

2007-12

# El nuevo modelo de operación del Infonavit en el sexenio 2001-2006: hacia la búsqueda de un nuevo modelo de innovación gubernamental

Montero-DeAlba, Marcela L.

---

Montero-DeAlba, M. L. (2007). El nuevo modelo de operación del Infonavit en el sexenio 2001-2006: hacia la búsqueda de un nuevo modelo de innovación gubernamental. Trabajo de obtención de grado, Maestría en Política y Gestión Pública. Tlaquepaque, Jalisco: ITESO

Enlace directo al documento: <http://hdl.handle.net/11117/3167>

*Este documento obtenido del Repositorio Institucional del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente se pone a disposición general bajo los términos y condiciones de la siguiente licencia:*  
<http://quijote.biblio.iteso.mx/licencias/CC-BY-NC-ND-2.5-MX.pdf>

*(El documento empieza en la siguiente página)*

---

# **INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE**

Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios de nivel superior según  
Acuerdo Secretarial 15018, publicado en el DIARIO OFICIAL DE LA  
FEDERACIÓN EL 29 DE NOVIEMBRE DE 1976

---

## **DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS SOCIOPOLÍTICOS Y JURÍDICOS**

MAESTRÍA EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA



**EL NUEVO MODELO DE OPERACIÓN DEL INFONAVIT EN EL SEXENIO  
2001-2006, HACIA LA BÚSQUEDA DE UN MODELO DE INNOVACIÓN  
GUBERNAMENTAL**

**Tesis Profesional**

PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRÍA EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA

PRESENTA

**MARCELA LOREDANA MONTERO DE ALBA**

Asesor Dr. José de Jesús Ramírez Macías

Tlaquepaque, Jal., Diciembre de 2007.

## Índice

**"El nuevo modelo de operación del INFONAVIT, en el sexenio 2001-2006:  
hacia de la búsqueda de un modelo de innovación gubernamental."**

**Introducción.** 4

**Capítulo 1.- Aproximaciones teóricas para la constitución de un nuevo  
modelo de operación.** 7

**1.1. La teoría de la innovación en las transformaciones  
organizacionales.** 7

**1.2. La Nueva Gestión Pública y el cambio organizacional en el  
Gobierno.** 12

**1.3. Las capacidades institucionales en la dinámica de cambio de las  
organizaciones gubernamentales.** 16

**Capítulo 2.- El INFONAVIT: elementos institucionales de organización y  
operación** 19

**2.1. Del objeto social.** 20

**2.1. Administración del Fondo Nacional de Vivienda.** 20

**2.1.1.1. Créditos hipotecarios** 22

**2.1.1.2. Rendimiento de los recursos de la subcuenta de  
vivienda de los trabajadores.** 23

<b>2.2. De la Estructura Orgánica y operativa.</b>	<b>23</b>
<b>2.2.1. Órganos de gobierno</b>	<b>24</b>
<b>2.2.2. De control y vigilancia</b>	<b>25</b>
<b>2.2.3. La Dirección General y las Sectoriales</b>	<b>25</b>
<b>2.2.4. La Delegaciones y las Comisiones Consultivas</b>	<b>27</b>
<b>2.3. Análisis de resultados obtenidos</b>	<b>30</b>
<b>2.3.1. Metas sectoriales.</b>	<b>30</b>
<b>2.3.2. Metas institucionales.</b>	<b>34</b>
<b>2.3.2.1. Cobertura y colocación de créditos.</b>	<b>34</b>
<b>2.3.2.2. Pago de rendimientos al ahorro de los trabajadores.</b>	<b>38</b>
<b>2.4. Diseño estratégico y mandatos institucionales.</b>	<b>38</b>
<b>2.4.1. Plan de desarrollo institucional y estrategias sectoriales.</b>	<b>38</b>
<b>2.4.2. El valor y la razón de ser del INFONAVIT.</b>	<b>45</b>
<b><u>Capítulo 3.- El nuevo modelo de operación del INFONAVIT y sus implicaciones.</u></b>	<b>46</b>
<b>3.1. El Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental.</b>	<b>46</b>
<b>3.2. Dimensiones organizativas y rediseño de procesos para plantear el nuevo modelo de operación</b>	<b>48</b>
<b>3.2.1. El esquema de Administración de Cartera</b>	<b>50</b>
<b>3.2.2. El sistema de Originación de Crédito</b>	<b>53</b>
<b>3.2.3. El proceso de Recaudación Fiscal</b>	<b>55</b>
<b><u>4. Conclusiones: Análisis del nuevo modelo de operación del INFONAVIT: entre la innovación y la institucionalización de un esquema de transformación integral.</u></b>	<b>59</b>
<b><u>Bibliografía</u></b>	<b>73</b>
<b><u>Anexos</u></b>	<b>76</b>

***"El nuevo modelo de operación del INFONAVIT, en el sexenio 2001-2006:  
hacia de la búsqueda de un modelo de innovación gubernamental."***

*"la innovación del Gobierno debe tener como propósito superior el mejorar la capacidad de gobernar para atender los anhelos y expectativas de la sociedad mexicana, logrando que con ello recupere la confianza en sus autoridades"<sup>1</sup>*

**Introducción.**

Debido a la importancia que la administración federal del presidente Vicente Fox Quezada brindó en su sexenio, a las políticas de vivienda, y con el fin de garantizar el logro de los compromisos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006<sup>2</sup>; el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores (INFONAVIT) resultó ser un actor clave para la instrumentación de la oferta de vivienda y la colocación de créditos. De ahí entonces, la necesidad política y organizativa por implementar cambios considerables tanto en su estructura como en sus procesos de gestión, a fin de garantizar una mayor eficiencia y transparencia en la administración de los recursos del Fondo Nacional de Vivienda, cuyo resultado visible sería el incremento en el número de créditos hipotecarios otorgados, así como la mejora porcentual en la tasa de interés que se pagaría a los trabajadores derechohabientes por los recursos aportados en sus subcuentas de vivienda.

Considerando lo anterior, es que hemos orientado el objeto de estudio de este trabajo de investigación hacia el análisis de aquellos aspectos que nos permitan determinar si efectivamente el nuevo modelo de operación que se diseñó

---

<sup>1</sup>Ramón Muñoz Gutiérrez..INNOVACION Y CALIDAD gubernamental, en <http://www.innova.gob.mx/ciudadanos/innovacion/index.php?contenido=7&land=es.v.e>. 14/11/05.

e implementó en el sexenio 2001-2006, fue eficiente y si en realidad significó una transformación institucional profunda que permita al INFONAVIT estar a la altura de los retos que plantea las necesidades del sector.

El enfoque que este estudio pretende realizar, es el de considerar si el proceso de consolidación que en estos momentos el INFONAVIT esta viviendo, corresponde a los supuestos que un modelo exitoso e innovador debería contener, visto a la luz de las técnicas y planteamientos de la corriente teórica de la nueva gestión pública, toda vez que el principal pronunciamiento estratégico que fundamento el diseño e impulso de un nuevo modelo de operación fue la necesidad de responder eficientemente al problema de abatir el rezago habitacional y de satisfacer la creciente demanda de vivienda que se vive en el país. A este respecto tan solo hay que considerar, que según estudios realizados por la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI)<sup>3</sup> antes Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI)<sup>4</sup>, para el año 2010 se estima que habrá alrededor de 30 millones de hogares que demandarán un promedio anual de 731 mil 584 viviendas nuevas, aunado a lo anterior, para evitar el deterioro del inventario habitacional será conveniente invertir un promedio anual de 398 mil 162 acciones de mantenimiento en las viviendas que actualmente están en buen estado.<sup>5</sup>

Estas condiciones sectoriales han venido impactando la orientación de la misión del INFONAVIT, a fin de buscar el mejor diseño operativo y de gestión que le permita cumplir con 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.

---

<sup>2</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Presidencia de la República.

<sup>3</sup> Esta nueva Comisión, nace con la promulgación de la Ley de Vivienda recientemente promulgada el 26 de junio del 2006 y, en dicha legislación es concebida como un Organismo Descentralizado de utilidad pública e interés social, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto la coordinación, la promoción y la instrumentación de la política y el programa nacional de vivienda del Gobierno Federal.

<sup>4</sup> Esta Comisión creada por Decreto Presidencial en julio del 2001, deja de operar con la reciente creación de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI)

<sup>5</sup> Datos tomados del Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006.

Desde nuestro punto de vista, resulta necesario y conveniente que los trabajadores derechohabientes y acreditados del INFONAVIT conozcan los procesos y la nueva manera de operar de este Instituto, para que con plena libertad y con conocimiento de causa puedan ejercer su derecho a crédito en el programa y bajo las condiciones que más les favorezcan. Así mismo, resulta interesante también, analizar el proceso de modernización de la operación INFONAVIT a la luz de la teoría de la innovación y de la tendencia de la nueva gestión pública para conocer el impulsor de estos cambios, su dimensión y sus alcances.

Tomando en consideración el tema de este trabajo, en un primer momento intentaremos definir lo que es un modelo de operación, para ello retomaremos los postulados de la teoría de la innovación y de la corriente de la nueva gestión pública sin dejar de lado las capacidades institucionales, por ser éstas las facultades que inhiben o posibilitan el cambio en la organización; en un segundo plano, para comprender la importancia y el papel que juega el INFONAVIT en la puesta en marcha de las políticas de desarrollo humano, social y económico del país, trataremos de explicar su razón de ser y la manera cómo distribuye sus recursos para cumplir con su misión y en un futuro próximo para alcanzar su visión; en el tercer capítulo, se describe el origen y el impulsor del nuevo modelo de operación del INFONAVIT y sus implicaciones en sus procesos sustantivos; y por último en el capítulo de las conclusiones, expresaré mi opinión, concluyendo que el modelo de operación del INFONAVIT es producto de la necesidad de adecuar su estructura y sus procesos para hacer frente a los compromisos y retos que el sector demanda, sobre todo en lo que corresponde a la disminución del rezago habitacional del país, satisfaciendo en mayor medida la demanda de vivienda de la población con menores ingresos.

## **Capítulo 1.- Aproximaciones teóricas para la constitución de un nuevo modelo de operación.**

Las transformaciones que a diario acontecen en este mundo en el que vivimos y que tienen por objeto modernizar a las instituciones que conforman a las sociedades para hacerlas más eficientes y transparentes, no son ajenas al ámbito gubernamental, también esta realidad influyen en las organizaciones gubernamentales, generando así, la necesidad imperante de diseñar e implementar procesos de cambio organizacional innovadores, que permitan mejorar tanto el funcionamiento como el comportamiento de la organización, de ahí que, un nuevo modelo de operación sea una propuesta creativa e innovadora de nuevas y distintas formas de operación y de relación de estas organizaciones entre sí y con el contexto en el que se desarrollan para lograr mejores resultados.

### **1.1. La teoría de la innovación en las transformaciones organizacionales.**

La innovación organizacional, a lo largo de los años ha sido un tema que ha atraído la atención de numerosos estudiosos de la materia,<sup>6</sup> las reflexiones que se han hecho han versado, en un primer plano, sobre el detonante del impulso innovador, distinguiendo si éste proviene del conflicto o de la necesidad de mejorar el desempeño; y, en un segundo término, sobre la capacidad que tienen las organizaciones para innovar, ya que según enfoques diferentes, en cada organización hay factores que pueden facilitar o inhibir la capacidad de innovar y de detonar un cambio organizacional. A grandes rasgos, las variables que, según la opinión de estos estudios influyen en la capacidad de innovar de las organizaciones, pueden ser, entre otras: **estructurales, de control o poder, económicas, de competencia, contextuales o de interrelación, individuales,**

---

<sup>6</sup> David Arellano, et. al. (2003) "Introducción" en ARRELLANO, David, et. al. (2003) Reformando al Gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental. México. Miguel Ángel Porrúa. La síntesis de estos estudios, fue consultada para este trabajo y obra en el anexo de capítulo 3 de la referencia antes citada en las páginas 158-163

## **gerenciales o de organización.**

De ahí que, por ser estos argumentos referentes útiles para comprender también los procesos de cambio en organizaciones gubernamentales, a continuación se retomarán algunos de ellos:

- Con respecto a la **variable estructural**, Moch y Morse<sup>7</sup>, toman de referente el tamaño de la organización, para ellos las organizaciones grandes tienen más capital humano para innovar; a su vez, Mintzberg<sup>8</sup>, estudia la relación de los componentes de una estructura y en atención a ellas propone diversas configuraciones de organización que bajo su percepción propician diversos niveles de innovación.
- Respecto a las **variables de control**, los estudios realizados al respecto no son necesariamente coincidentes, por ejemplo, Thompson<sup>9</sup>, sostiene que la innovación es producto del **control jerárquico**; por el contrario, Aiken<sup>10</sup> y Kimbely<sup>11</sup> se pronuncian a favor de la **autonomía individual**, una postura intermedia es la que sostiene Feldman<sup>12</sup>, según su argumento la innovación es producto de **la cultura**, que define la autonomía de los individuos.
- En cuanto a las **variables gerenciales**, Drucker<sup>13</sup> y Quinn<sup>14</sup>, exaltan como detonador de la innovación a la mentalidad empresarial de los miembros de una organización, ellos son quienes identifican las oportunidades y planean los procesos de cambio.
- En lo que concierne a las **variables de organización y competencia**,

---

<sup>7</sup> Michel K Moch y Edward V. Morse, "Size, centralization and organizational adoption of innovation", en American Sociological Review, vol. 42, 1997.

<sup>8</sup> H Mintzberg., The Structuring of Organizations, Englewood Cliffs, Prentice Hall, Nueva Jersey.1979.

<sup>9</sup> J. Thompson, J., Organizations in action, McGraw-Hill, Nueva York, 1967.

<sup>10</sup> M. Aiken y Hage, "The Organic Organization and Innovation", en Socioloy, núm. 5, 1971.

<sup>11</sup> J. Kimberly y M. Evanisko, "Organizational Innovation: The Influence of Individual Organizational and Contextual Factors on Hospital Adoption of Technological and Administrative Innovations", en Academy of Management Journal, núm 24, 1981.

<sup>12</sup> S.P Felman., "The Broken Wheel: The Inseparability of Autonomy and Control in Innovation within Organizations", en Journal of Management Studies, vol. 26, núm. 2, marzo de 1989.

<sup>13</sup> Peter F. Drucker., "The discipline of innovation", en Harvard Business Review, vol. 63, núm. 3, 1985.

<sup>14</sup> James Brian Quinn, , "Managing innovation: controlled chaos", en Harvard Business Review, vol. 63, núm. 3, 1985.

Mascarenhas<sup>15</sup> y Porter<sup>16</sup>, atribuyen el potencial innovador de una organización a las presiones y competencias que se gestan en el ámbito de actuación tanto interno como externo de la organización. Para Nohria y Gulati<sup>17</sup>, una empresa sana en sus finanzas, con excedentes en sus utilidades es más proclive a innovar.

- Para la variable de poder en la perspectiva de Drazin<sup>18</sup>, se parte de las relaciones de poder que surgen entre los individuos y grupos de una organización, de tal suerte que, el apoyo o rechazo de la innovación dependerá de los espacios de poder que estén en juego y que se concedan.
- Para Goes y Ho Park<sup>19</sup>, **el contexto** y las relaciones ínter organizacionales pueden ser la clave para la innovación.
- Por último, Crozier<sup>20</sup>, considera las variables individuales y toma al individuo como punto de partida, pues son sus cualidades y experiencias las que fomentaran las condiciones adecuadas para que prospere la innovación.

Aunado a estos factores, las características que poseen las organizaciones gubernamentales: heterogéneas, diferenciadas y complejas,<sup>21</sup> dificultan aún más la instauración de los procesos de cambio que transformen a las organizaciones;

---

<sup>15</sup> Brinace Mascarenhas, "Adoption, discontinuation and retention of a capital good innovation", en *Journal of Management Studies*, vol. 28, núm 1, enero de 1991.

<sup>16</sup> M. Porter., *La ventaja competitiva de las naciones*, Javier Vergara, México, 1991.

<sup>17</sup> Mitin Nohria y Ranjay Gulati, "Is snack good or bad for innovation?", en *Academy of Management Journal*, vol. 39, núm. 5, 1996.

<sup>18</sup> Robert Drazin, "Professionals and Innovation: Structural-functional versus Radical-structural Perspectives", en *Journal of Management Studies*, vol. 27, núm. 3, mayo de 1990.

<sup>19</sup> James B Goes y Seung Ho Park, "Interorganizational Links and Innovation: The Case of Hospital Services", en *Academy of Management Journal*, vol. 40, núm. 3, 1997.

<sup>20</sup> Michel Crozier, "Peut-on manager la recherche et l'innovation?", en *Politiques et management public*, vol. 12, núm. 2, junio de 1994.

<sup>21</sup> Según Arellano y Cabrero, lo complejo en los procesos de cambio en las organizaciones gubernamentales, deviene de las características intrínsecas del Gobierno, ya que las organizaciones que lo componen:

1. son estructuras complejas y diferenciadas en sociedades plurales; (heterogeneidad)
2. nacen predeterminadas en sus fines, mecanismos de acción y obtención de resultados y a la vez son organizaciones por sí mismas, con su vida interna, su cultura y su contexto; (diferenciadas por sus particularidades propias) y,
3. están obligadas a establecer relaciones ínter organizacionales porque forman parte de la estructura existente de otras organizaciones gubernamentales con las que tienen relación. (complejas relaciones)

Partiendo de estos ejes estratégicos, gobiernos heterogéneos, organizaciones duales y gobierno como red de organización, los autores sistematizan la teoría del cambio organizacional integral, como teoría útil para las analizar y comprenden los alcances de las transformaciones que pueden producirse en las complejas organizaciones gubernamentales. David Arellano., et. al. (2003) "Introducción" en ARRELLANO, David, et. al. (2003) *Reformando al Gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*. México. Miguel Ángel Porrúa.

y, ante esa realidad, la innovación se adopta como un proceso demostrativo de estas complejidades.

Cabrero, Arellano y Amaya<sup>22</sup>, han reflexionado en torno a las diferentes posturas que se han vertido sobre el tema y en atención a las características intrínsecas de las organizaciones públicas y a lo complejo de sus relaciones, han diseñado el análisis de los procesos innovadores que se implementan en este tipo de organizaciones, al tenor de la teoría del cambio integral, llamada así porque comprende tres niveles de cambio: el funcional-estructural, el comportamental y el relacional, sin los cuales es imposible que se produzca una completa innovación institucional.

Cada uno de estos niveles de cambio, producen diferentes tipos de transformación en la organización en la que se instaura el proceso de innovación: el primero transforma a la estructura, el segundo impacta a los procesos de decisión y el tercero produce un cambio institucional.

La distinción de los niveles de cambio, permite conocer a detalle el alcance y la profundidad del proceso de cambio que se evalúa, de tal suerte que, considerando el objeto de este trabajo a continuación se describen cada uno de estos niveles:<sup>23</sup>

- **Nivel Funcional-Estructural.-** Tal y como lo señalamos anteriormente, este nivel de innovación produce una transformación en la estructura de la organización, entendiendo que el concepto de estructura va más allá del ámbito formal, pues abarca la estructura real de los procesos de toma de decisiones, de tal suerte que para innovar en este nivel es necesario:

---

<sup>22</sup> Enrique Cabrero., David Arellano y Ma. de Lourdes Amaya., "Cambio en organizaciones gubernamentales: innovación y complejidad", en David Arellano, David, et. al. (2003) e Reformando al Gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental. México. Miguel Ángel Porrúa.

