⁵⁶

En 2005 se realizaron algunas modificaciones para mejorar el sitio de Internet que básicamente consistieron en ampliar los trámites que se pueden realizar en él. Entre éstas destacan consulta de estado de cuenta de acreditados, solicitud de prórrogas, generación de líneas de captura para realizar pagos, seguimiento de casos Infonatel, generación de cartas de constancia de intereses y avisos de suspensión y retención.

Resultados

Las mejoras al servicio descritas se reflejaron en la respuesta del público derechohabiente, como es notorio en el aumento del número de accesos

²⁵⁶ *Ibid.*, p. 28.

y transacciones en el sitio. Como se puede ver en la tabla, se han realizado más de 200 millones en el periodo de mayo de 2002 a diciembre de 2005. De éstas, más de ocho de cada diez han sido de servicio y poco más del 15% han sido consultas de información.

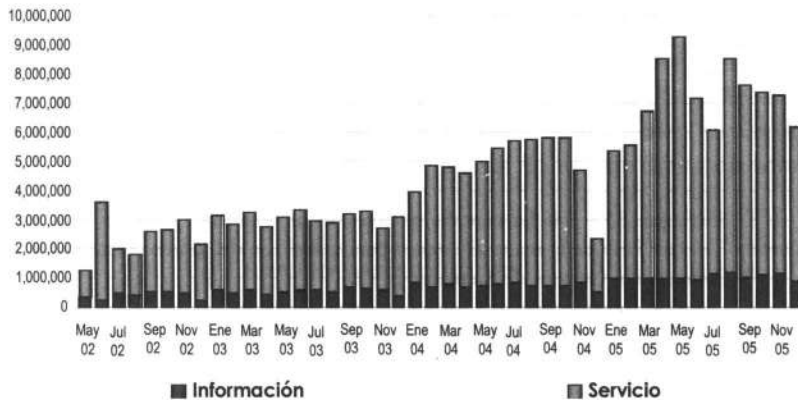
Transacciones en el sitio de Internet (mayo de 2002 a diciembre de 2005)

Total de transacciones:	200,517,678	100.00%
Total de transacciones de servicio:	168,974,548	84.27%
Total de transacciones de información:	31,543,130	15.73%

Fuente: Presentación Canales de Atención, p. 35.

La gráfica permite apreciar el desarrollo que ha tenido el uso del sitio de Internet, que de no ser por algunas excepciones (noviembre de 2004), ha tenido un aumento constante.

Sitio de Internet: Transacciones
(mayo de 2002 a diciembre de 2005)



Fuente: Presentación Canales de Atención, p. 35.

Kioscos interactivos

En 2001 se analizó la posibilidad de encontrar otros mecanismos autónomos para liberar la carga de trabajo de los Cesi, de forma que las consultas y transacciones simples pudieran resolverse rápidamente. En 2002 se puso en práctica un programa piloto, denominado Kiosco Interactivo, que consistía en una computadora con tecnología *Touch Screen* y capacidades multimedia por medio de la cual se podían efectuar consultas y trámites sencillos.²⁵⁷ Este programa se implementó en las oficinas del Instituto en Reynosa, Monterrey, Colima, Estado de México, Distrito Federal (Cesi Barranca del Muerto) y Veracruz.²⁵⁸

Los resultados del proyecto piloto fueron favorables, el sistema fue calificado como “sencillo y amigable” y la información se consideró “relevante, clara, práctica y oportuna”. También se confirmó que los kioscos promueven la honestidad y favorecen la transparencia, permiten consultas en forma gratuita y se perciben como un cambio positivo en el Infonavit.²⁵⁹ Por ello, a finales de 2003 se empezaron a instalar 80 Kioscos interactivos en las delegaciones, subdelegaciones y oficinas del Infonavit. Para 2004, se buscaron otras locaciones convenientes para instalar más Kioscos interactivos y se determinó que sería necesario adicionar 113 de ellos.²⁶⁰ Se ha extendido la red de Kioscos a presidencias municipales, parques industriales, centros comerciales, cámaras empresariales y confederaciones sindicales, entre otras.

Con la instalación de este sistema los derechohabientes pueden obtener su precalificación y consultar la oferta de vivienda disponible;

²⁵⁷ *Ibid.*, pp. 33 y 34. La pantalla cuenta con un personaje llamado “Capitán Derecho”, el cual lleva de la mano al usuario para que el uso del kiosco sea amigable.

²⁵⁸ Presentación Canales de Atención, p. 12.

²⁵⁹ Libro de Transparencia de Canales de Atención, p. 34.

²⁶⁰ “Se llevó a cabo un análisis de la demanda y situación geográfica, tomando en cuenta factores como: localidades con más de 3 mil derechohabientes, localidades sin presencia del Instituto, la distancia entre estas localidades y la oficina del Infonavit más cercana, el contar como mínimo con 2 kioscos por entidad y contar con kioscos adicionales por cada 50 mil derechohabientes en cada localidad”. *Ibid.*, p. 35.



Fuente: Presentación Canales de Atención, 37.

los acreditados, por su parte, pueden conseguir su línea de captura, todo ello sin la intermediación de un funcionario.

Resultados

De enero a diciembre 2005 se han realizado 647,012 transacciones en los kioscos interactivos. Como se puede ver en la gráfica, la combinación de consultas que se realizan es muy heterogénea. La precalificación es, sin duda, la transacción más popular, seguida por las consultas de la oferta en el sitio “MiCasa.gob.mx”. Los saldos se mantienen en alrededor del 20% de las consultas y las denuncias no figuran como un componente significativo.

Centros de servicio Infonavit (Cesi)

Para mejorar la calidad de la atención y reducir los tiempos de respuesta, en julio de 2001 se inició el “Proyecto de Mejora de Servicio”. Como primer paso, se hizo un diagnóstico de los problemas de las oficinas de atención a derechohabientes y acreditados del Infonavit. La Coordina-

ción en el Distrito Federal (Codife), se seleccionó como muestra representativa de los problemas en el ámbito nacional. Entre éstos destacan: que no se contaba con estándares de calidad en el servicio, el mobiliario se encontraba en un estado deplorable y no se contaba con herramientas de trabajo para prestar un servicio de calidad (muchos de los procesos se realizaban de manera manual). La situación se agravaba porque el modelo anterior de otorgamiento de crédito sólo contemplaba que se recibieran solicitudes dos días al año. Sobra decir que la capacidad de servicio de la única oficina del Distrito Federal resultaba por mucho rebasada.²⁶¹

La creación de los Cesi fue la respuesta a estos problemas. Los centros buscaban alcanzar cuatro objetivos principales:

- “Mejorar la calidad del servicio, al establecer y operar un modelo estándar que simplifique y optimice los procesos.
- Abrir módulos de atención para acercar a los centros de trabajo o domicilio de los derechohabientes, los servicios que proporciona el Instituto.
- Brindar con eficiencia, eficacia y transparencia los servicios que provee el Instituto a los derechohabientes, acreditados, patronos, representantes y oferentes de vivienda.
- Proporcionar a los usuarios orientación y apoyo en el uso de medios alternos de servicio, basados en tecnología de punta para la realización de trámites.
- Dotar a los empleados de las herramientas y las instalaciones adecuadas para que proporcionen un servicio de calidad”.²⁶²

Como primer paso, se buscó identificar los procesos realizados en la Codife para proceder a su posterior simplificación. Se detectaron 117 servicios correspondientes a las áreas sustantivas. Con base en los resultados se diseñó el nuevo modelo de atención denominado “Centros de

²⁶¹ *Ibid.*, pp. 17 y 18.

²⁶² *Ibid.*, p. 17.

Servicio Infonavit". En los Cesi se diseñaron 38 servicios integrales, en los que se dio prioridad a la eliminación de duplicidades de funciones y cuellos de botella. Asimismo, se descentralizaron los aspectos de atención al derechohabiente y asesoría al acreditado.²⁶³

Antes de generalizar el modelo de los Cesi en todo el país se realizó un proyecto piloto. El primer Cesi estuvo en Barranca del Muerto, en las oficinas centrales del Infonavit. Posteriormente, el modelo se expandió a otras cinco locaciones en el Distrito Federal: Coapa, inaugurado en noviembre de 2001, La Viga, Vallejo y Ermita, que entraron en operación en 2002; y el Centro de Atención Infonavit CTM, que brinda sus servicios desde 2003.²⁶⁴ Los resultados obtenidos en el Distrito Federal fueron favorables, por lo que el programa piloto se expandió en los estados, el primero de los cuales fue Veracruz. La evaluación "confirmó la rentabilidad tanto económica como social de los Cesi, derivadas de los ahorros en la operación del Instituto, así como del tiempo y molestias de los derechohabientes".²⁶⁵

La tabla que a continuación se presenta ejemplifica el número de contactos y vueltas que los derechohabientes/acreditados tenían que hacer para acceder a servicios relacionados con cada área. Como se puede ver, estos números se redujeron de manera considerable.

Servicio	Codife		Cesi		% Reducción	
	Contactos	Vueltas	Contactos	Vueltas	Contactos	Vueltas
Crédito	5	1	2	1	60	-
Cartera	8	3	2	1	75	67
Jurídico	12	4	4	3	67	25
Oferta de vivienda	5	1	2	1	60	-
Recaudación	3	1	1	0	67	100
Fiscalización	4	1	2	1	50	-

Fuente: Libro de Transparencia de Canales de Atención, p. 22.

²⁶³ *Ibid.*, p. 18.

²⁶⁴ *Ibid.*, p. 19.

²⁶⁵ *Ibid.*, p. 17.

Coordinación de canales de atención

Durante su nacimiento y desarrollo, los diferentes canales alternos fueron manejados por distintas subdirecciones y coordinaciones del Infonavit: el Infonatel dependía de la Subdirección General de Administración de Cartera, los kioscos interactivos de la Coordinación de Crédito y el sitio de Internet de la Coordinación de Comunicación Social.²⁶⁶ Además, la atención de aclaraciones no era considerada como un proceso de atención a derechohabientes y era manejada por la contraloría. Por último, la calidad de la atención de los desarrolladores de vivienda —que son responsables de 80% de la originación del crédito— no era evaluada.²⁶⁷

En mayo de 2005 se creó la Coordinación de Canales de Atención con el objetivo de unificar la estrategia de todos los mecanismos de atención a derechohabientes y acreditados del Instituto para “aumentar constantemente los niveles de satisfacción en los usuarios” y generar los insumos necesarios para implementar procesos de mejora continua interna, por medio de la revisión centralizada de quejas y sugerencias.²⁶⁸ La estrategia de esta nueva coordinación es:

“Mejorar radicalmente la percepción de los Canales de Atención, elevando la satisfacción y autonomía de los trabajadores, empresarios, proveedores y de todo el público usuario, mediante la especialización y profesionalización de los asesores que los atienden e implementando procesos y tecnología que garanticen el uso amigable, la homologación de los servicios e información proporcionada y que simplifiquen el intercambio de servicios con instituciones afines”.²⁶⁹

La Coordinación de Canales de Atención cuenta con cinco ejes para cumplir con sus objetivos que son:

²⁶⁶ Presentación Canales de Atención, p. 16.

²⁶⁷ Informe 2005, p. 32.

²⁶⁸ *Ibid.*, p. 33.

²⁶⁹ Presentación Canales de Atención, p. 18.

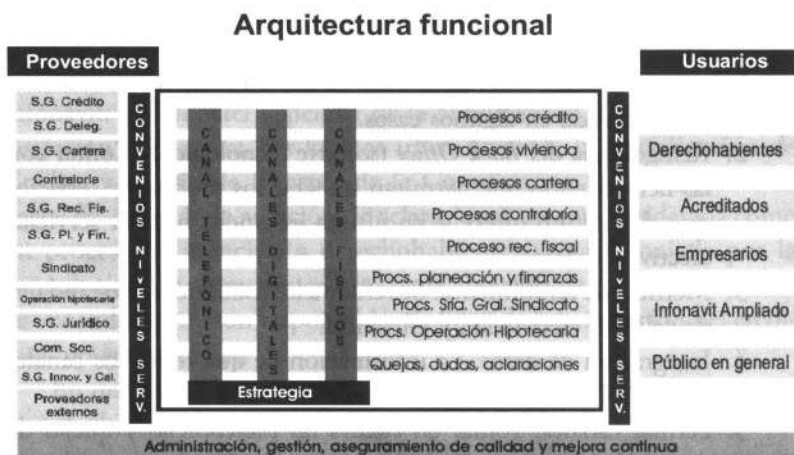
1. Estrategia multicanal. Se refiere a usar el canal de atención de acuerdo con el tipo de usuario y el servicio que éste requiere. Esto implica promover los sistemas de autoservicio, pero al mismo tiempo, tener en consideración la necesidad de atención personalizada en algunos casos.
2. Reingeniería del *Back Office* (soporte tecnológico). Contar con las herramientas que permitan integrar los procesos y servicios que el Instituto ofrece y, en última instancia, brindar servicios efectivos y claros.
3. Métricas de rendimiento. Se refiere a la instalación de estándares de calidad, efectividad y eficiencia.
4. Integración de datos. La información de que todos los canales ofrecen es consistente y precisa.
5. Perfilar canales. Tomar en cuenta las preferencias y quejas de derechohabientes y acreditados sobre los diferentes canales de atención.²⁷⁰

El siguiente diagrama presenta el modelo de atención de la Coordinación de Canales de Atención. Como puede observarse, reconocen el carácter transversal de los servicios que son su responsabilidad. Así, se encuentra que ante una multitud de proveedores —dentro de los que se encuentran diferentes subdirecciones generales— los diferentes mecanismos de atención canalizan los servicios a un conjunto igualmente amplio y heterogéneo de usuarios.

Es muy pronto aún para evaluar la forma en la que ha incidido la creación de la Coordinación de Canales de Atención en la calidad del servicio que se brinda a los diferentes usuarios. Sin embargo, como ya se mencionó, desde el punto de vista organizativo, consolida la coherencia entre división funcional y estructura, al mismo tiempo que permite coordinación y alineación con los objetivos del Infonavit y de las áreas sustantivas.

²⁷⁰ *Idem.*

Modelo de atención de la coordinación de canales de atención



Fuente: Presentación Canales de Atención, p. 20.

Percepción de los usuarios

Desde 2001, el Infonavit se ha preocupado por la opinión que los derechohabientes, acreditados y patrones tienen de su labor, y en especial del impacto que las reformas han tenido en ésta. Por ello, se contrató la realización de estudios de imagen por una empresa reconocida de investigación de mercados.²⁷¹ Entre los resultados más destacados del estudio se encuentran los siguientes: ante la pregunta “En su opinión, ¿la

²⁷¹ El estudio lo realizó la empresa IPSOS-BIMSA, e incluyó la aplicación de una encuesta “cara a cara” a 675 acreditados (95% de nivel de confianza y margen de error de +/- 3%), 675 derechohabientes (95% de nivel de confianza y margen de error de +/- 3%) y 300 casos de patrones (95% de nivel de confianza y margen de error de +/- 3%), en una muestra aleatoria de municipios, centros de trabajo y domicilios de acreditados y derechohabientes. Este estudio se hizo de 2001 a 2005. En el último, las entrevistas se realizaron entre el 8 y el 16 de diciembre de 2005 en el Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Nuevo León, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán. Ver IPSOS-BIMSA, *Imagen y posicionamiento del Infonavit. Comparativo 2001/2002/2003/2004/2005*. Mimeo, s.l., 2005.

labor que realiza el Infonavit, es muy buena, buena, mala o muy mala?”, en 2004, 62% de los acreditados opinaban “buena”, lo que para 2005 creció a 70%, mientras que sólo 5% en 2004 respondía “mala” o “muy mala” (8% en 2005). En el caso de los derechohabientes, en 2004 las cifras correspondientes a las respuestas “muy buena” y “buena” era de

Calificación a la labor del Infonavit

<i>Acreditados</i>					
	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>
Muy buena	8	7	14	9	15
Buena	59	66	72	70	62
Regular	27	23	11	13	18
Mala	5	1	2	6	4
Muy mala	1	3	2	2	1
NS/NC	—	—	—	—	—
<i>Derechohabientes</i>					
	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>
Muy buena	8	7	8	9	12
Buena	50	55	58	66	60
Regular	28	25	23	14	21
Mala	7	7	5	6	7
Muy mala	3	2	3	2	1
NS/NC	4	4	—	3	—
<i>Patrones</i>					
	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>
Muy buena	7	7	5	10	23
Buena	53	53	72	66	61
Regular	19	18	17	15	13
Mala	13	14	4	6	2
Muy mala	6	5	2	3	1
NS/NC	2	3	—	—	—

Fuente: IPSOS-BIMSA, *Imagen y posicionamiento del Infonavit. Comparativo 2001/2002/2003/2004/2005*. Mimeo, s.l., 2005, p. 9.

75% de los encuestados y en 2005 de 72%. En cambio, las respuestas “mala” y “muy mala” en los dos años era 8%. Ante la misma pregunta, en primer año, 84% de los patrones consideraba que la labor del Instituto era “muy buena” o “buena”, aunque en 2005 la cifra bajó a 76%. En todos los casos, se ha visto un aumento de las respuestas positivas desde 2001.

Ahora bien, cuando se pregunta sobre si las personas consideran que el Infonavit realiza sus actividades de manera eficiente, en 2005, 78% de los acreditados, 66% de los derechohabientes y 77% de los patrones respondieron que sí lo consideraban eficiente. Nuevamente, las cifras han aumentado a lo largo de los últimos años.

