

EL COLEGIO DE MÉXICO
Centro de Estudios Internacionales

NUEVA GERENCIA PÚBLICA EN PAÍSES EN
DESARROLLO:
EL CASO DEL INFONAVIT

TESIS

que para obtener el título de Licenciado en Administración Pública

presenta:

Alonso Cerdán Verástegui

Directora:

Dra. Fernanda Somuano Ventura

Ciudad de México, abril 2007

Para Emma, Ali y Mari
Gracias,

y con una enorme disculpa a Martha Elena y el agua...

AGRADECIMIENTOS

Uno de los tantos problemas que representa el titularse cinco años después de la finalización de los cursos formales de la licenciatura es que la lista de agradecimientos crece desproporcionadamente. No obstante, me gustaría pensar que esto se debe a que durante el tiempo transcurrido el número de personas que ha contribuido a mi formación ha aumentado.

En primer lugar, me gustaría agradecer al equipo de personas que participaron en la investigación sobre el Infonavit de la que parte esta tesis. En especial a los coordinadores del proyecto, María del Carmen Pardo y Ernesto Velasco, quienes me invitaron a participar en éste y me impulsaron a contribuir activamente durante la duración del mismo. Asimismo, me gustaría agradecer los comentarios, correcciones, enseñanzas y tutoría de José Luis Méndez y Alejandro González. Por último, agradezco enormemente el apoyo moral y práctico de Li-Kin del Val, Areli Covarrubias y Daniela Barba. Asimismo, no puedo dejar de incluir a Nora Núñez quién actuó como enlace entre el equipo de investigación y los funcionarios del Instituto y siempre nos recibió con una sonrisa en el Instituto. Por último, quiero agradecer a todo el personal del Infonavit, en especial a todos aquellos funcionarios que entrevisté; por su tiempo, su amabilidad y su participación, muchas gracias. Me gustaría mencionar particularmente a Jorge Borguete, delegado del Infonavit en Chiapas, quien pasó toda la tarde de un domingo resolviendo todas las dudas que tenía sobre el Infonavit.

En segundo lugar, tengo que agradecer la paciencia, confianza y pronta corrección de mi directora de tesis, la Dra. María Fernanda Somuano Ventura. Asimismo, agradezco

las correcciones, comentarios, apoyo y palabras de aliento de mis amigos Paola Mendoza y Froylan Enciso. ¡Muchas gracias! ¡Los quiero mucho!

Sería injusto no agradecer a los maestros que tuve no sólo en mis años en el Colegio, sino en el tiempo que he trabajado como consultor. Entre los primeros me gustaría agradecer especialmente (en orden de aparición) a: Martha Elena Venier, Bernardo García Martínez, Oscar Fernández, Carlos Roses, Martín Díaz y Díaz, Isabelle Rousseau, Alberto Arnaut, Carlos Alba, Jesús Velasco, José Sosa, Mauricio Merino, Heberto Taracena, Iliana Yashine, Mónica Tapia, Rogelio Hernández, Guy Peters y Guillermo Cejudo; además de José Luis Méndez y María del Carmen Pardo, a quienes ya he mencionado. En el segundo grupo se encuentran Luis Aguilar Villanueva, así como mis colegas Ernesto y Alejandro: lo que sé de Nueva Gerencia Pública en acción se los debo sin duda alguna a ustedes. (Lo que no sé es responsabilidad mía). También debo agradecer a todos los funcionarios con los que he laborado durante los últimos cuatro años, particularmente a la gente de CONAFE, la Secretaría de Educación y Cultura de Quintana Roo (en especial Finy y Josefina Aguilar); gracias por mostrarme tantos cachitos de lo que es la administración pública mexicana.

Por último, quiero agradecer a todas las personas que de una forma u otra han hecho mi vida más llevadera desde el 17 de septiembre de 1998, día en que inicié mi licenciatura. Si me refiero a ustedes por los apodos con los que los conozco, es porque antes que nada los considero mis amigos: El Ivaneus, El Charles, La Sue, La Clara, El Vitor, El Bloodbat (my wingmen), La Tocha, Rosa Gloria, Chac-Mol, Juju, Mariano, Tabarabe, Tommy V., Donovan, Rita Cantalagua, C.J., Daniela, Emilio Bonal, Pepoi Pepoi (el hombre que se fue a seguir su sueño), Juanita la Flor más bella del Ejido, Babalukas, la Gabachita, el Froy, Dr. Dre, el equipo de animadores del Campamento

Enfisema, la Caro, el Emi, Drulla, Macarroni, “Tu”, Chuchis, Patito, Chiquis, B.B., Trevis, Pam, la línea ofensiva de las Águilas de Philadelphia (those big ‘ol offensive lineman), el Hamburguesero Mayor, el Hamburguesero Menor, Norman Cook, Guacaronte, Esthercita, el Ramiro, Eddie, Fussible, Kurco, Mr. Ecko, al Sigue Chupando, Bugueshi, Derek, Nachou!, el Capitan Poniente Gallo, la Borrega, Don Cheto, Doña Flor, Don Matome, Wedge Antilles, Pulga, el “Chuarsbek”, el Compira, Rob Gordon, la Dra. Minerva Suhila, Petalo Records, el Macaco Universal, Jakunda, Fu-So-Ya, a Baba Ganush, los Jacks, los Flying Burrito Brothers, y especialmente a Cenobia, Segismunda, Anacleta, Sarajuana y Pilarica, mis amadas computadoras.

ÍNDICE

Introducción.....	p. 1
Antecedentes a la Reforma administrativa del Infonavit.....	3
I. Marco Teórico.....	15
1. La Nueva Gerencia Pública.....	18
2. Trayectoria de las Reformas.....	21
3. Reformas Administrativas de Nueva Gerencia Pública en países en desarrollo.....	23
4. Tipos Ideales de Administración Pública.....	28
4.1 El Modelo Tradicional de Administración Pública.....	29
4.2 El Modelo Clientelar/Autoritario.....	32
4.3 El Modelo del Consenso de Washington.....	34
4.4 El Modelo de Nueva Gerencia Pública.....	36
4.5 Matriz de Tipos Ideales Administrativos.....	38
II. La Reforma Administrativa del Infonavit.....	41
1. Planeación.....	43
1.1 Sistema de Planeación Operativa y Gestión del Desempeño.....	49
2. Cambios en la Estructura.....	52
3. Cambios en los Procesos.....	58
3.1 Áreas Sustantivas.....	61
3.1.1 Recaudación Fiscal y Fiscalización.....	61
3.1.2 Crédito.....	67
3.1.3 Cartera.....	76
3.1.3.1 Bursatilización de Cartera.....	81
3.1.4 Gestión Interna.....	82
3.2 Infonavit Ampliado (Terciarización o <i>Outsourcing</i>).....	86
3.3 Atención a Usuarios.....	90
3.4 Administración de Personas.....	96
3.5 Evaluación.....	101
4. Conclusiones.....	105
III. Análisis de las Reformas del Infonavit.....	107
1. Planeación.....	108
2. Estructura.....	110
3. Actividades Sustantivas.....	111
3.1 Gestión Interna.....	114
4. Infonavit Ampliado.....	116
5. Atención a Usuarios.....	118
6. Administración de Personas.....	121
7. Evaluación.....	125
8. ¿Un Infonavit para todas las estaciones?.....	126
Conclusiones: Antes del Punto Final.....	132

Factores Clave de Éxito.....	134
Lecciones del caso del Infonavit.....	136
Bibliografía.....	139

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica I. Número de Créditos Otorgados por el Infonavit (1995-2000).....	p. 9
Gráfica 2.1 Ingresos por Fiscalización.....	67
Gráfica 2.2 Créditos Otorgados (2000-2005).....	74
Gráfica 2.3 Índice de Productividad por Crédito Otorgado.....	75
Gráfica 2.4 Índice de Productividad por Crédito Administrado.....	75
Gráfica 2.5 Cartera Vencida / Índice de Morosidad.....	80
Gráfica 2.6 Créditos Adicionales Otorgados con Colocación de Cedevis en los mercados Financieros.....	82

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 2.1 Estrategia del Infonavit 2001.....	p. 48
Figura 2.2 La Cadena de Valor del Infonavit.....	49
Figura 2.3 Organigrama del Infonavit (2000).....	53
Figura 2.4 Organigrama del Infonavit (2006).....	54
Figura 2.5 Nuevo Modelo de Recaudación Fiscal.....	63
Figura 2.6 Modelo Conceptual de NMRF.....	64
Figura 2.7 Momentos del Proceso de Recaudación Fiscal y Fiscalización.....	65
Figura 2.8 Modelo de Cobranza Social.....	77
Figura 2.9 Infonavit Ampliado.....	87
Figura 2.10 Servicios Ofrecidos por medio de medios de comunicación alternos y tradicionales.....	91
Figura 2.11 Sistema Infonavit de Profesionalización y Desarrollo.....	100
Figura 2.12 Mapa Estratégico.....	104

INTRODUCCIÓN

“¿Sacarás tú al Leviatán con anzuelo?
¿Sujetarás con una cuerda su lengua?
¿Pondrás soga de juncos en sus narices?
¿Horadarás con gancho su quijada?
¿Acaso te colmará de ruegos?
¿Te hablará con palabras sumisas?
¿Hará un trato contigo,
para que lo tomes por siervo perpetuo?”
JOB 41:1-4

Las reformas o modernizaciones de la administración pública tienen la peculiar fama de hacer mucho ruido, pero cambiar muy poco. Esta tesis pretende analizar un aspecto de un proceso de reforma que parece haber sido exitoso. La pregunta que busca contestar es: ¿fue la reforma del Infonavit una reforma de Nueva Gerencia Pública? El tema es relevante por dos factores. En primer lugar, hay pocas reformas administrativas documentadas en México y en casi todos los países en desarrollo. Esto ha llevado a que se cuestione, *a priori*, la pertinencia de la introducción de herramientas y modelos de Nueva Gestión Pública (NGP) en países no industrializados, porque no cuentan con burocracias profesionales y frecuentemente enfrentan problemas de corrupción.¹ En segundo lugar, la reforma del Infonavit es un ejemplo particularmente importante porque fue compleja, comprensiva y, como se verá más adelante, exitosa.

Vale la pena hacer una aclaración. Aunque esta tesis tiene como objeto de estudio al Infonavit, no busca analizar la política de vivienda, ni evaluar las transformaciones de la política de desarrollo urbano, ni mucho menos, hacer un

¹ Cfr. Schick, Allen, “Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand’s Reforms”, *The World Bank Research Observer*, 13:1 (1998). y Matheson, Alex, “New Public Management. How well does it travel?”, *Oxford Policy Institute*, 3 (2000). El tema será abordado con más detalle en el capítulo 1.

análisis financiero del Infonavit. De hecho, el éxito de la reforma es sólo una variable más a tomar en cuenta.

El objetivo de esta tesis es comprobar si la reforma administrativa que se llevó a cabo en el Infonavit, durante el sexenio de Vicente Fox Quesada, puede ser caracterizada como una reforma de Nueva Gerencia Pública. La NGP es un modelo o serie de prácticas que han sido utilizadas en la mayor parte de los países desarrollados durante los últimos veinte años, y que surgió como respuesta a las fuertes críticas que el sector público había recibido. Sin embargo, actualmente hay un debate sobre la conveniencia de traer estas herramientas de gestión a las administraciones públicas de países en desarrollo. Este texto pretende aportar un estudio de caso bien fundamentado y completamente enfocado a este debate. Para hacerlo, el texto se divide en tres capítulos.

En el primer capítulo se describirá el marco teórico. En él, se empezará por hacer un recuento histórico de la formación del concepto de Nueva Gerencia Pública y se mencionará, de forma breve, un recuento de las reformas en algunos países desarrollados. Posteriormente, se mencionará el debate que actualmente existe con respecto a la conveniencia y la posibilidad de adaptar las herramientas de la NGP a las condiciones de los países en desarrollo. En esta sección, se mencionarán las dos corrientes que han predominado. La primera, que afirma que antes de empezar a realizar reformas de NGP es necesario contar con cierta base de profesionalismo en la administración pública. La segunda, que he denominado de Manchester, aboga por un acercamiento contingente y flexible al tema en el que no se valore la coherencia teórica sobre la viabilidad económica, política o administrativa. Al final del capítulo, se construye una Matriz de Tipos Ideales de administración que contiene la prioridad, las características y los resultados esperados de cuatro modelos: Modelo Tradicional de

Administración, Modelo Clientelar/Autoritario, Modelo del Consenso de Washington y Modelo de NGP. La Matriz permitirá evaluar el grado con el que la reforma que se realizó en el Infonavit se acerca al ideal de Nueva Gerencia Pública, contestando así la pregunta que guía esta investigación.

El segundo capítulo corresponde a un recuento de las reformas hechas en el Infonavit durante el periodo 2001-2006. En él se presentan tres grandes temas: cambios en planeación, cambios en la estructura y cambios en los procesos. En cada una de estas secciones se menciona la situación a la llegada del nuevo equipo directivo, las reformas que se realizaron y los resultados que se obtuvieron.

En el tercer capítulo se analizará, con base en el marco teórico, cada uno de los elementos de reforma que fueron descritos en el capítulo anterior. Con base en los tipos ideales, se caracterizará la situación anterior a 2001 y la que se presentaba a mediados de 2006. Finalmente, se responderá a la pregunta de si, en efecto, la reforma administrativa del Infonavit puede ser caracterizada como una de Nueva Gerencia Pública. Por último, en las conclusiones se ofrece un recuento de los resultados más relevantes que se encontraron en esta tesis.

ANTECEDENTES A LA REFORMA ADMINISTRATIVA DEL INFONAVIT

Una de las prioridades y de las pocas políticas exitosas de la presidencia de Vicente Fox fue su política de vivienda. Durante su sexenio, se entregaron más de 3,000,000 de créditos.² Entre los principales responsables, aunque de ninguna forma el único, de que esta meta se haya alcanzado fue el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de

² Conafovi, *Vivienda: Evidencia del Cambio*, Colección Editorial del Gobierno del Cambio, Conafovi y FCE, México, 2005, p. 224.

los Trabajadores (Infonavit), que contribuyó al otorgar 2,134,620 créditos durante el sexenio.³

El Infonavit fue creado con la publicación en el *Diario Oficial* de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores el 24 de abril de 1972. Tan sólo unos días después, el primero de mayo –fecha emblemática para los trabajadores y sus conquistas pero sobre todo para los líderes sindicales y su cuantía política— el presidente Luis Echeverría instaló la Asamblea General del Instituto y dio posesión al primer director, don Jesús Silva Herzog.

Justamente un año antes, el Movimiento Obrero Organizado había hecho una serie de demandas públicas al Gobierno Federal para que buscara mecanismos que atendieran diversos problemas sociales, “entre ellos, se exigió se atendiera el de la vivienda de los trabajadores motivo de tantas esperanzas frustradas e ideales pospuestos”⁴. En respuesta a estas demandas y como consecuencia de una reunión entre el Presidente y su gabinete, los líderes sindicales y los patronos organizados se instituyó la Comisión Nacional Tripartita, con “el objeto de estudiar y plantear proposiciones en materia de inversiones, productividad, descentralización de las industrias, maquiladoras, desempleo, capacitación de recursos humanos, exportaciones, carestía de la vida, vivienda popular y contaminación ambiental.”⁵ De tal suerte que el nuevo organismo público “de servicio social con personalidad jurídica, patrimonio propio” y de carácter tripartito⁶, que nació de una iniciativa presidencial, tuvo su origen en una proposición hecha por la quinta comisión de trabajo de la Comisión Nacional Tripartita.

³ www.infonavit.org.mx

⁴ Infonavit, *Infonavit, XV años de servir a los trabajadores*, México, Infonavit, 1988, p.13. (en adelante: Infonavit 15 años)

⁵ Luis Echeverría Álvarez, *Primer informe de gobierno [1971]*, México, Cámara de Diputados LX Legislatura, 2006.

⁶ Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores *Diario Oficial*, 24 de abril de 1974.

El derecho de los trabajadores a la vivienda quedó plasmado en la Carta Magna desde un primer momento. No obstante, se ha insistido en que no fue sino hasta la reforma a la Ley Federal del Trabajo en 1970 y la constitución del Infonavit un par de años después que los patrones se vieron obligados a proporcionar recursos para la vivienda de los trabajadores. Sin embargo, de acuerdo a Viviane Brachet Márquez, López Mateos fue el primer Presidente en “elevar la vivienda popular en algo más que un símbolo”.⁷ La construcción de unidades habitacionales, particularmente en el Distrito Federal, continuó en el sexenio de Díaz Ordaz y en el primer año de gobierno de Echeverría⁸.

Cuando durante su segundo informe presidencial, Luis Echeverría se refirió a la creación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores no pudo ser más elocuente: “los beneficios obtenidos [que] alcanza[ba]n no sólo al trabajador, sino a la colectividad en su conjunto” se debían a “una muy destacada institución creada por la Revolución Mexicana con la cooperación del gobierno, los trabajadores y los empresarios progresistas y con sentido social.” A tan sólo cuatro meses de creación --informaba el Presidente--, el Infonavit se encontraba en pleno desempeño de sus tareas: disponía de una aportación del gobierno federal de dos mil

⁷ Aunque los gobiernos precedentes habían ofrecido créditos con bajas tasas de interés (principalmente para las clases medias y las cúpulas sindicales), seguía muy limitado el alcance de sus esfuerzos. Entre 1959 y 1967, el ISSSTE construyó un total de 4279 unidades habitacionales al año. Además, se construyeron grandes conjuntos habitacionales y se congelaron las rentas en la parte central de la ciudad de México. (*El Estado benefactor mexicano: nacimiento, auge y declive (1822-2000)*, documento de trabajo del Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), 2005, p.15.

⁸ “Se terminaron en el periodo de que se informa 1,490 viviendas de un programa de 14 mil 992, que se localizarán en varias colonias de la ciudad, entre otras, en San Juan de Aragón, La Patera, El Coyol, La Albarrada, Ixtacalco y San Felipe Terremotes. Se iniciaron las obras de urbanización necesarias para la construcción de 9 mil viviendas en San Juan Ixtacala, en el área de Tlalnepantla, y 7 mil 999 más del conjunto urbano Ejército de Oriente, ubicado en las cercanías del Peñón viejo del Distrito Federal. Al norte y al poniente de la ciudad de México se iniciarán también en los próximos días obras de urbanización previas a la construcción de dos conjuntos habitacionales de 6 mil 800 viviendas de tipo popular. Otros proyectos habitacionales a punto de iniciarse son el de 559 viviendas en el predio La Pradera cercana a San Juan de Aragón, 262 casas para empleados del Senado de la República en la zona de Coapa y 1,040 más en la avenida Copilco.” (Luis Echeverría Álvarez, *op. cit.*)

millones de pesos que, aunada a sus recursos ordinarios,⁹ lo dotaba de dinero suficiente para construir 100,000 habitaciones anuales. Echeverría insistía, en que habían dado con “una fórmula de crecimiento económico que amplía automáticamente la redistribución de los beneficios de la riqueza.”¹⁰ Pero la creación del Instituto respondía a otros factores, como bien señala María del Carmen Pardo, la falta de vivienda podía convertirse fácilmente en un foco de descontento social con resultados impredecibles.¹¹ A ello se aunaba que la creciente pérdida de poder adquisitivo había desatado ya varios conflictos sindicales que el gobierno logró contener con la creación del Instituto.¹²

Las funciones del Instituto quedaron establecidas en el artículo tercero de la Ley:

- I. administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda;
- II. 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
 - c. el pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores;
- III. coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores; y
- IV. lo demás a que se refiere la fracción XII del apartado a del artículo 123 constitucional y el título cuarto, capítulo III de la ley federal del trabajo, así como lo que esta ley establece.

Para dar cumplimiento a lo anterior y con el fin “de propiciar el incremento a la oferta de vivienda que pueda ser adquirida por los trabajadores, particularmente por

⁹ El 5% de la nómina que debía traspasar el empresario al Fondo creó ciertas retenciones en un principio, pero rápidamente se logró un consenso pues el costo en realidad sería absorbido por los consumidores.

¹⁰ Luis Echeverría Álvarez, *Segundo informe de gobierno [1972]*, México, Cámara de Diputados LX Legislatura, 2006.

¹¹ María del Carmen Pardo, “El proceso modernizador en el Infonavit: resultados y tareas pendientes” en María del Carmen Pardo y Ernesto Velasco (coord.), *El proceso de modernización en el Infonavit 2001-2006: estrategias, redes y liderazgo*, México, El Colegio de México, 2006, p.50.

¹² Brachet, *op.cit.*, p.17.

aquellos que tengan ingresos más modestos”,¹³ desde el comienzo el Instituto se vio obligado a participar en el sector de la construcción puesto que los precios de la vivienda disponible en el mercado no eran ni remotamente accesibles a la clase trabajadora. La falta de una industria de la construcción dedicada a la vivienda de interés social orilló al Infonavit a financiar directamente las primeras viviendas. El Instituto compraba y urbanizaba terrenos para construir casas.¹⁴ A lo largo de los primeros cuatro años del Instituto (1972-1976) se adquirieron 6,740 hectáreas con una inversión de 2,026 millones de pesos, de las cuales se habían utilizado 170.4 hectáreas.¹⁵ En este periodo, se asignaron un total de 87,576 viviendas a derechohabientes.¹⁶

Este acento en la faceta constructora del organismo sobre su naturaleza financiera, que lo alejaba de sus tareas esenciales, no dejó de ser una fuente de preocupación, en particular de los empresarios. Por su parte, los trabajadores querían tener una mayor participación en los programas de construcción de vivienda. De esta forma, las “Reglas a que se someterán las Promociones de Vivienda”, aprobadas en abril de 1978 y publicadas en mayo, permitieron al Instituto ahondar en su función financiera y dejar la responsabilidad directa de la construcción a los trabajadores, ya fuese a través de organizaciones sindicales o no sindicales.¹⁷

No obstante, de un modo u otro, de acuerdo con Pardo los primeros veinte años de vida del Infonavit estuvieron centrados en la construcción y en la atención de

¹³ Infonavit 15 años, p.41.

¹⁴ Pardo, *art.cit.* pp.53-55.

¹⁵ Infonavit 15 años, p.58.

¹⁶ Infonavit 15 años, p. 56.

¹⁷ Infonavit 15 años, p.42. Esto permitió malos manejos y corrupción. Según Silva Herzog el enriquecimiento a través de los promotores alcanzó parejo: funcionarios públicos, empresarios y líderes obreros. (Entrevista realizada a Jesús Silva Herzog por Martha Poblett el 26 de abril de 2002, citado en Pardo, p. 64).

numerosos asuntos que no eran de su competencia, pero ante la falta de dependencias u organismos encargados, el Instituto tuvo que absorberlos.¹⁸

En el decenio de 1980, la crisis económica que vivió el país --particularmente los altos índices inflacionarios registrados-- tuvo un impacto negativo en los créditos otorgados por el Instituto, así lo afirmaba su director Emilio Gamboa en 1990 al mencionar que la recuperación real de un crédito otorgado a un trabajador con el ingreso mínimo era de 12%.¹⁹ Aparejado a lo anterior, el patrimonio del Infonavit había sufrido desde sus inicios el “uso” político que se le había dado. En palabras de Julio Millán --primer representante del sector empresarial ante el Instituto--, se trataba de la “tesorería política del gobierno”.²⁰ En esta precaria situación financiera, durante el sexenio de Carlos Salinas se hicieron las primeras reformas sustantivas al Instituto para devolverle su genuina naturaleza como entidad administradora y facilitadora de créditos. Pardo enlista tres aspectos en los que se enfocaron las reformas: el otorgamiento de créditos tenía que ser más transparente, no discrecional y equitativo; los mecanismos de financiamiento tenían que operar en forma rentable y el sistema de recaudación de cuotas patronales tenía que ser eficiente.²¹ Estos cambios generaron resistencias, pero la necesidad de dar viabilidad al Instituto fue justificación suficiente. Otro cambio relevante, que se realizó en 1992, fue la incorporación de sus fondos al SAR. Con él, la tarea del Infonavit se vio fundamentalmente transformada. Ya no sólo tenía por objetivo otorgar créditos para adquirir una vivienda digna, sino que también sería su responsabilidad brindar rendimientos a la subcuenta de la vivienda de los trabajadores.

¹⁸ “Contar, por ejemplo, con laboratorios para analizar especificaciones de materiales de construcción resulta no sólo ajeno sino hasta absurdo. Lo mismo puede decirse con relación a su participación en procesos comunitarios, resultado de la construcción de conjuntos habitacionales” Pardo , *art.cit.* p. 63.

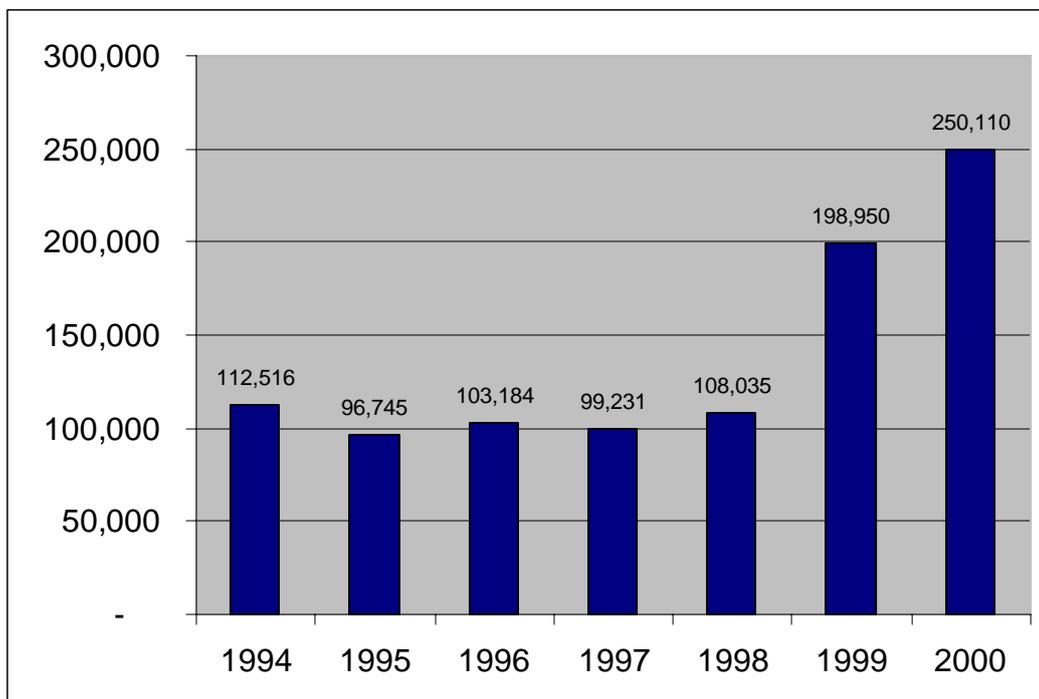
¹⁹ Citado en *Ibid.*, pp.67-68.

²⁰ *Ibid.*, pp. 68- 69.

²¹ *Ibid.*, P.71.

Como se puede ver en la Gráfica I, durante el periodo que va de 1994 a 1997, no hubo cambios relevantes en lo que a otorgamiento de crédito se refiere. Durante éste, las crisis financieras del país debilitaron mucho al sector de la construcción.²² No es sino hasta 1998 que las condiciones macroeconómicas permitieron que aumentara el número de créditos a entregarse. A continuación se relatará de forma detallada los cambios que tuvo el Instituto durante las direcciones de Óscar Joffre y Luis de Pablo.

Gráfica I: Créditos otorgados por el Infonavit (1994-2000)



El 12 de marzo de 1997 Óscar Joffre fue nombrado director del Infonavit.²³ Meses atrás, en noviembre de 1996, se había aprobado una reforma a la Ley del Infonavit que tenía por objetivo “potencializar los recursos financieros del Instituto, así como su capacidad de administración en el marco del surgimiento de nuevos instrumentos e instituciones financieras, e [...] impulsar la industria de la construcción

²² “En '97 la construcción lejos de su repunte; 6 años para remontar crisis; sólo 180 mil viviendas; esfuerzos sin coordinación y el plan de 13 meses de Infonavit”, *Reforma*, 16 de febrero 1998.

²³ www.infonavit.org.mx

de la vivienda.”²⁴ Joffre tenía por misión implementar todos los cambios que la reforma en la ley había traído. Su gestión se caracterizó por privilegiar criterios de fortalecimiento financiero. Se presuponía que esta acción generaría, por sí sola, un aumento en la oferta de vivienda disponible.²⁵

El panorama era prometedor. Joffre afirmó en una entrevista realizada el 30 de abril de 1997 que: “si bien 1996 fue bueno en términos de otorgamiento de créditos, en los que se dieron 104 mil de 93 mil proyectados, este año será mejor.”²⁶ Ernesto Zedillo también expresó su confianza en el crecimiento del número de créditos a otorgar, cuando inauguró la ceremonia de celebración de los 25 años del Infonavit.²⁷

Sin embargo, el optimismo duró poco. En julio de 1997 se empezó a cuestionar la administración de Joffre e incluso la existencia del Infonavit. Marcela Flores Quiroz, socia directora del Bufete de Consultoría Actuarial, destacó, por ejemplo, que “si el Infonavit no puede, otras instituciones deberían ser autorizadas para manejar las aportaciones destinadas a la vivienda de los trabajadores. La nueva Ley del Instituto no ha sido un paso suficiente como para agilizar la respuesta a la alta demanda de casas”.²⁸ Otros expertos, como Ricardo Martínez Rojas, presidente del Comité de Derecho Laboral del Consejo Coordinador Empresarial, e Ignacio Trigueros, director del Centro de Análisis e Investigación Económica del ITAM, proponían que las Afores se encargaran de administrar los recursos de la subcuenta de vivienda, “pues el viejo esquema sólo benefició a las constructoras afines.”²⁹ Sin apoyar la privatización del Infonavit, Armando Araujo Montaña, presidente de Concanaco, y Octavio Carvajal

²⁴ González Arreola, Alejandro, “Cambio de las Políticas Institucionales”, en Pardo, María del Carmen, y Ernesto Velasco Sánchez, *op.cit.*, pp. 84.

²⁵ *Ibid.*, p. 87.

²⁶ “Otorgará el Infonavit 105 mil créditos en '97”, *Reforma*, 30 de abril de 1997.

²⁷ “Habrá más vivienda con nueva Ley.- EZP”, *Reforma*, 1 de mayo de 1997.

²⁸ “Infonavit: ¿un esquema de vivienda agotado”, *Reforma*, 28 de julio de 1997.

²⁹ “Piden sustituir Infonavit”, *Reforma*, 28 Julio 1997. “El origen del problema del Infonavit está en el mecanismo discrecional para el otorgamiento de créditos y por otro lado, un mecanismo ineficiente para recuperar los financiamientos”, dijo Trigueros, quien consideró que muchos de los objetivos del Infonavit los podrían desempeñar las Administradoras.

Bustamente, presidente de la Comisión Laboral de Concamin, dijeron: “el Infonavit no debe desaparecer” pero demandaron mayor control en la asignación de créditos y financiamiento a constructoras.³⁰ El Partido Acción Nacional, por su parte, propuso desaparecer el Infonavit y crear Afovis o Administradoras de Fondos para la Vivienda.³¹ Incluso el sector obrero –el Congreso del Trabajo y Francisco Hernández Juárez, dirigente de los telefonistas– apoyaron la desaparición del Instituto.³²

La tendencia de crítica se fortaleció cuando en noviembre de 1997 el Infonavit anunció que no alcanzaría la meta esperada y que sólo se otorgarían 95,000 créditos.³³ El principal problema que se identificaba es que, ante el desorden financiero en el que se encontraba el Instituto, Joffre “optó por la mayor de las cautelas” y detuvo la edificación de viviendas.³⁴ La Federación Nacional de Promotores Industriales de Vivienda (Provivac) también fue crítica de que, a pesar de contar con recursos disponibles y un déficit de viviendas en el país, el director del Instituto frenara el ritmo de construcción.³⁵ Es necesario resaltar este dato: la organización que agrupa a las principales empresas constructoras de vivienda en México criticó públicamente al director de la hipotecaria más grande de la nación.

Además de la cautela de Joffre, existía un problema con la oferta de vivienda para alcanzar la meta de créditos otorgados que no estaba relacionado con la falta de recursos del Infonavit. La industria de la construcción estaba lejos de alcanzar los

³⁰ “Exigen control sobre Infonavit”, *Reforma*, 29 Julio 1997.

³¹ “Propone PAN eliminar Infonavit y crear Afovis”, *Reforma*, 05 Agosto 1997.

³² “No se pierde nada sin Infonavit.- CT”, *Reforma*, 01 agosto 1997. Francisco Hernández Juárez afirmó: “El Infonavit se ha convertido en un "barril sin fondo" que ya no genera confianza a los trabajadores porque ha abandonado su carácter social”, “Exigen eliminar Infonavit”, *Reforma*, 20 de octubre de 1997.

³³ “Colocará Infonavit 500 mil créditos”, *Reforma*, 28 noviembre 1997.

³⁴ “Infonavit en el letargo: anticipan que no cumplirá con meta de construcción de vivienda por segundo año; controversias en consejo por políticas de Joffre”, *Reforma*, 02 marzo 1998.

³⁵ “Provivac y la IP en pie de guerra para generar un cambio en Infonavit; el trabajador debe elegir a quién le compra; Joffre, su rechazo y acuerdos incumplidos”, *Reforma*, 16 Marzo 1998. Provivac agrupa a las principales empresas del sector vivienda, por ejemplo, GEO, Ara, Hogar, Sare, Urbi, Picsa, y Sadasi. Sus miembros construyeron cerca de 65 % de las viviendas que hay en México.

niveles que tenía antes de la crisis de 1994.³⁶ Así pues, a inicios de 1998, el Infonavit se encontraba en una situación muy particular, ya que el fortalecimiento de la capacidad de fiscalización que se obtuvo gracias a la reforma de la Ley y la imposibilidad de otorgar un mayor número de créditos por falta de oferta y desconfianza del sector en la capacidad de gestión del Infonavit contribuyeron a aumentar considerablemente la disponibilidad de recursos del Instituto. Al cierre de 1996 se contaba con 177 millones de pesos, un año después esta cifra creció a 2,433.³⁷

La falta de resultados positivos, en lo que a entrega de créditos se refiere, así como las críticas que se hicieron a la gestión del Infonavit y del papel desempeñado por su director llevaron al presidente Zedillo a sustituir a Óscar Joffre por Luis de Pablo en mayo de 1998.³⁸ Este último asumió el cargo con la misión de obtener resultados políticamente atractivos en el corto plazo y reactivar el abatido sector de la construcción de vivienda.³⁹

Poco después de su entrada al Infonavit, Luis de Pablo empezó a sostener reuniones con representantes del sector de la construcción con el objetivo de generar

³⁶ Un artículo en *Reforma* señalaba: “la industria de la construcción aún está muy lejos de remontar el nivel de actividad que tenía en 1994. En otras palabras, alcanzar lo de entonces aún nos tomará muchos más años. Al interior de la industria se calcula un lapso de entre cuatro y seis. De ese tamaño. El valor de la producción de esa industria se situó al término del año pasado a la mitad de lo que se tenía en 1994, y lo que es peor, durante el último trimestre hubo una recaída en el ritmo estimada en alrededor del 6.6 por ciento. Es decir que el año pasado sólo en dos trimestres se logró crecer, esto es, el segundo y el tercero. [...] Se calcula que el 31 por ciento de las empresas de la industria de la construcción formal están paradas, y que poco más del 2 por ciento ya desaparecieron o se adjuntaron a la economía informal, que llega ya a una influencia similar o hasta mayor que la legalmente establecida. Antes de la crisis, la industria de la construcción llegaba a edificar hasta 350 mil viviendas al año. El nivel que se tuvo el año pasado, ¿sabe a cuánto llegó? A apenas 180 mil viviendas. Consecuentemente, la brecha en cuanto a los requerimientos de la población son enormes. Ni siquiera hay coincidencia en el tamaño del déficit. Hay quien habla de cuatro millones, otros de cinco, otros hasta seis. Frente a ello, los intentos por incentivar un programa que verdaderamente impulse ese rubro han resultado hasta ahora tibios.” (“En '97 la construcción lejos de su repunte; 6 años para remontar crisis; sólo 180 mil viviendas; esfuerzos sin coordinación y el plan de 13 meses de Infonavit”, *Reforma*, 16 de febrero 1998.)

³⁷ Raimond-Kedilhac Navarro, Sergio y Leonel Árias González, *Caso de Éxito del Infonavit*, IPADE, México, 2004.

³⁸ “Cambios rumbo al 2000 / Un diplomático para Infonavit”, *Reforma*, 14 Mayo 1998.

³⁹ Gonzáles, *art. cit.*, p. 89.

confianza en las capacidades financieras del Instituto.⁴⁰ El sector de la construcción tenía la esperanza de que antes de concluir el año se lanzará un plan que motivara a todos los actores relevantes (constructores, desarrolladores e instituciones financieras) a participar.⁴¹

Para reactivar la oferta de vivienda, de Pablo diseñó una iniciativa llamada “Compromiso por la Vivienda”. Éste consistía en un acuerdo en que el Infonavit se comprometía a: 1) proveer de información sobre la demanda en diferentes localidades, 2) agilizar el proceso de otorgamiento de crédito, 3) adelantar al constructor el 50% del dinero al concluirse el 65% de la obra, y 4) mediar con autoridades estatales y municipales para reducir los trámites necesarios para la construcción. El compromiso iba acompañado de datos donde se demostraba que la demanda superaba por mucho la oferta de vivienda en México. Por último, y para agregar credibilidad al convenio, la convocatoria inicial fue lanzada por el presidente Zedillo. Así pues, era su prestigio y no sólo el del Instituto, el que estaba en juego. El Compromiso se firmó el 28 de octubre de 1998 con una meta inicial de construir 200,000 viviendas en 18 meses.⁴²

El Compromiso por la Vivienda fue muy exitoso. En poco más de un año se logró construir 170,000 viviendas, 10,000 más de las que se habían previsto para esa fecha.⁴³ Un año más tarde, en febrero de 2000, se afirmaba que: “con respecto a 1998, el sector vivienda tuvo un crecimiento del 40 por ciento el año pasado, debido principalmente al incremento de financiamientos otorgados por el Infonavit.”⁴⁴ La Federación Nacional de Promotores Industriales de Vivienda (Provivac), que años

⁴⁰ Habrá otra meta de Infonavit para '98; ajustes a estructura y despiden 24 asesores; esquema más agresivo de cobranza y nuevos criterios a favor de construcción, *Reforma*, 11 de junio 1998.

⁴¹ “En '97 la construcción lejos de su repunte; 6 años para remontar crisis; sólo 180 mil viviendas; esfuerzos sin coordinación y el plan de 13 meses de Infonavit”, *Reforma*, 16 de febrero 1998.

⁴² Gonzáles, *art. cit.*, pp. 92-94.

⁴³ “Supera el Infonavit metas, asegura el Presidente Zedillo”, *Reforma*, 12 Diciembre 1999.

⁴⁴ “Prevén construir 321 mil viviendas”, *Reforma*, 09 Febrero 2000.

antes había abogado por la reforma del Instituto, afirmaba con bombo y platillo que en el año 2000 edificaría 321 mil unidades.⁴⁵

Si se regresa a la Gráfica I, se podrá observar que el número de créditos otorgados aumentó en poco más de 90,000 créditos en el periodo que va de 1998 a 1999. A finales del año 2000, meses antes de que Víctor Manuel Borrás asumiera el cargo de director del Infonavit, el gobierno de Zedillo anunció que había entregado 250,000 créditos,⁴⁶ rompiendo cualquier récord que hasta el momento se tuviera.