<sup>23</sup> Para visualizar de una manera esquemática los niveles de profundidad de la innovación y del tipo de transformación que producen, consúltese Enrique Cabrero., David Arellano y Ma. de Lourdes Amaya., "Cambio en organizaciones gubernamentales: innovación y complejidad", en David Arellano, et. al. (2003) e Reformando al Gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental. México. Miguel Ángel Porrúa.

integrar nuevos procesos operativos y adoptar nuevas formas de organización o un nuevo orden de referencia para la toma de decisiones; siendo un poco más precisos, hay que establecer una forma nueva de organizar y distribuir los recursos con los que cuenta la organización, diseñar nuevos modelos operativos, nuevas estructuras, nuevas redes de comunicación y de jerarquía, ampliar los grados de autonomía de decisión.

- **Nivel comportamental.-** Este nivel de cambio tiene un efecto profundo al interior de la organización, pues tiene su impacto en las expectativas y en los patrones de conducta de los individuos que conforman la organización, hay que generar nuevas actitudes, compartir nuevos valores y consensar nuevos arreglos intraorganizacionales, generando una nueva cultura organizacional para que el proceso de innovación se consolide. Por tales razones, la transformación que se gesta en este nivel, es del proceso de toma de decisiones (negociación, resolución de conflictos, modificación de estructuras de poder, cambios de actitudes, participación voluntaria, identificación con valores) y tendrá un impacto considerable en los mecanismos de colaboración-coordinación que permitirán la adecuada implementación del cambio.
  
- **Nivel relacional.-** Aquí es donde se crean necesidades y factores que innoven o incluso reconfiguren las relaciones de la organización con actores externos y con las agencias de poder e influencia que las enmarcan, hecho que implica una transformación más global, más institucional, ya que impacta el marco legal de las organizaciones, pues se establecen nuevos arreglos institucionales entre la organización y la sociedad, hay nuevas formas de interlocución con agentes del entorno, se crean nuevos acuerdos, alianzas, asociaciones, se diseñan nuevos modelos de análisis del contexto.

A partir de estos niveles, podrá determinarse si el cambio es amplio o

restringido, para que un proceso de cambio sea integral y exitoso se requiere que la transformación de la organización se dé en los tres niveles, esto es, que el cambio surja del nivel funcional-estructural e incluso relacional y que se consolide en el nivel comportamental o de actitudes individuales.

Por último, no podemos dejar de considerar la definición del concepto de innovación que se deriva de esta teoría del cambio integral que pugna por el análisis de los tres niveles del proceso de cambio y sus transformaciones, a saber: “elemento detonador de un conjunto de procesos de reconfiguración y cambio de uno o varios elementos de una organización (funciones, estructuras, comportamiento y relaciones con el contexto) que puede ser capaz de afectar la ‘agencia’ organizacional”<sup>24</sup>

## **1.2. La Nueva Gestión Pública y el cambio organizacional en el Gobierno.**

Descrito el concepto y el impacto que genera la innovación en el cambio de una organización gubernamental, resulta a la vez necesario y trascendental analizar también la transformación de la acción administrativa de estos agentes, a la luz de los postulados de la Nueva Gestión Pública, tendencia que, en estos momentos impacta en la Administración Pública; que propone desarrollar sistemas organizacionales más flexibles en los que la sociedad sea un interlocutor permanente y activo, coresponsable y copartícipe en las actividades consideradas de interés público; que se caracteriza por ser innovadora, propositiva, orientada al futuro y a la producción de resultados,<sup>25</sup> y que, como lo ha descrito Hood<sup>26</sup>,

---

<sup>24</sup> Enrique Cabrero., David Arellano y Ma. de Lourdes Amaya., “Cambio en organizaciones gubernamentales: innovación y complejidad”, en David Arellano, et. al. (2003) e Reformando al Gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental. México. Miguel Ángel Porrúa.

<sup>25</sup> Jesús Ramírez y Edgar Ramírez (2004). “Génesis y desarrollo del concepto de nueva gestión pública. Bases organizacionales para el replanteamiento de la acción administrativa y su impacto en la reforma de gobierno”, en David Arellano Gault.. 2004. Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina. México. Miguel Ángel Porrúa.

<sup>26</sup> Christopher Hood. (1991), “A public management for all seasons?”, en Public Administration, verano, vol 69.

sustenta su práctica en siete principios básicos: a) la profesionalización, b) la evaluación del desempeño, c) la descentralización, d) el control por resultados, e) la competencia y subcontratación, f) la rigidez presupuestal y, g) el uso de técnicas gerenciales.

Cabe destacar que este enfoque, es uno de los tantos que han surgido a través del tiempo para explicar el funcionamiento y el comportamiento de los miembros de las organizaciones públicas; todas las corrientes que lo han precedido,<sup>27</sup> en su momento, también intentaron cambiar la dinámica de la Administración Pública para mejorar sus prácticas y adaptarla a los intereses económicos, políticos, tecnológicos y sociales de un determinado momento y lugar.

Edgar Ramírez y Jesús Ramírez<sup>28</sup>, al igual que Arellano<sup>29</sup>, Hood<sup>30</sup> y Gruening<sup>31</sup>, sostienen que la nueva gestión pública no es una corriente totalmente nueva que surge espontáneamente<sup>32</sup> y que se impone por la fuerza de sus ideas; para ellos, ésta es producto de la evolución de las otras corrientes; según su opinión, lo nuevo de la nueva gestión pública, no es la resolución de los grandes dilemas a los que siempre se ha enfrentado la Administración Pública, ni tampoco lo es, el surgimiento y la implementación de programas y productos originales; lo nuevo, son los estilos gerenciales; esto es, la combinación de elementos, instrumentos y estrategias propuestas de reforma, en el contexto particular del

---

<sup>27</sup> **Edgar Ramírez y Jesús Ramírez**, para facilitar la comprensión del origen de la nueva gestión pública, retoman los principios de la Teoría de la Organización y clasifican a las corrientes que describen la evolución de la administración pública en términos de un locus y de un focus. Ver cuadro anexo en Edgar Ramírez y Jesús Ramírez(2004). Op. cit., pp 131-132. En anexo tres de este documento se resume la tipología que ellos proponen..

<sup>28</sup> Edgar Ramírez y Jesús Ramírez (2004). Génesis y desarrollo del concepto de nueva gestión pública. Bases organizacionales para el replanteamiento de la acción administrativa y su impacto en la reforma de gobierno en David Arellano Gault.. 2004. Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina. México. Miguel Ángel Porrúa.

<sup>29</sup> David Arellano Gault. 2004. Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina. México. Miguel Ángel Porrúa.

<sup>30</sup> Christopher Hood, (1998), "The Art of the State", Oxford University Press Inc, New York.

<sup>31</sup> Gernord Gruening, (2001), "Origin and Theoretical basis of new Public Management", en International Public Management Journal.

<sup>32</sup> Edgar Ramírez y Jesús Ramírez(2004). Génesis y desarrollo del concepto de nueva gestión pública. Bases organizacionales para el replanteamiento de la acción administrativa y su impacto en la reforma de gobierno en David Arellano Gault. 2004. Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina. México. Miguel Ángel Porrúa. p 107.

estado contemporáneo,<sup>33</sup> en dónde según Barzelay<sup>34</sup> los actores gubernamentales y políticos toman decisiones de política pública, con razones estructurales y coyunturales de por medio . Por lo tanto, siguiendo a Moe<sup>35</sup>, tenemos que la nueva gestión pública, será el síntoma de un cambio profundo en el espacio social y tecnológico donde se mueve la administración pública y no tanto un cambio de paradigma en términos organizativos, pues como lo hemos señalado, no es realmente una opción radicalmente distinta de analizar la administración pública, sino una importante recreación de los problemas gubernamentales contemporáneos a la luz de los cambios en el contexto socio tecnológico y de gobernanza que se enfrentan en el siglo XXI.<sup>36</sup>

Para precisar los alcances y límites de la nueva gestión pública, así como para probar la conveniencia de su instauración, se han hecho dos clasificaciones de esta corriente: una de ellas, la propuesta por Ferlie, Ashburner, Fitzgerald y Pettigrew<sup>37</sup> considera las diferencias en cuanto a las estrategias de gestión y señala la existencia de cuatro modelos; la segunda tipología, considera a la nueva gestión pública desde el punto de vista filosófico y al responder a las preguntas ¿qué?, ¿quién? y ¿cómo?, pretende encontrar respuestas que justifican los argumentos que defienden a esta corriente práctica de la administración pública.<sup>38</sup>

Veamos pues la clasificación por modelos de gestión:

- **modelo I.-** Se concentra en el control financiero, en la eficiencia, hay que hacer más con menos. Aunado a lo anterior, se caracteriza por ser un modelo gerencial menos burocrático, que implementan métodos más

---

<sup>33</sup> David Arellano Gault.. 2004. Nueva Gestión Pública: ¿dónde está lo nuevo? en David Arellano Gault. 2004. Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina. México. Miguel Ángel Porrúa. p 32

<sup>34</sup> Barzelay, 2000. en Op. cit., p 15

<sup>35</sup> Moe, 1994. en Op. cit., p 13

<sup>36</sup> David Arellano Gault. (2003) en Op. cit., p 17.

<sup>37</sup> Ewan Ferlie, Lynn Ashburner, Louise Fitzgerald y Andrew Pettigrew, (1996), "The new public Management in Action" Oxford University Press.

<sup>38</sup> La información relativa a estas clasificaciones fue tomada de Edgar Ramírez y Jesús Ramírez(2004). Génesis y desarrollo del concepto de nueva gestión pública. Bases organizacionales para el replanteamiento de la acción administrativa y su impacto en la reforma de gobierno en David Arellano Gault.. 2004. Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina. México. Miguel Ángel Porrúa. pp131-136.

transparentes para auditar y para revisar el desempeño; que da apertura a la participación del sector no gubernamental y que a la vez transmite responsabilidades a los consumidores.

- **modelo II.-** Tiende a disminuir el tamaño de las estructuras del gobierno y a separar el centro estratégico del operativo, a su vez, descentraliza responsabilidades estratégicas y propicia el incremento de subcontrataciones, creándose así, los cuasi mercados para transitar de la gestión por jerarquía a la gestión por contratos.
- **modelo III.-** Orientado al desempeño medido por resultados. En este modelo, la cultura corporativa es primordial pues se favorece el compromiso organizacional. Los liderazgos carismáticos propician el desarrollo y la toma de decisiones en todos los niveles y estimulan la creatividad para innovar.
- **modelo IV.-** Lo sobresaliente de este modelo es que está orientado al servicio público y a cumplir con una misión organizacional, su fin es alcanzar la excelencia y su diseño implica: a) una redefinición del sujeto de atención: éstos deben de ser considerados como usuarios y no como clientes; b) incentivar la participación y descentralizar el poder de decisión; y c) prestar atención al desarrollo del aprendizaje social.

Ahora bien, desde el enfoque filosófico que sustenta la clasificación de Hood y Jackson podemos ubicar la relación de tres doctrinas con tres diferentes ámbitos de aplicación en la nueva gestión pública, siendo éstas las siguientes:

- **las doctrinas tipo ¿quién?,** que proponen un perfil para seleccionar al funcionario ideal para desempeñar un puesto.
- **las doctrinas tipo ¿qué?,** establecen criterios para diseñar el tipo de organización que se necesita estructurar para cumplir con un objetivo; y,
- **las doctrinas tipo ¿cómo?,** que están vinculadas con los procedimientos que habrá de operar la organización.

Por último, no podemos dejar de considerar los problemas a los que se

enfrenta la nueva gestión pública al intentar implementar sus prácticas estratégicas en ambientes políticos complejos, como lo es el de nuestro país, en dónde prevalecen los intereses de grupos y aún los ciudadanos no podemos confiar en la ética de los funcionarios públicos que tienen bajo su responsabilidad la toma de decisiones de políticas públicas y el manejo de los recursos públicos.

En este contexto, sin duda alguna, ninguna reforma administrativa al tenor de las tendencias de la nueva gestión pública tendrá el éxito esperado, a menos que, tal y como lo propone Arrellano,<sup>39</sup> a la par de la implementación de cualquiera de los modelos de la nueva gestión pública se instrumenten mecanismos de control, vigilancia y transparencia que basados en la legalidad eviten este tipo de prácticas nocivas proclives a la vulneración del interés general y al deterioro de la función pública; aunque este hecho genere el nacimiento de gobiernos que mantengan el equilibrio entre el uso de mecanismos de gestión burocráticos y las herramientas gerenciales que le den a la administración pública nuevas posibilidades de adaptación a los contextos turbulentos y altamente complejos que caracterizan la función pública.<sup>40</sup>

### ***1.3. Las capacidades institucionales en la dinámica de cambio de las organizaciones gubernamentales.***

Entendidas éstas, como el conjunto de capacidades técnicas, administrativas y políticas que posibilitan la intervención de las instancias de gobierno en los asuntos públicos, esto es, que definen la competencia de estas agencias gubernamentales y que también pueden influir en la dinámica de cambio de las organizaciones gubernamentales, pues considerando las particularidades de estas oportunidades, así como las exigencias e intereses que estén en juego

---

<sup>39</sup> David Arellano Gault.(2003) en Op. cit., p 41.

<sup>40</sup> Edgar Ramírez y Jesús Ramírez(2004). "Génesis y desarrollo del concepto de nueva gestión pública. Bases organizacionales para el replanteamiento de la acción administrativa y su impacto en la reforma de gobierno" en David Arellano Gault. 2004. Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina. México. Miguel Ángel Porrúa. p 147.

en el campo de acción en el que nos ubiquemos, éstas pueden impulsar o bien impedir la toma de acuerdos para implementar y consolidar el proceso de cambio organizacional.

Entre esta conjunción de capacidades, podemos ubicar entre otras: a la capacidad de ejecución de tareas, Hilderbrand y Grindle (1997); a la capacidad transformadora del Estado, Weiss (1998); a la capacidad de liderazgo y de respuesta a las demandas sociales, Migdal (1988); a la capacidad de problematizar, priorizar, decidir y gestionar las cuestiones públicas, Ozlak (1992).<sup>41</sup>

Cabe destacar que se utiliza el término de capacidades institucionales, por dos razones: a) porque son potencialidades y/o atributos que surgen de la interacción los actores políticos que intervienen en el campo de la acción pública; y, b) porque esta relación entre actores políticos está condicionada, ya sea por reglas formales o informales que definen los posibles vínculos e intercambios que pueden surgir entre los actores políticos; por rutinas organizacionales que establecen roles y pautas que facilitan la toma de decisiones y garantizan resultados satisfactorios; o por convenciones sociales que facilitan la interacción social por considerar la forma aceptada de hacer las cosas.<sup>42</sup>

Ahora bien ¿porqué hablar de capacidades institucionales, cuando los cambios en el gobierno también se gestan en sus organizaciones? la respuesta es sencilla, basta recordar que las instituciones constituyen las reglas que dan origen a las organizaciones y que estas últimas surgen de las oportunidades del marco institucional que rige en las sociedad; así pues, mientras que las instituciones son las reglas del juego, las organizaciones son agencias de cooperación y coordinación de esfuerzos para alcanzar objetivos comunes y obtener el máximo de beneficios; de ahí que este argumento sea el que sustenta la posibilidad de

---

<sup>41</sup> Citados en Jesús Ramírez. NOTAS SESIÓN 04/11/04 CUCEA-UDG.

<sup>42</sup> El adjetivo de institucionales que se le atribuye a estas capacidades se deriva de las tres acepciones del término institución: la primera de ellas interpreta el significado de Institución como conjunto de reglas (North 1993); la segunda, como patrones de comportamiento que tienen su origen en las rutinas; y, la tercera, como una percepción del mundo sujeta a convencionalismos sociales particulares.

cambios en ambos niveles: el institucional y el organizacional.

Conscientes del impacto que tienen todas las capacidades institucionales en los procesos de transformación de las organizaciones, se considera prudente ponderar la importancia y trascendencia de la capacidad negociadora de las organizaciones y de los individuos que interactúan en arenas políticas complejas y conflictivas en las que están en juego fuertes intereses, ya que sin ella, coincidiendo con la opinión de Jesús Ramírez,<sup>43</sup> no se generará el consenso, ni la cooperación que se necesita para implementar y consolidar exitosamente el proceso de modernización.

Después de compartir las principales las ideas de la teoría de la innovación y de describir los alcances de los niveles de cambio organizacional a la luz de la teoría del cambio integral que Cabrero, Arellano y Amaya nos proponen, en atención a la tendencia de la nueva gestión pública, en mi opinión, concluyo este capítulo definiendo a un modelo de operación como aquella propuesta creativa e innovadora, producto de las capacidades técnicas, administrativas, económicas y políticas de una organización, que intenta responder a las exigencias y cambios socio tecnológico y de gobernanza que ocurren en un determinado momento y lugar y, que produce un cambio en el nivel funcional-estructural y relacional de la organización al establecer nuevas formas de organizar y distribuir los recursos con los que cuenta la organización y diseñar nuevos procesos, nuevas estructuras, nuevas redes de comunicación y de jerarquía que modifican la manera como se toman y se operan las decisiones que impactan en el cumplimiento de los logros y objetivos de la organización en la que se implementa dicho modelo de operación.

---

<sup>43</sup> Edgar Ramírez y Jesús Ramírez (2004). Génesis y desarrollo del concepto de nueva gestión pública. Bases organizacionales para el replanteamiento de la acción administrativa y su impacto en la reforma de gobierno en David Arellano Gault. 2004. Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina. México. Miguel Ángel Porrúa.

## **Capítulo 2.- El INFONAVIT: elementos institucionales de organización y operación.**

### **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.

- 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: trabajadores, empleadores, derechohabientes, acreditados, proveedores, empleados y otros agentes estratégicos, sembrando la geografía mexicana de ciudades más humanas."<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Información tomada de la página [http://infonavit.org.mx/inf/general/mision/vision\\_objetivos\\_metas.shtml](http://infonavit.org.mx/inf/general/mision/vision_objetivos_metas.shtml), v.e. 14/02/06

## ***2.1. Su Objeto Social.***

Como es de todos conocido uno de los derechos sociales consagrados en nuestra Constitución es el de acceso a una vivienda digna, sin embargo en la realidad hemos percibido que aún muchos mexicanos no han podido hacer uso de este derechos principalmente por cuestiones económicas, el gobierno consciente de esta situación ha creado Organismos que de alguna u otra manera han permitido la materialización de este derecho social tan importante para cualquier mexicano, el INFONAVIT es uno de ellos y con su creación se dio un importante paso hacia la satisfacción de la demanda de vivienda de los trabajadores, que no podía aplazarse más.<sup>45</sup>

### ***2.1.1. Administrar el Fondo Nacional de la Vivienda.***

En este capítulo presentaremos la información básica y que resulta útil para conocer la estructura y las funciones que lleva a cabo el INFONAVIT en el cumplimiento de su principal objetivo, “el administrar los recursos del Fondo Nacional de Vivienda con el fin de otorgar créditos al alcance de los trabajadores para que puedan adquirir en propiedad su casa habitación y a su vez otorgar mejores rendimientos a los recursos de los trabajadores que en un momentos dado serán destinados para amortizar su crédito o subsidiar el pago de su pensión.”

