



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

**“LOS CENTROS DE SERVICIO
MULTIMODALES EN EL INFONAVIT”**

Implementación de un modelo de servicio tecnológico
metodológico para Administración Pública

**Tesina en la modalidad de titulación
por experiencia profesional**

Que para obtener el grado de
**Licenciado en Ciencias Políticas y Administración
Pública**

Presenta

Renato Hernández Loustalot Laclette



Asesor: Mtro. Manuel Quijano Torres

Ciudad Universitaria D.F.

Septiembre de 2007



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE

INTRODUCCION.....	3
CAPITULO 1°	9
EL INFONAVIT COMO INSTITUCIÓN SOCIAL.....	9
1.1.- UNA INSTITUCIÓN HISTÓRICA.....	10
1.2.- NATURALEZA JURÍDICA Y ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.....	15
1.2.1.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.....	17
1.2.2.- LEY REGLAMENTARIA.....	20
1.2.3.- ESTATUTO ORGANICO Y GOBIERNO TRIPARTITA.....	23
1.2.4.- REGLAS DE OTORGAMIENTOS DE CRÉDITO.....	25
1.3.- FUNCIÓN SOCIAL.....	29
1.3.1.- IMPORTANCIA POLITICA DEL INFONAVIT Y SU LUGAR EN EL SECTOR SOCIAL.....	30
1.3.2.- REDES CLIENTELARES Y DE INFLUENCIA.....	32
1.3.3.- IMPACTO ECONOMICO.....	33
1.3.4.- EL CAMBIO DE GOBIERNO EN 2000 Y SU IMPACTO EN LA ORGANIZACIÓN.....	36
CAPITULO 2°	39
TRANSFORMACIÓN INSTITUCIONAL DEL INFONAVIT.....	39
2.1.- ANTIGUO MODELO DE OPERACIÓN.....	42
2.2.- OTORGAMIENTO DE CRÉDITO VS. DEMANDA.....	45
2.3.- RELACIONES, ADMINISTRACIÓN Y STINFONAVIT.....	53
CAPITULO 3°	56
ADECUANDO UN MODELO EN OPERACIÓN.....	56
3.1.- EL CAMBIO DESDE ADENTRO.....	58
3.2.- MISIÓN, VISIÓN Y OBJETIVO.....	60
3.3.- MODELOS DE ATENCIÓN Y OPERACION.....	62
3.4.- FLUJOS, ESPACIOS, EFICIENCIA Y COMODIDAD.....	71
3.5.- ADECUACION DEL MODELO TECNOLÓGICO.....	76
3.6.- ADECUACION DEL MODELO NORMATIVO.....	82
3.7.- EL 5TO OBJETIVO O ELEMENTO HUMANO.....	88
CAPITULO 4.....	93
EL INFONAVIT COMO UN FACTOR DE GOVERNABILIDAD.....	93
4.1.- LA VIVIENDA Y SU SIGNIFICADO POLITICO Y SOCIAL.....	94
4.2.- LA VIVIENDA COMO UN FACTOR DE GOVERNABILIDAD Y SEGURIDAD NACIONAL.....	98
CONCLUSIONES.....	103
BIBLIOGRAFIA.....	106

INTRODUCCION

Sin duda alguna, la administración pública tiene un verdadero compromiso con el derecho social y la protección de las clases económicamente débiles.

Si en un momento determinado no hay un justo reparto de la riqueza a través del salario, entonces el gobierno tiene la opción de suplir desde el punto de vista administrativo una fórmula a través de la cual los gobernados puedan satisfacer sus intereses de manera razonable.

El inicio del siglo XXI está marcado por la revolución tecnológica informacional y la globalización de la economía y las comunicaciones permitiéndose la articulación de procesos sociales a distancia, mediante fenómenos como el tele-trabajo, tele-compra, tele-información y tele-diversión. Por lo tanto, la articulación entre tecnología, economía, sociedad y espacio es un proceso abierto, variable e interactivo en donde los procesos se estructuran a partir de las relaciones entre unidades distantes que operan integradas entre sí.

De hecho, la actual revolución tecnológica y el dinamismo económico que suscita con incrementos potenciales de productividad se materializan a través de la difusión de las nuevas tecnologías de información. La importancia estratégica para las sociedades, radica en la productividad y la competitividad aplicadas al modelo de atención público articulando la integración socio cultural con la representación del ciudadano y la gestión política de sus derechos.

El efecto de lo anterior es la creación de macro articulaciones entre empresas privadas y gobiernos reguladas por negociaciones entre estados nacionales como creadores de riqueza y bienestar para las sociedades.

La motivación de estas macro articulaciones es la inserción de las sociedades en una economía globalizada en la que las actividades estratégicas dominantes

funcionan como unidad en tiempo real. La información y gestión de las empresas a su vez están articuladas globalmente mediante la producción industrial y los suministros para ello, independientemente del territorio donde se asiente la misma, por lo que podríamos inferir que el capital en el siglo XXI es global aunque el trabajo y sus fuentes en su mayoría sea local.

Así como el capital es global, también lo es la economía de cualquier estado, trascendiendo sus fronteras en la búsqueda de productividad y beneficios, por lo tanto, la productividad no depende del incremento cuantitativo de los factores de producción tradicionales (capital, trabajo, recursos naturales) sino de la aplicación de conocimientos e información a la gestión, producción y distribución tanto en procesos como en productos.

Lo que estamos observando en la economía y en la sociedad moderna en su conjunto es la descentralización de las grandes empresas, creando unidades de gestión semiautónomas, la proliferación de pequeñas y medianas empresas y la formación de redes de cooperación entre ellas y los grandes entes económicos formando una red de redes de servicios y productos.

Por otro lado, la implementación de sistemas tecnológicos está permitiendo y acentuando la desagregación del trabajo en base a un nuevo modelo de relaciones laborales. Mientras que la revolución industrial consistió en agregar fuerza de trabajo a los medios de producción, la actual revolución tecnológica se dirige al contrario hacia la individualización de las tareas y la fragmentación del trabajo reconstituyendo el proceso con el valor agregado mediante las redes de comunicación.

Derivado de lo anterior fenómenos como la subcontratación, consultorías, trabajo parcial por periodos limitados trabajos en casa etc. están teniendo un crecimiento vertiginoso desplazando rápidamente a los trabajadores tradicionales y de alto costo que implican todo el antiguo sistema de

prestaciones y seguridad social de las épocas del estado benefactor. Al mismo tiempo este modelo incrementa la inseguridad laboral y socava el papel de los sindicatos induciendo una crisis estructural de las instituciones actuales por obsoletas.

Así pues, la descentralización empresarial, y la desagregación del trabajo, constituyen un proceso extraordinariamente flexible y dinámico permitiendo a los entes de producción ahorrar costos e incrementar ganancias a través de la competitividad

Por otro lado, los mensajes audiovisuales e impresos se han digitalizado en un hipertexto globalizado e interactivo. Ello ha permitido el paso de medios de comunicación de masas a medios de comunicación individualizados, segmentados y focalizados a audiencias específicas que se han multiplicado debido al extraordinario desarrollo de internet, centros telefónicos, páginas web, distribuidores de noticias y medios portables de información a los celulares y dispositivos portátiles.

Otra consecuencia de esta digitalización, es la captura del espacio político debido a que nuestras sociedades están cada vez mas organizadas en torno a los sistemas de comunicaciones y sus símbolos, así el espacio político se discute más en los medios de comunicación que en los espacios tradicionales. Ello quiere decir, que el nivel simbólico de la política es más importante que nunca y que por tanto, los mensajes deben ante todo generar símbolos capaces de recibir apoyos anclados en personalidades creíbles, fiables y carismáticas; así, el político que no está en los medios pues no hace política.

Ahora bien, en términos del gobierno, la competitividad no puede pasar desapercibida pues los tiempos de los presupuestos ilimitados y la no medición de resultados quedaron atrás.

La competitividad bien entendida en la economía de la información, no pasa fundamentalmente por la reducción de costos, sino por el incremento de productividad, y esa productividad depende en lo esencial de tres factores.....conectividad, innovación y flexibilidad institucional.

Por conectividad entendemos el vínculo de los entes productivos con el circuito de información en los ámbitos local, nacional y global.

Por innovación entendemos la capacidad para generar un nuevo conocimiento aplicado a actividades económicas basado en la capacidad de obtención y procesamiento de información.

Por flexibilidad institucional entendemos la capacidad interna y la autonomía externa para negociar y operar la articulación de las dependencias con los sistemas de información ya sea público o privado para la consecución de sus objetivos.

Finalmente, las sociedades deben también integrar y estructurar sus necesidades en un anclaje sólido expresado en los gobiernos y en los servicios que prestan. Esa integración social requiere mecanismos políticos democratizadores basados en la descentralización administrativa y en la participación ciudadana.

Entonces, ¿Cómo articular los entes públicos para cubrir las necesidades de las sociedades? ¿Cómo evitar la desaparición de los entes públicos actualmente ineficientes y obsoletos y la absorción de sus funciones ante las voraces y supercompetitivas empresas y su afán de lucro sin freno?

Evidentemente las preguntas anteriores son escalofriantes no solo por lo que plantean, sino por las consecuencias en términos de trabajo, encarecimiento de la vida, y responsabilidad social ante los ciudadanos, pues ha sido ampliamente

demostrado que la mano invisible del mercado no tiene limite cuando de beneficios se trata y que debe existir algún ente regulador con la suficiente fuerza para proteger los intereses de aquellos que no representan ningún lucro pero que sin embargo existen y que forman una parte del todo que representan los estados nacionales.

Considero que solamente es posible mediante la adquisición por parte de los entes públicos de una mentalidad empresarial enfocada a resultados, disminución de costos e incremento de la productividad apoyado en la creación de una red de redes pública en la que los entes, los gobiernos locales y los municipales deben actuar mancomunadamente a escala nacional e internacional.

Para ello hacen falta las condiciones tecnológicas institucionales y políticas mediante el establecimiento de sistemas de información a partir de bancos de datos con acceso online permanente y en tiempo real, institucionalmente a través de la creación de convenios de colaboración e intercambio de información que les permita pasar de entes protocolarios a entes dinámicos y activos con mentalidad empresarial en términos de servicio mas no de fines, y finalmente y quizá la más importante, se requiere que políticamente los entes y gobiernos asuman sus intereses independientemente de posición y partido hacia crear una convergencia en la cual la información compartida y en tiempo real beneficia a todos los actores y por tanto genera votos en términos de eficiencia en cuanto a la gestión pública se refiere y no a promesas interminables e incumplidas.

En términos generales, el objetivo de este trabajo de tesina, es ofrecer una visión general del proceso de transformación que sufrió el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores en sus modelos de atención mediante la implementación de los centros de servicio INFONAVIT (CESI) y como lo ocurrido aquí es un reflejo de las reflexiones descritas anteriormente.

Los Centros de Servicio Multimodales en Infonavit

Todo el proyecto CESIS tiene entre sus objetivos el establecer un modelo estandarizado que simplifique y optimice los procesos mediante la implantación tecnológica para mejorar la atención y acercar a los centros de trabajo y domicilios de los derechohabientes los servicios que proporciona el Instituto, optimizando así la atención y reduciendo el ausentismo en centros de trabajo por la realización de trámites.

Por otro lado, a través de estos centros se pueden brindar con mayor eficiencia y transparencia los servicios que proporciona el instituto independientemente de dotar a los usuarios de un espacio de oportunidad que los oriente y apoye en el uso de medios alternativos de servicios basados necesariamente en organización y tecnología.

De ahí que hemos intitulado este trabajo de tesina: “Los centros de Servicio multimodales en INFONAVIT, implementación de un modelo de servicio tecnológico metodológico para la administración pública”.



CAPITULO 1º

EL INFONAVIT COMO INSTITUCIÓN SOCIAL.