Por otra parte, también se preguntó: ¿está de acuerdo o en desacuerdo con la frase: “la selección de los acreditados se hace por el nú-

Imagen de eficiencia del Infonavit

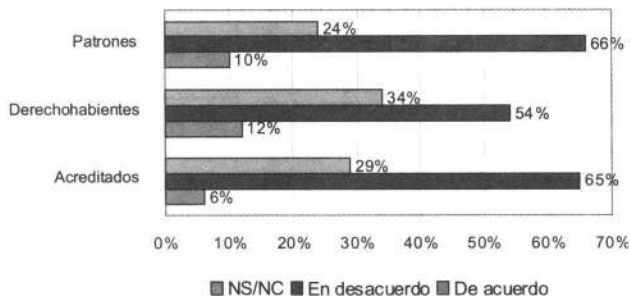
<i>Acreditados</i>					
	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>
Eficiente	76	75	82	81	78
Ineficiente	24	21	18	16	17
NS/NC	—	4	—	3	5
<i>Derechohabientes</i>					
	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>
Eficiente	65	70	77	77	66
Ineficiente	35	30	23	15	25
NS/NC	—	—	—	8	9
<i>Patrones</i>					
	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>
Eficiente	57	61	67	70	77
Ineficiente	43	39	33	26	17
NS/NC	—	—	—	4	7

Fuente: IPSOS-BIMSA, *Imagen y posicionamiento del Infonavit. Comparativo 2001/2002/2003/2004/2005*. Mimeo, s.l., 2005, p. 11.

mero de puntos”? Entre los derechohabientes, 79% estaban de acuerdo con el enunciado en 2005, a diferencia del 41% que lo estaba en 2001. Entre los acreditados, la cifra de personas de acuerdo era de 83% en 2005, lo que refleja un crecimiento en comparación al 54% que lo estaba en 2001. En cuanto a la percepción de si son necesarias las “mordidas” o las “palancas” para obtener un crédito, la mayoría de los tres sectores consultados, acreditados, derechohabientes y empleadores, negaron que se requiriera dar alguna suma de dinero indebida o de conocer a algún funcionario del Infonavit para obtener un crédito hipotecario del Instituto.

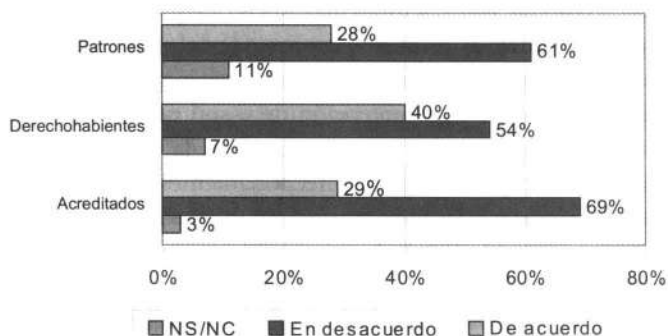
También se hicieron preguntas referentes a la calidad del servicio de otorgamiento de créditos. En cuanto a las opiniones sobre la facilidad con que uno puede enterarse de los requisitos para obtener un crédito, 66% de los derechohabientes en 2005 estaban de acuerdo en que es sencillo, a diferencia de la cifra de 2001, que era 54%. Entre aquellos que ya han tenido acceso a un crédito del Instituto, 75% de los que respondieron en 2005 consideraba sencillo conocer los requisitos, mientras que en 2002 era de 72%. Sin embargo, ante la pregunta: ¿está de acuerdo o en desacuerdo con la frase: “ahora es más fácil obtener un crédito del Infonavit”?, las respuestas muestran un comportamiento menos cons-

Percepción de si se requiere “dar mordida” para obtener un crédito



Fuente: Elaboración propia con base en: IPSOS-BIMSA, *Imagen y posicionamiento del Infonavit. Comparativo 2001/2002/2003/2004/2005*. Mimeo, s.l., 2005, p. 26.

Percepción de si se requiere “palancas” para obtener un crédito



Fuente: Elaboración propia con base en: IPSOS-BIMSA, *Imagen y posicionamiento del Infonavit. Comparativo 2001/2002/2003/2004/2005*. Mimeo, s.l., 2005, p. 24.

tante a lo largo de los años, con mayores fluctuaciones entre años y con pocas diferencias entre 2002 y 2005. Por ejemplo, entre los derechohabientes, aquellos que pensaban que era más sencillo obtener un crédito en 2002 eran 60%, tocando su máximo de 89% en 2004, pero cayendo a 61% en 2005. Puede ser que esto se deba a que entre 2003 y 2004 se realizaron reformas importantes como la implantación del OCI y sus resultados se empezaron a sentir, aunque para 2005 se estabilizaron.

Referente a la duración total de los trámites del crédito, desde su solicitud hasta la entrega de las escrituras correspondientes, los beneficiarios reportan aún tiempos muy largos de todo el procedimiento. De hecho, mientras que en 2001, 47% de los entrevistados señalaron que su trámite duró más de siete meses, esta cifra alcanzó 53% en 2005, teniendo el porcentaje más bajo para este rubro en 2002, cuando sólo 41% de las personas señalaron que el trámite duró más de ese número de meses. Ahora bien, estas fluctuaciones pueden deberse tanto a que las personas no perciben una disminución en la duración del trámite o también a que no definen de la misma manera dónde empieza y termina el proceso de crédito con el Infonavit. En cualquier caso, no se aprecian resultados consistentes en este rubro. En cuanto a si las personas

Percepciones sobre si es fácil tener la información sobre los requisitos para obtener un crédito

	Acreditados				Derechohabientes				Patrones			
	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005
De acuerdo	72	76	83	75	54	66	86	66	56	69	77	71
En desacuerdo	28	24	16	24	41	34	14	28	39	31	22	26
NS/NC	—	—	1	1	5	—	—	6	5	—	1	3

Fuente: IPSOS-BIMSA, *Imagen y posicionamiento del Infonavit. Comparativo 2001/2002/2003/2004/2005*. Mimeo, s.l., 2005, p. 21.

Percepción sobre si ahora es más fácil obtener un crédito

	Acreditados				Derechohabientes				Patrones			
	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005
De acuerdo	78	83	85	75	60	72	89	61	61	87	84	66
En desacuerdo	16	17	9	23	25	28	11	29	26	13	14	28
NS/NC	6	—	6	3	15	—	—	10	13	—	2	7

Fuente: IPSOS-BIMSA, *Imagen y posicionamiento del Infonavit. Comparativo 2001/2002/2003/2004/2005*. Mimeo, s.l., 2005, p. 29.

saben que con un crédito del Infonavit pueden elegir la casa que mejor les convenga, esta cifra nuevamente ha fluctuado de 74% en 2002 a 93% al año siguiente, para caer a 73% en 2004, y quedar en 83% para 2005.

Duración del trámite del crédito

	<i>Acreditados</i>				
	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>
De 1 a 3 meses	19	21	25	22	18
De 4 a 6 meses	31	36	29	31	27
De 7 a 12 meses	21	22	29	24	20
Más de 12 meses	26	19	17	21	33
NS/NC	3	2	—	2	2

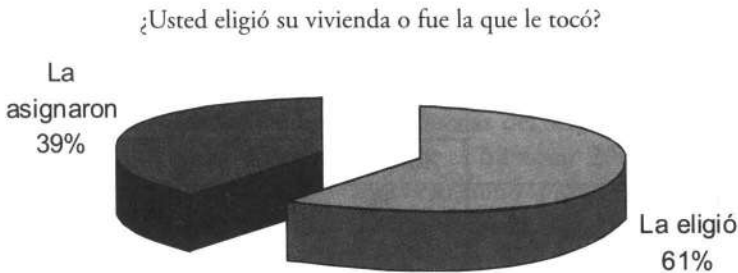
Fuente: IPSOS-BIMSA, *Imagen y posicionamiento del Infonavit. Comparativo 2001/2002/2003/2004/2005*. Mimeo, s.l., 2005, p. 34.

Antes de obtener su crédito, ¿sabía que con un crédito Infonavit puede elegir la casa nueva o usada que más le convenga en cuanto a precio, calidad y ubicación?

	<i>Acreditados</i>				
	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>
Sí	—	74	93	73	83
No	—	26	7	27	17

Fuente: IPSOS-BIMSA, *Imagen y posicionamiento del Infonavit. Comparativo 2001/2002/2003/2004/2005*. Mimeo, s.l., 2005, p. 35.

Por otra parte, en términos de qué tan satisfechos están los acreditados con la vivienda que adquirieron gracias al Infonavit, las cifras se han mantenido relativamente estables, con un porcentaje de entre 61 y 65% de personas satisfechas con su vivienda mientras que el número de las



Fuente: IPSOS-BIMSA, *Imagen y posicionamiento del Infonavit. Comparativo 2001/2002/2003/2004/2005*. Mimeo, s.l., 2005, p. 37.

mismas poco satisfechas y nada satisfechas ha fluctuado entre 25% y 17%, aunque estas cifras muestran una tendencia a disminuir a lo largo de los años. Ninguno de estos problemas fue señalado por más de 12% de los entrevistados. Finalmente, en 2005, con relación a la atención que se recibe del Infonavit, alrededor de una tercera parte de los entrevistados aseguraron que no tuvieron problemas, mientras que entre 10% y 15% de los entrevistados se quejaron de la mala actitud del personal y entre 7% y 16% de la falta de información para obtener un crédito.

¿Qué tan satisfecho se siente con la vivienda que adquirió con su crédito Infonavit? -%-

	Acreditados				
	2001	2002	2003	2004	2005
Muy satisfecho	12	9	22	17	22
Satisfecho	63	64	65	65	61
Poco satisfecho	19	22	11	13	15
Nada satisfecho	6	3	1	4	2
NS/NC	—	2	—	1	—

Fuente: IPSOS-BIMSA, *Imagen y posicionamiento del Infonavit. Comparativo 2001/2002/2003/2004/2005*. Mimeo, s.l., 2005, p. 40.

¿Cuál considera que es el principal problema relacionado con la atención que el Infonavit brinda? -%-

	2005		
	<i>Acreditados</i>	<i>Derechohabientes</i>	<i>Patrones</i>
Ningún problema	33	23	27
Personal prepotente, mala atención	12	10	15
Falta de información			
obtención de crédito	7	16	12
Trámites lentos	5	6	2
No te envían estado de cuenta a tiempo	5	-	-
Atención / Servicio lento	5	-	5
Personal no capacitado	4	2	4
No solucionan ningún problema	4	2	3
Mucha gente	3	2	2
Falta información sobre cuotas	3	1	1
Información incompleta / poco clara	3	3	3
Mala atención telefónica	3	1	4
No sabe	3	8	4

Fuente: IPSOS-BIMSA, *Imagen y posicionamiento del Infonavit. Comparativo 2001/2002/2003/2004/2005*. Mímco, s.l., 2005, p. 58.

Los estudios realizados también se enfocaron en preguntar cómo calificarían los acreditados, derechohabientes y patrones la atención que reciben en los diferentes canales de atención. En el caso de la atención en las oficinas del Instituto, la mayoría de estos tres grupos presentan niveles altos de satisfacción, por encima de 50%, con la excepción de los derechohabientes que sólo presentan 35% en este rubro, pero que en una alta proporción (27%) dijeron que nunca han ido a una oficina del Instituto. En el caso de la atención en el Infonatel, en casi todos los

años los acreditados calificaron como bueno el servicio en una proporción superior al 50%, aunque quienes lo calificaron como malo fue entre 17% y 28% de las personas en los diferentes años. En el caso de los derechohabientes, las calificaciones buenas del servicio han tenido fluctuaciones entre el 42% en 2002 y el 62% en 2005. Para los derechohabientes que calificaron el servicio como malo, los porcentajes han variado considerablemente cada año, presentando valores de 27% en 2001 y 13% en 2005, aunque alcanzó su valor más alto en 2004, donde llegó a 33%. Respecto al sitio de Internet, en los casos de los acreditados, derechohabientes y patrones se ha observado un aumento de su uso, aunque con grados de satisfacción muy diversos entre estos diferentes tipos de usuarios. En los acreditados, de 2001 a 2002 la proporción de entrevistados que valoraron como buenos los servicios del sitio de Internet disminuyó de 74% a 51%, para alcanzar 82% al año siguiente y volver a disminuir en 2004 a 77%, quedando en 80% en 2005. Aquellos que calificaron como malos los servicios del sitio de Internet eran 20% en 2002 y para 2005 se redujeron a 7%. En los derechohabientes se presentaron fluctuaciones similares, aunque se pasó de 48% de usuarios que consideraron buenos los servicios por Internet del Instituto, en 2001, a 74% en 2005, con un máximo de 94% en 2003. Aquellos que calificaron dichos servicios como malos en 2001 eran 19% y se redujeron a menos de 10% en los años siguientes. Finalmente, los patrones presentan altos grados de satisfacción en todos los años (entre 65% y 84% consideraron buenos los servicios de Internet del Infonavit) aunque con variaciones notables entre los años.

En general, de estos datos y otros que se incluyen en los estudios de imagen realizados por el Infonavit, se puede concluir que los actores interesados en las labores del Instituto tienen una visión cada vez más positiva de su funcionamiento e importancia. De igual manera, se aprecia que la calidad de la atención percibida por los diferentes usuarios de los servicios del Instituto ha mejorado, en algunos casos de manera muy importante, entre 2001 y 2005. Sin embargo, existen casos que muestran grandes fluctuaciones en los porcentajes reportados, lo que puede sugerir que los procesos de mejora han ofrecido resultados que no han sido necesariamente consistentes en el corto plazo. Ahora bien, es difícil

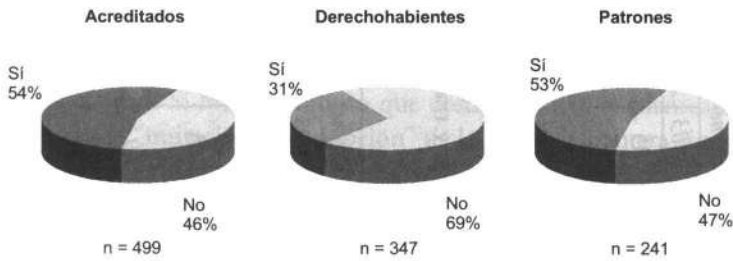
¿Cómo calificaría la atención en oficinas? -%-

	<i>Acreditados</i>				
	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>
Buena	51	52	53	53	55
Regular	29	29	25	22	25
Mala	13	10	15	15	13
Nunca la he utilizado	6	8	6	10	6
No contestó	1	1	—	—	—
	<i>Derechohabientes</i>				
	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>
Buena	28	34	40	36	35
Regular	24	21	20	16	27
Mala	12	8	8	12	11
Nunca la he utilizado	33	36	32	36	27
No contestó	3	1	1	—	—
	<i>Patrones</i>				
	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>
Buena	30	38	46	40	58
Regular	27	27	28	23	33
Mala	21	13	17	20	6
Nunca la he utilizado	20	22	8	17	4
No contestó	2	—	—	—	—

Fuente: IPSOS-BIMSA, *Imagen y posicionamiento del Infonavit. Comparativo 2001/2002/2003/2004/2005*. Mimeo, s.l., 2005, p. 54.

valorar en qué medida las percepciones registradas reflejan los periodos de aprendizaje y en los que las personas se acostumbran a los cambios. Un dato importante, sin embargo, es que la valoración de la vivienda que es posible adquirir con el apoyo del Infonavit ha mostrado poca variación en estos años, lo que significa que el efecto sobre la calidad de vida de los derechohabientes sigue siendo un reto importante.

¿Ha utilizado el servicio de INFONATEL? -%-



Fuente: IPSOS-BIMSA, *Imagen y posicionamiento del Infonavit. Comparativo 2001/2002/2003/2004/2005*. Mimeo, s.l., 2005, p. 71.

En su opinión, ¿la atención y los servicios de INFONATEL son buenos o malos? -%-

	<i>Acreditados</i>					<i>Derechohabientes</i>				
	2001	2002	2003	2004	2005	2001	2002	2003	2004	2005
Buenos	60	55	61	46	59	44	42	66	49	62
Regulares	20	24	21	24	17	29	39	18	16	22
Malos	17	20	18	28	24	27	17	14	33	13
NS/NC	3	1	—	2	—	—	2	—	2	—

Fuente: IPSOS-BIMSA, *Imagen y posicionamiento del Infonavit. Comparativo 2001/2002/2003/2004/2005*. Mimeo, s.l., 2005, p. 72.

En resumen, las modificaciones que se realizaron en los mecanismos y sistemas de atención al público confirman el interés que existía en el nivel directivo por incorporar soluciones innovadoras en esta área. Acciones como dar prioridad al usuario, ya sean derechohabientes o patrones, en el centro del servicio; rediseñar los procesos para hacerlos más eficientes y permitir que puedan ser realizados automáticamente; documentar y tomar en cuenta la opinión de los usuarios para realizar cambios; así como desarrollar medios alternativos de acceso a los servi-

¿Ha utilizado la página de Internet? -%-

	Acreditados					Derechohabientes					Patrones				
	2001	2002	2003	2004	2005	2001	2002	2003	2004	2005	2001	2002	2003	2004	2005
Sí	5	12	50	83	43	3	13	33	78	34	18	22	85	94	42
No	95	88	50	17	57	97	87	67	22	66	82	78	15	6	58

Fuente: IPSOS-BIMSA, *Imagen y posicionamiento del Infonavit. Comparativo 2001/2002/2003/2004/2005*. Mimeo, s.l., 2005, p. 75.