Este era el panorama, a grandes rasgos, con el que se enfrentaba Borrás Setien al tomar función como director del Infonavit. Los problemas de gestión interna serán tratados con mucho mayor detalle en el capítulo 2. Sin embargo, es importante destacar que el tren de vivienda⁴⁷ había sido reactivado por su antecesor, y que debía aumentar el ritmo de entrega de créditos y, al mismo tiempo, asegurar la viabilidad financiera del Instituto. Para responder a este reto se inició uno de los más grandes y complejos procesos de reforma que se hayan llevado a cabo en la administración pública mexicana.

⁴⁵ *Loc. Cit.*

⁴⁶ Infonavit, *Informe anual de actividades 2000*, Infonavit, México, 2001.

⁴⁷ El término se refiere a todas las actividades relacionadas con la construcción y venta de viviendas.

I. MARCO TEÓRICO

Las figuras del burócrata y de la burocracia nunca han gozado de gran reconocimiento público. Entes grises, de notable ineficiencia, rigidez y falta de criterio, han sido caricaturizados de forma magistral por novelistas rusos como Gogol y Dostoyevsky⁴⁸, enaltecidos por Kurosawa⁴⁹ y parodiados de forma burda por innumerables comediantes. Sin embargo, parafraseando a Luis Aguilar, se podría decir que en las últimas dos décadas las críticas han sido especialmente duras para la administración pública.⁵⁰ Desde todos los ángulos, abarcando el espectro de ideologías políticas, se ha culpado a las burocracias de ser ineficientes, negligentes, insensibles a las necesidades de los usuarios, irresponsables y autocomplacientes, cuando no corruptas. Aunque con ciertas diferencias entre naciones, este fenómeno no puede restringirse a un área particular del planeta, ni a un grupo específico de países. Naciones desarrolladas y en vías de desarrollo, miembros de la OCDE, países latinoamericanos, de Oriente, africanos, postcoloniales, autoritarios, democráticos, parlamentarios y presidencialistas, estados unitarios y federales: las administraciones públicas de todos ellos han sido criticadas y, en mayor o menor grado, reformadas.

Los orígenes de la crítica a la administración pública se encuentran en las crisis fiscales que enfrentaron los países desarrollados durante los últimos años de las décadas de 1970 y 1980. Después del periodo de crecimiento y optimismo que caracterizó a los años cincuenta y sesenta, comenzaron a emerger problemas causados por el desmedido gasto gubernamental y su participación en la economía.

⁴⁸ Nikolai V. Gógol, “La Nariz”, en *Novelas Breves Petersburguesas, Diario de un loco, La nariz, El Capote, El Retrato, El Carruaje, La perspectiva Nevski*, Editorial Porrúa, México, 2000; Fyodor Dostoyevsky, *Poor people: A novel, and stories of the 1840's*, Raduga, Moscow, 1988.

⁴⁹ En la película *Ikiru* (vivir/sobrevivir) el cineasta japonés relata la historia de un burócrata ineficiente que al ser diagnosticado con cáncer decide ayudar a la comunidad a concluir un parque.

⁵⁰ Luis F. Aguilar Villanueva, *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006, p. 14. (En adelante Aguilar 2006).

En Estados Unidos, Ronald Reagan fue uno de los principales expositores de esta corriente “reformista crítica”. Él tomó una amalgama de tendencias teóricas, que junto con la fuerte desconfianza de la opinión pública hacia el Estado, contribuyeron a que obtuviera la presidencia en 1982. En sus promesas de campaña, Reagan supo capitalizar los errores que administraciones anteriores habían cometido al tratar de erradicar la pobreza⁵¹, elevar estándares educativos y reducir el crimen urbano; explotó la presión que ejercía la crisis fiscal sobre el gasto gubernamental en servicios y prometió reducir el déficit a cualquier costo. Reagan utilizó muchas de las ideas que en esa época estaban en el aire: particularmente el monetarismo y la teoría de la elección pública. El diagnóstico que éstas daban de los problemas del sector público se puede resumir en siete supuestos:

1) El pluralismo genera coaliciones entre grupos de interés y el Estado, fenómeno que aumentaría el gasto. 2) Los burócratas no son individuos interesados en el bienestar público sino que son sujetos racionales maximizadores del presupuesto.⁵² 3) Debido a su condición monopólica, la burocracia presenta ineficiencias en X⁵³. 4) El aumento en el gasto del gobierno es una amenaza para la libertad del individuo 5) Esto sabotea el “espíritu emprendedor de autosuficiencia”. 6) En estos términos, no se pensaba que la búsqueda de igualdad y justicia social fuera una función legítima del

⁵¹ Cfr. Pressman, Jeffrey L. y Aaron Wildavsky, *Implementación, Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

⁵² Niskanen afirma en su artículo que mientras que los políticos buscan maximizar la cantidad de votos, los burócratas perseguirán la maximización del presupuesto que se les asigna. A pesar de que este argumento simplifica en gran medida la racionalidad de los actores estatales, creo que ejemplifica bien los diversos intereses que pueden existir dentro del gobierno. William Niskanen, “Bureaucrats and Politicians”, *Journal of Law and Economics*, 18:3 (1975), pp. 617-643.

⁵³ David L. Weimer y Aidan R. Vining, *Policy Analysis, Concepts and Practice*, Prentice Hall, New Jersey, 1989, pp. 183-185. Al no tener que competir con otros proveedores, las burocracias no realizan sus labores de la forma más eficiente posible. Las pérdidas que estas conductas ineficientes generan son llamadas ineficiencias de X, es decir, del eje que representa los costos de producción.

gobierno. 7) Y finalmente, el crecimiento del sector público pondría en riesgo el del privado.⁵⁴

Reagan incorporó este conjunto de teorías a su proyecto político. Su propuesta principal era la reducción de impuestos, el recorte y la eficientización del sector público. Estas ideas resultaron muy atractivas para un electorado que desconfiaba del gobierno y lo había visto fracasar en repetidas ocasiones.

En Nueva Zelanda, el gobierno laborista electo en 1984, se encontró con una economía altamente regulada, con subsidios para empresas y agricultores, un déficit de 9% del PIB y una deuda pública equivalente a 60%. Los departamentos del gobierno eran considerados inflados, ineficientes y mal administrados. La dotación de los servicios públicos era de una calidad muy deficiente: “Los departamentos habitualmente excedían sus presupuestos, el capital no ejercido era gastado apresuradamente al fin de año y la contabilidad se ajustaba para aparentar un buen desempeño.”⁵⁵

Incluso en Suecia, el Estado de Bienestar por antonomasia, existieron críticas a la administración pública. Cuando en 1976 el Partido Socialdemócrata Sueco (SAP)⁵⁶ salió del gobierno, sus integrantes empezaron a analizar las razones por las que habían perdido legitimidad. La principal causa que encontraron fue la vinculación existente entre el partido y la burocracia. El sector público, que tradicionalmente había sido la solución universal a todas las dificultades del país,⁵⁷ se había convertido, a los ojos de

⁵⁴ Christopher Pollitt, *Managerialism and the Public Services, The Anglo-American Experience*, Basil Blackwell, Oxford, 1990, p. 43-44. (En adelante Pollitt 1990).

⁵⁵ Malcolm Bale y Tony Dale, “Public Sector Reform in New Zealand and Its Relevance to Developing Countries”, *The World Bank Research Observer*, 13:1 (1998), pp. 103-104.

⁵⁶ Más adelante me referiré a un sistema computacional que tiene las mismas siglas y que no deberá ser confundido con el Partido Socialdemócrata Sueco.

⁵⁷ “Los grandes problemas de la sociedad sueca [...] parecían requerir grandes soluciones. Las grandes soluciones significaban programas sociales uniformes y nacionales, planeados y administrados de manera centralizada y realizados por grandes agencias gubernamentales organizadas jerárquicamente.” Rune Premfors, “The Swedish Model and the Public Sector Reform”, *West European Politics*, 14:3 (1991), p. 84.

la opinión pública, en el problema más grande. Esta situación sólo se agravó con la preocupación general en la que se convirtió el déficit. Por eso, la vinculación del partido tradicional con la estructura burocrática debía ser modificada rápidamente si se intentaba salvar el futuro político del SAP. Antes de su salida del gobierno, el Partido Socialdemócrata Sueco había dudado en replantear el tamaño y la estructura del sector público. Esto cambió cuando regresaron al gobierno en 1982. Para entonces, la necesidad de reforma era inaplazable.⁵⁸

Estos problemas no fueron exclusivos de las naciones desarrolladas. Los países latinoamericanos enfrentaron condiciones similares en ese mismo periodo, y los antiguos estados comunistas sufrieron una serie de problemas parecidos poco después. La descripción pormenorizada de cada uno de los casos rebasa por mucho el objetivo de esta tesis. Sin embargo, parece haber consenso entre muy diversos autores en que, durante este periodo, la situación económica predominante brindó un atractivo político a las críticas a la administración pública.⁵⁹ El terreno era fértil para el surgimiento y el desarrollo de nuevas alternativas para enfrentar la situación.

1. LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA⁶⁰

Aunque en ese momento no era llamada Nueva Gestión Pública, los primeros cambios que podrían ser caracterizados como tales, se llevaron a cabo en los Estados Unidos, el Reino Unido y Nueva Zelanda. Si bien las reformas no eran un conjunto

⁵⁸ Jon Pierre, "Legitimacy, Institutional Change, and the Politics of Public Administration in Sweden", *International Political Science Review*, 14:4 (1993), p. 391.

⁵⁹ Cf. Pollitt 1990, *passim*.

⁶⁰ Con respecto a la diferencia que existe entre los términos Gestión y Gerencia, Aguilar dice: "Se discute, de manera conceptual o nominalista, sobre la equivalencia o diferencia entre gestión y gerencia. En términos conceptuales y lingüísticos no creo que exista una distinción, en tanto las desinencias -ción y ncia/nza denotan en sustantivo la acción y efecto del verbo transitivo. La distinción eventual sería de matices probablemente significativos, en tanto gerencia denotaría la instancia o sujeto (personal o colegiado) que lleva a cabo la gestión y es de ella responsable, mientras que gestión denotaría justamente el proceso de gestión, sus acciones, instrumentos, modos y prácticas." Aguilar 2006, p. 145. Por lo tanto, utilizaré ambos de forma indistinta.

definido de políticas y transformaciones, un modelo en el sentido estricto de la palabra, sí se pueden destacar teorías que inspiraron y delinearon los primeros cambios que se instrumentaron en estos países: la elección pública⁶¹, la teoría de agente y principal⁶² y el “gerencialismo”.⁶³

Las reformas precedieron a la formulación de teorías y modelos.⁶⁴ A principios de la década de 1990, parecía haber consenso en que las reformas que se estaban llevando a cabo en los países del Commonwealth (particularmente el Reino Unido y Nueva Zelanda) y en Estados Unidos apuntaban a la formación de un nuevo modelo o paradigma en la administración pública que detentaba diferentes nombres. Michael Barzelay hablaba de un paradigma postburocrático, Osborne y Gaebler de un “gobierno empresarial” y para Christopher Pollitt se trataba del gerencialismo.⁶⁵ Sin embargo, el término que prevaleció, Nueva Gerencia Pública (NGP), fue el acuñado por Christopher Hood, en su célebre y multicitado artículo “A Public Management for all Seasons?”⁶⁶.

⁶¹ Esta teoría parte de la elección racional para tratar de explicar como se comportarán los votantes, políticos, grupos de presión y burócratas en diferentes arreglos institucionales con diversos incentivos. para el caso de la administración pública el texto de William Niskanen (*art. cit., passim*) fue especialmente relevante. Joseph E. Stiglitz, *La economía del sector público*, Antoni Bosch editor, Barcelona, 1986, p.163.

⁶² Otra teoría que parte de la elección racional, es la del agente-principal. En ella hay dos actores: el principal que contrata a un agente para realizar una serie de labores a cambio de una compensación económica. Se presupone que ambos actores son racionales y buscan maximizar su utilidad, por lo que sus intereses no siempre serán los mismos. Además, se presentan problemas para que el principal vigile al agente, por ejemplo, costos de monitoreo e información asimétrica. Así pues, la teoría de agente-principal busca encontrar la forma de diseñar contratos que minimicen estas conductas por medio de incentivos positivos y negativos. David L. Weimer y Aidan R. Vining, *op. cit.*, p. 163.

⁶³ Para Pollitt, el gerencialismo (managerialism) es la creencia de que todo problema político puede ser resuelto por una solución gerencial. Willy McCourt, “The NOM agenda for service delivery: a suitable model for developing countries?”, Willy McCourt y Martin Minogue (eds.), *The Internationalization of Public Management, Reinventing the Third World State*, Edward Elgar, Cheltenham, 2001, p. 108. Malcolm Bale y Tony Dale, *art. cit.*, pp. 118-119.

⁶⁴ Aguilar 2006, p. 144.

⁶⁵ Christopher Pollitt, *Managerialism and the Public Services*, Oxford, Blackwell, 1993; D. Osborne y T. Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison- Wesley, Massachusetts, 1992; Michael Barzelay, *Atravesando la burocracia, Una nueva perspectiva de la administración pública*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Fondo de Cultura Económica, México, 2000. He consultado estos artículos, sin embargo el mérito de agruparlos corresponde a Aguilar 2006, p. 144.

⁶⁶ Christopher Hood, “A Public Management for All Seasons?”, *Public Administration*, 69:1 (1991) p. 5.

En su artículo, Hood identifica las tendencias que dieron origen a la NGP y que ya han sido expuestas anteriormente. También señala las principales doctrinas que la NGP engloba y señala sus fundamentos teóricos. Una parte muy importante del artículo es la respuesta que Hood da a los críticos de la Nueva Gerencia Pública. Durante la década de 1990, se argumentó que la NGP era una moda.⁶⁷ También se dijo que la NGP no era otra cosa que vino viejo en odres nuevas.⁶⁸ A esto Hood responde que en 1991 “la moda” había durado más de una década y, posteriormente, señala las principales características de la NGP y aclara cuáles son los valores que prevalecen en el modelo contra aquéllos que prevalecen en “la antigua administración.”⁶⁹

Han pasado dieciséis años desde la publicación del artículo de Hood y, aunque se ha producido una enorme cantidad de literatura sobre la Nueva Gestión Pública, aún se debate sobre su naturaleza, las prácticas que lo integran y su utilidad respecto a otros mecanismos o modelos de administración. En general, se podría hablar de tres caracterizaciones diferentes, la NGP puede ser vista como: “1) un movimiento, un conjunto de ideas o una ideología; 2) el tema de estudios académicos; 3) un conjunto de prácticas y herramientas que recientemente han sido utilizadas en la administración pública.”⁷⁰ En esta tesis se adoptará la última opción.

⁶⁷ Christopher Hood, *art. cit.*, pp. 3-7.

⁶⁸ Cfr. H. George Frederickson, “Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration”, *Public Administration Review*, 56 (1996), pp. 266-69. En su artículo de 1996, Frederickson compara lo que él llama “la reinención del gobierno” (reinventing government) con la Nueva Administración Pública, teoría que se desarrolló en la década de 1960. El autor concluye que la NGP es básicamente, vino viejo en nuevas odres.

⁶⁹ Christopher Hood, *art. cit.*, pp. 6 y 7.

⁷⁰ Sandra Dawson y Charlotte Dargie, “New Public Management: a discussion with special reference to UK health”, en Kate McLaughlin *et al.* (eds.), *New Public Management, Current trends and future prospects*, Routledge, London, 2003, p. 34.

2. TRAYECTORIA DE LAS REFORMAS

Las reformas administrativas de la Nueva Gerencia Pública han sido estudiadas por un sinnúmero de autores.⁷¹ En un intento por evaluar los resultados, se han construido modelos explicativos que buscan encontrar las causas, documentar el desarrollo y explicar las variaciones que las reformas emprendidas por diferentes países han tenido. Coincido con Luis F. Aguilar en que los modelos explicativos “son más bien marcos de referencia que permiten describir ordenadamente o clasificar las reformas ocurridas más que explicarlas”⁷² y que “el intento más estructurado es el [...] elaborado por Ch. Pollitt y G. Bouckaert.”⁷³

Pollitt y Bouckaert no exageran cuando en la introducción de su texto aseveran que su libro es ambicioso. En él, se analiza la experiencia de diez países (Australia, Canadá, Finlandia, Francia, Alemania, Holanda, Nueva Zelanda, Suecia, Reino Unido y Estados Unidos). Los autores construyen un “modelo explicativo” que pone en el centro la percepción de las élites sobre los cambios que son deseables y los que son posibles, y señala que ésta es influida por los sistemas socio-económicos, políticos y administrativos. Asimismo, integran aspectos políticos y de contexto al análisis de las reformas. Mencionan cinco variables relacionadas con el régimen político-administrativo que pueden influir en la reforma: la estructura del Estado, la naturaleza del gobierno central, las relaciones entre políticos y mandarines⁷⁴, si su ideología es de un Estado de derecho o de interés público y, finalmente, el número de fuentes por las

⁷¹ Entre los textos más citados se encuentran: Peter Aucoin, *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*, IRPP, Montreal, 1995 y Jonathan Boston *et al.*, *Public Management: The New Zealand Model*, Oxford University Press, New York, 1996 para casos particulares. D. F. Kettl, *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*, Brookings Institute Press, Washington, 2000 y Tom Christensen y Per Laegreid, *New Public Management, The transformation of ideas and practice*, Ashgate, Hampshire, 2003 para explicaciones de tendencias globales.

⁷² Aguilar 2006, p. 152.

⁷³ Loc. cit.

⁷⁴ Término utilizado comúnmente para referirse a los funcionarios públicos de mayor nivel en sistemas donde hay servicio civil de carrera.

que las nuevas ideas de gestión pueden llegar al gobierno. Tras relatar brevemente las reformas que hubieron en los diez países, los autores crean un “modelo explicativo” donde identifican 3 actores relevantes (sistema económico, sistema administrativo y sistema político) y dos problemas que les preocupan (legitimidad y cuestiones financieras). Las variadas soluciones a estas dificultades transforman las relaciones entre los actores. Pollitt y Bouckaert señalan cuatro tendencias generales que aplican a las experiencias de los países analizados en virtud de la naturaleza diferente que la reforma ha adoptado. Llamam a su modelo las cuatro “M’s”.⁷⁵

La primera es “Mantener”. Éste tipo de reforma busca reforzar los controles del sistema político al administrativo y no genera grandes cambios en cuanto a los dos problemas señalados. A este tipo corresponderían las experiencias de Francia y Alemania. La segunda, “Modernizar”, implica traer formas más rápidas y eficientes de gestión, especialmente del sistema económico, con lo que se pueden resolver las dificultades financieras sin erosionar la legitimidad del sistema administrativo. En esta “M” estarían Suecia y probablemente Estados Unidos. La tercera es “acercar al mercado” (*Marketize*) y busca, como su nombre lo indica, instituir mecanismos de mercado --como competencia entre agencias gubernamentales y privatizaciones-- en el sistema administrativo. En este último entrarían el Reino Unido y Nueva Zelanda. En este modelo las relaciones entre la economía y los otros dos sistemas se fortalecen y podría llegar a solucionar los problemas económicos, pero seguramente diezmaría la confianza en la administración pública. La última, “Minimizar”, es teórica y está respaldada principalmente por pensadores de derecha. En ésta todas las labores posibles son desempeñadas por el sistema económico, y el administrativo sólo es un guardián con funciones mínimas. Es cuestionable si esta propuesta solucionaría los

⁷⁵ Christopher Pollitt y Geert Bouckaert, *Public Management Reform, A Comparative Analysis*, Oxford University Press, New York, 2000.

problemas financieros o sólo los desplazaría del sistema administrativo al económico.⁷⁶

El análisis que hacen Pollitt y Bouckaert demuestra que, si bien casi todos los países “desarrollados” han experimentado con reformas al sector público, éstas han variado mucho. Así pues, por el momento hay que decir que la NGP difícilmente constituye un conjunto coherente de herramientas o prácticas cuando se contrasta con los casos reales.

3. REFORMAS ADMINISTRATIVAS DE LA NGP EN PAÍSES EN DESARROLLO

Las dudas iniciales sobre la NGP se han disipado en los países desarrollados. Si bien no todos los procesos de reforma han sido afortunados y no en todos ellos se han utilizado las mismas herramientas o se han realizado reformas tan profundas, ya nadie se atrevería a calificar la NGP como una mera moda. En efecto, Hood y Peters describen que la disciplina ha alcanzado una etapa de madurez (middle age) en donde se buscan marcos de análisis más complejos.⁷⁷

Una de las consecuencias de esta madurez es que se hayan dejado atrás las afirmaciones sobre la NGP como corriente global, cuya adopción mundial sería inevitable.⁷⁸ Han surgido una serie de artículos que cuestionan la pertinencia de las reformas de la NGP para naciones en desarrollo.⁷⁹ Aunque la crítica a la

⁷⁶ Christopher Pollitt y Geert Bouckaert, *op. cit.*, pp. 172-191.

⁷⁷ Los autores hablan de varios estados de desarrollo de la disciplina académica. El primero, en la década de 1980, estuvo caracterizado por cuestiones normativas y de registro de los cambios institucionales. Los textos de la primera mitad de los noventa buscaban identificar y describir las prácticas de la NGP y a hacer comparaciones entre naciones. La última etapa que consideran estos autores, es una de autoconciencia que involucra la búsqueda de marcos de análisis más complejos. Christopher Hood y Guy Peters, “The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14:3 (2004), pp. 267-282.

⁷⁸ D. Osborne y T. Gaebler, *art. cit.*, *passim*.

⁷⁹ Allen Schick, “Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand’s Reforms”, *The World Bank Research Observer*, 13:1 (1998); Alex Matheson, “New Public Management. How well does it travel?”, *Oxford Policy Institute*, 3 (2000); B. Guy Peters, “The Changing Nature of Public Administration: From Easy Answers to Hard Questions”, ponencia presentada en el seminario “XX Aniversario de la Licenciatura en Política y Administración Pública del Centro de Estudios

administración pública ocurrió tanto en países en desarrollo, como en desarrollados, ésta fue muy diferente. Si bien es cierto que los países desarrollados también enfrentaron crisis fiscales, de déficit y de deuda externa, mientras que en éstos se contaba con burocracias que aunque rígidas, ineficientes e inflexibles, eran profesionales, en las naciones en desarrollo, sólo la urgencia de los problemas de inflación, desempleo y devaluaciones lograron de forma temporal desviar la atención de los sistemas administrativos corruptos, autoritarios, clientelares e irrespetuosos de la normatividad. Después de todo, las administraciones de los países en desarrollo distan mucho del ideal de burocracia weberiana: una administración pública que implica “la legalidad, la imparcialidad, la racionalidad, la especialización y la documentación metódica de la operación administrativa de los gobiernos modernos.”⁸⁰ Esto ha llevado a muchos autores a preguntar: “¿Por qué adentrarse en pos de reformas orientadas a una NGP cuando no hemos terminado la obra de una vieja y sana administración pública, una burocracia en serio?”⁸¹

Entre las respuestas que se han dado a esta pregunta, identifiqué dos corrientes diferentes. La primera es la que afirma que, en efecto, las deficiencias y falta de capacidad administrativa de las naciones en desarrollo son tan grandes que no se debería intentar llevar a cabo reformas de NGP en ellas. Allan Schick, experto en la reforma de Nueva Zelanda, es la referencia obligada de esta corriente. En su artículo “Why do Most Developing Countries Should Not Try New Zealand’s Reforms?”, afirma: “no acepto que Nueva Zelanda ofrezca una guía práctica para países en desarrollo sobre cómo superar las deficiencias de su sector público.”⁸² Antes de

Internacionales”, México, El Colegio de México, 14 y 15 de noviembre de 2002 citado por José Luis Méndez, “El Zorro y el león: hacia una reforma del estado más equilibrada para los países en desarrollo”, en *Foro Internacional*, 180 (2005), pp. 169.

⁸⁰ Aguilar 2006, p. 31.

⁸¹ Loc. cit.

⁸² Allen Schick, *art. cit.*, p.123.

empezar la implementación de estas reformas, el autor señala que es necesario cumplir con condiciones previas, como el fortalecimiento del sector privado formal, el establecimiento de mecanismos de control externos para la administración pública y la regulación de los procesos internos.⁸³ Otro autor que pertenece a esta corriente es Alex Matheson. Él afirma que las reformas de NGP fallarán cuando las condiciones políticas o sociales no sean las adecuadas, cuando no existan estructuras gubernamentales de rendición de cuentas y estructuras administrativas complejas.⁸⁴

La segunda corriente, la constituyen autores que adoptan una postura más moderada, aunque también escéptica. Los principales expositores de ésta son: Martin Minogue, Charles Pollidano y Willy McCourt, y dado que todos ellos pertenecen o pertenecieron al Instituto de Desarrollo de Políticas y Gestión de la Universidad de Manchester (Institute for Development Policy and Management, IDPM), la denominaré corriente de Manchester. Todos ellos tienen publicaciones sobre la NGP en los países en desarrollo y llegan a conclusiones similares.

En primer lugar, destacan que, si bien no se han llevado a cabo reformas tan comprehensivas como la neozelandesa, sí hay muchos ejemplos de la NGP en países en desarrollo, aunque la información con la que se cuenta es fragmentada e insuficiente.⁸⁵ Entre los ejemplos más comunes de este tipo de reformas están la desconcentración (o “*corporasitation*” en Africa)⁸⁶, la devolución de competencias

⁸³ Ibid., p. 131.

⁸⁴ Alex Matheson, *art. cit.*, pp. 1-2.

⁸⁵ Willy McCourt, “New Public Management in developing countries”, en Kate McLaughlin *et al.* (eds.), *New Public Management, Current trends and future prospects*, Routledge, London, 2003, p.228. (En adelante McCourt 2003). Charles Polidano, “The New Public Management in Developing Countries”, *IDPM Public Policy and Management Working Paper*, IDPM, núm. 13, 1999, p.5. (En adelante Polidano 1999).

⁸⁶ Polidano 1999, pp.5-9; McCourt 2003, pp. 229-231.

(privatización y subcontratación)⁸⁷ y algunos intentos de implementar sistemas de calidad total.⁸⁸

Sin embargo, también reconocen que se han llevado a cabo reformas que no forman parte de la NGP e incluso que van en contra de sus principios. La mayor parte de ellas están relacionadas con los problemas que emergen cuando no se cuenta con una burocracia profesional. Como consecuencia lógica, una de las principales preocupaciones de estos países es la corrupción, el incumplimiento o inexistencia de la normatividad y la reducción del déficit.⁸⁹ Ante esta situación, algunos partidos han tratado de fortalecer la administración bajo principios tradicionales o bien, han buscado reducir el gasto de acuerdo con las recomendaciones del Banco Mundial o del Fondo Monetario Internacional.⁹⁰ Se ha buscado “fortalecer y racionalizar funciones como la presupuestación, el control financiero y la gestión del personal [...], los países industrializados frecuentemente dan por hechas estas funciones básicas.”⁹¹ Cuando la corrupción es un problema, se ha buscado hacer más rígidos los procesos o crear agencias externas de contraloría. Esta política es adecuada ya que, de acuerdo con McCourt, los ciudadanos valoran más la honestidad que la calidad en la dotación de servicios.⁹²

Hasta este momento, los postulados de la corriente de Manchester parecen no tener gran diferencia con los expresados por los críticos de la NGP en los países en desarrollo. Podría pensarse que están proponiendo básicamente lo mismo, primero fortalecer las bases y luego realizar reformas más complejas. Sin embargo, las

⁸⁷ McCourt 2003, pp. 231-232.

⁸⁸ *Ibid.*, pp. 232-233.

⁸⁹ Polidano 1999, pp. 21-26.

⁹⁰ McCourt 2003, p. 235.

⁹¹ Charles Polidano, “Administrative reform in core civil services: application and applicability of the new public management”, en Willy McCourt y Martin Minogue (eds.), *The Internationalization of Public Management, Reinventing the Third World State*, Edward Elgar, Cheltenham, 2001, p. 52. (En adelante Polidano 2001).

⁹² McCourt 2003, p.235.

naciones en desarrollo se encuentran sujetas a presiones muy parecidas a las desarrolladas y el modelo weberiano no contiene mecanismos precisos para aumentar la efectividad/eficiencia de la administración o para responder de mejor forma a las demandas ciudadanas.⁹³ El fortalecimiento por sí solo podría no bastar.

Por ello, de forma atinada, los autores de la corriente de Manchester adoptan enfoques mixtos en los que no se valora la “coherencia teórica” sobre cuestiones como la viabilidad política, administrativa y económica, o las condiciones locales. Así, se encuentra que Minogue recomienda que los modelos que se adopten deben ser flexibles, que tomen en consideración las condiciones locales y la cultura. Asimismo, señala que no se deben implementar reformas que no han mostrado tener al menos cierta efectividad en sus países de origen. Esta recomendación, por obvia que parezca, no se ha seguido siempre.⁹⁴ Polidano por su parte, aboga por añadir dos “e’s” a las tradicionales economía, eficiencia y eficacia: experimentación y eclecticismo. “No hay lugar para dogmatismo a favor o en contra del NGP [...] La búsqueda de soluciones a los problemas del gobierno de los países en desarrollo requieren, sobre todo, adaptabilidad y mantener la mente abierta.”⁹⁵ En otra publicación, Polidano señala que el éxito de la reforma dependerá también, del compromiso del liderazgo político administrativo, así como de que se tomen en cuenta las condiciones locales.”⁹⁶ Por último, McCourt apoya la adopción de una visión contingente que

⁹³ CLAD’s Scientific Council, “A New Public Management for Latin America”, *Latin America Centre for Development Administration (CLAD)*, (1998), pp. 45-46.

⁹⁴ Martin Minogue, “Should flawed models of public management be exported?, Issues and practices”, en Willy McCourt y Martin Minogue (eds.), *The Internationalization of Public Management, Reinventing the Third World State*, Edward Elgar, Cheltenham, 2001, pp. 34-39. (En adelante Minogue 2001B).

⁹⁵ Polidano 2001, p.32. El subrayado es mío.

⁹⁶ Polidano 2003, p.63.

tome los elementos necesarios de los modelos de administración que mejor convengan.⁹⁷

4. TIPOS IDEALES DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Pollitt y Bouckaert definen la reforma de la Nueva Gestión Pública como “cambios deliberados en las estructuras y procesos de la administración pública con el objetivo de que funcionen mejor.”⁹⁸ Partiendo de esta definición, se podría pensar que cualquier reforma del sector público es un cambio en las estructuras y procesos de las organizaciones con el objetivo de mejorar, de alguna forma, su funcionamiento. En este caso, la única diferencia entre una reforma de NGP y una reforma cualquiera radicaría en las políticas que se aplican: ¿Qué cambios se realizan? ¿Con qué objetivo en mente? Así pues, utilizaré esta definición de Pollitt y Bouckaert de reforma administrativa para identificar el qué, es decir, en qué consistió la reforma. Para evaluar el tipo de reforma, propongo la definición de cuatro tipos ideales de administración pública.

Sobre los tipos ideales, Luis F. Aguilar dice: “son selectivos («utópicos») de las representaciones empíricas, organizan sistemáticamente los aspectos seleccionados en un concepto teleológico de acción racional, persiguen el cumplimiento cabal del requisito de no contradicción y univocidad y son medios heurísticos con el fin de posibilitar la definición comprensiva de sucesos particulares concretos.”⁹⁹ Utilizaré descripciones basadas en información empírica, pero que nunca se presentan como tal en la realidad, para poder evaluar qué tanto se acerca la reforma administrativa del

⁹⁷ Willy McCourt, “Moving the public management debate forward: a contingency approach”, en Willy McCourt y Martin Minogue (eds.), *The Internationalization of Public Management, Reinventing the Third World State*, Edward Elgar, Cheltenham, 2001, 246-247. (En adelante McCourt 2001).

⁹⁸ Christopher Pollitt y Geert Bouckaert, *op. cit.*, p. 8.

⁹⁹ Luis F. Aguilar Villanueva, *Weber: la idea de ciencia social*, Coordinación de Humanidades Universidad Autónoma de México/Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1989, p. 659.

Infonavit, a una de NGP. Con el objetivo de ordenar la información, he diseñado una matriz que contiene cuatro tipos ideales (modelo tradicional de administración, modelo clientelar / autoritario, modelo del consenso de Washington y el modelo de la NGP) y considera tres elementos en cada uno de ellos. Estos elementos se describen a continuación¹⁰⁰:

- 1) **Prioridad** (focus). Busca establecer a qué parte de los procesos o a qué variable se dará mayor importancia en el modelo administrativo.
- 2) **Principales Características**. Partirá de las prácticas observadas en diversos países durante, al menos, 10 años. No obstante, como se señaló anteriormente, no corresponderán en específico a la experiencia de ninguna nación en particular. Las prácticas descritas, permitirán evaluar el grado en el que la reforma se acerca a los diferentes modelos planteados.
- 3) **Desempeño**. En esta sección se buscará evidencia sobre los resultados que se esperaba obtener con cada modelo administrativo. En especial se hará hincapié en los elementos (p.ej. eficiencia, eficacia, control de costos, seguimiento de reglas, etc...) que cada modelo prioriza.

4.1 El Modelo de Administración Pública

El modelo de administración pública tradicional surge a principios del siglo XX.¹⁰¹ Es comúnmente llamado modelo weberiano en virtud del tipo ideal de

¹⁰⁰ McCourt 2001, pp. 226-231. Tomo la idea de usar una matriz de McCourt. En su artículo, él construye tres opciones de reforma para administradores públicos. Estos son: Modelo tradicional, Modelo del Consenso de Washington y Modelo de Nueva Gerencia Pública. Además, toma en cuenta variables como: desempeño, capacidad necesaria, integridad, neutralidad política, dependencia en fuentes de fondos externas y capacidad de emulación. Sin embargo, como se verá a continuación, la matriz que yo propongo tiene muchas modificaciones, entre las cuales está que yo pretendo utilizar tipos ideales y no propuestas de reforma.

¹⁰¹ Laurence Lynn, "The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Administration Really Stood for Public Administration Review", *American Society for Public Administration*, 61 (2001), pp. 144-160. En este artículo Lynn cuestiona que las prácticas que comúnmente son imputadas al paradigma burocrático fueran ciertas. En él afirma: "A careful reading of the literature reveals, however,

dominación legal-racional que el sociólogo alemán definió. El siguiente listado es una cita textual de *Economía y Sociedad*, donde Weber define el tipo ideal de burocracia.

- 1) “Personalmente libres, se deben sólo a los deberes objetivos de su cargo,
- 2) En jerarquía administrativa rigurosa,
- 3) Con competencias rigurosamente fijadas,
- 4) En virtud de un contrato, o sea (en principio) sobre la base de la libre selección según,
- 5) Calificación profesional que fundamenta su nombramiento –en el caso más racional: por medio de ciertas pruebas o del diploma que certifica su calificación--;
- 6) Son retribuidos en dinero con sueldos fijos, con derecho a pensión de las veces; son revocables siempre a instancia del propio funcionario y en ciertas circunstancias (particularmente en los establecimientos privados) pueden también ser revocados por parte del que manda; su retribución está guardada primeramente en relación con el rango jerárquico, luego según la responsabilidad del cargo y en general, según el principio de decoro estamental,
- 7) Ejercen el cargo como su única o principal profesión,
- 8) Tienen ante sí una “carrera”, o “perspectiva” de ascensos y avances por años de ejercicio, o por servicios o por ambas cosas, según juicio de sus superiores,
- 9) Trabajan con completa separación de los medios administrativos y sin apropiación del cargo,
Y están sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa.”¹⁰²

La revisión de este listado permite observar que existen diferencias importantes entre el tipo ideal imaginado por Weber y los sistemas que fueron sujetos de crítica durante la década de 1980. En primer lugar, está la separación entre administración y política, que fue una contribución del estudioso de la política estadounidense Woodrow Wilson.¹⁰³ También hay aportes importantes de la administración científica, en lo que a la estandarización de labores se refiere, y de la teoría de las relaciones

that the bureaucratic paradigm is, at best, a caricature, at worst, a demonstrable distortion of traditional thought that exhibited far more respect for law, politics, citizens, and values than new, customer-oriented managerialism and its variants”. Con esta advertencia en mente y partiendo del hecho de que yo construyó tipo ideales y no trato de describir la realidad, mencionaré las características que comúnmente son atribuidas al modelo weberiano.

¹⁰² Max Weber, *Economía y sociedad, Esbozo de sociología comprensiva*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p.176. Los subrayados son del autor.

¹⁰³ Woodrow Wilson, “El estudio de la administración”, en Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde, *Clásicos de la administración pública*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Fondo de Cultura Económica /Universidad Autónoma de Campeche, México, 1978.

humanas, que buscó motivar a los trabajadores para que realicen de mejor forma su trabajo.¹⁰⁴

El modelo burocrático o tradicional de administración fue considerado, durante largo tiempo, como la mejor opción posible. Durante la primera mitad del s.XX ocurrieron cambios en el quehacer del Estado que consolidaron este modelo en naciones con sistemas políticos y económicos muy diferentes. Aunque los niveles de participación estatal variaron mucho de acuerdo al país, el sistema de administración pública fue muy parecido en el estado benefactor occidental, el estado desarrollista latinoamericano o los estados comunistas de Europa del este.¹⁰⁵

El modelo de administración pública tradicional da prioridad al procedimiento que se sigue para obtener los productos o servicios que ofrece la organización; hace énfasis en seguir las reglas. Por ello, se dice que da prioridad a los insumos. En cuanto a las principales características, el tipo ideal weberiano ya ha sido expuesto y podría ser utilizado para describir las prácticas principales de este modelo. Sin embargo, no toma en consideración cambios y adiciones posteriores. Por ello, propongo la categorización utilizada por Minogue:

1. “Deberá existir una clara separación entre la política y la administración pública y, por lo tanto, los políticos y los administradores deberán desempeñar papeles distintos;
2. La administración deberá ser continua, predecible y operará con base en leyes escritas;
3. Los administradores deberán ser contratados con base en su perfil y calificaciones y deberán ser profesionales entrenados;
4. La organización deberá reflejar una división funcional del trabajo y una organización jerárquica de las tareas y las personas;
5. Los recursos pertenecerán a la organización y no a los individuos que trabajan en ella;

¹⁰⁴ Martin Minogue, “The internationalization of new public management”, en Willy McCourt y Martin Minogue (eds.), *The Internationalization of Public Management, Reinventing the Third World State*, Edward Elgar, Cheltenham, 2001, p. 4. (En adelante Minogue 2001A).

¹⁰⁵ Minogue 2001A, p. 4.

6. La motivación principal será un sentido del deber, del interés público, que triunfará sobre intereses privados y organizacionales.”¹⁰⁶

De acuerdo con Hood el sistema weberiano tiene valores de tipo “lambda”, es decir, da prioridad a la resistencia, robustez y legalidad.¹⁰⁷ Sin embargo, poner énfasis en estos valores hace que se no se dé mucha importancia a la eficiencia y eficacia. Por lo tanto, se podría esperar, en términos de desempeño, que sea un sistema robusto y resistente, pero poco eficiente.