Iniciamos con la transcripción de la misión y la visión de este Organismo Público Descentralizado del Gobierno Federal, por ser los conceptos

---

<sup>45</sup> La obligación de los patrones de otorgar vivienda a sus obreros, es un logro que emana de la Revolución Mexicana, los diputados del Congreso de la unión de 1917 dejaron establecido este derecho a favor de los trabajadores en el apartado XII del artículo 123 de nuestra Constitución. Pese a este mandato, transcurrieron más de cinco décadas sin que se cumpliera, éste era uno de los grandes pendientes del Gobierno. El imperativo constitucional y la demanda de vivienda generada por el desmedido crecimiento de la población, hicieron impostergable la atención de este problema y ante la incapacidad del empresario para cumplir con esta obligación constitucional de dar vivienda, los sectores interesados en la solución de este problema: trabajadores, patrones y funcionarios del gobierno negociaron y encontraron la manera de cumplir con esta

institucionales que en este momento determinan y dirigen las acciones de los miembros de esta organización y las decisiones de transformación que se han tomado e implementado al interior de la organización en estos últimos seis años, cabe destacar que este proceso de cambio, sin duda alguna ha hecho uso de las tendencias de la nueva gestión pública en los procesos administrativos de este Organismo Público Descentralizado, trasladando valores empresariales e incentivando la implementación de técnicas de gestión de negocios en aras de agilizar y eficientar sus niveles de calidad de servicio.<sup>46</sup>

Respecto a la estructura y las funciones del INFONAVIT, observamos que el INFONAVIT es un organismo tripartita de asistencia social, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que según lo establecido en el artículo 3º de la Ley que lo creó<sup>47</sup> tiene por objeto:

- administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda,
- establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para:
  - a) la adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas
  - b) la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones, y para el pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores.
- coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores; y
- lo demás a que se refiere la fracción XII del apartado A del artículo 123 constitucional y el capítulo III de la Ley Federal del Trabajo.

---

prestación y decidieron crear un fondo con aportaciones obrero patronales para que todos los trabajadores se les diera la oportunidad de acceder a un crédito, el Infonavit sería el órgano tripartita que lo administrara.

<sup>46</sup> Rafael Bañón, propugna por la introducción de métodos de gestión privados en el sector público por razones de eficacia y eficiencia, bajo esta perspectiva la naturaleza del Estado y su función social se revisan y justifican su utilidad en términos económicos y de apoyo social. Rafael Bañón. 1997 "Los enfoques para el estudio de la administración pública: orígenes y tendencias actuales.

<sup>47</sup> Ley del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 1972.

### **2.1.1.1. Créditos hipotecarios**

De este objeto, el INFONAVIT, determinó para su ejercicio cinco tipos de líneas de crédito a las que denominó, línea uno, línea dos, línea tres, línea cuatro y línea cinco; la primera de ellas es una línea de crédito que en su inicio tuvo impacto en el cumplimiento de las metas institucionales para el otorgamiento de crédito, en la actualidad ya no opera, con ella el INFONAVIT, ante la escasa oferta en el mercado de la vivienda, adquiría terrenos para su reserva territorial y construía casas que eran compradas por los derechohabientes que ejercían su derecho a crédito, aunque en esencia era un organismo eminentemente financiero, en esta época también fue constructor y promotor de vivienda; la segunda, comprende la compra de vivienda nueva o usada en mercado libre a través de compra a terceros o en paquete si es que el trabajador desea adquirir una vivienda de algún desarrollo que ha sido registrado en el Instituto; la línea tres, es relativa a la construcción de vivienda; la cuatro es para remodelación o ampliación y la cinco es para el pago de pasivos que el derechohabiente haya adquirido para comprar, construir o ampliar sus viviendas.

Hemos dicho que el Instituto es un Organismo con patrimonio propio, motivo por el cual es preciso diferenciar los bienes que lo constituyen de los bienes o recursos que no forman parte de su patrimonio, de ahí que en atención a lo dispuesto por el artículo 5° de su ley vigente,<sup>48</sup> el patrimonio del INFONAVIT se integra con:

- las aportaciones del Gobierno Federal
- las comisiones que obtenga por los servicios que preste
- los montos que obtenga de actualizaciones, recargos, sanciones y multas que se deriven de los créditos fiscales que determine en ejercicio de sus facultades como Organismo Fiscal Autónomo.
- los bienes y derechos que adquiera por cualquier título, y
- los rendimientos que obtenga de la inversión de los recursos antes descritos.

---

<sup>48</sup> Ley del Infonavit publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo del 2005.

### **2.1.1.2. Rendimiento de los recursos de la subcuenta de vivienda de los trabajadores.**

De tal suerte que, las cantidades que los patrones descuentan y enteran por ley al Fondo de Vivienda son patrimonio de los trabajadores, no del INFONAVIT; por tal motivo, en caso de que un derechohabiente trabajador no solicite un crédito para vivienda y destine sus recursos para la amortización del mismo, los recursos aportados en su subcuenta de vivienda serán transferidos al Gobierno Federal con los rendimientos que hayan generado, para el pago de su pensión o bien para su entrega según proceda.

El otorgar rendimientos por la administración de estos recursos también es una responsabilidad del INFONAVIT y su pago está determinado en relación a los ingresos que percibe el este Instituto por la eficiente administración del Fondo de Vivienda, de ahí que en estos últimos años, con el afán de incrementar la tasa de interés que se le paga la trabajador derechohabiente por su ahorro, el INFONAVIT concentro sus energías en la modernización de los procesos de administración de cartera, crédito y recaudación fiscal que más adelante analizaremos.

## **2.2. Estructura orgánica.**

Sin duda alguna, el cambio en las condiciones económicas, políticas y sociales del país, han impulsado la evolución del INFONAVIT, el Instituto creado hace más de 30 años ya no es el mismo, ha cambiado varias veces su estructura y su mecánica operativa para adaptarse a las nuevas políticas económicas y sociales del Gobierno Federal y para tratar de responder a la creciente demanda de vivienda que se ha generado en nuestro país a consecuencia del crecimiento demográfico de nuestra población,<sup>49</sup> cada vez son más trabajadores los que

---

<sup>49</sup> Los cambios más trascendentales de la operación del Infonavit desde su origen en 1972, han ocurrido en tres periodos: en el año 1992, se modifica la estructura financiera del Infonavit para integrar las aportaciones patronales a la cuenta individual del Sistema de Ahorro para el Retiro, se consolida el Instituto como Organismo Fiscal Autónomo e hipotecaria

demandan vivienda digna y pese al gran esfuerzo realizado, el rezago habitacional no ha podido atenderse y las necesidades de vivienda se incrementan cada día, de mantenerse esta tendencia se estima que para el año 2030 habrá en nuestro país alrededor de 45 millones de hogares, cifra que representa la necesidad de construir a partir del 2001 un promedio de 766 mil viviendas anuales, de ahí la razón por la cual el Gobierno Federal en el sexenio del 2001 al 2006 se propuso financiar 750 mil viviendas en el año 2006.<sup>50</sup>

Para comprender la manera como se distribuyen los recursos, se asumen responsabilidades, se toman las decisiones y se coordinan los esfuerzos para que funcione operativamente el INFONAVIT y logre sus objetivos y metas, es indispensable conocer su estructura orgánica, la cual se integra por órganos de gobierno, por órganos de control y vigilancia, por directivos y por empleados operativos.<sup>51</sup>

### **2.2.1. Órganos de Gobierno.**

Sus órganos de gobierno, en orden de importancia y de prelación que señala la Ley son:<sup>52</sup>

**La Asamblea General.-** Es la autoridad suprema del Instituto, se integra en forma tripartita por 45 miembros que son designados en forma proporcional por el Ejecutivo Federal, las Organizaciones de los Trabajadores y las Organizaciones de los Patrones, sus miembros durarán en su encargo seis años pero pueden ser removidos libremente por quién los designe, entre sus funciones y atribuciones

---

social, se consolida su objeto financiero y dejar de ser promotor y constructor de vivienda, las metas de las reformas eran fortalecer las finanzas del Instituto, recuperar créditos fiscales sin la participación de la SHCP y ofrecer al ahorro de los trabajadores rendimientos superiores a los de la inflación; Con las reformas del año 1997 se unificaron los procesos operativos con los del IMSS, se implementó el uso del SUA para el pago de aportaciones patronales, se aceptaron las recomendaciones de la SHCP y de la CNVB para afrontar el problema de cartera vencida y se constituyeron reservas preventivas; y, el cambio más reciente que inicia su vigencia con las reformas de la Ley publicadas el 1 de junio de 2005 a) introducen practicas de gobierno corporativo, b) fortalecen las facultades de control y de supervisión a través de la CNVB, el Nuevo Comité de Auditoría y el Auditor Externo y, c) establecen nuevos mecanismos de rendición de cuentas y transparencia y acceso a la información: se rendirán informes anuales al Congreso de la Unión y al IFAI, los Estados financieros se publicarán en el DOF y se crea el Comité de Transparencia y Acceso a la Información.

<sup>50</sup> Cifras de la CONAFOVI, tomadas de la página <http://www.conafovi.gob.mx/Publicaciones/NECESIDADESDEV.pdf>.

<sup>51</sup> Para visualizar gráficamente su estructura, consultar anexos uno y dos de este trabajo

principales puedo mencionar entre otras: la aprobación del presupuesto de ingresos y egresos, del plan financiero quinquenal, así como de los estados financieros y del informe de actividades, la ratificación de funcionarios de primer nivel, la aprobación de la política de crédito del Instituto y de las reglas de operación internas, en fin, participa en las decisiones de integración de los demás órganos y conoce de sus dictámenes e informes y, por ser el máximo órgano de gobierno tiene reservadas todas aquellas decisiones que no serán tomadas por otros órganos.<sup>53</sup>

***El Consejo de Administración.-*** También es un órgano tripartita pero de menor tamaño, sólo lo integran quince miembros quienes serán removidos por la Asamblea General a petición del sector que los propuso, sus decisiones impactan en la inversión de fondos y en el financiamiento del Instituto, así como en su operación; sus miembros determinan las tasas de interés que se pagarán por los recursos de las subcuenta de vivienda y las reservas que se constituirán para garantizar la operación del Instituto; aunado a lo anterior, este órgano nombra al personal directivo, aprueba la normatividad interna y el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia del Instituto los cuales no podrán exceder al .55% de los recursos, además por su conducto se presenta el contenido de los presupuestos, informes y políticas que tienen que aprobar la Asamblea.<sup>54</sup>

### ***2.2.2. Órganos de control y vigilancia.***

***La Comisión de Vigilancia.-*** Se integrará con nueve miembros designados por la Asamblea General, quienes vigilarán que la actuación de los integrantes de todos los órganos del Instituto esté apegada a norma y código de ética del INFONAVIT, además pueden proponer las medidas que juzguen

---

<sup>52</sup> Para ello también fue consultada la Ley del INFONAVIT, artículos 6 al 28. Publicada el 1 de junio del 2005.

<sup>53</sup> Para conocer a detalle las atribuciones, consúltese el artículo 10 de la Ley del Infonavit, publicada el 1 de junio del 2005.

<sup>54</sup> Op. cit., artículo 16

convenientes para el mejor funcionamiento de la Organización.<sup>55</sup>

**El Comité de Auditoría.-** Se integra con tres miembros, uno de cada representación, son designados por el Consejo de Administración, previa valoración que emita la Comisión de vigilancia y su nombramiento esta sujeto a ratificación de la Asamblea, este Comité, tiene como actividad primordial el conocer y evaluar las operaciones relevantes del Instituto y la información financiera producida por la administración.<sup>56</sup>

**El Auditor Externo.-** Es designado por el Consejo de Administración de entre 3 candidatos que propone el Comité de Auditoría, él practica la auditoría de los estados financieros, emite anualmente su dictamen y lo hace del conocimiento del Consejo de Administración por conducto del Comité de Auditoría.<sup>57</sup>

**La Comisión de Inconformidades.-** Conocerá, tramitará y resolverá los recursos que promuevan ante el Instituto, los patrones y los trabajadores o sus causahabientes o beneficiarios con sujeción a los criterios que establezca el Consejo de Administración, además conocerá de las controversias que se susciten sobre el valor de las prestaciones que las empresas estuvieron otorgando a sus trabajadores, para decidir si son inferiores, iguales o superiores a los porcentajes de ley.<sup>58</sup>

**El Comité de Transparencia y de Acceso a la Información.-** Es un órgano tripartita de reciente creación, sus miembros son designados por la Asamblea General y su función principal es la de transparentar la gestión del Instituto a través de la difusión de la información y garantizar el acceso a la información para que los ciudadanos puedan evaluar el desempeño del Instituto.<sup>59</sup>

---

<sup>55</sup> Op. cit., artículo 17

<sup>56</sup> Op. cit., artículo 18 Bis 1

<sup>57</sup> Op. cit., artículo 19 Bis.

<sup>58</sup> OP. cit., artículo 25.

<sup>59</sup> Op. cit., artículo 25 Bis 1.

### **2.2.3. La Dirección General y las Sectoriales.**

Desde su origen el INFONAVIT se ha enfrentado a la necesidad de conformar y consolidar una estructura que le permita cumplir con su misión, los cambios que se han dado en el contexto nacional y que han tenido implicaciones en la política habitacional de nuestro país, han propiciado una serie de adecuaciones y cambios que han afectado la composición y la operación del Instituto, el más reciente de ellos aconteció en el año 2005 y éste dio respuesta a las exigencias que se derivaron de la implementación del nuevo modelo de operación que se diseñó para que el INFONAVIT superara el logro de sus objetivos y a su vez hiciera más eficiente su operación en aras de mejorar la calidad de los servicios que presta.

Las reformas al Estatuto Orgánico del Instituto, que fueron aprobadas por el Consejo de Administración y que están contenidas en el acuerdo 1221 de la octogésima octava sesión extraordinaria y vigentes a partir del día 30 de agosto del 2005, redefinieron las competencias y atribuciones del personal directivo y de las Delegaciones Regionales del INFONAVIT; en atención a estas reformas:

**El Director General.-** Es nombrado por la Asamblea a propuesta del Presidente de la República y su persona representa al Instituto en todas las instancias, es el funcionario responsable de ejecutar los acuerdos del Consejo de Administración y sus decisiones deben de soportarse en la política, los planes y programas que autorice la Asamblea General.<sup>60</sup>

Cumplir con esta responsabilidad y dirigir a su vez la implementación y la operación de los procesos que fueron diseñados estratégicamente para alcanzar los compromisos y las metas institucionales; no es tarea sencilla, ni tampoco es factible el éxito de ella si no se cuenta un equipo especializado de colaboradores que actúen en diferentes ámbitos de competencias que confluyen en un proceso común que dirige sus esfuerzos al logro de los objetivos generales del INFONAVIT;

en este estatuto orgánico se describan las facultades y atribuciones de las unidades que actualmente apoyan a la Dirección General, siendo éstas: **la Secretaría General**, que funge como unidad de apoyo de los órganos colegiados; **la Contraloría Interna**, cuya responsabilidad es establecer un sistema de control interno de vigilancia, investigación de quejas y sanción de irregularidades y faltas administrativas que comentan los empleados del Instituto; **la Subdirección de Recaudación Fiscal**, tiene bajo su encargo tanto la administración del pago de aportaciones y amortizaciones y de las subcuentas de vivienda, como el ejercicio de las facultades del INFONAVIT como Organismo Fiscal Autónomo; **la Subdirección de Crédito**, otorga créditos, desarrollando lineamientos y mecanismos que procuren garantizar calidad en el servicio de trámite y formalización de créditos hipotecarios; **la Subdirección de Administración de Cartera**, planea, diseña e instrumenta estrategias de cobro para abatir el índice de cartera vencida; **la Subdirección de Planeación y Finanzas**, norma la operación financiera y contable del Instituto, administra los presupuestos, instrumenta nuevas alternativas de fondeo, coordina el proceso de planeación estratégica del Instituto y tiene a su cargo la administración de personas y de recursos materiales; **la Subdirección de Innovación y Calidad**,<sup>61</sup> tiene la responsabilidad de diseñar la estratégica tecnológica del Instituto, de operar la infraestructura y activos informáticos, del diseño y mejora de los procesos, de administrar e impactar el modelo de calidad y de difundir las políticas y procedimientos operativos de las áreas sustantivas y de apoyo; **la Subdirección Jurídica**, es el órgano asesor consultor del Instituto y lo representará en la defensa de sus intereses en juicios y conflictos; **la Subdirección Técnica y de Delegaciones**, promueve la construcción de viviendas de calidad en fraccionamientos incorporados al desarrollo urbano, define los procesos de

---

<sup>60</sup> Para conocer a detalle las atribuciones, consúltese la Ley del Infonavit, publicada el 1 de junio del 2005 y el Estatuto Orgánico del Infonavit, publicado el 29 de agosto del año 2005, artículos 23 y 1° respectivamente.

<sup>61</sup> Resulta importante considerar la inclusión en esta estructura de la Subdirección de Innovación y Calidad, misma que sin duda alguna refleja que las tendencias y la metodología de la gestión empresarial están siendo utilizadas en los Organismos del Sector Público, a efecto de mejorar los procesos y los servicios que el INFONAVIT oferta a sus derechohabientes trabajadores. De tal suerte que esta Subdirección tiene bajo su responsabilidad la elaboración y aplicación de la normatividad que garantice que los servicios del Instituto cumplan con las más estrictas normas de calidad, transparencia, eficiencia y bajo costo, a través de la profesionalización del personal y la mejora continua e innovación de sistemas y procesos.

registro de oferta de vivienda y provee de información a los derechohabientes para que puedan elegir libremente su vivienda y evalúa la operación de las Delegaciones, coordinando también las relaciones de éstas con las autoridades locales, estatales y federales; por su parte, **la Coordinación de Operación Hipotecaria** gestiona la correcta aplicación de los procesos de otorgamiento de crédito hasta la inscripción hipotecaria y mantiene el registro y el control de los créditos autorizados; **la Coordinación de Canales de Atención** proporciona servicio, asesoría y soporte a nuestros usuarios y, diseña y norma la operación de los canales de atención, siendo estos, los Centros de Servicios INFONAVIT (CESÍ'S), su Centro de Atención Telefónica del INFONATEL, sus Kioscos, su Portal ([www.infonavit.org.mx](http://www.infonavit.org.mx)); **la Coordinación de Comunicación Social** establece y opera la política de comunicación de información institucional a usuarios internos y externos y es el enlace que desarrolla las campañas de difusión.

*No podemos dejar de considerar la importancia de la función de las dos **Direcciones Sectoriales**, ya que éstas son el enlace entre el sector patronal u obrero que representan y el Director General. Sus representantes son elegidos por la Asamblea General.*<sup>62</sup>

#### **2.2.4. Las Delegaciones y las Comisiones Consultivas**

**Las Delegaciones Regionales** son unidades administrativas desconcentradas de la Dirección General que operan los procesos institucionales en las circunscripciones territoriales que les asigne la Asamblea General y que están bajo la dirección del Director General.<sup>63</sup>

**Las Comisiones Consultivas Regionales.-** También son órganos tripartitas que actúan en las áreas territoriales que señale la Asamblea, actualmente existe una en cada Delegación, sus funciones son administrativas-

---

<sup>62</sup> Op. cit., artículo 24 y 2° respectivamente

consultivas y de opinión sobre proyectos habitacionales.<sup>64</sup>

### **2.3. Análisis de resultados obtenidos**

*"La vivienda es un indicador básico del bienestar de la población, constituye el cimiento del patrimonio familiar, y es, al mismo tiempo condición primordial para alcanzar niveles adicionales de desarrollo"<sup>65</sup>*

#### **2.3.1. Metas sectoriales.**

Abatir el rezago habitacional que en el año 2000 ascendía a 4 millones 290 mil 665 viviendas<sup>66</sup> y a la vez atender las necesidades de habitación que se generan año con año en nuestro país, era un gran reto y al mismo tiempo, una área de oportunidad para el desarrollo económico y social del país que aún lo sigue siendo en la actualidad; en los próximos 30 años se estima que la conformación del grupo de población de 15 a 64 años seguirá aumentando su tamaño de 59 millones en el 2000 a 75 en el 2010 y a 87 en el 2030 e indiscutiblemente a consecuencia de este futuro demográfico, tendremos generaciones numerosas de jóvenes en edad de formar hogares independientes que en las próximas tres décadas demandarán la construcción de aproximadamente 23 millones de viviendas.<sup>67</sup> Estas cifras, reflejan

---

<sup>63</sup> Para conocer a detalle cada una de las facultades y atribuciones del personal directivo y de las delegaciones, consultar el Estatuto Orgánico del Infonavit, de fecha 29 de agosto del 2005.