Durante el año de 1970 y a raíz de la demanda popular por vivienda de interés social, se inician los estudios relativos a la expedición de una nueva Ley Federal del Trabajo, buscando establecer medidas más eficaces para combatir el déficit habitacional que ya alcanzaba proporciones considerables.

Resultado de estos estudios, en 1971 el Gobierno Federal propuso la creación de la Comisión Nacional Tripartita, órgano integrado por los representantes del Gobierno Federal, de los Trabajadores y de los empresarios, cuyo objeto era abocarse al estudio de los problemas prioritarios del país dentro de 9 áreas de estudio siendo una de estas la vivienda.

Dentro de las consideraciones y necesidades inmediatas que esta comisión detectó, estaba el de la vivienda, por lo que el 24 de abril de 1972 se publica la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, como una ley reglamentaria de la Fracción XII del Artículo 123 Constitucional y que complementa la reglamentación que hace de dicha fracción la Ley Federal del Trabajo.

La ejecución de esta ley genera que el 1º. De Mayo de 1972 quede formalmente instalado el INFONAVIT, con una administración tripartita, teniendo como primordial finalidad el otorgamiento a los trabajadores derechohabientes, de créditos baratos y suficientes para viviendas en el país.

1.1.- UNA INSTITUCIÓN HISTÓRICA.

Para crear el Fondo Nacional para la Vivienda, se acordó la aportación obligatoria del 5% del salario por parte de los patrones, además de las aportaciones de tipo patrimonial que hizo el gobierno federal, por lo que el instituto estuvo en condiciones para el mes de agosto de 1972 de iniciar el financiamiento a las primeras 9 mil viviendas en 8 ciudades del país simultáneamente y en el mes de marzo de 1973 de realizar la primera entrega de créditos a 20 000 trabajadores.

La labor del INFONAVIT representó un estímulo a la actividad económica, particularmente sensible en la Industria de la construcción, la tasa de crecimiento ascendió al 13% en 1973 contra el 1% en el año anterior, su labor generó obras sin precedente en la historia del país.

Gracias a las unidades habitacionales del INFONAVIT se crearon focos de desarrollo urbano como escuelas primarias jardines de niños, centros sociales, canchas deportivas, plazas cívicas, secundarias técnicas, mercados etc.

La derrama de recurso que se realiza produce efectos multiplicadores en la economía e influye de manera importante en la creación de empleos.

Se realizaron nuevos esfuerzos en 1982 para reducir el costo de las viviendas afectados por la demanda de materiales y la inflación, teniéndose éxito en abatir los, lo que permitió que el precio de las viviendas financiadas por el INFONAVIT fuera sensiblemente más bajo que el prevaleciente en el comercio de bienes inmuebles.

El INFONAVIT ha mantenido su génesis de tipo social atendiendo a la población de manera extraordinaria cuando se presentan siniestros de alcance

nacional, por ejemplo, con motivo de la tragedia ocurrida en San Juan Ixhuatepec, Edo. De México, se apoyó a los derechohabientes afectados, realizándose acciones extraordinarias que permitieron atender las necesidades de familias de trabajadores que acreditaron su calidad de damnificados.

Dentro de las acciones instrumentadas en el Plan Nacional de Desarrollo, en el sexenio 1982-1988, el INFONAVIT tuvo una fuerte presencia, participando con cerca de la tercera parte de la inversión total en vivienda. Con los créditos que otorgó el INFONAVIT, se busca no solo que el trabajador adquiriera una casa en propiedad, sino que también tenga la posibilidad de mejorar la que ya posee, La preocupación por favorecer a la mayoría de los derechohabientes provocó que se pusiera atención a las necesidades de los grupos socialmente vulnerables, por lo que se diseñaron y normalizaron viviendas para ancianos y minusválidos

Hasta 1991 se terminaron 854 mil 625 viviendas, y de ellas, más del 80% de se destinó a trabajadores con un ingreso no mayor a 2 salarios mínimos.

En 1992 y adaptándose a las nuevas necesidades económicas de los trabajadores, se amplía el plazo de amortización del crédito a 30 años, y en 1993 se otorgan por primera vez en 20 años, rendimientos reales a los derechohabientes de 3.55% en términos reales.

Se inicia la implantación de un nuevo esquema de otorgamiento de créditos individuales a través de un sistema de puntuación que asegura la objetividad y la transparencia, con lo que se busca elevar los niveles de bienestar y calidad de vida de los mexicanos y prioritariamente, disminuir la pobreza y la exclusión social.

Por la dimensión de sus programas y por los recursos que se manejan, el Instituto se ha mantenido a la vanguardia de los organismos de vivienda en la tarea de abatir el rezago habitacional del país.

A su vez, para consolidar al Instituto como una institución de carácter financiero con sentido social, sus actividades se enmarcaron en cinco líneas: individualizar las subcuentas de vivienda de los trabajadores, modernizar el sistema contable, reforzar la presencia del Instituto como organismo fiscal autónomo, abatir el rezago histórico en inscripción de vivienda e iniciar una transformación administrativa.

Durante 1996, se ejercieron 103,184 créditos, cifra superior en 3.4% a la meta aprobada y 6.7% más que lo realizado en 1995. La reforma a la Ley del INFONAVIT, brindó mayor protección al patrimonio de los derechohabientes, adecuando el orden normativo del Organismo a las nuevas leyes del IMSS y del SAR, y para brindar mayor acceso al crédito.

En 1999, por primera vez en tres años el dictamen del Auditor Externo a los estados financieros del Instituto se presentó sin salvedades que reflejan el saneamiento financiero con que se desempeña. Financieramente se pagó un rendimiento real de 2% a las cuentas de los trabajadores derechohabientes, rendimiento similar al pagado por la cuenta concentradora del Banco de México, la cartera vencida que representaba en 1997 el 46% del monto de los créditos otorgados actualmente es del 23%.

Se entregaron el 10% de los créditos que a lo largo de toda la historia del Instituto se habían otorgado, casi 200 000 en un año, además, todas las casas que el instituto financia cuentan con un seguro contra cualquier tipo de desastre natural.

Finalmente, y a partir del año 2000, se procedió a la consolidación del instituto como una hipotecaria financiera de alto rendimiento, en la cual la tasa de retorno de las inversiones por concepto de créditos se acrecentara a tal punto que fuera posible ampliar la oferta hasta niveles nunca antes imaginados.

Es en esta etapa cuando se lleva al instituto hacia su límite financiero haciéndose evidente la necesidad de desarrollar nuevos esquemas de financiamiento, cofinanciamiento y participación del mercado hipotecario a través de entidades financieras externas que hiciesen posible la capitalización del mismo en un menor tiempo.

Ejemplos de lo anterior, es la participación de las sociedades hipotecarias de objeto limitado, la bursatilización de la deuda contratada del instituto como deuda de alta calidad y la apertura al cofinanciamiento con la banca de primer piso quedando como garante el instituto hacia el derechohabiente que de otra forma no podría acceder nunca debido a que no cubriría los requisitos de la banca tradicional.

La historia del INFONAVIT puede dividirse en cinco etapas:

La primera desde su fundación hasta 1979 en que participa en la construcción directa de casas habitación para los trabajadores.

La segunda a partir de 1980 en que financia a los constructores de vivienda mediante un sistema de promociones.

La tercera de 1992 a 1995 en que se inicia la transición hacia una hipotecaria social, al incorporarse el derecho de los trabajadores para escoger libremente su vivienda y el compromiso institucional de mantener en términos reales el valor de los ahorros individuales.

La cuarta a partir de 1995 en donde se consolida el perfil financiero del Instituto para contribuir a solucionar el rezago habitacional y brindar mayor protección al patrimonio de los derechohabientes adecuando su orden normativo al nuevo Sistema de Pensiones.

Los Centros de Servicio Multimodales en Infonavit

La quinta y última a partir del año 2000 en donde se acelera, bursatiliza y diversifica el portafolio de ingresos del instituto a través de mecanismos como reducción de la cartera, fuentes alternas de financiamiento y participación de manera limitada de la iniciativa privada.

1.2.- NATURALEZA JURÍDICA Y ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

La necesidad de la existencia del INFONAVIT, se identifica con un derecho social que básicamente está enfocado a nivelar las desigualdades por la falta de reparto justo de la riqueza.

Como consecuencia de lo anterior, es preciso considerar, que el nacimiento del INFONAVIT se debe básicamente a cubrir las necesidades de los económicamente débiles en base a la lucha social gestada desde la Revolución Mexicana

Sin duda alguna, la naturaleza jurídica a través de la cual el INFONAVIT lleva a cabo su función, se va dando a raíz de la necesidad de la implementación de un derecho social vertido principalmente en los diversos lineamientos constitucionales.

Sin embargo, su naturaleza jurídica va mas allá, pues a través de diversos ordenamientos tanto a nivel constitucional como a nivel de leyes reglamentarias, tales como la ley Federal del Trabajo, el código fiscal de la federación, la ley de instituciones bancarias etc. otorgan al INFONAVIT prerrogativas de recaudación fiscal similares a las que tiene la secretaría de Hacienda y Crédito Público o el Instituto Mexicano del Seguro Social, todo ello en el marco de las funciones propias para lo que compete a las obligaciones obrero patronales.

Desde el punto de vista de la administración pública, a ese derecho social hay que darle implementación y operatividad. Esta implementación se define desde el ámbito de operación dentro de la administración pública federal, y define los

mecanismos de acceso y resolución de problemas hacia la presidencia de la república y los poderes de la unión.

Cabe aquí mencionar que aunque el INFONAVIT es un organismo tripartito que cuenta con 3 directores, el Director General es nombrado por prerrogativa directa del presidente de la República y los Directores Sectoriales Empresarial y de los Trabajadores se nombra a través de los diferentes organismos que competen a cada sector por elecciones independientes.

Es importante subrayar en que deben de consistir los organismos descentralizados, para esto vamos a citar las palabras del Autor Miguel Acosta Romero quien nos dice: “La descentralización tiene dos aspectos: El Político y el Administrativo. A veces se confunden, inclusive en el fenómeno de la desconcentración y la descentralización; así, esta ultima equivale a una formación y organización federal estatal o municipal, en donde se forma una entidad relativamente autónoma con cierta personalidad que lo individualiza y que le permite manejar el patrimonio destinado a un fin específico.”¹

Por otro lado, corresponde su organización dentro de la administración pública a un organismo no sectorizado ya que no responde directamente a ninguna cabeza de sector y aunque podría agrupársele como un ente dentro de las atribuciones de la secretaría del trabajo no aplica tal reflexión debido a que su gobierno tripartita y la naturaleza de la constitución de sus recursos y patrimonio expresado en el fondo nacional de la vivienda, lo ponen más allá del alcance de los designios de cualquier grupo político.

¹ Acosta Romero, Miguel: “Teoría general del Derecho Administrativo”; Editorial PORRUA, 13va Edición 2001 Pág. 291.

1.2.1.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.

La fracción 12 del apartado A del artículo 123 constitucional fija la siguiente garantía:

“Artículo 123.- toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

El congreso de la unión sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo las cuales regirán:

- A. Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y, de una manera general todo contrato de trabajo.

Fracción XXII. Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo estará obligada según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un Fondo Nacional de la Vivienda a fin de constituir depósitos a favor de sus trabajadores establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del gobierno federal, de los trabajadores y de los patrones, que administra los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda.

Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a las cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas”

El Fondo Nacional de la Vivienda es en sí uno de los descuentos clásicos a la nómina del trabajador que como aportación patronal se va desglosando para que pueda existir paralelamente el INFONAVIT.

Esta misma disposición, esta convalidada y se repite en todo lo que es el título IV capítulo II de la Ley Federal del Trabajo, en donde de nueva cuenta se establece ese derecho a la vivienda, y la obligación patronal de la aportación al Instituto.