En su opinión, ¿los servicios que brinda la página de Internet del Infonavit a los patrones y trabajadores son buenos o malos? -%-

	Acreditados					Derechohabientes					Patrones				
	2001	2002	2003	2004	2005	2001	2002	2003	2004	2005	2001	2002	2003	2004	2005
Muy buenos	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	26	—	—
Buenos	74	51	82	77	80	48	77	94	76	74	67	81	65	84	69
Regulares	16	29	14	13	12	29	15	4	14	16	27	19	9	9	20
Malos	11	20	4	6	7	19	7	3	6	8	6	—	—	7	11
NS/NC	—	—	—	4	1	—	1	—	4	—	—	—	—	—	—

Fuente: IPSOS-BIMSA, *Imagen y posicionamiento del Infonavit. Comparativo 2001/2002/2003/2004/2005*. Mimeo, s.l., 2005, p. 76.

cios y subcontratar personal adicional cuando la demanda aumenta, se acercan a la visión de la *nueva gerencia pública* (NGP) que reivindica la centralidad de los ciudadanos (en este caso, los derechohabientes) en la actividad del sector público e incorpora los valores de eficiencia, eficacia y calidad. Si bien es dudoso que desde el inicio se planteara una estrategia de “imitación” o “adopción” de la NGP de manera sistemática o comprehensiva, sí se denota una voluntad por generar resultados a partir de aplicar nuevas soluciones a los problemas del servicio y la operación de los procesos. Ahora bien, a diferencia de otras estrategias de cambio seguidas, como en el caso de las finanzas institucionales, los logros han tenido resultados mixtos. Todavía no termina de consolidarse el modelo de operación y aún se tienen problemas de flexibilidad, oportunidad de adecuación a las necesidades de grupos de usuarios particulares.

EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE PERSONAS²⁷²

La gestión de personal del Infonavit durante la administración 2001-2006 se puede dividir en dos etapas: 2001-2004 y 2004-2006. En la primera, se dieron los pasos iniciales para modernizarla; en la segunda, que comenzó en septiembre de 2004, se inició el desarrollo de un sistema de profesionalización.

Primeros pasos, 2001-2004

La estrategia del factor humano se estructuró en tres etapas:

1. Consolidar la estrategia y el cambio institucional, es decir, que toda la organización compartiera la Visión, la Misión y los Objetivos institucionales. Esta etapa se llevó a cabo de 2001 a 2003.
2. Consolidar el área de administración de personas como socioestratégico y transformar las operaciones transaccionales

²⁷² Esta sección fue elaborada por José Luis Méndez.

- básicas de la administración de personas, en un sistema de gestión del talento humano. Esta etapa tuvo lugar de 2004 a 2005.
3. Asegurar la competitividad y permanencia, es decir, orientar los esfuerzos hacia la capitalización de los cambios en materia de administración de personas con la visión de consolidarse como ya se mencionó, en un socio estratégico del Instituto. Esta etapa inició en 2006.

La primera etapa involucró tres líneas principales de acción: 1) Transparentar y eficientar la operación del área de recursos humanos. 2) Implantar un programa de transformación cultural. 3) Consolidar la estrategia y el cambio organizacional.

Con el propósito de transparentar y eficientar la operación del área de recursos humanos se automatizó la nómina y se definieron las principales políticas de operación y administración de personas. La segunda línea de acción consistió en implantar un programa de transformación cultural con el fin de generar una conciencia organizacional sobre la necesidad de cambiar para satisfacer las necesidades y expectativas de los derechohabientes. La tercera línea de acción se orientó a consolidar la estrategia y el cambio organizacional a través de las Unidades Estratégicas de Alto Rendimiento (Uer) y un proceso de planeación estratégica del Instituto. A través de las Uer se estableció un mecanismo de comunicación para hacer posible la alineación de los objetivos individuales y de las áreas a la estrategia organizacional, además de ir creando una conciencia colectiva sobre la importancia del cambio.

Como ya se señaló, en 2001, al inicio de la nueva gestión, el Infonavit estableció cuatro objetivos institucionales. Sin embargo, pronto se hizo evidente que estos objetivos no podrían ser alcanzados sin valorar y reconocer la contribución del personal del Instituto, por lo que en 2002 se incorporaría como quinto objetivo el desarrollo profesional, laboral y personal de sus empleados.

Debe también mencionarse que, desde el principio de la gestión 2001-2006, comenzó a desarrollarse un proceso informal de profesionalización, por ejemplo, a las personas que se reclutaban en los altos niveles gerenciales se les aplicaban exámenes y evaluaciones de desem-

peño, aunque esto no estaba generalizado para el resto de la organización. La nueva visión era eliminar las distinciones entre personal sindicalizado y no sindicalizado y permitir que todos tuvieran derecho a concursar por un puesto.

El desarrollo de un sistema de profesionalización, 2004-2006

Conforme se fue avanzando en la modernización de la gestión de personal, se fue haciendo evidente la necesidad de establecer un marco normativo general que ordenara y encauzara las diversas medidas que se estaban tomando. Debido a esto, y quizá en parte también a que el Congreso de la Unión aprobó en marzo de 2003 un sistema profesional de carrera para la Administración Pública Federal Centralizada, durante 2004 se comenzó a analizar la conveniencia de establecer un sistema de carrera para el Infonavit, lo que culminó en septiembre de 2004 con la aprobación, por parte del Consejo de Administración, de las Bases del Sistema Infonavit de Carrera y la creación del Comité de Desarrollo Humano, con el fin de revisar, estudiar, aprobar y supervisar las normas de dicho sistema.

Este sistema se planteó como objetivo que el Instituto contara con personal calificado, profesional y especializado que asegure la operación y el cumplimiento de sus objetivos institucionales. Se estableció que permitiría atraer, retener, motivar y desarrollar al personal más talentoso y productivo incorporando las mejores prácticas de la administración de personas. El sistema se aplicaría a los mandos medios y superiores y sus principios serían: 1) el desarrollo profesional de las personas, 2) igualdad de oportunidades, 3) operación basada en legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito, 4) planes de carrera y 5) vinculación del desempeño y el desarrollo profesional del personal.

Otras medidas tomadas en ese año en esta materia fueron el Programa Infonavit en Movimiento, cuya característica primordial es la de fomentar la movilidad de las personas para generar oportunidades de crecimiento profesional. De este programa se desprendieron planes como el programa de Jubilación Anticipada Voluntaria Infonavit (JAVI), la

Separación Voluntaria, y la “bolsa de oportunidades”. También se puso en marcha el programa Infonavit Reconoce, un paquete económico de prejubilación dirigido a los fundadores del Instituto que incluye una pensión vitalicia, un seguro de gastos médicos y otras prestaciones.

Fue gracias a programas como éstos que, como se muestra en otra parte de este libro, la plantilla de trabajadores y la proporción del gasto de personal sobre el gasto total han disminuido, mientras que el número de créditos otorgados por esta institución se ha incrementado de manera muy importante y el índice de cartera vencida ha disminuido. Así, durante estos años la productividad por empleado del Infonavit se duplicó.²⁷³

Una vez aprobado un marco general para el desarrollo del sistema profesional, se comenzó a trabajar en 2005 en tres aspectos: un nuevo esquema de compensación, un modelo de competencias y un modelo de evaluación de resultados con base en la planeación institucional.

Como una de las “piedras angulares” de este sistema de profesionalización, el Infonavit diseñó un esquema de compensación fija, que buscó alinear los incentivos de los trabajadores a los logros institucionales, emparejar los incentivos a la consecución de las estrategias y motivar el desarrollo de capacidades y competencias de las personas. Se buscó que este esquema de compensación fuera internamente equitativo y externamente competitivo, para alcanzar una administración salarial efectiva y transparente. Para su diseño, el Infonavit contrató la asesoría de Mercer Human Resource Consulting, por lo que se adoptó el modelo Mercer de administración de recursos. Este modelo reconoce que un esquema de compensación está asociado a la estructura organizacional, a los resultados deseados y a las competencias de las personas, todos alineados hacia una estrategia.

Con base en lo anterior, se implementaron esquemas de compensación sencillos, flexibles y con pocos puestos, distintos rangos salariales, prestaciones diferenciadas de acuerdo a necesidades de las personas, y esquemas de compensación asociados al nivel de responsabilidad y valor de mercado.

²⁷³ El Infonavit hoy, p. 14.

Sistema de administración de recursos humanos



Fuente: Infonavit. *Sistema Infonavit de profesionalización y desarrollo*, mimeo, enero de 2006.

El plan para implementar un esquema de compensación transparente y sencillo involucró tres objetivos: 1) Integrar la compensación garantizada al sueldo base; 2) modernizar el tabulador de mando medio y funcionario y 3) modernizar el tabulador de puestos operativos.

De esta manera, en marzo de 2005 el Consejo de Administración aprobó un nuevo tabulador, que se comenzó a aplicar a finales de julio de ese mismo año, que se simplificó de 37 puestos de mando superior a 11 niveles salariales. Estos niveles son los que se muestran en la tabla de la página siguiente.

De la misma forma, el tabulador operativo se simplificó de más de 120 puestos a sólo 16, agrupados en 4 roles de responsabilidad (asistente, analista, analista especializado y encargado) con 4 niveles de dominio.

Este nuevo esquema de los tabuladores implicó estructuras más horizontales y flexibles con el fin de mejorar el ambiente laboral y la productividad, y de que los empleados puedan ser asignados al área que más los requiera, favoreciendo así el desarrollo profesional y la estabilidad en el empleo.

<i>Nivel</i>	<i>Puesto</i>
20	Director general
19	Subdirector general / Director sectorial
18	
17	Delegado / Coordinador
16	
15	
14	Gerente / Delegado/ Técnico
13	
12	
11	Subgerente / Consultor Sr.
10	Jefe de oficina / Consultor Jr.

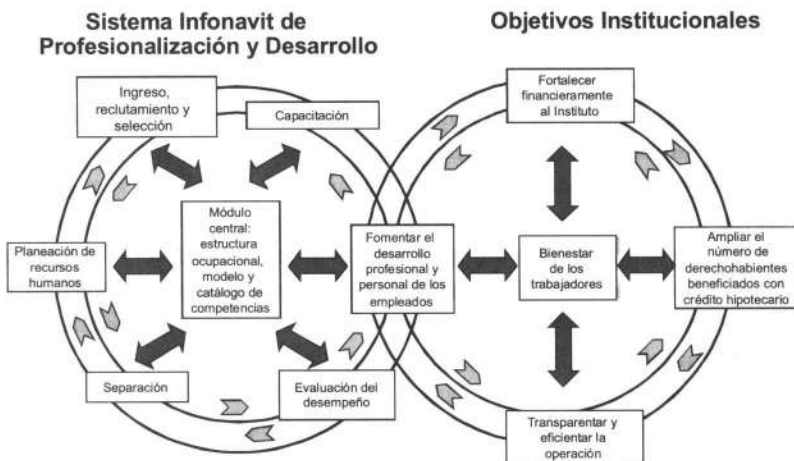
Fuente: http://www.infonavit.org.mx/inf_general/cuentas_claras/integracion.shtml.

Por otro lado, se definieron las competencias —conjunto de aptitudes, conocimientos, habilidades y actitudes expresadas en conductas específicas— que requerían los trabajadores del Instituto. Se desarrollaron planes individuales de formación y desarrollo, con base en un programa de apreciación en el que cada empleado, junto con su jefe directo, analizó las competencias y los niveles del dominio de éstas en función de cada puesto. Asimismo, se entrevistó a los titulares y equipos de trabajo de todas las Unidades Estratégicas de Alto Rendimiento (Uer) para identificar las competencias que consideraban más relevantes para el logro de la estrategia institucional. Todo esto permitió detectar cuáles competencias se debían reforzar para estructurar un plan completo de formación y capacitación.

Cada Uer definió tres tipos de competencias: institucionales, por nivel y por proceso. Las institucionales son las que todos los empleados deben tener, desde puestos operativos hasta la Dirección General y son la orientación a resultados, el desarrollo de talento humano, la orientación social y servicio al usuario, y el desempeño ético. Las competencias por nivel son las que aplican a personal directivo, gerente, mando medio y personal operativo. Las competencias que aplican para los

subdirectores generales, coordinadores y delegados son el liderazgo y dirección de personas, negociación y visión social y estratégica; para los gerentes y mandos medios aplican las de liderazgo y dirección de personas, trabajo en equipo y toma de decisiones. Las que aplican para el personal operativo son optimización y calidad, energía y perseverancia, flexibilidad y aprendizaje. Las competencias por proceso son las que aplican a un proceso en específico, de acuerdo a las necesidades de cada área.

A partir de la definición del catálogo subsecuente de competencias y la estructura organizacional se orientaron las acciones de promoción, selección, reclutamiento, evaluación del desempeño, desarrollo profesional y planeación de recursos humanos. Así, el proceso de capacitación se transformó en uno de formación y desarrollo con enfoque sistémico y estratégico. La relación entre estas definiciones se muestra en la siguiente gráfica:



Fuente: Infonavit. *Sistema Infonavit de profesionalización y desarrollo*, mimeo, enero de 2006, p. 10.

Todas estas acciones fueron implantadas con el fin de ofrecer oportunidades de desarrollo dentro de la organización para que las personas puedan ir creciendo profesionalmente y asumiendo puestos de mayor responsabilidad, para crear un sentido de pertenencia al puesto de trabajo y para lograr programas y planes de capacitación eficientes y eficaces. A fines de 2005 se realizó un primer ejercicio de evaluación de competencias de todo el personal del Instituto.

Durante este tiempo también se estableció que para permanecer en su puesto el personal debía aprobar ciertos cursos y que los ascensos estarían sujetos a vacantes, número de plazas y a concurso escalafonario. Los pasos que en estos años usualmente se siguieron para la realización de los concursos fueron: 1) se emitía la convocatoria interna en la bolsa de trabajo de la Intranet; 2) se revisaba el perfil de la persona por una empresa externa (revisión de CV, pruebas psicométricas y entrevistas por competencias); 3) aquellos identificados como aptos se presentaban al jefe inmediato, quien tomaba la decisión de entre los candidatos que se le presentaban; 4) en caso de no tener candidatos internos adecuados, se pedía a la empresa externa que buscara candidatos externos. Es importante notar que este cambio se realizó con la participación y el acuerdo del Sindicato de Trabajadores del Instituto.

En 2003 se trabajó también en el desarrollo de un sistema de evaluación de resultados basado en la planeación institucional, aunque en este momento separado de la evaluación de competencias y sólo dirigido a los mandos medios y superiores.

En junio de 2005 la Ley del Infonavit se cambió para ampliar el proceso de profesionalización a todo el Instituto. Se estableció entonces que el Consejo de Administración tendrá la facultad de "aprobar las bases para el establecimiento, organización y funcionamiento de un sistema permanente de profesionalización y desarrollo de los trabajadores del Instituto".²⁷⁴

El Estatuto Orgánico del Infonavit, por su parte, establece que el director general, como autoridad ejecutiva del Instituto, tendrá la facul-

²⁷⁴ Ley del Infonavit, 2006, artículo 16, fracción VI.

tad de “elaborar las bases para el establecimiento, organización y funcionamiento de un sistema permanente de profesionalización y desarrollo de los trabajadores del Instituto”.²⁷⁵ También establece que la Subdirección General de Planeación y Finanzas tendrá la responsabilidad de “establecer y supervisar el sistema permanente de profesionalización y desarrollo del Instituto”.²⁷⁶ Tras este cambio, se comenzó a elaborar el proyecto de bases para el establecimiento, organización y funcionamiento de un sistema permanente de profesionalización y desarrollo que aplicara tanto a los mandos medios como a los trabajadores sindicalizados.

Las Bases serían aprobadas en mayo de 2006. Establecen que los principios rectores del Sistema serán la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito. Asimismo, se plantean como un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades y la transparencia en el acceso y desarrollo profesional de los empleados. Subrayan que, para dar seguimiento a la Profesionalización y Desarrollo del personal empleado de la institución, se tendrán como base las competencias, los conocimientos técnicos específicos y de soporte, la evaluación del desempeño y el logro de las metas y compromisos. De la misma manera, el texto incluye los objetivos del Sistema, que son los de dotar al Instituto de un cuerpo de empleados calificado, profesional y especializado —que coadyuve al cumplimiento de los objetivos institucionales y al logro de la misión institucional—, promover la continuidad de sus empleados profesionales, y contar con los lineamientos, normas y procedimientos que permitan regular la Planeación, Reclutamiento y Selección, Formación y Certificación, Desarrollo Profesional, la Separación y el Control y Evaluación.

Para lograr los objetivos planteados, las bases señalan que el Sistema incluirá a trabajadores operativos sindicalizados y no sindicalizados hasta los altos mandos del Instituto, y que estará integrado con base en ocho subsistemas: I. Estructura ocupacional y modelo de competen-

²⁷⁵ Estatuto Orgánico 2005, artículo 24.

²⁷⁶ *Ibid.*, artículo 22, fracción III.

cias; II. Planeación del talento humano; III. Reclutamiento y selección; IV. Desarrollo profesional; V. Formación y certificación; VI. Administración del desempeño; VII. Separación; y VIII. Control y evaluación.

En referencia al reclutamiento y la selección, se establece que para cubrir una vacante se dará prioridad al personal interno, con el objeto de propiciar el desarrollo de los trabajadores del Instituto. De igual manera, establece que los titulares de las unidades administrativas propietarias de la vacante serán los responsables de seleccionar, de entre los candidatos que cubran el perfil, “con apego a las políticas específicas y procedimientos establecidos”, y que será requisito indispensable para la contratación del personal que exista una vacante autorizada. Cuando los aspirantes internos no reúnan los requisitos del puesto, podrá recurrirse a aspirantes externos, quienes deberán pasar con éxito por todo el proceso de selección.