<sup>64</sup> Para conocer a detalle las atribuciones, consúltese el artículo 27 de la Ley del Infonavit, publicada el 1 de junio del 2005

<sup>65</sup> Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006. Primera Edición 2001. Secretaría de Desarrollo Social.

<sup>66</sup> Atendiendo el criterio que asumió la CONAFOVI, existen dos tipos de rezago habitacional uno cuantitativo y otro cualitativo, mientras que el primero refleja la falta de viviendas y las que necesitan ser sustituidas; el segundo, se refiere al número de viviendas que existen y que por sus condiciones necesitan ser reparadas. Bajo estos criterios y tomando en consideración las cifras del Censo de Población y Vivienda del año 2000, la CANAFOVI determinó que el rezago habitacional en ese año era de 4 millones 290 mil 665 viviendas, de ellas, 1 millón 810 mil 930 deben construirse y 2 millones 479 mil 735 deben repararse. Resultará interesante conocer las cifras del Censo llevado a cabo en este año para conocer los avances de atención de este rezago.

<sup>67</sup> Cifras tomadas del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 Pág. 21.

cuantitativamente la magnitud del problema y, para generar la posibilidad de que los mexicanos puedan tener la posibilidad económica y material de comprar, construir, remodelar o rentar una casa, será necesario la conjunción de esfuerzos de todos los actores que participan en el mercado financiero y en la industria de la construcción para que en coordinación establezcan mecanismos de integración de actividades de planeación, promoción, oferta, financiamiento y comercialización de viviendas en nuestro país.

Estimando este comportamiento, y siendo congruente con la aspiración que manifestó tener el Gobierno Federal de dirigir sus acciones para mejorar la calidad de vida de los mexicanos y asegurar el pleno ejercicio de su libertad personal en un entorno de convivencia humana y social, en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, dentro de su Política Nacional de Desarrollo Social y Humano, se consignó un eje rector que se refiere a los niveles de bienestar de los mexicanos y que orienta su acción en la inversión de recursos para satisfacer las necesidades básicas de los grupos y personas más vulnerables de la sociedad mexicana, sin que ello implique el descuido de los programas de cobertura general; la vivienda, esta considerada dentro de estas necesidades básicas y la estrategia específica que propuso el Gobierno en este rubro fue la de *"promover y concertar políticas públicas y programas de vivienda y de desarrollo urbano apoyando su ejecución con la participación de los gobiernos estatales y municipales, y de la sociedad civil, buscando consolidar el mercado habitacional para convertir al sector vivienda en un motor de desarrollo."*<sup>68</sup>

En atención a esta estrategia, los objetivos de la Política de Vivienda que tenían que llevarse a cabo para reducir en cantidad y calidad el déficit de vivienda que existe en el país y atender las necesidades de habitación, se describieron en el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006; en términos generales, el objetivo principal fue el de favorecer un encuentro entre la oferta y la demanda de vivienda; para ello, se propuso incentivar la inversión de recursos públicos y

---

<sup>68</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Pág. 82

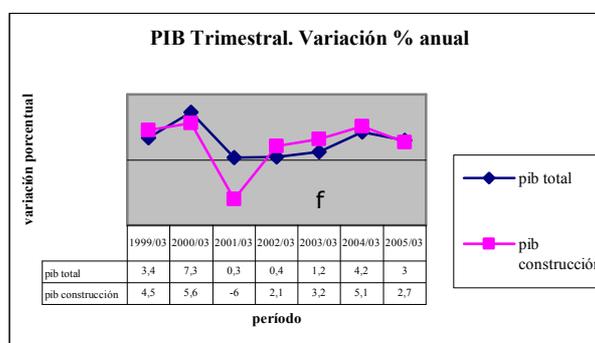
privados en proyectos de construcción y mejoramiento de viviendas, estableciendo mejores esquemas de financiamiento público o privado, que permitieron otorgar más y mejores créditos hipotecarios para que las viviendas estuvieran al alcance de las personas que las necesitaban y que de momento no cuentan con el recurso necesario para adquirirlas, o bien a través de apoyos gubernamentales para los sectores más pobres.

La instrumentación de estas políticas de vivienda, no sólo tuvieron impacto en el desarrollo social y humano de los mexicanos que obtuvieron un crédito para adquirir su vivienda, también tuvieron implicaciones en los índices de crecimiento económico del país, por el efecto multiplicador que la vivienda tiene en 37 ramas de la actividad económica, al ser una importante generadora de empleo y al consumir casi en su totalidad insumos nacionales. En estos momentos, concluido el término de la vigencia operativa del Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006, es factible referenciar algunos indicadores económicos que nos permiten conocer el comportamiento macroeconómico de la industria de la construcción, retomemos pues algunos de ellos para robustecer la opinión que sostenemos en el sentido de que al satisfacer la demanda de vivienda, se garantiza el desarrollo humano y social de los individuos de una nación, pero indirectamente también se propicia un crecimiento económico que eleva los niveles de bienestar social del país.

Tal y como lo apreciaremos en las gráficas que más adelante se presentan, el año 2004 fue un año en el que se incentivó la inversión y el financiamiento en el sector inmobiliario, se edificaron conjuntos habitacionales, también se canalizaron inversiones en construcciones no residenciales y se realizaron algunas obras para el sector energético el PIB creció 5.3% en el 2004, superando al de la economía de 4.4%, por su dinamismo amplió su importancia relativa dentro del PIB: pasó del 4.7% a 5.1% en 2003-2004. En el primer semestre del 2004 el PIB de la construcción creció a una tasa anual promedio de 4.7% y en el segundo semestre incrementó el promedio a 6%, acumulando con ello 33 meses consecutivos con crecimientos del PIB superiores a los de la economía. El elevado dinamismo que

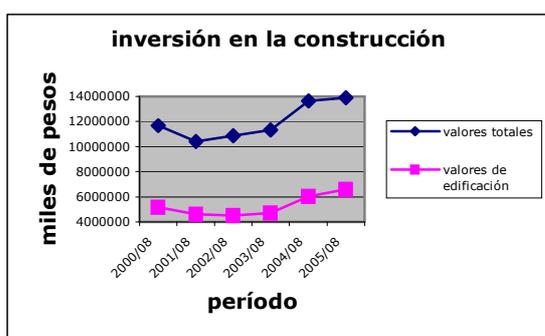
caracterizó a la industria de la construcción en estos dos últimos años, se atenuó, su PIB reflejó un aumento del 2.8 que contrasta con el 4.7% y el 6.1% del primer y segundo semestre del 2004 (ver gráfico), este comportamiento sin duda alguna se le atribuye a un menor avance en la producción de vivienda, principalmente por existir aproximadamente 60 mil viviendas de valor de entre \$220 y \$270 mil por individualizar, otro factor fue el efecto aritmético que representa superar los altos niveles de obra efectuada en el año 2004. Independientemente de esta situación, los indicadores del 2006 también fueron favorables y acordes al pronóstico de una expansión de 4.2% en la construcción en su conjunto y 4.4% en la edificación de vivienda.<sup>69</sup>

**1.1. Comparativo de variación % anual  
PIB total y PIB construcción 199-2005**



Fuente: BBVA Bancomer 2005

**1.2. Inversión en construcción 2000-2005**



Fuente: BBVA Bancomer 2005

<sup>69</sup> BBVA Bancomer 2005. "La Actividad en la Construcción" Revista Situación Inmobiliaria. Julio 2005. pp 7-13

## **2.3.2 Metas institucionales.**

### **2.3.2.1. Cobertura y colocación de créditos.**

Al tenor de estos comentarios, por el fin que se persigue en este artículo se considera prudente analizar la participación del INFONAVIT en los programas de viviendas que se han llevado a cabo para cumplir con el compromiso social que asumió el Ejecutivo Federal del sexenio que concluyó el 30 de noviembre pasado, de incentivar la inversión de recursos públicos y privados en proyectos de vivienda y de establecer mecanismos financieros que permitan otorgar créditos hipotecarios baratos y suficientes a aquellos mexicanos que necesiten una vivienda.

Aunque las acciones que se han realizado a la fecha para abatir el rezago de vivienda en nuestro país, no son suficientes, si podemos afirmar que el INFONAVIT ha contribuido al logro de los compromisos y metas que asumió el Gobierno Federal de Vicente Fox Quezada, tan es así que, el INFONAVIT es el Organismo de Vivienda que ha colocado más créditos de interés social, para acreditar esta aseveración veamos algunas cifras:

- Desde su creación hasta el 31 de diciembre del año 2006, el INFONAVIT ha otorgado 4 millones 037 mil 324 créditos para vivienda, en esas casas viven aproximadamente la vigésima parte de los mexicanos.<sup>70</sup>
- Del 1° de diciembre del año 2000 al 20 de agosto del año 2006, 1 millón 724 mil 192 derechohabientes del INFONAVIT obtuvieron un crédito hipotecario, esta cifra representa el 86.2 % del número de financiamientos otorgados por este Instituto en sus primeros 28 años, y estos financiamientos representaron una derrama económica a nivel nacional

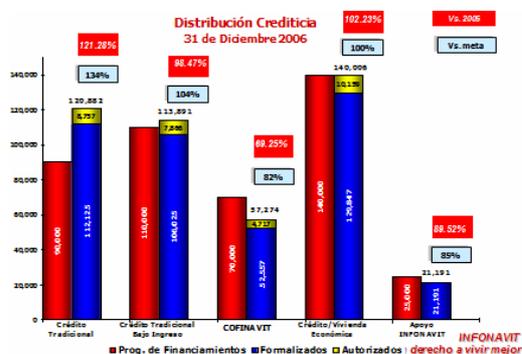
---

<sup>70</sup> INFONAVIT en [www.infonavit.org.mx/inf\\_general/welcome.shtml](http://www.infonavit.org.mx/inf_general/welcome.shtml) v.e 11/02/07

superior a los 349 mil millones de pesos que han sido invertidos en beneficio de 8.1 millones de habitantes y que han generado y/o conservado cerca de 20 millones de empleos.<sup>71</sup>

- Como resultado de la puesta en marcha de programas de financiamiento que se derivan de impulsar la estrategia de incentivar la participación de las instituciones financieras, podemos decir que de los 421 mil 745 créditos ejercidos en el 2006, 129 mil 847 son créditos económicos o destinados para adquirir vivienda económica, 106 mil 025 créditos tradicionales otorgados a trabajadores que ganan menos de 4 salarios mínimos, 112 mil 125 son tradicionales otorgados a trabajadores que ganan 4 o más salarios mínimos, 52 mil 557 son créditos originados en cofinanciamiento entre el Instituto y algún Banco o Sociedad Financiera de Objeto Limitado (Sofol) y, por último, en el Programa Apoyo INFONAVIT se otorgaron 21 mil 191 financiamientos, éstos han sido ejercidos en viviendas cuyo valor puede alcanzar hasta el valor de \$1,890,913.44. En la gráfica siguiente se pueden apreciar los porcentajes de estas cifras con respecto al total de créditos operados durante este último año.<sup>72</sup>

2.1. Créditos programados, autorizados y formalizados 2006



Fuente: INFONAVIT 2006

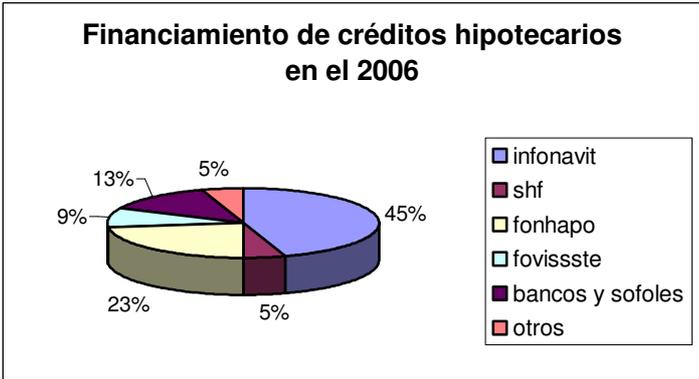
- Ahora bien, si comparamos la cantidad de créditos que colocan los Bancos, las Sofoles y los demás Organismos de Vivienda, podemos encontrar los

<sup>71</sup> INFONAVIT en [www.infonavit.org.mx/inf\\_general/noticias/comunicados/2006/bp\\_043.shtml](http://www.infonavit.org.mx/inf_general/noticias/comunicados/2006/bp_043.shtml) v.e 11/02/07

<sup>71</sup> INFONAVIT en [www.infonavit.gob.mx/inf-general/noticias/informes/2007/669.shtml](http://www.infonavit.gob.mx/inf-general/noticias/informes/2007/669.shtml) v.e. 11/02/2007

motivos por los cuales el INFONAVIT es considerado el líder en la colocación de créditos de interés social, su posición porcentual supera a la que ocupan los otros entes financieros, para ejemplificar este argumento, observen la gráfica de "Financiamientos de créditos hipotecarios" que se inserta a continuación, hasta el mes de octubre del año 2006 se otorgaron 651 mil 743, de ellos el 45% fueron financiados por INFONAVIT, el 5% por Hipotecaria Federal, el 23% por el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), el Fondo de Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado (FOVISSSTE), colocó el 9% de los financiamientos, los Bancos y las Sofoles financiaron el 13% de ellos y sólo el restante 5% de los créditos hipotecarios ejercidos hasta esa fecha fueron de otros organismos de vivienda.<sup>73</sup>

2.2. Créditos hipotecarios Organismos de Vivienda, Bancos y Sofoles octubre 2006



Fuente: CONAVI 2006

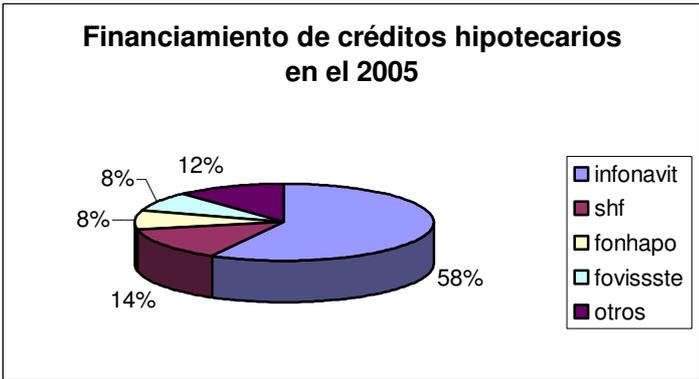
- Si contrastamos las cifras anteriores con las obtenidas en el 2005, ver gráfica,<sup>74</sup> podemos apreciar el efecto de la dinámica de incentivar la participación en el mercado hipotecario del país de Organismos de

<sup>73</sup>CONAVI. en [www.conafovi.gob.mx/Que%20hacemos/Financiamiento/Avances2006/Archivos/5to\\_Bimestre\\_2006\\_organismos.html](http://www.conafovi.gob.mx/Que%20hacemos/Financiamiento/Avances2006/Archivos/5to_Bimestre_2006_organismos.html) v.e 11/02/07

<sup>74</sup> CONAFOVI. en [www.conafovi.gob.mx](http://www.conafovi.gob.mx) v.e. 30/11/05

Viviendas distintos al INFONAVIT, así como de los Bancos y las Sofoles, hasta octubre del 2006, la tendencia indica que la participación de éstos se ha incrementado: FONHAPO a consecuencia de los 166,730 subsidios que otorgó dentro del Programa "Tu Casa" que en su mayoría beneficio a trabajadores acreditados del INFONAVIT, incrementó su participación del 8% al 23%; los Bancos, las Sofoles y otros organismos de vivienda mientras que el año pasado financiaron el 12% de los créditos que se otorgaron, a la fecha mencionada incrementaron en 6 puntos porcentuales su cobertura y; a consecuencia de lo anterior, naturalmente el INFONAVIT disminuyó su cobertura nacional en 14 puntos porcentuales, sin que ello implique el dejar de resaltar que en el 2006 el INFONAVIT otorgó 12% más de créditos que en el 2005.

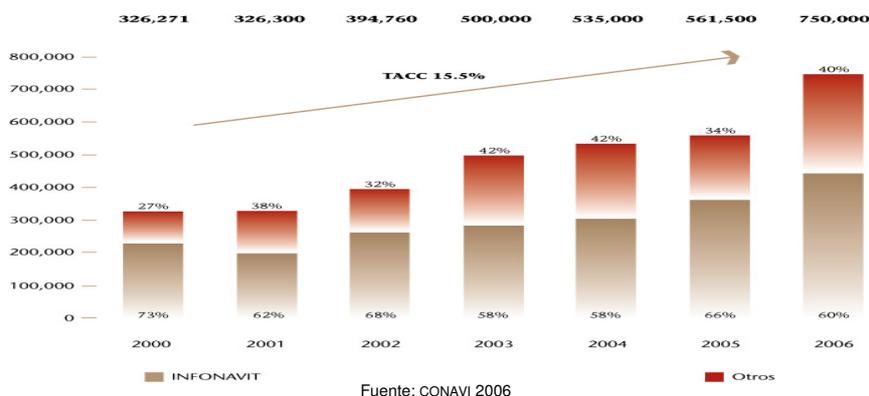
2.3. Créditos hipotecarios Organismos de Vivienda, Bancos y Sofoles 2005



Fuente: CONAVI 2005

En la tabla inserta se puede apreciar el comportamiento que en el sexenio 2000-2006, ha tenido la participación del INFONAVIT en el mercado hipotecario del país, en el 2006 este Organismo de Vivienda colocó el 60% de los 750 mil créditos que se otorgaron en ese año.

#### 2.4. Organismos originadores de créditos hipotecarios en el País 2000-2006



#### **2.3.2.2. Pago de rendimientos al ahorro de los trabajadores.**

- Los ingresos adicionales que percibió el Instituto a consecuencias de sus acciones de cobro de cartera, de recaudación fiscal, de la colocación de los certificados de vivienda en el Mercado de Valores y de los rendimientos de otras inversiones, permitió programar el ejercicio de 435 mil créditos para el año 2006, 60 mil más que los programados para el año 2005 y el pago de un tasa de interés del 3.5 % a los ahorros de los derechohabientes que administra el Instituto.

#### **2.4. Diseño estratégico y mandatos institucionales.**

##### **2.4.1 Plan de desarrollo institucional y estrategias sectoriales.**

El proceso de planeación participativa que se practica en el INFONAVIT, es un útil e indispensable instrumento para el Instituto, a través de él, el Instituto determina sus objetivos y sus metas, sus estrategias y prioridades, asigna recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, coordina esfuerzos, evalúa etapas, resultados y asegura el control de los procesos.

La misión, la visión y los objetivos institucionales del INFONAVIT,<sup>75</sup> guían a los miembros del Instituto, para que en el ámbito de sus facultades y competencias, analicen y valoren el desempeño de sus unidades, identifiquen los logros y las desviaciones de sus procesos y prácticas administrativas y, considerando sus recursos materiales, tecnológicos, administrativos, personales y financieros propongan las recomendaciones de mejora en las actividades recurrentes y los diseños de los programas estratégicos que se contemplaran en sus Programas de Labores y de Financiamiento.

A través del proceso de planeación estratégica, se identificaron los procesos sustantivos que definen las funciones esenciales del INFONAVIT y que hasta la fecha constituyen el marco conceptual en el que se desarrollan sus tareas y proyectos prioritarios: la recaudación, el otorgamiento de crédito y la administración de cartera, estos tres procesos engloban las funciones de recaudar las aportaciones obrero-patronales que por Ley deben de enterarse para constituir el Fondo Nacional de Vivienda, de cumplir con el mandato constitucional de otorgar créditos baratos y suficientes para que los trabajadores adquieran libremente la casa que mejor se adapte a sus necesidades y, por último, de recuperar el dinero que se ha invertido en el mercado hipotecario a través del pago oportuno de las amortizaciones. En este modelo de organización, las Subdirecciones Generales de Recaudación Fiscal, de Crédito y de Administración de Cartera, serán las áreas sustantivas y tendrán responsabilidad sobre los objetivos, el diseño de productos y las definiciones de la normatividad operativa de su competencia; las demás Subdirecciones, serán áreas de soporte, darán el

---

<sup>75</sup> Los objetivos institucionales del Infonavit son:

Objetivo 1.- Construir alianza estratégicas con actores claves de la sociedad, con el fin de contribuir al desarrollo económico y humano de los trabajadores y sus familias.