4.2 El Modelo Clientelar / Autoritario

Definir este modelo resulta complicado ya que no es deseable para ningún Estado. En efecto, comúnmente es catalogado como una versión imperfecta o tropicalizada del modelo de administración pública tradicional.¹⁰⁸ De hecho, es esta concepción la que ha contribuido a que, por ejemplo Allan Schick, insista en que modelos como el de Nueva Gestión Pública no deberían ser implementados en países en desarrollo. No obstante, considero que las prácticas de este tipo de administración tienen una lógica propia y por ello he decidido desarrollar un tipo ideal del mismo. Para facilitar la construcción, partiré del modelo de administración pública tradicional.

En primer lugar, se debe señalar que la prioridad de este modelo es mantener la lealtad de las clientelas existentes. Sus principales características son:

1. Separación entre política y administración pública inexistente: la administración pública no es concebida como un ente independiente de la política sino que es un instrumento de ésta¹⁰⁹;

¹⁰⁶ Minogue 2001B, p. 21.

¹⁰⁷ Christopher Hood, *art. cit.*, p. 11.

¹⁰⁸ Cfr. McCourt 2001; Allen Schick, *art. cit.*; Aguilar 2006.

¹⁰⁹ José Sosa y Ernesto Velasco Sánchez, “La nueva gestión pública y el federalismo mexicano: cuestiones irresueltas”, ponencia presentada en el congreso “Gobiernos Locales: el futuro político de México”, Guadalajara, Jalisco, IGLOM, 23 y 27 de septiembre de 1999, p.2.

2. A diferencia del modelo tradicional, no existen leyes y regulaciones claras y cuando las hay son observadas de manera discrecional. Un dicho común en la Colonia que refleja la situación que aún se vive en muchos países es: “obedecer pero no cumplir”.¹¹⁰ Obviamente, esto genera que la administración no sea ni continua, ni predecible y facilita la aparición de prácticas como el coyotaje y la corrupción;
3. La contratación de nuevo personal no se hace con base en el perfil o las capacidades del aspirante, sino con base en la lealtad que demuestra a su superior. En algunos casos, se encuentran trabajadores “fantasma” que sólo existen en la nómina;¹¹¹
4. La estructura organizacional no refleja la división funcional del trabajo, ni los objetivos de la institución, ni respeta la asignación jerárquica. La estructuración obedece a criterios poco claros, relacionados con compromisos políticos. No es raro encontrar un elevado número de direcciones generales que no tienen objetivos precisos, y en algunos casos, no cuentan con una estructura inferior;
5. Existen dos presupuestos: el formal que es presentado con antelación y el real, que sólo se conoce al final del año.¹¹²

Sobre el desempeño del sistema, hay que destacar que este modelo no tenía como prioridad ni la legalidad, ni la eficiencia. Su objetivo era mantener a las clientelas, por lo que podría esperarse que fuera ineficiente y corrupto. Sin embargo, la corrupción también permitía que a veces, y para algunos grupos selectos, se evitarán

¹¹⁰ Méndez, José Luis, “Estudio Introductorio”, en B. Guy Peters, *La política de la burocracia*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p. 14.

¹¹¹ Allen Schick, *art. cit.*, p. 128

¹¹² *Loc. cit.*

los cuellos de botella burocráticos. Estas prácticas tenían un costo y cuando se convertían en prácticas comunes, no sólo no evitaban la ineficiencia, sino que elevaban los costos reales de realizar cualquier tipo de transacción gubernamental o la obtención de cualquier servicio. Además, la asignación de personal con base en criterios poco claros contribuiría aún más a la ineficiencia del sistema. Por lo tanto, se podría pensar que el sistema sería: eficiente para la clientela pero costoso, ineficiente, ilegal (corrupto) e inequitativo con el resto de los ciudadanos.

4.3 El Modelo de Washington

La mayoría de los autores no hacen una división clara entre las políticas de la NGP y las relacionadas con el consenso de Washington. Por ello, incluyen dentro de las políticas de la Nueva Gestión Pública la privatización, la reducción del gasto y otras reformas “neoliberales”.¹¹³ Sin embargo, el espíritu de ambas es muy diferente. Mientras que la NGP busca mejorar la calidad de los servicios y productos, el modelo de Washington hace énfasis en la reducción del gasto y de la participación del Estado sobre cualquier otro elemento. Por ello, es presentado como un tipo ideal diferente.

El término fue acuñado por John Williamson en su artículo de 1990: “What Washington Means by Policy Reform”¹¹⁴. Más adelante, el autor afirmaría que: “mi versión del Consenso de Washington puede ser vista como un intento de resumir las políticas que eran consideradas de apoyo al desarrollo al final de dos décadas en las que los economistas estaban convencidos de que la clave para un desarrollo económico veloz no dependía de los recursos naturales de una nación, ni de su capital físico o

¹¹³ Cfr. Andrew Nickson, “Does the NPM Work in Less Developed Countries? The Case of the Urban Water Supply Sector”, *Journal of International Development*, 11 (1999). Este artículo, por ejemplo, se enfoca más en los procesos de privatización y de participación privada en el sector público: políticas que yo caracterizaría como del Modelo de Washington. Sin embargo, su título parece que el autor pretende hablar de reformas de NGP.

¹¹⁴ Williamson, John, “What Washington Means by Policy Reform.” John Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Institute for International Economics, Washington, D.C. 1990. (en adelante Williamson 1990)

humano, sino del conjunto de políticas económicas que se perseguían.”¹¹⁵ El comentario del autor es revelador en otro aspecto: El Modelo del Consenso de Washington, no es un modelo de reforma administrativa en estricto sentido. En efecto, es una serie de políticas económicas que tuvieron un gran impacto en las administraciones públicas de los países donde se implementaron.

Por la naturaleza del Modelo de Washington, no es sorprendente que su prioridad no tenga gran relación con el proceso administrativo y se limite a mantener bajo el gasto gubernamental. Las principales características del modelo, tomadas de Williamson, se mencionan a continuación:

- 1) “Disciplina fiscal;”¹¹⁶
- 2) Modificar las prioridades del gasto público a campos que ofrezcan tanto capacidad de recuperación, como la posibilidad de mejorar la distribución del ingreso, tales como servicios de salud primarios, educación básica e infraestructura;
- 3) Reforma fiscal (disminuir las tasas marginales y ampliar la base gravable);
- 4) Liberalización de la tasa de interés;
- 5) Tipo de cambio competitivo;
- 6) Liberalización del comercio;
- 7) Eliminación de las barreras de entrada al capital externo;
- 8) Privatización;
- 9) Desregulación (para abolir las barreras de entrada y salida) y
- 10) Asegurar los derechos de propiedad.”¹¹⁷

El desempeño de las administraciones públicas de las naciones donde se ha puesto en práctica el modelo de Washington ha sufrido reveses. En un análisis de la reforma al sistema de salud pública en Ghana, Zimbabwe, India, Sri Lanka y Tailandia, Russel et. al. encuentran que, por un lado, la eficiencia aumentó en la medida en que se realizaban las mismas labores con menor presupuesto. Sin embargo, por otro lado, la

¹¹⁵ John Williamson, “What Should the World Bank Think about the Washington Consensus?”, *The World Bank Research Observer*, 15:2 (2000), p. 254. (en adelante Williamson 2000).

¹¹⁶ La disciplina fiscal, en términos organizativos, se traducirá como igualar los ingresos con los egresos.

¹¹⁷ Williamson 2000, pp. 252-253. Reproducción del listado original aparecido en Williamson 1990.

capacidad administrativa de los gobiernos y la calidad con la que se entrega el servicio se redujo, incluso en las tareas administrativas más rutinarias.¹¹⁸ La evaluación del desempeño de las burocracias en los países donde se han implementado elementos del Modelo de Washington indicaría que, mientras la eficacia con la que se ejercen los recursos aumenta, la calidad de estos disminuye.

4.4 El Modelo de Nueva Gerencia Pública

Existe una innumerable cantidad de definiciones de Nueva Gerencia Pública y de las ideas, prácticas y políticas que lo conforman. Se ha definido como: “sea lo que sea que Reagan y Thatcher hicieron al sector público” o “sea lo que sea que el Banco Mundial hizo al Sector Público”.¹¹⁹

El caso de la Nueva Gerencia Pública ya ha sido expuesto con anterioridad. Sólo resta definir con claridad, las variables de su tipo ideal. En primer lugar, la prioridad son los productos (*outcomes*). Prácticas como dar mayor autonomía a los gerentes y la utilización de indicadores de desempeño fomentan esta idea.

En cuanto a las principales características del tipo ideal, existen numerosos listados de lo que diferentes autores consideran debería incluir la Nueva Gerencia Pública. Sin embargo, considero que el listado más completo sobre los elementos que constituyen una reforma de NGP se encuentran en el texto Governance in Transition, publicado por la OCDE en 1995.¹²⁰ Éste “es una mirada evaluadora de 15 años de

¹¹⁸ Stevens Rusell *et al.*, “Reforming the Health Sector: Towards a Healthy New Public Management”, *Journal of International Development*, 11 (1999).

¹¹⁹ McCourt 2001, p.235. Cfr. con Richard Batley, “The New Public Management in Developing Countries: Implications for Policy and Organizational Reform”, *Journal of International Development*, 11 (1999), pp. 761-765. Este artículo busca encontrar el impacto que han tenido las reformas de “Nueva Gestión Pública” en países en desarrollo. Sin embargo, su evaluación mezcla sin ningún orden en particular, ni explicación previa, factores como: características económicas de los países, resistencia a la reforma, efectos de las reformas en la eficiencia y la calidad, autonomía gerencial, privatización, cuotas a usuarios y regulación. Es decir, cualquier cosa que haya hecho el banco mundial al sector público.

¹²⁰ OECD (Organization for Economic Cooperation and Development), *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, OECD, Paris, 1995.

reformas, y cuya introducción es considerada explícitamente por la OCDE como su ‘declaración’ sobre la futura AP, lo que ésta puede y debe ser.”¹²¹ Sin embargo, con el objetivo de precisar un poco sobre puntos que creo vale la pena destacar, he incluido elementos señalados por Minogue. Del siguiente listado, los primeros ocho puntos pertenecen al de la OCDE y los últimos tres a Minogue.

1. “Devolver autoridad / proveer de flexibilidad,
2. Asegurar el desempeño, el control y la rendición de cuentas,
3. Desarrollar competencia y elección,
4. Proveer de un servicio responsivo,
5. Mejorar la administración de los recursos humanos,
6. Optimizar la tecnología de la información,
7. Mejorar la calidad de la regulación,
8. Fortalecer las funciones de viraje/pilotaje en el centro,”¹²²
9. “Adoptar de mecanismos y herramientas del sector privado,
10. Orientar a las necesidades de usuarios/clientes/ciudadanos, y
11. Retirar de la provisión directa de bienes.”¹²³

En lo que a desempeño se refiere, Christopher Pollitt define cinco resultados que se esperarían de la NGP:

1. ahorro;
2. mejora en los procesos (más rápidos, transparentes y responsivos a las necesidades de los usuarios);
3. mejora en la eficiencia (mejor tasa de retorno entre los insumos y los productos p.ej. más licencias de manejo entregadas por el mismo personal)

¹²¹ Aguilar 2006, p.185.

¹²² OECD *art. cit.*, citado entre otros por Aguilar 2006, pp. 187-188 y McCourt 2001, p. 236.

¹²³ Minogue 2001B, p.21.

4. mejora en la eficacia (mejores resultados, p.ej. menos crimen, pobreza, etceterá...)
5. aumento en la capacidad y flexibilidad del sistema administrativo.¹²⁴

En conclusión, su desempeño sería: ahorrativo, eficiente, eficaz pero con posibles problemas de corrupción.

4.5 Matriz de Tipos Ideales Administrativos

A continuación se presenta completa la matriz de los cuatro tipos ideales de administración pública llenada con base en la información recopilada en las secciones anteriores.

Matriz de Tipos Ideales de Administración			
Modelo	Prioridad (focus)	Principales Características	Desempeño (performance)
Modelo de la Administración Pública Tradicional	Insumos	<ol style="list-style-type: none"> 1) Deberá existir una clara separación entre la política y la administración pública y, por lo tanto, los políticos y los administradores deberán desempeñar papeles distintos; 2) La administración deberá ser continua y predecible, y operará en base a leyes escritas; 3) Los administradores deberán ser contratados con base a sus perfil y calificaciones y deberán ser profesionales entrenados; 4) La organización deberá reflejar una división funcional del trabajo y una organización jerárquica de las tareas y las personas; 5) Los recursos pertenecerán a la organización y no a los individuos que trabajan en ella; 6) La motivación principal será un sentido del deber, del interés público, que triunfará sobre intereses privados y organizacionales. 	Robusto y resistente, pero con poca eficiencia.

¹²⁴ Christopher Pollitt, "The New Public Management in international perspective: an analysis of impacts and effects", en Kate McLaughlin *et al.* (eds.) *New Public Management, Current trends and future prospects*, Routledge, London, 2003, p. 279. (En adelante Pollitt 2003).

Matriz de Tipos Ideales de Administración			
Modelo	Prioridad (focus)	Principales Características	Desempeño (performance)
Modelo Clientelar / autoritario	Mantener clientelas	<ol style="list-style-type: none"> 1) Separación entre política y administración pública inexistente; 2) No existen leyes y regulaciones claras, y cuando las hay, son observadas de manera discrecional. Esto genera que la administración no sea ni continua ni predecible y facilita la aparición de prácticas como el coyotaje y la corrupción; 3) La contratación de nuevo personal no se hace con base en el perfil o las capacidades del aspirante, sino con base en la lealtad que demuestra a su superior; 4) La estructura organizacional no refleja la división funcional del trabajo, ni a los objetivos de la institución, ni se respeta la asignación jerárquica. La estructuración obedece a criterios poco claros, relacionados con compromisos políticos; 5) Existen dos presupuestos: el primero, es el formal que es presentado con antelación; el segundo, es el real, y sólo se conoce al final del año. 	<p>Eficiente para la clientelas pero costoso, ineficiente, ilegal (corrupto) e inequitativo con el resto de los ciudadanos.</p>
Modelo de Washington	Costos	<ol style="list-style-type: none"> 1) Disciplina Fiscal; 2) Modificar las prioridades del gasto público a campos que ofrezcan tanto capacidad de recuperación, como la posibilidad de mejorar la distribución del ingreso, tales como servicios de salud primarios, educación básica e infraestructura; 3) Reforma fiscal (disminuir las tasas marginales y ampliar la base gravable); 4) Liberalización de la tasa de interés; 5) Tipo de cambio competitivo; 6) Liberalización del comercio 7) Eliminación de las barreras de entrada al capital externo; 8) Privatización; 9) Desregulación (para abolir las barreras de entrada y salida); y 10) Asegurar los derechos de propiedad. 	<p>Eficiente pero con baja calidad y capacidad administrativa.</p>
Modelo de la Nueva Gestión Pública	Productos	<ol style="list-style-type: none"> 1) Devolver autoridad / proveer de flexibilidad; 2) Asegurar el desempeño, control y la rendición de cuentas; 3) Desarrollo de competencia y elección; 4) Proveer de un servicio responsivo; 5) Mejorar la administración de los recursos humanos; 6) Optimización de la tecnología de la información; 7) Mejorar la calidad de la regulación; 8) Fortalecer las funciones de viraje/pilotaje en el centro; 9) Adopción de mecanismos y herramientas del sector privado; 10) Orientación a las necesidades de usuarios / clientes / ciudadanos; y 11) Retiro de la provisión directa de bienes. 	<p>Ahorrativo, flexible, eficiente y eficaz pero con posibles problemas de corrupción y problemas de implementación.</p>

En el siguiente capítulo se analizará la reforma de forma detallada la reforma administrativa que se llevó a cabo durante el periodo que va de 2001 a 2006 en el Infonavit. Más adelante, en el capítulo 4, utilizaré esta matriz para evaluar el grado con el que esta reforma se acerca a uno o varios de los tipos ideales que se han definido.

II. LA REFORMA ADMINISTRATIVA DEL INFONAVIT

El nombramiento del C.P. Víctor Manuel Borrás Setién como director general del Infonavit fue aprobado por la Asamblea General del Infonavit el día 25 de enero de 2001. Con amplia experiencia en el sector de la banca comercial, particularmente en BBVA Bancomer, Borrás Setién¹²⁵ cumplía cabalmente con el perfil que el presidente Vicente Fox eligió para su gabinete.¹²⁶ Con su llegada dio inicio una de las reformas más grandes y comprensivas que se hayan llevado a cabo en una organización de la administración pública mexicana.

Borrás Setién, a diferencia de los políticos de la vieja guardia que habían ocupado la dirección del Infonavit, no trajo consigo a “su gente” para ocupar los puestos clave en el Instituto. Al contrario, buscó crear paulatinamente un equipo que combinaría al personal que ya laboraba en el Infonavit con profesionistas jóvenes expertos en áreas como finanzas, riesgo y tecnología.¹²⁷

El nuevo equipo directivo se enfrentó con una situación complicada, como ya se ha visto: la vivienda era una de las áreas prioritarias de presidente Fox y además los resultados en el sexenio anterior habían sido muy buenos. Por ello, debían de generar

¹²⁵ “Ocupó diversos cargos en la banca comercial mexicana. Fue Director General de Banca Corporativa y de Empresas del Grupo BBVA-Bancomer, Director General Adjunto de Banca Comercial, Director General Adjunto de Banca Empresarial, Director General Adjunto de Banca Hipotecaria y Banca Especializada, entre otros, dentro del Grupo Financiero Bancomer. Es egresado de la Escuela de Contaduría Pública de la Universidad Iberoamericana (UIA) y tiene el grado de Maestro en Administración con Mención Honorífica por la Escuela de Graduados en Administración de la Ciudad de México del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey”. DE, 9 de julio, 2006: <http://presidencia.gob.mx/gabinete/?contenido=15082>.

¹²⁶ “Nosotros lo que buscamos fue tener información que pudiese permitir conocer a los mejores mexicanos que radicarán dentro o fuera del país, y para esto recurrimos a tres fuentes principalmente: una convocatoria pública a los organismos intermedios de la sociedad; otro, a través de una serie de entrevistas y con líderes de la sociedad, y el tercero con los propios “head hunters” como proveedores de información. Un segundo papel de los “head hunters” fue ayudar en la evaluación de los candidatos a ocupar el gabinete, fundamentalmente enfocados a profundizar en lo relativo a competencias y habilidades.” (Ramón Muñoz, responsable del plan operativo del nuevo gobierno, *El Universal*, 19 de octubre de 2000).

¹²⁷ Entrevista con: Víctor Manuel Borrás Setién, director general del Infonavit, 5 de julio de 2006.

mejoras de corto plazo y, al mismo tiempo, asegurar la viabilidad de la Institución en el largo plazo.¹²⁸ Entre los retos que enfrentarían y que vale la pena destacar están:

- Eliminar la incertidumbre expresada por los actores del sector vivienda ante la llegada de un nuevo gobierno.
- Participar en el proceso de disminución del déficit de vivienda.
- Cumplir la función social del Instituto y dar créditos a los derechohabientes con menores ingresos.
- Hacer más eficientes los procesos de recaudación fiscal y asegurar que la cartera vencida se redujera.
- Fomentar la participación de actores externos para poder brindar un mayor número de créditos.
- Asegurar los rendimientos en la subcuenta de vivienda.¹²⁹
- “Desburocratizar” la organización y su operación.

Si se retoma la definición de reforma administrativa expuesta en el primer capítulo, se recordará que por ésta se entenderá los cambios en las estructuras y procesos de una organización con el objetivo de mejorar su funcionamiento. Así pues, este capítulo se estructura alrededor de esta definición. Primero, se analizarán los cambios que hubo en la estructura del Infonavit y, después, los cambios en los procesos. Sin embargo, la realidad rara vez se acopla de forma tan sencilla a un marco teórico. Antes de empezar a hablar de la reforma en sí, hay que comprender qué entendían por “mejorar su funcionamiento” los directivos encargados de la implementación. Los retos que se señalaron arriba dan ciertas pistas sobre la respuesta

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ Aunque este era un reto de los funcionarios del Infonavit y, en efecto, se hicieron muchas acciones para mejorar los rendimientos; no analizaré estas acciones en virtud de que no están directamente relacionadas con la reforma administrativa y con el tema de esta tesis.

a esta pregunta. Sin embargo, para contestarla cabalmente, primero se revisará la planeación estratégica del instituto.

1. PLANEACIÓN

Víctor Manuel Borrás resume, con gran nitidez, las razones que llevaron al primer proceso de planeación en el Infonavit:

“Para poder transformar la Institución, primero había que ver el pasado para que lo que se había hecho bien continuara haciéndose, en lugar de provocar una caída en las operaciones, en el inicio mantener, al menos, el ritmo de las operaciones alcanzado. Adicionalmente había que realizar un plan de corto, mediano y largo plazo; particularmente importante era el mediano y largo plazo, aun cuando no era la costumbre en las administraciones públicas, pero al mismo tiempo había que dar resultados inmediatos, para lo cual se tenían que identificar cosas sencillas y rápidas que pudieran ser exitosas.”¹³⁰

Así pues, los directivos del Infonavit optaron por la elaboración de un Plan Estratégico que tuviera validez por cinco años. Con éste se buscaba, al mismo tiempo, contar con una visión de mediano plazo y tener claridad de las tareas concretas que se deberían que realizar para alcanzar la meta. Para lograrlo era necesario “desarrollar un sistema de evaluación institucional para controlar y medir el desempeño de la organización en la implantación de dicho plan estratégico”.¹³¹ La propuesta era novedosa en el Instituto y en la administración pública mexicana donde predominan los programas (operativos) anuales como herramienta de planeación.

De acuerdo con David Sánchez Tembleque, director de Planeación y Finanzas en el periodo 2001-2006, el primer proceso de planeación fue participativo y se buscó que todos los integrantes del grupo contribuyeran en la construcción de metas

¹³⁰ Víctor Manuel Borrás Setién citado en Raimond-Kedilhac Navarro y Árias González, *op.cit.*, p. 4.

¹³¹ Infonavit, *Libro de Transparencia de la Dirección General*, borrador, 19 de mayo de 2006. (en adelante, Libro Dirección General).

agresivas para sus áreas respectivas.¹³² Es posible aventurar que la participación en la construcción de las metas contribuyó a que los miembros de las áreas se comprometieran con su cumplimiento.

Con base en ese primer taller de planeación, se planteó como meta otorgar 1.8 millones de créditos en el sexenio. Alcanzar este objetivo implicaba muchas actividades entre las que se pueden incluir: hacer más eficiente el proceso de otorgamiento de crédito, diseñar un sistema para asegurar que los acreditados puedan pagar las mensualidades, reducir las tasas de cartera vencida y aumentar la recaudación. Sin embargo, el Infonavit no sólo se consideraba responsable por la entrega de créditos adecuada, sino que también tenía que administrar con eficiencia el dinero producto de las contribuciones de los trabajadores. Estas preocupaciones se vieron plasmadas en la Misión y la Visión que emergió de estos primeros talleres de planeación:

Misión:

“Cumplir el mandato constitucional de otorgar crédito para que los trabajadores puedan adquirir, con plena libertad y transparencia, la vivienda que más convenga a sus intereses en cuanto a precio, calidad y ubicación.”¹³³

Visión:

“Ser un Instituto de calidad internacional, autónomo tripartito, de carácter social, orgullo de todos los mexicanos por su transparencia, eficiencia, calidad de servicio y fortaleza financiera, que asegure su existencia a largo plazo y proporcione a todos los derechohabientes crédito para su vivienda, ya que

¹³² Entrevista con: David Sánchez Tembleque Cayazzo, subdirector general de planeación y finanzas del Infonavit, 7 de junio de 2006.

¹³³ Libro Dirección General, p. 12.

constituye el principal patrimonio de la familia, y que además otorgue rendimientos suficientes al fondo de ahorro de los derechohabientes.”¹³⁴

La Misión y la Visión fueron complementadas por la definición de cinco objetivos institucionales:

- “Ampliar el número de derechohabientes beneficiados con créditos.
- Contribuir al desarrollo social y humano de los trabajadores y sus familias.
- Fortalecer financieramente al Instituto.
- Transparentar y eficientar la operación del Instituto.
- Fomentar el desarrollo laboral, profesional y personal de los trabajadores del INFONAVIT.”¹³⁵

¹³⁴ *Loc. Cit.*

¹³⁵ *Loc. Cit.* Es importante destacar que, en 2005, la Misión, Visión y objetivos estratégicos del Instituto se transformaron. Sin embargo, en virtud del espacio de tiempo que este trabajo considera, no se analizarán. De cualquier forma, a continuación se citan la Misión, Visión y objetivos vigentes:

- 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. Convertir a INFONAVIT en una institución de Estado 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 mediante 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.

- Objetivos institucionales: 1) Construir alianzas estratégicas con actores clave de la sociedad, con el fin de contribuir al desarrollo económico y humano de los trabajadores y sus familias. 2) Asegurar la viabilidad financiera del instituto a largo plazo, para beneficiar a todos los trabajadores con más créditos y mejores pensiones. 3) Rendir cuentas a los trabajadores y a la sociedad mexicana con total transparencia. 4) Fomentar el bienestar familiar y el desarrollo personal y profesional de los empleados de Infonavit. 5) Proveer un servicio de clase mundial a nuestros usuarios, mediante la mejora permanente de los productos y procesos de operación del instituto.

Por último, y en relación con los dos puntos anteriormente tratados, se identificaron cinco estrategias que servirían como base para la transformación del Instituto:

1. Visión de largo plazo. Aunque por mandato de ley el Instituto estaría obligado a elaborar planes anuales, era necesario adoptar una visión de largo plazo. El proceso de planeación y la definición de la Misión y la Visión y los objetivos del Infonavit respondían a esta estrategia.¹³⁶
2. Renovada orientación social financieramente viable. Esta estrategia se refiere a que las políticas y proyectos del Instituto tendrían que mantener el doble estándar de “tener un amplio sentido social” y ser financieramente viables.¹³⁷
3. Innovación, calidad y eficiencia. Esta estrategia involucraría la definición de las áreas sustantivas del Instituto y la definición de la tecnología y los procesos necesarios para hacerlo funcionar adecuadamente. Asimismo, se incluye el proceso de externalización que involucra la participación de actores externos al Instituto para lograr la obtención de los resultados planteados. A esta actividad se le llamó Infonavit Ampliado.¹³⁸
4. Cambio cultural. La estrategia de cambio cultural buscaba modificar la cultura organizativa predominante en ese momento, para que los trabajadores del Instituto aceptaran los retos organizativos como propios y se derrumbaran “las barreras existentes entre áreas, niveles, empleados, sindicalizados y no sindicalizados, empleados antiguos y nuevos”¹³⁹.

¹³⁶ *Ibid.*, p. 11.

¹³⁷ *Ibid.*, pp. 12-13

¹³⁸ *Ibid.*, pp. 18-21.

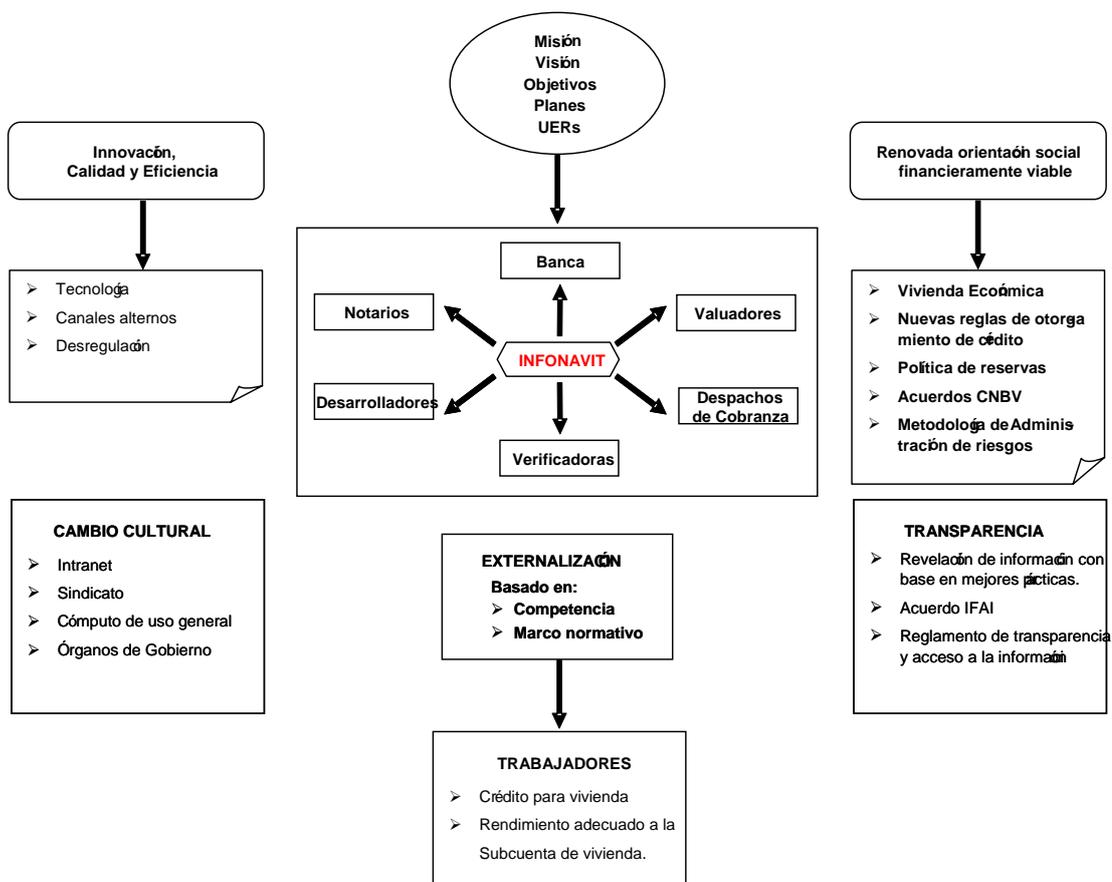
¹³⁹ *Ibid.*, p. 23.

5. Transparencia. Por último, se promovieron modificaciones a la Ley del Instituto para aumentar los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia, para evitar problemas relacionados con el poder económico del Infonavit.¹⁴⁰

En la siguiente figura se representa de manera gráfica la estrategia del Infonavit. Como se puede ver, en la parte superior se encuentra la planeación que incluye los elementos que ya se han mencionado. Esta área impacta directamente en el recuadro que incluye en el centro al Instituto y en la periferia a los actores relevantes en el proceso de externalización. Alrededor de estos dos elementos se encuentran las cuatro estrategias y se expresan los elementos relevantes de cada una de ellas.

¹⁴⁰ *Ibid.*, p.25.

Figura 2.1: Estrategia Infonavit 2001

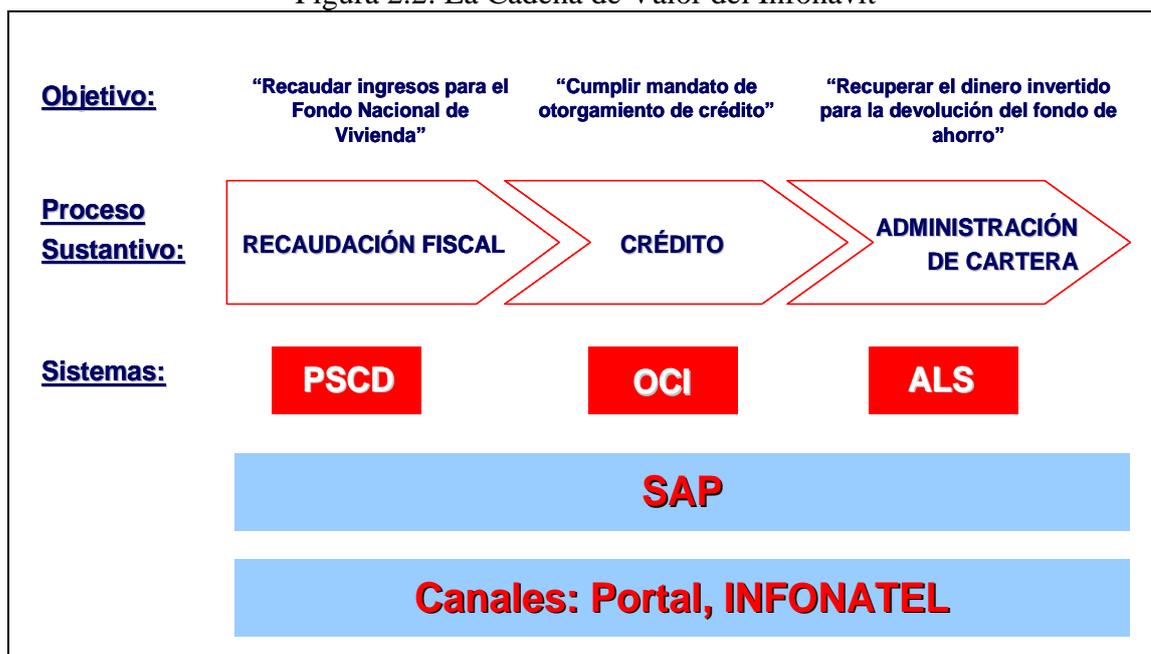


Fuente: Infonavit, *Libro blanco de la Dirección General, op.cit.*, p 11.

Para poder ejecutar las estrategias era necesario observar la gestión interna del Instituto e identificar los elementos esenciales de su acción. En 2001, se desarrolló el Modelo de Operación Infonavit que definía tres procesos sustantivos: recaudación fiscal, originación de crédito y administración de cartera. Estos constituirían la “cadena de valor” del Infonavit, donde se definiría el objetivo de cada proceso, el proceso y los sistemas involucrados en su gestión.¹⁴¹ En la siguiente figura se puede observar la representación gráfica de esta “cadena de valor”.

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 17.

Figura 2.2: La Cadena de Valor del Infonavit



Fuente: Infonavit, *El infonavit hoy*, [presentación de power point] enero 2006.

Estos tres grandes procesos constituyen el núcleo de acciones que son necesarias para que se cumpla con las responsabilidades del Instituto. Al juntarlos en una “cadena de valor”, se expresa que hay una relación directa entre ellos, de forma tal que el desempeño de uno afecta los resultados de otro. Más adelante, cuando se explique con mayor detalle en qué consiste cada uno de estos procesos, se podrá entender de mejor forma esta afirmación y se comprenderá porque su identificación fue crucial para la reforma administrativa del Instituto y la consecución exitosa de sus objetivos.

1.1 Sistema de Planeación Operativa y Gestión del Desempeño

Antes de empezar a hablar de los cambios en estructuras y procesos, vale la pena recalcar la forma en que se logró traducir la estrategia en actividades concretas y asegurar que las tareas diarias estuvieran alineadas con los objetivos institucionales.¹⁴²

¹⁴² Tomado de entrevista con David Sánchez-Tembleque Cayazzo, 7 de junio de 2006.

Se optó por adoptar un enfoque participativo que permitiera que los funcionarios del Instituto se comprometieran con las metas.

Al principio se encontró cierta resistencia producto de las inercias burocráticas que están presentes en cualquier organización. Sobre esto, Borrás Setien afirmaba en 2004: “[a]l presentarle a los órganos de gobierno planes por cinco años nos comentaban: «nosotros nos damos por enterados, pero a nosotros sólo nos interesa el primer año». [...] No se podían hacer cosas que trascendieran si no traspasábamos el horizonte de un año”.¹⁴³

La planeación estratégica del Instituto está regida por dos principios:

1. “La razón de existir del Infonavit es cumplir con su Misión, Visión y Objetivos institucionales, para satisfacer plenamente las necesidades y expectativas de los derechohabientes. El trabajo del día a día no tiene sentido, si no es en beneficio de los trabajadores que depositan su confianza en el Instituto para administrar el Fondo Nacional de la Vivienda.
2. Los logros del Infonavit son el resultado del trabajo de cada uno de sus empleados.”¹⁴⁴

Estos principios reconocen la importancia que las actividades cotidianas tienen en la consecución de los objetivos de la organización y especifican que éstas dependen del trabajo de todos sus funcionarios. Ser consecuente con estos principios requeriría de una vinculación clara entre lo estratégico y lo operativo. Para lograrlo se crearon las Unidades Estratégicas de Alto Rendimiento (UERs). Sobre ellas, el libro de transparencia de la Dirección señala:

¹⁴³ Víctor Manuel Borrás citado en Raimond-Kedilhac Navarro y Silva Pérez, *op. cit.*, p. 2.

¹⁴⁴ Infonavit, *Informe anual de actividades 2003*, Infonavit, México, 2004., p. 70. (en adelante, Informe 2003)

“Las UERs se han constituido como el motor de cambio del Infonavit, al abrir un espacio donde periódicamente se difunde y discute la estrategia por todo el personal, con lo cual éste hace suya la estrategia de la organización. Dada su contribución a los resultados de Infonavit, se ha dado continuidad a este esfuerzo y, en este momento, después de cinco años, hay 58 Unidades Estratégicas de Alto Nivel de Rendimiento, 30 de ellas coordinadas por personal interno que ha aprendido la metodología para hacerla propia.”¹⁴⁵

Así pues, las UERs constituían grupos de trabajo que tenían por objetivo definir las metas con un método participativo de forma que los actores responsables de su obtención conocieran el proceso por el cual se concretaron y, al mismo tiempo, lograr la cooperación necesaria entre las diferentes áreas que participarían, es decir, traducir la estrategia en acciones concretas. Las UERs se realizan trimestralmente y en ellas se incentiva la participación activa y la expresión franca de las ideas y opiniones que los participantes tienen.¹⁴⁶

Las UERs se iniciaron en el 2002, año en el que se realizaron 33 talleres que incluían a la Dirección General, la Secretaría General, las Subdirecciones Generales, la Coordinación de Comunicación Social, la Contraloría Interna, las Coordinaciones Generales de Zona y nueve delegaciones estatales.¹⁴⁷ De forma progresiva se incluyeron más actores y se realizaron más reuniones (en 2003 se realizaron 49 mientras que en 2004 se realizaron 52¹⁴⁸) de tal suerte que para el año 2005 se llevaron a cabo 152 reuniones UER con la participación de 2,818 funcionarios del instituto.¹⁴⁹

¹⁴⁵ Infonavit, *Libro Dirección General, op.cit.*

¹⁴⁶ Tomado de entrevista con Agustín Manuel Paulin Hutmacher, 15 de febrero de 2006. “[Las UERs] nos permiten trimestralmente reconocer los resultados alcanzados, establecer los factores comunes del éxito, ubicar las desviaciones y los factores comunes de éstas en cada una de las áreas. Asimismo, cada tres meses se establecen planes de trabajo para alcanzar los objetivos que la UER tiene y que están alineados a los objetivos institucionales. De esta forma, se focalizan las actividades de todos los que aquí trabajamos y se toman acciones para la atención de temas prioritarios del INFONAVIT, vinculando la planeación con la acción”. Infonavit, “UERS en Acción”, documento interno, s.a.n.l.

¹⁴⁷ Infonavit, *Informe anual de actividades 2001*, Infonavit, México, 2002, p. 29. (en adelante, Informe 2001)

¹⁴⁸ Informe 2003, p. 70.

¹⁴⁹ Infonavit, *El Infonavit Hoy*, [Presentación de Power Point], enero de 2006.

Las reuniones UER se han convertido en una parte cotidiana de la operación del Instituto y han permitido que en todo momento se busque vincular las acciones de las diferentes áreas del Infonavit con los objetivos estratégicos de la institución.

2. CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA

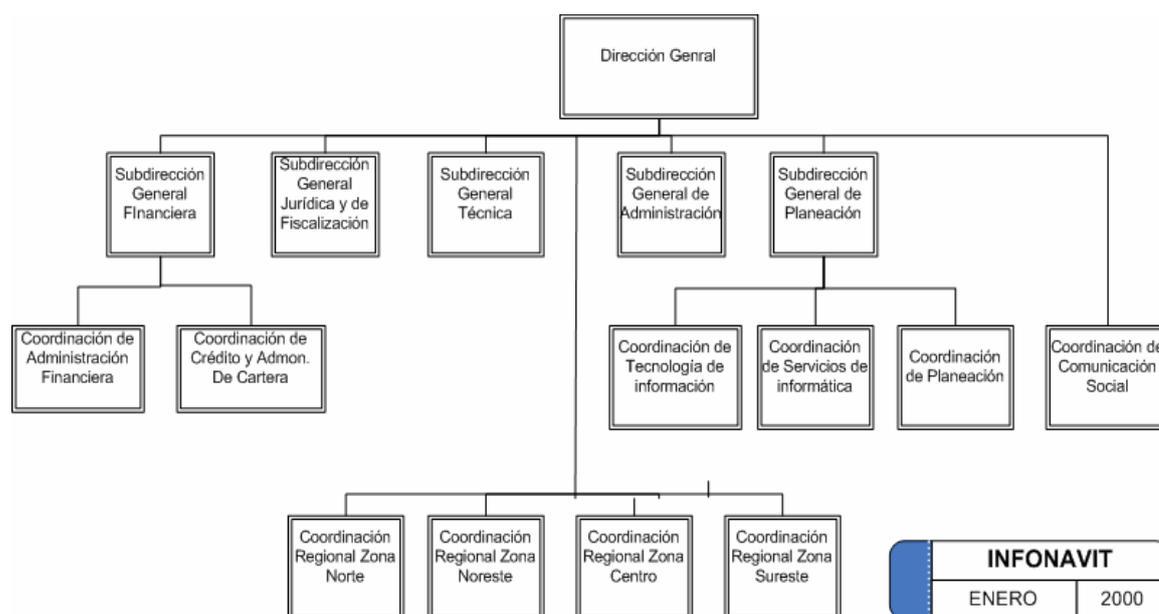
El primer elemento en la realización de una reforma administrativa de acuerdo con la definición expuesta son los cambios en la estructura organizativa. Durante el periodo 2001-2006, el Infonavit sufrió muchos cambios en la estructura para que su organigrama reflejara de manera clara la definición de áreas sustantivas y de apoyo que se había realizado.

El siguiente organigrama¹⁵⁰ representa la estructura que tenía el Instituto a la llegada de Víctor Manuel Borrás. Como se puede apreciar, se contaba con cinco subdirecciones generales: la Subdirección General Financiera, la Subdirección General Jurídica y de Fiscalización, la Subdirección General Técnica, la Subdirección General de Administración y la Subdirección General de Planeación. Cuatro Coordinaciones Regionales administraban las necesidades de las delegaciones estatales del Infonavit y se contaba con una Coordinación, la de Comunicación Social. De las tres áreas que posteriormente fueron definidas como sustantivas, se puede decir que dos de ellas tenían el nivel de Coordinación, Crédito y Cartera que formaban parte de la Subdirección General Financiera¹⁵¹, mientras que la tercera, Fiscalización, era administrada por la Subdirección Jurídica y de Fiscalización.

¹⁵⁰ Los organigramas que se presentan en esta sección son parciales ya que sólo incluyen los niveles jerárquicos de dirección, subdirección y coordinaciones. Se elaboraron con base en datos de los organigramas oficiales. (Cf., 9 de Julio, 2006, http://www.Infonavit.gob.mx/inf_general/directorio/organigrama/organigrama.shtml)

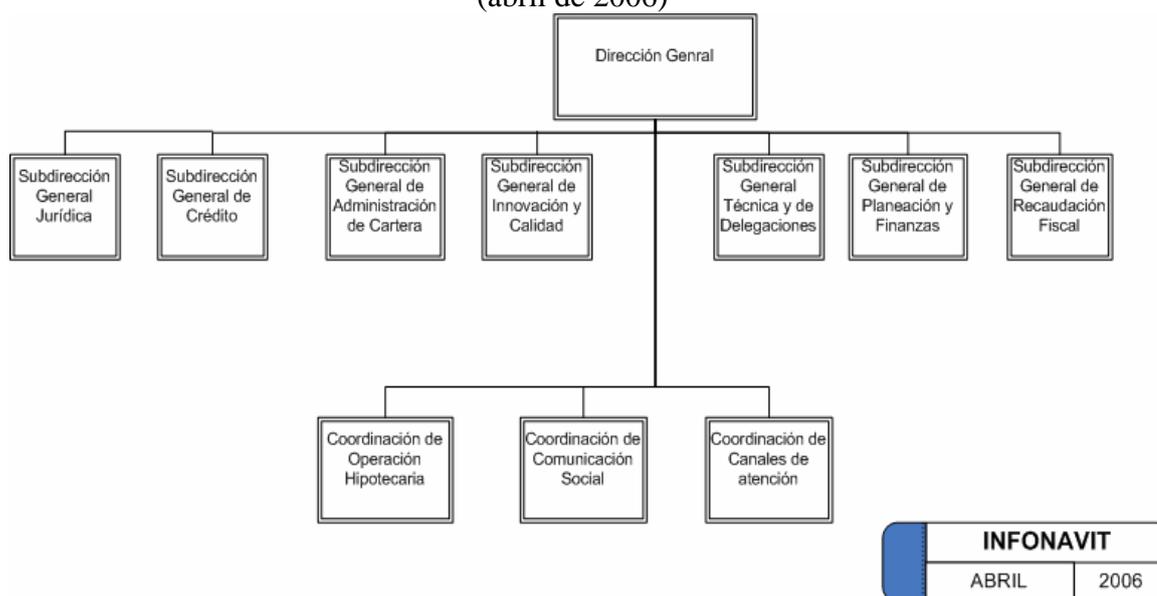
¹⁵¹ En las consideraciones del Estatuto Orgánico del Infonavit de 2001, se señala que la Subdirección General Financiera concentrará las responsabilidades de recaudación, el otorgamiento de créditos y la administración de cartera.

Figura 2.3: Organigrama del Infonavit
(enero de 2000)



El organigrama de abril de 2006 permite apreciar claramente la magnitud de los cambios que sufrió la estructura del Infonavit. En primer lugar, resalta que existe coherencia entre la definición de las áreas sustantivas y la importancia que éstas tienen en la estructura ya que tres de las siete Subdirecciones corresponden a las actividades de Crédito, Cartera y Recaudación Fiscal. Las subdirecciones restantes son: Planeación y Finanzas, que podría ser considerada como la cuarta actividad sustantiva, en la medida en que de ésta depende la salud económica del Instituto; Innovación y Calidad, responsable del diseño de mecanismos adecuados para dar atención a las necesidades de los derechohabientes, acreditados y patrones; y finalmente, las Subdirecciones Jurídica y Técnica y de Delegaciones que realizan actividades de apoyo. Las Coordinaciones, que ya no realizan actividades sustantivas, son tres: Comunicación Social, Operación Hipotecaria y Canales de Atención.

Figura 2.4: Organigrama del Infonavit
(abril de 2006)



Relatar todos los cambios que tuvo la estructura orgánica del Infonavit durante el periodo 2001-2006 resultaría tedioso y poco útil. Por ello, a continuación sólo se presentan los cambios más importantes que contribuyeron a que la estructura del Infonavit adoptará la forma que tiene actualmente.

1. *Subdirección General de Crédito.* El “proceso de especialización interna de las diferentes Subdirecciones Generales del Instituto”¹⁵² empezó en el 2001. Por lo tanto, ese mismo año se creó la Subdirección General de Crédito, con el objetivo de otorgar créditos a los derechohabientes de forma eficaz.¹⁵³ Los cambios posteriores en el área obedecieron a criterios de efectividad y eficiencia, y entre ellos se pueden contar que

¹⁵² Consideraciones del *Estatuto Orgánico del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores*, (en adelante *Estatuto Orgánico*) noviembre de 2001.

¹⁵³ *loc. cit.*

en 2003, se le asignó “la función de titulación”¹⁵⁴ y se incluyeron entre sus funciones la elaboración de criterios de riesgo.¹⁵⁵

2. *Subdirección General de Administración de Cartera.* Al igual que la Subdirección de Crédito, la Subdirección General de Administración de Cartera se formó en el marco del proceso de especialización interna del Instituto en 2001. Ésta incluía las coordinaciones de Operación Hipotecaria y la de Recuperación y Cobranza. Por lo tanto, se puede decir que se encargaría de todas las actividades concernientes a la administración del préstamo una vez que se había otorgado el crédito. Dentro de los cambios que vale la pena destacar, está el acontecido en abril de 2003 cuando se le dio autoridad al Instituto sobre “la gestión de la recuperación contenciosa hipotecaria y la custodia de los títulos de propiedad.”¹⁵⁶

3. *Subdirección General de Recaudación Fiscal.* A diferencia de las dos subdirecciones anteriores, la de Recaudación Fiscal tuvo un desarrollo más tardío. Esta Subdirección engloba actividades tanto de recaudación fiscal como de fiscalización.¹⁵⁷ Hasta 2004, las actividades de recaudación fiscal se realizaban en la Subdirección de Planeación y Finanzas, mientras que las de fiscalización se encontraban en la Subdirección Jurídica. En noviembre de 2004, se creó la Subdirección General de Recaudación Fiscal, ya que como área sustantiva, le correspondía una dependencia “directa de la Dirección General del Instituto.”¹⁵⁸ Pero no fue sino hasta agosto de

¹⁵⁴ *Ibid.*, abril de 2003.

¹⁵⁵ “[A]segurar que el otorgamiento de crédito se [realice] dentro de los parámetros de riesgo [que establece] la Subdirección General de Planeación y Finanzas.” (Art. 14, numeral IV, *Ibid.*, abril de 2003)

¹⁵⁶ *Ibid.*, abril de 2003, considerando 7

¹⁵⁷ Recaudación fiscal se refiere al proceso mediante el cual el Infonavit obtiene el dinero correspondiente a la cuota de cada trabajador de los patrones. La fiscalización inicia después de tres meses cuando se utilizan mecanismos jurídicos para obtener la cuota de los patrones. La diferencia entre estas dos actividades será tratada con mayor detalle en la siguiente sección.

¹⁵⁸ *Ibid.*, diciembre de 2004, considerando 3

2005 cuando se incorporaron a la Subdirección las tareas de fiscalización, consolidando así las funciones del área sustantiva.¹⁵⁹

4. *Subdirección de Planeación y Finanzas.* Para consolidar el proceso de planeación estratégica, una de las primeras acciones de la nueva administración fue concentrar las funciones de planeación y finanzas bajo un solo mando.¹⁶⁰ Esto es especialmente importante si se recuerda que, al mismo tiempo, la anterior Subdirección de Finanzas perdía las funciones de Crédito y Cartera. La recién creada Subdirección de Planeación y Finanzas concentró las funciones de recaudación y control de los recursos financieros del Instituto, de forma que pudiera hacer una planeación adecuada.¹⁶¹ En abril del 2003, se añadió a las funciones del área, la administración del riesgo crediticio.¹⁶² En 2004, inició un proceso de devolución de funciones a otras áreas del Instituto, ejemplo del cuál fue la creación de la Subdirección de Recaudación Fiscal, que ya ha sido tratada.¹⁶³

5. *La Subdirección General de Innovación y Calidad.* Fue creada en 2001 y sustituyó a la anterior Subdirección General de Administración. Esta subdirección es una de las más *sui generis*, ya que su objetivo es incorporar el concepto de calidad a las actividades del Instituto¹⁶⁴, tarea que se especifica más en el estatuto de diciembre de 2004, donde se señalaba que deberá atender las necesidades de las áreas relativas a las “las funciones tecnológicas, de sistemas y de procesos.”¹⁶⁵

6. *Subdirección General Técnica y de Delegaciones.* Esta subdirección surgió como resultado de la fusión de dos áreas a las que los cambios en estructuras y procesos del Instituto restaron importancia. Como tal, fue creada tardíamente en noviembre de 2004.

¹⁵⁹ Infonavit, *Libro de Transparencia de Recaudación fiscal*, borrador, versión al 5 de abril de 2006, p. 1. (En adelante *Libro de Recaudación Fiscal*)

¹⁶⁰ Informe 2001. p. 29.

¹⁶¹ Consideraciones del *Estatuto Orgánico*, noviembre de 2001.

¹⁶² *Estatuto Orgánico*, abril de 2003, considerando 7.

¹⁶³ *Ibid.*, diciembre de 2004, considerando 7

¹⁶⁴ *Ibid.*, diciembre de 2001, art. 18.

¹⁶⁵ *Ibid.*, diciembre de 2004, considerando 6.

La Subdirección Técnica, que anteriormente se encargaba de valuaciones, comprobación de la calidad de las viviendas y actividades técnicas similares, perdió importancia con la subcontratación de muchos de estos servicios.¹⁶⁶ El componente de “Delegaciones” surge dado que las Coordinaciones Generales de Zona se suprimieron para dar más autonomía a las delegaciones regionales. Con esto se buscaba “garantizar la implantación exitosa de los nuevos modelos operativos que [habían resultado] del proceso de cambio estructural del instituto.”¹⁶⁷

7. *Subdirección General Jurídica.* Como se dijo anteriormente, esta subdirección antes también desempeñaba las funciones de fiscalización. Pero a partir de 2005, se convirtió en un área netamente de apoyo.¹⁶⁸

7. *Coordinación de Canales de Atención.* Con su creación, todos los medios de comunicación con los derechohabientes y acreditados se concentraron bajo la misma autoridad. Antes de su creación, Infonatel dependía de Cartera, mientras que los Kioscos de Crédito y el Portal de Internet de Comunicación Social. A estos servicios se añadió la administración de los CESI's (Centros de Servicio Infonavit) y el sitio "MiCasa.gob.mx".¹⁶⁹

Resultados

Quizá la mayor prueba de la correspondencia entre la definición estratégica y la estructura es la distribución del gasto. En 2001, 30% del gasto correspondía a las áreas sustantivas mientras que las de apoyo recibían 70 %. Para 2005, la relación se invirtió

¹⁶⁶ Entrevista con Ernesto Gómez Gallardo Latapi, Coordinador de la Coordinación Técnica, 31 de julio de 2006.

¹⁶⁷ *Estatuto Orgánico*, diciembre de 2004, considerando 8.

¹⁶⁸ *Ibid.*, diciembre de 2005, arts. 29, 30 y 31.

¹⁶⁹ Infonavit, *Coordinación de Canales de Atención*, [Presentación de Power Point], 8 de febrero 2006. (en adelante *Presentación de Canales de Atención*)

de forma que las primeras recibían 70% mientras que a las segundas les era signado 30%.¹⁷⁰

3. CAMBIOS EN LOS PROCESOS

El segundo componente de la definición de reforma administrativa es cambio en los procesos de la organización. En el caso del Infonavit, éstos fueron muy grandes y abarcaron prácticamente todas las labores que se realizan en el Instituto. Sin embargo, existen puntos en común, particularmente en la implementación de los procesos rediseñados y de nuevos sistemas operativos. Vale la pena desarrollar estas coincidencias antes de iniciar la descripción de los cambios realizados.

El Infonavit opera en los estados por medio de delegaciones estatales. En ellas, se reproduce con algunas modificaciones la estructura del Instituto. Cuentan con cinco Subdirecciones: de Crédito, Cartera, Fiscalización, Administración, Jurídica y Técnica. Si se revisan los organigramas expuestos arriba, se podrá observar que básicamente tienen la misma estructura y, lo más importante, que cuentan con representaciones de las tres áreas sustantivas del Instituto. Esto es relevante, porque los cambios más grandes –en lo que a procesos se refiere– se realizaron en estas tres áreas y en las actividades que los acompañan y porque es en las delegaciones donde se atiende directamente a derechohabientes y acreditados.

Durante cuatro visitas que se realizaron en el 2006 a las Delegaciones de Chihuahua, Chiapas, Guanajuato y el Estado de México, se entrevistó al Delegado y a los tres encargados de las áreas sustantivas.¹⁷¹ La queja más frecuente que se encontró

¹⁷⁰ Infonavit, *Coordinación de Planeación y Control de Gestión*, Informe generado por la Coordinación de Planeación y Control de Gestión, con base en la contabilidad general al 8 de junio de 2006.

¹⁷¹ Entrevista con: Francisco José Javier Prieto Muñoz, delegado del Infonavit en Chihuahua, 3 de abril de 2006; Óscar Rubio Morales, subgerente técnico del Infonavit en la delegación de Chihuahua, 4 de abril de 2006; Gilberto Morales Domínguez, subgerente administrativo del Infonavit en la delegación

fue la centralización de funciones que hubo al principio de la gestión de Víctor Manuel Borrás.

La centralización se debió a que, cuando el nuevo equipo directivo asumió el mando del Infonavit se detectó que había enormes diferencias en la forma de operar de las delegaciones. No existían procesos bien definidos y mucho menos, estándares de servicio.¹⁷² Sobre esto, la subgerente de crédito del Centro de Servicio (CESI) Barranca del Muerto comentó que antes, a nivel nacional, había treinta y dos Infonavits.¹⁷³ La respuesta ante este fenómeno fue la centralización de todas las actividades sustantivas realizadas por el Instituto. También se centralizaron los pagos, las adquisiciones y, en general, todas aquellas actividades relacionadas con la presupuestación.¹⁷⁴ Al respecto, el director del Infonavit, Víctor Manuel Borrás comentó: “todo lo que era delicado e implicaba posibles fuentes de corrupción lo centralizamos.”¹⁷⁵

de Chihuahua, 4 de abril de 2006; Guillermo Enrique Sotelo Oats, subgerente de cobranza del Infonavit en la delegación de Chihuahua, 4 de abril de 2006; Mireya Estrada Tarango, subgerente de crédito del Infonavit en la delegación de Chihuahua, 4 de abril de 2006; Ramón Adell, consultor externo del Infonavit encargado de realizar las UER's, 5 de abril de 2006; María Consuelo Lozoya Rodríguez, subgerente de fiscalización del Infonavit en la delegación del Infonavit en Guanajuato, 18 de abril de 2006; Sergio Varela Flores, subgerente de cobranza del Infonavit en la delegación de Guanajuato, 18 de abril de 2006; Fidencio Miguel Carcomo Guzmán, subgerente de crédito del Infonavit en la delegación de Guanajuato, 18 de abril de 2006; Rodolfo Torres Martínez, delegado del Infonavit de Guanajuato, 19 de abril de 2006; Jorge Borguete Torrestiana, delegado del Infonavit en Chiapas, 23 de abril de 2006; Jorge Alberto Olvera Ramírez, subgerente de cobranza en la Delegación del Infonavit de Chiapas, 24 de abril de 2006; subgerente de crédito en la delegación del Infonavit de Chiapas, 24 de abril de 2006; María de Jesús Muñoz Alaniz, subgerente de fiscalización del Infonavit en la delegación de Chiapas, 24 de abril de 2006; Víctor Manuel Rivera Paulín, subgerente de crédito del Infonavit en la Delegación del Estado de México, 4 de mayo de 2006; René Acuña, delegado del Infonavit del Estado de México, 4 de mayo de 2006; Juan Mendoza Mendoza, subgerente de fiscalización del Infonavit en el Estado de México, 4 de mayo de 2006; José Alfredo Morteo Baez, delegado del Infonavit en el Distrito Federal, 9 de mayo de 2006; y Guadalupe Mendizábal Islas, gerente del Cesi en Barranca del Muerto, 15 de mayo de 2006.

¹⁷² Tomado de entrevista con Víctor Manuel Borrás Setién, director general del Infonavit, 5 de julio de 2006.

¹⁷³ Tomado de entrevista con Guadalupe Mendizábal, Subgerente de crédito, Cesi Barranca del Muerto 15 de mayo de 2006.

¹⁷⁴ Tomado de entrevista con Nadiezhda de la Uz, Gerente de Planeación Financiera, 6 de junio de 2006.

¹⁷⁵ Tomado de entrevista con Víctor Manuel Borrás Setién, director general del Infonavit, 5 de julio de 2006.

La centralización tuvo dos lógicas. Por un lado, se buscaba retirar la discrecionalidad con la que los delegados manejaban sus oficinas. Por otro, se intentó estandarizar los procesos a nivel nacional, por lo que la implementación y el control inicial se facilitarían con un sistema centralizado.

La estandarización inició con el diseño y desarrollo de los canales de atención: Infonatel, el portal de Internet y los CESIs. En virtud de que estos servicios tratarían directamente con los derechohabientes y acreditados, era importante que contaran con procesos únicos y uniformes a nivel nacional. Más adelante, se centralizaron y rediseñaron los procesos relacionados con la recaudación fiscal y fiscalización, crédito y cartera: “Aunque había acuerdo sobre la conveniencia e importancia de los cambios [entre el personal del Infonavit], no [estuvieron] de acuerdo en la forma en la que se llevó a cabo.”¹⁷⁶

La tendencia centralizadora, característica de los primeros años de gestión de Borrás Setién, ha empezado a revertirse. Prueba de ello es que, en enero de 2007, entraron en operación los “Convenios de Autonomía de Operaciones”. Los hay de dos tipos, de Autonomía y de Autonomía amplia, estos últimos están reservados para delegados con mayor experiencia y resultados comprobados. Los convenios tienen por objetivo dar mayor autonomía a las delegaciones, para la realización de actividades como la definición de metas, la presupuestación, la administración de personas, la gestión de operaciones y la negociación con actores del Infonavit Ampliado.¹⁷⁷

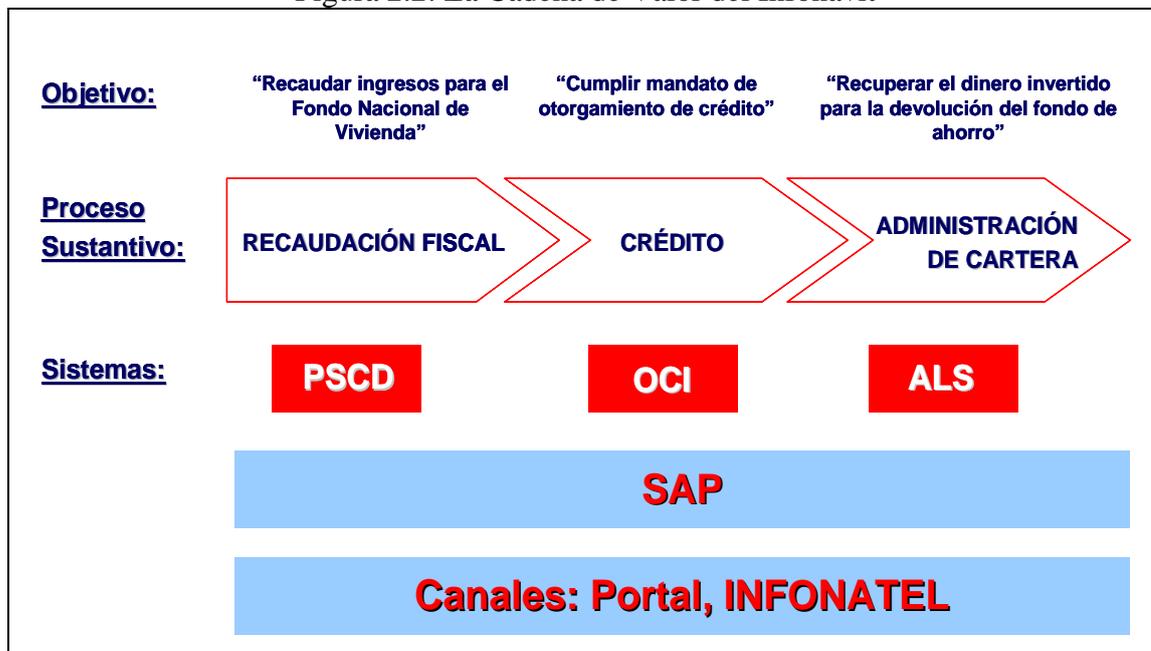
¹⁷⁶ Tomado de entrevista con Francisco José Javier Prieto Muñoz, Delegado de Chihuahua, 3 de abril de 2006.

¹⁷⁷ Tomado de entrevista con Víctor Manuel Borrás Setién, director general del Infonavit, 5 de julio de 2006.

3.1 Áreas Sustantivas

El proceso de planeación estratégica del Infonavit contribuyó a la detección de tres áreas sustantivas. Como se vio en la sección sobre estructura, el organigrama del Instituto se modificó para reflejar la importancia que estas áreas tienen en la labor del Instituto. Junto con la detección de estas actividades se creó una “cadena de valor” para expresar la relación existente entre ellas. En la siguiente sección se profundizará en el funcionamiento de estas tres áreas, así como en los sistemas que se involucran en su funcionamiento: PSCD para recaudación fiscal, OCI para crédito y ALS para cartera. La figura se repite como referencia.

Figura 2.2: La Cadena de Valor del Infonavit



Fuente: Infonavit, *El infonavit hoy*, [presentación de power point] enero 2006.

3.1.1 Recaudación Fiscal y Fiscalización

La recaudación es el proceso mediante el cual el Infonavit recolecta el 5% del salario de todos los trabajadores de las empresas regidas por el apartado A del artículo 123 constitucional. La fiscalización corresponde a las acciones que se toman cuando un

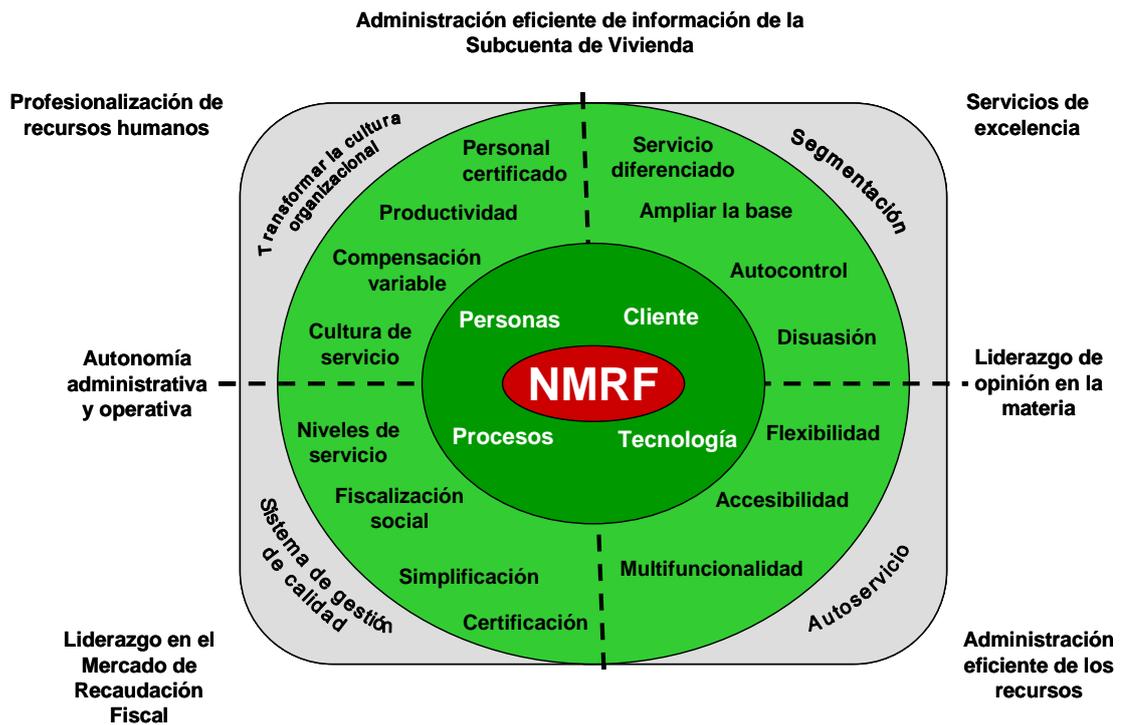
patrón incumple con el pago de sus aportaciones. La eficiencia en ambas actividades es muy importante para el Instituto, ya que 80% de sus recursos depende de estas fuentes.

El proceso de modernización del área de Recaudación Fiscal inició con la creación de la Subdirección General. Poco después de su creación se empezaron a buscar opciones para hacer más eficiente el proceso. El primer intento consistió en la instalación del Nuevo Sistema de Recaudación (NSRF). Éste buscaba reducir los costos y simplificar la operación del proceso. Sin embargo, estaba totalmente basado en la utilización de un programa informático, el *Customer Relationship Manager* (CRM).¹⁷⁸ Con la transformación del Instituto en un organismo fiscal autónomo se hizo evidente la necesidad de implementar un modelo que tomara en consideración cambios más allá de la plataforma computacional utilizada. Con este problema en mente se diseñó el Nuevo Modelo de Recaudación Fiscal.¹⁷⁹

¹⁷⁸ Infonavit, *Libro de Transparencia de Programa nacional de fiscalización*, borrador, versión al 16 de mayo de 2006, p. 5. (en adelante Libro Fiscalización)

¹⁷⁹ Tomado de Jorge Macías Benítez, gerente de proyectos de la subdirección general de recaudación fiscal del Infonavit, 11 de julio de 2006.

Figura 2.5: Nuevo Modelo de Recaudación Fiscal



Fuente: Portal de Internet de Infonavit, <http://www.infonavit.gob.mx>

En el modelo, la tecnología sigue teniendo un papel importante, de hecho, el CRM fue sustituido por el PSCD (*Public Sector Collections and Disbursement* o Recolecciones y Desembolsos del Sector Público)¹⁸⁰ pero ahora es parte de cuatro ejes estratégicos que además incluyen a los procesos, las personas y los clientes. El modelo también contiene los valores que cada uno de estos ejes debe tener. Así, por ejemplo, en lo que se refiere a procesos, tema que nos atañe, se incluyen los niveles de servicio, la fiscalización social, la simplificación de procesos y la certificación. El NMRF fue implementado en un periodo de un año, de agosto de 2004 a septiembre de 2005.¹⁸¹

La plataforma tecnológica utilizada automatizó muchas de las tareas rutinarias relacionadas con la recaudación como la actualización de la base de datos, los servicios

¹⁸⁰ Libro Fiscalización., *Loc.Cit.*

¹⁸¹ Tomado de Jorge Macías Benítez, gerente de proyectos de la subdirección general de recaudación fiscal del Infonavit, 11 de julio de 2006. En abril de 2006, aún se estaba capacitando a parte del personal de las delegaciones regionales. Entrevista realizada con Ma. Consuelo Lozoya Rodríguez, Subgerente Fiscalización, 18 de abril de 2006.

a entidades financieras y la detección de aportaciones anómalas.¹⁸² Sin embargo, el mayor aporte del NMRF fue la redefinición del proceso de Recaudación. La siguiente figura diagrama el nuevo proceso:

Figura 2.6: Modelo Conceptual del NMRF



Fuente: Informe 2005

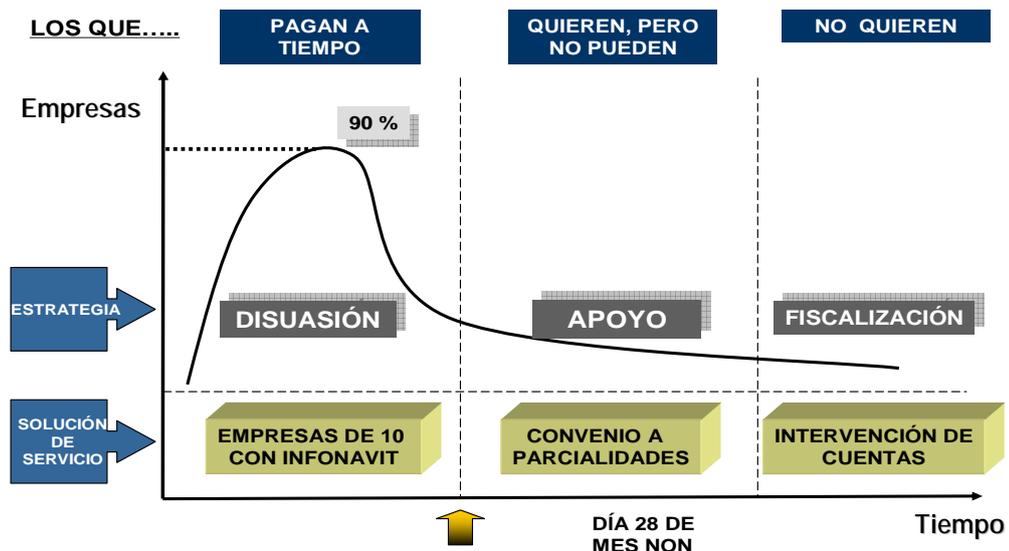
De acuerdo con el modelo conceptual de NMRF se definió que los aportantes no eran los usuarios del área, sino los proveedores de insumos. A través de actores externos –como la banca y los despachos de cobranza– los insumos llegaban al Instituto que a su vez los canalizaban a los verdaderos clientes del área, los derechohabientes. El modelo conceptual pues, representaba una versión detallada del “eslabón” de recaudación fiscal en la cadena de valor del Infonavit.

El siguiente diagrama presenta los diferentes momentos del proceso de recaudación fiscal y fiscalización. Como se puede ver, el primer momento involucra la disuasión y busca que los patrones realicen los depósitos a las subcuentas de vivienda a tiempo. En un segundo segmento está el periodo en el que hay voluntad de pago por parte de los empresarios, pero por diversas razones, como falta de liquidez, los

¹⁸² Libro Fiscalización, p. 18.

depósitos no pueden ser realizados a tiempo.¹⁸³ Por último, está el proceso de fiscalización, del que se hablará a continuación, que se dispara a los 45 días de la fecha de cobro.

Figura 2.7: Momentos del Proceso de Recaudación Fiscal y Fiscalización



Fuente: Portal de Internet de Infonavit, DE, 9 de julio, 2006, <http://www.infonavit.gob.mx>

El Infonavit inició el cobro coercitivo de las cuotas no pagadas o fiscalización en el 2001.¹⁸⁴ Tras revisar las diferentes opciones disponibles para la operación de esta actividad, se optó por la subcontratación de todas las tareas relacionadas (notificación,

¹⁸³ Tomado de Jorge Macías Benítez, gerente de proyectos de la subdirección general de recaudación fiscal del Infonavit, 11 de julio de 2006.

¹⁸⁴ “Hasta 1992 la SHCP fue responsable única del cobro de las aportaciones al Fondo Nacional de Vivienda de los Trabajadores. En ese año, se le confirieron al Infonavit facultades para ejercer acciones coercitivas para asegurar la recaudación de dichas contribuciones aunque no fue sino hasta 1996 que el Instituto las ejerció con plena autonomía con respecto a las autoridades hacendarias. En ese momento, se suscribió con el IMSS un Convenio para coordinar las actividades de Afiliación, Emisión Notificación, Recaudación y Fiscalización que estuvo vigente hasta el 2001.” Cerdán Verástegui, Alonso, González Arreola, Alejandro y Velasco Sánchez, Ernesto, “La Reforma en Marcha”, Pardo, María del Carmen y Velasco Ernesto, *op.cit.*

ejecución de créditos fiscales, subasta de bienes incautados, etc...), donde el papel del Infonavit se reduciría a la supervisión.¹⁸⁵

En 2005 se creó el proyecto de nueva Cobranza Fiscal Integral que tenía por objetivo unir bajo un esquema de operación la notificación, ejecución y cobro. Con él se pretendía:

- 1) “Fortalecer el Infonavit como organismo fiscal autónomo;
- 2) Notificar oportunamente y dar seguimiento de las omisiones personales;
- 3) Recuperar con eficiencia los adeudos de los patrones aplicando en su totalidad los procedimientos correspondientes;
- 4) Abatir el rezago de los créditos fiscales y
- 5) Aumentar el número de patrones que pagan a tiempo.”¹⁸⁶

Resultados

La reciente implementación del NMRF no permite todavía detectar todo el impacto que tuvo. No obstante, hay datos que indican que ha surtido efecto. En el mes de diciembre de 2005, 90.10% de los empresarios pagaron oportunamente las cuotas correspondientes a sus empleados.¹⁸⁷

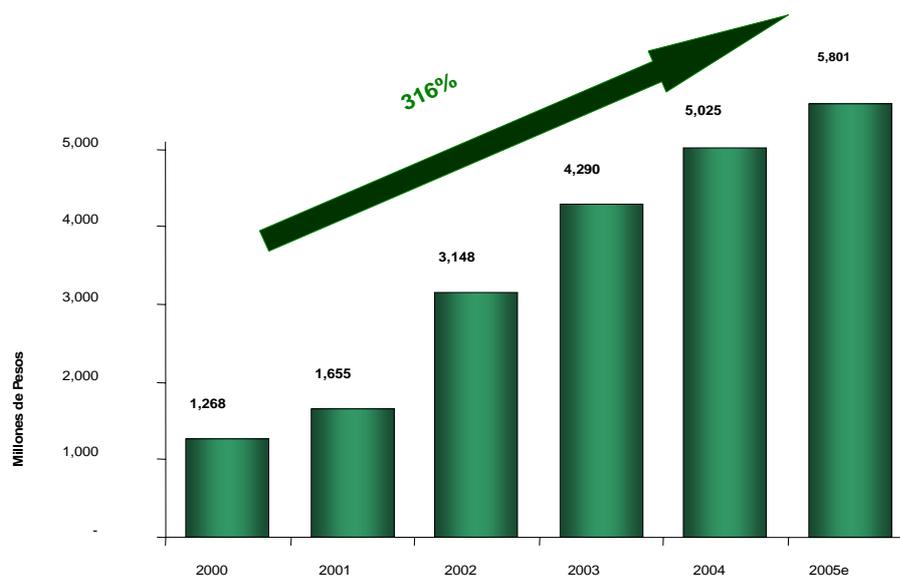
En fiscalización se ha mantenido una tendencia a la alza, como se puede observar en la gráfica que a continuación se presenta. En 2001, las recaudaciones del Instituto por fiscalización correspondían a 1,268 millones de pesos. Para 2005, la cantidad había aumentado a 5,801 millones de pesos. Cabe destacar que un indicador del éxito del NMRF, especialmente del componente de disuasión, sería una disminución en las cantidades recaudadas por fiscalización en los años venideros.

¹⁸⁵ Infonavit, -----, *Informe anual de actividades 2005*, mimeo, 2006, pp. 3-7.

¹⁸⁶ *Ibid.*, pp. 9 y 10.

¹⁸⁷ *Ibid.*, p. 19.

Gráfica 2.1: Ingresos por Fiscalización



Fuente: Informe 2005.

3.1.2 Crédito

El otorgamiento de crédito es, sin duda alguna, la actividad con mayor visibilidad del Infonavit. Durante el último año de la administración de Luis de Pablo se habían entregado 250 mil créditos¹⁸⁸, por lo que era necesario mantener o aumentar el ritmo de entrega.

Durante el periodo que va de 1996 a 2003, el Instituto otorgó créditos por medio de dos convocatorias anuales. El acceso a éstas era muy complicado; requería de un cierto número de puntos (que dependían de criterios como antigüedad en el empleo y salario), así como de requisitos que eran poco conocidos y de difícil acceso. En la incertidumbre predominante, los “coyotes”, que prometían facilitar el proceso, eran muy comunes.¹⁸⁹ Además, este procedimiento hacía que la carga de trabajo para

¹⁸⁸ Informe 2000, p. 57.