Con respecto al desarrollo profesional —proceso mediante el cual se determinan las reglas para promover a los trabajadores integrantes del sistema a fin de ocupar plazas vacantes— se menciona que su subsistema deberá establecer las líneas promocionales de los puestos que integran el sistema y los planes de carrera para los empleados que se capacitarán para ocupar vacantes. También establece que, para identificar al personal más productivo, se tomará en cuenta la evaluación y apreciación de competencias, los conocimientos técnicos, la evaluación del desempeño y los logros de metas y compromisos cuando proceda.

La capacitación y el desarrollo de competencias son vistos como procesos que fortalecen y perfeccionan las competencias y los conocimientos técnicos de los trabajadores integrantes del Sistema. Para ello, las bases indican que los instrumentos de la capacitación y el desarrollo de competencias serán un manual de competencias, la apreciación del desarrollo —como instrumento de evaluación que determina el dominio de cada competencia administrativa, y las necesidades de aprendizaje—, un programa anual de formación de competencias y la integración de cursos y talleres de formación.

Para determinar el perfil de las personas, se utilizarán dos procesos diferentes, uno de Apreciación del Desarrollo —ya explicado— y un Proceso de Evaluación de los Conocimientos Técnicos, para medir la

suficiencia de los conocimientos de la persona comparados con los requeridos por el puesto. Sobre la formación, las bases establecen que el área de Administración de Personas, en colaboración con el responsable de cada una de las áreas, obtendrá información para comparar el perfil del puesto con el de su ocupante, y determinar el diferencial entre ambos perfiles, estableciendo con ello los planes de formación. De la misma forma, se establece que la evaluación de los conocimientos técnicos deberá realizarse cuando exista una vacante, cuando se pongan en marcha nuevos procesos, y una vez al año con el propósito de determinar los planes de capacitación, entrenamiento y formación.

En el subsistema de certificación se definirán los requisitos necesarios, tanto para tener acceso como para conservar la certificación, es decir, las evaluaciones a las que se debe someter la persona, las calificaciones mínimas a obtener en cada una de ellas, así como quiénes serán los organismos internos o externos que podrán extender la certificación en su caso.

La evaluación del desempeño se sustentará en el conjunto de políticas, normas e instrumentos establecidos para medir y reconocer los resultados, logros y desempeño de los trabajadores. Determinará los criterios aplicables a la incorporación, permanencia, reconocimiento, promoción, o separación institucional. Los empleados estarán obligados a someterse a la evaluación de resultados y de las competencias, definidas para cada puesto, periódica y permanentemente. Esta evaluación considera los aspectos cualitativos y cuantitativos de las funciones asignadas, y establece que se registrarán en el Inventario de Recursos Humanos, para determinar la permanencia y el otorgamiento de incentivos y promociones en el Sistema.

En julio de 2006 se estaba iniciando la aplicación de un segundo ejercicio de evaluación de competencias, pero ya de manera conjunta con la evaluación de resultados y como parte de un programa de evaluaciones semestrales que se han iniciado a partir de esta fecha.

Las bases también exponen las causas de separación del sistema de profesionalización y desarrollo y de la institución. Para el personal operativo prácticamente se mantienen las causas de ley, pero para personal táctico —que incluye a gerentes, técnicos, subgerentes, consultor y jefe

de oficina— se agregan las de no aprobar dos evaluaciones de desempeño de forma consecutiva y no aprobar en dos ocasiones la evaluación para certificar las competencias que requiere el puesto. Para personal estratégico —director general, director sectorial, subdirector general, coordinador y delegado— se agrega otra causa, que es la de la falta de cumplimiento de los compromisos asignados.

Los derechos de los miembros del Sistema son, entre otros, tener estabilidad y permanencia, acceder a puestos distintos, recibir capacitación y actualización, ser evaluado con base en principios legales y conocer sus resultados, y en su caso, presentar inconformidades. Por otro lado, los empleados tienen la obligación de ejercer sus funciones con apego a la legalidad, participar y aprobar los programas de capacitación, aprobar las evaluaciones y aportar los elementos objetivos necesarios para la evaluación de los resultados por desempeño.

Estas bases tienen algunas insuficiencias. Por ejemplo, circunscriben la competencia por los puestos a quienes ya son funcionarios del Instituto, lo cual limita la igualdad de oportunidades y la posibilidad de reclutar a los mejores candidatos, con todo y que debe también admitirse que el Infonavit no es una organización gubernamental en sentido estricto y que los concursos internos tienen la ventaja de involucrar un menor costo de operación. Por otro lado, las bases son en realidad demasiado generales, por lo que no se sabe aún en qué medida y cómo se aplicará el servicio profesional de carrera. Con todo, el proyecto representa, sin duda, un avance en la profesionalización del Instituto.

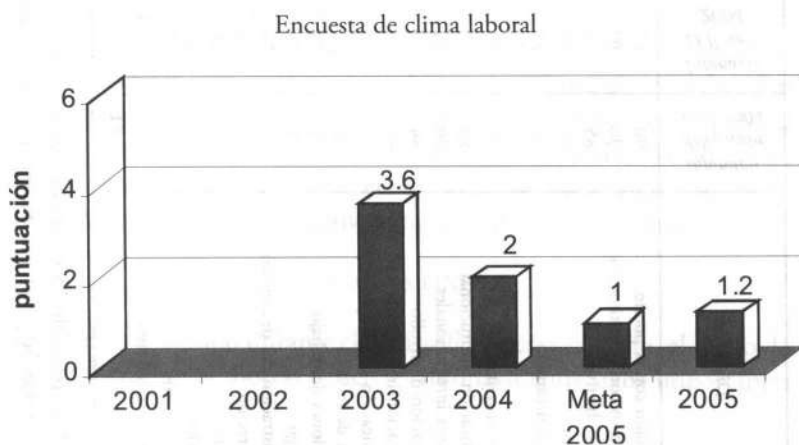
Relaciones sindicales

Como ya se ha dicho, el Infonavit es un organismo descentralizado, de servicio social y de carácter tripartita, en cuyos órganos colegiados de dirección participan los trabajadores organizados en confederaciones y los grandes sindicatos nacionales. Así como afectó en otros aspectos la antes señalada falta de continuidad en el equipo directivo del Instituto hasta 2000, también dificultó el desarrollo de una buena relación entre las autoridades y el sindicato. Sin embargo, a partir de 2001, la situación comenzó a cambiar, sobre todo conforme fue siendo evidente que el

nuevo director general permanecería en su cargo todo el sexenio y conforme se fueron implantando una serie de medidas dirigidas a construir una mejor relación entre el Infonavit y sus trabajadores.

Muchos de los esfuerzos en este sentido culminaron en 2006, cuando el Contrato Colectivo de Trabajo se modernizó y se simplificó de más de cien cláusulas a sólo 9. Además, se conservaron prestaciones como el fondo de ahorro, el premio de asistencia, el premio de puntualidad, los vales de despensa, los vales de gasolina, el seguro familiar del trabajador, el seguro de gastos médicos menores, se mejoraron algunas otras prestaciones y se crearon nuevas, como una caja de ahorro de los trabajadores del Infonavit, que opera los anticipos de salario y préstamos a los que está obligado el Instituto y que captará recursos de los propios trabajadores, lo que posibilita otorgar préstamos a tasas moderadas.

En este sentido, se optó por un estilo conciliador para manejar las relaciones con el Sindicato, sustituyendo el regateo por la confianza como médula de todo vínculo entre la administración y la representación laboral; indiscutiblemente sin descuidar los aspectos de control a



Fuente: Infonavit. *Sistema Infonavit de profesionalización y desarrollo*. Mimeo, enero de 2006, p. 12.

Cuadro comparativo índices totales de satisfacción por dimensiones

Dimensión	Infonavit delegación nov. 2004	Infonavit D.F. nov. 2004	Laboratorios farmacéuticos	Compañía de seguros	Tienda de autoservicio Din. Mex.	Institución financiera	Compañía de telecomuni- caciones	tiendas depar- ta- mentales	Cia prod. de cuidado personal
Satisfacción con el puesto	90	87	76	82	83	76	73	74	82
Satisfacción con la institución	96	93			76		80		
Políticas/objetivos	85	78				74	57		
Dirección	88	80		71	74	86	76	74	76
Innovación/cambio	86	82	76	75	72	87	76	74	74
Valores	73	79	74						
Procesos/sistemas	79	72							
Comunicación institucional	83	75	73	76	73	75	64	64	80
Relaciones interpersonales	80	71	72	76	68	84	68	69	76
Capacitación/desarrollo	84	77	75	72	67	81	65	72	70
Participación/involucramiento	83	79	58	74	74	77	73	57	64
Comunicación jefe-empleado	78	76	62	64	66		63	62	71
Cultura de servicio	78	73	70	66	67	80	59	68	78
Condiciones de trabajo	78	74	73	68	68	62	54	70	70
Liderazgo	78	76	72	68	65	78	68	62	69
Administración del desempleo	79	74	70	70	65	76	58	67	69
Colaboración	72	66			62	86	60	63	70
Sindicato	76	69							
Promoción	74	62	63	63	62	76	54	59	66
Reconocimiento	77	73	50	55	57	70	50	46	59
Sueldos y prestaciones	75	66			59	53	53		73
Total	81	75	72	71	69	76	64	67	75

Rangos: Muy favorable: 75 o mayores; Favorable: 67 a 74; Ligeramente favorable: 64 a 66; Desfavorable: 56 a 63; Muy desfavorable: 51 a 55; Crítico: 50 y menores. Fuente: Infonavit. "Clima favorable", en *Informavit*, núm. 9, enero-febrero de 2005, p. 5.

los que está obligado el Instituto.²⁷⁷ Muestra de la colaboración entre la dirección general y el sindicato es el hecho de que se ha invitado al líder sindical a las reuniones trimestrales de planeación de la dirección general (Uer de la dirección general), donde se analiza qué, para qué y con qué se deben realizar los cambios. El sindicato respondió a la confianza, invitando a la administración a sus reuniones de planeación.²⁷⁸

En función de las distintas medidas señaladas en esta sección, el clima laboral del Instituto ha venido mejorándose desde 2003, cuando observó un incremento sustancial, hasta 2005, si bien a tasas decrecientes, como puede observarse en la gráfica anterior.

Los niveles de satisfacción laboral alcanzados han sido comparados con los que presentan organizaciones en otros sectores de actividad, lo que permite asegurar que se encuentra, sin duda, entre las instituciones que mejor clima laboral tiene en el país. Véase estas comparaciones en la tabla anterior.

De todo lo anterior puede deducirse la importancia que ha tenido la gestión del personal y de las relaciones laborales para facilitar la implantación del conjunto de las reformas realizadas desde 2001. Sin personal conciente de la necesidad del cambio, equipado con las actitudes y capacidades requeridas para desempeñar roles más complejos dentro de la organización, el éxito de las reformas se habría visto dificultado enormemente. Quedan sin duda muchos retos por enfrentar, en especial en lo referente a enraizar el cambio en la cultura organizativa. Sin embargo, los pasos dados han tenido buenos resultados, que se aprecian en la mejora del clima laboral, el aumento de la productividad de los trabajadores y en la cooperación entre directivos y liderazgo sindical en pro de hacer realidad los objetivos institucionales planteados.

CONCLUSIONES

Como se ha analizado durante el desarrollo de este capítulo, al inicio de la administración de Borrás Setién, el Infonavit enfrentaba importantes

²⁷⁷ Infonavit, *Relaciones laborales*, borrador del libro de transparencia, versión al 30 de junio de 2006, p. 10. En adelante Libro de Transparencia de Relaciones Laborales.

²⁷⁸ *Ibid.*, p. 8.

límites operativos y financieros que restringían su capacidad para dar cabal cumplimiento a su doble mandato legal: proporcionar crédito barato y suficiente para la adquisición de vivienda de los trabajadores y otorgar rendimientos competitivos al ahorro para el retiro de los trabajadores que el Instituto administra a través de la subcuenta de vivienda.

Las reformas que ha venido realizando el Infonavit durante los últimos cinco años, han tenido como objetivo último trascender los límites operativos y financieros descritos a partir de aumentar la capacidad y autonomía institucional para incidir de manera favorable en el entorno, logrando la cooperación de actores externos al Instituto que han facilitado y/o hecho menos costosa la realización de sus objetivos sustantivos, como lo demuestran los casos del Infonavit Ampliado, los productos crediticios en coordinación con la banca privada como "Apoyo Infonavit" y "Cofinanciamiento", así como la bursatilización de la cartera. Así, el Instituto ha logrado reforzar su capacidad de generar resultados de beneficio social, en particular al aumentar la atención de los derechohabientes que ganan menos de cuatro salarios mínimos, al tiempo que se han logrado niveles de eficiencia y manejo adecuado de los recursos de la organización. Esto fue posible gracias a una serie de factores que se abordarán en la siguiente sección.

La transformación: los factores clave del éxito

A partir de lo expuesto en las páginas anteriores, es posible identificar una serie de elementos que fueron fundamentales para el logro de las transformaciones deseadas y la consecución de los objetivos institucionales. Éstos son congruentes con los hallazgos de otras investigaciones similares realizadas con base en experiencias nacionales e internacionales. Ole Ingstrup y Paul Crookall²⁷⁹ agrupan estos factores de éxito en tres categorías: 1) Propósito, referida a la claridad con que se comunica la dirección que se desea seguir. 2) Carácter organizativo, referida al

²⁷⁹ Ole Ingstrup y Paul Crookall, *The Three Pillars of Public Management*, Montreal, McGill University Press, 1998.

grado de identificación que tienen los miembros de la organización con los objetivos institucionales. 3) Ejecución, que se vincula con la capacidad de ofrecer resultados. En seguida veremos cómo se reflejan estos elementos en el caso del Infonavit.

Propósito

Con respecto al primer elemento, en el caso del Infonavit se hace evidente la importancia de una clara visión estratégica que se concentrara en los asuntos de mayor prioridad y en resolver los problemas apremiantes, antes de plantearse nuevos objetivos más ambiciosos. En este sentido, la estrategia seguida fue fortalecer financieramente al Instituto, optimizar la operación interna, aumentar la capacidad institucional de procesamiento de créditos y, finalmente, involucrar a agentes externos en la realización de las tareas. De esta forma, fue posible dar más créditos y ampliar los productos hipotecarios a disposición de los derechohabientes, para que se pudieran adecuar mejor a sus necesidades particulares. Es evidente pues, que la estrategia se definió de forma clara y que fue comunicada a toda la estructura organizativa. También importante fue el esfuerzo consciente y permanente de alinear la estructura organizativa y la operación cotidiana a la estrategia, pero siendo cuidadosos de no obstaculizar la generación de créditos y la mejora de los rendimientos de la subcuenta de vivienda. Se adoptó un enfoque evolutivo, con metas ambiciosas pero con conciencia de las capacidades institucionales. Esto se logró gracias al impulso de una cultura de orientación a resultados con el apoyo de sistemas tecnológicos requeridos, de manera que las definiciones estratégicas (Misión, Visión y Objetivos estratégicos) se vieran reflejadas en las actividades cotidianas de la organización. Ejemplo de lo anterior es la creación de la Uer, del mapa estratégico y de los mecanismos de gestión del desempeño organizativo y del personal. Estas experiencias señalan la importancia de no sólo comprometer a los diferentes niveles de la organización en las definiciones estratégicas de la alta dirección, sino también de asegurar que cada unidad se hiciera responsable de contribuir al logro de las metas propuestas.

Un ingrediente adicional fue el fuerte liderazgo ejercido desde la dirección general, que al adoptar un nuevo estilo gerencial que no sólo hablaba del cambio, sino que hizo partícipe al personal del mismo, permitió manejar las resistencias y aumentar el compromiso de los integrantes del Instituto con la realización de la Misión, Visión y Objetivos. Se trató de un liderazgo ambicioso pero que operó los cambios poco a poco, con base en el consenso interno, a manera de ir construyendo la confianza necesaria y mantener un adecuado nivel de motivación. Una vez que se realizaron o se registraron avances considerables en el logro de los objetivos planteados, el equipo directivo definió nuevas y más ambiciosas metas, con el objetivo de generar impactos no sólo en términos de un mayor volumen de créditos sino de la calidad de vida de los derechohabientes y de la población en general. De esta forma, hacia el futuro, se ve al Instituto como una organización que genera valor para el conjunto de la sociedad mexicana.

Identidad organizativa

Las organizaciones de alto rendimiento suelen caracterizarse porque sus miembros tienen un alto sentido de pertenencia a la institución y se encuentran personalmente comprometidos con el logro de sus objetivos. En el caso del Infonavit, ésta es quizás el área donde los logros son a la vez importantes pero también más difíciles de valorar en términos de su futura sustentabilidad. Como se describió en el capítulo, una de las líneas de acción desarrolladas por la alta dirección fue el logro de un cambio de las actitudes y normas informales que generaban desapego, frustración, conflicto, falta de motivación y relaciones personales basadas en la desconfianza, tanto dentro del Instituto como en las relaciones de éste con actores externos clave (derechohabientes, patrones, proveedores, por ejemplo). En primer lugar, se favoreció el que se multiplicaran los canales de comunicación entre los diferentes miembros de la organización: se dotó de computadoras y cuentas de correo electrónico a todo el personal, se promovió la eliminación de las distinciones de designación y de trato entre personal sindicalizado y no sindicalizado, así

como entre superiores y subordinados (colaboradores), se creó el programa Café con el Director, que permite a los miembros del Instituto tener contacto directo con el director general, dándoles la oportunidad de plantearle sus preocupaciones y problemas y, finalmente, se crearon las Uer que permitieron la difusión de las decisiones estratégicas entre todas las unidades del Instituto, así como una mejor comunicación, y se establecieron cursos para compartir la Misión, Visión y Estrategias institucionales.