Objetivo 2.- Asegurar la viabilidad financiera del Instituto a largo plazo, para beneficiar a todos los trabajadores con más créditos y mejores pensiones.

Objetivo 3.- Rendir cuentas a los trabajadores y a la sociedad mexicana con total transparencia.

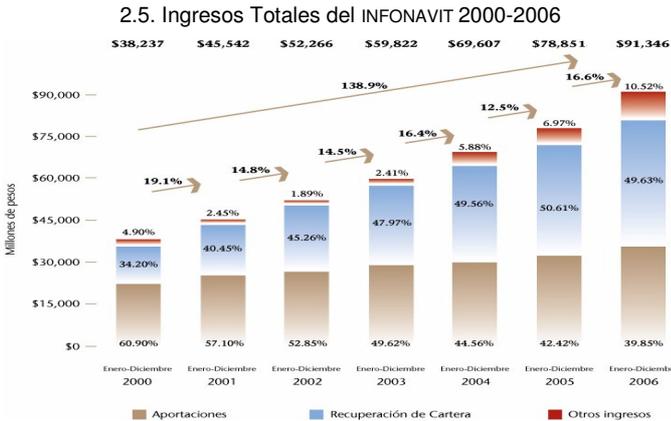
Objetivo 4.- Fomentar el bienestar familiar y el desarrollo personal y profesional de los empleados del Infonavit.

Objetivo 5.- Proveer de un servicio de clase mundial a nuestros usuarios, mediante la mejora permanente de los productos y procesos de operación del Instituto.

apoyo necesario para que el Instituto funciones integralmente y, por último, las 32 Delegaciones operarán los procesos y tendrán la responsabilidad de cumplir con las metas institucionales.

La planeación estratégica no sólo determina el rumbo y el camino que tomaremos para llegar a nuestro destino, también nos ayuda a administrar y a utilizar eficientemente nuestros recursos para que podamos emprender y disfrutar de los paisajes de nuestro viaje. El equipaje que tuvo que preparar el INFONAVIT para emprender su viaje y de momento llegar a su próximo destino, no fue ligero, ha tenido que empacar políticas, planes y programas de labores y de financiamiento, normas institucionales, tecnologías, procesos, y recursos humanos, materiales y financieros.

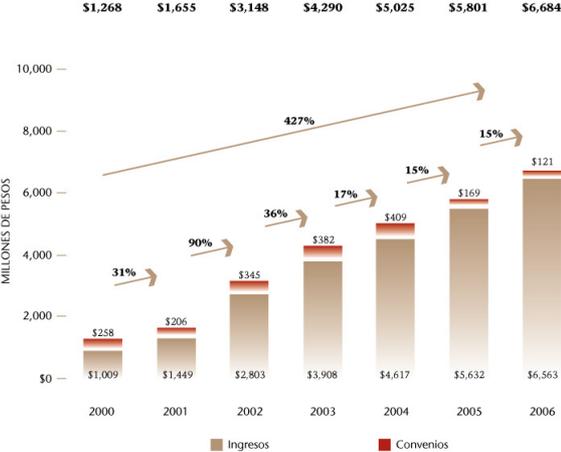
Afortunadamente, el INFONAVIT ha distribuido el gasto y la inversión de los recursos que administra eficientemente, ha aprovechado sus áreas de oportunidad para fortalecerse financieramente, sus programas de recaudación, de administración de cartera y de explotación de fuentes alternas de financiamiento, han generado más recursos para otorgar más créditos, de tener ingresos totales en el año 2000 por 38, 237 millones de pesos, ahora ha percibido 91, 346 millones de pesos, ver gráfica para apreciar el incremento gradual de estos ingresos totales.



Fuente: INFONAVIT 2006

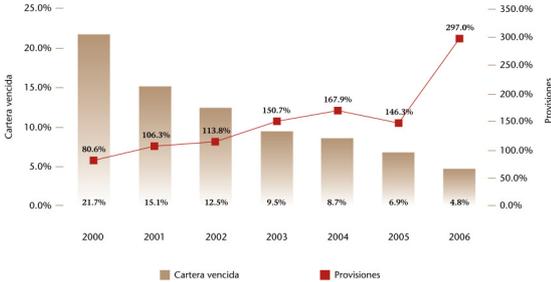
En lo específico, Administración de Cartera y Recaudación Fiscal también reflejan sus indicadores a la alza, el índice de cartera vencida disminuyó del 21.7% que tenía en el 2000 al 4.8% que maneja la cierre del año 2006 y los ingresos totales por fiscalización se incrementaron en un 427%, ya que de recaudar 1 mil 268 millones en el año 2000, en el 2006 recaudó 6 mil 684 millones y mejoró su índice de recaudación oportuna ya que con respecto al 5° bimestres del año 2005 esté paso del 91.38% al 92.86%, se insertan gráficas para visualizar estos logros.

2.6. Ingresos por Recaudación 2000-2006



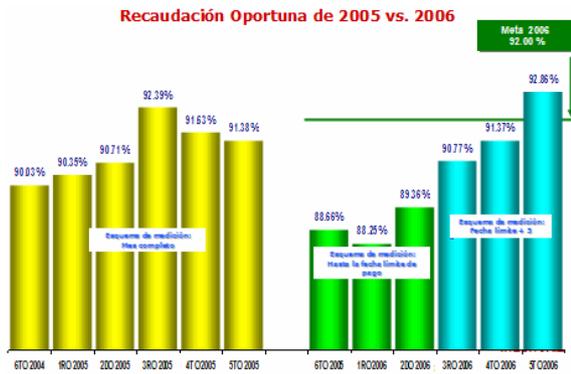
Fuente: INFONAVIT 2006

2.7. Índice de cartera vencida 2000-2006



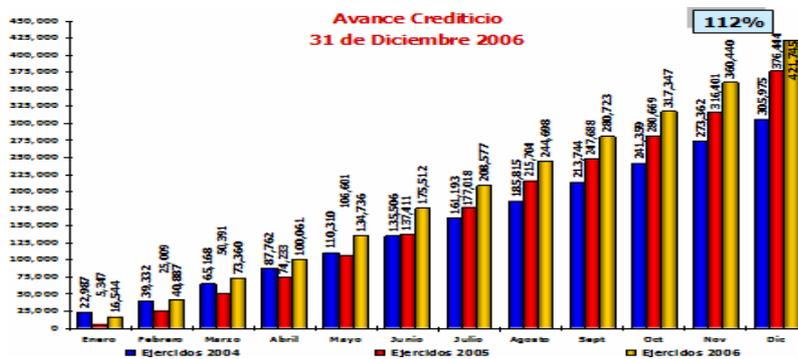
Fuente: INFONAVIT 2006

2.8. Índice de Recaudación Oportuna 2004-2006



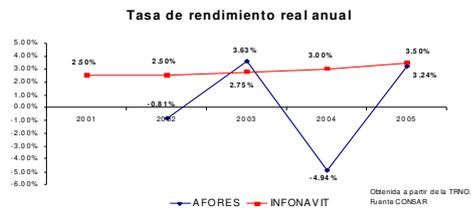
Los ingresos adicionales que percibió a consecuencias del éxito de sus acciones de cobro y de recaudación fiscal, de la colocación de los certificados de vivienda en el Mercado de Valores y de los rendimientos de otras inversiones, permitió programar el ejercicio de 435 mil créditos para el año 2006, 60 mil más que los programados para el año 2005 y el pago de un tasa de interés del 3.5 % a los ahorros de sus derechohabientes.

2.9. Comparativo de créditos otorgados del 2004 al 2006



2.10. Rendimiento de la subcuenta de vivienda vs Afores

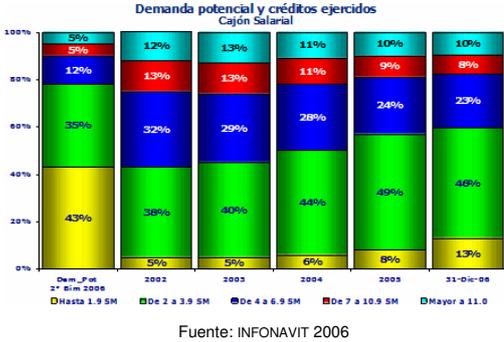
Rendimiento de la subcuenta da vivienda vs. AFORES



Fuente: CONSAR 2006

Ante la posibilidad de otorgar más crédito, el INFONAVIT, en congruencia con su sentido social decidió instrumentar una estrategia de distribución y asignación de recursos que tuviera por objeto fomentar un desarrollo inmobiliario equilibrado entre los Estados de la República y que estuviera dirigida prioritariamente a satisfacer las necesidades de los trabajadores que perciben menos ingresos, quienes según información calculada al segundo bimestre del año 2006 representaban el 78% de la demanda potencial de créditos, por los avances de colocación de créditos económicos y de vivienda económica,<sup>76</sup> en la gráfica que insertamos a continuación se puede apreciar la conformación de la demanda potencial de créditos en atención a los salarios de los trabajadores al 31 de diciembre del 2006, así como el aumento en la asignación de recursos para créditos económicos o del Programa de Vivienda Económica, ya que al 31 de diciembre del 2006, incrementó la cantidad de créditos ejercidos por trabajadores que perciben menos de 4 salarios mínimos, en 16 puntos porcentuales, esto es, del 43% al 59%

2.11. Demanda potencial y créditos ejercidos en el infonavit dic 2000-2006



Por último, para cumplir con sus metas institucionales de otorgamiento de créditos bajo la prioridad de beneficiar al trabajador de menos ingresos ya que éste puede acceder a otras opciones de financiamiento hipotecario, en su Plan Financiero Quinquenal 2005-2010 propuso dos estrategias:

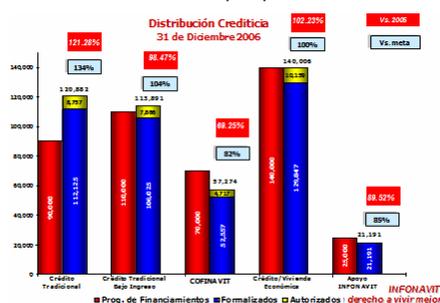
- continuar con el fomento de la oferta de vivienda económica, estableciendo para tal efecto metas crecientes durante el quinquenio y

- la segmentación de la meta en los productos definidos por la oferta que ha impulsado en los últimos años y que han sido identificados con los siguientes nombres y características:

Productos de crédito	Características
<b>Crédito Económico/Vivienda Económica</b>	Con valor del crédito o de la vivienda de hasta 117 veces el salario mínimo (vsm), que en el 2006 representaron la cantidad de \$179,964.38.
<b>Crédito Tradicional Bajo Ingreso</b>	Para derechohabientes con ingresos de hasta 3.9 vsm y para viviendas con valor mayor a 117 vsm y valor tope de 350 vsm en el DF y 300 vsm en el interior de la República.
<b>Crédito Tradicional</b>	No tiene límite de ingreso del derechohabiente y se ejercen en viviendas con valor mayor a 117 vsm y valor tope de 350 vsm en el DF y 300 vsm en el interior de la República.
<b>Cofinavit</b>	Otorgados bajo el esquema de cofinanciamiento con la Banca o Sofoles Hipotecarias.
<b>Apoyo INFONAVIT</b>	Otorgados al 100% por el Banco, las aportaciones disminuyen el monto de la amortización y el monto de tu subcuenta de vivienda garantiza el pago del crédito en caso de pérdida de relación laboral.

La gráfica que a continuación se inserta, refleja por un lado la cantidad de créditos que otorgo INFONAVIT, distinguiéndolo por línea de crédito y por tipo de vivienda objeto del crédito, y por el otro, consigna las operaciones que se han formalizado en los programas de Cofinavit y de Apoyo INFONAVIT; de ahí que de los 421,745 créditos que representan el 97% de la meta establecida para el año y el 12% más de los otorgado en el 2005, el 30.6 % fueron créditos económicos y/o para vivienda económica, el 25.1% fueron créditos ejercidos por trabajadores que ganan menos de 4 salarios mínimos en el programa tradicional de bajo ingreso, mientras que el 26.6% fueron sólo créditos tradicionales, el 12.5% de dichos créditos se colocaron por Cofinavit con la intervención de Bancos y Sofoles y el 5.% restante pertenece al financiamiento por Apoyo INFONAVIT, veamos la gráfica.

2.12. Distribución de créditos por productos de crédito 2006



Fuente: INFONAVIT 2006

<sup>76</sup> Un crédito es económico, cuando independientemente del valor de la vivienda el acreditado solicita como monto máximo de crédito la cantidad de \$179,964.38 (117 vsm), mientras que el crédito será de vivienda económica cuando su monto sea

## **2.4.2. El valor y la razón de ser del INFONAVIT<sup>77</sup>**

Después de analizar los datos estadísticos que reflejan los resultados obtenidos por la instrumentación de la política financiera, crediticia y administrativa del INFONAVIT y, que al ser tomados como referentes para analizar y valorar su participación en la consecución de los Programas de Vivienda del Gobierno Federal, nos permiten confirmar la importancia de su participación, por el monto del Fondo de Vivienda que administración y por el volumen de recursos que destina al financiamiento inmobiliario, el INFONAVIT resulta ser, el principal proveedor de créditos hipotecarios de interés social en nuestro país, las cifras no mienten y ahí están, desde su creación ha otorgado más de 4 millones de créditos para vivienda y en esas casas viven aproximadamente una vigésima parte de los mexicanos, sin embargo a lo anterior, creo que las estadísticas y los números reflejan un realidad objetiva: miden los números de créditos otorgado, la cantidad de millones invertidos, las fuentes de trabajo que se generaron al incentivar la industria de la construcción, el valor económico de la vivienda, pero desafortunadamente no miden el valor subjetivo de la casa, **el significado de entregar una casa a quién realmente la necesita**, en lo personal, estoy convencida de que en esta dimensión, es donde realmente podemos apreciar la importancia y trascendencia de la razón de ser del INFONAVIT.

---

de \$179,964.38 (117 vsm) y se destine a comprar una vivienda de ese valor o de uno inferior.

<sup>77</sup> *Sueño con una casa baja, de ventanas altas. Morada secreta como una estampa antigua. Que solo vive en y en donde entro a veces. Para olvidar sentado el día gris y lluvioso. André Lafon*

### **Capítulo 3.- El nuevo modelo de operación del INFONAVIT y sus implicaciones.**

*"Mediante el esfuerzo conjunto hemos logrado cambios operativos, tecnológicos, culturales y de servicio que nos han permitido mejorar la imagen del Instituto, manteniendo un paso firme en esa dirección"*

*Ingrid Hallmann*<sup>78</sup>

#### **3.1. El Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental.**

Si bien es cierto que por su naturaleza el INFONAVIT es un organismo tripartita y con autonomía de gestión, que no percibe financiamiento del Gobierno Federal, también lo es que, por disposición legal forma parte de la Administración Pública Federal<sup>79</sup> y, por ese simple hecho, tiene la obligación de sujetarse al marco jurídico que rige la actuación del Gobierno Federal, así como también a las políticas y estrategias que éste establezca e instrumente para cumplir su misión.

De ahí que, el *impulsor y generador* de su transformación provenga de la obligación y necesidad de adecuar y dirigir su operación en atención a la política estratégica del Gobierno Federal que se consignó en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 y que en términos generales, establece la necesidad de transformar radicalmente las prácticas gubernamentales para atender con prontitud y eficacia las necesidades de la sociedad mexicana y, poder así, lograr exitosamente sus grandes compromisos y retos, entre los que, se contempla el garantizar una vivienda digna para los mexicanos.

---

<sup>78</sup> Responsable de la Coordinación de Canales de Atención del Infonavit. Revista Informavit. Número 11 Junio-Julio 2005. p 5.

<sup>79</sup> Para conocer estos fundamentos legales que definen al Infonavit como entidad paraestatal de la Administración Pública Federal, consúltese el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 1° y 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el artículo 5° de la Ley Federal de Entidades Paraestatales y la Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal sujetas a la Ley Federal de Entidades Paraestatales que La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicó en el DOF el 13 de agosto de 1999.

Bajo esta premisa, el Titular del Gobierno Federal instaurado en diciembre del año 2000, ofreció construir un gobierno de clase mundial, innovador y de calidad total, de alto sentido de responsabilidad social que ponga en el centro del quehacer gubernamental la satisfacción de las necesidades y expectativas de la sociedad mexicana. Para lograr este objetivo, el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, propuso la implementación del Modelo Estratégico de Innovación y Calidad Gubernamental, este modelo como su nombre lo indica, a través de la innovación concibe la posibilidad de explotar nuevas formas de hacer las cosas, que reemplacen los esquemas tradicionales de gestión pública por los más avanzados sistemas administrativos y tecnológicos, que mejoren los servicios públicos y que optimicen la asignación de recursos en lo que se ha demostrado que genera valor agregado a la sociedad.<sup>80</sup>

Por las razones aquí comentadas, en nuestra opinión el Modelo de Operación que se ha implementado en el INFONAVIT, no es ajeno al Modelo Estratégico de Innovación y Calidad Gubernamental del Gobierno Federal, veamos las similitudes en cuanto a los propósitos y líneas de acción de ambos modelos en el siguiente cuadro:

	<i>¿qué pretende?</i>	<i>¿cómo lo logrará?</i>
<b>Modelo Estratégico de Innovación y Calidad Gubernamental</b>	Modernizar el sector público para: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incorporar al gobierno a la dinámica de los cambios mundiales.</li> <li>• Prestar más servicios y de mejor calidad a un menor costo.</li> <li>• Satisfacer las necesidades y expectativas de la sociedad.</li> <li>• Recuperar la confianza de los ciudadanos.</li> <li>• Invertir eficientemente los recursos, evitando gastos inútiles y canalizando recursos a actividades prioritarias y de valor para la sociedad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Con honestidad y transparencia.</li> <li>• Priorizando demandas e invirtiendo recursos a su atención.</li> <li>• Con la profesionalización del servidor público.</li> <li>• Con la implementación de una política de calidad total en el servicio.</li> <li>• Con el uso de tecnologías de información.</li> <li>• Con procesos fáciles, seguros, rápidos y de bajo costo.</li> <li>• Con técnicas de administración gerencial</li> </ul>

<sup>80</sup> Ideas tomadas del Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, pp 63-64.

<b>Modelo de Operación del INFONAVIT</b>	Modernizar la operación del INFONAVIT para: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ser un organismo de calidad internacional.</li> <li>• Otorgar más créditos.</li> <li>• Fortalecer financieramente al Instituto.</li> <li>• Transparentar y eficientar su operación.</li> <li>• Brindar servicios de calidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Con honestidad y transparencia.</li> <li>• Con la profesionalización del servidor público.</li> <li>• Con la implementación de una política de calidad total en el servicio.</li> <li>• Con el uso de tecnologías de información.</li> <li>• Con procesos fáciles, seguros, rápidos y de bajo costo.</li> <li>• Con técnicas de administración gerencial.</li> </ul>
--	--	---

### **3.2. Dimensiones organizativas y rediseño de procesos para plantear el nuevo modelo de operación**

Considerando el tema de este artículo, a continuación precisaremos las particularidades del Modelo de Operación del INFONAVIT, mismo que resultó del proceso de planeación estratégica que llevó y se sigue llevando a cabo en este Instituto y que identificó, en atención a las políticas del Modelo de Innovación y Calidad Gubernamental antes descrito,<sup>81</sup> a los tres procesos sustantivos que integran su razón de ser, los cuales serán objeto primordial de transformación en aras de alcanzar la visión a la que aspira el INFONAVIT:

*"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.*

*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: trabajadores, empleadores, derechohabientes, acreditados, proveedores, empleados y otros agentes estratégicos, sembrando la geografía mexicana de ciudades más humanas."<sup>82</sup>*

<sup>81</sup> Para conocer con precisión este modelo consúltese Ramón Muñoz Gutiérrez. 2004. "Innovación gubernamental. El paradigma de Buen Gobierno en la administración del Presidente Vicente Fox. Editorial FCE. pp 136-164.