¹⁸⁹ Infonavit, *Libro de Transparencia de Sistema de Originación de crédito*, borrador, versión al 16 de junio de 2006, p. 63. (en adelante *Libro OCI*) Al respecto, la siguiente nota del periódico *Reforma*, (publicada el 5 de noviembre de 1997) es reveladora: “Los trámites y requisitos son un verdadero

el personal Infonavit aumentara dramáticamente durante el periodo de convocatorias y que el resto del año su capacidad se subutilizara.¹⁹⁰ Por último, cabe destacar que la operación del proceso se dificultaba por el número de actividades en las que el Instituto tenía una participación directa, como el registro de la oferta, la revisión de la calidad de la vivienda y la valuación.¹⁹¹

Es obvio que la situación tenía que modificarse si se esperaba mantener o aumentar el número de créditos otorgados. No obstante, el Infonavit tenía límites financieros y límites operativos considerables. Los límites financieros serán tratados superficialmente puesto que implican aspectos que rebasan el objetivo de esta tesis. Los límites operacionales, en cambio, serán tratados con mayor profundidad.

Durante mucho tiempo los créditos se otorgaban con una clasificación basada en el producto que se estaba comprando (Línea I: subastas o promociones; Línea II: compra de vivienda terminada a terceros; Línea III: construcción en terreno propio; Línea IV: remodelación, ampliación o mejora, y Línea V: pago de pasivos). Estas

viacrucis en cualquier época del año. Primero, el trabajador debe reunir los comprobantes del Sistema de Ahorro para el Retiro desde el tercer bimestre de 1992, fecha en que inició ese sistema, hasta el cuarto bimestre de 1997. Si el trabajador laboró en más de un lugar debe presentar los comprobantes del SAR de los otros centros de trabajo. Una identificación vigente; acta de matrimonio (en caso de que ese sea su estado civil); acta de nacimiento de dependientes económicos; registro ante el IMSS; saldo de la subcuenta de vivienda hasta 1992, ya que después este dato viene en el estado de cuenta del SAR. Además, comprobante de domicilio; comprobante del último recibo de nómina y solicitud de crédito que expide el Infonavit; carta de ingresos expedida por la empresa donde labora en la que se incluya la antigüedad, puesto, Registro Federal de Causantes y registro patronal ante el Infonavit. Estos documentos son exclusivamente para determinar el puntaje que va a cubrir el trabajador ante el instituto, en el cual se toma muy en cuenta el nivel de ingreso, los dependientes económicos, los bimestres cotizados en el SAR y en el Infonavit. Sin olvidar el respectivo juego de copias fotostáticas de cada documento, lo cual se archiva en un expediente personal del derechohabiente. Una vez que se presentan todos ellos, se pasa a la segunda fase de dictaminación en la que con base en la información, se determina si tiene o no acceso al préstamo, si la respuesta es positiva el trámite hasta la obtención de la carta de crédito tarda cerca de tres meses.”

¹⁹⁰ *Ibid.*, p. 4

¹⁹¹ En primer lugar, el Infonavit hacía tareas que correspondían a los desarrolladores. Hasta 2003, el Instituto revisaba, capturaba y administraba toda la información relacionada con la oferta y registro de vivienda. En segundo lugar, el Infonavit revisaba la calidad de la vivienda. Posteriormente, la tarea de verificación se redujo al establecimiento de una normatividad sobre el proceso constructivo. En tercer lugar, de 1998 a 2002 se aplicó el sistema de precios referenciales como criterio de valuación, sistema que no reconocía diferencias en los costos de los predios por su ubicación o características. Este listado tenía efectos perversos: el verdadero precio de compraventa no quedaba en las escrituras, lo que deterioraba el patrimonio del trabajador. Infonavit, *Libro de Transparencia de Calidad de vivienda*, borrador, versión al 9 de mayo de 2006, p.4. (En adelante *Libro Calidad*) y *Libro OCI*, p.8.

categorías no permitían focalizar los limitados recursos del Instituto al sector social menos favorecido porque no había forma de identificarlos. Como respuesta a este problema, se diseñaron una serie de productos de crédito con dos grandes sectores en mente. El primero es aquel que, aunque no tiene acceso a la banca comercial, tiene los recursos suficientes para entrar en esquemas mixtos.¹⁹² Se han operado tres productos de estas características con bancos y sofoles (Sociedad Financiera de Objeto Limitado): Cofinavit¹⁹³, Cofinavit Ingresos Adicionales¹⁹⁴ y Apoyo Infonavit¹⁹⁵. El segundo sector corresponde a las personas que reciben 4 salarios mínimos o menos. Los productos de crédito con participación mixta han permitido que se liberen más recursos para este sector que han sido canalizados por medio de cuatro opciones: Crédito Económico¹⁹⁶, Programa de Subsidios¹⁹⁷, Programa de Ahorro¹⁹⁸ y Crédito Tradicional de Bajo Ingreso¹⁹⁹. La creación de diferentes modalidades de crédito, así como la participación de actores externos al Instituto, ha permitido que sea financieramente viable ofrecer un mayor número de créditos.

¹⁹² *Ibid.*, pp.8-15.

¹⁹³ El producto abarca créditos de entre 250,000 y 480,000 pesos. En éste, “el Infonavit otorga el saldo de la subcuenta de vivienda más un crédito respaldado por las aportaciones patronales futuras, que para este segmento de trabajadores representaría 25% del total del financiamiento otorgado.” El resto es aportado por el banco o sofol. *Ibid.*, p.16

¹⁹⁴ Este crédito está diseñado para personas que reciben ingresos adicionales estables, es decir, propinas. En él, el Infonavit otorga un crédito que corresponde al sueldo nominal o formal de la persona y el banco o sofol pone el resto de acuerdo con el ingreso real de la persona. *Ibid.*, pp.16s.

¹⁹⁵ En este producto, es la entidad financiera la que da el crédito, y el Infonavit actúa como garante por medio de la subcuenta de vivienda del trabajador. Además, las aportaciones futuras pueden ser utilizadas para pagar los saldos insolutos. *Ibid.*, p. 17

¹⁹⁶ Este es el producto más importante del Instituto, ya que está dirigido al sector de la población con mayor demanda. El crédito no puede rebasar los \$173,202.81 pesos (117.0631 VSM). Es importante destacar que en este caso, juegan un papel fundamental los subsidios del gobierno y el Instituto, así como los incentivos para desarrolladores. *Ibid.*, pp.19s.

¹⁹⁷ Este crédito tiene por objetivo la población que gana hasta 2 veces el salario mínimo. En él participan Fonhapo y el gobierno estatal o municipal aportando un subsidio directo al trabajador. Infonavit, *Ibid.*, pp.19s. Ernesto Gómez Gallardo comenta que espera que los subsidios aumenten de 5,000 en 2005 a 50,000 en 2006. Entrevista con: Ernesto Gómez Gallardo Latapí, subdirector general técnico del Infonavit, 31 de julio de 2006.

¹⁹⁸ Este producto tiene por objetivo incentivar el ahorro para comprar una casa. Aún no se ha promocionado mucho. *Libro OCI*, pp.19s.

¹⁹⁹ Este producto tiene por objetivo los derechohabientes que reciben hasta 3.9 salarios mínimos, y financia una vivienda de hasta \$443,870.40 pesos (300 VSM) fuera del D.F. y de \$517,848.80 (350 VSM) en el D.F. *Ibid.*, pp.19s.

En cuanto a los límites operacionales, la solución que se ideó involucró el rediseño de los procesos del Instituto, la utilización de tecnologías de la información para automatizar algunas actividades y la inclusión de actores externos. El primer paso que se tomó, en enero de 2003, fue eliminar las convocatorias y abrir la inscripción permanente. Este cambio eliminó las temporadas de actividad pico y de subutilización al distribuir la carga de trabajo del Instituto. No obstante, requirió que los pagos a los desarrolladores de vivienda se hicieran durante todo el año.²⁰⁰

Otra de las modificaciones que se presentaron fue un cambio en las reglas de otorgamiento de crédito. El objetivo era hacer viable financieramente al Instituto y evitar problemas de cartera vencida. En vista de que el pago de los créditos se extrae automáticamente de la nómina, las dos principales preocupaciones en el tema son la pérdida del empleo y la migración al sector informal. Por ello, los criterios de riesgo fueron modificados para dar mayor valor a la antigüedad en el empleo. Actualmente, cualquier derechohabiente puede consultar en línea o por teléfono el monto total que se le puede prestar, que es calculado automáticamente con base en las nuevas reglas. En relación con las reglas de otorgamiento de crédito, cabe destacar que para determinar el monto del crédito, se empezaron a usar valuaciones hechas por despachos profesionales en lugar del sistema de lista de precios que se utilizaba anteriormente.²⁰¹

El cambio más grande en el proceso fue: el diseño e implementación del OCI (Modelo de Originación de Crédito). El OCI tenía varios objetivos: homologar en el proceso de otorgamiento de crédito en todo el país, hacerlo más eficiente, eliminar el manejo de los documentos físicos e integrar las acciones de todos los actores involucrados. Su diseño se basó en las necesidades que tenían los derechohabientes y

²⁰⁰ *Ibid.*, p.12.

²⁰¹ *Ibid.*, pp.12s.

actores externos del proceso.²⁰² Su implementación tomó dos años, en los que poco a poco se fueron agregando productos de crédito, tal y como se puede observar en la tabla:

Calendario de fechas de Implementación de los diferentes productos de crédito al OCI		
Producto	Fecha inicial	Fecha Final
Línea II	Febrero 2003	Diciembre de 2004
Ahorro	Agosto 2003	Diciembre de 2004
Línea III y IV	Septiembre 2003	Diciembre de 2004
Línea V	Septiembre 2003	Diciembre de 2004
Apoyo Infonavit	Octubre 2003	Diciembre de 2004

Fuente: Infonavit, *Libro de Transparencia de OCI, op.cit.*, p.24.

El proceso de otorgamiento de crédito tiene ocho pasos:

1. Registro de empresas. En él, las empresas se registran como proveedores de servicios para el Infonavit. No sólo incluye desarrolladores de vivienda, sino también notarios, valuadores supervisores, promotores y verificadores entre otros.
2. Registro de oferta. Esta actividad es exclusiva de los desarrolladores de vivienda. En ella, las empresas registran las viviendas que han construido y que ofrecen a los derechohabientes.²⁰³
3. Precalificación. Esta actividad la llevan a cabo los derechohabientes, se puede hacer por varios medios como el teléfono o el Internet o bien en los CESI. En esta actividad los acreditados escogen la casa de su preferencia de acuerdo con el dinero que el Infonavit puede prestarles.
4. Inscripción. En este momento se formaliza el crédito al derechohabiente.

²⁰² *Ibid.*, pp.20s.

²⁰³ *Ibid.*, pp. 45-52.

5. Titulación y pago. En esta parte del proceso intervienen el derechohabiente, el Infonavit y el desarrollador. Como su nombre lo indica, se realiza el pago de la vivienda y se inicia la titulación de la propiedad.
6. Aviso para retención de descuentos. El área de crédito notifica a patrones y a la institución financiera correspondiente que se deben descontar de la nómina del trabajador los pagos correspondientes.
7. Entrega al ANEC. En esta actividad toda la documentación correspondiente se entrega al Archivo Nacional de Expedientes de Crédito.
8. Documentos. Documentación del crédito.²⁰⁴

Como se puede ver, el OCI reconoce que los procesos frecuentemente salen de una sola área funcional. En efecto, las actividades del proceso involucran a usuarios y proveedores externos. Éstos asumen responsabilidades –en especial los proveedores– lo cual ha liberado enormemente la carga de trabajo. Por ejemplo, las empresas desarrolladoras deben registrar los datos de las viviendas que ofertan, los datos de su cuenta y solicitar el avalúo de las viviendas desarrolladas; los valuadores deben ingresar al expediente del crédito directamente su valuación en un periodo de tiempo determinado y los notarios, a su vez, se encargan de revisar la validez legal del contrato de compraventa y registran la propiedad en el Registro Público de la Propiedad.²⁰⁵ Las actividades que debe realizar el derechohabiente para solicitar e inscribir el crédito también se han facilitado mucho y el listado de documentos necesarios es público.²⁰⁶ Además, como se verá más adelante, involucra herramientas

²⁰⁴ *Loc.Cit.*, pp.45-52.e Infonavit, *Informavit*, 4 (2004), pp.20 -25.

²⁰⁵ *Ibid.*, pp. 21 y 45-52.

²⁰⁶ Para solicitar un crédito sólo se requiere la entrega de 4 documentos: solicitud de crédito, el acta de nacimiento, la identificación oficial, el avalúo, y el acta de matrimonio en caso de crédito conyugal. Para la formalización del mismo son necesarios la Solicitud de Crédito, la Carta de Autorización de Crédito o Carta Promesa de Fecha de Autorización de Crédito, la Carta de Inicio de

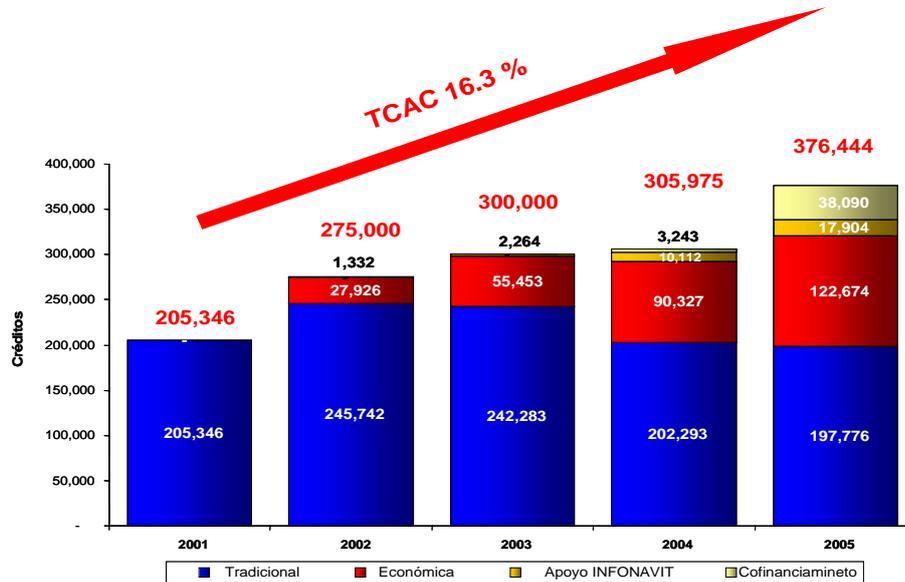
precisas para cada una de sus actividades. La definición del OCI permite que exista certidumbre entre todos los actores sobre las reglas, tiempos y formato de proceso y desincentiva actividades corruptas, ya que toda la información es pública.

Resultados

De todas las gráficas con las que cuenta el Instituto para recalcar el éxito que han tenido las políticas que ha implementado solamente me gustaría mostrar tres. En la primera se puede observar el aumento en el número de créditos otorgados por el Instituto, así como el desempeño que han tenido los diferentes productos de crédito. No sólo se ha aumentado el número de créditos otorgados (de 205,346 en 2001 a 376,444 en 2005), sino que el tipo de producto de crédito por medio del cual se otorgan ha cambiado mucho. Mientras que en 2001, todos fueron de los denominados “tradicionales”, en 2005 se puede ver el incremento en la presencia tanto de los créditos que el Infonavit otorga con otras instituciones financieras (Apoyo Infonavit y Cofinanciamiento), como en aquellos dirigidos al sector de menores ingresos (Crédito económico).

Trámite, la Carta Patronal y la Solicitud de Avalúo, el número de avalúo, la Carta de Respuesta del Notario, así como el Aviso de Retención. *Ibid.*, pp.45-52.

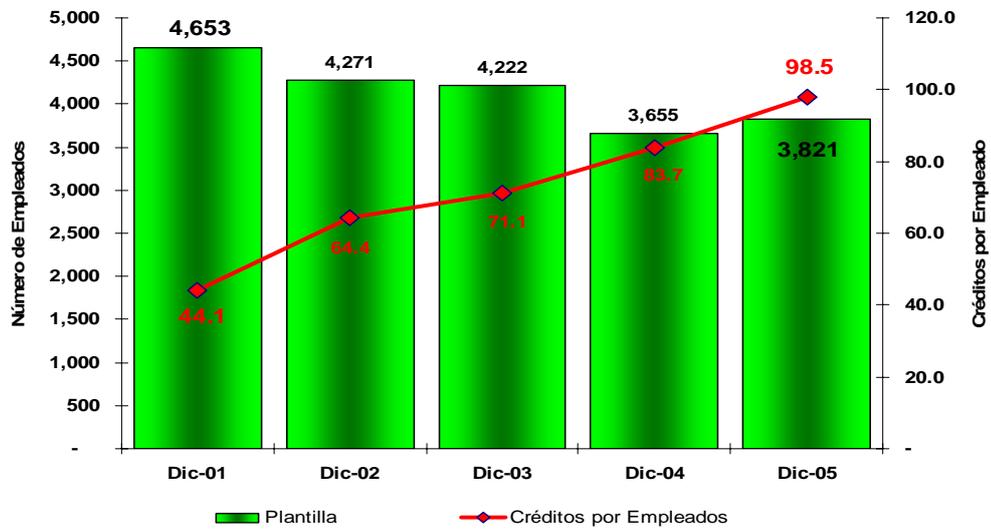
Gráfica 2.2: Créditos Otorgados
(por año y por producto de crédito)



Fuente: Informe 2005.

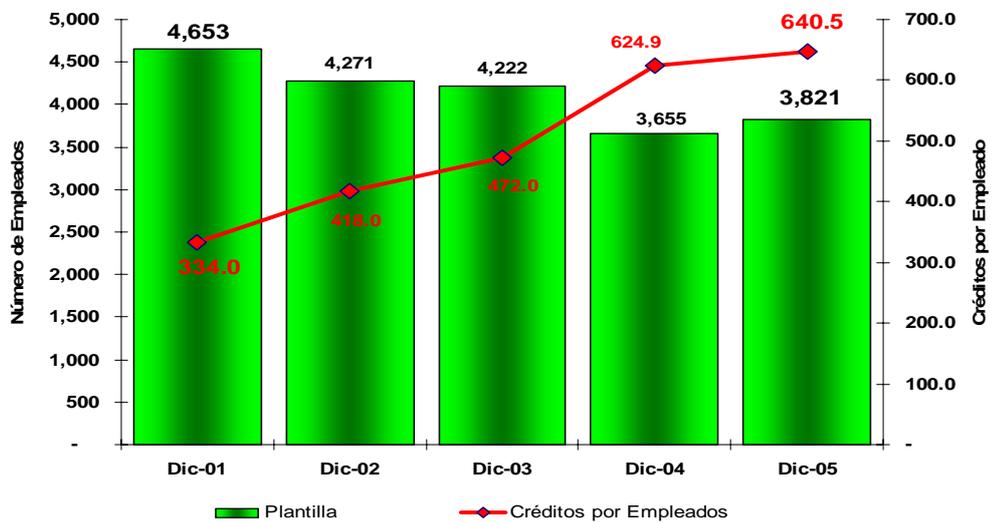
Sin embargo, el mayor cambio registrado, para fines de esta tesis, se encuentra en la productividad por crédito otorgado y por crédito administrado. Aunque en ambos casos el personal se redujo con relación a la que existía en 2001, el número de créditos otorgados/administrados por empleado ha aumentado constantemente. Ésta es, sin lugar a dudas, la mayor prueba de que el OCI, Infonavit Ampliado y los Canales alternos de atención han sido exitosos en su objetivo de hacer más eficiente el proceso de otorgamiento de crédito.

Gráfica 2.3: Índice de productividad por crédito otorgado



Fuente: Infonavit, *El infonavit hoy*, [presentación de power point] enero 2006.

Gráfica 2.4: Índice de productividad por crédito administrado



Fuente: Infonavit, *El infonavit hoy*, [presentación de power point] enero 2006.

3.1.3 Cartera

En 1997, el exadministrador de la Caja de Seguros del Instituto de 1972 a 1987, Horacio Buelink afirmó: “el esquema destinado al reciclaje de dinero proveniente de los créditos no funciona, por lo que se encuentra en un estado de descapitalización. El Infonavit se encuentra en una "quiebra técnica", debido a que no alcanza a recuperar los créditos que otorga y además recibe cada vez menos dinero.”²⁰⁷ En ese año, la cartera vencida se encontraba cercana al 46.4%.²⁰⁸ Si bien durante la administración de De Pablo el índice se redujo hasta 21.7% en 2000²⁰⁹, la tasa seguía siendo inaceptable de acuerdo con cualquier criterio de eficiencia financiera.²¹⁰ Así pues, el reto en esta área era claro, reducir el índice de cartera vencida, especialmente si se toma en cuenta que el equipo de Borrás –como se verá más adelante– buscaría utilizar mecanismos financieros para aumentar el capital disponible del Instituto.

La reforma en el proceso de administración de cartera inició con la sustitución del programa que se había utilizado para manejarla durante los últimos veinte años: el Sistema Integral de Administración de Cartera (SIAC).²¹¹ Una evaluación inicial permitió constatar que el SIAC dificultaba las labores de planeación y control puesto que su rigidez no permitía la inclusión de nuevos productos de crédito o esquemas de pago. Además era incapaz de manejar el número de créditos que se estaban otorgando.²¹²

Tras evaluar las diferentes opciones que el mercado ofrecía para la administración de la cartera, se optó por adquirir el *Advanced Loan System* (ALS). El

²⁰⁷ “El Infonavit está en quiebra”, Reforma, 1 de octubre de 1997.

²⁰⁸ Alejandro González Arreola, *op.cit.*, p. 97.

²⁰⁹ Hay que destacar que los criterios de cartera vencida que se utilizaron más adelante fueron mucho más estrictos que los que se utilizaron para calcular esta cifra.

²¹⁰ *Loc. cit.*

²¹¹ Infonavit, *Libro de Transparencia de Advanced Loan System*, borrador, versión al 7 de marzo de 2006, p. 1 (en adelante *Libro ALS*)

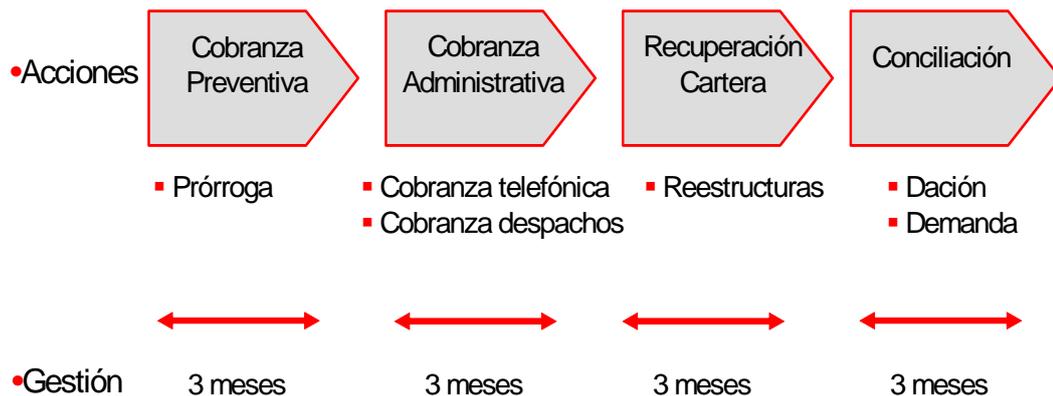
²¹² Infonavit, *Libro de Transparencia de Administración de Cartera Hipotecaria*, borrador, versión al 6 de mayo de 2006, pp. 1s. (en adelante *Libro de Cartera*); *Ibid.*, p. 2.

ALS permitiría administrar altos números de créditos, automatizar procesos que hasta ese momento se realizaban a mano --como la captura de datos--, controlar los créditos morosos y generar estados de cuenta actualizados con la seguridad suficiente para que fueran revisados de forma remota.²¹³ Su implementación se realizó de forma paulatina, primero se instaló el sistema, después se transfirieron los datos de años anteriores y por último, se realizaron las adecuaciones sugeridas por los usuarios.²¹⁴

El ALS trajo consigo dos ventajas fundamentales: por un lado, permitió que la consulta del estado de cuenta de los acreditados se incorporara a las operaciones que se pueden realizar de forma remota (Infonatel, Portal de Internet); y por otro lado, facilitó la labor del área de cartera al automatizar la detección de la falta de pago y su consecuente solución.²¹⁵

Como en el caso de la Recaudación Fiscal, el personal del Infonavit se percató de que a pesar de todos los beneficios del ALS era necesario acompañar su implantación con un modelo de administración de cartera.

Figura 2.8: Modelo de Cobranza Social



Fuente: Informe 2005.

²¹³ Libro ALS, p. 1

²¹⁴ Ibid., pp. 7s.

²¹⁵ Ibid., pp. 13s.

El Modelo de Cobranza Social contempla cuatro fases de administración de la cartera y sólo se aplica a los acreditados que ya no cotizan en el Instituto, ya que los que lo siguen haciendo están en un esquema denominado cobranza ordinaria, en el que la aportación se retira directamente de la nómina. Cada una de las cuatro etapas dura tres meses, con diversos mecanismos que a continuación se detallan:

1. Cobranza Preventiva. Involucra dos actividades. La primera es previa al otorgamiento del crédito, conformada por las reglas de otorgamiento busca evitar dar créditos poco probables de ser sufragados. Si a pesar de este primer filtro, el trabajador pierde su empleo, en primera instancia se le concede una prórroga.
2. Cobranza Administrativa. En esta fase se hace una invitación telefónica al acreditado para que pague y evite los problemas posteriores. Esta actividad la llevan a cabo despachos de cobranza.
3. Recuperación de Cartera. Esta fase es para los acreditados que tienen la voluntad de pago pero les resulta imposible mantenerse al corriente. En ella, se ofrecen diferentes opciones de reestructuración de la deuda.
4. Conciliación. Antes de proceder con una demanda, se intenta por una última ocasión negociar con el acreditado. Si no se tiene éxito, se recurre a la vía judicial donde se vende la cartera y se aplican los castigos correspondientes.²¹⁶

Como se puede constatar, en el Modelo de Cobranza Social se busca dar al acreditado todas las oportunidades posibles para regularizar su pago, sin dejar de proteger el patrimonio del resto de los derechohabientes.²¹⁷ Un aspecto central es que

²¹⁶ *Informe 2005*, p. 27.

²¹⁷ *Ibid.*, p. 29.

la mayor parte de las actividades relacionadas con el Modelo las realizan despachos de cobranza. Esto, además de facilitar la operación interna del Infonavit, reduce costos, ya que la relación del costo de estos servicios con la cantidad de ingresos que permiten recuperar se mantiene en seis centavos por peso.²¹⁸

Resultados

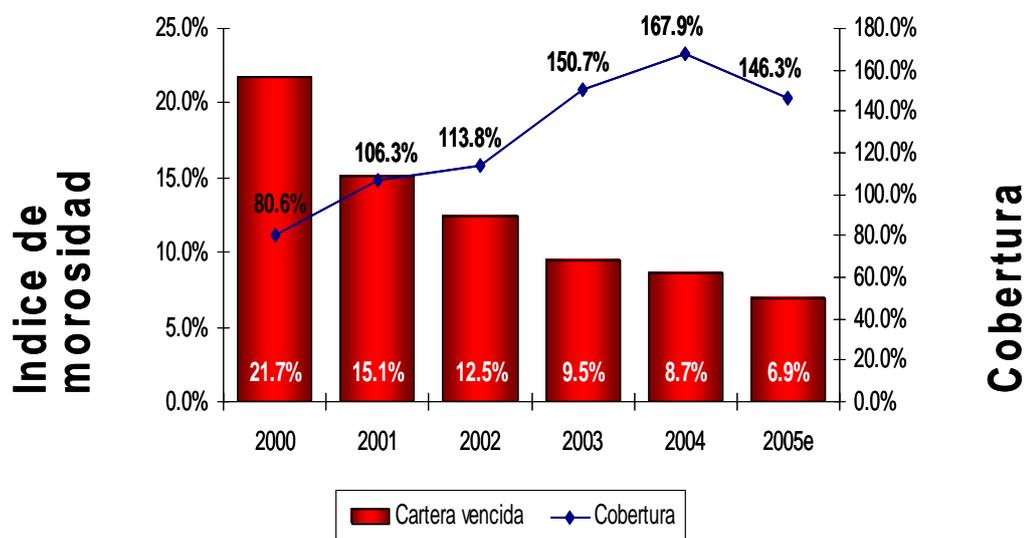
Durante el primer periodo de gestión de Borrás Setién, el índice de morosidad disminuyó de 21.7% en 2000 a 6.9% en 2005. Esto permitió que la cobertura²¹⁹ pasara de 80.6% en 2000 a 146.3% en 2005. Estos incrementos se explican por dos factores: en primer lugar, se podría afirmar que el ALS ha facilitado la labor del personal del Infonavit; en segundo lugar, todo parece indicar que los despachos de cobranza que se han contratado han sido exitosos en recuperar la deuda. Se debe destacar que en 2005, éstos generaron un ingreso de 3,011.11 millones de pesos anuales a un costo de 185.7 millones de pesos²²⁰. Es decir, por cada peso invertido, se recuperaron dieciséis pesos con veintiún centavos. Los comportamientos de las variables de índice de morosidad y cobertura se pueden apreciar con mayor detalle en la siguiente gráfica.

²¹⁸ *Ibid.*, p. 31.

²¹⁹ Relación que existe entre el monto total de las reservas crediticias disponibles y el monto de la cartera vencida.

²²⁰ *Ibid.*, p.39.

Gráfica 2.5: Cartera vencida / Índice de morosidad



Infonavit, *El infonavit hoy*, [presentación de power point] enero 2006.

Además, el proceso de administración y recuperación de manejo, junto con la adecuada originación de créditos, ha permitido que las reservas crediticias del Instituto aumenten constantemente en el periodo analizado como se demuestra en la siguiente tabla.

Reservas de crédito creadas

Reservas de crédito creadas por año (en millones de pesos del poder adquisitivo al 31 de diciembre de 2005)	
1997	1,807.00
1998	14,491.70
1999	10,289.10
2000	6,138.50
2001	4,591.50
2002	10,975.60
2003	13,064.70
2004	10,946.70
2005	13,558.70

Fuente: Informe generado por la Coordinación de Planeación y Control de Gestión, con base en la contabilidad general al 8 de junio de 2006.

En lo que se refiere a los resultados del Modelo de Cobranza Social, también se han encontrado resultados positivos. Por ejemplo, se reestructuraron 137,644 deudas en el segundo semestre de 2005 (fase de recuperación de cartera del modelo) y, por medio de mecanismos de conciliación (última fase del modelo), se ha evitado que 9,966 deudas transiten a la solución jurídica.²²¹ Todos estos elementos permiten afirmar que la aplicación del ALS y el Modelo de Cobranza Social han sido exitosos.

3.1.3.1 Bursatilización de Cartera

Aunque en el estricto sentido de la palabra, la venta o burstailización de cartera no es una reforma administrativa, vale la pena mencionarla brevemente porque sin los cambios que se hicieron en los mecanismos de otorgamiento de crédito y administración de cartera hubiera sido imposible²²²; y porque la principal apuesta de los directivos del Infonavit para aumentar el número de créditos otorgados.²²³

A medida que los cambios introducidos en estas dos actividades acercaron al Instituto a los estándares financieros por los que se rigen las empresas privadas, fue posible empezar a imaginar el uso de mecanismos de mercado para allegarse de recursos adicionales. Desde 2003, el Infonavit ha empezado a emitir Certificados de Vivienda o Cedevis.²²⁴ “Los Cedevis son títulos de valor emitidos en el mercado de

²²¹ *Ibid.*, p. 31.

²²² En 1997, el exadministrador de la Caja de Seguros del Instituto de 1972 a 1987, Horacio Buelink afirmaba: “la bursatilización de la cartera o el manejo de los fondos de la vivienda por medio de las Afores no es una solución, ya que el problema que tiene Infonavit es la calidad de su cartera, la cual en caso de ofrecerla al mercado bursátil nadie compraría por los riesgos que en sí tiene.” “El Infonavit está en quiebra”, *Reforma*, 1 de octubre de 1997

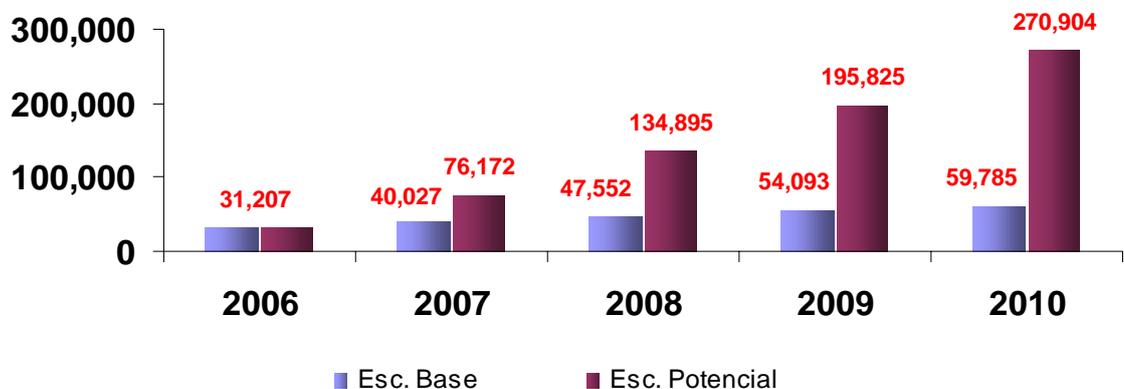
²²³ Para Borrás la bursatilización de cartera no era un proceso nuevo. En 1998, Bancomer, lugar donde fungía como Director General de Banca Hipotecaria, fue una de las empresas pioneras en la venta de cartera, como se puede constatar en la siguiente nota del periódico reforma: “Durante el primer semestre de 1998 en la Bolsa Mexicana de Valores (BMV) iniciará operaciones un “programa piloto” de bursatilización de créditos hipotecarios, en el cual participarían tres instituciones -entre ellas Bancomer- con un monto inicial de entre ocho y 10 millones de dólares.” *Reforma*, 27 de noviembre de 1997.

²²⁴ La opción de bursátil izar la cartera no es nueva, en una nota del periódico reforma del 28 de julio de 1997 se habla de aumentar los recursos del Instituto por este medio. Sin embargo, no fue sino hasta que se alcanzaron los índices de reservas financieras y de cartera vencida que se han mencionado en la sección anterior, que esta opción se hizo viable.

valores por un fideicomiso, cuyo pago futuro está respaldado por los flujos que generará un portafolio de créditos que Infonavit cede a dicho emisor, a cambio de recursos pagados por los inversionistas.”²²⁵ En otras palabras, los Cedevis hacen que el Infonavit no tenga que esperar 20 años para recuperar el dinero de un crédito, sino que, a cambio de una tasa de retorno competitiva, hay inversionistas dispuestos a dar ese dinero a en el tiempo presente.

Como se puede observar en la gráfica que a continuación se presenta, la emisión de Cedevis permitirá eliminar límites financieros del Instituto, en la medida en la que ya no dependerá únicamente de las fuentes de fondos tradicionales que son la recaudación y el cobro de cartera.

Gráfica 2.6: Créditos adicionales con la colocación de CEDEVIS en los mercados financieros



Fuente: Infonavit, *El infonavit hoy*, [presentación de power point] enero 2006.

3.1.4 Gestión Interna

En el diagrama de la “cadena de valor” que se expuso al principio de esta sección, se encuentra debajo de los eslabones o actividades sustantivas, una barra con la leyenda

²²⁵ Alonso Cerdán, *et. al., op. cit.*, p.211.

SAP²²⁶, nombre del programa utilizado para administrar las finanzas y contabilidad del Instituto. El aumento en créditos otorgados, la inclusión de actores externos por el Infonavit Ampliado y el desarrollo de nuevos productos financieros presionó para que las áreas administrativas del Instituto realizaran sus labores con mayor eficiencia.²²⁷

Para determinar la magnitud de las deficiencias, en el año 2003 se realizó un diagnóstico de las actividades de finanzas y contables. Se encontró que los sistemas computacionales de contabilidad, presupuesto y tesorería, que habían sido desarrollados de forma interna, empezaban a mostrar deficiencias. No podían comunicarse entre sí ni con los programas utilizados en las áreas sustantivas, por lo que era necesario capturar en repetidas ocasiones la información. Tampoco eran capaces de manejar la cantidad de información que el Instituto generaba.²²⁸ Además de estos problemas con la plataforma computacional se detectaron otras complicaciones:

- Fragmentación en las actividades y tareas
- Predominio de las labores de captura sobre las de análisis
- Procesamiento de información por medio de documentos físicos (pólizas)
- Falta de integración de los procesos de presupuesto, contabilización del gasto y pagos²²⁹
- Los pagos del Instituto se hacían mediante cheques (1.2 millones anualmente)
- Carencia de interfases que conciliaran las diferencias entre las chequeras y las cuentas bancarias de forma automática
- Dificultades para comprobar las diferencias entre el gasto presupuestado y el ejercido
- Necesidad de contar con 32 equipos contables (uno por delegación)²³⁰

²²⁶ SAP es el acrónimo de *Systeme, Anwendungen und Produkte in der Datenverarbeitung* o Sistemas Aplicaciones o Productos en procesamiento de datos, nombre de una compañía alemana de programas computacionales y no debe ser confundido con el Partido Social Demócrata Sueco del que se habló anteriormente.

²²⁷ Infonavit, *Libro de Transparencia de Sistema financiero contable SAP FICO*, borrador, versión al 24 de marzo de 2006, p.2. (en adelante *Libro SAP*)

²²⁸ *Loc. cit.*

²²⁹ *Ibid.*, p.3.

Como resultado de este diagnóstico, se determinó que era prioritario instalar un sistema de ERP (*Enterprise Resource Planning*). Éste permitiría la recepción digital de la información producida cotidianamente por el Instituto. Así se podría contar, en tiempo real, con datos del Sistema OCI de Crédito, del Sistema ALS de Cartera y del Sistema PSCD de Recaudación Fiscal, lo que a su vez generaría de forma automática los registros contables y las cuentas por pagar.²³¹ Con este sistema se buscaban tres objetivos:

1. “Controlar la operación financiera, para garantizar la correcta utilización, optimización y registro contable de los recursos financieros.
2. Simplificar las funciones operativas de las finanzas en las delegaciones a través de un mecanismo de centralización de toda tarea financiera, dejando en sitio solamente la operación de las áreas sustantivas.
3. Automatizar todos los procesos financieros contables del Infonavit, para no depender de procesos manuales tanto en el registro de los eventos contables, como de los pagos de créditos y proveedores en general.”²³²

La plataforma tecnológica debía soportar los siguientes procesos:

Procesos de Tesorería	Procesos de Presupuesto	Procesos Contables	Procesos de Planeación
<ul style="list-style-type: none"> • Pago de créditos • Pago a proveedores • Registro de ingresos • Análisis de posición de liquidez 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración del presupuesto de ingresos y egresos por centros de costo • Seguimiento del nivel de cumplimiento presupuestal 	<ul style="list-style-type: none"> • Registro contable de generación de créditos • Registro contable del desarrollo del crédito • Registro contable del pago a proveedores • Registro contable del pago de nómina • Registro contable de 	<ul style="list-style-type: none"> • Definición y control al cumplimiento de metas y objetivos de negocio • Proyección y control al cumplimiento de estados

²³⁰ *Ibid.*, pp.1-5.

²³¹ *Ibid.*, p.6.