Adicionalmente a este esfuerzo por mejorar la comunicación interna, deben mencionarse aquellos orientados a reflexionar sobre las tareas esenciales del Infonavit. La redefinición de los procesos sustantivos del Instituto (recaudación fiscal, crédito, administración de cartera) supuso que cada unidad identificara cuál era su contribución sustantiva e indispensable a los mismos y también señalar a aquellas actividades que por su naturaleza resultaban obsoletas o que debían subcontratarse. Esto no sólo tuvo efectos directos sobre la estructura organizativa, sino que también permitió consolidar la visión de que el Infonavit por sí mismo no podría alcanzar las ambiciosas metas establecidas si no involucraba una serie de actores externos en diferentes etapas de los procesos esenciales de la organización: usuarios, patrones, notarios, valuadores, entre otros.

Lo anterior ha dado como resultado que se tenga un equipo directivo integrado alrededor de la idea de ser un organismo con un fin social pero que funciona con estándares de eficiencia comparables a aquellos de las mejores empresas del sector privado, así como un personal que reconoce el liderazgo de la dirección general y que muestra grados mayores de confianza, orientación a resultados y compromiso institucional. Esto a pesar de que se ha evitado la contratación de más personas y a que, en algunos casos, se ha promovido el retiro voluntario de otras. El efecto que esto ha tenido es el sustancial mejoramiento del clima laboral y de las relaciones entre trabajadores sindicalizados y directivos lo que, a su vez, aseguró el aumento de la productividad y mayores grados de cooperación en la implementación de las reformas. Sin embargo, aún quedan asuntos pendientes, como consolidar la profesionalización del personal.

Ejecución

La ejecución de las reformas introducidas en el Infonavit logró mantener un balance adecuado entre la generación de resultados positivos en el corto plazo, la consolidación de la capacidad financiera y operativa del Instituto en el largo plazo y el seguir cursos de acción realistas que no empujaran cambios que desbordaran a la organización o que generaran miedo, resistencia o frustración entre las personas.

Nuevamente, en el caso de la ejecución fueron muy importantes elementos como el asegurar la racionalidad y corrección técnico-financiera de las decisiones, la orientación a resultados y su medición periódica, así como el constante involucramiento de los tres sectores representados en el Infonavit y del sindicato de la institución. Lejos de plantearse cambios drásticos o radicales, se optó por ir generando consensos alrededor de medidas concretas y desplazar de la agenda aquéllas que podrían generar conflicto o estancar el avance de las reformas.

Este enfoque fue posible gracias a que no se adoptó de manera rígida un conjunto de herramientas gerenciales, sino que la generación de innovaciones fue el resultado de una búsqueda pragmática de soluciones a los retos que enfrentaba la institución. Ejemplo de esto es la falta de conciencia clara de la doctrina asociada a la nueva gerencia pública: si bien se introdujeron enfoques típicos de la administración privada, esto no respondía a un interés por replicar las fórmulas de la NGP sino que fue un proceso de interacción de soluciones, donde de herramientas más sencillas se fue optando por otras más sofisticadas. En este sentido, el uso de la tecnología también refleja este enfoque, pues no se invirtió en ella por considerarla un fin en sí mismo, sino que se buscó invertir en los equipos y programas de cómputo que mejor respondieran a las necesidades operativas del Infonavit. De hecho, muchas de las herramientas gerenciales y tecnológicas fueron desarrolladas dentro del propio Instituto, de manera que se adaptaran a sus características particulares.

Los resultados, expuestos con detalle en secciones anteriores, hablan de un indiscutible crecimiento de los créditos otorgados, de la atención a los derechohabientes de bajos ingresos y de la creciente soli-

dez financiera y confianza que despierta la institución, evidenciados por la capacidad de bursatilizar parte de su cartera hipotecaria. Sin duda no ha resultado un proceso sin dificultades (aún se reportan problemas de coordinación y comunicación entre los procesos sustantivos del Instituto, la centralización de los procesos si bien está en proceso de reversión, todavía genera problemas de operación en las delegaciones, la medición de resultados resulta en ocasiones motivo de tensiones y discusiones, existen fluctuaciones importantes en la calidad de ciertos aspectos del servicio que ofrece el Infonavit, entre otros), pero los logros alcanzados han sido muy importantes.

Gobernanza, gestión pública y la modernización del Infonavit

Las redes de cooperación que ha construido el Infonavit para el logro de sus objetivos se pueden distinguir en dos grupos que están, cada uno de ellos, estrechamente vinculados con uno u otro de los objetivos institucionales, y ante las cuales, el Infonavit ha tenido que recurrir a distintos instrumentos para gerenciar la red correspondiente, es decir, para lograr una cooperación favorable a sus intereses. La primera red de actores, estrechamente vinculados a la función operativa de otorgamiento de crédito, está compuesta por desarrolladores de vivienda, promotores, verificadores de obra, notarios, los patrones y solicitantes de crédito y los acreditados, entre otros. La segunda red está compuesta por actores clave para el manejo financiero de la institución y, entre éstos, se encuentran las entidades financieras privadas como bancos, Sofoles y uniones de crédito, casas de bolsa, entre otros, y entidades reguladoras del sector como la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Con relación a la red vinculada a la función operativa del otorgamiento de crédito, el Infonavit gozaba desde los inicios de la actual administración de una posición en la que podía recurrir a los instrumentos de gestión típicos de la jerarquía como el mando, el control y la regulación, debido al monto de recursos que inyectaba al sector de la vivienda de interés social y a sus capacidades como autoridad fiscal, verificación y certificación de la calidad de las obras y de regulación. Sin

duda esta posición resultaba privilegiada para inducir ciertos comportamientos en los actores del sector. Sin embargo, establecer relaciones unilaterales basadas en el mando, el control y la regulación no parecía ser suficiente para alcanzar las metas comprometidas de otorgamiento de créditos y de rendimientos de la subcuenta de vivienda; en particular porque la superación de las limitaciones financieras y operativas del Instituto requería del aprovechamiento sinérgico de recursos valiosos con los que contaban el resto de los actores de la red como capacidad operativa experta en temas clave, o recursos para la construcción de vivienda de calidad, y con los cuales no contaba el Infonavit. Sin embargo, la posición privilegiada que ocupaba el Instituto en esta red por las razones descritas, le permitió gestionarla en su favor a partir de la inducción de juegos cooperativos y mecanismos de mercado, pero siempre bajo el arbitrio del establecimiento de relaciones de jerarquía.

En términos de la gerencia de la red de los actores relacionados con la capacidad operativa del Infonavit en el otorgamiento de créditos, la administración de Luis de Pablo dio los primeros pasos al establecer acciones cooperativas con las empresas desarrolladoras y constructoras enfocadas en reactivar la oferta de vivienda a partir de un adecuado uso de los instrumentos de metagobernanza (*confianza, señalización, reputación e incentivos*) en relación con la posición que guardaba el Instituto en esta red de actores en ese momento, como se analizó en el capítulo 3. En el caso de la administración de Víctor Borrás Setién, el Infonavit profundizó y transformó la gerencia de esta red, al enfocarla hacia cómo satisfacer de manera suficiente pero eficiente la demanda de crédito de los derechohabientes (y no la oferta de vivienda), bajo el supuesto de que la disponibilidad de financiamiento abundante induciría la construcción de vivienda. En este caso, el establecimiento de acciones cooperativas se basó sobre todo en la externalización de actividades de apoyo que no requerían del control directo del Infonavit, integradas en el concepto Infonavit Ampliado, que permitió ampliar la capacidad de gestión y eficiencia operativas del Instituto, al recurrir a agentes externos para evitar la contratación de más personal para satisfacer las crecientes demandas operativas, lo que a su vez impidió el aumento de los costos fijos de operación.

Por otro lado, la posición que guardaba el Infonavit al inicio de la actual administración con respecto de la red compuesta por actores clave para su manejo financiero era muy distinta a la que guardaba con relación a la red analizada. El Instituto no contaba con una posición de privilegio, producto de su historial de ineficiencia y manejos discrecionales que repercutían en el incumplimiento de los estándares más elementales de actuación que se requieren para tomar parte del mercado bancario y financiero. El Infonavit no sólo tenía mala reputación entre los actores de la red y gozaba de bajos niveles de confianza, sino que para muchos de los actores de la red, el no era ni siquiera parte de la misma debido a que, a pesar de que formaba parte del Sistema de Ahorro para el Retiro desde 1992, sus magros resultados como administrador del Fondo Nacional de Vivienda aunados a su histórico posicionamiento como una organización “constructora”, no le habían permitido posicionarse en el medio financiero. Este contexto le hacía muy difícil lograr la cooperación de los actores de la red.

Los cambios descritos y analizados en este capítulo, le permitieron al Infonavit, a partir de los logros alcanzados, revertir su mala reputación en el medio bancario y financiero, y generar la confianza de los actores de la red para lograr acciones cooperativas con éstos. Sin embargo, la inserción a la red y su posterior gerencia, demandó una mezcla distinta de jerarquía, mercado y cooperación a la desplegada por el Infonavit en la red de actores relacionados con su capacidad operativa para el otorgamiento de créditos. En este caso, al no ocupar una posición privilegiada en la red, el Instituto puso por delante la necesidad de que sus estándares de actuación y resultados respondieran a los requeridos por el mercado para estar en condiciones de participar en éste, para ganarse la confianza de los actores del sector.

En conclusión, se puede afirmar que frente al objetivo de aumentar el dinero disponible para dar créditos, en particular para personas de menos recursos, y eficientar su operación interna, el Infonavit adoptó un enfoque contingente para gestionar las redes de actores interesados en cada una de las dos redes analizadas, generando diversas mezclas de mercados, jerarquías y cooperación que se adaptaron a las necesidades y contextos de cada red. Se puede afirmar que gracias a esto el Instituto

construyó a su alrededor una red de actores que, en general, adoptaron comportamientos conducentes a la realización de los objetivos institucionales.

El Infonavit ha logrado hacer uso de la jerarquía (modernización interna basada en la gestión del desempeño del personal, la rendición de cuentas y la transparencia) y de los mercados (por medio de la externalización o subcontratación de algunas de sus operaciones). Igualmente, ha logrado establecer redes de cooperación con actores del sector financiero, estados y municipios en pro de aumentar y mejorar la oferta hipotecaria para sus derechohabientes y fortalecer sus finanzas. Ahora bien, cumplir con sus objetivos futuros de tener mayores impactos sobre la calidad de vida de los beneficiarios de sus servicios, es una faceta que deberá adquirir cada vez mayor importancia, dadas las restricciones económicas y tecnológicas para ofrecer vivienda barata y la necesidad de generar colaboración entre una enorme constelación de actores que tienen efecto sobre las condiciones de vida de sus beneficiarios. Parece que el Infonavit está de nuevo frente a una paradoja, donde una vez que se han logrado reducir o hacer manejables los límites internos y externos para su operación, las variables que ya habían sido enfrentadas en las décadas pasadas vuelven a hacer acto de presencia: la escasez de vivienda costeable para las personas de más bajos ingresos y la necesidad de asegurar que el aumento en el volumen de casas entregadas no repercuta negativamente en las relaciones sociales, la planeación urbana y el equilibrio ecológico. En el pasado las fórmulas utilizadas, basadas en lo que aquí denominamos formas "viejas" de asociación público-privado y en una gestión pública tradicional (burocrática), no resultaron sostenibles. Hacia delante, parece que el enfoque de la gobernanza y de la nueva gestión pública pueden ser más relevantes.

El análisis expuesto en este capítulo muestra que la introducción de enfoques de gobernanza, gestión de redes y nueva gerencia pública, que trascienden las ideas tradicionales del gobierno y su organización burocrática, pueden generar mayores grados de eficiencia, más calidad en el servicio e incluso un mayor potencial de incidencia de las organizaciones del sector público sobre los entornos complejos en los que operan, sin demérito de los objetivos sociales o públicos que éstas persiguen.

V. RETOS Y PERSPECTIVAS

MARÍA DEL CARMEN PARDO
JOSÉ LUIS MÉNDEZ

La reforma en marcha emprendida por el Infonavit en 2000 ha tenido, sin duda, un importante impacto en sus tareas y resultados, como quedó explicado en el apartado anterior. En este capítulo se busca identificar algunos de los temas en los que se requiere seguir haciendo un esfuerzo para lograr las metas previstas, pero sobre todo para impedir retrocesos que pudieran volver a significar parálisis en el otorgamiento de créditos o incluso regresar a un quebranto financiero. El análisis referirá fundamentalmente a temas de la administración interna del Instituto enmarcados dentro de su entorno externo, determinado tanto por su naturaleza jurídica como por su carácter tripartito. Este carácter le otorga una autonomía relativa importante, que debe equilibrarse con la dependencia establecida respecto de las directrices del ejecutivo en materia de política de vivienda y debido también a que el nombramiento del director general recae en última instancia en el jefe del ejecutivo federal.

TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Dentro del proceso de la reforma en marcha, la transparencia se incorporó como uno de los principios rectores puesto que, gracias al esfuerzo tecnológico de ofrecer los servicios y consultas por medio del sitio de Internet del Infonavit y de los kioscos interactivos, además de reforzar la atención telefónica, se abrió a los derechohabientes el acceso a gran parte de la información sobre los servicios y operación del Instituto, reduciendo así los espacios para la corrupción y la intermediación. Asimismo, se tomaron medidas para garantizar el acceso

público a la información sobre la operación del Instituto, en particular la financiera.

Sin embargo, cuando entra en vigor la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y se pone en marcha el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), surge la controversia sobre si el Infonavit debía ser regulado por esa norma. Por un lado, los integrantes de los órganos de decisión tripartitos del Instituto sostuvieron que no debía sujetarse, puesto que no era una institución gubernamental que recibiera recursos fiscales; por el otro, a través de los medios de comunicación se empezó a difundir la idea de que el Infonavit se negaba a transparentar información.¹ Finalmente, el Infonavit y el IFAI firmaron un convenio de colaboración.² Sin embargo, éste no logró resolver sus diferencias, por lo que la agenda sobre este tema queda abierta.

En este sentido, consolidar su autonomía es sin duda uno de los retos, de manera que la jurisdicción del gobierno federal sobre el Infonavit no vuelva a ser sujeto de controversia. El fortalecimiento de esta autonomía estará vinculado a los resultados que se vayan obteniendo, que dejen en claro tanto la vocación social de la institución al otorgar a los trabajadores más y mejores créditos para vivienda, como su viabilidad económica al favorecer que las cuentas de ahorro mantengan rendimientos adecuados y puedan retirarse sin quebrantos para el derechohabiente o el Instituto.

¹ Esta situación fue aprovechada para señalar que el Instituto ocultaba información respecto a los contratos de construcción de la empresa Construcciones Prácticas, SA de CV, propiedad de Manuel Bribiesca. A pesar de que el solicitante de dicha información retiró su petición, el IFAI exigió al Infonavit que la hiciera pública. El director general del Infonavit declaró que la empresa estaba inscrita como oferente de vivienda y que realizó 21 operaciones con el Instituto y entregó al IFAI la documentación pertinente; el monto de los créditos que otorgó el Infonavit para la compra de esas viviendas fue de 4 millones 347 mil 59 pesos. (Patricia Muñoz Ríos, "Ninguna irregularidad de Bribiesca en la venta de vivienda", *La Jornada*, 25 de enero de 2006).

² *Bases de colaboración que celebran el Infonavit y el IFAI*, firmadas por el director general y la comisionada presidenta, respectivamente, el 4 de octubre de 2004.

AUTONOMÍA

La autonomía en el caso del Infonavit se refiere a definir sus propias políticas y formas de funcionamiento interno. Se finca en el hecho de que su operación no depende de fondos federales, sino de las aportaciones que hacen los patrones con el fin de que los trabajadores constituyan un fondo de ahorro que les permita obtener créditos para adquirir vivienda. El reto que enfrenta el Instituto hacia el futuro es lograr que la base de empresas que aportan el 5% de la nómina por trabajador se actualice, aumente y pueda estar respaldada por información oportuna, aunque se reconoce que en los últimos años se ha logrado que poco más del 90% de las empresas registradas paguen sus aportaciones a tiempo.

Aun cuando los esfuerzos hechos han sido notables, por ejemplo en el tema de fiscalización al que en los programas de la reforma en marcha se le otorgó una alta prioridad, todavía no son suficientes para lograr que todas las empresas inscritas hagan sus aportaciones a tiempo. Por otro lado, es imprescindible contar con bases de datos actualizadas, confiables y también oportunas, que por el momento se cruzan con las del Instituto Mexicano del Seguro Social. Se requiere reforzar el papel fiscal del Instituto, que debe no sólo volverse todavía más eficiente en el requerimiento del pago a las empresas, sino también eliminar recursos que se invierten en investigaciones sobre posibles empleadores que no están cumpliendo con su obligación.

Se han hecho esfuerzos importantes para poner al día la normatividad del Instituto, lo que en el futuro inmediato va a exigir ajustes en los órganos de decisión, donde se requerirá la incorporación de profesionales con perfiles especializados. La participación de personas que han tenido estrecha relación con los compromisos que adquirió el Instituto en el pasado, como la construcción de vivienda, difícilmente podrán comprometerse con el mismo entusiasmo en actuaciones encaminadas hacia otros derroteros. Sin dejar de reconocer la importancia de la experiencia, es también importante tener órganos colegiados integrados por personas que tengan opiniones frescas y que puedan comprometerse con tareas distintas y de otra envergadura. El reto hacia el futuro es

lograr que los órganos tripartitos funcionen cada vez mejor, dado que ahí estriba la fortaleza de la decisión y acción del Instituto.