De tal manera que sobre de este particular es importante hacer la cita que los autores Emilio Rabasa y Gloria Caballero nos obsequian al decir:

“Las fracciones XII y XIII (del Art. 123) muestra el propósito del legislador de proteger los trabajadores, en diversos aspectos fundamentales de la vida; el hogar, la educación de sus hijos, la salud, etc.

Habitar una casa decorosa es una condición indispensable para lograr un nivel aceptable de vida, fundar una familia y procurar que sus miembros puedan desarrollarse en un medio favorable. Para la clase trabajadora de las ciudades y del campo no ha sido aun atendida cumplidamente. Son muchos los mexicanos que viven en condiciones miserables; sus casas son antihigiénicas, insuficientes para satisfacer las más elementales necesidades de la familia; el congreso constituyente en 1917 consideró el problema y estableció obligaciones a cargo de los patrones para tratar de resolverlo. En 1971 se reformo la fracción XII y se creó el Fondo Nacional de la Vivienda, fondo que administra el organismo INFONAVIT integrado por representantes del gobierno federal, de los

trabajadores y patrones. La finalidad del instituto es proporcionar habitaciones a los trabajadores que estos puedan adquirir en propiedad.”²

La anterior aseveración, no nos deja otra opción, que tratar de buscar una definición de lo que el derecho social es, ya que está impregnada totalmente de lo que será una asistencia social y por supuesto una idea de seguridad social.

Como consecuencia de lo anterior, vamos a tomar las palabras del autor Francisco González Días Lombardo, quien en el momento en que nos obsequia una definición de derecho social dice: “El derecho social supone una ordenación, un orden de la conducta entre los hombres pero partiendo de la sociedad, es decir, no del individuo aislado, sino de grupo, de familia, del sindicato, de la agrupación campesina, del estado, de la nación. Atendiendo a las personas que intervienen, se ha considerado en el derecho las relaciones de coordinación de supra y de subordinación, en tanto que nuestra definición insistimos en la relación de integración, como la característica de este derecho social en donde se supone la vinculación de voluntades y esfuerzos en función de una idea unificadora.”³

Necesariamente para poder integrar y lograr un cierto equilibrio el derecho social se define primordialmente en la constitución.

² Rabasa, Emilio y Caballero, Gloria: “Mexicano esta es tu Constitución”; México, Miguel Ángel PORRUA Grupo Editorial, 15va Edición 2001 Pág. 331.

³ González Días Lombardo, Francisco, “El derecho Social y la Seguridad Social Integral”; México, Universidad Nacional Autónoma de México, 4ta Edición 2000, Pág. 51.

1.2.2.- LEY REGLAMENTARIA.

El autor Alejandro Carrillo Castro en el momento en que nos habla del nacimiento y desenvolvimiento del INFONAVIT dice:

“Mediante el decreto del ejecutivo federal del 24 de abril de 1972, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la ley del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para Trabajadores misma que dio origen al INFONAVIT, desde su creación el instituto ha venido adecuando su modelo de organización buscando siempre una mayor eficacia y transparencia en sus operaciones, en beneficio de los trabajadores de México”⁴

Como consecuencia de lo anterior, la naturaleza del instituto, se ve reflejada dentro de lo que es la ley que lo crea, fundamenta, y que es base predominante de todo lo que el instituto hace, como es La Ley del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para Trabajadores.

Sus artículos más relevantes dicen a la letra:

Artículo 1.- Esta ley es de utilidad social y de observancia general para toda la República.

Artículo 2.- Se crea un organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio, se denomina Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores con domicilio en la ciudad de México.

Artículo 3.- El instituto tiene por objeto:

⁴ Carrillo Castro, Alejandro, El Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para Trabajadores; INFONAVIT, México 3ra Edición 2001, P. 4

- 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 de 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;
 - d. Crear dinámica de financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores y ...”

Decíamos como el derecho social, nivelador de las clases económicamente débiles, iba a generar desde lo que es la garantía individual un marco jurídico a través del cual, existirá la obligación irrestricta del gobierno, para llevar a cabo la administración en la dotación de vivienda para los trabajadores.

La ley reglamentaria o ley del INFONAVIT, reglamenta en su operación al instituto, y define claramente como el instituto se va a desenvolver como un organismo descentralizado con cierta autonomía y que va a manejar los fondos que se van estableciendo para vivienda.

De tal manera, que es interesante observar cual será en sí la forma en que el patrimonio del INFONAVIT se va formando y la manera en cómo debe otorgarse un crédito.

De ahí que el artículo quinto de la ley del INFONAVIT dice a la letra:

Artículo 5º.- El patrimonio del Instituto se integra:

- I. Con las aportaciones en numerario, servicios y subsidios que proporcione el Gobierno Federal;
- II. Con las cantidades y comisiones que obtenga por los servicios que preste, los cuales se determinarán en los términos de los reglamentos respectivos;
- III. Con los montos que se obtengan de las actualizaciones, recargos, sanciones y multas;
- IV. Con los bienes y derechos que adquiera por cualquier título, y
- V. Con los rendimientos que obtenga de la inversión de los recursos a que se refiere este artículo.

Las aportaciones de los patrones a las subcuentas de vivienda son patrimonio de los trabajadores.”

La primera consideración, es el hecho de la administración del patrimonio de los trabajadores etiquetado o bien destinado a la vivienda.

De ahí, que ese capital, requiere de todo un procedimiento de eficiencia a través del cual, pueda lograr los objetivos para los cuales ha sido creado.

Como consecuencia de lo anterior, resulta evidente la naturaleza misma del instituto frente a sus obligaciones y el manejo de los fondos.

1.2.3.- ESTATUTO ORGANICO Y GOBIERNO TRIPARTITA.

Sin duda alguna, a través del acuerdo de las diversas fuerzas desde el punto de vista legislativo como social y empresarial, se ha establecido un estatuto orgánico del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

El estatuto orgánico, define las funciones y atribuciones internas de las diferentes áreas administrativas y directivas del instituto, así como de los órganos de gobierno para su operación tripartita.

Los organismos que gobiernan y controlan al instituto en sus decisiones más importantes serán los siguientes:

- Dirección General y Directores Generales Sectoriales
- Secretaría General
- Contraloría Interna
- Subdirecciones Generales: de Recaudación Fiscal; de Crédito; de Administración de Cartera; de Planeación y Finanzas; de Innovación y Calidad; Jurídica; Técnica y de Delegaciones
- Coordinaciones: de Operación Hipotecaria; de Canales de Atención, y de Comunicación Social.⁵

Así tenemos como el órgano máximo será la asamblea general y estará compuesta por los siguientes elementos:

- 15 miembros por el poder ejecutivo federal,
- 15 por las organizaciones nacionales de trabajo,
- 15 por las organizaciones nacionales patronales.

⁵ Es de señalarse que en el momento de la implementación original de los centros de servicio existía una organización diferente a la anteriormente definida en términos de funciones específicas a nivel de subdirecciones generales, aunque en la práctica, la función ejecutiva solo se transfirió de titular. N del A

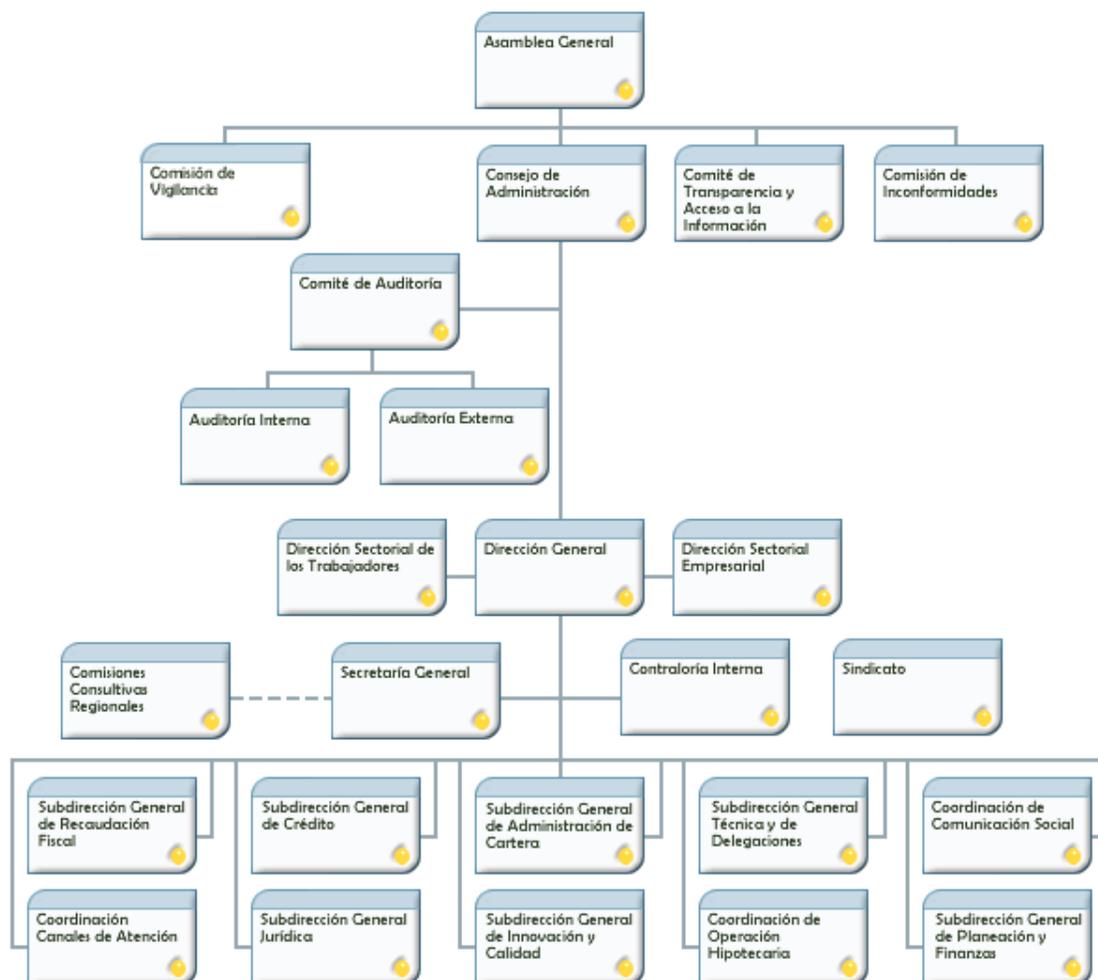
Los Centros de Servicio Multimodales en Infonavit

Un nivel mas debajo de la asamblea general se sitúan los principales órganos de gobierno como el Consejo de Administración, La Comisión de Vigilancia, el Comité de Transparencia y Acceso a la Información y la Comisión de Inconformidades.

Reportan para todos los órganos anteriores el comité de Auditoría.

Finalmente y ya dentro de la rama ejecutiva se encuentran los 3 directores y dependientes del director general toda la estructura operativa del Instituto.

Cuadro de Estructura Aprobada INFONAVIT



1.2.4.- REGLAS DE OTORGAMIENTOS DE CRÉDITO.

Para fines prácticos y únicamente como un medio explicativo, mencionaremos las reglas de otorgamiento de créditos más representativas para dar una idea al lector de los mecanismos necesarios para convertirse de derechohabiente en acreditado.

Dentro de los esquemas de crédito que otorga el instituto, existen los siguientes

- A. En línea II, a la adquisición en propiedad de habitaciones, financiadas o no por el INFONAVIT;
- B. En línea III, a la construcción de vivienda;
- C. En línea IV, a la reparación, ampliación o mejoras de habitaciones, y
- D. En línea V, al pago de pasivos adquiridos por cualquiera de los conceptos anteriores

Dentro de estas líneas de crédito, también está calculado por nivel de ingreso como sigue:

- a) Crédito económico / vivienda económica: Créditos para adquisición de vivienda hasta de \$166,458.00 (117 salarios mínimos)
- b) Crédito tradicional bajo ingreso: Crédito para salarios de hasta 3.9 V.S.M. para adquirir viviendas de hasta \$426,816
- c) Crédito tradicional para derechohabientes con ingresos mayores a 3.9 V.S.M. para vivienda de hasta \$497,952
- d) Cofinanciamiento: Créditos otorgados en cofinanciamiento con la banca y las SOFOLES para vivienda de hasta \$497,952 (350V.S.M.)
- e) Apoyo INFONAVIT: Créditos otorgados con el instituto como garante siendo el prestamista el banco para viviendas hasta de un valor de \$1,749,946 pesos (1230 V.S.M.)