²³² *Ibid.*, p. 5.

Procesos de Tesorería	Procesos de Presupuesto	Procesos Contables	Procesos de Planeación
<ul style="list-style-type: none"> • Manejo de inversiones temporales 	<ul style="list-style-type: none"> • Control de gastos comprometido • Costeo ABC • Emisión de reportes y gráficos • Análisis de resultados • Administración del presupuesto de ingresos 	ingresos recibidos <ul style="list-style-type: none"> • Cierre contable • Generación de estados financieros • Administración contable de activos fijos • Conciliación de saldos vs. sistemas aplicativos, bancarios, etc. • Conciliación y registro de cuentas colectivas, tales como deudores y acreedores diversos, pagos anticipados, gastos a comprobar • Reexpresión de estados financieros 	financieros

Elaboración propia con base en SAP, pp.7-8.

Después de un largo proceso de licitación se optó por adquirir el sistema SAP de IBM de México Comercialización y Servicios. Éste es capaz de manejar todos los procesos expuestos en la tabla anterior y es reconocido como el mejor sistema de ERP a nivel mundial. Su implementación requirió de personal con amplio conocimiento del sector público, particularmente del Infonavit.²³³

El nuevo modelo de operación de las finanzas del Instituto entró en funciones en junio de 2003. Con él se centralizaron todas las funciones contables-financieras de las delegaciones. Esto permitió la emisión central de los estados de cuenta y fortaleció los controles internos, ya que todos los registros contables se registran en línea. La posterior centralización de los procesos de la Tesorería, automatizó los procesos de pago por medio del uso de la banca electrónica y las sucursales bancarias del país. Con este proceso se cerraron todas las cajas del Instituto y el uso de chequeras se terminó. Obviamente se registró una mejora en la efectividad del manejo financiero, quedando

²³³ *Ibid.*, pp.12-14.

centralizados todos los flujos de efectivo.²³⁴ Además, la implementación del sistema ha contribuido a hacer uniforme toda la información del Instituto que ahora se encuentra en el mismo formato, lo que ha dado mayor seguridad en su manejo, ya que se cuenta con perfiles de usuario que restringen el acceso a las áreas adecuadas.²³⁵ El control que se tiene de los ingresos y gastos, junto con la inclusión de los procesos de planeación y presupuesto en el SAP, ha permitido que se puedan evaluar mejor las actividades sustantivas por medio de análisis de estados financieros.²³⁶

Resultados

Además de la simplificación administrativa y el aumento en el control que la implantación del SAP trajo, quizá el indicador más importante de su éxito sea la cantidad de personal asignada a tareas administrativas. En diciembre de 2002 las finanzas del Infonavit eran manejadas por 328 personas. En el mismo mes, pero del año 2005, 50 personas bastaron para realizar la misma actividad. Esta reducción ha generado ahorros de 46 millones de pesos sólo en concepto de nómina.²³⁷

3.2. Infonavit Ampliado (Terciarización o Outsourcing)

El Infonavit Ampliado surge tras la definición de la “cadena de valor” y las áreas sustantivas, cuando los funcionarios del Instituto se percataron de que no podían continuar realizando todas y cada una de las tareas administrativas/técnicas relacionadas con el otorgamiento de crédito, la administración de la cartera y la recaudación fiscal. Por ello, se decidió que sería conveniente subcontratar o terciarizar algunas actividades relacionadas con las tareas de las áreas sustantivas. Actualmente,

²³⁴ *Ibid.*, p.18.

²³⁵ *Ibid.*, p.21.

²³⁶ *Ibid.*, p.19.

²³⁷ *Ibid.*, p.19.

el Infonavit Ampliado emplea a empresas que agregadas tienen un personal de 19 mil trabajadores.²³⁸

Figura 2.9: Infonavit Ampliado



Fuente: Informe 2005

Los actores externos que constituyen el Infonavit Ampliado participan en todos los procesos de la “cadena de valor” del Instituto. En cartera y fiscalización, la participación de actores externos sólo incluye a los despachos de cobranza, esta sección se centrará en su participación en el otorgamiento de crédito. En este proceso, participan desarrolladores de vivienda, valuadores, notarios públicos y verificadores.

A excepción del tiempo en que construyó viviendas, el Instituto ha dependido de la oferta de los desarrolladores de vivienda, por lo que difícilmente se podría decir que su inclusión en el proceso de otorgamiento de crédito es innovadora. No obstante, con la introducción del Infonavit Ampliado las responsabilidades que los desarrolladores tienen han aumentado considerablemente. Anteriormente, funcionarios

²³⁸ Informe 2005, p. 37.

del Instituto registraban la oferta de vivienda en las oficinas de atención; ahora, los desarrolladores son responsables de administrar la información sobre su empresa y su oferta e incluso, de tramitar los créditos de los derechohabientes que lo soliciten. Además, toda la información se puede capturar en línea, hecho que ahorra al personal del Infonavit realizar esta tarea posteriormente.²³⁹

La verificación se implementó como un medio para vigilar la “calidad y el tiempo en la ejecución de las viviendas, en beneficio de los trabajadores derechohabientes”.²⁴⁰ Esta actividad se ha extendido a diversos productos y líneas de crédito. En 2004, existieron modificaciones que contribuyeron a fortalecer la subcontratación de la verificación. En primer lugar, el Instituto impulsó y participó activamente en la elaboración de la *Norma Mexicana en Materia de Servicios de Supervisión y Verificación de la Construcción de Vivienda*. En segundo lugar, se instauró un Programa de Certificación de Verificadores por recomendación de la Asamblea General. Por último, se descentralizó a las delegaciones “la asignación, contratación, y aprobación” de empresas verificadoras, actividades que hasta el momento habían sido desempeñadas por las oficinas centrales.²⁴¹ Es importante mencionar que poco tiempo después, en 2005, se adecuaron los procedimientos de la verificación para adaptarlos al OCI.²⁴²

Además de la verificación, se vigilaba la calidad de la vivienda, de los materiales utilizados e incluso del tipo de calentador de agua. Esta tarea era responsabilidad del área de Regulación Técnica. Sin embargo, esta actividad fue suprimida en un proceso que Borrás Setién llamó “la desregulación silenciosa.”²⁴³ En

²³⁹ *Libro OCI*, p. 64.

²⁴⁰ *Ibid.*, p.65.

²⁴¹ *Loc. cit.*

²⁴² *Loc. cit.*

²⁴³ Tomado de entrevista con Víctor Manuel Borrás Setién, director general del Infonavit, 5 de julio de 2006.

el transcurso de un año, en 2001 se eliminaron todas las actividades del área y se sustituyeron por dos acciones: en primer lugar, se confió en que los constructores seguirían las regulaciones locales en materia de construcción.²⁴⁴ En segundo lugar, se incentivó a los desarrolladores a contratar un seguro que cubriera a los derechohabientes por vicios ocultos en la vivienda²⁴⁵. El incentivo consistió en dar preferencia en el pago a las empresas que contaran con el seguro.²⁴⁶ Para finales de 2005, las dos aseguradoras que ofrecían este servicio habían sido contratadas por 92 desarrolladores en total.²⁴⁷

La contratación de valuadores empezó en 2002, cuando para reemplazar el sistema de precios referenciales --que muchas veces afectaba negativamente a los acreditados--, se declaró que el valor de la vivienda sería determinado por los lineamientos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Más adelante, se añadió el requisito de que los despachos valuadores que trabajaran con el Infonavit tendrían que estar acreditados por la Sociedad Hipotecaria Federal. El proceso de valuación inmobiliaria, certificado por el sistema ISO 9001:2000, incluye formas de ingresar los datos de manera remota, por lo que el valuador sólo tiene la responsabilidad de ir a la vivienda y puede ingresar la información requerida, incluyendo fotografías, directamente por Internet.²⁴⁸

El último actor que el Infonavit Ampliado considera son los notarios. De 1972 a 1982, ya habían existido convenios de cooperación entre notarios y el Infonavit. Sin embargo, de 1982 a 1999 el Instituto recurrió a la escrituración privada para la inscripción y escrituración de los créditos que se otorgaban. En el año de 1999, se

²⁴⁴ Entrevista con: Ariel Cano, subdirector general de planeación y finanzas del Infonavit y Ernesto Gómez Gallardo Latapí, subdirector general técnico del Infonavit, 31 de julio de 2006.

²⁴⁵ Con vicios ocultos me refiero a problemas con las instalaciones o estructura y cimentación de la vivienda. Infonavit, *Libro Calidad*, p. 10.

²⁴⁶ *Ibid.*, p. 10.

²⁴⁷ *Ibid.*, p. 20ss.

²⁴⁸ *Libro OCI*, p. 68.

firmó un convenio con la Asociación Nacional del Notariado Mexicano (ANMM) y los notarios volvieron a participar en estas actividades. Se han firmado acuerdos con esta asociación en los años 2002 y 2003 para redefinir las reglas de operación con el Instituto. Además de la escrituración e inscripción de los créditos en el Registro Público de la Propiedad, actualmente, las notarías se encargan de enviar las escrituras de las garantías hipotecarias al Archivo Nacional de Expedientes de Crédito y entregan directamente las escrituras al acreditado. El esquema contempla mecanismos que permiten evaluar y premiar --o castigar-- el desempeño adecuado de las notarias que trabajan con el Infonavit; se mide por ejemplo, la calidad y rapidez con la que se registran y escrituran los créditos.²⁴⁹

3.3. Atención a Usuarios (derechohabientes y acreditados)

Las actividades que se han descrito en las secciones anteriores han aumentado la demanda de comunicación y atención del Instituto. En efecto, los Canales de Atención están representados en la “cadena de valor” como una barra inferior que de cierta forma une los eslabones o actividades sustantivas. En 2001, se realizó un diagnóstico para detectar los problemas que se presentaban en la atención a derechohabientes/acreditados y proveedores del Instituto. Los resultados mostraron que no había claridad sobre los requisitos para la mayoría de los trámites y que los servicios con los que se contaba para dar información eran insuficientes y obsoletos.²⁵⁰

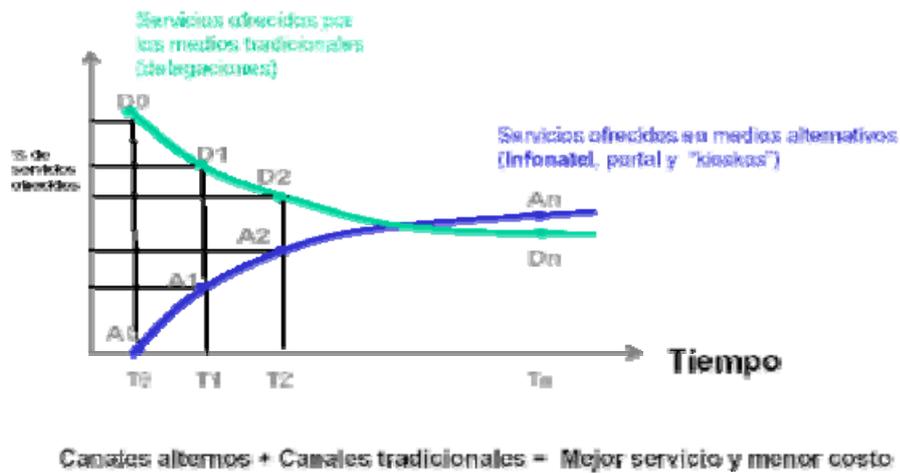
El Instituto enfrentaba, pues, el reto de diseñar una estrategia integral de atención a usuarios que permitiera aumentar la calidad, manejar una cantidad de solicitudes creciente, pero que además no disparara los costos. La respuesta que se propuso incluía continuar con los canales de atención tradicionales, agregando a ellos

²⁴⁹ *Ibid.*, p. 70.

²⁵⁰ Presentación de Canales de Atención

“canales alternos” de atención. La figura que se presenta a continuación explica lo que esta primera alternativa pretendía alcanzar. Como se puede ver, se esperaba que paulatinamente la implementación de canales alternos disminuyera la demanda de los servicios tradicionales que se ofrecen en las ventanillas de las oficinas del Infonavit.²⁵¹

Figura 2.10: Servicios ofrecidos por medios tradicionales y alternos



Fuente: Informe 2002

Así pues, se realizaron dos acciones conjuntas: se diseñaron y mejoraron los servicios que integraban el modelo de canales alternos y se fortalecieron las oficinas delegacionales ya existentes. En el primer caso, se realizaron cambios en:

- **Infonatel.** El Infonatel inició operaciones antes de que entrara la nueva administración al Infonavit. En ese entonces, se contaba con tres centros (Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey) de llamadas que tenían estándares y servicios de baja calidad, de tal suerte que 52% de las llamadas

²⁵¹ *Ibíd.*

no se atendían porque el conmutador estaba ocupado. El primer paso que se tomó para remediar esta situación fue la eliminación de los centros de llamadas en Guadalajara y Monterrey. Con este cambio se buscaba reducir los costos de operación y, al mismo tiempo, facilitar la capacitación y la instalación de estándares de servicio.²⁵² La operación de este centro inició el 19 de junio de 2002, con un personal de 48 trabajadores. Sin embargo, los servicios que se ofrecían se limitaban a consultas informativas, ya que no se podía realizar ningún trámite.²⁵³ En 2003, se ampliaron las operaciones que se podían realizar por este medio para incluir aclaraciones de pagos, devoluciones de pago, solicitud de estado de cuenta y oferta de líneas de captura.²⁵⁴ Asimismo, se empezó a contratar personal externo para atender llamadas en periodos pico de demanda.²⁵⁵ En el 2004, se hicieron mejoras al sistema que permitieron que los derechohabientes y acreditados consultarán datos por medio de mecanismos automáticos de respuesta. En el 2005, se ampliaron aún más los servicios disponibles al incluir: prórrogas, avisos de suspensión y retención, cancelación de hipoteca y solicitud de escrituras.²⁵⁶ El Infonatel cuenta actualmente con 158 asesores internos que pueden ser apoyados por un proveedor externo cuando la demanda se incrementa. De enero a diciembre de 2005 recibieron 12,602,412 llamadas, de las cuales los asesores contestaron 4,115,208.²⁵⁷

- **Portal de Internet.** El portal de Internet también precedió a la actual administración. En él se podía consultar información “relacionada con

²⁵² Infonavit, *Libro de Transparencia de Canales de Atención*, borrador, versión al 6 de junio de 2006, p. 3. (En adelante *Libro Canales de Atención*)

²⁵³ *Ibid.*, p. 8.

²⁵⁴ Loc. Cit.

²⁵⁵ *Presentación Canales de Atención*

²⁵⁶ *Libro Canales de Atención*, p. 11.

²⁵⁷ *Presentación Canales de Atención*

aportaciones, amortizaciones, inscripciones, calificaciones para créditos y estados de cuenta.”²⁵⁸ A pesar de ello, su acceso era restringido y requería que el usuario solicitara una contraseña a los sindicatos, a las centrales obreras o bien a las cámaras empresariales.²⁵⁹ En 2002, se decidió añadir el portal al modelo de medios alternos, por lo que se modificó su perfil de un sitio que principalmente proporcionaba información, a uno en el que se ofrecerían servicios. Se diseñaron dos secciones diferentes, una para derechohabientes/acreditados y otra para proveedores de servicios del Infonavit Ampliado.²⁶⁰ También se incrementaron los trámites que pueden realizar tanto derechohabientes y acreditados --consultar los requisitos para la solicitud de un crédito, conocer el avance de la solicitud, ver el catálogo de productos de crédito, consultar el saldo de la subcuenta de vivienda y del crédito--, como desarrolladores --ver el avance en la aprobación de sus proyectos--, empresarios --Aclaranet--, y notarios --consultar el sistema de titulación--.²⁶¹ En el periodo que va de mayo de 2002 a diciembre de 2005, se han realizado más de 200 millones de transacciones en el portal. De éstas, 84.27% han sido de servicio y 15.73 % consultas de información.

- **Kioscos Interactivos.** Surgen como respuesta a la búsqueda de otros mecanismos autónomos de atención. El kiosco consiste en una computadora con un monitor sensible al tacto y un programa multimedia por medio del cual se pueden efectuar consultas y trámites sencillos.²⁶² Después de realizar un

²⁵⁸ Infonavit, *Canales de Atención*, p.24.

²⁵⁹ Loc. Cit.

²⁶⁰ *Ibid.*, pp.25-28.

²⁶¹ Loc. Cit.

²⁶² *Ibid.*, pp. 33 y 34.

programa piloto exitoso²⁶³, se inició la instalación de Kioscos interactivos, primero en las delegaciones (2003), y posteriormente en presidencias municipales, parques industriales, centros comerciales, cámaras empresariales y confederaciones sindicales, entre otras (2005). Los servicios que están disponibles en esta modalidad son: precalificación, consulta de la oferta de vivienda disponible y línea de captura para realizar pagos. De enero a diciembre de 2005 se realizaron 647,012 transacciones.²⁶⁴

En segundo lugar, se fortalecieron las oficinas de las delegaciones por medio de la implementación de un nuevo modelo de gestión: los Centros de Servicio Infonavit (CESIs). A la llegada de la nueva administración se realizó un diagnóstico de los problemas que se presentaban en las oficinas de atención del Instituto y se encontró que no había estándares de calidad ni procesos bien definidos, el estado del inmobiliario afectaba negativamente la imagen del Infonavit y las herramientas de trabajo eran inadecuadas y obsoletas.²⁶⁵

El primer paso que se tomó con miras a resolver este problema fue la identificación y el rediseño de los procesos realizados en las oficinas. Se encontraron 117 procesos correspondientes a las áreas sustantivas y, con base en ellos, se diseñaron 38 servicios integrales donde se eliminaron duplicidades y cuellos de botella.²⁶⁶ Después de un programa piloto, empezó la instalación paulatina de CESIs en todo el país.²⁶⁷ Actualmente hay 77, de los cuales 31 corresponden a los que se encuentran en

²⁶³ El sistema fue calificado por los usuarios como “sencillo y amigable”, la información se consideró “relevante, clara, práctica y oportuna”. También se confirmó que los Kioscos promueven la honestidad y favorecen la transparencia, permiten consultas en forma gratuita y se perciben como un cambio positivo en el INFONAVIT.” *Ibid.*, p.34.

²⁶⁴ Presentación de Canales de Atención

²⁶⁵ *Libro Canales de Atención*, pp. 17 y 18.

²⁶⁶ *Ibid.*, p.18.

²⁶⁷ *Ibid.*, p.19.

las oficinas de las delegaciones estatales, y el resto está en ciudades que por su dinámica económica y demográfica requieren mayor atención.²⁶⁸

Con respecto a los resultados de la implementación del OCI, una evaluación “confirmó la rentabilidad tanto económica como social de los CESIs, derivada de los ahorros en la operación del Instituto, así como del tiempo y molestias de los derechohabientes.”²⁶⁹ Los ahorros de tiempo se pueden constatar en la siguiente tabla.

TABLA COMPARATIVA ENTRE MODELO CODIFE Y CESI						
Servicio	CODIFE		CESI		% Reducción	
	Contactos	Vueltas	Contactos	Vueltas	Contactos	Vueltas
Crédito	5	1	2	1	60	-
Cartera	8	3	2	1	75	67
Jurídico	12	4	4	3	67	25
Oferta de vivienda	5	1	2	1	60	-
Recaudación	3	1	1	0	67	100
Fiscalización	4	1	2	1	50	-

Fuente: Libro OCI p. 22.

La columna de la Coordinación del Distrito Federal (CODIFE) corresponde a la oficina de atención que se encontraba en Barranca del Muerto en 2001.²⁷⁰ La segunda columna se refiere al modelo actual de gestión y la tercera señala la reducción en “contactos” y “vueltas” que hay entre el modelo CODIFE y el CESI. Como puede observarse en la tabla, el número de contactos para prácticamente todas las actividades se ha reducido en aproximadamente 60%. En cuanto al número de vueltas, sólo los

²⁶⁸ Tan sólo en el Distrito Federal hay cinco: Barranca (oficinas centrales), CTM, Ermita, La Viga y Vallejo (http://www.infonavit.org.mx/inf_general/directorio_cesis.shtml).

²⁶⁹ *Libro Canales de Atención*, p. 17.

²⁷⁰ La comparación sólo se hizo en la oficina del Distrito Federal porque, tiene fines ilustrativos y, como se recordará, todas las oficinas delegacionales operaban de forma distinta.

servicios jurídicos requieren más de una visita y en algunos casos, como es la recaudación fiscal, se ha eliminado del todo la necesidad de ir a las oficinas del Infonavit.

3.4 Administración de Personas

Antes de empezar a hablar de la política formal de Administración de Personas del Infonavit, vale la pena hacer una digresión sobre el estilo de liderazgo que ha ejercido Víctor Manuel Borrás en el Instituto. Su estilo se ha caracterizado por alejarse de las formas tradicionales de la burocracia mexicana como el formalismo y protocolo exagerados, la distancia entre jefes y subordinados y la organización vertical. Un ejemplo de los mecanismos que se han establecido son los llamados “Cafés con el Director”, donde el personal puede charlar con el director y expresar sus quejas.²⁷¹ Además, se ha buscado modificar la cultura organizacional en lo que se refiere al personal. Así pues, ahora no se llama al personal “de confianza” o “sindicalizado” sino simplemente sindicalizado y no sindicalizado; y a los subordinados son llamados colaboradores. Estas modificaciones, aunadas al carisma de Víctor Manuel Borrás han contribuido a generar un compromiso real del personal con los objetivos del Instituto.

La importancia que la actual administración ha puesto en la administración de personas puede constatarse desde la definición de los objetivos institucionales. El quinto objetivo es: “fomentar el desarrollo laboral, profesional y personal de los trabajadores del Infonavit.”²⁷² Para cumplirlo y contribuir a alcanzar el resto de los objetivos institucionales se diseñó el Sistema Infonavit de Profesionalización y

²⁷¹ Entre 2001 y 2005, dentro del programa Café con el Director se realizaron 72 encuentros entre el personal y Borrás Setién, donde participaron 1,974 personas integrantes del Instituto, tanto sindicalizados como no sindicalizados (*El Infonavit hoy*)

²⁷² Infonavit, *Libro de Transparencia de Sistema Infonavit de Profesionalización y Desarrollo*, borrador, versión al 5 de junio de 2006, p.1. (en adelante *Libro SIPD*)

Desarrollo, proyecto que engloba la política de administración de recursos humanos/personas del Instituto.

La llegada del nuevo equipo de dirección, sus propuestas de cambio y las primeras líneas de acción fueron vistas con escepticismo por parte del personal del Instituto, debido principalmente a que durante el sexenio anterior habían transitado por él cinco directores²⁷³ Por ello, se concibió al área de Recursos Humanos como estratégica: debía apoyar el cambio cultural y desarrollar las competencias necesarias para permitir que se implementara la reforma que se había planeado.²⁷⁴ La estrategia del denominado “factor humano” se dividió en tres etapas:

- 1) “Consolidar la estrategia y el cambio institucional [...]
- 2) Consolidar el área de administración de personas como socio estratégico [...]
- 3) Asegurar la competitividad y la permanencia”²⁷⁵

La primera fase de la estrategia centrada en el cambio institucional, se desarrolló en los primeros tres años de la nueva administración y consistió en difundir la Misión, Visión y Objetivos Institucionales. Para alcanzar esta meta se llevaron a cabo tres acciones. En primer lugar, se transparentó e hizo más eficiente la operación del área de Recursos Humanos: se automatizó el pago de la nómina y se hicieron públicas las políticas de administración de Recursos Humanos del Instituto. En segundo lugar, se implementó un programa de transformación cultural que buscó divulgar los valores de la organización y la idea de que “el éxito del Instituto en

²⁷³ Lic. Alfredo Phillips Olmedo (mayo 1994 - diciembre 1994), Lic. Arturo Núñez Jiménez (diciembre 1994 - marzo 1995), Lic. Alfredo del Mazo González (abril 1995 - febrero 1997), C.P. Oscar Joffre Velázquez (marzo 1997 - mayo 1998) y Lic. Luis de Pablo Serna (mayo de 1998 - febrero del 2001). (http://www.infonavit.org.mx/inf_general/historia/Historia_del_INFONAVIT.shtml)

²⁷⁴ *Libro SIPD*, p.3.

²⁷⁵ *Ibid.*, pp.3-4.

cumplir su misión social, dependía de la capacidad de las personas de aprender, innovar y adaptarse al cambio requerido.”²⁷⁶ Por último, se promovió la participación del personal del Instituto en las UERs, que como ya se ha visto, permitió que los funcionarios participaran en la planeación y se apropiaran de las metas que se iban definiendo. Esta etapa concluyó cuando la Asamblea General aprobó una declaración de Principios y Valores de Actuación que especificaba los valores por los que se regiría el Instituto y reforzaba la importancia que se daría al personal.²⁷⁷ Estos principios y valores son:

I ntegridad y honradez
N obleza y respeto
F ortaleza y eficacia
O ptimismo y audacia
N acionalismo cultural
A prendizaje permanente
V ocación de servicio y dedicación al usuario
I nnovación y creatividad
T ransparencia²⁷⁸

El segundo componente, que consistía en “consolidar el área de administración de personas como socio estratégico”, se desarrolló de 2004 a 2005. Tradicionalmente, Recursos Humanos era visto como un área operativa, encargada principalmente de la nómina y de llevar la documentación del personal. Sin embargo, durante este periodo se buscó integrarla a la estrategia, de forma tal que sus actividades se enfocaran a

²⁷⁶ *Ibid.*, p. 5.

²⁷⁷ Infonavit, *Nuestros principios y valores de actuación*, pp. 1 y 3 DE, 8 de julio, 2006 http://www.Infonavit.org.mx/inf_general/pyv_actuacion.pdf. La presentación del documento afirma: “los empleados del Infonavit, Sindicato y Administración compartimos la necesidad de una Transformación Cultural basada en valores y principios éticos que orienten nuestra conducta en las decisiones y prácticas tanto estratégicas como las de todos los días. [...] Una organización es el reflejo de lo que sus empleados son, de sus acciones y de los bienes y servicios que brindan. Por ello debe ser muy claro y evidente que quienes trabajamos aquí, nos apegamos a los Principios y Valores de Actuación que se han definido para el empleado Infonavit. [...] Pasar de una organización cuyos miembros actúan por instrucción, a una cuyos integrantes viven de acuerdo con valores”.

²⁷⁸ ²⁷⁸ Infonavit, *Nuestros principios y valores de actuación*, pp. 1 y 3 DE, 8 de julio, 2006 http://www.Infonavit.org.mx/inf_general/pyv_actuacion.pdf.

ampliar las capacidades del Instituto relacionadas con la “cadena de valor”. Esto significó que se restó importancia a todas aquellas actividades que fueron incluidas en el Modelo de Infonavit Ampliado y se enfatizaron aquellas capacidades asociadas a los procesos de recaudación fiscal, otorgamiento de crédito y administración de cartera. Asimismo, se simplificó el proceso de Administración de Personas, éste incluyó una reestructuración de la organización para volverla más plana y eficiente. Este cambio se tradujo en la introducción de un tabulador salarial más simple y competitivo.²⁷⁹

Para asegurar la competitividad y la permanencia, última etapa de la estrategia, se instaló lo que se convertiría en la base del Sistema Infonavit de Profesionalización y Desarrollo: el esquema de compensación salarial. Éste partió del diseño de una estructura salarial simple que permitía asociar la compensación a la consecución de exitosa de indicadores alineados a las metas institucionales.²⁸⁰ Así pues, el esquema alinea incentivos monetarios al logro de resultados. En la siguiente sección se analizará con mayor detalle la forma en la que se definen estas metas e indicadores.

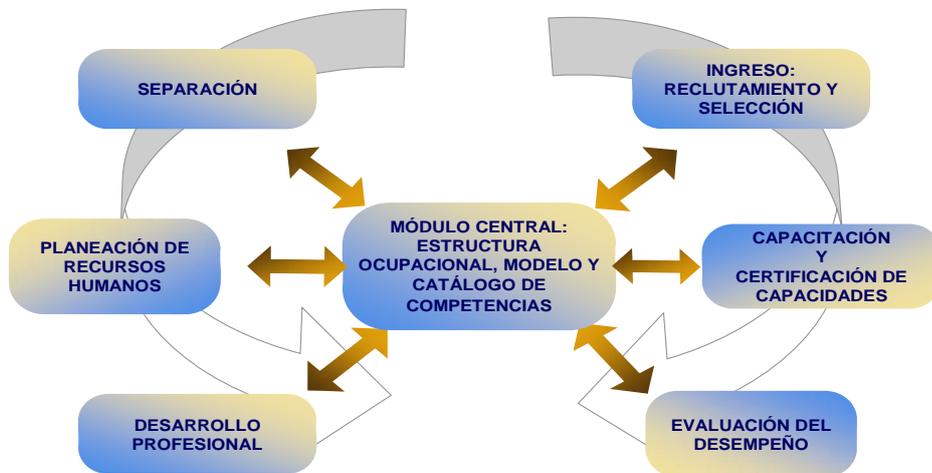
Otra parte importante del SIPD --que se definió durante este tercer componente de la estrategia de Recursos Humanos-- fue la definición de competencias. Como se puede observar en el diagrama, el Sistema está conformado en su mayoría, por elementos que tradicionalmente se presentan en los servicios civiles de carrera: ingreso, capacitación, evaluación, desarrollo y separación. Sin embargo, en el centro del SIPD, hay dos elementos innovadores: la estructura ocupacional y el modelo y catálogo de competencias. Entendiendo por competencias “el conjunto de habilidades actitudes y conocimientos que se traducen en conductas y desempeño observable”.²⁸¹

²⁷⁹ Tomado de Agustín Manuel Paulin Hutmacher, gerente de profesionalización y desarrollo del Infonavit, 15 de febrero de 2006.

²⁸⁰ *Libro SIPD*, p.8.

²⁸¹ *Ibid.*, p. 10.

Figura 2.11: Sistema Infonavit de Profesionalización y Desarrollo



Fuente: Libro SIPD

De esta forma, la estructura organizacional y el catálogo de competencias se convirtieron en el eje central de la Administración de Personas, a partir del cual se orientan las acciones de promoción, selección, reclutamiento, evaluación de desempeño, desarrollo profesional y planeación de recursos humanos.

Existen 4 niveles de competencias:

Nivel	Competencias
Institucionales (aplican a todo el Instituto)	Orientación a Resultados Desarrollo de Talento Humano Orientación Social y Servicio al Usuario Desempeño Ético
Subdirectores generales, Coordinadores y Delegados	Liderazgo y Dirección de Personas Negociación Visión Social y Estratégica
Gerentes y Mandos	Liderazgo y Dirección de Personas

Medios	Trabajo en Equipo Toma de Decisiones
Operativos	Optimización y Calidad Energía y Perseverancia Flexibilidad y Aprendizaje

Fuente: SIPD, pp. 11-12.

Debido a su reciente implementación, no se cuenta con mucha información sobre los resultados del sistema de Administración de Personas. El principal resultado en el que vale la pena poner atención, es que mientras la plantilla se redujo de 4,653 empelados en 2001 a 3,821 en 2005, el número de créditos otorgados aumentó considerablemente. No obstante, no se puede establecer una correlación directa entre estas dos variables porque existen muchos factores (p.ej. Infonavit Ampliado, Sistemas de Información, Automatización de Procesos) que han contribuido a que el manejo del Instituto sea más eficiente.

3.5. Evaluación

Tradicionalmente en la administración pública mexicana la evaluación se ha considerado como un proceso punitivo y no como una oportunidad de mejora. En el 2001, el Infonavit se encontraba en esta situación, no había mecanismos más allá de los grandes objetivos que se establecían por medio de criterios poco claros. Con la llegada del nuevo equipo directivo inició la construcción de un sistema para monitorear el desempeño de las diferentes áreas del Instituto. Éste se convirtió en el Sistema de Metas y Compromisos. Al respecto, David Sánchez Tembleque comentó:

“empezamos por asegurarnos que sabíamos cada semana cuántos créditos se daban, cosa que antes no sabíamos.”²⁸²

El primer sistema de seguimiento se diseñó en el 2001, pero era muy rudimentario pues consistía en una hoja de Excel donde una columna correspondía a la meta esperada y otra al resultado.²⁸³ El sistema empezó a arrojar resultados positivos, por lo que en 2003 se buscó expandir su uso de subdirectores y coordinadores a gerentes de área. Esto implicó el diseño de un nuevo sistema que pudiese estar en línea y tuviera un sistema automático de alerta en caso de que no se estuvieran obteniendo los resultados esperados.²⁸⁴

Al mismo tiempo, se incorporó un sistema de indicadores de desempeño para las delegaciones estatales. El sistema tenía dos funciones, por un lado, brindar información sobre el desempeño de indicadores de cartera, crédito y fiscalización a las delegaciones; y por otro, se constituyó como una herramienta de control.²⁸⁵ Los indicadores se definen, de acuerdo con Nadiezhda de la Uz, gerente de Planeación Financiera del Infonavit, con base en la capacidad financiera del Instituto, las condiciones macroeconómicas nacionales, la demanda potencial de viviendas y la meta que se pretende alcanzar, así como a las consideraciones regionales. Hasta 2005, el proceso fue realizado en las oficinas centrales sin participación de los delegados.²⁸⁶ A partir de este año, se ha tomado en cuenta --aunque sea de manera informal--, la

²⁸² Tomado de entrevista con David Sánchez Tembleque Cayazzo, subdirector general de planeación y finanzas del Infonavit, 7 de junio de 2006.

²⁸³ Tomado de entrevista con Miguel Ángel Pineda, Guillermo Reyes y José Elías García Zahoul, de la coordinación de sistemas de innovación y calidad, sistema de metas y compromisos del Infonavit, 31 de mayo de 2006.

²⁸⁴ Gerencia de Sistemas de Innovación y Calidad, *Sistema de Metas y Compromisos Dirección General. Solicitud de Propuesta*, documento interno, 2004, p. 16.

²⁸⁵ *Informe 2001*, p. 30.

²⁸⁶ Tomado de entrevista con Nadiezhda de la Uz Blanco, gerente de planeación financiera del Infonavit, 6 de junio de 2006.

opinión de los delegados.²⁸⁷ Sin embargo, este sistema de definición centralizada de las metas a alcanzar ha causado quejas generalizadas en las delegaciones estatales.²⁸⁸

El sistema denominado “Metas y Compromisos” se divide en dos tipos de actividades: los procesos, o actividades rutinarias, y los proyectos de mejora. Los indicadores tienen diferentes medidas de éxito, como pueden ser los porcentajes de avance, volumen o contribución a un objetivo institucional. Los resultados que se introducen al sistema son ponderados y enviados automáticamente a Administración de Personas donde, como ya se ha dicho, se ligan las bonificaciones al desempeño individual. El uso de este sistema se ha expandido hasta el nivel de jefe de oficina. El sistema, y por lo tanto la evaluación, se han convertido en parte rutinaria de la organización.²⁸⁹

El siguiente paso en lo que a la evaluación se refiere, es la incorporación del Mapa Estratégico.²⁹⁰ En el Plan Financiero 2006-2011, se incluye el Mapa Estratégico del Instituto, que se encuentra a continuación:

²⁸⁷ *Ibid.*

²⁸⁸ En la delegación de Guanajuato hay quejas relativas al proceso de fiscalización, en particular porque la cantidad de empresas evasoras es muy alta, y su renuencia a pagar es tal, que ha causado que en algunos casos implica la utilización de armas de fuego. Tomado de entrevista con María Consuelo Lozoya, Subgerente de Fiscalización en Guanajuato, 18 de abril de 2006. “La meta es muy alta y el personal es insuficiente en comparación con otras delegaciones.” Tomado de entrevista con Juan Mendoza Mendoza, Subgerente de Fiscalización en el Estado de México, 4 de mayo de 2006. En el D. F., el precio de la tierra es tan alta, que difícilmente se puede alcanzar cualquier meta, por pequeña que sea, de créditos para vivienda económica, es decir 173,000 pesos. Tomado de entrevista con José Alfredo Morteo Baez, delegado del Infonavit en el Distrito Federal, 9 de mayo de 2006. En Chiapas, la estructura económica estatal hace que, según el Delegado, el otorgamiento de cada crédito sea mucho más difícil que en otras delegaciones. Tomado de entrevista con Jorge Borquete Torrestiana, delegado del Infonavit en Chiapas, 23 de abril de 2006.

²⁸⁹ Tomado de entrevista con Miguel Ángel Pineda, Guillermo Reyes y José Elías García Zahoul, de la coordinación de sistemas de innovación y calidad, sistema de metas y compromisos del Infonavit, 31 de mayo de 2006.

²⁹⁰ Un Mapa Estratégico es una herramienta que muestra de manera gráfica y sintética cómo genera valor una organización para sus clientes y cómo se vinculan los objetivos estratégicos. Robert S. Kaplan, *The Balanced Scorecard for Public-Sector Organizations*, Cambridge, Mass., Harvard Business School [Balanced Score Card Report], 1999. Kaplan Norton, Strategy Maps,

Figura 2.12: Mapa Estratégico Infonavit



Fuente: Infonavit, *Plan Financiero 2006-2010*, México, Infonavit, 2005.

El mapa es parte de un ejercicio de la Dirección General para diseñar e integrar a la operación del Infonavit un Tablero Integral de Mando (*Balanced Score Card*, BSC). Éste tiene por objetivo alinear las partes o “dimensiones”²⁹¹ de una organización con los objetivos expuestos en la Visión, de forma que todas las acciones realizadas estén relacionadas con su consecución. En 2006, se empezó la elaboración de mapas

²⁹¹ “[l]as dimensiones permiten a la Dirección General de la organización evaluar los resultados clasificándolos según aquellos elementos que los generaron. Esto permite balancear el corto y el largo plazos y crear una relación entre los resultados obtenidos y los factores que generan dichos resultados”. Infonavit, *Plan Financiero 2006-2010*, Infonavit, México, 2006, p. 9.

estratégicos en las delegaciones estatales, acción que contribuirá a asegurar que sus actividades estén alineadas con los objetivos de la Dirección General.

Por último, cabe destacar que actualmente se tiene planeado sustituir el sistema de Metas y Compromisos con el sistema SAP del Mapa Estratégico. Con este cambio, la participación de los productos de esta compañía se ampliará para incluir y homologar información sobre la administración de recursos humanos, materiales y financieros. Además, permitirá que se automatice el proceso de definición de metas.²⁹²

La inclusión de mecanismos de evaluación ha permitido vincular todas las actividades del Instituto a la estrategia y hacer que el personal se comprometa y responsabilice directamente por el logro de las metas asignadas a su área.