Finalmente, la autonomía logrará consolidarse en la medida en que se preserve la capacidad de fondeo del Instituto, tanto para otorgar créditos como para garantizar buenos rendimientos en las subcuentas de vivienda. Sin embargo, es claro que ese fortalecimiento financiero no tendría sentido si al mismo tiempo no existe todavía un empeño mayor en acrecentar su compromiso social que, como el propio Infonavit señala, “se materializa en dos acciones: atender con equidad la demanda de vivienda de los derechohabientes, en particular los de menores ingresos, y en pagar rendimientos competitivos a la subcuenta de vivienda”.³

Esos dos propósitos se lograrán siempre y cuando también se fortalezca la confianza que ha ido ganando el Instituto respecto del sinnúmero de actores con los que interactúa, ofreciendo resultados en un escenario de colaboración y de coordinación con las instancias rectoras de la política de vivienda. Esa confianza, a su vez, dependerá de que el Instituto continúe manteniendo claridad y certidumbre en torno a sus objetivos, compromisos y políticas futuras, una estructura de incentivos adecuada, y un diálogo, retroalimentación y reciprocidad basados en la señalización y recepción exitosa de posiciones y mensajes; en síntesis, que siga desarrollando las condiciones para fortalecer esos “juegos” cooperativos de largo plazo entre actores que, como se vio en el primer capítulo, generan los círculos virtuosos y el éxito en las organizaciones. Para ello, será muy importante fortalecer la planeación estratégica del Instituto para los próximos años. Sin embargo, más importante quizá será la posición que adopte hacia el Infonavit la nueva administración que llegue al poder a finales de 2006.

CRÉDITOS PARA VIVIENDA ECONÓMICA

El Instituto tuvo hasta 2001 un solo producto de crédito, debido a que la atención se concentraba en la oferta y específicamente en el tipo de

³ Libro de Transparencia de la Dirección General, p. 13.

vivienda que se buscaba adquirir. Los créditos se otorgaban a trabajadores que ganaban entre cuatro y siete salarios mínimos y sólo 43% se destinaron a trabajadores que ganaban menos de cuatro, pero que representaban más de 70% de los derechohabientes. Esta situación incidía de forma negativa en la equidad, al financiarse créditos para quienes ganaban más con las aportaciones de los que tenían peor ingreso. De ahí que se tomaran iniciativas con el fin de favorecer el cofinanciamiento para vivienda con instituciones bancarias y sofoles (Cofinavit), estrategia que permitió liberar recursos que el Instituto canalizó a créditos de vivienda para trabajadores con bajos salarios.⁴

Entre los cambios propuestos en 2002, está la puesta en marcha del Programa vivienda económica, que favoreció la construcción de viviendas con valor en ese entonces de hasta 150 mil pesos, para ser adquirida por trabajadores que ganaran menos de cuatro salarios. En 2002 se otorgaron 27,926 créditos y para 2005 esta cantidad aumentó a 122,676. Esta cifra refleja el esfuerzo que las autoridades del Infonavit han dirigido a la atención de la derechohabiente más desprotegida. Debe mencionarse también en este sentido que se incorporó la posibilidad de contar con subsidios por parte del gobierno federal para “completar” el crédito que el Infonavit otorga a dichos trabajadores. Bajo este esquema, y en coordinación con el Fonhapo y los gobiernos estatales, se otorgaron en el último año 5 mil créditos; esta cantidad se espera ampliarla en el próximo año a 50 mil.

No obstante la relevancia indudable de estos esfuerzos, el gran reto para el Instituto hacia el futuro será concentrar su esfuerzo en este sector y favorecer las condiciones para dotar de vivienda a estos trabajadores, impulsando a la vez a la banca privada y las sofoles para otorgar más créditos hipotecarios a los sectores medios y altos. De igual forma, deberán idearse nuevos productos que beneficien a trabajadores que no tengan un trabajo en el sector formal, pero que ganen un ingreso que les permite asumir la responsabilidad derivada de un crédito para vivienda. Se deberá continuar también estimulando la construcción de vivienda

⁴ Tomado de entrevista con José Alfredo Morteo Báez, 9 de mayo de 2006.

de bajo costo, lo que no resulta fácil en términos de las expectativas de los desarrolladores; se requiere impulsar o fomentar nuevas tecnologías de construcción que permitan una oferta más económica, impulsar el abaratamiento de materiales y el mercado de vivienda usada.

EFICIENCIA FINANCIERA

A partir de las reformas a la Ley del Infonavit en 1992, el Instituto forma parte del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), lo que contribuyó a definir claramente su doble responsabilidad. Para poder cumplir con la obligación de generar mejores rendimientos se pusieron en marcha, como quedó explicado en el capítulo anterior, decisiones encaminadas en varias direcciones. La adecuada originación de los créditos y la optimización del proceso de cobranza han hecho posible la sostenida creación de reservas crediticias, a la vez que han facilitado una disminución consistente del índice de morosidad, el cual ha pasado de 21.7% en 2000, al 6.9% al cierre del ejercicio de 2005. En consecuencia, el nivel de cobertura, esto es la relación existente entre el monto de las reservas crediticias disponibles y el monto de la cartera vencida, ha aumentado de manera significativa, pasando del 80.6% en 2000, al 146.3% en 2005. Para lograrlo se emprendió una estrategia que incluyó la creación de áreas específicas para esta tarea, tanto en las oficinas centrales como en las delegaciones, además del desarrollo de procesos más ciertos de originación de créditos que permitieran prestarle a quien pudiera pagar.⁵ Se creó también un área de riesgos financieros y reservas, y se empezaron a utilizar los estándares contables de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), que además funge como órgano supervisor. Mantener muy bajos porcentajes de cartera vencida es una tarea en la que el Instituto debe seguir insistiendo, puesto que repercute tan-

⁵ En 2004 el Infonavit otorgó 305,795 créditos. Al compararse esta cantidad con la originación en instituciones estadounidenses que más y menos créditos dieron ese mismo año, se tiene que la Wells Fargo Home Mortgage originó 1,174,848 créditos, pero la First Horizon Home Loans, 147,947, lo que situaría al Infonavit en una posición intermedia.

to en la posibilidad de otorgar créditos, como en la de mantener tasas atractivas para la subcuenta de vivienda.

Sin embargo, la salud y fortaleza financiera del Instituto no pueden depender sólo de las aportaciones y de la recuperación de los créditos; un factor importante para lograr esos propósitos será cumplir con la meta de bursatilizar el 10% de su cartera para 2010. Esto permitirá superar los límites financieros que aún enfrenta para financiar vivienda y, en particular, como se mencionó, la vivienda para trabajadores de bajos salarios. A su vez, esto sólo será posible, como también se señaló, si el Instituto puede cotizar en mercados financieros internacionales. Así, el reto hacia el futuro consiste en profundizar los cambios aquí documentados hasta lograr los estándares de eficiencia requeridos para obtener la calificación internacional como administrador de cartera. De igual manera debe continuarse con el saneamiento financiero, con herramientas que ya se han utilizado en el pasado con buenos resultados, como la desincorporación de activos improductivos como reservas territoriales, inmuebles, bienes adjudicados, y diversos legados de etapas anteriores, lo que contribuirá a contar con mayores recursos para otorgar más créditos.

INFONAVIT AMPLIADO

El éxito de la estrategia de reforma seguida por el Infonavit en los últimos años se sustentó, en buena medida, en la colaboración de diversos actores, lo que permitió intensificar y volver más eficientes las tareas del Instituto. Si bien la participación de despachos de verificación, fiscalización y valuación implicó un esfuerzo importante de capacitación y coordinación, el reto es establecer actuaciones estandarizadas que permitan un mejor seguimiento de las acciones emprendidas, sobre las que finalmente el Instituto es responsable.

La incidencia del Infonavit es de tal magnitud e importancia que su impacto se refleja a nivel nacional. De ahí la importancia de que el Instituto a la vez que se esfuerce por estandarizar la calidad de los servicios subcontratados, logre también que las delegaciones operen de manera menos dependiente de las oficinas centrales en la elección de sus

proveedores. Si bien en una primera etapa el Instituto buscó, de manera entendible, minimizar los riesgos de corrupción, la heterogeneidad regional del país obliga a ejecutar acciones y soluciones diferenciadas, aun cuando estén normadas de manera uniforme. Para que esta descentralización pueda operar de manera eficiente y se minimicen tanto los problemas de corrupción como los de cooperación en la relación agente-principal señalados en el capítulo teórico, será importante avanzar adecuada y aceleradamente en la profesionalización, ya que cuando ésta no se encuentra desarrollada lo suficiente, incentiva la desviación de los programas, la corrupción y la falta de coordinación, problemas que pueden, incluso, agravarse bajo esquemas deficientes de descentralización.

De igual forma es importante revisar los honorarios de despachos que auxilian al Infonavit. Si bien los honorarios bajos de estos despachos pueden tener efectos positivos para los acreditados, también, pueden incidir de manera negativa en la calidad de los servicios que prestan, por más que se argumente que existe un alto volumen de operaciones. Se debe tener en cuenta que las notarías y despachos de cobranza y supervisión con los que los trabajadores, acreditados y patrones entran en contacto, son percibidos por éstos como parte del Infonavit. Puesto que el desempeño deficiente de estos despachos puede afectar la calidad del servicio y la imagen y credibilidad del Instituto, es necesario asegurar que realicen su labor bajo estándares de calidad adecuados.⁶

Existen también otras limitantes para el desarrollo de las funciones del Instituto resultado de las ineficiencias de actores externos. Por un lado, a pesar de reconocerse que ha habido avances en el Registro Público de la Propiedad, gracias a que esta institución recibió fondos del BID para mejorar sus sistemas,⁷ sigue presentando un importante rezago en la inscripción de escrituras, lo que impacta de manera negativa en la agilidad y rapidez que requiere el ritmo de dotación de créditos en el que ha entrado el Infonavit.

⁶ Tomado de entrevista con Jorge Burguete Torrestiana, delegado del Infonavit en Chiapas, 23 de abril de 2006.

⁷ *Idem.*

Por otro lado, si bien la participación de las compañías desarrolladoras ha sido uno de los principales factores que ha permitido la expansión tan significativa en la construcción de viviendas, y en consecuencia en el aumento de créditos, debe insistirse en que el Instituto fortalezca su papel en la revisión y aprobación de la calidad de los inmuebles, toda vez que ha modificado de manera drástica su intervención en el proceso relacionado con la construcción. Para ello, es indispensable que se profundice en la desregulación ya iniciada, que se promueva la participación de los gobiernos estatales y municipales en el establecimiento de normas técnicas, y que se fortalezcan los incentivos para lograr que las compañías desarrolladoras incorporen en su oferta el seguro de calidad de vivienda. Es necesario también continuar en el esfuerzo de cambiar la percepción que aún existe de que el Infonavit continúa construyendo y hacer que las compañías desarrolladoras asuman su clara y exclusiva responsabilidad en esa tarea.

ADMINISTRACIÓN DE PERSONAS

Si bien en el proceso de reforma se reconoce a las personas como elementos clave del éxito del Instituto, los cambios en el área de administración de personas se han materializado hasta hoy en dos aspectos importantes: el sindicato aprobó que hubiera un programa de retiro voluntario y que los trabajadores pudieran desempeñar tareas en distintas áreas. Un problema que deberá resolverse en el futuro tiene que ver con la necesidad de fortalecer la participación de los funcionarios operativos en el diseño de las estrategias y en el establecimiento de metas. Esto se ha convertido en una de las principales preocupaciones en las delegaciones, debido a que tiene implicaciones importantes tanto en la asignación de presupuestos,⁸ como en la evaluación del desempeño de los funcionarios.⁹

⁸ Tomado de entrevistas con funcionarios de las delegaciones del Estado de México (4 de mayo de 2006) y de Chihuahua (3 y 4 de abril de 2006).

⁹ Tomado de entrevistas con Jorge Burguete Torrestiana, 23 de abril de 2006 y con René Francisco Acuña y Zumalacárregui, 4 de mayo de 2006.

El reto es asegurar que la forma de operación en cada estado responda a sus características sin romper el principio de unidad, al mismo tiempo que se aseguren mayores niveles de productividad y el estricto cumplimiento de las metas. En este sentido, en algunos estados se requerirá mayor personal, en otros contar con un área jurídica más grande, o tener mayor participación en la evaluación del rendimiento de su personal, entre otras cuestiones que es necesario descentralizar.¹⁰ En suma, habría que pensar en una relación inversa a la que se ha tenido hasta hoy día; el aprendizaje debe fluir ahora desde las delegaciones hacia oficinas centrales.¹¹ El reto se enmarca en, por un lado, la posibilidad de perfeccionar un esquema de carrera, que permita a los trabajadores movilidad y ascenso, asegure mecanismos de evaluación rigurosos, pero justos, y que, cuando esté ya implantado en todos sus aspectos, pueda, incluso, favorecer la competencia externa a través de la participación de profesionales externos en los concursos por los puestos. Por el otro, como los avances han estado vinculados al liderazgo y al estímulo de los directivos, se deberá pasar a una etapa en que el trabajo del Instituto se conduzca por las vías institucionales, sin que se requiera en una proporción tan alta como sucede hoy día, del estímulo personal del líder o líderes.

ATENCIÓN AL USUARIO (MEDIOS ALTERNOS)

El esfuerzo puesto en el recurso tecnológico como medio para facilitar y agilizar la tarea del Instituto es sobresaliente. Tanto la administración interna como la atención a los derechohabientes están ancladas en recursos de información y comunicación. Regresando al problema de la heterogeneidad de las necesidades de diferentes usuarios, el reto es lograr que estos apoyos favorezcan decisiones y trámites que se ha desarrollado bajo una lógica distinta a la del avance tecnológico. Los nuevos instrumentos no contemplan, por ejemplo, trámites de los

¹⁰ Tomado de entrevista con Francisco José Javier Prieto Muñoz, 3 de abril de 2006.

¹¹ Tomado de entrevista con Jorge Burguete Torrestiana, 23 de abril de 2006.

derechohabientes relativos a asuntos que sucedieron antes de la reforma, o a los que no se les puede encontrar una fácil solución en un menú electrónico.¹²

Por otra parte, en los Cesi se priorizó la información sólo para otorgamiento de crédito, quedando sin ese apoyo una gran parte de la derechohabencia que tenía problemas de cartera.¹³ En estos programas no estuvieron tampoco considerados los derechohabientes que están jubilados o en edad de retiro y que, por lo mismo, no pueden ni quieren tratar su problema o hacer su trámite a través de un medio que les es totalmente ajeno.¹⁴ Tampoco estuvo considerada, como se señaló, la heterogeneidad de las delegaciones a las que se les dotó de equipo similar y a las que se les establecen metas sin tomar en cuenta su diversidad.¹⁵ En síntesis, el reto a futuro es mantener la eficiencia sustentada en medios tecnológicos de alta sofisticación, pero desarrollando al mismo tiempo programas que sean capaces de incorporar la excepción, el tratamiento diferenciado en función de edad y el tamaño o localización de las delegaciones.

Es también importante tener los sistemas funcionando con un alto grado de precisión, porque sus fallas repercuten de manera muy directa en la imagen e impacto del Instituto.¹⁶ Se debe lograr que los trámites de gestión interna o frente a gobiernos estatales, así como los que son responsabilidad de los desarrolladores se simplifiquen, evitando con ello, lo que se ha abatido de manera importante, pero no resuelto: la inter-

¹² *Idem.*

¹³ Tomado de entrevistas con Francisco José Javier Prieto Muñoz, delegado y Guillermo Enrique Sotelo Oates, subgerente de cartera de Chihuahua, 3 y 4 de abril de 2006. También fue mencionado en Guanajuato frecuentemente. De hecho, el subgerente de cartera de Guanajuato, Sergio Raúl Varela Flores, entrevistado el 18 de abril de 2006, dijo que cerca de 60% de las operaciones del Cesi son de cartera.

¹⁴ Tomado de entrevistas con José Javier Prieto Muñoz, 3 de abril de 2006, y con María de Jesús Muñoz Alanís, subgerente de Fiscalización de Chiapas, 24 de abril de 2006.

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ Tomado de entrevista con Víctor Manuel Rivera Paulín, subgerente de crédito en la delegación del Estado de México, 4 de mayo de 2006.

mediación que en algunos casos, conlleva a prácticas deshonestas. Finalmente, se debe fortalecer la comunicación y la difusión, puesto que las delegaciones difícilmente pueden atender estos aspectos que resultan fundamentales para mejorar la atención y el servicio a la derechohabencia.¹⁷

DESARROLLO ASIMÉTRICO

El ritmo de cambio en el Infonavit sorprendió a sus interlocutores y contrapartes. Al crecer la asignación de créditos, pasando de 205,346 en 2001 a 376,444 en 2005, su impacto ha sido decisivo en la reactivación de la actividad en el sector, particularmente en la industria de la construcción. Sin embargo, el desarrollo, por ejemplo, en infraestructura urbana en algunos lugares de la República ha tenido un ritmo mucho menos acelerado, lo que ha repercutido en la eficiencia con la que el Instituto ha cumplido su función.

La escasez de vivienda puede llegar a convertirse en un problema para el Instituto en algunas regiones del país. Por ejemplo, en 2005, Guanajuato no pudo cumplir sus metas de crédito de vivienda económica debido a que, según la opinión de la Sociedad Hipotecaria Federal, había una sobreoferta de vivienda en el estado, por lo que los constructores disminuyeron el ritmo de producción.¹⁸ El reto será lograr que el Instituto estimule a los gobiernos locales para que cuenten con mejores planes de infraestructura urbana, que permitan a los desarrolladores una inversión menos onerosa en costos y en trámites, favoreciendo la construcción de vivienda que pueda ser adquirida por trabajadores de bajos ingresos. Asimismo, es importante el desarrollo de proyectos habitacionales integrales, para lo que habría que lograr homologar criterios para que los municipios pudieran normar las diversas actividades de los desarrolladores. De igual forma esto fortalecerá la

¹⁷ Tomado de entrevista con Francisco José Javier Prieto Muñoz, 3 de abril de 2006.

