

## INTRODUCCION

MARIA DEL CARMEN PARDO

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

El libro *El proceso de modernización en el Infonavit 2001-2006: estrategia, redes y liderazgo*, reseña la evolución que ha sufrido el Infonavit desde su creación en 1972 y analiza de manera detallada los cambios puestos en marcha durante la administración encabezada por Víctor Manuel Borrás de 2001 a 2006. A lo largo de sus capítulos se recorren las distintas etapas por las que ha atravesado el Infonavit destacando su particular estatus de institución pública gobernada por una estructura tripartita en la que están representados los sectores obrero y empresarial, así como el gobierno. Los movimientos tripartitas surgen en Europa desde el siglo XIX y van a ir desarrollando y consolidando sus propuestas en áreas de política específica, como la vivienda. El principio del tripartismo en México respondió al convencimiento de que era necesaria la efectiva colaboración entre trabajadores, empresarios y gobierno para lograr los objetivos del desarrollo económico y social, y que este no podía estar basado sobre la coacción o el paternalismo. Era necesaria la convergencia de los esfuerzos del gobierno y de los sectores productivos para impulsar el desarrollo de las propias fuerzas productivas, reducir la marginación social y crear fuentes de trabajo. Esta cooperación tripartita encontró una posibilidad para materializarse en el entonces campo nuevo de la vivienda de interés social, justamente a través del Fondo Nacional de la Vivienda. A lo largo de la evolución sufrida por el Infonavit aparecen gradualmente formas de administración que se inscriben en nuevas tendencias, como ser una organización social que opera con base en la cooperación entre distintos sectores y actores que interactúan tanto dentro de esta como en el sector de la vivienda. En la reforma más reciente esto se ha traducido en una combinación de distintas formas

de jerarquía, competencia y cooperación que le han permitido fortalecer sus tareas esenciales.

El propósito del libro es recoger de la manera más objetiva posible la experiencia modernizadora puesta en marcha en las últimas décadas y, en particular, la desarrollada durante la administración 2001-2006, reforma que buscaba recuperar la vocación esencial del Instituto manteniendo su fuerte compromiso social, pero operando de manera más eficiente. Para ello, las primeras decisiones se encaminaron a suspender actividades que se relacionaban con la construcción de vivienda, centrando esfuerzos en el fortalecimiento del fondeo del Instituto, tanto para aumentar el número de créditos como para favorecer rendimientos competitivos en las subcuentas de vivienda. La presente publicación, que pretende documentar estas transformaciones, es resultado de una investigación realizada con el apoyo del Infonavit que permitió el acceso a documentos y datos del Instituto; las explicaciones se complementaron con información obtenida en un sinnúmero de entrevistas tanto con funcionarios de las oficinas centrales como de las delegaciones, quienes amablemente cedieron parte de su tiempo para contestar las preguntas planteadas. Este estudio no pretende ofrecer una evaluación de la política de vivienda del periodo analizado ni del impacto que las acciones del Infonavit tuvieron sobre la situación del sector inmobiliario, la economía general del país o la calidad de vida de sus beneficiarios. Se circunscribe a identificar las características de la estrategia de modernización de la administración del Instituto a la luz de las tendencias Internacionales dominantes en la gestión pública.

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

El equipo dirigente estuvo convencido de la necesidad de impulsar esos cambios, para lo que era necesaria la colaboración de los trabajadores del Instituto. De ahí que uno de los ejes fundamentales de la reforma fuera la mejora de la administración de las personas y el desarrollo de su compromiso con el Instituto. Esas transformaciones han permitido transitar hacia una cultura en la que el rendimiento y su evaluación son los criterios que rigen el trabajo. En estos cambios es muy importante señalar el esfuerzo puesto en la insistencia de ampliar la operación del Instituto hacia

instancias externas que, al convertirlas en socios, se comprometieron a cumplir con las metas establecidas, permitiendo liberar recursos humanos y presupuestales para concentrarlos en las tareas esenciales. Esta estrategia, denominada Infonavit Ampliado, se convierte en una clara muestra de organización en red, cuyo principio rector es el de la cooperación, no el mero ejercicio de autoridad. Esta intensa interacción con actores tanto internos como externos permitieron aceptar los cambios a partir de un elemento fundamental en cualquier proceso de transformación, el de la confianza.

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

Cumplir con los objetivos y las metas que el Instituto se trazo en los últimos cinco años, ha exigido también estimular el desarrollo, como se señaló, del mercado de vivienda barata, pero también de desarrollos urbanos de mayor calidad, que ofrezcan entornos de vida más integrales y saludables, en una palabra, mas humanos. La apuesta en la reforma en marcha incorporo la idea de que el trabajador pudiera elegir la vivienda que más convenga a sus posibilidades de pago y necesidades familiares. Si bien esto se ha ido logrando de manera gradual, se considera fundamental contar con desarrollos habitacionales que cuenten con elementos que favorezcan una mejor calidad de vida para los trabajadores.

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

sistemas de profesionalización no solo basada en el merito y la antigüedad, sino en el desempeño individual e institucional avalado por procesos de calificación y evaluación permanentes.

De igual forma, se incorporo un capítulo de antecedentes que de manera resumida recorre las primeras décadas de la historia del Instituto, destacando su aparición como un acierto de la política de los años setenta, en la que se tenía una clara visión del compromiso para satisfacer necesidades apremiantes y el que los trabajadores pudieran contar con una vivienda digna. Era un esfuerzo que exigía el acuerdo de los sectores relacionados con dicho compromiso, empresarios, trabajadores y gobierno. Sin embargo, este consenso inicial no estuvo exento de dificultades; de hecho aparecieron tensiones que se fueron despejando en la medida en la que también se fueron dando concesiones para satisfacer intereses particulares, pero que fueron desviando al Instituto de su propósito inicial. Construir vivienda, si bien salvaba el problema de actuar en un escenario donde no había una industria desarrollada y menos aun para ofrecer vivienda de precios bajos, hacia que el Infonavit canalizara esfuerzos importantes, pero sin lograr sustituir un mercado que no le correspondía sustituir. Ese desvío condujo a distraerlo de su tarea esencial y ayudo a favorecer decisiones discrecionales y hasta cuestionables, que en el largo plazo se convirtieron en un factor que; pudo haber puesto en riesgo la viabilidad de la institución.

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

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

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

El capítulo cinco expone una serie de desafíos que quedan por delante y que deberán ser parte de la agenda de transformación institucional en los próximos años, especialmente si se desea consolidar los logros alcanzados y establecer las condiciones necesarias para alcanzar los ambiciosos objetivos que la administración que concluye en 2006 ha delineado para el futuro. Si bien la reforma en marcha emprendida por la administración de Víctor Manuel Borrás arroja resultados alentadores como quedó analizado en el capítulo correspondiente, en Infonavit tiene que seguir desarrollándose y consolidando sus tareas fundamentales para responder a su clara vocación social sin sacrificar estándares de operación eficiente. Estos, entre otros temas, son tratados mejor detalle en el último capítulo de esta publicación.