<sup>82</sup> Información tomada de la página [http://infonavit.org.mx/inf/general/mision/vision\\_objetivos\\_metas.shtml](http://infonavit.org.mx/inf/general/mision/vision_objetivos_metas.shtml)

Los tres procesos esenciales que contempla este modelo que fue implementado por el INFONAVIT para transparentar y efficientar su operación son: el de recaudación fiscal, el de otorgamiento de crédito y el de administración de cartera; con el primero, se pretende recaudar los ingresos del Fondo Nacional de Vivienda; con el segundo, se cumple el mandato constitucional de otorgar crédito hipotecario; y, con el tercero, se garantiza la recuperación oportuna del financiamiento otorgado; las funciones en específico de cada uno de estos proceso serán descritas más adelante y en este momento sólo son enunciadas en el esquema siguiente:

3.1. Modelo Operativo del INFONAVIT



Fuente: INFONAVIT 2002

El bienestar social-humano y económico de los trabajadores y sus familias es la principal preocupación del INFONAVIT, es el compromiso que justifica su existencia y permanencia, hacia el logro de este macro-objetivo el INFONAVIT canaliza sus esfuerzos y por tal razón, la satisfacción de las necesidades y expectativas de los trabajadores derechohabientes y acreditados se ubican en el centro de su operación; por otra parte sus procesos reconocen la participación del personal del Instituto y la importancia del INFONAVIT Ampliado<sup>83</sup> en el logro de sus objetivos y metas institucionales.

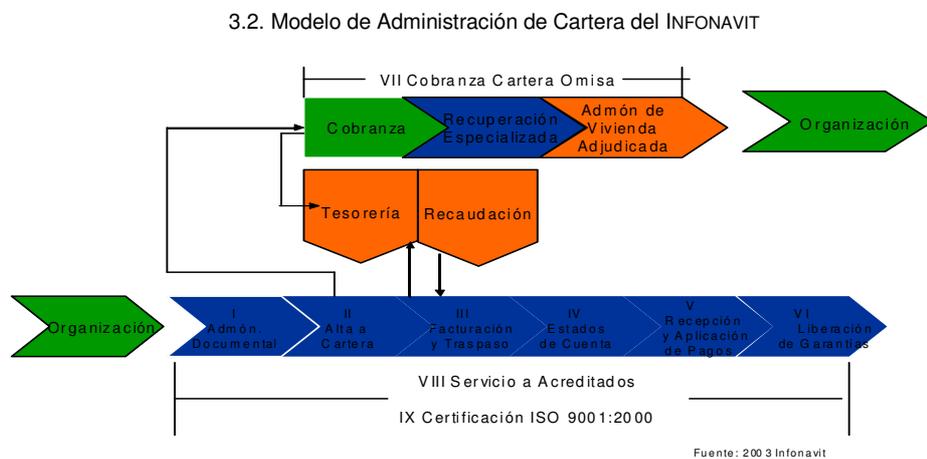
<sup>83</sup> El Infonavit Ampliado, lo conforman personas físicas y morales que participan intensamente en los procesos operativos y sustantivos del Infonavit, son proveedores especializados que incrementan la capacidad operativa del Instituto sin impactar su estructura de costos, entre ellos destacan los desarrolladores de vivienda, los supervisores de obra, los valuadores, la banca, los notarios, los despachos de cobranza y los de cobro coactivo.

### 3.2.1. El esquema de Administración de Cartera

**El Modelo de Administración de Cartera: primero en implementarse.**

*"El Modelo de Administración de Cartera obedece a las necesidades de servicio de la cartera del Instituto, ya que es el colocador y administrador de cartera más grande de América Latina y ocupa el cuarto lugar por volumen de créditos administrados."*

**Eloy García<sup>84</sup>**



Fuente: INFONAVIT 2003

En abril de 2003 se obtuvo la autorización de este modelo de operación, su instauración concluyó en diciembre de ese mismo año y en el 2004 se consolidó.

Con el ánimo de simplificar y efficientar procesos, este modelo:

<sup>84</sup> Subdirector General de Administración de Cartera del Infonavit. Revista Informavit. Número 3 Enero-Febrero 2004. p 14. Ahora Subdirección de Crédito.

- ***alineo las funciones de administración de cartera***, el uso del ALS<sup>85</sup> ha permitido el manejo de volúmenes altos de información y ha otorgado eficientes niveles de seguridad informática, además permite la rápida aplicación de pagos y la flexibilidad en el uso de información, nos permite segmentar la cartera en función de su complejidad y condiciones de pago para controlarla y diseñar productos para disminuir el índice de cartera vencida.
- ***incorporó nuevas funciones como la de recuperación judicial, administración de vivienda adjudicada y administración de expedientes***, el nuevo sistema de cobranza, también conocido al interior del INFONAVIT con el nombre de ARC, fue diseñado para facilitar y apoyar al gestión judicial y extrajudicial de cobranza de la cartera, fue instalado en INFONATEL, despachos externos de cobranza y delegaciones. El Archivo Nacional de Expedientes de Crédito (ANEC) es la unidad que integró, registró y ahora controla los expedientes de crédito, con la finalidad de tener la plena certeza de que el INFONAVIT cuenta con el respaldo físico de la garantía hipotecaria de las emisiones de los Certificados de Vivienda (CEDEVIS)<sup>86</sup>
- ***centralizó la operación, el servicio al acreditado y las estrategias de cobranza para lograr estandarización, especialización, control interno y economías de escala;*** el servicio al acreditado se opera por medios alternos: portal, kioscos, y principalmente a través de Infonatel, llamando al 018000083900.
- ***fortaleció la operación de la cobranza regional;*** al destinar tecnología y ejecutivos concentrados en INFONATEL para atender el volumen de solicitudes de información y orientación, el personal de las delegaciones se concentró en la atención e la cobranza sobre todo de aquellos créditos que han tenido problemas de pago.

---

<sup>85</sup> Estas siglas significan Advanced Loan System, y el ALS es un sistema de administración de cartera de vanguardia y líder dentro del mercado de administración hipotecaria.

- **contrató el servicio de expertos**, para reforzar actividades especializadas principalmente en cobranza judicial y extrajudicial; y
- **mantiene actualizados los procesos y sistemas de soporte del modelo.**

La implementación de este modelo de operación facilitó la administración de la cartera del INFONAVIT y permite la recuperación oportuna de la amortización de los créditos que ha otorgado para destinar nuevamente dichos recursos a nuevos créditos, según las cifras consultadas en su último informe anual de resultados casi la mitad de los recursos que se destinan al otorgamiento de créditos provienen de la recuperación de la cartera.

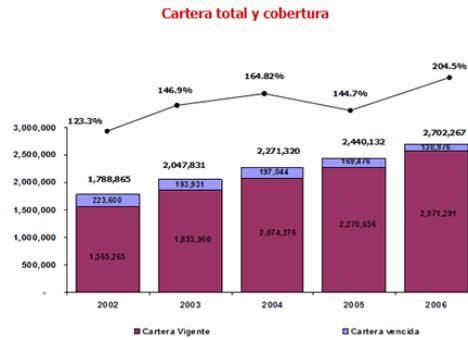
Aunado a lo anterior los trámites que tienen que realizar los acreditados para solicitar sus prórrogas de pago, para liberar sus créditos y cancelar sus hipotecas, para solicitar sus talonarios de pago, para liquidar sus créditos, para consultar sus estados de cuenta e incluso para regularizar sus problemas de cartera vencida pueden realizarlos desde su casa a través de INFONATEL o del portal de internet, ya no tienen que trasladarse a las oficinas del INFONAVIT, esto a su vez permite que los empleados del Instituto principalmente los de las Delegaciones canalicen sus esfuerzos en atender asuntos de los acreditados que tienen problemas graves para pagar su crédito, los despacho de cobranza también colaboran en esta tarea.

Desde nuestro punto de vista, los resultados obtenidos a partir de la implementación del modelo de administración de cartera confirman su éxito, el INFONAVIT disminuyó su índice de cartera vencida en estos últimos años del 21.7% al 4.8% y ha aumentado el número de créditos administrados, a septiembre del 2005 administraba 2 millones 353 mil 317 créditos y en el 2006 administró 348 mil 950 créditos más que en año 2005, esto es 3 millones 702 mil 267, aunado a lo anterior, es importante resaltar que de ellos sólo 130 mil 976 están en cartera vencida.

---

<sup>86</sup> La colocación de certificados de vivienda (CEDEVIS) en la Bolsa de Valores, ha generado una nueva fuente de

### 3.3. Cartera total del INFONAVIT y su cobertura 2002-2006



Fuente: INFONAVIT 2006

### 3.2.2. El sistema de Originación de Crédito

*"El OCI, es un nuevo sistema que surge del rediseño estructural del proceso de otorgamiento de crédito y cuyo eje fundamental y central es la calidad en el servicio y la atención al derechohabiente.*

Víctor Borrás Setién<sup>87</sup>

### 3.4. El Modelo de Originación de Crédito del INFONAVIT

**Plataforma tecnológica de vanguardia que permite coordinar a miles de actores a nivel nacional**

**Capacidad de los Proveedores**

**Desarrollador (1000\*)**  
 • Publica vivienda en micasa.gov  
 • Tramita crédito electrónicamente

**Unidades de valuación (30\*)**  
 • avalúo electrónico  
**Despachos (50)**  
 • Cobranza telefónica

**Notarios (1000)**  
 • titulación electrónica

•Procesos  
 •Reglas  
 •Sistemas  
 •Centro Ayuda



INFONAVIT AMPLIADO

**Necesidades del cliente**

• Aclara sus pagos  
 • Busca casa  
 • Solicita / tramita crédito

**Empresario**

**Trabajador (11 mil)**

• Multiplicarlo por n personas

Fuente: INFONAVIT 2004

financiamiento del Infonavit.

<sup>87</sup> Director General del INFONAVIT. Informe Anual de Actividades 2004. p 16.

El Sistema de Origenación de Crédito del INFONAVIT es la herramienta que este Instituto diseñó e implementó para facilitar, agilizar, eficientar y transparentar el trámite de las solicitudes de crédito.

A través del uso de tecnología, se ha modernizado el proceso de origenación de crédito y su instrumentación ha dado resultados favorables gracias a la eficiente comunicación y articulación de las tareas que llevan a cabo los agentes que participan en este proceso.

El proceso de origenación de crédito en el INFONAVIT consta de 5 etapas, la primera de ella es la de la precalificación, en ella se informa al derechohabiente sobre los productos hipotecarios que ofrece <sup>88</sup> y si cumple con el puntaje mínimo para acceder a un crédito,<sup>89</sup> así mismo, en atención a las particularidades del derechohabiente y al producto que eligió, se determina el monto y el plazo del crédito a otorgar y la cantidad que se enterará para amortizarlo; la segunda etapa es la de la inscripción, la cual procede una vez que el trabajador ha elegido su vivienda y ha integrado su expediente<sup>90</sup> y se ingresa a ella a través del Sistema Electrónico de Avalúos Inmobiliarios del INFONAVIT (SELAI); la autorización del crédito es la tercera etapa y ésta depende de la disponibilidad de recursos y es acorde a la meta crediticia que se establece por Entidad Federativa, si es simultanea a la etapa de inscripción en ese momento se expide la carta de autorización del crédito, si no es así se expide una carta promesa de autorización a través de la cual se cita al derechohabiente en una fecha futura para que se autorice su crédito; la cuarta etapa es la de titulación y pago y esta consiste en la formalización de la escritura de compraventa, otorgamiento de crédito y constitución de garantía hipotecaria y se transfieren electrónicamente los recursos

---

<sup>88</sup> Estos productos son: el crédito tradicional, el crédito tradicional de bajo ingreso, el cofinavit, el cofinavit ingresos adicionales, el apoyo INFONAVIT y el crédito económico o de vivienda económica.

<sup>89</sup> La precalificación se obtiene a través del portal, de la consulta a los kioscos o acudiendo directamente a los Centros de Servicio del Infonavit. El puntaje se calcula electrónicamente y para ello el sistema considera algunos factores como son entre otros: la edad del trabajador, el salario de cotización, la antigüedad laboral y saldo de la subcuenta de vivienda.

<sup>90</sup> Anteriormente la integración del expediente requería de más de 50 documentos, ahora con la modernización de los procesos únicamente se solicitan 5, estos son: la solicitud de crédito, el acta de nacimiento, la copia de la identificación, el acta de matrimonio (en su caso) y la carta patronal.

a la cuenta del vendedor; el proceso concluye con la entrega del expediente de solicitud y formalización del crédito al Archivo Nacional de Expedientes de Crédito (ANEC).

Gracias a la dictaminación en línea los tiempos en los procesos de originación de crédito han disminuido de más de 4 meses a 15 días, ahora la integración del expediente es mucho más sencilla y el derechohabiente desde el inicio de su trámite conoce la fecha probable de formalización de su crédito.

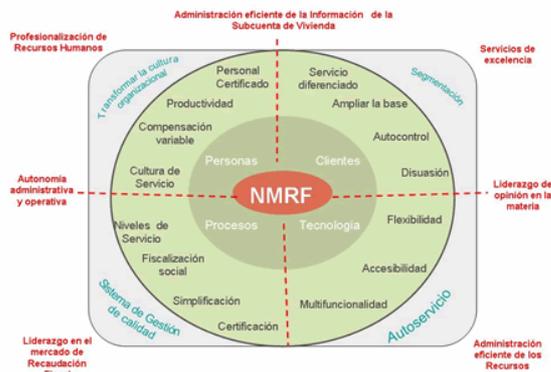
<b><i>Ventajas de la dictaminación en línea</i></b>
<b><i>Simplificación de trámites y requisitos</i></b>
<b><i>Reducción de costos y tiempos</i></b>
<b><i>Mayor transparencia</i></b>
<b><i>Mejor Servicio.</i></b>

El portal de [infonavit.org.mx](http://infonavit.org.mx), el Infonatel, los Kioscos, el sitio [micasa.gob.mx](http://micasa.gob.mx) y los Centros de Servicio INFONAVIT (CESIS'S), son los nuevos canales de atención que se han instrumentado en el INFONAVIT, a través de ellos se orienta a sus derechohabientes sobre las alternativas crediticias que tienen y principalmente les han permitido consultar el estado que guarda su trámite de crédito, mejorando con ello la calidad en el servicio y fortaleciendo a su vez la transparencia e imagen del INFONAVIT.

### ***3.2.3. El proceso de Recaudación Fiscal***

***"Sus ejes fundamentales son la transparencia y eficiencia en la operación de la recaudación fiscal y el acercamiento de los patrones para el cumplimiento ágil y oportuno de sus obligaciones, en materia de vivienda."***<sup>91</sup>

### 3.5. El Modelo de Operación de Recaudación Fiscal



Fuente: INFONAVIT 2005

El nuevo modelo de recaudación, surgió de la necesidad de diseñar nuevos procesos de negocio y de operación de la recaudación fiscal y de identificar una solución informática que proporcione una mejora sustancial en los procesos actuales de recaudación fiscal.

De tal suerte que, el modelo que se diseñó y que en estos momentos se está implementando a nivel nacional implica principalmente la automatización e integración de los procesos de recaudación y de fiscalización con la contabilidad, así como la sistematización del flujo de cobranza fiscal buscando propiciar un mejor servicio a los empresarios con un enfoque de disuasión (promocionando el pago oportuno) y en caso contrario, incentivar eficientemente el cobro.

El Sistema de Administración de Pagos (SAP), será la herramienta que utilizará el Modelo de Recaudación Fiscal para integrar sus procesos a la contabilidad del INFONAVIT, con la implementación de este sistema la Subdirección General de Recaudación Fiscal obtendrá los siguientes beneficios:

- Facilidad manejo de altos volúmenes de información.
- Rapidez en la operación de procesos.
- Flexibilidad ante los cambios de políticas de recaudación.

<sup>91</sup> Revista Informavit. Número 10. Abril y Mayo del 2005. p 6.

- Eficiencia en los niveles de seguridad y disminución de riesgos operacionales.
- Reducción de costos de operación.
- Disminución del riesgo operacional.
- Registros contables actualizados.

Además del rediseño de procesos y sistemas, el Nuevo Modelo hace uso de la tecnología para mejorar la calidad de sus servicios en línea con la instrumentación de cinco sistemas informáticos:

- ***El Sistema para el Cumplimiento de Obligaciones Fiscales (SICOP).***- Automatiza la recepción y análisis de dictámenes presentados por las empresas, así como la práctica de auditorías fiscales, desde junio del 2004 a la fecha se han registrado 26 mil 018 empresas.
- ***El Buzón Fiscal.***- Se instrumentó desde enero del 2003 para atender las consultas y solicitudes de informaciones de los patrones.
- ***La Consulta Empresarial de Acreditados.***- Contempla los datos de identificación de sus trabajadores acreditados, opera desde noviembre del 2002 y se hacen aproximadamente 75 mil consultas mensuales.
- ***El Sistema de Indicios de Evasión (SIE).***- Permite a los trabajadores presentar denuncias por falta de pago de sus patrones a través de INFONATEL y automatiza el seguimiento de los casos hasta su recuperación, se instrumentó en mayo del 2004; y
- ***El aclar@net.***- Es la herramienta tecnológica que utilizan los patrones para atender los requerimientos de pago de aportaciones y/o amortizaciones de crédito, que se emiten al no pagarse oportunamente las aportaciones de vivienda, estadísticamente se realizan 90 mil consultas mensuales.

La tarea de enfocar los esfuerzos a recaudar oportunamente, ha sido promovida a través de un producto denominado ***empresa de diez***, éste consiste

en ofrecer productos y servicios especiales a las empresas que cumplen correcta y oportunamente con sus obligaciones fiscales, el producto que actualmente se ofrece es una línea de crédito preautorizada a aquellas empresas que han cumplido en los últimos diez bimestre y que tiene de 1 hasta 25 empleados.

Y por último, considerando la importancia de la cultura del servicio de excelencia, el Nuevo Modelo contempla como línea de acción la profesionalización de los recursos humanos, que incentive la participación activa de los miembros de su estructura en los nuevos procesos de gestión para: administrar eficientemente la información de la subcuenta de vivienda, asegurar el flujo recaudatorio, promover el cumplimiento oportuno de las obligaciones patronales, perfeccionar los procesos y mejorar continuamente la calidad del servicio que presta a sus usuarios.

#### **4. Conclusiones: Análisis del nuevo modelo de operación del INFONAVIT: entre la innovación y la institucionalización de un esquema de transformación integral.**

*"No hay nada más difícil de planificar,  
de éxito más dudoso,  
ni más peligroso en su gestión  
que la creación de un nuevo orden de cosas"<sup>92</sup>*

Este es el último capítulo de mi trabajo de investigación, al redactarlo, pretendo compartir con Ustedes las conclusiones que se arrojan del análisis que realicé; para ello, considero de suma importancia una vez más delimitar el fin que persigue este artículo, el cual sin duda alguna consiste **en determinar si efectivamente el nuevo modelo de operación que se diseñó por la administración del Contador Víctor Manuel Borrás Setián y que en estos momentos se está implementando en el INFONAVIT, es un modelo exitoso e innovador que hace uso de las técnicas de la nueva gestión pública.**

Delimitado así nuestro punto de partida y retomando a la vez los postulados de las teorías de la innovación gubernamental, de la nueva gestión pública y del cambio integral, que a lo largo de este trabajo he citado para sustentar teóricamente este análisis, desde mi punto de vista, el nuevo modelo de operación del INFONAVIT, **"es una propuesta creativa e innovadora, producto de las capacidades técnicas, administrativas, económicas, políticas y sociales del propio INFONAVIT, que responde a la obligación que este Instituto tuvo de adecuar y dirigir su operación en atención a la política estratégica que el Gobierno Federal consignó en su Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, misma que en términos generales estableció la necesidad de transformar radicalmente sus prácticas gubernamentales para atender las necesidades de la sociedad mexicana con eficiencia y transparencia; y que por lo que se**

---

<sup>92</sup> Maquiavelo. El Príncipe, 1513. Tomada de Ponti Fran. Pasión por Innovar. Editorial EADA. 2006. Barcelona España.