¹⁸ Tomado de entrevista con Cárcamo Guzmán, subgerente de Crédito de Guanajuato, 18 de abril de 2006.

idea propuesta en la reforma, pero aún en proceso de consolidación, de que el trabajador escoja en realidad la vivienda que quiera comprar. Esta posibilidad de "elección" mejorará en la medida en que se puedan otorgar créditos para vivienda localizada en lugares menos alejados de los centros urbanos, que cuenten con infraestructura suficiente y para la que no se vuelva un serio problema el transporte o la vialidad. La deficiente planeación urbana ha incidido de forma negativa sobre el acceso a los centros de trabajo y en general a los de esparcimiento y comercio en muchas ciudades por parte de quienes adquieren una vivienda. El reto es lograr que el Instituto tenga una voz más autorizada e influyente en el diseño de políticas urbanas y de vivienda, lo que también favorecerá una mejor coordinación con las instancias federales y locales.

GOBIERNO CORPORATIVO

Si bien es cierto que el Infonavit ha realizado las reformas necesarias para mejorar sus instituciones de gobierno corporativo y con ello su autonomía, aún persisten tres grandes retos en este sentido. El primero es la necesidad de lograr una reforma integral de la Ley del Infonavit que solvente las aún persistentes contradicciones normativas que, de no ser atendidas, pueden lesionar su autonomía y por tanto su capacidad de gestión hacia el futuro. Un ejemplo en este sentido es el reformado artículo 66 de la Ley del Infonavit, el cual establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no sólo vigilará que los programas financieros anuales del Instituto no excedan a los presupuestos de ingresos corrientes y de los financiamientos, sino que éstos deberán ser aprobados por dicha Secretaría.

El segundo gran reto se presentará en la medida en la que el Instituto sea capaz de aumentar los niveles de bursatilización de su cartera. Esto debido a que la creciente bursatilización traerá más actores con intereses legítimos (compradores de cartera) al ya complejo sistema de gobierno del Infonavit. Para hacerse cargo de este fenómeno, el Infonavit tendrá que realizar una segunda ronda de reformas a sus instituciones de gobernanza, en la que se profundicen los estándares de apertura y rendición de cuentas, se considere la integración de nuevos comités a

los órganos de gobierno con mayor participación de personas externas a la institución, se incluyan mecanismos para salvaguardar el respeto de los derechos de los inversionistas minoritarios y extranjeros y, sobre todo, de todos los actores involucrados de una u otra forma a participar en decisiones de gobierno que les afecten.

El tercer reto consiste en la necesidad de profesionalizar el órgano de gobierno, ante la necesidad de que éste tome decisiones estratégicas adecuadas en un entorno que se prevé cada vez más complejo por los escenarios de creciente bursatilización. Para ello, se requiere integrar a consejeros independientes al órgano de gobierno (personas externas al Instituto pero con probada experiencia en materia financiera y reconocida probidad), y, como ya se señaló, renovar los perfiles de quienes ocuparán cargos en los órganos de gobierno en el futuro, para que en todo momento sean personas capaces de entender y tomar decisiones relacionadas con los complejos temas financieros que se vislumbran en el futuro cercano del Instituto.

CAMBIO DE GOBIERNO

Sin duda la reforma en marcha requiere consolidarse en aspectos importantes y el reto fundamental que se le presenta al Instituto es cuestionarse si esto será posible a partir de que se defina quién será el próximo presidente y la manera en que se integrará el Congreso a finales de 2006. Los avances, a juzgar por los resultados analizados en este libro, han sido notables, aunque hay temas que si no se atienden con oportunidad pueden transformarse en problemas que frenen o hasta desvíen el rumbo de la institución. El equipo que emprendió la reforma llegó con la convicción de impulsar al Instituto hacia un nuevo estadio, no para privatizarlo o sustituirlo por otro de naturaleza distinta.¹⁹ De hecho se mantuvo una buena parte del equipo que ya trabajaba en la institución, incorporándose, sobre todo, nuevos mecanismos tendientes a fijar metas, compromisos y a evaluar el desempeño individual e institucional.

¹⁹ Tomado de entrevista con David Sánchez-Tembleque Cayazzo, 7 de junio de 2006.

La preocupación central estuvo puesta en lograr un adecuado manejo de los recursos, propiedad de los derechohabientes, para lo que hubo que hacer esfuerzos en varias direcciones, que por momentos parecen contradecirse valorativamente. Por ejemplo, ser eficiente y sustentable desde el punto de vista financiero y fortalecer su compromiso social al "proteger" con créditos y buenos rendimientos a los trabajadores de menores salarios. Una condición importante para lograrlo consistió en restablecer la confianza que se había erosionado por problemas derivados de la discrecionalidad con la que se otorgaban los créditos, erróneas decisiones financieras y hasta corrupción. Esa confianza también resultaba indispensable para imaginar soluciones alternativas como programas de cofinanciamiento o bursatilización, en los que debían involucrarse "socios" de la banca comercial, sofoles y agencias financieras internacionales. La transparencia aparecía entonces no como un ingrediente para fortalecer prácticas democráticas, sino como una necesidad para que el Instituto pudiera seguir operando. Existe la convicción de que una institución sólida no debe temer al cambio y que su mayor protección debe encuadrarse en sus resultados.

Los riesgos del cambio son inherentes a una democracia joven como la que tenemos en México,²⁰ pero se esperaría que el arribo de una nueva administración, encaminara sus esfuerzos para mejorar y complementar, no revertir, todo lo logrado en los años recientes en una de las instituciones fundamentales del Estado mexicano.

²⁰ *Idem.*

ANEXO

COMPARACIÓN ENTRE EL REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA GENERAL DEL INFONAVIT DE 1973¹ Y LAS REGLAS DE OPERACIÓN DE 2005 DEL MISMO ÓRGANO²

Atención a criterios de gobernanza corporativa

1. Distinción entre el área de decisión estratégica y el área operativa

<i>Reglamento de 1973</i>	<i>Reglas de operación de 2005</i>
No contempla	<i>Sexta. Integración e instalación.</i> Se añade al texto del artículo 2 en reglamento anterior: “El director general, los directores sectoriales o miembros de los demás órganos del Instituto, con excepción de los miembros de las Comisiones Consultivas Regionales, no podrán serlo de la Asamblea”.
No contempla	<i>Octava. Sesiones ordinarias.</i> Queda explícito que “III. Independientemente de la sesión de que se trate, la Asamblea podrá ocuparse además de los siguientes asuntos: [...] d) Operaciones del Instituto que, por su importancia, a juicio de alguno de los sectores del Consejo de Administración o del Director General, ameriten

¹ Este reglamento se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de enero de 1973, y se le hicieron reformas en mayo de 1978, octubre de 1992, y diciembre de 1998.

² Todas las cursivas del documento son de los autores.

	acuerdo expreso de la Asamblea. [...] g) Los demás que la Ley del Instituto señala y los que sean necesarios para el cumplimiento de los fines del Instituto, <i>que no se encuentren reservados a otro órgano del mismo</i> ".
No contempla	" <i>Décima quinta.</i> Asistencia de la Administración y de otras personas El director general del Instituto deberá asistir con voz, pero sin voto, a las sesiones de la Asamblea. Asimismo, podrán asistir a las sesiones de la Asamblea el personal directivo y los delegados del Instituto, así como cualquier otra persona cuya asistencia autorice el Presidente de la Asamblea por juzgarla conveniente".

2. Mecanismos para agilizar la toma de decisiones

<i>Reglamento de 1973</i>	<i>Reglas de operación de 2005</i>
Artículo 1. Remite al artículo 7 de la Ley del Infonavit, que se refiere a la composición de la Asamblea y a su carácter de órgano supremo del Instituto.	" <i>Quinta. Definición.</i> La Asamblea, <i>debidamente</i> convocada y legalmente constituida, es la autoridad suprema del Instituto y sus acuerdos son obligatorios para todos los miembros, <i>incluso para los ausentes y los que se hubieren abstenido o manifestado en contra, en las votaciones de los acuerdos</i> ".
"Artículo 6. Cuando haya asuntos que por su importancia lo ameriten, la Asamblea General podrá celebrar sesiones extraordinarias. A ellas podrán convocar la propia Asamblea General, el Consejo de Administración y la Comisión.	<i>Novena. Sesiones extraordinarias.</i> Se elimina la posibilidad de que las representaciones por separado llamen a una Asamblea extraordinaria. El texto en cursivas cambia así: "El Director General del Instituto y el Comité de Auditoría podrán solicitar al Consejo de Administración que se convoque a sesión extraordinaria de la Asamblea".

de Vigilancia. <i>El Director General del Instituto o cualquiera de las tres representaciones que integran la Asamblea General o el Consejo de Administración podrán pedir a éste que convoque a sesión extraordinaria de la Asamblea General. Las convocatorias serán firmadas por el Secretario de la Asamblea General y por el Director General.</i>	
"Artículo 4. La convocatoria, aprobada por el Consejo de Administración y firmada por el Secretario de la Asamblea General y el director general, se publicará en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> con diez días de anticipación como mínimo a la fecha de sesión [...]"	<i>"Décima primera. De la convocatoria. La convocatoria para las sesiones ordinarias de la Asamblea se publicará con cinco días de anticipación, como mínimo, a la fecha de la sesión, en el Diario Oficial de la Federación, en dos de los diarios de mayor circulación y en la página de Internet del Instituto. Las sesiones extraordinarias de la Asamblea se podrán convocar en cualquier tiempo, mediante comunicación escrita al domicilio de cada asambleísta, registrado ante el Instituto para estos efectos. [...] La convocatoria siempre deberá estar firmada por el Director General y el Secretario General del Instituto.</i>
Artículo 4. "[...] El director general, con la misma anticipación que señala el párrafo anterior, hará llegar a los miembros de la Asamblea, por conducto del Secretario de la misma, los docu-	<i>Décima segunda. Puesta a disposición de información. Se especifican estos documentos: "I. El texto íntegro de la convocatoria. II. Los documentos e informaciones que, de acuerdo con la Ley del Instituto, deban facilitarse obligatoriamente en relación con los distintos asuntos incluidos en el orden del día. III. El procedimiento de acreditación de personalidad</i>

mentos que se considerarán en la sesión correspondiente”. <i>Artículo 12.</i> Los miembros propietarios de la Asamblea General asistirán a las sesiones y sus ausencias serán cubiertas por sus respectivos suplentes. La asistencia de los suplentes que no estén en funciones será voluntaria.	y representatividad. IV. La información sobre la forma en que se desarrollará la Asamblea”. <i>Décima tercera. Asistencia.</i> Se añade que, para que el suplente asista, “el miembro propietario tendrá la obligación de avisarle a su suplente para que asista en funciones de propietario”. Se elimina el segundo párrafo, sobre la voluntariedad de la asistencia del suplente.
No contempla	<i>Décima cuarta. Lugar y tiempo de la celebración</i> [...] Excepcionalmente, si se produjese algún hecho que alterase de forma sustancial el buen orden de la Asamblea, o se dieran otras circunstancias extraordinarias que impidan su normal desarrollo, el Presidente de la Asamblea podrá acordar la suspensión de ésta, durante el tiempo que sea necesario, para restablecer las condiciones que permitan su continuación. Las resoluciones tomadas fuera de la sesión de la Asamblea convocada en los términos de las presentes Reglas, serán válidas para todos los efectos legales si se reúnen un mínimo de veinticuatro asambleístas que representen a los tres sectores, siempre que se confirmen por escrito y lo firme el Presidente en funciones.
Artículo 17. El Presidente dirigirá y moderará los debates durante las sesiones, procurando la fluidez de las mismas. <i>Artículo 13 IV.</i> El Presidente de la Asamblea	<i>Décima sexta. Presidente y Secretario de la Asamblea.</i> Se extienden y sistematizan en una fracción las funciones del Presidente: “I. El Presidente tendrá las siguientes facultades y obligaciones: a) Dirigir y moderar los debates durante las sesiones; b) Autorizar la presencia de funcionarios del Instituto en la sesión para el

preguntará si está suficientemente discutido el asunto y, en caso afirmativo, lo someterá a votación.	desahogo de asuntos; c) Consultar si los asuntos del orden del día están suficientemente discutidos y, en su caso, proceder a pedir la votación; d) Designar, en caso de ser necesario, a un Presidente suplente para la continuación del desarrollo de la sesión correspondiente, y e) En general, ejercitar las necesarias para el mejor desarrollo de la sesión.
<i>Artículo 18.</i> Se refiere a las funciones del Secretario General, entre las que se incluyen:	<i>Décima sexta. Presidente y Secretario de la Asamblea.</i> Se extienden y sistematizan en una fracción las funciones del Secretario General:
No contempla	II. [...] a) Elaborar el orden del día de los asuntos que serán tratados en la sesión;
IV. Cuidar que circulen con oportunidad entre los miembros de la Asamblea General, copia de los documentos que deban conocer en la sesión respectiva;	b) Enviar, con oportunidad, a los miembros del Consejo, la convocatoria y orden del día de cada sesión, anexando copia de los documentos que deban conocer en la sesión respectiva, mismos que se deben considerar como información reservada por un periodo de 12 años;
I. Pasar lista a los miembros de la Asamblea; II. Darle lectura al orden del día; V. Recoger las votaciones; VI. Auxiliar al Presidente durante el desarrollo de las sesiones;	c) Verificar el quórum; Someter a la aprobación del Consejo el orden del día de la sesión, procediendo, en su caso, a dar lectura a dicha orden del día; d) Someter a la aprobación del Consejo el acta de la sesión anterior, procediendo, en su caso, a darle lectura; e) Recabar las votaciones; f) Auxiliar al Presidente durante el desarrollo de las sesiones (se conserva);
No contempla	g) Formular y dar lectura a los acuerdos y recomendaciones que emita la Asamblea;
III. Levantar las actas de las sesiones y consignarlas, bajo la firma del Presidente del Consejo y	h) Levantar las actas de las sesiones y consignarlas, bajo la firma del Presidente del Consejo y la propia, en el libro respectivo, que quedará a su cuidado (se conserva); i) Firmar las certi-

la propia, en el libro respectivo, que quedará a su cuidado; VII. Firmar las certificaciones que por disposición legal, o a petición de parte legítimamente interesada, deban ser extendidas por la Asamblea General;	ficaciones que por disposición legal, o a petición de parte legítimamente interesada, deban ser extendidas por <i>el Consejo</i> ;
No contempla	j) Custodiar los archivos del Consejo, y k) Las demás que <i>el Consejo</i> le señale.
VIII. Las demás que la Asamblea General le señale. En las ausencias temporales del Secretario General, la Asamblea General podrá designar provisionalmente a un Prosecretario.	En las ausencias temporales del Secretario General, <i>tomará sus funciones el Prosecretario</i>
No contempla	<i>Décima Séptima. Lista de asistentes.</i> Antes de iniciar la sesión, el Secretario General integrará la lista de asistencia, en la que se hará constar el nombre y firma de los miembros propietarios presentes y el de los suplentes.
<i>Artículo 8.</i> En las sesiones extraordinarias, la Asamblea General se ocupará solamente de los asuntos señalados en la convocatoria respectiva, y el Orden del Día no comprenderá asuntos generales.	<i>Décima Novena. Orden de la sesión.</i> La Asamblea deliberará sobre las cuestiones contenidas en el orden del día y éste <i>puede</i> comprender asuntos generales.

<i>Artículo 9.</i> Los acuerdos que así lo requieran, se harán constar en documentos cuya lectura y aprobación se llevará a cabo en la misma sesión, que firmarán el Presidente y el Secretario General.	<i>Décima Novena. Orden de la sesión.</i> [...] Los acuerdos se harán constar en documentos cuya lectura y aprobación se llevará a cabo en la misma sesión, que firmarán el Presidente y el Secretario General.
<i>Artículo 10.</i> La Asamblea podrá, por mayoría de votos de las representaciones que la integran, constituirse en sesión permanente para tratar los asuntos a que se refiere el acuerdo relativo.	<i>Décima Novena. Orden de la sesión.</i> [...] La Asamblea podrá, por mayoría de votos de las representaciones que la integran, constituirse en sesión permanente para tratar los asuntos que convengan
<i>Artículo 15.</i> Para que las decisiones de la Asamblea tengan validez, deberán ser aprobadas, cuando menos, por mayoría de votos de las representaciones.	<i>Décima Novena. Orden de la sesión.</i> [...] (de las votaciones) II. Para que las decisiones de la Asamblea tengan validez, deberán ser aprobadas, cuando menos, por mayoría de votos de las representaciones. Si hubiese algún asambleísta que quisiese manifestar su voto en contra de lo acordado o abstenerse, el Presidente de la Asamblea le solicitará, que así lo manifieste a la Secretaría de la Asamblea.
No contempla	<i>Capítulo VII</i> <i>Documentación y difusión de los acuerdos. Vigésima Segunda. Acta de la Asamblea.</i> Los asuntos debatidos y los acuerdos adoptados en la Asamblea se harán constar en acta, así como el hecho de que algún integrante se haya abstenido de participar en algún asunto, por encontrarse en conflicto de intereses o estar en contra del

	mismo, y se turnará la información correspondiente a cada miembro de la Asamblea. <i>Vigésima Tercera. Difusión de los acuerdos.</i> El texto íntegro de los acuerdos adoptados estará disponible a través de la página de Internet del Instituto.
No contempla	<i>Capítulo VIII</i> Difusión de las Reglas de Operación <i>Vigésima Cuarta. Difusión.</i> El director general del Instituto adoptará las medidas pertinentes para asegurar la difusión de estas Reglas de Operación entre los integrantes de la Asamblea y público en general, mismas que estarán disponibles en la página de Internet del Instituto. Los miembros de la Asamblea tienen la obligación de conocer, cumplir y hacer cumplir las presentes Reglas de Operación.