De esta manera, citaremos textualmente de las “reglas de otorgamiento de crédito”, los siguientes artículos:

NOVENA. El periodo para la inscripción de solicitudes de crédito será permanente y el sistema de puntuación se aplicará independientemente de que el crédito se destine para los conceptos señalados en la Regla Segunda.

Una vez que la Asamblea General haya aprobado los planes de labores y de financiamientos, el Consejo de Administración del Instituto determinará la puntuación mínima exigible por localidad y tipo de vivienda y, por excepción, podrá determinar los periodos de inscripción de solicitudes que aplicarán específicamente para la entidad federativa, municipio, localidad o región de que se trate.

DÉCIMA. La puntuación se determinará sumando los puntos correspondientes a cada uno de los factores siguientes:

El salario diario integrado, determinado en los términos de la fracción II del artículo 29 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y sus disposiciones reglamentarias y la edad del trabajador conforme a la Tabla "Edad-Salario" que se adjunta a las presentes Reglas como Tabla "A";

Si el trabajador tiene entre seis y nueve bimestres de cotización continua se otorgarán veintiún puntos; entre diez y once bimestres se otorgarán veinticuatro puntos, y si tiene veinticuatro bimestres o más se otorgarán treinta y cuatro puntos;

Cuando la antigüedad en el empleo actual sea mayor o igual a seis bimestres se asignarán veintiún puntos;

Por cada salario mensual integrado del propio trabajador, dentro del saldo de la subcuenta de vivienda de la cuenta individual del Sistema de Ahorro para el Retiro, se otorgarán:

TABLA A

LIMITE INFERIOR	LIMITE SUPERIOR	PUNTOS
0.00	1.67	17
1.68	2.02	22
2.03	2.37	23
2.38	2.75	26
2.76	3.20	29
3.21	3.74	32
3.75	4.51	37
4.52	sin límite	40

E). Se otorgarán cuatro puntos por cada salario mensual del trabajador que éste aporte como ahorro voluntario para reducir su monto de crédito o incrementar su capacidad de compra, hasta un máximo de dieciséis puntos.

Con el fin de brindar un otorgamiento de créditos expedito hay todo un proceso, el cual lo podemos dividir básicamente en 4 etapas como son:

1. Proceso de Recaudación de Datos.
2. Proceso de Preclasificación para el proceso de otorgamiento.
3. Proceso de evaluación
4. Proceso de otorgamiento de crédito.

En lo que corresponde a la integración y cálculo de la base y límite superior salarial para el pago de aportaciones, se aplicará lo contenido en la Ley del Seguro Social.

Estas aportaciones son gastos de previsión de las empresas y forman parte del patrimonio de los trabajadores.

Los patrones, al realizar el pago, deberán proporcionar la información relativa a cada trabajador en la forma y con la periodicidad que al efecto establezca la presente Ley y, en lo aplicable, la Ley del Seguro Social y la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.”

Sin duda alguna, las reglas para el otorgamiento de crédito, se originan desde la formación de los capitales para el crédito.

Como consecuencia de lo anterior, el derecho a los trabajadores beneficiarios parte de la subcuenta de vivienda que se va a suscribir al fondo nacional de la vivienda.

Así, todas las operadoras del sistema del ahorro para el retiro, deberán entregar al instituto, el fondo respectivo por medio de la subcuenta relativa.

De ahí, esta es la subcuenta base que va a generar una tasa de incremento que le dará al derechohabiente la posibilidad de acceder a un crédito del INFONAVIT.

Así, el trabajador tendrá derecho a elegir entre una vivienda nueva o usada, dependiendo siempre, y para que se aplique el crédito que recibe por parte del fondo a el conjunto habitacional que haya elegido para financiarlo.

1.3.- FUNCIÓN SOCIAL.

Sin duda, las necesidades de administración con sentido social no se hacen esperar, y la optimización de recursos, será el punto principal y obligado en toda la planeación que pueda estructurarse a fin de encontrar una organización y un método que pueda eficiente el presupuesto y establecer un servicio público de calidad, el autor Pedro Muñoz Amato nos comenta lo siguiente:

“La administración pública, basa su posibilidad de efectividad bajo las cuatro siguientes premisas:

1. Los problemas de la administración pública se encuentran básicamente en la rama ejecutiva de todo gobierno.
2. Son iguales a las organizaciones privadas, pero hay un cambio al final, en virtud de que el logro no son utilidades sino el servicio público eficiente y el beneficio social.
3. El tratamiento de estos problemas debe sistematizarse tanto en la teoría como en la práctica puesto que además la inclusión de ingredientes diversos de tipo administrativo para lograr mayor eficiencia, deben posteriormente captarse desde el punto de vista político para legislarse y establecer la norma adecuada.
4. El criterio de la eficiencia puede definirse como el logro de los objetivos predeterminados en las esferas políticas con el menor posible gasto de recursos.”⁶

Desde el punto de vista funcional, la simplificación y optimización de los servicios que se proporcionan a los usuarios del Infonavit, tienen un profundo sentido social ya que al posibilitar que puedan centralizarse en los Centros de

⁶ Muñoz Amato, Pedro: “teoría general de planificación de presupuestos”; México, Fondo de Cultura Económica, 18va Edición 2001 Pág. 26 y 27

Servicio del INFONAVIT, se convertirán en centros integradores de información con un necesario efecto benéfico.

1.3.1.- IMPORTANCIA POLITICA DEL INFONAVIT Y SU LUGAR EN EL SECTOR SOCIAL.

Sin duda alguna, la vivienda y el financiamiento necesario para obtenerla, son situaciones totalmente relevantes para la posibilidad sistemática de la satisfacción de intereses sociales.

De tal manera, que desde el punto de vista de la función gubernamental y la satisfacción de una de las principales necesidades de la población como es su la habitación, se ven realizadas por medio de esta institución.

Sin embargo, y debido a la estructura organizacional con la que cuenta el instituto, funciona como caja de resonancia política para todos los sectores involucrados en los distintos procesos de la vivienda, desde gobiernos locales y estatales hasta empresas privadas y grupos sociales.

Adicionalmente y a través de la asamblea general, integrada por el sector de los trabajadores, el gobierno y el sector empresarial se expresan las principales ideas y políticas de cada grupo de interés bajo una regla no escrita, y esta es que no se aprobarán las mociones si no existe unanimidad o al menos anuencia por parte de todos los sectores.

Por otro lado, las comisiones consultivas regionales, agrupan a los diferentes actores a nivel local y regional integrándolos en pequeños grupos de trabajo con canales institucionales para hacer llegar tanto a la comisión de vigilancia como la asamblea general las inquietudes que se generan en la práctica durante la operación y adjudicación de los créditos del instituto.

Lo anterior se traduce en la creación de una sinergia positiva en donde se obliga al diálogo y a la negociación en una dinámica de ganar-ganar para todos los involucrados.

Sin embargo, dentro de las explicaciones anteriores, también radica como importancia política del INFONAVIT, que el presidente de la República es quien nombra a su director general, adicionalmente existen dos directores adjuntos mas que es el director sectorial de los empresarios nombrado por estos a través de su cámara y el director sectorial de los trabajadores nombrado a través de los organismos laborales pertinentes.

Ni el presidente de la república ni el secretario del Trabajo intervienen en la administración del patrimonio del Instituto, ni pueden disponer del destino del Fondo Nacional de la Vivienda que es una gran fuente de recursos, siendo este, autorregulado por su propio consejo de administración.

Finalmente, el INFONAVIT es una especie de ente raro dentro de la administración pública ya que está clasificado en el sector social como organismo descentralizado no sectorizado⁷; y aunque no lo rige plenamente la ley de responsabilidades de los servidores públicos, cuenta con sus propios códigos de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información.

Adicionalmente y al ser definido como una institución que cuenta con patrimonio propio, posee facultades de fiscalización federal similares a las del Instituto Mexicano del Seguro Social, y por lo tanto no queda sujeto a la supervisión de la Secretaria de la Función Pública.

Aunque se le ubica dentro del cuadro de instituciones sociales a la par del Instituto Mexicano del Seguro Social realmente reporta para el ejecutivo federal a través de la Secretaria del Trabajo y previsión social reconociendo a esta

⁷ La organización de la administración pública en México, INAP, 2000 pp564 México

última como cabeza de sector. Cabe mencionar que el INFONAVIT como muchas otras instituciones de primer nivel reconocidas en gabinete ampliado cuenta con su propio oficial mayor.

1.3.2.- REDES CLIENTELARES Y DE INFLUENCIA.

Las redes clientelares, son todos aquellos entes, organismos y personas que tienen que ver con el INFONAVIT.

Hemos de observar una cierta estructuración multidisciplinaria, en donde la necesidad es darle una estructura funcional al servicio que se presta dentro del marco normativo que rige al instituto, por un lado, y a la necesidad de servicio por el otro hacia sus clientes y usuarios.

Con esto, estamos diciendo que las redes clientelares del INONAVIT se extienden a casi todos los ámbitos del quehacer nacional, representando un gran detonante en términos de actividad económica política y social tocando los siguientes entes:

1. Los trabajadores y sus centrales sindicales
2. Constructores y desarrolladores
3. Empresarios
4. Notarias y entes de fe publica
5. Sociedades financieras de objetos limitados (SOFOLLES)
6. Banca privada y comercial
7. Bolsa de valores
8. Gobiernos municipales
9. Gobiernos estatales
10. Organizaciones civiles (UNIAPRAVI)
11. Organizaciones sociales
12. Ciudadano común

De ahí, que las necesidades de atención a través de los centro de servicios INFONAVIT, se vuelven necesarias ya que permiten atender la mayor parte de la tramitación institucional de manera sistematizada.

1.3.3.- IMPACTO ECONOMICO.

Al establecerse una cierta política del sector vivienda que trata de generar un impacto económico relativo a la satisfacción de las necesidades básicas de las personas, el autor y ex director del Instituto, Luís de Pablo Serna nos habla de esto:

“La política social establecida en el plan nacional de desarrollo 1995 2002, define como objetivo general proporcionar la igualdad de oportunidades para que la población disfrute de los derechos individuales y sociales consagrados en la constitución, entre los cuales se encuentra el derecho a la vivienda.

La vivienda es uno de los ejes principales de la política social, ya que constituye un elemento fundamental del bienestar de la familia al proporcionar seguridad y sentido de pertenencia e identidad.

La política de vivienda del programa sectorial se funda en dos vertientes principales. Por una parte, busca fortalecer la coordinación ante los tres niveles de gobierno en los organismos nacionales y locales de vivienda; por la otra, promueve y amplía la participación de los sectores público social y privado, para incrementar la cobertura de atención, en especial de los grupos que demandan vivienda de interés social.”⁸

Realmente el hecho de que el trabajador requiera una vivienda es trascendental en la economía tanto micro como macro, que debe ser satisfecha, con una

⁸ De Pablo Serna, Luís: De política de vivienda en México; México, Editorial Siglo XXI, 2 da Edición 2005, Pág. 38.

formula de construcción que permita al individuo gozar de su domicilio de su hogar y de su familia.