***refiere al objeto social de este Organismo de Vivienda, en particular, dicha transformación impactó exitosamente en el logro del compromiso asumidos por el Ejecutivo Federal de disminuir considerablemente el rezago habitacional al atender ambiciosamente la creciente demanda de vivienda que se vive en el país; y, que al utilizar las técnicas de la nueva gestión pública, produjo un cambio en los niveles funcional-estructural y relacional de su organización al establecer nuevas formas de organizar y distribuir los recursos del fondo nacional de vivienda que administra, al diseñar nuevos procesos, nuevos productos, nuevas estructuras, nuevas redes de comunicación y de jerarquía que modificaron la manera como operaba el INFONAVIT, cumpliendo así con su objeto social de otorgar más y mejores créditos hipotecarios y de ofrecer a los trabajadores rendimientos rentables por la administración de sus recursos.***

Los argumentos y razones que sustentan mi opinión de considerar al nuevo modelo de operación del INFONAVIT como una **propuesta creativa e innovadora**, son aparentemente simples y sencillos, los comparto con Ustedes; *el modelo representa para mí, una propuesta creativa* porque surge de ideas nuevas, de esas ideas que emanaron de las habilidades, conocimientos y experiencia del equipo de colaboradores del entonces nuevo y actual director del INFONAVIT, quiénes desde una perspectiva diferente y empresarial analizaron la realidad compleja y las necesidades de este Instituto, descubriendo así, los problemas a tratar y las áreas de oportunidad pendientes de explotar para ampliar y mejorar su capacidad institucional, mismas que atrajeron su atención creativa en pro de la generación de nuevas ideas, nuevos procesos y nuevos proyectos, los cuales con su implementación permitieron mejorar y ampliar la capacidad operativa del Instituto, transformándolo y modernizándolo para adaptarlo a nueva realidad económica, social, política y tecnológica que desde hace varios años ya impactaba en los procesos de gestión de las instituciones públicas del mundo y del país; y, *consecuentemente es innovadora*, porque esta ideas creativas, originales, provocadoras y transgresoras, desafiaron los convencionalismos que prevalecían

en el INFONAVIT, estableciendo una forma diferente de hacer las cosas; ahora, y la opinión pública no me deja mentir, a unos años de que se asumió el riesgo y las consecuencia de aceptar el gran reto de modernizar y eficientar su operación al poner en marcha esas ideas creativas e innovadoras que modificaron su estructura, su operación y sus relaciones, no cabe la menor duda de que valió la pena asumir los riesgos, **el INFONAVIT es un caso de éxito de innovación gubernamental y así ha sido reconocido tanto en el sector público como en el privado de nuestro país.**

Independientemente de lo anterior, en mi opinión, este nuevo modelo de operación es producto también de las capacidades ***técnicas, administrativas, económicas, políticas y sociales que el INFONAVIT tuvo que utilizar para concertar con éxito la puesta en marcha del creativo e innovador modelo de operación que tuvo por objeto transformar y modernizar a su organización.***

Estas potencialidades o capacidades institucionales son entre otras: su objeto social; su tripartismo y su autonomía de gestión y financiera que potencializa su capacidad de decisión y acción; su imagen y su posición en el mercado hipotecario nacional pues el INFONAVIT se ha caracterizado por tener el liderazgo de colocación de créditos hipotecarios en el país; su marco jurídico que permite explotar nuevos productos de crédito para dar respuesta a la creciente demanda de vivienda; su capacidad negociadora para crear alianzas estratégicas con el gobierno federal, estatal y municipal, con el sector financiero y empresarial y con los demás entes que de alguna u otra forma están vinculados con tareas afines al cumplimiento de su objeto social.

De todas estas capacidades, es de resaltar la capacidad de negociación que exitosamente los altos mandos directivos del INFONAVIT centralmente ejercieron para concertar el diseño y puesta en marcha de su nuevo modelo de operación; sin ella y coincidiendo con la opinión de Jesús Ramírez (2004), no se hubiera generado la posibilidad de invertir recursos para el diseño y la

implementación del modelo, pues para ello, fue indispensable el consenso y la autorización de los Órganos Colegiados del Instituto; así como de la anuencia del Sindicato de sus empleados.

Aunado a lo hasta aquí expresado en relación con el efecto e impacto de la mentalidad empresarial de los nuevos miembros directivos del INFONAVIT que generaron el diseño de su modelo de operación y de las capacidades institucionales que fueron utilizadas para su exitosa implementación, no podemos olvidar que el principal impulsor y detonador de dicho proceso de transformación y modernización, como lo mencionamos en el capítulo tres de este artículo fue desde mi punto de vista: ***"la obligación y presión que tenía este Instituto de sujetarse a la política de modernización que el Gobierno Federal de emprendía y dirigía para todas las dependencias y organismos de la Administración Pública Federal, así como la necesidad de cumplir con los retos y compromisos que en materia de vivienda fueron establecidos en el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006"***

Ahora bien, si analizamos la transformación que se gestó en el INFONAVIT a la luz de los siete principios que sustentan la práctica de la Nueva Gestión Pública, tendencia que, en estos momentos impacta en la Administración Pública, podemos apreciar que los mismos guiaron y soportan las decisiones que los mandos estratégicos tomaron para diseñar e implementar su nuevo modelo de operación, a continuación para corroborar lo anterior, bajo mi percepción describo cada uno de ellos en el contexto particular de este Organismo de Vivienda:

### ***1.- el control por resultados.-***

El establecer metas e indicadores que de manera cuantitativa determinan el alcance de los objetivos que año con año se establecen el INFONAVIT en sus

programas operativos y de financiamiento, no es ni ha sido una decisión nueva; sin embargo durante el sexenio 2001-2006, el Director del INFONAVIT y su equipo impulsaron su proceso de transformación, con el ánimo de establecer objetivos acordes a los compromisos que asumió el Gobierno Federal para abatir el rezago habitacional en el País, ***se fijaron metas institucionales ambiciosas acordes a los objetivos y proyectos del nuevo modelo de operación del Instituto***, que al ser cumplidas han permitido valorar el impacto de los cambios instaurados en la organización y operación del INFONAVIT ya que lo han posicionando como un caso de éxito en la innovación gubernamental.<sup>93</sup>

## **2.- la competencia y la subcontratación.-**

Con el nuevo modelo de operación del Instituto se redefinieron las funciones de los miembros del Instituto y sus competencias fueron agrupadas principalmente en las tres áreas sustantivas del Instituto: la de otorgamiento de crédito, la de administración de cartera y la de fiscalización; a causa de ello, su estructura formal sufrió adecuaciones e incluso hubo programas de jubilaciones anticipadas y retiros voluntarios que disminuyeron su estructura operativa, los mandos tácticos y estratégicos en su mayoría fueron ocupados por personas designadas por el Director del INFONAVIT y su equipo de colaboradores quienes por su perfil cuentan con alta experiencia gerencial, tomaron la decisión estratégica de optar por la subcontratación para ampliar la capacidad operativa del Instituto sin impactar su estructura de costos, haciendo así frente de manera económica, eficaz y eficiente a las actividades que se derivan de los programas que se generaron al implementar su nuevo modelo de operación, ahora a seis años de haberse instaurado, los logros obtenidos corroboran que el modelo ha sido exitoso y este éxito en gran medida el INFONAVIT se lo debe a la participación que el INFONAVIT AMPLIADO ha tenido en sus procesos operativos y sustantivos.

---

<sup>93</sup>Para conocer el impacto de estos indicadores y la variación porcentual que los mismos han tenido a lo largo del sexenio 2001-2006, se sugiere retomar el contenido de los subcapítulos 2.3. Análisis de resultados y logros obtenidos y 2.4. Diseño

### **3.-la rigidez presupuestal.-**

Por disposición legal, el INFONAVIT administra el fondo de vivienda de los trabajadores y sólo puede disponer del 0.55% del total de los recursos que maneje para los gastos de su operación, administración y vigilancia, independientemente de los anterior la política de disminución de este tipo de gastos siempre ha estado vigente, hay que hacer más con menos, ahorrando lo más posible para destinar más recursos a su objeto social que es el de otorgar créditos hipotecarios y rendimientos rentables a la subcuentas de vivienda de sus trabajadores derechohabientes; ejemplo claro de las decisiones que la administración del INFONAVIT tomó para administrar eficientemente e incrementar los recursos del fondo para la vivienda de los trabajadores, fueron entre otros como ya lo he comentado: ***la ejecución de los programas de jubilación anticipada y de retiros voluntarios*** que se ofrecieron a los trabajadores que poseían una antigüedad considerable en e Instituto; la agrupación de funciones en las tres áreas sustantivas del Instituto: crédito, cartera y fiscalización, ***creando con ello una nueva estructura de puestos y salarios para los miembros que permanecerán en la Institución; el establecimiento de estrategias administrativas para recortar el gasto y para incrementar los ingresos*** al explotar fuentes alternas de financiamiento como son la emisión y colocación de CEDEVIS y las alianzas estratégicas con Bancos y Sofoles para ofrecer nuevos programas de financiamiento hipotecario a los trabajadores derechohabientes del Instituto que posibiliten el ejercicio de más créditos, pero sobre todo para que sin vulnerar el derecho de ningún trabajador, se destinen mayores recursos del fondo de vivienda que administra el INFONAVIT para beneficiar a los trabajadores que ganan menos; así como los programas de cobro para abatir la cartera vencida y para exigir a los patrones el cumplimiento del entero de las aportaciones de vivienda y de las amortizaciones de créditos a través de acciones eficientes de

---

estratégico y mandatos institucionales, del Capítulo 2: El INFONAVIT: elementos institucionales de organización y operación

recaudación fiscal y que a su vez incentiven el cumplimiento oportuno de sus obligaciones patronales; independientemente de lo anterior, también se establecieron criterios para cobrar cuotas de administración, de inscripción de paquetes de viviendas, de gastos de ejecución y de recaudación, cuyos recursos son utilizados para subsidiar el pago de los honorarios de los prestadores de servicios que se contraen por el Instituto y que conforman el INFONAVIT AMPLIADO a partir de la puesta en marcha del nuevo modelo de operación del Instituto el cual es materia de este análisis.

#### **4.-el uso de técnicas gerenciales.-**

La experiencia gerencial de los mandos estratégicos que se incorporan en el Instituto a partir del 2001, aunado al contexto socio tecnológico y a la necesidad imperante de transformar al INFONAVIT para cumplir con los compromisos asumidos por el Gobierno Federal, fue un factor que influyo para que se explotara el uso de técnicas gerenciales de planeación y gestión estratégica que efficientaran y transparentaran su operación y gestión. El proceso de planeación participativa y el uso de tecnologías de vanguardia que automatiza y estandariza la operación del Instituto son algunas de ellas.

Los tres principios que a mi parecer están presenten en el proceso de transformación del Instituto pero que aún no han madurado lo suficiente, son **la profesionalización, la evaluación del desempeño y la descentralización.**

Considero que estos tres principios están en proceso de materialización, porque por lo que se refiere a la profesionalización y la evaluación del desempeño, a través del Sistema de Profesionalización y Desarrollo de los Empleados del INFONAVIT (SPYDI), implementado en el año 2006, se pretenden instaurar mecanismos para fomentar una cultura de bienestar familiar y de desarrollo personal y profesional de los empleados del Infonavit, de ser éste exitoso, quizás

en breve tiempo podremos estar valorando el impacto que el Sistema tuvo en el comportamiento y en las actitudes de los miembros de la estructura del Instituto y sobre todo podremos comprobar si se gestó o no el cambio en el nivel comportamental de la organización el cual desde mi punto de vista es el que hace falta para que bajo los postulados de la teoría del cambio de Cabrero, Arellano y Amaya se consolide el cambio integral al que sin duda alguna aspira el INFONAVIT, ya que en este momento, por el poco tiempo transcurrido es difícil evaluar sus consecuencias.

Por lo que se refiere al principio de descentralización, dado a la naturaleza jurídica y orgánica del INFONAVIT, para crear las condiciones propicias para planear estratégicamente el cambio que debía gestarse en la organización fue necesario la centralización de la toma de decisiones, sin la cual hubiera sido imposible estandarizar su operación en todo el territorio de la República Mexicana; con la puesta en marcha del nuevo modelo de operación, algunas facultades fueron descentralizadas, siendo estas principalmente de operación, sin embargo las Delegación y los CESI'S siguen dependiendo de las directrices que marcan en Oficinas Centrales. Pese a lo anterior, es de resaltar la decisión que los mandos estratégicos del Instituto, conscientes de la importancia de descentralizar algunas facultades, recientemente han otorgado mayor autonomía de gestión a aquellas Delegación que han demostrado tener la capacidad operativa y de decisión que demanda el INFONAVIT, para ello han tomado como parámetro el desempeño que las Delegaciones tuvieron en el año anterior, premiando sólo a las mejores, de ahí que por el momento sólo algunas de ellas cuentan con un poco más de autonomía, sin que por completo se elimine la estrecha dependencia de las Delegaciones y de los CESI'S con sus mandos estratégicos y de alta dirección.

Concluyendo, los postulados y principios de la corriente de la nueva gestión pública sustentan teóricamente el diseño y la implementación del nuevo modelo de operación del INFONAVIT y, el uso de sus técnicas permitió que el INFONAVIT transitara de: **un modelo de gestión meramente operativo a uno estratégico,**

basado en un proceso de planeación estratégica que presta atención al futuro, ahora el INFONAVIT elabora planes de operación y financiamiento quinquenales y no anuales como era su costumbre; **de un modelo funcional a uno basado en los procesos**, que organizó su estructura y funciones no por jerarquías y competencia sino por procesos sustantivos: crédito, cartera y fiscalización; **de un modelo de productos a un modelo de servicios**, que se preocupa por *mejorar sus servicios al adecuar la oferta de sus productos a las necesidades de la demanda potencial de sus derechohabientes*; **de un modelo de gestión interno a un modelo de gestión del entorno**, que con el objeto de eficientar y de ampliar su capacidad operativa, optó por reducir su estructura operativa e integró a en su operación a entes, empresas y organismos que de una u otra forma participan en sus procesos sustantivos, conformando así su INFONAVIT AMPLIADO; **de un modelo de gestión de activos a un modelo de gestión de competencias y conocimientos**, al invertir y utilizar sistemas y tecnologías de la información para simplificar, agilizar y transparentar sus procesos; la capacitación y profesionalización de su capital humano recientemente se ha incentivado con la puesta en marcha de su Sistema de Profesionalización y Desarrollo de los Empleados INFONAVIT, por el tiempo transcurrido, aún es imposible valorar los efectos que este sistema ha tenido en la cultura organizacional.

Ahora bien, retomando la clasificación que por modelos de gestión proponen Ferlie, Ashburner, Fitzgerald y Pettigrew (1996) y que consideran pueden estar presentes en las organizaciones que hacen uso de las técnicas de la nueva gestión pública, podemos apreciar que el modelo de operación del INFONAVIT difícilmente puede encuadrarse en alguno de los cuatro modelos, más bien, contiene una combinación de algunas de las características de cada uno de ellos, de ahí que por las particularidad y en mi opinión, el modelo de operación del INFONAVIT es un modelo especial que posee características de los cuatro modelos de esta clasificación, ya que es un modelo gerencial de estricto control financiero, que separó el centro estratégico del operativo y que disminuyó éste último optando por la gestión de contratos para integrar al INFONAVIT AMPLIADO y dar participación

al sector no gubernamental, que está orientado a cumplir con su misión social de otorgar más y mejores créditos e incrementar el rendimiento de las subcuentas de vivienda de los trabajadores y que para ello transmite responsabilidades a sus derechohabientes, quiénes tienen el derecho de optar por el financiamiento que les permita adquirir la vivienda que libremente eligieron y que mejor se adapta a sus necesidades,

Según la tipología de Hood y Jackson, el diseño del nuevo modelo de operación del INFONAVIT, se justifica al responder a las interrogantes del ¿qué? y del ¿cómo?, preguntas cuyas respuestas fueron objeto del proceso creativo e innovador que llevaron a cabo sus mandos estratégicos, al diseñar la estructura funcional y relacional que debía de implementarse para que el Instituto cumpliera con la obligación de modernizarse y de participar con éxito en el logro del compromiso que el Gobierno Federal instaurado en el sexenio 2001-2006 asumió para disminuir el rezago habitacional del país.

Por último y no por eso resulta ser de menos importancia, considero trascendental para los efectos de este trabajado, el dimensionar el alcance y profundidad del proceso de transformación que se gestó en el INFONAVIT con la puesta en marcha del su nuevo modelo de operación, para ello nos remitiremos a las reflexiones que Cabrero, Arellano y Amaya han realizado en torno a las diferentes posturas que se han vertido sobre el tema y que ellos consignan en su teoría del cambio integral, la cual comprende tres niveles de cambio: el funcional-estructural, el comportamental y el relacional, como ya lo comentamos, cada uno de ellos, producen diferentes tipos de transformación en la organización en la que se instaura el proceso de innovación: el primero transforma a la estructura, el segundo impacta a los procesos de decisión y el tercero produce un cambio institucional, y sin ellos es imposible que se produzca una transformación integral; analicemos pues cada uno de estos niveles de transformación en el contexto y con las particularidades del modelo de operación del INFONAVIT para descubrir el alcance y la profundidad de su cambio al tenor de esta teoría:

El nuevo modelo de operación del INFONAVIT tuvo como primordial objeto el transformar su estructura formal y real de toma de decisiones, de ahí que considere que el cambio en el **nivel funcional-estructural** si se materializó en el INFONAVIT, ahora hay una nueva estructura formal: se crearon y se implementaron nuevos procesos operativos en las áreas sustantivas del Instituto, siendo éstos el de crédito, cartera y fiscalización, se crearon nuevas Subdirecciones y Coordinaciones, se redujo la plantilla de personal y se puso en marcha el INFONAVIT AMPLIADO; ahora se distribuyen los recursos que administra el Instituto de una forma estratégica y alineada a los objetivos del Instituto, se canalizan más recursos a créditos destinados para los trabajadores que ganan menos de cuatro salarios mínimos; se crearon nuevas redes de comunicación con los derechohabientes, con el INFONAVIT AMPLIADO, con los Organismos Nacionales de Vivienda, con el Gobierno Federal y las autoridades locales.

No hay lugar a dudas de que también en el **nivel relacional** la transformación que el nuevo modelo de operación produjo en el INFONAVIT ha sido exitosa, sustento mi opinión en los siguientes hechos: las alianzas estrategias que el Instituto pactó con los Bancos y las Sofoles para involucrarnos en la tarea de otorgar créditos hipotecarios a sus derechohabientes a través del diseño y creación de nuevos productos de crédito, propiamente Cofinavit y Apoyo INFONAVIT; los convenios de servicios que se han celebrado con las instancias de valuación, de supervisión, con los notarios y los despachos especializados en cobranza y en recaudación, así como en tareas que interesan a la operación del Instituto, han permitido al INFONAVIT ampliar su ámbito de acción y con ella su eficiencia; los acuerdos tomados con el gobierno federal y con las autoridades estatales y municipales del país han permitido incentivar la oferta de vivienda en el país; la presencia del Instituto en su entorno ha crecido y su imagen ha mejorado, ahora es mucho más sencillo tramitar y obtener un crédito; los sindicatos de trabajadores siguen cumpliendo con su labor, sin embargo, ahora el trabajador directamente puede realizar su trámite de crédito sin la intervención de su

sindicato; gracias a su portal, ahora los que se interesen y puedan consultarlo obtendrán información valiosa para solicitar su crédito e incluso para monitorear el trámite de su solicitud hasta que su crédito se ejerza.