COMPARACIÓN ENTRE EL REGLAMENTO DEL CONSEJO DE
ADMINISTRACIÓN DEL INFONAVIT DE 1972³ Y LAS REGLAS DE
OPERACIÓN DE 2005 DEL MISMO ÓRGANO⁴

Atención a criterios de gobernanza corporativa

1. Distinción entre el área de decisión estratégica y el área operativa

<i>Reglamento del Consejo de Administración del Infonavit (1972)</i>	<i>Reglas de operación del Consejo de Administración (2005)</i>
No contempla	<i>Segunda. Designación.</i> [...] El director general del Instituto, los Directores Sectoriales o miembros de los demás Órganos del Instituto, no podrán serlo del Consejo.
No contempla	Se establece que el diseño de la estrategia del Instituto queda a cargo del Consejo: <i>Octava. Facultades y obligaciones.</i> Son facultades y obligaciones del Consejo: I. A propuesta del Director General del Instituto: a) Decidir sobre las inversiones de los fondos y los financiamientos del Instituto; dichos financiamientos deberán ser aprobados previamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conforme a lo dispuesto por el artículo 66, fracción I, de la Ley del Instituto; b) Vigilar,

³ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de diciembre de 1972 y reformado el 20 de octubre de 1992 y el 22 de diciembre de 1998.

⁴ Todas las cursivas del documento son del autor.

	a través del Comité de Auditoría, que los sistemas de organización de contabilidad y auditoría interna, se realicen conforme a lo aprobado por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; c) Aprobar los nombramientos del personal directivo y de los delegados de conformidad con el Estatuto Orgánico del Instituto; d) Aprobar las bases para el establecimiento, organización y funcionamiento de un sistema permanente de profesionalización y desarrollo de los trabajadores del Instituto; e) Estudiar y aprobar, en su caso, la política de los tabuladores y prestaciones generales correspondientes al personal del Instituto, conforme al presupuesto de gastos de administración autorizado por la Asamblea General; f) Aprobar las estrategias y líneas generales de acción del Instituto; g) Aprobar los castigos y quebrantos derivados de los créditos otorgados; h) Aprobar las políticas operativas de control, administración de riesgos, así como de cualquier otra política que sea necesaria para el cumplimiento de los objetivos del Instituto, incluyendo las que se refieren a facultades de administración de gastos y procesos de adquisición de bienes y servicios; i) Aprobar los programas de crédito a ser otorgados por el Instituto, a que se refiere el artículo 42 de la Ley del Instituto; j) Aprobar las reglas para el otorgamiento de crédito, y k) Aprobar el sistema integral de la situación patrimonial de los funcionarios del Instituto. II. Resolver, en el ámbito de su competencia, sobre las operaciones del Instituto, así como de las circunstancias específicas no previstas en la Ley del Instituto y en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro con relación a las Subcuentas del Fondo Nacional de la Vivienda
--	--

de las Cuentas Individuales del Sistema de Ahorro para el Retiro.

III. Proponer a la Asamblea General el establecimiento, modificación, supresión y jurisdicción de las Comisiones Consultivas Regionales del Instituto;

IV. Examinar y autorizar, en su caso, la presentación a la Asamblea General, para su aprobación, de: a) Los presupuestos de ingresos y egresos; b) Los planes de labores y de financiamientos; c) El plan financiero a cinco años y sus actualizaciones; d) Los estados financieros dictaminados por los auditores externos, aprobados por el Comité de Auditoría; e) Los informes de actividades formulados por la Dirección General del Instituto, tanto aquéllos que son dirigidos a la Asamblea General, como aquél que debe ser enviado al Congreso de la Unión; f) Las Reglas de Operación de los Órganos del Instituto; g) El Estatuto Orgánico; h) Las políticas de crédito, y i) La normatividad en materia de control interno.

V. Resolver sobre las operaciones del Instituto, excepto aquéllas que por su importancia, a juicio de alguno de los sectores o del Director General del Instituto, ameriten acuerdo expreso de la Asamblea General, la que deberá celebrarse dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se haga la petición correspondiente;

VI. Aprobar anualmente el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia del Instituto, previo dictamen por un auditor externo distinto a aquél que participa en la auditoría de los estados financieros del Instituto;

VII. Determinar la tasa de interés que generará el saldo de la subcuenta de vivienda y la cantidad de ajuste del remanente de operación;

	VIII. Determinar las reservas que deban constituirse para asegurar la operación del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y el cumplimiento de los demás fines y obligaciones del Instituto; IX. Previo dictamen de la Comisión de Vigilancia, designar y remover a los miembros del Comité de Auditoría y someterlos a la ratificación de la Asamblea General; X. Conocer y aprobar los informes que le presente el Comité de Auditoría, así como los dictámenes de la Comisión de Vigilancia, sobre la situación que guarda el sistema de control interno del Instituto, para la determinación de las medidas procedentes; XI. Evaluar la opinión que le envíe la Comisión de Vigilancia sobre los informes remitidos por el Comité de Auditoría, así como conocer la opinión que le envíe dicha Comisión sobre los informes presentados por cualquiera de las diferentes áreas de la Administración; XII. Aprobar los lineamientos generales en materia de control interno propuestos por el Comité de Auditoría así como sus actualizaciones; XIII. Designar o remover a los auditores externos y al auditor interno, a propuesta del Comité de Auditoría; XIV. Calcular los ingresos y egresos del Instituto de acuerdo con los criterios y disposiciones emitidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; XV. Aprobar la normatividad que derive de la Ley del Instituto, salvo aquella que se encuentre reservada expresamente para aprobación de la Asamblea General;
--	---

	XVI. Interpretar para efectos administrativos la Ley del Instituto; XVII. Acordar la forma en que el director general ejercerá las facultades de representación legal del Instituto; XVIII. Conocer el informe sobre el manejo de los activos, pasivos y patrimonio del Instituto y, en especial, la definición de riesgos y pasivos a largo plazo, en función de su inserción en el sistema de pensiones y jubilaciones, que le remita el Comité de Auditoría y, en su caso, tomar las medidas pertinentes; XIX. Establecer los comités que estime necesarios para el cumplimiento de sus funciones; XX. Conocer las medidas propuestas por la Comisión de Vigilancia para el mejor funcionamiento del Instituto, y XXI. Las demás que le señale la Asamblea General o se desprendan de la Ley del Instituto.
Artículo 7. El director general del Instituto y los directores sectoriales asistirán a las sesiones del Consejo. Podrán asistir también otras personas con el carácter de invitados para el desahogo de los puntos del orden del día, cuando el Consejo así lo autorice.	<i>Décima tercera. Sesiones.</i> El director general del Instituto y los directores sectoriales asistirán a las sesiones del Consejo, <i>con voz, pero sin voto</i>. Podrán asistir también otras personas y funcionarios del Instituto, con el carácter de invitados, <i>única y exclusivamente</i> para el desahogo de los puntos del orden del día <i>para los cuales fueron invitados</i>, cuando el Consejo así lo autorice.

2. Mecanismos para agilizar la toma de decisiones

<i>Reglamento del Consejo de Administración del Infonavit (1972)</i>	<i>Reglas de operación del Consejo de Administración (2005)</i>
No contempla	<i>Sexta. Deberes de los miembros.</i> La función primordial del consejero es orientar y controlar la gestión del Instituto, siempre dirigida al beneficio de los derechohabientes y acreditados. Queda particularmente obligado a: VIII. En cualquier asunto en donde tuviere o conociere de un posible conflicto de intereses, personal, o de alguno de los demás miembros del Consejo, deberá manifestarlo y, en el que tuviere el conflicto, abstenerse de toda intervención. Igualmente, deberá abstenerse de promover o participar, a título personal, en la atención de solicitudes, planteamientos o recursos que cualquier tercero promueva ante el Instituto.
No contempla	<i>Décima Primera. Secretario.</i> La Secretaría del Consejo será desempeñada por el Secretario General del Instituto y tendrá las siguientes funciones: [...] XI. Dar seguimiento a los acuerdos tomados por el Consejo; [...].
Artículo 23. Para el cumplimiento de las atribuciones y funciones a que se refiere el artículo 16 de la Ley del Instituto, el Consejo podrá formar comisiones especiales de carácter temporal con algunos de sus miembros.	<i>Décima Segunda. Comités del Consejo.</i> Para el cumplimiento de las atribuciones y funciones a que se refiere la Ley del Instituto, el Consejo podrá establecer los Comités permanentes o temporales, que estime necesarios para el cumplimiento de sus funciones y regulará su forma de operación. La Secretaría de los Comités será desempeñada por el Secretario General del Instituto. Los Comités se reunirán previa convocatoria emitida

	por el Secretario General y elaborarán, en su caso, un plan de trabajo, del que darán cuenta al Consejo. Los Comités deberán presentar, cuando el Consejo lo solicite, un informe de actividades, avances y resultados derivado de las responsabilidades asignadas.
Artículos 4 y 5. Se refieren a la convocatoria para las sesiones	<i>Décima tercera. Sesiones.</i> Además de incluir en términos generales estos artículos, especifica que “[e]n la convocatoria se hará constar el lugar, fecha y hora de la reunión, así como el orden del día de la misma o, cuando menos, una referencia sucinta de los asuntos que vayan a ser tratados por el Consejo. [...]”
Artículo 11. El Consejo legalmente convocado, podrá sesionar cuando se encuentren reunidos, como mínimo, nueve de sus miembros propietarios o suplentes en funciones, entre los cuales figuren representantes del gobierno federal y de los sectores de trabajadores y patronal.	<i>Décima Cuarta. Quórum.</i> El Consejo quedará válidamente constituido cuando concurren a la sesión, como mínimo nueve de sus miembros propietarios o suplentes en funciones, entre los cuales figuren representantes de los tres sectores. Los miembros propietarios del Consejo asistirán a las sesiones y sus ausencias serán cubiertas por sus respectivos suplentes; para lo cual, el miembro propietario tendrá la obligación de avisarle a su suplente para que asista en funciones de propietario.
“Artículo 12. Cualquiera de los miembros del Consejo puede solicitar al Presidente que se suspenda o levante la sesión por falta de quórum exigido en el artículo anterior”. (Artículo 11).	<i>Décima Tercera. Sesiones.</i> [...] Excepcionalmente, si se produjese algún hecho que alterase de forma sustancial el buen orden de la sesión, o se dieran otras circunstancias extraordinarias que impidan su normal desarrollo, el Presidente del Consejo podrá acordar la suspensión de éste, durante el tiempo que sea necesario para restablecer las condiciones que permitan su continuación.

	Las resoluciones tomadas fuera de la sesión del Consejo convocado en los términos de las presentes Reglas, serán válidas para todos los efectos legales si se reúnen un mínimo de nueve consejeros que representen a los tres sectores, siempre que se confirmen por escrito y lo firme el Presidente en funciones. <i>Décima Cuarta. Quórum.</i> Si no se integrara el quórum mencionado, la sesión podrá efectuarse al día siguiente con la presencia de, cuando menos, seis miembros propietarios o suplentes en funciones, entre los que se encuentren miembros de las tres representaciones que integran el Consejo. Lo anterior deberá constar en la convocatoria respectiva, fijándose en la misma, el lugar, fecha y hora de la celebración de la sesión, en caso de que no hubiera quórum para celebrar la primera.
Artículo 8. Durante las sesiones ordinarias y extraordinarias, el Consejo se ocupará solamente de los asuntos señalados en la convocatoria respectiva, y el orden del día no comprenderá asuntos generales.	<i>Décima Quinta. Desarrollo de las sesiones.</i> Durante las sesiones ordinarias, el Consejo deliberará sobre las cuestiones contenidas en el orden del día y éste comprenderá asuntos generales. Durante las sesiones extraordinarias, no habrá asuntos generales. [...]
Artículo 9. Habla del orden que deben de tener las sesiones.	<i>Décima Quinta. Desarrollo de las sesiones.</i> Se añade al orden de las sesiones que "[...] Los asuntos debatidos y los acuerdos adoptados en el Consejo se harán constar en acta, así como el hecho de que algún integrante se haya abstenido de participar en algún asunto, por encontrarse en conflicto de intereses o estar en contra del mismo, y se turnará la información correspondiente a cada miembro del Consejo.

	El Consejo dará seguimiento puntual en cada sesión a todos los compromisos y acuerdos contraídos en sesiones anteriores”.
No contempla	<i>Décima Séptima. Difusión.</i> El director general del Instituto adoptará las medidas pertinentes para asegurar la difusión de estas Reglas de Operación entre los integrantes del Consejo y público en general, mismas que estarán disponibles en la página de Internet del Instituto. Los miembros del Consejo tienen la obligación de conocer, cumplir y hacer cumplir las presentes Reglas de Operación.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ALS	<i>Advanced Loan System.</i>
Amafore	Asociación Mexicana de Administradoras de Fondos para el Retiro.
BSC	<i>Balanced Score Card.</i>
Canacintra	Cámara Nacional de la Industria de Transformación.
Casia	Centro de Asesoría y Soporte Infonavit Ampliado.
CCE	Consejo Coordinador Empresarial.
Cedevis	Certificados de vivienda.
Cesi	Centro de servicio.
CMIC	Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción.
CNBV	Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
Conafovi	Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda.
Concanaco	Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo.
Concamín	Confederación Nacional de Cámaras Industriales.
Coparmex	Confederación Patronal de la República Mexicana.
Covi	Centro de Atención para Oferentes del Infonavit.
CTM	Confederación de Trabajadores de México.
DOF	Diario Oficial de la Federación.
FMCJ	Reestructura para créditos con demanda y con factor de pago tope.
Fonhapo	Fondo Nacional de Habitaciones Populares.
Fovi	Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda.
Fovissste	Fondo para la Vivienda de los Trabajadores al Servicio del Estado.
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social.

Infonavit	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
NMRF	Nuevo Modelo de Recaudación Fiscal.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
OCI	Sistema de Otorgamiento de Crédito Institucional.
Orevis	Organismos Estatales de Vivienda.
PRI	Partido Revolucionario Institucional.
Provivac	Federación Nacional de Promotores Industriales de la Vivienda.
PSCD	<i>Public Sector Collections and Disbursement.</i>
RFBM	Reestructura factor de pago medio.
RFBP	Reestructura factor de pago piso.
RFBT	Reestructura factor de pago tope.
RQDF	Reestructura quita cero disminución de factor.
SAR	Sistema de Ahorro para el Retiro.
Sedesol	Secretaría de Desarrollo Social.
Sectec	Sistema de la Secretaría Técnica.
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
SHF	Sociedad Hipotecaria Federal.
SIAC	Sistema Integral de Administración de Cartera.
Siefors	Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro.
Sispys	Sistema de Paquetes y Subastas.
Sofol	Sociedad Financiera de Objeto Limitado.
SSV	Saldo de la subcuenta de vivienda.
Subcaabs	Subcomités Especiales de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios.
TIC	Tecnologías de información y comunicación.
Uer	Unidades Estratégicas de Alto Nivel de Rendimiento.
UIA	Universidad Iberoamericana.

*El proceso de modernización en el Infonavit
2001-2006. Estrategia, redes y liderazgo,*
se terminó de imprimir en noviembre de 2006
en los talleres de Sistemas Técnicos de Edición, S.A. de C.V.,
calle San Marcos 102, col. Tlalpan, 14000,
México, D.F.
Tipografía y formación: Irma Martínez Hidalgo.
Portada: Irma Eugenia Alva Valencia.
La edición estuvo al cuidado de la Dirección
de Publicaciones de El Colegio de México.

El libro *El proceso de modernización en el Infonavit 2001-2006: estrategia, redes y liderazgo*, reseña la evolución que ha sufrido el Infonavit desde su creación en 1972 y analiza de manera detallada los cambios puestos en marcha durante la administración encabezada por Víctor Manuel Borrás de 2001 a 2006. A lo largo de sus capítulos se recorren las distintas etapas por las que la institución ha atravesado destacando su particular estatus de entidad pública gobernada por una estructura tripartita en la que están representados los sectores obrero y empresarial, así como el gubernamental. Los movimientos tripartitas surgen en Europa desde el siglo XIX y van a desarrollarse y revalidar sus propuestas en áreas específicas, como la vivienda.

Esta cooperación tripartita encontró una posibilidad para materializarse en el, entonces, nuevo campo de la vivienda de interés social justamente a través del Fondo Nacional de la Vivienda. A lo largo de la evolución sufrida por el Infonavit aparecen gradualmente formas de administración que se inscriben en nuevas tendencias como pueden ser una organización social que opera con base en la cooperación entre distintos sectores y actores que interactúan dentro de ella como en el sector de la vivienda. Esto, en la reforma más reciente, se ha traducido en una combinación de distintas formas de jerarquía, competencia y cooperación que le han permitido fortalecer sus tareas esenciales.

El propósito del libro es recoger de la manera más objetiva posible la experiencia modernizadora puesta en marcha en las últimas décadas, y en particular la desarrollada durante la administración 2001-2006, reforma que buscaba recuperar la vocación esencial del Instituto manteniendo su fuerte compromiso social, pero operando de manera más eficiente. Para ello, se tomaron decisiones encaminadas, en un primer momento, a suspender actividades que se relacionaban con la construcción de vivienda, para más adelante centrar esfuerzos en el fortalecimiento del fondeo del Instituto, tanto para aumentar el número de dotación de créditos como para favorecer rendimientos competitivos en la subcuenta de vivienda.



EL COLEGIO
DE MÉXICO

ISBN 968-12-1265-7



9 789681 212650