Así, las voces principales de toda función económica de la vivienda y de los programas que se van estructurando alrededor de ella, van generando los siguientes principios como son:

1. El fortalecimiento institucional a través de la eficiencia y la disminución del gasto
2. El mejoramiento y depresión de las cuotas de los servicios de financiamiento;
3. La desregulación y desgravación del marco normativo
4. El suelo para vivienda subsidiado y la creación de reserva territorial
5. La auto construcción y mejora de la vivienda rural y urbana a través del apoyo crediticio a personas de bajo recursos.
6. El Fomento Tecnológico e investigación de nuevas técnicas y materiales
7. La acumulación de riqueza a través del ahorro directo de las familias
8. El pago de intereses a los fondos depositados en la subcuenta de vivienda
9. La creación de riqueza transferible a través de la escrituración del bien inmobiliario
10. La detonación de la industria relacionada al sector al crear demanda adjudicada a través de los créditos
11. La creación de capital de bajo riesgo a través de la bursatilización de la cartera crediticia y por consiguiente la participación de inversionistas en el proceso.

Por lo anterior, adicional a la función social que cubre el instituto se crea un dinamismo económico que se refleja en una derrama real hacia todo el sector a través de transferencia de riqueza a todos los entes que participan en las redes clientelares del instituto.

Sin duda alguna, el problema de la vivienda, corresponde a la explosión demográfica y esto nos dice mucho de las diversas aportaciones que el INFONAVIT tiene al desarrollo nacional, de ahí, que el impacto económico, incluso llega a afectar directamente a la banca tradicional a través del incremento de la oferta de créditos hipotecarios y la disminución de requisitos para instrumentos que tradicionalmente requerían la amortización de garantías al doble y triple de la masa financiera en préstamo. Esto ha detonado competencia entre el INFONAVIT y los créditos hipotecarios que los bancos otorgan para el mismo segmento de mercado provocando un efecto virtuoso en el mercado que redundará en una disminución real del costo financiero para el derechohabiente final.

Adicionalmente, el Instituto ha comenzado a participar en la Bolsa de Valores a través de la emisión de títulos de crédito con el fin de lograr capitalización adicional para ampliar sus programas.

Finalmente en términos del sistema financiero mexicano, los bancos se han dado cuenta de que existe un gran mercado hipotecario que les puede reportar grandes utilidades, a través del ataque del segmento de vivienda de interés social ya que la masificación de la oferta y la adjudicación anticipada de la misma a través de créditos garantizados les reporta ganancias atractivas a través del volumen.

1.3.4.- EL CAMBIO DE GOBIERNO EN 2000 Y SU IMPACTO EN LA ORGANIZACIÓN.

En el año 2000, se genera un profundo cambio político en México derivado de la salida del poder Ejecutivo del PRI y la llegada del PAN.

En términos prácticos y a nivel macro y reflejado en el plan nacional de Desarrollo 2000-2006 se establece la disminución de los programas asistencialistas directos en efectivo o especie, y la intención del gobierno federal y del entonces Presidente Fox de convertir al sector de la vivienda en el principal detonador de la derrama económica y del bienestar social hacia la población.

Sin entrar en análisis más detallados de lo que representó este cambio para el sector vivienda, se puede desprender que el relevo en los mandos genero nuevos paradigmas de organización en la administración pública a lo interno del instituto.

Durante los casi 30 años de administraciones priistas el instituto operó bajo un esquema centralizado en donde las delegaciones estatales y la coordinación del distrito federal (CODIFE) integraban los expedientes de crédito en un proceso manual que no estaba metodologizado en términos de transparencia y servicio al cliente, mucho menos tecnificado. El resultado más visible de esto en términos del usuario, era un sistema obsoleto de fichas en los cuales el derechohabiente tenía que llegar a las 3 o 4 de la mañana a formarse, el tiempo promedio de atención era de 8 horas, existía un alto grado de corrupción y se operaba con gestores externos a la institución no autorizados ni controlados y solo se atendían un máximo de 500 fichas por oficina repitiéndose esta situación en todo el país.

Sin embargo, durante los cinco últimos años de la administración priista y bajo la gestión del Lic. Luís de Pablo Serna, fue posible observar la identificación de grandes necesidades técnico-metodológicas a través de la contratación de consultorías externas tales como Gossler, Gauss y Price Waterhouse & Coopers que diagnosticaron la necesidad de hacer más eficiente la operación y gestión dentro del instituto, comenzándose a sentar las bases con proyectos tales como la unificación y limpieza de las distintas bases de datos y los primeros esfuerzos en términos de ampliación de la operación con el “Compromiso por la Vivienda.”

No es sino hasta el relevo de mandos en el año 2000 con la llegada del Lic. Víctor Borrás Setián, ex directivo de Bancomer y todo el equipo de trabajo altamente capacitado por el banco que quedó libre o desempleado a raíz de la fusión del banco por el grupo financiero (BBVA) Bilbao Vizcaya Argentaria que llega al instituto un poderoso movimiento de renovación y tecnificación a través de la reorientación de las prioridades de inversión del mismo en proyectos a lo interno.

Gracias a las bases sentadas por la última administración priista es que fue posible que la nueva dirección del instituto se enfocara en criterios de tipo efficientistas, aplicando las nuevas teorías de la administración de empresas y la gestión financiera de los bancos a la función pública que desarrollaba el instituto.

Dentro de los cambios externos al INFONAVIT, las necesidades políticas y económicas de nuestro país fueron generando una forma de financiamiento global, a través de entregarle a administradoras privadas lo que anteriormente se establecía como el fondo de pensiones que manejaba el Instituto Mexicano del Seguro Social. Dichos fondos en la forma de cuentas individualizadas, son manejados, ahora por entes bancarios a través de las administradoras de los Fondos para el Retiro (AFORES).

Esto ha permitido que los descuentos que se le hacen al trabajador en su cuenta única separando las diversas subcuentas permita la acumulación de grandes capitales y la generación de ahorro casi permanente.

La necesidad de un fomento al crecimiento, la reserva de suelo para vivienda, el enlace de operaciones con organismos nacionales e internacionales, va erigiendo a partir de este momento, diversas normatividades nuevas o reformas a las existentes a través de las cuales se buscan satisfacer las nuevas necesidades de las instituciones.

Posteriormente se integra la comisión nacional de vivienda (CONAFOVI), independiente del INFONAVIT, y se promulga una adecuación a la ley Federal de Vivienda a través de la cual, se van generando programas de asistencia que permiten unificar y focalizar la estrategia y el impacto de todos los organismos de vivienda especializados en grupos poblacionales integrados por un sector de vivienda como serían:

1. INFONAVIT
2. SOCIEDAD HIPOTECARIA FEDERAL
3. FOVISSSTE
4. FONHAPO
5. BANCA PRIVADA
6. SOFOLES ⁹

Como consecuencia de lo anterior, resulta trascendental el hecho de que diversas organizaciones vayan simplificando sus operaciones y por lo tanto se hacen más necesarios los centros de servicios INFONAVIT, que generen un efecto multiplicador en la sociedad en su conjunto.

⁹ Si bien las anteriormente mencionadas no son todas, enunciativamente son las más importantes en términos de su impacto en el mercado de vivienda de interés social. N del A

CAPITULO 2º

TRANSFORMACIÓN INSTITUCIONAL DEL INFONAVIT.

La transformación institucional, que experimentó el INFONAVIT a partir del año 2000, no es producto de ninguna casualidad, sino de la confluencia de ideas de diversas fuerzas políticas y económicas para lograr la consecución de un objetivo común., a estos acuerdos se les define en la teoría norteamericana como *Partnerships* (sociedades), *Joint Ventures* (empresas conjuntas) y *Outsourcing Networks* (redes transfronterizas) y finalmente como una adaptación latinoamericana o posiblemente mexicana las organizaciones tripartitas

Las sociedades, se pueden definir como acuerdos en los que las entidades públicas y privadas comparten tanto metas como recursos y se dividen las responsabilidades para lograr objetivos comunes.

De esta manera, no representan una privatización, donde la empresa adquiere ya la responsabilidad total, o la mera contratación de un privado para la provisión de servicios por parte del gobierno, donde el responsable de la provisión de los bienes sigue siendo el gobierno.

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

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

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

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

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

Las Asociaciones tripartitas suelen involucrar organizaciones conformadas por los tres sectores de una sociedad: el gubernamental, el empresarial y el social,

usualmente sindical. La concepción original de estas asociaciones se limitaba a relaciones público-social-privadas en aspectos de gestión y no de elaboración de políticas públicas, aunque con el tiempo esto ha ido cambiando.

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

La conclusión al final es que para lograr un correcto balance entre metas y objetivos vs. medios para llegar a ellos, están mejor preparadas las instituciones que operan en forma de redes cuando la aplicación de políticas a nivel del estado es con un sentido redistributivo.

El problema es la aplicación de las mismas y la creación de la cultura necesaria para asimilarlas, la transformación institucional depende en un 90% del factor humano, y son precisamente las personas quienes conforman la institución quienes requieren de tiempo para adaptarse a esta transformación, aprenderla, operarla y sobre todo hacerla suya con el fin de que no sea sabotada desde sus inicios por aquellos a quienes va dirigida la reforma, los funcionarios y los usuarios.

2.1.- ANTIGUO MODELO DE OPERACIÓN.

Sin duda, las necesidades prácticas del país, van generando siempre la evolución de sus propias instituciones.

El autor Manuel Tello González, en el momento en que nos habla sobre de este particular dice:

“...en sus orígenes, el INFONAVIT se constituye como una institución fuera de todos los parámetros conocidos en su época, expresión de los primeros esfuerzos organizacionales para darle forma a toda una concepción de lo que debería de ser una institución que apoyara el desarrollo de la vivienda en México.”¹⁰

De tal manera, que uno de los primeros elementos es el hecho de establecer un sistema adecuado operativo a través de la cual, se pueda satisfacer completamente el servicio público que presta el instituto.

Ahora bien, los autores George Terry y Stephen Franklin en el momento en que nos ofrecen algunas declaraciones respecto de lo que es la importancia organizacional, mencionan lo siguiente:

“Todos nosotros hemos sido miembros de organizaciones, equipos, clases o grupos que estuvieron muy bien organizados. De igual manera, hemos sido miembros de grupos que se podrían caracterizar por ser muy desorganizados.

Es más probable que haya buenos sentimientos y resultados positivos de nuestra asociación con los primeros. La organización promueve la colaboración

¹⁰ Tello González, Manuel: “Perspectivas del INFONAVIT”; México, Instituto Nacional del Fondo de la Vivienda para Trabajadores, 4ª edición, 2001, Pág. 38

y negociación entre los individuos en un grupo y mejora así la efectividad y eficiencia de las comunicaciones en la organización.

La función organizadora crea líneas definidas de autoridad y responsabilidad en una organización mejorando así las funciones de actividad y control del gerente.”¹¹

En la estructura organizacional del INFONAVIT antes de las reformas, se caracterizaba por generar una política de desarrollo social en base a sistemas lineales de servicio.

De tal manera que cada departamento va generando un trámite. Dicho trámite tenía que viajar hacia otro departamento de manera lineal de tal forma que cada uno de los pasos o etapas de el procedimiento para la adquisición de vivienda por parte de los trabajadores, se iba empantanándose en virtud de que, los métodos básicamente consistían en separar las información, esto es cada departamento debía contar con su soporte completo documental y por tal razón, todas y cada una de las personas que de alguna manera querían tener algún préstamo hipotecario, tendrían que pasar por diferentes departamentos y diferentes fases redundando en la información que entregaban y en los trámites que realizaban. Lo anterior hacia increíblemente engorroso, costoso y difícil el proceso en su conjunto.

Adicionalmente, la disponibilidad de crédito de vivienda estaba dada a través de un sistema de sorteo que poco tenía que ver con la suerte y si mucho con el peso específico de la organización o grupo de presión que presentaba la solicitud. De esta manera, se constituía una política clientelar en donde el ciudadano común que no estaba adherido a ninguna de estas organizaciones

¹¹ Terry, George y Franklin Stephen: “Principios de Administración”; México, Compañía Editorial Continental, 10ª edición, 2003, Pág. 250 y 251.

tenía pocas probabilidades de obtener una respuesta positiva a su solicitud de crédito.