4. CONCLUSIONES

A lo largo de este capítulo se han presentado los resultados que produjeron cambios en la estructura y procesos del Infonavit. En términos generales, se podría decir que la reforma administrativa del Instituto fue exitosa. En las áreas sustantivas se logró implementar nuevos sistemas de administración y modelos de operación que tuvieron como consecuencia un aumento en la cantidad recaudada y los créditos otorgados por el área de Fiscalización y la reducción del índice de morosidad del área de Administración de Cartera. Al mismo tiempo, las áreas de apoyo han contribuido de forma importante al cumplimiento de las metas. En especial, el Infonavit Ampliado y los Canales de Atención han permitido que aumente tanto el número de derechohabientes beneficiados con un crédito, como la calidad en los servicios que se prestan. Si bien la correlación puede no resultar tan clara como en los casos anteriores, la forma en que la estrategia se ha traducido en acciones y metas precisas para todo el

²⁹² *Libro SAP, p.19.*

personal claramente ha contribuido a la consecución de estos objetivos. Incluso han mejorado los indicadores financieros del Infonavit, tema que no ha sido tratado en esta tesis pero que tiene repercusiones directas en la gestión del Instituto al determinar la cantidad de recursos con los que se cuenta.²⁹³

Es importante recordar que evaluar el éxito de la reforma no es el objeto de esta tesis. Sin embargo, sí es parte sustancial de la ecuación. Así pues, para cerrar el capítulo regreso al inicio, si se definió reforma administrativa como los cambios en las estructuras y procesos de una organización con el objetivo de mejorar su funcionamiento, entonces se puede decir que, en efecto, en el Infonavit se cambiaron las estructuras y procesos de la organización para mejorar –de acuerdo con lo que los mismos directivos de la organización definieron como mejora– su funcionamiento. En otras palabras, la reforma fue exitosa. Sólo resta evaluar el segundo componente de la ecuación: ¿se puede caracterizar esta exitosa reforma como de Nueva Gerencia Pública? La respuesta a esta pregunta es materia del siguiente capítulo, y para ello habré de retomar la matriz de tipos ideales de administración construida en el primer capítulo.

²⁹³ Cf. Alonso Cerdán, *et.al.*, *op. cit. passim*.

III. ANÁLISIS DE LAS REFORMAS DEL INFONAVIT

En este capítulo se analizará en qué medida las reformas que se realizaron en el Infonavit en el periodo de 2001-2006 se apegan a la definición de tipo ideal de reforma administrativa. Con este fin en mente, se presenta una vez más la Matriz de Tipos Ideales de Administración.

Matriz de Tipos Ideales de Administración			
Modelo	Prioridad (focus)	Principales Características	Desempeño (performance)
Modelo de la Administración Pública Tradicional	Insumos	<ul style="list-style-type: none"> 7) Deberá existir una clara separación entre la política y la administración pública y, por lo tanto, los políticos y los administradores deberán desempeñar papeles distintos; 8) La administración deberá ser continua y predecible, y operará en base a leyes escritas; 9) Los administradores deberán ser contratados con base a sus perfil y calificaciones y deberán ser profesionales entrenados; 10) La organización deberá reflejar una división funcional del trabajo y una organización jerárquica de las tareas y las personas; 11) Los recursos pertenecerán a la organización y no a los individuos que trabajan en ella; 12) La motivación principal será un sentido del deber, del interés público, que triunfará sobre intereses privados y organizacionales. 	Robusto y resistente, pero con poca eficiencia.
Modelo Clientelar / autoritario	Mantener clientelas	<ul style="list-style-type: none"> 6) Separación entre política y administración pública inexistente; 7) No existen leyes y regulaciones claras, y cuando las hay, son observadas de manera discrecional. Esto genera que la administración no sea ni continua ni predecible y facilita la aparición de prácticas como el coyotaje y la corrupción; 8) La contratación de nuevo personal no se hace con base en el perfil o las capacidades del aspirante, sino con base en la lealtad que demuestra a su superior; 9) La estructura organizacional no refleja la división funcional del trabajo, ni a los objetivos de la institución, ni se respeta la asignación jerárquica. La estructuración obedece a criterios poco claros, relacionados con compromisos políticos; 10) Existen dos presupuestos: el primero, es el formal que es presentado con antelación; el segundo, es el real, y sólo se conoce al final del año. 	Eficiente para la clientelas pero costoso, ineficiente, ilegal (corrupto) e inequitativo con el resto de los ciudadanos.

Matriz de Tipos Ideales de Administración			
Modelo	Prioridad (focus)	Principales Características	Desempeño (performance)
Modelo de Washington	Costos	11) Disciplina Fiscal; 12) Modificar las prioridades del gasto público a campos que ofrezcan tanto capacidad de recuperación, como la posibilidad de mejorar la distribución del ingreso, tales como servicios de salud primarios, educación básica e infraestructura; 13) Reforma fiscal (disminuir las tasas marginales y ampliar la base gravable); 14) Liberalización de la tasa de interés; 15) Tipo de cambio competitivo; 16) Liberalización del comercio 17) Eliminación de las barreras de entrada al capital externo; 18) Privatización; 19) Desregulación (para abolir las barreras de entrada y salida); y 20) Asegurar los derechos de propiedad.	Eficiente pero con baja calidad y capacidad administrativa.
Modelo de la Nueva Gestión Pública	Productos	12) Devolver autoridad / proveer de flexibilidad; 13) Asegurar el desempeño, control y la rendición de cuentas; 14) Desarrollo de competencia y elección; 15) Proveer de un servicio responsivo; 16) Mejorar la administración de los recursos humanos; 17) Optimización de la tecnología de la información; 18) Mejorar la calidad de la regulación; 19) Fortalecer las funciones de viraje/pilotaje en el centro; 20) Adopción de mecanismos y herramientas del sector privado; 21) Orientación a las necesidades de usuarios / clientes / ciudadanos; y 22) Retiro de la provisión directa de bienes.	Ahorrativo, flexible, eficiente y eficaz pero con posibles problemas de corrupción y problemas de implementación.

Para referencias bibliográficas véase *supra*.

Para organizar claramente los diferentes elementos en los que consistió la reforma del Infonavit, propongo retomar la estructura del capítulo anterior. En cada una de estas secciones se definirá a qué tipo(s) ideal(es) corresponde la situación predominante, tanto antes como después de la reforma. Al final, analizaré la reforma en su conjunto para determinar a cuál modelo de administración pública pertenece.

1. PLANEACIÓN

Antes de la llegada del equipo de Víctor Manuel Borrás a la dirección del Instituto, la planeación se llevaba a cabo en ciclos anuales, basándose para ello

fundamentalmente en los programas operativos. Incluso después de que se empezó a usar la Planeación Estratégica con ciclos de cinco años había resistencias a ese cambio. Al respecto, Víctor Manuel Borrás menciona: “[a]l presentarle a los órganos de gobierno planes por cinco años nos comentaban: «nosotros nos damos por enterados, pero a nosotros sólo nos interesa el primer año»”.²⁹⁴

La planeación con base en Programas Operativos Anuales (POAs) es una práctica difundida en las administraciones públicas tradicionales. Sin embargo, existe evidencia de que los POAs no se seguían al pie de la letra. Por ejemplo, en el área administrativa se encontraban diferencias entre el gasto presupuestado y el ejercido.²⁹⁵ Por ello, creo que antes de la llegada de Borrás, se podría decir que el sistema de planeación en el Infonavit era una mezcla entre el Modelo Tradicional de Administración y el Modelo Clientelar/Autoritario.

Los métodos y mecanismos de planeación que se adoptaron durante el periodo 2001-2006, claramente, pertenecen al modelo de Nueva Gestión Pública. Al respecto, es importante destacar que el cambio no fue sólo estético. En muchas organizaciones públicas la Planeación Estratégica se reduce a la elaboración de una Misión/Visión que sirve para adornar las paredes del organismo o institución. Ése no fue el caso del Infonavit. La implementación correcta de un sistema de Planeación Estratégica es mucho más complicada, pues, además de definir lo que la organización hace y cómo espera verse en el futuro, requiere precisar la forma en la que se pretenden alcanzar las metas establecidas y las acciones necesarias para lograrlo, en otras palabras, “operacionalizar” la estrategia.²⁹⁶ La primera fase de la Estrategia del Factor Humano, que consistió en la difusión de la Misión, Visión y Objetivos Institucionales,

²⁹⁴ Víctor Manuel Borrás citado en Raimond-Kedilhac Navarro y Silva Pérez, *op. cit.*, p. 2.

²⁹⁵ *Libro SAP*, pp.1-5.

²⁹⁶ Cf. Bryson, John M., *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations, A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, Jossey- Bass, San Francisco, 2004, p. 7.

contribuyó junto con las UERs y el sistema de indicadores del desempeño del personal a asegurar que la Gestión Estratégica se convirtiera en una parte cotidiana de las actividades del Infonavit.

Aunque el diseño de estrategias tiene su origen en el Ejército, es decir, nació en el sector público, la planeación estratégica que nos atañe es una apropiación del sector privado.²⁹⁷ El uso de estas herramientas se ha extendido en los últimos años en el gobierno.²⁹⁸ Por ello, cumple con una de las características descritas en el Modelo de Nueva Gerencia Pública. (“Adopción de mecanismos y herramientas del sector privado”)

2. ESTRUCTURA

En el segundo capítulo se analizaron las transformaciones que sufrió la estructura del Infonavit. Se destacó que el principal cambio fue la adecuación del organigrama a la “cadena de valor” que se había definido durante el proceso de planeación. Asimismo, se destacó la creación de nuevas áreas que correspondían a las tareas que estaba realizando la Institución y la eliminación de otras que habían perdido importancia por los cambios efectuados. Sin embargo, no se puede hablar de un cambio radical en la forma de estructurar el Instituto. Con Borrás se simplificó el tabulador de la nómina y en cierta forma, la estructura organizativa. En ambos casos, las medidas buscaban

²⁹⁷ Cf, Aguilar 2006, p. 242 ss y Arellano Gault, David, *Gestión estratégica para el sector público, Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004, p.19 ss. Un ejemplo que ilustra la diferencia entre estrategia y dirección operacional en el ámbito militar es el caso del general alemán Erich Ludendorff en la Gran Guerra: “A pesar del genio del general Erich Ludendorff como arquitecto de la reforma táctica del ejército alemán en 1917 y 1918 su comentario cuando le preguntaron cuál era el objetivo de la ofensiva de marzo de 1918 --«abriremos un agujero en sus líneas y veremos qué pasa»-- es un indicio claro de la falta de visión estratégica y perspicacia operacional en la dirección de la guerra. Ser un general eficaz en la Primera Guerra Mundial tenía más que ver con dirigir grandes organizaciones y apoyar las innovaciones tácticas y mecánicas que con la dirección de las operaciones militares.” (Murray, Williamson y Allan R. Millett, *La guerra que había que ganar*, Crítica Barcelona, Barcelona, 2002, p.35).

²⁹⁸ Cf, Aguilar 2006, p. 242

“reflejar una división funcional del trabajo y una organización jerárquica de las tareas y las personas”, como lo describe el Modelo Tradicional de Administración Pública.

Así pues, se podría decir que durante la nueva administración se fue perfeccionando o adecuando la estructura organizativa y, de forma más clara, la asignación del personal a las tareas que el Instituto tendría que realizar. Por ello, en este caso no se trató de un cambio de Modelo de Administración, sino de una mejora dentro del mismo modelo.

3. ACTIVIDADES SUSTANTIVAS

El nuevo director del Instituto estableció tres actividades como sustantivas: la recaudación fiscal, el otorgamiento de créditos y la administración de cartera. La definición de estas tareas, así como las reformas introducidas en su ejecución fueron, sin lugar a dudas, los cambios que mayores repercusiones tuvieron en los resultados del Infonavit.

Anteriormente había dos convocatorias anuales para el otorgamiento de créditos. Los requisitos que debían cumplirse así como las reglas de selección eran oscuras, lo que generaba coyotaje y “cualquier coto de poder y corrupción”²⁹⁹ que se pueda imaginar. Aunado a lo anterior, la tasa de morosidad indica que o las prácticas financieras eran cuestionables o había corrupción. En 1997, el porcentaje de cartera vencida era equivalente a 46.4%.³⁰⁰ Si bien éste se redujo a 21.7% para 2001, esta tasa seguía siendo inaceptable de acuerdo con cualquier estándar financiero.³⁰¹ Esta serie de prácticas e indicadores son característicos de organizaciones donde no se da prioridad a criterios técnicos o de eficiencia. Así pues, el modelo de administración

²⁹⁹ Entrevista con: Jorge Borguete Torrestiana, delegado del Infonavit en Chiapas, 23 de abril de 2006.

³⁰⁰ Alejandro González Arreola, *art. cit.*, p. 97.

³⁰¹ *Ibid.*, p. 97.

predominante, en lo que a las actividades sustantivas se refiere, era el Clientelar/Autoritario.

Las reformas en crédito, cartera y recaudación fiscal que se llevaron a cabo durante la primera administración de Borrás tienen elementos de tres de los tipos ideales administrativos que se han definido. Por lo tanto, deben ser abordadas con detalle para identificar estos elementos.

En todas las áreas sustantivas se diseñaron o rediseñaron los procesos. Aunque la reingeniería/rediseño es una herramienta que proviene del sector privado, y como tal, podría ser caracterizada como de NGP, existen elementos que podrían indicar lo contrario. Después de todo, ¿qué objetivo se perseguía con estos rediseños de procesos? ¿Se buscaba la estandarización, el control central y la eliminación de la discrecionalidad en el manejo o acaso la eficiencia en la gestión? En cierta medida se quería alcanzar ambos objetivos. Sin embargo, mientras que las herramientas utilizadas y uno de los objetivos (eficiencia) corresponden a la NGP, creo que el principal objetivo que se perseguía --la estandarización, control central y eliminación de la discrecionalidad-- es propio de la Administración Tradicional. En otras palabras, hasta cierto punto se valoraría la robustez y el seguimiento de la norma sobre la eficiencia. Con esto no pretendo decir que los modelos implementados fueran ineficientes. Los resultados expuestos en el capítulo anterior demuestran que se logró aumentar el número de créditos otorgados y la recaudación fiscal al mismo tiempo que se redujo la cartera vencida, todo ello con menos personal. No obstante, es muy importante destacar que no se buscó la eficiencia a cualquier costo. Al estandarizar los procesos y hacer transparentes los criterios se incluyeron valores como la legalidad y la equidad --valores que son identificados con el Modelo Tradicional de Administración y de los que carecía el actuar del Instituto antes de la llegada de Borrás.

También se debe subrayar que las reformas a las actividades sustantivas tenían un componente de control de costos importante. Éste no se expresa tanto en los cambios a las tareas de las áreas en sí, sino en lo que dejaron de hacer (Infonavit Ampliado) y en las formas que se eligieron para tratar con los derechohabientes y acreditados (Canales de Atención). Estos dos temas serán tratados con mayor profundidad más adelante. Por el momento vale la pena destacar que, junto con los elementos del Modelo Tradicional y el de NGP, está la preocupación por el control de costos que impulsa el Modelo del Consenso de Washington.

Un elemento que se introdujo durante la gestión de Borrás Setien y que se refiere únicamente al Modelo de NGP fue la opción que se les da a los derechohabientes interesados en adquirir una vivienda de escoger su casa. Si bien la selección se ve restringida por la capacidad de pago de la persona, esto fue una innovación, en la medida en que anteriormente se asignaba, con criterios oscuros y ciertamente autoritarios, la casa al recién acreditado. Esta práctica cumple con dos de las características que se señalaron en la matriz, ya que: “desarrolla competencia y elección” y orienta el servicio “a las necesidades de los usuarios”.

Por último, es necesario mencionar que, aunque en todas las reformas que se realizaron a las áreas sustantivas se instalaron nuevos programas de administración, éstos nunca fueron los protagonistas del cambio, siempre estuvieron acompañados de modelos más amplios que tomaban en cuenta otros elementos más allá de la infraestructura tecnológica. En la recaudación fiscal, el programa PSCD era parte de la estrategia planteada en el Nuevo Modelo de Recaudación Fiscal. En crédito, el OCI es un modelo de gestión y no un programa. Por último, en cartera, el ALS se adaptó a las necesidades que el Modelo de Cobranza Social impuso. Así pues, los programas fueron una parte importante, más no central, en el rediseño de los procesos de las áreas

sustantivas del Infonavit. La tecnología de la información no fue vista, como sucede comúnmente, como la solución a los problemas.³⁰² Éste no es sólo un ejemplo de NGP, sino que también lo es de su correcta implementación.

3.1 Gestión Interna

El caso de gestión interna es fundamental porque implicó el tránsito de un sistema muy parecido al modelo Clientelar/Autoritario a la formalización de reglas del modelo Tradicional de Administración Pública. Sin embargo, la parte más importante de este cambio es que va totalmente en contra de las características de la NGP.

Antes de la llegada del nuevo equipo directivo predominaban en el Instituto una serie de prácticas irregulares en la administración de los recursos, las finanzas y la contabilidad. La “falta de integración de los procesos de presupuesto, contabilización del gasto y pagos”³⁰³ facilitaba que se encontraran diferencias entre el gasto presupuestado y el gasto ejercido. La utilización de chequeras brindaba un enorme poder a los delegados ya que podían, de forma discrecional, atrasar los pagos a desarrolladores u otros proveedores de servicios.³⁰⁴ Como se puede ver, la situación imperante puede ser caracterizada como correspondiente al Modelo de Administración Clientelar/Autoritario.

Con la llegada del Víctor Manuel Borrás, se centralizó “todo lo que era delicado e implicaba fuentes de corrupción.”³⁰⁵ Entre las actividades que se centralizaron se encuentra pagos, adquisiciones y presupuestación.³⁰⁶ Con la

³⁰² Cf. Heeks, Richard y David Mundy, “Information systems and public sector reform in the Third World”, en Willy McCourt y Martin Minogue (eds.), *The Internationalization of Public Management, Reinventing the Third World State*, op. cit.

³⁰³ Libro SAP, p.3.

³⁰⁴ Entrevista con: Jorge Borquete Torrestiana, delegado del Infonavit en Chiapas, 23 de abril de 2006.

³⁰⁵ Entrevista con: Víctor Manuel Borrás Setién, director general del Infonavit, 5 de julio de 2006.

³⁰⁶ Entrevista con: Nadezhda de la Uz Blanco, gerente de planeación financiera del Infonavit, 6 de junio de 2006.

instalación del SAP, todas las funciones contables-financieras del Instituto se centralizaron, la emisión de cheques se eliminó y se fortalecieron los controles internos. Estas acciones son diametralmente opuestas a los postulados de la NGP que aboga por relajar controles internos a cambio de mayor eficiencia, mediante gestión por resultados y no por procesos. En efecto, es una reforma típica del Modelo de Administración Tradicional con énfasis en el control de insumos.

Esta centralización ha generado quejas entre los delegados, porque implica un doble control que combina mecanismos incompatibles, como son gestión por resultados y centralización de los procesos de presupuestación y pago. El mejor exponente de esta situación es el delegado de Chihuahua:

“Si te dicen haz 20,000 reestructuras y te dicen tienes 50,000 pesos para copias en el año. Pero si vas a hacer 20,000 reestructuras a lo mejor tienes que fotocopiar varios créditos y, entonces vas a gastar 60,000 pesos de copias. Nadie sabe porque gastas más en copias. Gastas más pues porque hiciste muchos documentos para que mucha gente [...] los firmara y con esos ganas como 100 millones o 200 millones de pesos más para el Instituto, aunque te gastas diez mil o veinte mil pesos más en copias. ¿Qué tiene que ver 20,000 pesos de papel contra 200 millones de pesos?, [...] debías de tener el dinero y cualquier racional te lo daría, pero no hay manera de ver que las copias van al ahorro o a la recaudación de los 200 millones, si no que te dicen eres un desperdiciado porque gastas mucho papel.”³⁰⁷

Probablemente la centralización fue necesaria al principio de la gestión de Borrás, pero ha empezado a entorpecer la operación del Instituto. El mismo Borrás aceptó que: “se nos pasó la mano centralizando.”³⁰⁸ Por ello, como ya se ha visto, en enero de 2007, entraron en operación los “Convenios de Autonomía de Operaciones”. Este cambio, que busca dar mayor libertad de gestión a las Delegaciones con resultados positivos, sí está totalmente alineado con las ideas de NGP (“devolver autoridad/proveer de

³⁰⁷ Entrevista con: Francisco José Javier Prieto Muñoz, delegado del Infonavit en Chihuahua, 3 de abril de 2006.

³⁰⁸ Entrevista con: Víctor Manuel Borrás Setién, director general del Infonavit, 5 de julio de 2006.

flexibilidad”). Así pues, se puede decir que este tema correspondió en un inicio al Modelo Tradicional de Administración, pero al final empezó a mostrar características de Nueva Gestión Pública.

4. INFONAVIT AMPLIADO

Aunque el Infonavit contaba con proveedores externos antes del 2001, no se tenía nada como el modelo de Infonavit Ampliado, en el que se firman convenios entre actores externos y el Instituto donde ambos asumen compromisos. Lo más parecido al Infonavit Ampliado fue el “Compromiso de la Vivienda” que firmó el presidente Ernesto Zedillo con empresarios del sector de la construcción, en 1998, para reactivar el tren de vivienda en un ambiente de desconfianza financiera. Sin embargo, la lógica tras ese acuerdo era muy diferente a la relación contractual que se establece en la NGP y en el Infonavit Ampliado, ya que no había una relación jerárquica clara entre los actores, y se recurrió a mecanismos basados en la confianza y en la cooperación.³⁰⁹ Con excepción del “Compromiso por la Vivienda”, la relación del Instituto con actores externos era la que existe, generalmente, entre cualquier proveedor de servicios y su cliente, y no puede ser descrita de forma precisa con ningún tipo ideal de administración.

El Infonavit Ampliado permitió que el Instituto se concentrara en las actividades sustantivas y, al mismo tiempo, transformó e hizo más eficiente la operación de ciertos servicios en el corto plazo sin aumentar los costos de operación.³¹⁰ Éste es uno de los mejores ejemplos de la inclusión de herramientas propias de la NGP en la gestión del Instituto, ya que involucra cuatro características del tipo ideal:

³⁰⁹ Alejandro González Arreola, *art. cit.*, p.71 ss.

³¹⁰ Entrevista con: Ariel Cano, subdirector general de planeación y finanzas y Ernesto Gómez Gallardo Latapí, subdirector general técnico, 31 de julio de 2006.

- 3) “Desarrollo de competencia y elección [...]
- 7) Mejorar la calidad de la regulación [...]
- 8) Fortalecer las funciones de viraje/pilotaje en el centro [...]
- 11) Retiro de la provisión directa de bienes.”

En primer lugar, el Infonavit Ampliado contribuyó a desarrollar la competencia entre los proveedores. El atractivo principal para éstos es manejar volúmenes muy altos, por lo que se les está obligando a hacer más eficientes sus procesos.³¹¹ Esto es cierto lo mismo para notarios que para desarrolladores de vivienda. El Infonavit Ampliado también ha contribuido a mejorar la calidad de la regulación. Como se vio anteriormente, en la verificación de la calidad el Infonavit llevó a cabo una “desregulación silenciosa”. En ella eliminaron las tareas de verificación y, al mismo tiempo, impulsaron la creación de normas técnicas e incentivos positivos. La regulación también incluye a los proveedores de servicio que se contratan. Actualmente sólo se cuenta con indicadores “imperfectos” que miden procedimientos. Sin embargo, se espera que próximamente involucren indicadores de satisfacción de los usuarios que permitan evaluar el servicio que brindan los proveedores externos.³¹²

Al retirarse de la provisión directa de bienes, el Infonavit Ampliado ha hecho que los funcionarios del Instituto se concentren, además de las áreas sustantivas, en actividades de viraje/pilotaje, es decir, que afecten la conducta de los actores externos por medio de incentivos positivos y negativos.

Sin embargo, en la práctica se han presentado algunos problemas con la gestión de los actores externos que componen el Infonavit. Por ejemplo, durante las visitas a las delegaciones estatales, se pudo observar que una de las quejas más frecuentes que

³¹¹ Entrevista con: Víctor Eduardo Pérez Orozco, subdirector general técnico, 17 de febrero de 2006.

³¹² *Ibid.*

reciben los CESIs es relativa a los despachos de cobranza. Al parecer, hay problemas con la actualización de los pagos de tal forma que frecuentemente llaman a acreditados que, aunque se atrasaron en dar su mensualidad, para el momento de la llamada ya la han pagado.

Otro problema que se mencionó fue la dificultad de castigar a las empresas que no cumplen en tiempo y forma con los servicios contratados. En Guanajuato, el subgerente de Crédito comentó sobre los notarios estatales: “Yo parezco ya algo así como la fábula de Pedro y el lobo, desde agosto estoy amenazando con suspender y no suspendo a nadie. La decisión de suspender no es local, nosotros sabemos quiénes son los candidatos a suspensión, pero la decisión es[tá] en oficinas centrales.”³¹³ El problema que se identificó es que hay rezagos en el cumplimiento de las metas establecidas, por lo que la suspensión de un notario podría poner en peligro su obtención.³¹⁴ Se espera que, a medida que se desarrolle un mercado de proveedores, sea más fácil castigar a las empresas que no cumplan con los estándares de servicio.

A pesar de estos problemas, el objetivo se ha cumplido. El Infonavit Ampliado ha permitido que los funcionarios del Instituto se concentren en las actividades sustantivas y dejen de “operar procesos para empezar a controlarlos”³¹⁵ o en otras palabras, “fortalecer las funciones de viraje/pilotaje”, al retirarse de la provisión directa de servicios de apoyo.

5. ATENCIÓN A USUARIOS

El enfoque que se le dio a la atención de los derechohabientes/acreditados es un elemento relativamente nuevo en la gestión del Infonavit. Obviamente, existían

³¹³ Entrevista con: Fidencio Miguel Carcomo Guzmán, subgerente de crédito del Infonavit en la delegación de Guanajuato, 18 de abril de 2006.

³¹⁴ *Ibid.*

³¹⁵ Entrevista con: Víctor Eduardo Pérez Orozco, subdirector general técnico, 17 de febrero de 2006.

mecanismos de atención antes de la llegada de Borrás al Instituto. Sin embargo, no ocupaban un lugar tan importante y bien definido en el modelo de administración. Como se vio, no existían regulaciones claras en su operación. El coyotaje que predominaba en los centros de atención es prueba de que en este tema se seguían prácticas afines al Modelo Clientelar/Autoritario.³¹⁶

El reto que enfrentaba la administración de Borrás, en lo que a atención a derechohabientes se refiere, era el diseño de un sistema que permitiera manejar la demanda creciente de solicitudes y atender las necesidades de los usuarios sin que los costos de operación aumentaran. Había pues una disyuntiva: costos o calidad; consenso de Washington o Nueva Gestión Pública. Si bien es cierto que la preocupación por brindar un servicio responsivo que tenga en cuenta las necesidades de los usuarios es netamente una política de Nueva Gestión Pública, la variable de control de costos desempeñó un papel importante en el diseño del modelo.

Hay algunas condiciones sociales y culturales que dificultan la operación de un modelo como el de Canales Alternos, en especial en lo que a administración de la cartera se refiere. Estos obstáculos se detectaron en todas las Delegaciones que se visitaron. En el caso de la de Chihuahua, el Delegado comentó:

“Hay una buena cantidad de personas que acuden a la delegación a tratar asuntos de su crédito, pues se rehúsan a una contestadora telefónica automática o la Internet en sí misma, la Internet les da la información y la están usando [...] Pero una vez que ya tiene la persona la información, la resolución o solución de sus problemas, no se sienten ellos satisfechos o a gusto con que los medios electrónicos les respondan ya que generalmente son aspectos patrimoniales. [...] Se giraron instrucciones hace un par de años que no dieran servicio directo a la gente, que dijeran que todo se debía de hacer a través de Infonatel y a través del portal. [Pero] nos hemos dado cuenta que a la gente no la podemos tener fuera de la oficina y decirle, mire ahí están unos teléfonos y ahí hágase bolas como usted pueda, ¿no? Que la tenemos que recibir, que la tenemos que tratar y los diseños físicos de nuestras oficinas, [...] no tienen para el área de cartera zona

³¹⁶ En 1997 las oficinas de atención del Infonavit se mudaron del edificio en Barranca del Muerto, a otro que se encuentra en avenida Revolución. Una nota del periódico *Reforma* señala que cuando ocurrió esta mudanza, “los “coyotes” también cambiaron de guarida.” *Reforma*, 28 de julio de 1997.

de atención al público. [...] Cuando alguien viene con un problema de 200 o 300 mil pesos no hay lugar donde sentarlo ni manera de atenderlo.”³¹⁷

En Chiapas, el subgerente de cobranza afirmaba:

“Los derechohabientes de Chiapas son personas que no cuentan con mucho acceso a los medios electrónicos, por lo que les tienen miedo y desconfianza, más tratándose de un asunto crediticio. Lo que le queda al personal del Instituto es apoyarlos. En esta delegación la subgerencia de cobranza no ha cerrado su “ventana” de atención al público porque considera que es uno de los aspectos generadores de confianza. [...] Hay problemas en la forma de atender a los derechohabientes y es necesario poder distinguir bien qué tipo de asuntos sí se pueden atender vía *call center* y cuáles tienen que hacerse en persona.”³¹⁸

Por último, Sergio Varela Flores, subgerente de cobranza de la delegación Guanajuato, señaló:

“Nosotros teníamos un área de atención social y orientación que estaba deteniendo asuntos a todas las áreas de cosas muy simples. Después se crea medios alternos, pero medios alternos sólo canalizan a Infonatel y no resuelve. Entonces necesitamos una persona, un orientador.”³¹⁹

En mi opinión, los comentarios de los funcionarios de las delegaciones son reveladores en cuanto a la variable que predominó en el diseño de los Canales Alternos de atención. En el tipo ideal del Modelo del Consenso de Washington, el desempeño esperado es un aumento en la eficiencia con una reducción en la calidad de los servicios que se prestan. Obviamente, este caso no corresponde de manera exacta al tipo ideal. Sin embargo, brinda la descripción que más se acerca a la realidad. Así pues, aunque se utilizaron herramientas que son de la Nueva Gerencia Pública, el criterio de eficiencia en el gasto prevaleció sobre los criterios de un servicio responsivo y con las necesidades de los usuarios en mente.

³¹⁷ Entrevista con: Francisco José Javier Prieto Muñoz, delegado del Infonavit en Chihuahua, 3 de abril de 2006.

³¹⁸ Entrevista con: Jorge Alberto Olvera Ramírez, subgerente de cobranza en la Delegación del Infonavit de Chiapas, 24 de abril de 2006.

³¹⁹ Entrevista con: Sergio Varela Flores, subgerente de cobranza del Infonavit en la delegación de Guanajuato, 18 de abril de 2006.

6. ADMINISTRACIÓN DE PERSONAS

Hay poca información sobre las políticas de Recursos Humanos del Infonavit durante el periodo previo a la llegada de Víctor Manuel Borrás. Sin embargo, los datos con los que se cuentan dan pistas sobre las prácticas predominantes. En primer lugar, hay que destacar que en los puestos más altos del Instituto siempre predominaron criterios políticos sobre técnicos. Prueba de ello es que de 1995 a 2001 el Infonavit tuvo cinco directores, todos ellos figuras importantes dentro del Partido Revolucionario Institucional, pero con poca experiencia en la administración de instituciones financieras/hipotecarias.³²⁰ Asimismo, el nombramiento del Delegado estatal, de la persona que controlaba los pagos del Instituto en los estados, era una prerrogativa del Gobernador.³²¹ Estas prácticas apuntan a que la gestión de Recursos Humanos era un caso de libro de texto del Modelo Clientelar/Autoritario.

Sin embargo, hay evidencia que parece indicar que, a nivel operativo, la situación era diferente. Durante la investigación, uno de los aspectos que más me sorprendió fue el papel marginal que desempeñó el sindicato. Entre 2001 y 2006, el personal del Infonavit se redujo de 4,879 empleados a 3,821.³²² Este hecho por sí solo debería haber generado un fárrago de marchas, manifestaciones y otras demostraciones de descontento del sindicato. Incluso Rafael Riva Palacio, secretario General del Comité Ejecutivo del Sindicato desde 1977, señaló: “[q]uiero ser muy claro, no estaba convencido, yo pensaba que la modernización del Instituto nos iba a retirar de la fuente de trabajo”.³²³

³²⁰ Lic. Alfredo Phillips Olmedo (mayo 1994 - diciembre 1994), Lic. Arturo Núñez Jiménez (diciembre 1994 - marzo 1995), Lic. Alfredo del Mazo González (abril 1995 - febrero 1997), C.P. Oscar Joffre Velázquez (marzo 1997 - mayo 1998) y Lic. Luis de Pablo Serna (mayo de 1998 - febrero del 2001). (http://www.infonavit.org.mx/inf_general/historia/Historia_del_INFONAVIT.shtml)

³²¹ Entrevista con: Víctor Manuel Borrás Setién, director general del Infonavit, 5 de julio de 2006.

³²² Entrevista con: Agustín Manuel Paulin Hutmacher, gerente de profesionalización y desarrollo del Infonavit, 15 de febrero de 2006.

³²³ Entrevista a Rafael Rivapalacio citado en Raimond-Kedilhac Navarro y Silva Pérez, *op. cit.*, p. 7.

No obstante, no hubo ni marchas, ni paros, ni huelgas. En efecto, existieron ciertas condiciones atenuantes. De los 1,058 trabajadores que dejaron de trabajar en el Instituto, alrededor de 500 optaron por tomar un plan de retiro voluntario que se puso en marcha.³²⁴ Otros, aunque no se cuenta con la cifra exacta, que se encontraban en un esquema de pago por honorarios fueron despedidos, en especial aquéllos que laboraban en áreas relacionadas con las actividades que fueron “terciarizadas”.³²⁵ Sea como fuere, es impresionante que, con excepción de algunos pequeños problemas en las Delegaciones, no haya habido mayor conflicto con el sindicato.³²⁶ Rafael Riva Palacio explica al respecto:

“lo importante fueron las relaciones entre la administración y el sindicato; si no hubieran sido buenas, no hubiéramos caminado; si nos hubiéramos resistido a dar el servicio, no hubiéramos caminado; y, si hubiéramos defendido más a los trabajadores sindicalizados que a los trabajadores en general, tampoco se habría caminado. Si nuestra actitud hubiera sido pretender incrementos salariales fabulosos en contra de poder construir más vivienda y defender mejor a los trabajadores socios del Infonavit, hubiera sido una política o filosofía sindical equivocada.”³²⁷

Aunque esta cita sea tomada con mucha precaución y escepticismo, aún y cuando se tome en cuenta que después de la primera ola de reducción de personal se negoció con el sindicato y se acordó que 60% del personal sería sindicalizado,³²⁸ se puede afirmar que de haberse presentado las prácticas típicas del Modelo Clientelar/Autoritario en este rubro, los cambios no hubieran tenido la menor oportunidad de arrancar.

³²⁴ Entrevista con: Víctor Manuel Borrás Setién, director general del Infonavit, 5 de julio de 2006.

³²⁵ *Ibid.* Sin embargo, muchas de las personas que trabajaban por honorarios en actividades que fueron “terciarizadas” terminaron trabajando en las empresas que serían subcontratadas. Su conocimiento sobre el Instituto les brindaba una ventaja competitiva difícil de igualar.

³²⁶ Entrevista con: Francisco José Javier Prieto Muñoz, delegado del Infonavit en Chihuahua, 3 de abril de 2006 y Entrevista con: Rodolfo Torres Martínez, delegado del Infonavit de Guanajuato, 19 de abril de 2006.

³²⁷ Rafael Rivapalacio citado en Raimond-Kedilhac Navarro y Silva Pérez, *op. cit.*, p. 7.

³²⁸ Entrevista con: Agustín Manuel Paulin Hutmacher, gerente de profesionalización y desarrollo del Infonavit, 15 de febrero de 2006.

En resumen, mientras que en la Dirección se seguían prácticas acordes al Modelo Clientelar/Autoritario, en los mandos medios se encuentra, a pesar de que no había un servicio civil de carrera, algo muy parecido a la característica del tipo ideal de la Administración Tradicional que afirma: “La motivación principal [del funcionario] será un sentido del deber, del interés público, que triunfará sobre intereses privados y organizacionales”.

Al igual que en la situación previa a la llegada de Víctor Manuel Borrás, el modelo que se implementó en el periodo 2001-2006 es mixto y atípico. En lo que se refiere al nombramiento de Delegados --que anteriormente era un coto de poder de los Gobernadores-- se adoptó un acercamiento que privilegiaba el perfil sobre criterios políticos. El caso del nombramiento de Jorge Borguete como Delegado de Chiapas es ilustrativo. Él ingresó al Infonavit por invitación de Ariel Cano Cuevas --que en ese momento era coordinador de riesgos financieros--, para analizar las reglas de otorgamiento de crédito y diseñar un nuevo sistema de puntaje. En 2005, concursó por el puesto de Delegado de Chiapas y ganó. Sin embargo, cinco meses después de asumir el cargo, el gobernador del estado, en su discurso de informe de gobierno de 2004, se manifestó muy molesto porque habían cambiado al delegado, “y dijo que la única institución que no servía para nada en el estado era el Infonavit y que tenía que hacer algo urgente para demostrar la necesidad de su presencia en el estado. Éramos la única delegación conflictuada con el gobierno estatal y teníamos el último lugar nacional en todos los indicadores.”³²⁹ A pesar de la enorme presión política que tenía, Borrás apoyó a Borguete y no modificó el nombramiento: los criterios técnicos, es decir, el concurso que se realizó de forma interna, prevalecieron sobre los políticos.

³²⁹ Entrevista con: Jorge Borguete Torrestiana, delegado del Infonavit en Chiapas, 23 de abril de 2006.

Por lo tanto, en este rubro se podría hablar de un cambio de prácticas afines al Modelo Clientelar/Autoritario, a prácticas características del Modelo Tradicional de Administración ya que éste afirma que “los administradores deberán ser contratados con base a sus perfil y calificaciones.”

En lo que se refiere al resto de la política de administración de personas, el Infonavit no siguió la prioridad de establecer un servicio civil de carrera que otras instituciones tuvieron durante la administración de Vicente Fox. Como ya se ha visto, en primer lugar se buscó “Consolidar la estrategia y el cambio institucional”³³⁰, es decir, asegurar que el personal conociera y se comprometiera con la estrategia. Más adelante, se implantó el Sistema Infonavit de Profesionalización y Desarrollo, que está conformado por elementos que tradicionalmente se presentan en los servicios civiles de carrera (ingreso, capacitación, evaluación, desarrollo y separación), y que frecuentemente se presentan en el Modelo de Administración Tradicional. No obstante, hay elementos innovadores como la estructura ocupacional, el modelo y catálogo de competencias en el SIPD y la inclusión de indicadores de desempeño personales que están ligados al salario. Éstas se relacionan más con las prácticas de NGP y, en especial con la característica de: “mejorar la administración de los recursos humanos”.

Así pues, aunque se implementó un Servicio Civil de Carrera, sus características difieren mucho del modelo tradicional. Los países en desarrollo, particularmente México, han iniciado la instauración de servicios civiles de carrera, mientras que en los países con políticas de Nueva Gestión Pública más agresivas – como Nueva Zelanda y Gran Bretaña—, éstos se han desmantelado para dar mayor flexibilidad a sus sistemas de administración de Recursos Humanos y han adoptado mecanismos para vincular la paga al desempeño personal. Durante un curso que

³³⁰ *Libro SIPD*, pp.3-4.

impartió en El Colegio de México, Guy Peters se refirió a esta divergencia diciendo “*The grass is always greener on the other side of the fence.*” Con ello quería decir que mientras que las naciones con servicios profesionales de carrera buscan dismantelarlos, las que no los tienen, buscan instalarlos. Las decisiones que se tomaron en el Infonavit, con respecto a la administración de personas, parecen retomar el espíritu de esta frase ya que, a fin de cuentas, se adoptó un enfoque mixto.