Sin embargo a lo anterior, desde mi punto de vista, la transformación en **el nivel comportamental**, esto es, en los patrones de conducta de los individuos que conforman la organización y que también influyen en la toma de decisiones, aún está en vías de gestarse y de alcanzar su éxito, sería incongruente argumentar que la conducta de todos sus miembros no es ad hoc a los cambios que ha sufrido el Instituto cuando los proyectos de innovación surgieron de las ideas de algunos de ellos y se han implementado por el esfuerzo de muchos de otros, sin embargo a la fecha considero que este nivel aún es perfectible, no porque los miembros de la organización no estén convencidos de los beneficios del nuevo modelo de operación del Instituto, sino más bien porque uno de los fines primordiales que dicho modelo persigue, el de transparentar la operación del Instituto, a la fecha desde mi opinión aún no está al 100% satisfecho, ya que pese a la automatización de los procesos aún persiste la discrecionalidad de algunos empleados del Instituto que al momento de tomar decisiones y/o operar el nuevo modelo de operación se apartan de los principios y valores éticos rectores del INFONAVIT para seguir obteniendo beneficios personales y/o de grupos, sin que al momento exista experiencia que incentive y propicie positiva o negativamente el cambio en la cultura y comportamiento de estos empleados; en ocasiones, aunque con mucho menos frecuencia que antes se sigue vulnerando la libertad de elección del trabajador en el proceso de otorgamiento de crédito, los expedientes no se dictaminan con el notario de la preferencia del trabajador como lo establece el sistema de otorgamiento de crédito, sino con el que mejor relación tenga con algunos de sus empleados y bajo el común argumento de agilizar trámites, a los interesados se les imputan costos de gestión indebidos, irregularidad que en la mayoría de los casos resulta sumamente difícil de acreditar, ya que por cultura prefieren asumir este costo a cambio del beneficio de recibir un crédito, también el temor en las acciones de cobro de créditos hipotecarios y de créditos fiscales

propician que el personal de los despachos externos que trabajan para el INFONAVIT explote sus relaciones y conocimientos para proponer a los acreditados morosos y a las empresas con problemas fiscales propuestas de solución a sus problemas que toman de la gama de opciones que el Instituto legalmente puede ofrecer, a cambio de un módico costo que en ocasiones aceptan por falta de información y por considerar que es una solución excepcional que a ellos les ofrecen a cambio de la gratificación.

Dado a las consideraciones anteriores y en atención a lo dispuesto por los postulados de la teoría del cambio integral de Cabreo, Arellano y Amaya, en mi opinión el proceso de transformación que vive el INFONAVIT, **es innovador y exitoso más no integral**, para que así sea, desde mi perspectiva es necesario que se propicie y se genere un cambio que homologue las conductas y las actitudes individuales de los miembros de la Institución, esto es, que se genere un cambio en el nivel comportamental de la Institución, pues aún los patrones de conducta de algunos de los empleados y prestadores de servicios se contraponen a la cultura, los valores y principios éticos que guían el actuar del INFONAVIT, poniendo con ello en riesgo la consolidación de su cambio integral.

En este contexto y con la intención de que el INFONAVIT logre consolidar un cambio verdaderamente integral, propongo tal y como lo hace Arellano, que se instrumenten a través de su Órgano de Control Interno mecanismos eficientes de control, vigilancia, transparencia y sobre todo de sanción de conductas, que basados en su marco jurídico, en sus procedimientos y principalmente en los principios y valores, eviten este tipo de conductas y prácticas nocivas que lesionan considerablemente la imagen del INFONAVIT y del INFONAVIT AMPLIADO y que impiden se gesten el cambio a nivel comportamental que desde mi punto de vista le hace falta a este Instituto para que su transformación sea integral.

Y señalo principalmente de sanción de conductas, porque si bien es cierto que desde siempre la Contraloría Interna del Instituto tiene y ha tenido facultades

para investigar y sancionar este tipo de conductas y para en su caso interponer las denuncias ante la autoridad jurisdiccional competente, también lo es, que el ejercicio de estas facultades no ha sido estricto ni contundente, pocas veces se han impuesto sanciones severas a conductas que a todas luces han sido deshonestas e ilegales, hecho que ha generado la apatía, la falta de confianza y sobre todo la creencia de que en el Instituto prevalece la impunidad y la protección a los empleados que por pertenecer a grupos privilegiados son exonerados de la sanción que por sus conductas se merecen, lo más lamentable de ello es que esa falta de imposición y/o divulgación de sanciones, ha inhibido el valor y la acción para denunciar los comportamientos ilegales y antiéticos de algunos empleados; de ahí que resulte urgente y necesario la implementación oficiosa de estos mecanismos de control, vigilancia y sanción.

## **Bibliografía**

AIKEN, M. y Hage, "The Organic Organization and Innovation", en *Sociology*, núm. 5, 1971.

ARRELLANO, David, et. al. (2003) "Introducción" en ARRELLANO, David, et. al. (2003) *Reformando al Gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*. México. Miguel Ángel Porrúa. La síntesis de estos estudios, fue consultada para este trabajo y obra en el anexo de capítulo 3 de la referencia antes citada en las páginas 158-163

ARRELLANO Gault, David. 2004. *Nueva Gestión Pública: ¿dónde está lo nuevo?* en ARRELLANO Gault, David. 2004. *Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*. México. Miguel Ángel Porrúa. p 32

BAÑÓN Rafael, "Los enfoques para el estudio de la administración pública: orígenes y tendencias actuales". 1997

CABRERO, Enrique., Arrellano David y Amaya Ma. de Lourdes., "Cambio en organizaciones gubernamentales: innovación y complejidad", en ARRELLANO, David, et. al. (2003) e *Reformando al Gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*. México. Miguel Ángel Porrúa.

CROZIER, Michel, "Peut-on manager la recherche et l'innovation?", en *Politiques et management public*, vol. 12, núm. 2, junio de 1994.

DRAZIN, Robert, "Professionals and Innovation: Structural-functional versus Radical-structural Perspectives", en *Journal of Management Studies*, vol. 27, núm. 3, mayo de 1990.

DRUKER, Peter F., "The discipline of innovation", en *Harvard Business Review*, vol. 63, núm. 3, 1985.

FELMAN, S.P., "The Broken Wheel: The Inseparability of Autonomy and Control in Innovation within Organizations", en *Journal of Management Studies*, vol. 26, núm. 2, marzo de 1989.

FERTLIE, Ewan, Lynn Ashburner, Louise Fitzgerald y Andrew Pettigrew, (1996), "The new public Management in Action" Oxford University Press.

GOES, James B. y Seung Ho Park, "Interorganizational Links and Innovation: The Case of Hospital Services", en *Academy of Management Journal*, vol. 40, núm. 3, 1997.

HOOD, Christopher (1991), "A public management for all seasons?", en *Public Administration*, verano, vol 69.

HOOD, Christopher (1998), "The Art of the State", Oxford University Press Inc, New York.  
GRUENING, Gernord (2001), "Origin and Theoretical basis of new Public Management", en *International Public Management Journal*.

KIMBERLY, J. y M. Evanisko, "Organizational Innovation: The Influence of Individual Organizational and Contextual Factors on Hospital Adoption of Technological and Administrative Innovations", en *Academy of Management Journal*, núm 24, 1981.

MASCARENHAS, Briance, "Adoption, discontinuation and retention of a capital good innovation", en *Journal of Management Studies*, vol. 28, núm 1, enero de 1991.

MINTZBERG, H., *The Structuring of Organizations*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, Nueva Jersey. 1979.

MOCH, Michel K. y Edward V. Morse, "Size, centralization and organizational adoption of innovation", en *American Sociological Review*, vol. 42, 1997.

MUÑOZ Gutiérrez, Ramón. 2004. "Innovación gubernamental. El paradigma de Buen Gobierno en la administración del Presidente Vicente Fox. Editorial Fondo de Cultura Económica.

NOHRIA, Mitin y Ranjay Gulati, "Is snack good or bad for innovation?", en *Academy of Management Journal*, vol. 39, núm. 5, 1996.

PORTER, M., *La ventaja competitiva de las naciones*, Javier Vergara, México, 1991.

QUINN, James Brian, "Managing innovation: controlled chaos", en *Harvard Business Review*, vol. 63, núm. 3, 1985.

RAMIREZ Edgar y RAMIREZ Jesús.(2004). "Génesis y desarrollo del concepto de nueva gestión pública. Bases organizacionales para el replanteamiento de la acción administrativa y su impacto en la reforma de gobierno", en ARRELLANO Gault, David. 2004. *Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*. México. Miguel Ángel Porrúa.

RAMÍREZ, Jesús. NOTAS SESIÓN 04/11/04 CUCEA-UDG.

THOMPSON, J., *Organizations in action*, McGraw-Hill, Nueva York, 1967.

## **Legislación**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley Federal de Entidades Paraestatales

Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal sujetas a la Ley Federal de Entidades Paraestatales que La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicó en el DOF el 13 de agosto de 1999.

Ley del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 1972.

Ley del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, publicada en el DOF el 31 de mayo del 2005.

Estatuto Orgánico del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, publicado el 29 de agosto del año 2005, Estatuto Orgánico del INFONAVIT, de fecha 29 de agosto del 2005.

**Páginas de internet:**

[www.infonavit.org.mx](http://www.infonavit.org.mx)

[www.conafovi.gob.mx](http://www.conafovi.gob.mx); ahora [www.conavi.gob.mx](http://www.conavi.gob.mx)

[www.innova.gob.mx](http://www.innova.gob.mx)

**Revistas y publicaciones:**

BBVA Bancomer 2005. "La Actividad en la Construcción" Revista Situación Inmobiliaria. Julio 2005.

Revista Informavit. Número 11 Junio-Julio 2005.

Revista Informavit. Número 3 Enero-Febrero 2004.

Revista Informavit. Número 10. Abril y Mayo del 2005.

CONAFOVI. "Necesidades de vivienda en México" en

<http://www.conafovi.gob.mx/Publicaciones/NECESIDADESDEV.pdf>.

**Documentos Institucionales:**

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006. Primera Edición 2001. Secretaría de Desarrollo Social.

INFONAVIT. Informe Anual de Actividades 2004.

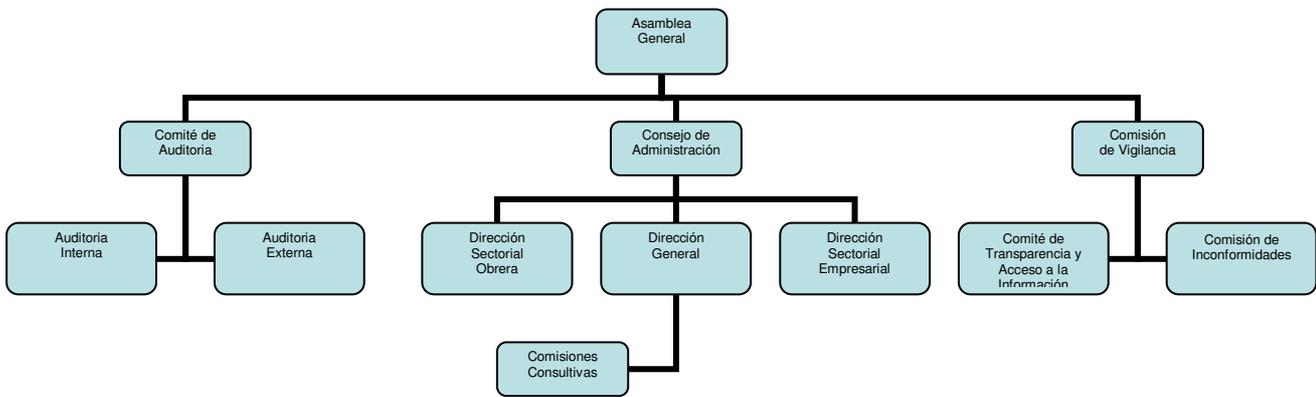
Programa Estratégico del INFONAVIT 2001-2006.

INFONAVIT. Presentación del Informe Mensual de Resultados. Noviembre del 2005.

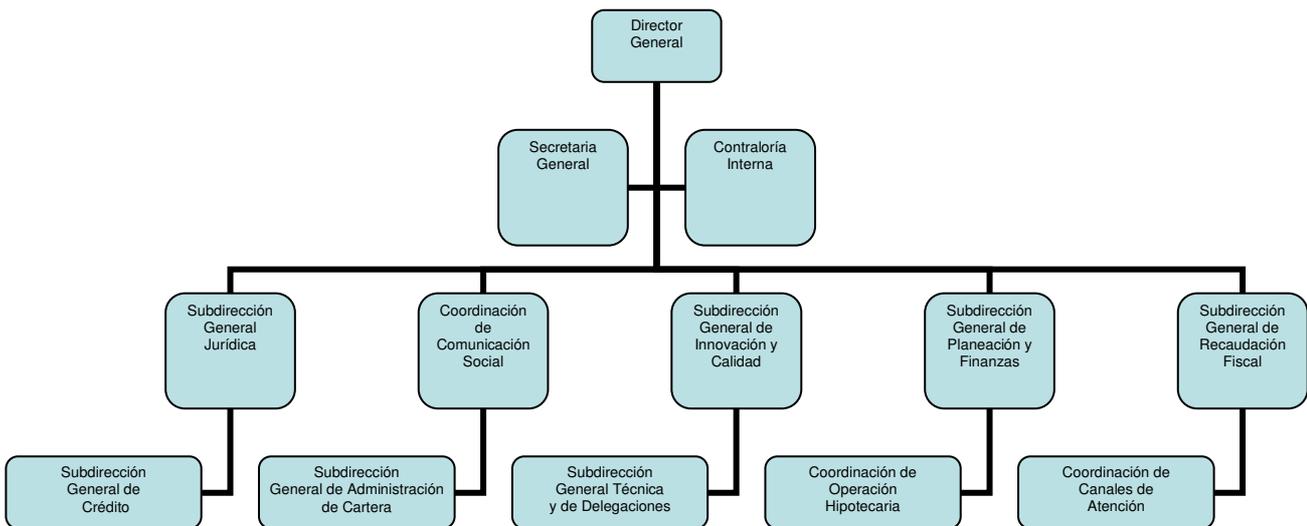
INFONAVIT. Presentación de Modernización de Empresas Públicas. Octubre del 2005

INFONAVIT.- Informe Anual de Actividades 2006

## Anexo Uno



## Anexo Dos



## Anexo Tres

*Clasificación de las corrientes que describen la evolución de la administración pública que proponen Jesús Ramírez y Edgar Ramírez, en términos de un locus y un focus*

### TIPOLOGÍA

**Corriente Ortodoxa**, entre sus exponentes principales encontramos a Weber, Wilson, Gulick y Urwick. El modelo de organización propuesto por esta corriente era de estructura jerárquica y centralizada, su mayor preocupación era la eficiencia a través del control a la burocracia para evitar ejercicio ilegítimo de recursos públicos. Críticas a esta corriente: falta de consideración del elemento humano y su argumento de separar lo político de lo administrativo, jerárquico, centralizado.

**Corriente Heterodoxa**. Exponentes: Appleby, Barnard, Waldo y Dahl. Esta nueva corriente imprime una nueva dimensión al análisis de las organizaciones públicas: introducen el factor humano y el político en los procesos de implementación de decisiones. Crítica.- Incluyeron complejidad al análisis, no desarrollaron un argumento firme de la eficiencia como valor de la admón. pública y no cuestionaron los principios de la administración como mecanismo ordenador de la acción organizada.

**Corriente Neoclásica**. Principal exponente Simón. En esta corriente se critican los principios de la administración pública y se introduce un mayor grado de complejidad en el estudio y concepción de las organizaciones introducido por los procesos decisivos, se cuestionó la racionalidad con que los individuos actúan en estos espacios, diferenciando su comportamiento entre cómo deben de hacer y como lo hacen en realidad. Crítica: no aportó un avance significativo en el área de la admón. pública.

**Corriente de las Políticas Públicas**, Exponentes Laswell y Lindblom. Propone la toma de decisiones considerando a los actores políticos diversos, creando políticas incrementales, que le permitirán ir perfeccionando sus acciones para que sus decisiones superen los límites de su racionalidad. Límites de esta propuesta, imposibilidad de evitar posible desperdicio en los que pudiera incurrir una organización.

**Corriente de la nueva administración pública**. Exponentes: Argyris, McGregor, Bennis, Marini, Frederikson. Proponía el diseño de una burocracia menos preocupada por la instauración de agencias y más ocupada por los resultados de los programas, impulsaba el trabajo en equipo y la transformación de la relación piramidal clásica, eso sí toleraba ciertos grados de ineficiencia e ineficacia, bajo esta corriente el burócrata debería de participar en la toma de decisiones en pro de los más desprotegidos para conseguir una distribución justa del ingreso y una mayor igualdad. Críticas, se deposita demasiada confianza a la burocracia y no se logra un enlace congruente entre libertad discrecional y grado de responsabilidad.

**Corriente de la nueva economía política**. Exponentes: Ostrom, Niskanen, Buchanan, Tullock y Olson. Se retoma la idea establecida por los padres del federalismo norteamericano de que el gobierno es un mal (por lo costoso de su financiamiento y mantenimiento) pero necesario (por su capacidad de imponer reglas, incentivos y castigos) para alcanzar el consenso en las decisiones colectivas para generar el bien, hay que maximizar beneficios individuales con el menor costo posible. Introduce la teoría de la elección pública como elemento que permite desarrollar una metodología para su estudio. Eficiencia democrática incentiva la cooperación humana y hace a la administración pública más eficiente y democrática. Críticas. La idea de que los costos de los procesos son una carga para los individuos, no necesariamente es cierta, ya que en ocasiones se valora más la forma que el resultado, así mismo la descentralización que propone Ostrom, no necesariamente produce gobiernos democráticos y morales, por otra parte la teoría de la elección pública, dada la diversidad de las necesidades individuales, puede tender a privilegiar a estas últimas dejando en segundo término a las colectivas.

**Corriente de la gestión pública**. Exponentes: Bozeman, Peters, Drucker, Sherwood, Murray. Bajo las demandas de mayor eficiencia y eficacia y de más calidad y mejor trato para los ciudadanos, nace la orientación del gobierno hacia la gestión pública, de manera que aspectos como el liderazgo, las técnicas de gestión y el análisis fueron transplantados de las empresas privadas al gobierno, con estas ideas se implantan estructuras más flexibles, cobran también importancia las corrientes como desarrollo organizacional y gestión de la calidad total, en esta perspectiva, no basta aplicar la ley para obtener resultados, hay que tener organizaciones flexibles y diligentes, aunado a lo anterior, el gobierno tiene que ser competitivo, eficiente en el manejo de los recursos públicos y su actuación debe de ser justa y legal. Crítica.- Intentó reducir la complejidad e ignorar el elemento político.

**Corriente de la nueva gestión pública**.- Exponentes Osborne y Gaebler, Bozeman, Barzelay, OCDE, Gore y More. Esta corriente intentará reducir el tamaño del gobierno y replegar su campo de acción delimitando los ámbitos público y de gobierno; tiende a privatizar las empresas públicas, creando cuasi-mercados; automatiza la información y pretende desarrollar agendas globales de gobierno, de acuerdo con Hood, se sustenta en los siete principios que ya enunciamos en este trabajo y particularizaremos más sobre esta corriente en el desarrollo del tema.