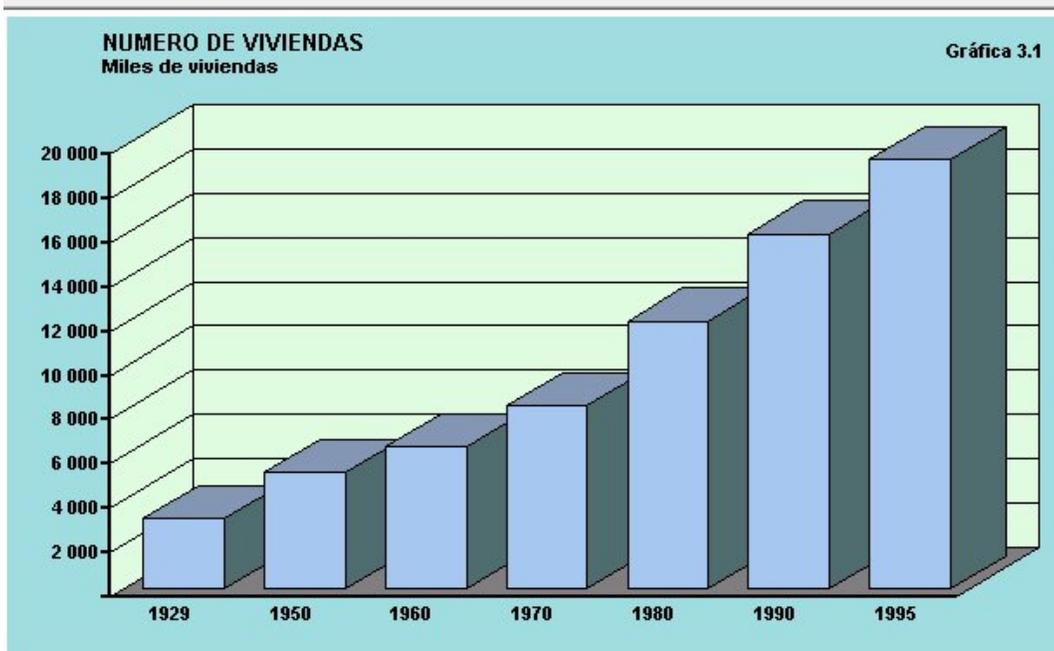
Las diferentes áreas internas del instituto cumplían con sus funciones constituyendo una especie de mini instituciones con feudos propios entre si en donde todos debían respetar el espacio del otro y cumplir con su propio trabajo. Este clima organizacional generaba un gran derroche de recursos ya que había áreas virtualmente impenetrables aun para los funcionarios del mismo instituto y a las cuales solo se podía acceder a la resolución de problemas mediante relaciones públicas o a través de los directores en funciones, tal fue el caso de la CODIFE y la antigua tesorería del Instituto.

El resultado y efecto inmediato, eran el derroche en todas las formas y sentidos, derroche en términos de la gestión hacia el derechohabiente pues se llegaba a solicitar hasta 5 y 6 veces el mismo documento con la molestia y perdida de tiempo que esto representaba; derroche en cuanto a los recursos propios del instituto pues había una gran planta laboral dedicada a la administración pero un muy pequeño grupo dedicado a la atención al público, derroche en cuanto al patrimonio pues los criterios de espacio, eficiencia, ahorro de energías, papel, vehículos, equipos, llamadas telefónicas, etc. eran prácticamente nulos o totalmente discrecionales y sin políticas definidas, y derroche en cuanto a imagen pues a pesar de que el Instituto gozaba de una buena aceptación frente al pueblo por la esencia de su función, corrían historias escalofrantes de corrupción e ineficiencia poco claras que debían ser atajadas por la coordinación de comunicación social continuamente.

2.2.- OTORGAMIENTO DE CRÉDITO VS. DEMANDA.

El otorgamiento de crédito es una de las actividades nodales para el INFONAVIT, y por supuesto para la nación por el impacto que este tiene en todas las ramas económicas, por lo tanto decidimos dedicar este capítulo a tratar de transmitir al lector lo gigantesco de la tarea a realizar.

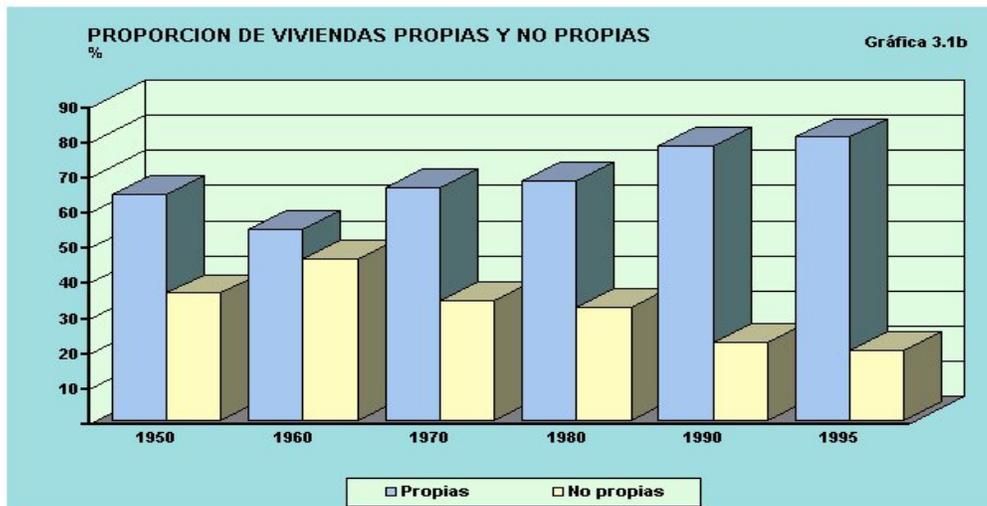
Dos son las situaciones importantes que debemos de considerar en este punto para evaluar el otorgamiento de crédito frente a la demanda, y estas son en primer lugar la demanda expresada en la explosión demográfica, y en segundo lugar el concepto de crédito. A continuación mostramos 4 gráficas históricas que ilustrarán el desarrollo de la vivienda en México



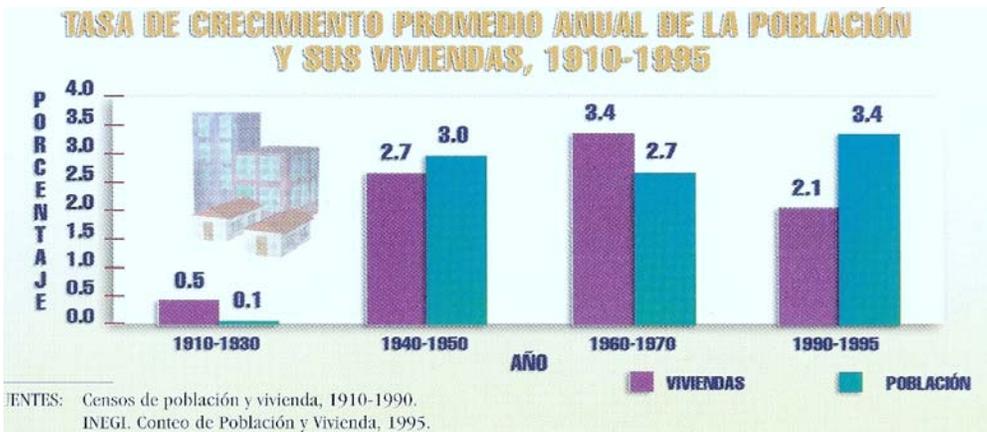
Fuente: INEGI estadísticas históricas de México



Fuente: INEGI estadísticas históricas de México



Fuente: INEGI estadísticas históricas de México



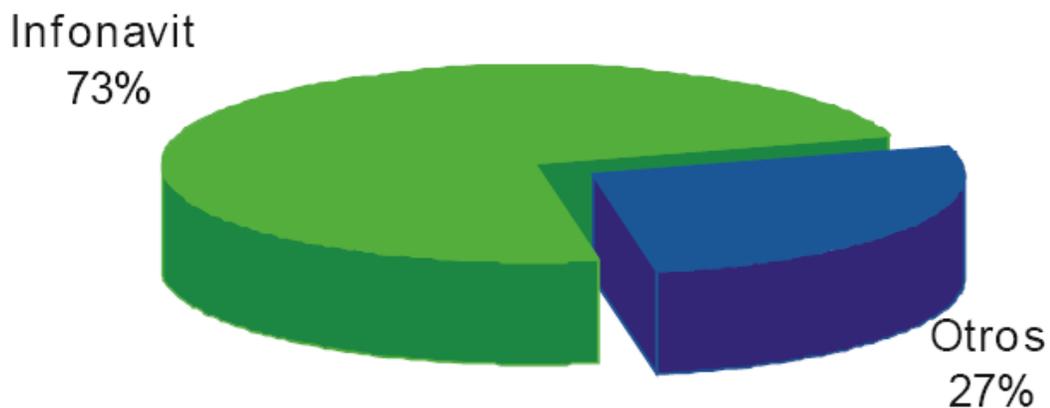
Fuente: INEGI estadísticas históricas de México

Así, quisiéramos tomar las palabras del Autor Sergio Domínguez Vargas, quien cuando nos explica algunas situaciones sobre el crédito dice:

“El crédito, como instrumento económico del cambio de riquezas, inicio su papel de auxiliar cuando se considero que se podía negociar con las futuras cosechas, con las crías de un rebaño o con la expectativa de una redada en la pesca. Todos estos bienes futuros respondían por una operación presente.”¹²

Derivado de lo anterior, resulta importante y además trascendental, decir que el otorgamiento de crédito contra la demanda existente, siempre resulta insuficiente debido a que la necesidad de bienes presentes excede con creces a la capacidad de operaciones realizables en el presente.

Mercado hipotecario en 2000



Fuente: Subdirección General de planeación y finanzas

A continuación se muestran algunos cuadros de otorgamiento de crédito vs la demanda asociada en el país:

¹² Domínguez Vargas, Sergio: “Teoría Económica”; México, editorial Porrúa, 19ª edición, 2003, Pág. 122.

OFERTA GENERAL DE VIVIENDA POR ENTIDAD FEDERATIVA

Nombre Estado	OFERTA DISP TRADICIONAL	OFERTA DISP ECONÓMICA	OFERTA DISPO TOTAL
AGUASCALIENTES	4,328	1,421	5,749
BAJA CALIFORNIA NORTE	15,539	3,095	18,634
BAJA CALIFORNIA SUR	2,456	0	2,456
CAMPECHE	838	119	957
CHIAPAS	10,777	6,012	16,789
CHIHUAHUA	2,067	1,411	3,478
COAHUILA	1,054	609	1,663
COLIMA	15,006	6,995	22,001
DISTRITO FEDERAL	5,219	10	5,229
DURANGO	3,286	1,541	4,827
EDO. DE MEXICO	10,783	4,153	14,936
GUANAJUATO	3,881	355	4,236
GUERRERO	6,399	2,628	9,027
HIDALGO	16,981	4,854	21,835
JALISCO	39,260	466	39,726
MICHOACAN	9,455	1,223	10,678
MORELOS	2,493	92	2,585
NAYARIT	3,762	90	3,852
NUEVO LEON	33,021	1,304	34,325
OAXACA	746	141	887
PUEBLA	5,615	1,700	7,315
QUERETARO	5,354	254	5,608
QUINTANA ROO	4,393	2,468	6,861
SAN LUIS POTOSI	3,710	629	4,339
SINALOA	7,886	1,258	9,144
SONORA	11,062	5,218	16,280
TABASCO	1,464	1,958	3,422
TAMAULIPAS	13,806	8,860	22,666
TLAXCALA	650	274	924
VERACRUZ	0	0	0
YUCATAN	7,315	3,320	10,635
ZACATECAS	0	0	0
Total YUCATAN	4,737	1,225	5,962
ZACATECAS	8	4	12
Total ZACATECAS	1,810	134	1,944
Total general	255,153	63,817	318,970

FUENTE: Infonavit pagina web información institucional ¹³

¹³ Nótese en este cuadro, como la oferta disponible económica, que es la destinada a personas de menores ingresos es considerablemente menor en todos los estados a comparación de la oferta para vivienda con mayor costo. Lo remarcable es como el mercado por sí mismo no compensa la necesidad de los más pobres ya que no siempre son sujetos de crédito o en su caso son clasificados como créditos riesgosos por la expectativa de pago y automáticamente se encarecen.