7. EVALUACIÓN

La evaluación está directamente relacionada con la prioridad (*focus*) de cada uno de los modelos. Si, como en el caso del Modelo Tradicional de Administración, se da prioridad a la correcta ejecución de los procesos, entonces la medición de los resultados no tiene mucho sentido. En efecto, antes del 2001 la evaluación no era un tema prioritario para los directivos del Infonavit, puesto que no existían mecanismos para medir el desempeño organizativo que fueran más allá de los grandes objetivos que se establecían. Si bien no se pretende cuestionar la validez o veracidad de estos resultados, hay que mencionar que su medición no buscaba brindar la información necesaria para realizar mejoras puntuales en cada área.

Con la implementación del Sistema de Metas y Compromisos en un primer momento y del *Balance Score Card* poco tiempo después, el papel de la evaluación cambiaría radicalmente. Con estos mecanismos se buscó vincular directamente el desempeño personal de los funcionarios con los objetivos institucionales del Instituto. En efecto, un elemento importante en este rubro fue ligar el salario de los funcionarios del Infonavit con el cumplimiento de metas personales.

Aunque la utilización del *Balance Score Card* calificaría como “adopción de mecanismos del sector privado”, punto nueve de la definición de las principales

características del Modelo de NGP, ésta no es la principal razón por la que el sistema de evaluación del Infonavit podría ser calificado como perteneciente a este modelo. Incluso si se hubiera seguido usando la rústica hoja de Excel³³¹ para evaluar el desempeño de las diferentes áreas, este rubro pertenecería al Modelo de NGP en la medida en que, con la evaluación, se buscaba “asegurar el desempeño, control y rendición de cuentas” (punto número 2 del modelo) de las actividades que se llevan a cabo en el Infonavit.

8. ¿UN INFONAVIT PARA TODAS LAS ESTACIONES?

En la siguiente tabla se exponen de manera sintética los resultados que se explicaron anteriormente.

Tabla de Identificación de Tipos Ideales de Administración con las reformas del Infonavit		
Tema	Descripción de situación anterior	Descripción de situación actual
Estructura	Modelo de Administración Tradicional con elementos del Clientelar	Modelo de Administración Tradicional
Planeación	Elementos del modelo de Administración Tradicional y el Autoritario/Clientelar	Modelo de NGP
Actividades Sutantivas	Elementos del modelo de Administración Tradicional y el Autoritario/Clientelar	Mezcla de Modelo de Administración Tradicional, Modelo de Washington y NGP
Gestión Interna	Modelo Clientelar/Autoritario	Modelo de Administración Tradicional, de forma tardía empieza a adoptar elementos de NGP

³³¹ En el capítulo anterior se mencionó que el primer paso que se tomó en la evaluación fue la utilización de una hoja de Excel.

Infonavit Ampliado	No aplica / Mecanismos de proto-gobernanza en el Compromiso por la Vivienda	Modelo de NGP con elementos de Washington
Atención a Usuarios	Modelo Clientelar/Autoritario	Modelo de Washington con elementos de NGP
Administración de personas	Elementos del Modelo Clientelar/Autoritario en la dirección, en los mandos medios y operativos: tradicional <i>sui generis</i>	Modelo de NGP con elementos de otras teorías
Evaluación	Modelo de Administración Tradicional	Modelo de NGP

Como se puede observar, la situación que predominaba en el Infonavit antes de la llegada de Víctor Manuel Borrás puede ser descrita como una mezcla entre dos de los tipos ideales definidos: Modelo Tradicional de Administración y Modelo Clientelar/Autoritario, donde predomina este último. Corresponde pues, de forma casi perfecta, a la descripción que Schick y Matheson hacían de la burocracia en los países en desarrollo a los que recomendaban no iniciar reformas de NGP.³³²

Cuando se revisa la columna correspondiente a la situación actual, se encuentran resultados mucho más heterogéneos con la presencia de todos los tipos ideales que se definieron a excepción del Clientelar/Autoritario. Pero, ¿qué implica esta amalgama de tipos ideales? En otras palabras, y volviendo a la pregunta que originalmente se planteó en esta tesis: ¿Puede la reforma del Infonavit ser considerada una reforma de NGP?

Antes de responder, quiero enfatizar dos aspectos centrales que se observaron en esta reforma. En primer lugar, hay que recalcar que, en la descripción de la situación actual, desapareció completamente cualquier referencia al Modelo Clientelar/Autoritario. Esto quiere decir que las prácticas corruptas, discrecionales y

³³² Schick, *art. cit.* y Matheson, *art. cit.*

de nepotismo tan características de este modelo se han eliminado. Quizá la única excepción a esta afirmación se el caso de los hermanos Bribiesca. Durante la segunda mitad del sexenio de Fox existió la sospecha generalizada de que Infonavit había tomado parte en actividades corruptas vinculadas con la empresa Construcciones Prácticas SA de CV a la que se relacionaba con los hijos de Marta Sahagún, Manuel, Jorge y Fernando Bribiesca Sahagún. Diputados de oposición afirmaron tener evidencia de enriquecimiento ilícito y tráfico de influencias de los hermanos Bribiesca.³³³ Sin embargo, hasta la fecha no se ha encontrado evidencia alguna de prácticas ilegales por parte del personal del Instituto.³³⁴ A pesar de ello, el caso demuestra que en un país como México, toda institución pública que se precie de combatir la corrupción debe estar por encima de cualquier sospecha.³³⁵

En segundo lugar, regresando a la conclusión del capítulo anterior, hay que insistir en que la reforma administrativa del Instituto fue exitosa. Más allá de cualquier

³³³ “Tenemos pruebas contra hijo de Marta”, *El Universal*, 03 de octubre de 2005

³³⁴ “El director del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), Víctor Manuel Borrás, sostuvo que no hay ninguna relación de la empresa Construcciones Prácticas SA de CV con los hijos de Marta Sahagún, Manuel, Jorge y Fernando Bribiesca Sahagún. [...] El funcionario informó lo anterior a la Comisión Especial de la Cámara de Diputados que investiga el caso, a la que entregó copia del acta constitutiva de la firma, según la cual son dueños Miguel Isaac Khoury Simande y Jorge Munin Isaac Kouhry.” (“Infonavit niega contratos con los hijos de Sahagún”, *El Universal*, 13 de julio de 2005.

³³⁵ El caso de los hermanos Bribiesca atrajo la atención sobre la renuencia del Infonavit a estar bajo la jurisdicción del IFAI. El IFAI argumentó que “el Infonavit forma parte de la administración pública federal, toda vez que es una entidad paraestatal prevista en el artículo quinto de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, por lo que el IFAI es el órgano competente para resolver los recursos de revisión que se presenten ante las negativas de acceso a la información que provengan de dicho organismo.” Ante ello, los integrantes del consejo de administración del Infonavit enviaron una carta que señalaba: “No tenemos duda: el Infonavit no es una entidad del gobierno federal y, no lo es, porque el gobierno no aporta recurso alguno al presupuesto del instituto. Éste se conforma exclusivamente por lo que los patrones aportan para cumplir con la prestación de vivienda de los trabajadores y por lo que los acreditados pagan por su préstamo.” (“Infonavit rechaza estar sujeto al IFAI”, *El Universal*, 14 de diciembre de 2004). Aunque se han firmado convenios de cooperación, a la fecha, aún está por definirse si el Infonavit debe o no acatar las órdenes del IFAI. (“IFAI pide definir estatus del Infonavit”, *El Universal*, 23 de febrero de 2006.)

receta, teoría o marco de análisis, en el Infonavit se logró dar más créditos, reducir la cartera vencida y aumentar la recaudación.³³⁶

Difícilmente se podría afirmar que la reforma del Infonavit está alineada totalmente con los lineamientos de la Nueva Gerencia Pública. Aunque hay elementos de NGP en casi todos temas analizados, como ya se ha visto, hubo procesos que eran diametralmente opuestos a sus doctrinas, en especial en lo que a gestión interna se refiere.

Las reformas nunca fueron, a los ojos de los directivos del Instituto, una herramienta retórica o un esfuerzo de replicación de las experiencias de NGP en otros países; surgieron como opciones para resolver problemas concretos –que siempre fueron detectados por medio de diagnósticos–, eso sí, con una visión clara de lo que se pretendía alcanzar a corto, mediano y largo plazo.

La opinión de David Sánchez-Tembleque sobre el *Balance Score Card* es reveladora para dilucidar el espíritu detrás de los cambios efectuados en el Infonavit:

[BSC] es toda una evolución. [...] Fuimos sofisticando más y más y más las cosas y hoy, ya estamos instalando el último grito de la tecnología que es esta cosa del Tablero. Mañana es otro, porque estos son medio modas. A nosotros nos viene muy bien esta cosa, porque nos sistematiza algo que hacíamos “a mano” que era el asegurarnos que los indicadores operativos, el trabajo del día a día, nos llevase a la visión. [...]. Si nosotros hubiéramos pretendido instalar esto en el año 2001, ¡pues no hubiera valido para nada esa cosa! No había ni siquiera una cultura de ponerse metas y de que, si las cumples hay un premio y si no un castigo. Va acompañado todo de un proceso de transformación organizacional.³³⁷

El análisis de la trayectoria de la reforma en los diferentes temas que se han presentado en este capítulo indica que no se buscó implantar modelos o sistemas, ni

³³⁶ Sólo como un recordatorio, en 2006 se entregaron 421,745 créditos, la cartera vencida se encontraba en 6.9% (en 2000 era de 21.7%), la recaudación de recursos del Instituto habían aumentado a un ritmo de 15.7% anual y la cantidad de recursos por fiscalización aumentó en un 316%. *Informe 2005*.

³³⁷ Entrevista con: David Sánchez Tembleque Cayazzo, subdirector general de planeación y finanzas del Infonavit, 7 de junio de 2006.

forzar a la realidad para que se adaptara a ellos. Por ejemplo, el Infonavit Ampliado no fue planteado como una estrategia institucional.³³⁸ La subcontratación inició en 2001 con los servicios de despachos de cobranza y recaudación fiscal. Y no fue sino hasta 2003 cuando se creó el concepto de Infonavit Ampliado, que gestiona los servicios bajo un esquema unificado. En las áreas sustantivas, las reformas también se iban implementando a medida que la capacidad de gestión del Infonavit aumentaba y que los problemas propios del Modelo de Administración Clientelar/Autoritario se iban superando. En algunos casos, como en la gestión de pagos, el tránsito de este modelo al de NGP implicó una “escala” en el Modelo Tradicional de Administración. En otros, como los Canales de Atención, se transitó directamente del Clientelar/Autoritario al Consenso de Washington/NGP.

No estoy tratando de caracterizar la reforma del Infonavit como simples cambios incrementales. Los funcionarios del Infonavit no estaban, parafraseando a Lindblom, tratando de salir del paso.³³⁹ La adecuada implementación de un modelo de gestión estratégica y el compromiso del liderazgo institucional brindaban una visión clara del lugar al que se quería llegar. Las reformas que se iban realizando tenían un objetivo último. Sin embargo, sí había conciencia de la capacidad administrativa con la que se contaba, sabían qué se podía hacer y qué no se podía hacer. El compromiso era con los objetivos institucionales, no con un modelo o sistema que prometía alcanzarlos a través de ciertos pasos ya establecidos.

Esto permitió que se fueran probando y adoptando modelos de gestión que se adaptaran a las capacidades y necesidades inmediatas del Instituto y que permitieran alcanzar las metas futuras. Repito la afirmación de Charles Polidano de la corriente de

³³⁸Entrevista con: Víctor Eduardo Pérez Orozco, subdirector general técnico, 17 de febrero de 2006.

³³⁹Lindblom, Charles E., La ciencia de “salir del paso”, en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *La hechura de las Políticas*, Miguel Ángel Porrúa, 2000.

Manchester a la luz de toda la evidencia que se ha presentado en esta tesis: “No hay lugar para dogmatismo a favor o en contra de la NGP [...] La búsqueda de soluciones a los problemas del gobierno de los países en desarrollo requieren, sobre todo, adaptabilidad y mantener la mente abierta.”³⁴⁰

En efecto, en el Infonavit no hubo siquiera el menor atisbo de dogmatismo teórico. Se utilizaron las herramientas, mecanismos y prácticas necesarias, las “cosas” que les “venían bien”.³⁴¹ ¿Es la reforma administrativa del Infonavit una reforma de Nueva Gestión Pública? Sí, lo es en la medida en que la prioridad (*focus*) que dirigió la reforma fue la obtención de los resultados planteados en los objetivos institucionales, y en la medida en que se utilizaron muchas de las herramientas propuestas por el Modelo. ¿Es la reforma administrativa del Infonavit una reforma de NGP típica? No, es una reforma de NGP en un país en desarrollo.

³⁴⁰ Polidano 2001, p.32. El subrayado es mio.

³⁴¹ Cf. Entrevista con: David Sánchez Tembleque Cayazzo, subdirector general de planeación y finanzas del Infonavit, 7 de junio de 2006.

ANTES DEL PUNTO FINAL CONCLUSIONES

En esta tesis se ha tratado de demostrar que, en efecto, se pueden llevar a cabo reformas de Nueva Gerencia Pública en países en desarrollo. El análisis de la reforma administrativa del Infonavit permitió señalar que, si bien no todos sus elementos pueden ser calificados como de NGP –siendo algunos de ellos contrarios a sus postulados –, el espíritu detrás de ella, ciertamente es afín a ésta.

En el primer capítulo de la tesis, se buscó establecer los antecedentes y principales características de la Nueva Gerencia Pública. Se hizo hincapié en que, si bien las causas que iniciaron los procesos de reforma en países desarrollados fueron muy similares, los resultados, alcances y objetivos de las mismas han sido muy diversos. Posteriormente, se identificaron dos corrientes teóricas que hablan sobre la pertinencia de implementar reformas de NGP en países en desarrollo. Por un lado, se encuentra la visión apoyada por autores como Schick y Matheson que afirman que no se debe intentar exportar modelos parecidos al de Nueva Zelanda a naciones que no cuentan con burocracias profesionales. Por otro lado, están los autores que yo denominé “la corriente de Manchester” quienes abogan por un enfoque más cuidadoso. Aun y cuando señalan los posibles problemas de implementar sistemas de NGP en países en desarrollo (p.ej. corrupción por la devolución de autoridad y aumento en la flexibilidad en gestión), recalcan que las necesidades de estas naciones los obligan a adoptar herramientas y sistemas que sean responsivos a las necesidades de los usuarios. Es precisamente en este debate internacional donde se inserta esta tesis. Ambos lados hacen afirmaciones sin contar con una mucha evidencia³⁴² y uno de mis objetivos al escribir esta tesis fue aportar un caso bien documentado a la discusión.

³⁴² McCourt 2003, p.239.

Más adelante, aún en el primer capítulo, se presentó la definición de Pollitt y Bouckaert de reforma administrativa (“cambios en las estructuras y procesos de la organización con el objetivo de mejorar su funcionamiento”) que sirve de guía para el desarrollo de la parte descriptiva de la tesis.³⁴³ Por último, se construyó una Matriz de Tipos Ideales de Administración Pública que permitiera identificar el grado con el que los cambios realizados en el Infonavit pueden ser catalogados como NGP. La matriz contiene tres elementos: prioridad (*focus*), características principales y desempeño (*performance*). Con base en prácticas internacionales se construyeron cuatro tipos ideales de administración: Modelo de Administración Tradicional, Modelo Clientelar/Autoritario, Modelo del Consenso de Washington y Modelo de NGP.

En el segundo capítulo, se hizo un recuento de las transformaciones que sufrió el Infonavit en sus estructuras y procesos. Se inicia hablando del proceso de planeación que se llevó a cabo al principio de la gestión de Víctor Manuel Borrás Setién para identificar lo que los directivos del Insitito entendieron por “mejorar”. Los detalles de la reforma fueron muchos. Sin embargo, basta decir que al final del capítulo se concluye que la reforma en el Infonavit fue exitosa en medida en la que permitió a sus funcionarios concentrarse en las actividades sustantivas de la Institución, hacerlas mejor y brindar un servicio adecuado a los usuarios, que en este caso son los derechohabientes y acreditados.

En el tercer capítulo, se unió la Matriz de Tipos Ideales con la información recopilada en el segundo capítulo, para evaluar si la reforma que se realizó en el Infonavit puede ser caracterizada como una de NGP y, contestar así, la pregunta que guió esta investigación. Los detalles sobre el proceso de implementación de los diferentes cambios que se realizaron en el Instituto, que se presentan en esta sección,

³⁴³ Christopher Pollitt y Geert Bouckaert, *op. cit.*, p. 8.

permiten observar la forma en que se pueden evitar los problemas que fueron señalados por algunos autores citados en el primer capítulo.

Sin duda alguna, la recomendación de Schick es válida: no debe tratar de instalarse el modelo de Nueva Zelanda en países en desarrollo, tal y como fue implantado en esa nación. Sin embargo, con ciertas adecuaciones, tal y como lo proponen los autores de la corriente de Manchester, su implementación puede resultar, como en el caso del Infonavit, exitosa. Particularmente importante fue que nunca se planteó como problema el ir en contra de principios de la teoría de NGP. En efecto, el problema que muchas veces se presenta en países en desarrollo es que las reformas y programas son apoyadas por actores externos (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional) que impulsan un “*one best way*” de hacer las cosas, aún y cuando, la situación política/social/económica o las prácticas administrativas locales indican que hacerlo es un error.³⁴⁴

Al final del capítulo 3, se afirma que la reforma del Infonavit es una reforma de Nueva Gerencia Pública a pesar de que en algunos de sus elementos no es congruente teóricamente. Por ello se caracteriza como una reforma de NGP de un país en desarrollo.

FACTORES CLAVES DE LA REFORMA

El caso del Infonavit confirma algunas recomendaciones generales que varios autores han hecho sobre los factores clave de éxito en la implementación de una reforma administrativa.³⁴⁵ De acuerdo con la información recabada y el marco analítico, existen elementos que fueron especialmente importantes. Entre ellos están:

³⁴⁴ Minogue 2001B.

³⁴⁵ Mendez, *art. cit.*, p.189; Minogue 2001B, pp.38-39; Polidano 2001, p.63.

- 1) Claridad de Visión. La definición de la “cadena de valor”, durante el proceso de planeación, permitió que sus funcionarios se concentraran en las actividades sustantivas que agregan valor a la sociedad. Asimismo, facilitó el proceso de subcontratación de los servicios de apoyo.
- 2) Difusión de la estrategia. Con ayuda de la UERs, y del proceso de difusión de los objetivos institucionales, el personal del Infonavit se apropió de las metas institucionales de cada una de las áreas. La inclusión de un sistema de gestión del desempeño ligado a la nómina, sólo fortaleció la vinculación entre los objetivos institucionales y las labores personales.
- 3) El proceso de centralización temprana. Quizás uno de los elementos que mayor descontento generaron en el personal del Infonavit fue la temprana centralización de funciones y responsabilidades que se dio como parte del rediseño de procesos sustantivos y de apoyo. Sin embargo, fue un mal necesario en la medida en que permitió eliminar vicios organizativos como la discrecionalidad que tenían los Delegados y el caos que se presentaba en los diferentes procesos.
- 4) El compromiso de los directivos de la organización. La reforma no fue vista nunca como un instrumento retórico. Durante la implementación de todas sus fases y componentes, una constante fue el apoyo de los directivos del Infonavit.
- 5) El enfoque pragmático adoptado. La Nueva Gerencia Pública nació diez años antes de que formalmente se definiera como modelo. Si bien es clara la influencia de ciertas teorías y escuelas de pensamiento, un elemento que frecuentemente se olvida es la importancia que tuvo la innovación e iniciativa de los funcionarios. Como se ha mencionado anteriormente, los diferentes sistemas y modelos que se adoptaron tenían una característica en común,

parafraseando David Sánchez-Tembleque, “les venían bien”. Este criterio de selección, junto con la capacidad administrativa disponible, prevaleció sobre cualquier otro.

A pesar de que el modelo permitió recopilar estos tres elementos clave de éxito, hay factores que realmente no entran en los Tipos Ideales de Administración que se definieron. Particularmente, me refiero a la habilidad política y el liderazgo del Director del Instituto, Víctor Manuel Borrás. Con esta afirmación no busco establecer una correlación entre el éxito de la reforma y factores ocultos, misteriosos o esotéricos relacionados con el carisma del director. No obstante, es cierto que hubo una transformación en el estilo de dirigir el Instituto. Este nuevo estilo se caracterizó por elementos que ya han sido mencionados como establecer el rumbo a seguir por la organización definiendo sus objetivos y metas, tomar decisiones basadas en información y mediciones, y de forma tardía, fomentar la desconcentración y facultar (empoderar) a los subalternos. Sin embargo, la relación que se logró establecer con los “colaboradores”/subalternos y que se reprodujo en las Delegaciones y en las Subdirecciones del Instituto, permitió concebir su relación con otros funcionarios más como coordinación que subordinación o mando y control.

LECCIONES DEL CASO

Si bien es claro que las condiciones que se presentaron en el Infonavit al inicio de la gestión de Borrás son difíciles de reproducir (p.ej. autonomía de gestión, un sindicato relativamente conciliador, recursos disponibles para mejorar la infraestructura y sistemas de administración), el caso ofrece lecciones importantes que pueden replicarse en otras organizaciones.

En primer lugar, no se deben emular reformas realizadas en otros países o en otras organizaciones sin tomar en cuenta la situación local y las capacidades administrativas con las que se cuenta. Está muy de moda adoptar mecanismos como la Planeación Estratégica, la Gestión de Calidad y la Certificación de Procesos, por la reforma en sí misma. Siguiendo la máxima acuñada por el “Regente de Hierro”, Ernesto Uruchurtu, al referirse a la construcción del drenaje profundo: “no entierres tus logros”, es frecuente que se instalen computadoras sin pensar en el uso que se les dará, sólo porque prueban ser muy vistosas para la foto para la prensa. Estos esfuerzos frecuentemente fallan, en parte por la falta de compromiso del liderazgo organizativo, pero también, porque se busca adoptar herramientas o sistemas para los que la organización no está preparada.

En segundo lugar, como se ha dicho en repetidas ocasiones, es muy importante adoptar un enfoque pragmático y contingente en lo que a las herramientas y sistemas que se refiere. La elección de éstas debe depender enteramente del diagnóstico organizativo que se tenga –análisis de capacidades administrativas– y de la libertad de acción que el contexto político / económico otorguen.

Por último, no puedo dejar de enfatizar el compromiso que la dirección debe tener con las reformas. Sin éste, ninguna reforma, por sencilla que sea, tendrá la menor probabilidad de éxito. El compromiso implica tanto apoyo político a los cambios, como congruencia entre las acciones y valores de la reforma y el actuar de los directivos.

El caso del Infonavit demuestra que, sin lugar a dudas, pueden implementarse mecanismos, sistemas y herramientas afines a la Nueva Gerencia Pública en países en desarrollo; siempre y cuando se tomen en cuenta los factores que ya he mencionado.

Me gustaría pensar que la valía de esta afirmación va más allá que la refutación de una corriente académica. Como se ha dicho, las administraciones públicas de países en desarrollo ya no sólo deben ser legales, transparentes y equitativas en el trato. Eliminar prácticas como la corrupción, el coyetaje y el nepotismo ya no es suficiente para satisfacer las necesidades de los ciudadanos. Ni siquiera incluir las famosas tres 'E's (eficiencia, eficacia y economía) bastará. El reto que toda la administración pública mexicana enfrentará en los próximos años será, volverse responsiva a las demandas de sus usuarios, cualquiera que éstas sean. Este caso prueba que las expectativas de estos mexicanos, pueden ser cumplidas.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis F., *Weber: la idea de ciencia social*, Coordinación de Humanidades Universidad Autónoma de México/Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1989.
- , (ed.), *La hechura de las Políticas*, Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- , *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006.
- Arellano Gault, David, *Gestión estratégica para el sector público, Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004.
- Aucoin, Peter, *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*, IRPP, Montreal, 1995.
- Bale, Malcolm y Tony Dale, "Public Sector Reform in New Zealand and Its Relevance to Developing Countries", *The World Bank Research Observer*, 13:1 (1998), pp. 103-121.
- Barzelay, Michael, *Atravesando la burocracia, Una nueva perspectiva de la administración pública*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C./Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- Barzelay, Michael, *La nueva gestión pública, Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.
- Batley, Richard, "The New Public Management in Developing Countries: Implications for Policy and Organizational Reform", *Journal of International Development*, 11 (1999), pp.761-765.

- Borins, Sandford, “New Public Management, North American style”, en Kate McLaughlin *et al.* (eds.), *New Public Management, Current trends and future prospects*, Routledge, London, 2003.
- Boston, Jonathan *et al.*, *Public Management: The New Zealand Model*, Oxford University Press, New York, 1996.
- Brachet Márquez, Viviane, *El Estado benefactor mexicano: nacimiento, auge y declive (1822-2000)*, documento de trabajo del Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), 2005.
- Bryson, John M., *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations, A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, Jossey- Bass, San Francisco, 2004.
- Cerdán Verástegui, Alonso, González Arreola, Alejandro y Velasco Sánchez, Ernesto, “La Reforma en Marcha”, Pardo, María del Carmen y Velasco Ernesto, *op.cit.*
- Christensen, Tom y Per Laegreid, *New Public Management, The transformation of ideas and practice*, Ashgate, Hampshire, 2003.
- CLAD’s Scientific Council, “A New Public Management for Latin America”, *Latin America Centre for Development Administration (CLAD)*, (1998).
- Conafovi, *Vivienda: Evidencia del Cambio*, Colección Editorial del Gobierno del Cambio, Conafovi y FCE, México, 2005.
- Dawson, Sandra y Charlotte Dargie, “New Public Management: a discussion with special reference to UK health”, en Kate McLaughlin *et al.* (eds.), *New Public Management, Current trends and future prospects*, Routledge, London, 2003.

- Dostoyevsky, Fyodor, *Poor people: A novel, and stories of the 1840's*, Raduga, Moscow, 1988.
- Echeverría Álvarez, Luis, *Primer informe de gobierno [1971]*, México, Cámara de Diputados LX Legislatura, 2006.
- , *Segundo informe de gobierno [1972]*, México, Cámara de Diputados LX Legislatura, 2006.
- Frederickson, H. George, “Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration”, *Public Administration Review*, 56 (1996), pp. 266-69.
- González Arreola, Alejandro, “Cambio de las Políticas Institucionales”, en Pardo, María del Carmen, y Ernesto Velasco Sánchez, *op. cit.*
- Gógol, Nikolai V., *Novelas Breves Petersburguesas, Diario de un loco, La nariz, El Capote, El Retrato, El Carruaje, La perspectiva Nevski*, Editorial Porrúa, México, 2000.
- Heeks, Richard y David Mundy, “Information systems and public sector reform in the Third World”, en Willy McCourt y Martin Minogue (eds.), *The Internationalization of Public Management, Reinventing the Third World State*, Edward Elgar, Cheltenham, 2001.
- Hood, Christopher, “A Public Management for All Seasons?”, *Public Administration*, 69:1 (1991) pp. 3-19.
- y Guy Peters, “The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14:3 (2004), pp.267-282.
- Infonavit, *Infonavit XV años de servir a los trabajadores*, México, Infonavit, 1988
- , “UERS en Acción”, documento interno, s.a.n.l.

- , *Informe anual de actividades 2000*, Infonavit, México, 2001.
- , *Informe anual de actividades 2001*, Infonavit, México, 2002.
- , *Informe anual de actividades 2002*, Infonavit, México, 2003.
- , *Informe anual de actividades 2003*, Infonavit, México, 2004.
- , *Informe anual de actividades 2004*, Infonavit, México, 2005.
- , *Informe anual de actividades 2005*, mimeo, 2006.
- , *Plan Financiero 2006-2010*, Infonavit, México, 2006.
- , *Informavit*, 4 (2004), pp. 20-25.
- , *Sistema de Metas y Compromisos Dirección General. Solicitud de Propuesta*, documento interno, 2004
- , Coordinación de Planeación y Control de Gestión, Informe generado por la Coordinación de Planeación y Control de Gestión, con base en la contabilidad general al 8 de junio de 2006.
- , *Libro de Transparencia de Administración de Cartera Hipotecaria*, borrador, versión al 6 de mayo de 2006.
- , *Libro de Transparencia de la Dirección General*, borrador, 19 de mayo de 2006.
- , *Libro de Transparencia de Advanced Loan System*, borrador, versión al 7 de marzo de 2006.
- , *Libro de Transparencia de Calidad de vivienda*, borrador, versión al 9 de mayo de 2006.
- , *Libro de Transparencia de Recaudación fiscal*, borrador, versión al 5 de abril de 2006.
- , *Libro de Transparencia de Sistema de Originación de crédito*, borrador, versión al 16 de junio de 2006.

- , *Libro de Transparencia de Sistema financiero contable SAP FICO*, borrador, versión al 24 de marzo de 2006.
- , *Libro de Transparencia de Programa nacional de fiscalización*, borrador, versión al 16 de mayo de 2006.
- , *Libro de Transparencia de Infraestructura tecnológica*, borrador, versión al 28 de abril de 2006.
- , *Libro de Transparencia de Canales de Atención*, borrador, versión al 6 de junio de 2006.
- , *Libro de Transparencia de Sistema Infonavit de Profesionalización y Desarrollo*, borrador, versión al 5 de junio de 2006.
- , *Presentación Organigrama detallado del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores*.
- , *Niveles, facultades y criterios de autonomía para delegados. Bases para el Desarrollo de convenios*, documento interno, junio de 2006.
- , *El Infonavit hoy*, [Presentación de Power Point], 17 de enero de 2006.
- , *Coordinación de Canales de Atención*, [Presentación de Power Point], 8 de febrero 2006.
- Kaplan, Robert S. y David P. Norton, *Strategy Maps, Converting Intangible Assets into Tangible Outcomes*, Harvard Business School Press, Massachusetts, 2004.
- Kettl, D. F., *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*, Brookings Institute Press, Washington, 2000.

- Lynn, Laurence E. Jr., "The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood for Public Administration Review", *American Society for Public Administration*, 61 (2001), pp. 144-160.
- Matheson, Alex, "New Public Management. How well does it travel?", *Oxford Policy Institute*, 3 (2000), pp. 1-2.
- Méndez, José Luis, "Estudio introductorio", en B. Guy Peters, *La política de la burocracia*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
- , "El Zorro y el león: hacia una reforma del estado más equilibrada para los países en desarrollo", en *Foro Internacional*, 180 (2005), pp.165-195.
- McCourt, Willy y Martin Minogue (eds.), *The Internationalization of Public Management, Reinventing the Third World State*, Edward Elgar, Cheltenham, 2001.
- McCourt, Willy, "Moving the public management debate forward: a contingency approach", en Willy McCourt y Martin Minogue (eds.), *The Internationalization of Public Management, Reinventing the Third World State*, Edward Elgar, Cheltenham, 2001.
- , "New Public Management in developing countries", en Kate McLaughlin *et al.* (eds.), *New Public Management, Current trends and future prospects*, Routledge, London, 2003.
- McLaughlin, Kate, *et al.* (eds.), *New Public Management, Current trends and future prospects*, Routledge, London, 2003.
- Minogue, Martin, "The internationalization of new public management", en Willy McCourt y Martin Minogue (eds.), *The Internationalization of Public*

Management, Reinventing the Third World State, Edward Elgar, Cheltenham, 2001.

-----, “Should flawed models of public management be exported?, Issues and practices”, en Willy McCourt y Martin Minogue (eds.), *The Internationalization of Public Management, Reinventing the Third World State*, Edward Elgar, Cheltenham, 2001.

Murray, Williamson y Allan R. Millett, *La guerra que había que ganar*, Crítica Barcelona, Barcelona, 2002.

Nickson, Andrew, “Does the NPM Work in Less Developed Countries? The Case of the Urban Water Supply Sector”, *Journal of International Development*, 11 (1999), pp. 777-783.

Niskanen, William, “Bureaucrats and Politicians”, *Journal of Law and Economics*, 18:3 (1975), pp. 617-643.

OECD (Organization for Economic Cooperation and Development), *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, OECD, Paris, 1995.

Osborne, D. y T. Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison- Wesley, Massachusetts, 1992.

Osborne, Stephen P. y Kate McLaughlin, “The New Public Management in context”, en Kate McLaughlin *et al.* (eds.) *New Public Management, Current trends and future prospects*, Routledge, London, 2003.

- Pardo, María del Carmen, “El proceso modernizador en el Infonavit: resultados y tareas pendientes” en María del Carmen Pardo y Ernesto Velasco (coord.), *op. cit.*
- , y Ernesto Velasco Sánchez, *El Proceso de Modernización en el Infonavit, Estrategias redes y Liderazgo*, El Colegio de México, México, 2006.
- Pierre, Jon, “Legitimacy, Institutional Change, and the Politics of Public Administration in Sweden”, *International Political Science Review*, 14:4 (1993).
- Polidano, Charles, “Administrative reform in core civil services: application and applicability of the new public management”, en Willy McCourt y Martin Minogue (eds.), *The Internationalization of Public Management, Reinventing the Third World State*, Edward Elgar, Cheltenham, 2001.
- , “The New Public Management in Developing Countries”, *IDPM Public Policy and Management Working Paper*, IDPM, núm. 13, 1999.
- Pollitt, Christopher, *Managerialism and the Public Services, The Anglo-American Experience*, Basil Blackwell, Oxford, 1990.
- , *Managerialism and the Public Services*, Oxford, Blackwell, 1993.
- , “The New Public Management in international perspective: an analysis of impacts and effects”, en Kate McLaughlin *et al.* (eds.) *New Public Management, Current trends and future prospects*, Routledge, London, 2003.
- y Geert Bouckaert, *Public Management Reform, A Comparative Analysis*, Oxford University Press, New York, 2000.
- Premfors, Rune, “The Swedish Model and the Public Sector Reform”, *West European Politics*, 14:3 (1991).

- Pressman, Jeffrey L. y Aaron Wildavsky, *Implementación, Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- Raimond-Kedilhac Navarro, Sergio y Leonel Árias González, *Caso de Éxito del Infonavit*, IPADE, México, 2004.
- Rusell, Stevens *et al.*, “Reforming the Health Sector: Towards a Healthy New Public Management”, *Journal of International Development*, 11 (1999), pp. 767-775.
- Schick, Allen, “Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand’s Reforms”, *The World Bank Research Observer*, 13:1 (1998), pp.123-131.
- Sosa, José y Ernesto Velasco Sánchez, “La nueva gestión pública y el federalismo mexicano: cuestiones irresueltas”, ponencia presentada en el congreso: “Gobiernos Locales: el futuro político de México”, Guadalajara, Jalisco, IGLOM, 23 y 27 de septiembre de 1999.
- Stiglitz, Joseph E., *La economía del sector público*, Antoni Bosch editor, Barcelona, 1986.
- Weber, Max, *Economía y sociedad, Esbozo de sociología comprensiva*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- Weimer, David L. y Aidan R. Vining, *Policy Analysis, Concepts and Practice*, Prentice Hall, New Jersey, 1989.
- Williamson, John, “What Washington Means by Policy Reform.” John Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Institute for International Economics, Washington, D.C. 1990.

-----, “What Should the World Bank Think about the Washington Consensus?”,
The World Bank Research Observer, 15:2 (2000), pp.251-264.

Wilson, Woodrow, “El estudio de la administración”, en Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde, *Clásicos de la administración pública*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Fondo de Cultura Económica /Universidad Autónoma de Campeche, México, 1978.

LEGISLACIÓN

Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores *Diario Oficial*,
24 de abril de 1974.

Estatuto Orgánico del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, noviembre 2001.

Estatuto Orgánico del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, abril 2003.

Estatuto Orgánico del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, diciembre 2004.

Estatuto Orgánico del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, 2005.

Norma Mexicana en Materia de Servicios de Supervisión y Verificación de la Construcción de Vivienda.

ENTREVISTAS

Entrevista con: Agustín Manuel Paulin Hutmacher, gerente de profesionalización y desarrollo del Infonavit, 15 de febrero de 2006.

Entrevista con: Víctor Eduardo Pérez Orozco, subdirector general técnico, 17 de febrero de 2006.

Entrevista con: Francisco José Javier Prieto Muñoz, delegado del Infonavit en Chihuahua, 3 de abril de 2006.

Entrevista con: Óscar Rubio Morales, subgerente técnico del Infonavit en la delegación de Chihuahua, 4 de abril de 2006.

Entrevista con: Gilberto Morales Domínguez, subgerente administrativo del Infonavit en la delegación de Chihuahua, 4 de abril de 2006.

Entrevista con: Guillermo Enrique Sotelo Oats, subgerente de cobranza del Infonavit en la delegación de Chihuahua, 4 de abril de 2006.

Entrevista con: Mireya Estrada Tarango, subgerente de crédito del Infonavit en la delegación de Chihuahua, 4 de abril de 2006.

Entrevista con: Ramón Adell, consultor externo del Infonavit encargado de realizar las UER's, 5 de abril de 2006.

Entrevista con: María Consuelo Lozoya Rodríguez, subgerente de fiscalización del Infonavit en la delegación del Infonavit en Guanajuato, 18 de abril de 2006.

Entrevista con: Sergio Varela Flores, subgerente de cobranza del Infonavit en la delegación de Guanajuato, 18 de abril de 2006.

Entrevista con: Fidencio Miguel Carcomo Guzmán, subgerente de crédito del Infonavit en la delegación de Guanajuato, 18 de abril de 2006.

Entrevista con: Rodolfo Torres Martínez, delegado del Infonavit de Guanajuato, 19 de abril de 2006.

Entrevista con: Jorge Borguete Torrestiana, delegado del Infonavit en Chiapas, 23 de abril de 2006.

Entrevista con: Jorge Alberto Olvera Ramírez, subgerente de cobranza en la Delegación del Infonavit de Chiapas, 24 de abril de 2006.

Entrevista con: subgerente de crédito en la delegación del Infonavit de Chiapas, 24 de abril de 2006.

Entrevista con: María de Jesús Muñoz Alaniz, subgerente de fiscalización del Infonavit en la delegación de Chiapas, 24 de abril de 2006.

Entrevista con: Víctor Manuel Rivera Paulín, subgerente de crédito del Infonavit en la Delegación del Estado de México, 4 de mayo de 2006.

Entrevista con: René Acuña, delegado del Infonavit del Estado de México, 4 de mayo de 2006.

Entrevista con: Juan Mendoza Mendoza, subgerente de fiscalización del Infonavit en el Estado de México, 4 de mayo de 2006.

Entrevista con: José Alfredo Morteo Baez, delegado del Infonavit en el Distrito Federal, 9 de mayo de 2006.

Entrevista con: Guadalupe Mendizábal Islas, gerente del Cesi en Barranca del Muerto, 15 de mayo de 2006.

Entrevista con: Miguel Ángel Pineda, Guillermo Reyes y José Elías García Zahoul, de la coordinación de sistemas de innovación y calidad, sistema de metas y compromisos del Infonavit, 31 de mayo de 2006.

Entrevista con: Nadiezhda de la Uz Blanco, gerente de planeación financiera del Infonavit, 6 de junio de 2006.

Entrevista con: David Sánchez Tembleque Cayazzo, subdirector general de planeación y finanzas del Infonavit, 7 de junio de 2006.

Entrevista con: Víctor Manuel Borrás Setián, director general del Infonavit, 5 de julio de 2006.

Entrevista con: Jorge Macías Benítez, gerente de proyectos de la subdirección general de recaudación fiscal del Infonavit, 11 de julio de 2006.

Entrevista con: Ariel Cano, subdirector general de planeación y finanzas del Infonavit, 31 de julio de 2006.

Entrevista con: Ernesto Gómez Gallardo Latapí, subdirector general técnico del Infonavit, 31 de julio de 2006.

PRENSA

Periódico Reforma

El Universal