Los Centros de Servicio Multimodales en Infonavit

DEMANDA DE VIVIENDA POR ENTIDAD FEDERATIVA AL 5TO BIM 2006

Estado	1.00 A 1.99	2.00 A 3.99	4.00 A 6.99	7.00 A 15.00	15.01 EN ADELANTE	Total general
AGUASCALIENTES	17,141	19,353	7,770	5,697	1,441	51,402
BAJA CALIFORNIA NORTE	32,611	90,664	36,810	22,898	10,437	193,420
BAJA CALIFORNIA SUR	9,498	10,230	5,981	3,351	1,159	30,219
CAMPECHE	9,890	6,197	4,862	4,864	1,987	27,800
CHIAPAS	23,762	12,046	6,264	3,604	794	46,470
CHIHUAHUA	67,915	92,186	29,672	18,072	8,771	216,616
COAHUILA	49,189	67,114	33,143	17,612	6,853	173,911
COLIMA	9,031	6,234	3,360	1,816	521	20,962
DISTRITO FEDERAL	217,307	275,692	192,439	163,582	110,666	959,686
DURANGO	24,481	16,748	6,278	3,581	1,111	52,199
EDO. DE MEXICO	117,771	162,593	94,720	52,694	20,192	447,970
GUANAJUATO	70,131	65,919	28,758	13,918	4,334	183,060
GUERRERO	19,305	15,303	7,771	4,161	1,399	47,939
HIDALGO	20,434	22,281	10,238	4,645	1,234	58,832
JALISCO	111,996	145,505	59,824	33,474	12,457	363,256
MICHOACAN	38,035	25,004	10,973	7,151	2,062	83,225
MORELOS	19,476	18,674	10,277	7,880	2,458	58,765
NAYARIT	10,787	7,339	4,269	2,654	585	25,634
NUEVO LEON	74,095	138,884	73,485	39,994	25,684	352,142
OAXACA	17,817	11,490	8,953	4,829	942	44,031
PUEBLA	54,257	45,817	22,824	16,706	5,782	145,386
QUERETARO	21,652	38,834	21,287	11,860	4,968	98,601
QUINTANA ROO	21,298	17,182	9,103	4,648	1,527	53,758
SAN LUIS POTOSI	27,977	24,550	11,235	6,531	2,526	72,819
SINALOA	37,197	30,104	10,327	5,542	1,831	85,001
SONORA	41,562	45,491	15,934	10,112	3,533	116,632
TABASCO	18,139	13,579	6,974	3,890	1,474	44,056
TAMAULIPAS	45,843	75,898	26,848	16,380	6,878	171,847
TLAXCALA	7,438	10,893	4,638	2,437	572	25,978
VERACRUZ	71,465	45,193	25,202	14,769	4,878	161,507
YUCATAN	38,476	21,909	6,908	3,776	1,709	72,778
ZACATECAS	13,837	6,868	4,593	2,323	492	28,113
Total general	1,359,813	1,585,774	801,720	515,451	251,257	4,514,015

FUENTE: Infonavit pagina web información institucional

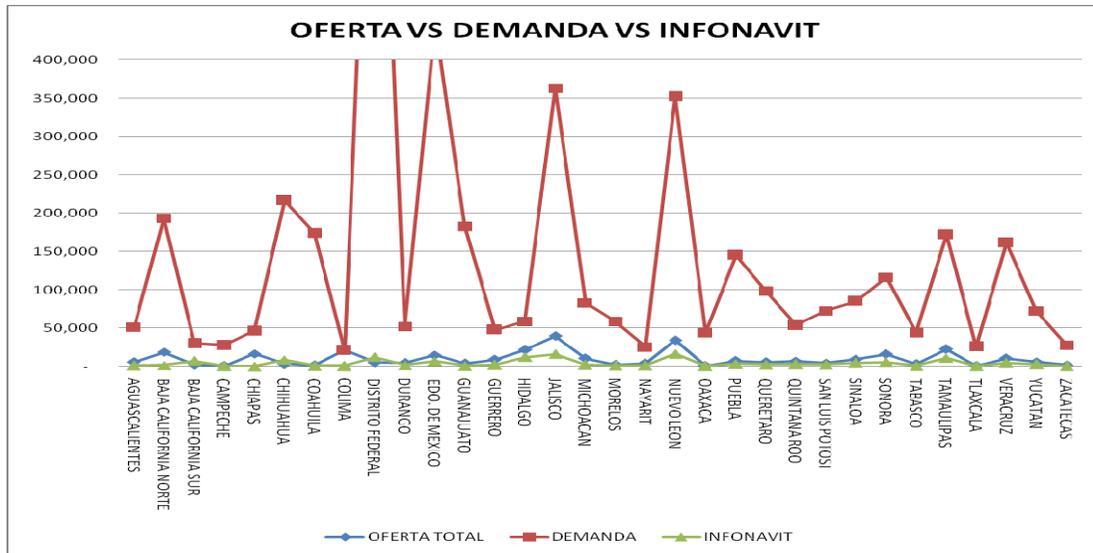
TOTAL FORMALIZADO POR INFONAVIT

Nombre Estado	CRED TRAD	CRED TRAD BI	CRED ECONOM	CRED COFIN	CRED TOTAL
AGUASCALIENTES	638	670	624	193	2,125
BAJA CALIFORNIA NORTE	1,793	2,224	2,303	1,083	7,403
BAJA CALIFORNIA SUR	316	143	77	90	626
CAMPECHE	166	65	189	62	482
CHIAPAS	2,171	1,893	3,664	782	8,510
CHIHUAHUA	500	378	363	84	1,325
COAHUILA	391	122	442	58	1,013
COLIMA	1,829	2,238	7,229	761	12,057
DISTRITO FEDERAL	1,117	219	56	1,071	2,463
DURANGO	496	591	843	91	2,021
EDO. DE MEXICO	2,013	1,930	2,085	875	6,903
GUANAJUATO	420	181	380	379	1,360
GUERRERO	909	547	758	163	2,377
HIDALGO	3,506	4,543	2,173	2,112	12,334
JALISCO	7,981	5,207	972	1,904	16,064
MICHOACAN	847	803	785	147	2,582
MORELOS	630	202	79	579	1,490
NAYARIT	737	489	162	389	1,777
NUEVO LEON	5,215	6,817	1,589	2,862	16,483
OAXACA	280	92	215	64	651
PUEBLA	1,390	864	754	691	3,699
QUERETARO	1,108	728	296	619	2,751
QUINTANA ROO	1,085	757	368	993	3,203
SAN LUIS POTOSI	899	823	777	417	2,916
SINALOA	1,091	1,558	1,852	350	4,851
SONORA	1,400	1,631	2,422	346	5,799
TABASCO	541	158	378	94	1,171
TAMAULIPAS	1,876	2,751	5,582	911	11,120
TLAXCALA	210	150	221	32	613
VERACRUZ	2,030	921	1,073	636	4,660
YUCATAN	811	835	1,440	111	3,197
ZACATECAS	313	172	316	47	848
TOTAL GENERAL	44,709	40,702	40,467	18,996	144,874

FUENTE: Infonavit pagina web información institucional

A continuación, se muestra el gráfico lineal en proporción de las 3 tablas anteriores en donde se refleja claramente la disparidad entre la oferta, la demanda y la capacidad de cobertura.

Los Centros de Servicio Multimodales en Infonavit



FUENTE: Página Web Infonavit, Infonavit en cifras ¹⁴

A continuación presentamos la proyección del CONAPO sobre la necesidad de viviendas en México por décadas para dar al lector la dimensión de la tarea a realizar y del impacto que los organismos de vivienda deben reflejar a nivel nacional para satisfacer la misma.

¹⁴ http://www.infonavit.org.mx/inf_general/credito/credito.shtml

**Viviendas particulares y ocupantes
a mitad de año por entidad
federativa, 2000-2030**

Entidad federativa	2000	2010	2020	2030
Viviendas				
República Mexicana	22 073 629	28 575 532	35 093 991	40 424 410
Aguascalientes	193 664	265 872	345 088	414 147
Baja California	611 520	925 571	1 286 159	1 633 905
Baja California Sur	104 334	155 835	213 843	269 326
Campeche	155 040	213 929	277 445	333 152
Coahuila	548 717	714 313	881 733	1 023 925
Colima	132 856	176 008	220 289	257 932
Chiapas	814 894	1 121 541	1 446 256	1 718 169
Chihuahua	759 884	1 031 903	1 323 460	1 583 094
Distrito Federal	2 166 337	2 439 783	2 659 433	2 789 521
Durango	329 955	401 953	467 417	513 776
Guanajuato	913 910	1 171 716	1 425 803	1 624 770
Guerrero	665 540	806 698	942 814	1 034 245
Hidalgo	483 294	619 987	758 419	868 954
Jalisco	1 410 452	1 771 392	2 129 287	2 412 952
Estado de México	2 951 321	4 077 879	5 171 040	6 050 651
Michoacán	852 052	1 039 279	1 210 605	1 326 780
Morelos	380 178	488 720	597 429	687 170
Nayarit	222 632	278 436	331 905	374 882
Nuevo León	880 361	1 172 783	1 470 265	1 741 190
Oaxaca	730 301	917 612	1 103 099	1 241 111
Puebla	1 076 533	1 399 972	1 737 865	2 011 782
Querétaro	300 839	428 928	566 173	685 867
Quintana Roo	211 553	352 435	512 584	661 676
San Luis Potosí	475 765	591 334	706 274	789 898
Sinaloa	585 703	745 264	902 137	1 029 610
Sonora	533 503	711 706	900 454	1 073 284
Tabasco	408 766	551 578	691 728	805 229
Tamaulipas	698 898	950 861	1 215 234	1 455 535
Tlaxcala	193 121	269 230	352 211	426 945
Veracruz	1 621 849	1 952 659	2 247 566	2 445 004
Yucatán	365 447	479 498	599 503	704 900
Zacatecas	294 410	350 857	400 473	435 028

2.3.- RELACIONES, ADMINISTRACIÓN Y STINFONAVIT.

Como ya se ha dicho, el INFONAVIT es un organismo de carácter tripartito, en cuyos órganos colegiados de dirección participan los trabajadores organizados en confederaciones y los grandes sindicatos nacionales.

El desarrollo de una buena relación entre las autoridades y el sindicato fue trascendental en el proceso de transformación que vivió el instituto. La tónica en los sexenios anteriores había sido una relación de cooperación moderada pero con una continua reserva por parte del sindicato hacia la administración.

Existían reglas no escritas en la cual cuando un trabajador cometía una falta grave era reubicado en otras áreas pero casi nunca se permitía su despido. Esto fue generando con los años, grupos de trabajadores indeseables para todas las áreas tanto por fama como por las mismas actitudes que los empleados tenían, provocando que permaneciesen a disponibilidad o se les implantase en áreas para las cuales no tenían ningún conocimiento previo.

El sindicato Nacional de Trabajadores del INFONAVIT fue legalmente constituido el 23 de Diciembre de 1972, la relación laboral del instituto se rige por el artículo 123 constitucional apartado A y está reglamentado por un contrato colectivo de trabajo cuya revisión se realiza cada dos años y con revisión salarial anual.

La plantilla laboral del instituto está integrada por 3814 empleados de los cuales el 63% es sindicalizado, el perfil escolar es del 49% con estudios de licenciatura, la edad promedio de los trabajadores es de 43 años y el promedio de antigüedad es de 12 años.

El dirigente sindical ha sido desde 1977 Rafael Riva Palacio Pontones

Sin embargo, a partir de 2001, la situación comenzó a cambiar, sobre todo conforme fue siendo evidente que el nuevo director general permanecería en su cargo todo el sexenio y conforme se fueron implantando una serie de medidas dirigidas a construir una mejor relación entre el INFONAVIT y sus trabajadores.

Muchos de los esfuerzos en este sentido culminaron en 2006, cuando el Contrato Colectivo de Trabajo se modernizó y se simplificó de más de cien cláusulas a sólo 9, además, en este sentido, se optó por un estilo conciliador para manejar las relaciones con el Sindicato, sustituyendo el regateo por la confianza como médula de todo vínculo entre la administración y la representación laboral; indiscutiblemente sin descuidar los aspectos de control a los que está obligado el Instituto

Muestra de la colaboración entre la dirección general y el sindicato es el hecho de que se invitó al líder sindical a las reuniones trimestrales de planeación de la dirección general donde se analiza qué, para qué y con qué se deben realizar los cambios. El sindicato respondió a la confianza, invitando a la administración a sus reuniones de planeación generando una sinergia de cooperación que poco a poco se fue reflejando hacia las bases del mismo.

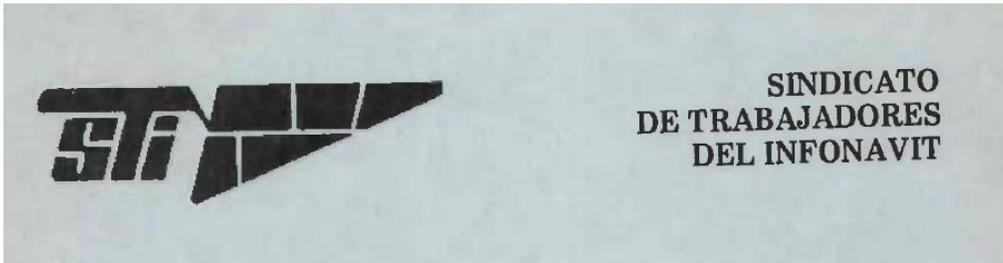
Parte de la retroalimentación con los trabajadores se da a través de mecanismos como encuestas de clima laboral, un buzón de intranet de correo electrónico y encuestas de opinión nacional de los servicios otorgados a los empleados.

Adicionalmente los trabajadores cuentan con un centro recreativo infantil y para los jubilados con una casa de día donde se brindan servicios especializados

De todo lo anterior puede deducirse la importancia que ha tenido la gestión del personal y de las relaciones laborales para facilitar la implantación del conjunto de las reformas realizadas desde 2001.

Sin personal consciente de la necesidad del cambio, equipado con las actitudes y capacidades requeridas para desempeñar roles más complejos dentro de la organización, el éxito de las reformas se habría visto dificultado enormemente si no se hubiera dado la cooperación entre directivos y liderazgo sindical en pro de hacer realidad los objetivos institucionales planteados.

Logotipo del STINFONAVIT en la cubierta de sus primeros estatutos.



CAPITULO 3°

ADECUANDO UN MODELO EN OPERACIÓN.

En este tercer capítulo, vamos a establecer los distintos parámetros a través de los cuales, se podrá lograr la propuesta de los centros de servicios multimodales en INFONAVIT.

Como se dijo, el INFONAVIT es una organización diseñada para basarse sobre todo en el principio de la cooperación; aunque éste fue en sus orígenes un principio más bien formal, sus logros recientes pueden asociarse o incluso deberse a la capacidad que ha tenido para extenderla y aprovecharla.

El objetivo a gran escala puede llegar a ser a través de la estandarización de modelos de operación internos y externos en la implementación de un modelo de servicio tecnológico-metodológico para toda la administración pública federal, estatal o municipal.

En principio, al proponer la idea de la implantación de centros multimodales de servicios, que abarquen todos y cada uno de los diversos servicios que proporciona el INFONAVIT o cualquier otra institución para que puedan ser operados desde canales de atención, de una sola vez, aunque en el back office (soporte administrativo) intervengan cientos de personas para su realización.

Al final el concepto multimodal, no es otra cosa que la concentración en un solo ente de las distintas opciones y modelos que existen para obtener un satisfactor o servicio. Al cubrir los requisitos básicos puede obtener todo tipo de atención y solución a los problemas que pudiesen generarse respecto del servicio que solicita de la institución con comodidad y sencillez, más allá de la complejidad

interna que conlleve una sola ventanilla o punto de contacto, ya sea personal, virtual o electrónico.

3.1.- EL CAMBIO DESDE ADENTRO.

El primer requisito para lograr un cambio real, es la idea de conservar los centros de control que de alguna manera, ya toman la decisión de planes y programas se tienen operando actualmente, pero a través de la modernización, la metodología y el convencimiento del personal que lo opera y de los usuarios que solicitan los servicios, de lograr el incremento de la capacidad operativa sin demerito del trabajo que actualmente se realiza; el verdadero reto de una transformación no es lograr el cambio en sí mismo, sino lograr el cambio sin detener la organización y con las mínimas afectaciones posibles a los servicios que ya se prestan.

De la reflexión anterior, se desprende que la asamblea general, el consejo de administración, la comisión de vigilancia, el comité de auditoría, las comisiones de inconformidades, el comité de transparencia y acceso a la información y las comisiones consultivas regionales, siguen teniendo la misma connotación y funcionamiento organizacional que reviste todo lo que es la operatividad en INFONAVIT.

En global, la idea es no despedir personal ni sustituir la institución por otra nueva, sino madurarla, adaptarla y modernizarla de tal manera que permita la optimización en todos los sentidos para cumplir con su fin esencial.

Los centros de servicio en INFONAVIT no solo son emblemas de una transición en desarrollo, sino son el efecto mismo del cambio sobre la organización de la administración pública.

Este efecto se expresa en la aplicación metodológica, tecnológica y de procesos de simplificación además del cambio de concepción de que la organización debe de dejar trabajar en lotes, como una sola institución

recibiendo y acumulando, luego procesando y finalmente generando un producto.

Cuando un usuario o solicitante tiene un primer acercamiento a la institución aunque sea solo una tímida solicitud de información, se genera algo llamado **“momento de la verdad”** que responde a la impresión que el usuario tiene del proceso, el servicio y finalmente del resultado final tanto a nivel interno como externo aunque no necesariamente trate con una persona en una ventanilla o lo haga a través de una página Web. Lo curioso del momento de la verdad es que esa impresión es única e irrepetible y aunque posteriormente se traten de corregir las impresiones siempre queda una huella indeleble en el usuario del primer momento de acercamiento hacia la institución o el área que lo condicionará en el resto de la interrelación que se de entre ambos.

De ahí, que el cambio deseado desde dentro básicamente es organizacional y tecnológico. Para explicar el diseño y estructura pues inicialmente debemos citar las palabras del autor Edgar Schein quien sobre el particular dice: “El modelo Galbraith empieza bajo el supuesto de que la organización es un sistema complejo cuyo principal problema, en su relación con el medio, es la objeción y utilización de información en efecto, los distintos modelos de tecnología y medios que se analiza, se puede ver todos los modelos de procesamiento de información y el problema del diseño organizacional se puede observar como un problema de utilización de información al servicio de los fines de la institución.

El diseño de la estructura de la organización es un proceso que se da con el tiempo, es el que decide como mantener la coherencia entre estrategias, posibilidades de división de trabajo, procesos de coordinación de diversas unidades formas de integrar el personal de la organización y finalmente, la

forma de cambiar cualquiera de los elementos anteriores con el fin de facilitar la adaptación de la organización a los cambios del medio.”¹⁵

3.2.- MISIÓN, VISIÓN Y OBJETIVO.

Para hacer realidad la transformación, no solo había que soportarla ideológicamente a través de la creación de confianza desde los mismos empleados hacia su institución o desde los entes externos que operaban fuera de la institución pero que inciden fuertemente sobre ella, sino que también había que darle un sustento metodológico, por lo que se tomó la decisión de elaborar un plan estratégico a cinco años “que se tradujera en tareas concretas para la organización con metas claramente definidas; así como desarrollar un sistema de evaluación institucional para controlar y medir el desempeño de la organización en la implantación de dicho plan estratégico”. Esto era novedoso en el INFONAVIT, ya que los procesos de planeación se hacían sobre una base anual (como lo requería la normatividad entonces vigente), lo que, para una institución hipotecaria y de ahorros para el retiro, no es suficiente, pues requiere plantearse un horizonte de tiempo más amplio. La naturaleza de esta planeación es un concepto de información abierta, donde todos los miembros de la institución deben conocer exactamente que se busca, como se busca y cuando se busca.

A partir de este proceso de reflexión, se estableció la meta de otorgar 1.8 millones de créditos en seis años. A este respecto, la principal preocupación era lograr la eficiencia en el manejo de los recursos. Esto era de gran importancia para asegurar una mayor oferta de créditos para los derechohabientes, pero también para poder asegurar la confianza del sector privado para colaborar con el INFONAVIT y, en el mediano plazo, también poder vender cartera en mercado de valores y mercados emergentes. Por esta razón las declaraciones

¹⁵ Schein, Edgar: “Psicología de la Organización”; México, Editorial Prentice Hall Hispano americana, 4ta Edición 2002 Pág. 199.

de misión visión y objetivos fueron la realización metodológica de preceptos ideológicos plasmados a nivel constitucional

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

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

En gran medida, la formulación de la Misión y Visión de la institución deseaba recuperar el mandato original que se había plasmado en la ley: otorgar créditos y dotar de una pensión competitiva a los trabajadores contribuyentes al Fondo Nacional de la Vivienda.

En cierta medida, se entendía que el Instituto había adoptado actividades que no necesariamente se apegaban al espíritu original de la institución para enfrentar entornos complejos, pero que el precio había sido la pérdida de enfoque de la organización. Era, por tanto, importante volver a identificar los componentes esenciales de la Misión para poder entender mejor el posicionamiento que era necesario alcanzar en el mediano plazo. A partir de la redefinición realizada, se establecieron los siguientes **Objetivos Institucionales** para el periodo 2001-2006.

- **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.** ¹⁶

Sobre de estas situaciones, podemos tomar las palabras del autor Juan Manuel Carrillo Olea, quien sobre de el particular dice: “En la búsqueda de disminución en los pasos de un proceso o tramite institucional se debe de lograr una mayor concentración sin sacrificar la calidad de cada una de las etapas, a través claro esta de la aplicación de la tecnología metodología, y por supuesto de la evaluación revisora del proceso mismo.

Esta situación, permitirá el proceso profundo de cambio en donde se van a ir modificando por inercia los demás valores entendidos de una institución que forma para buscar una transformación de valores y principios universales.”¹⁷

Consolidar al INFONAVIT como una institución autónoma y tripartita, sólida y creativa, que pueda forjar el desarrollo nacional.

3.3.- MODELOS DE ATENCIÓN Y OPERACION.

Los modelos de atención, básicamente son el esquema funcional de cómo es el punto de contacto del usuario con la institución y los servicios que presta.

Los modelos de atención pueden estar basados de acuerdo a su naturaleza en infraestructura tecnológica, en atención personalizada o en una hibridación de ambos.

¹⁶ http://www.infonavit.org.mx/inf_general/mision/vision_objetivos_metas.shtml

¹⁷ Carrillo Olea, Juan Manuel: “Administración Pública”; México, Editorial INAP, 4ta Edición 2005, Pág. 16.

La mayoría de los modelos de atención en la administración pública funcionan de manera lineal en donde solo se brinda la captación de las solicitudes de servicio a nivel de contacto con los usuarios. Posteriormente, se turna de manera física a través de un oficio y un folio al área correspondiente en donde se inicia la primera parte del proceso.

El inconveniente de este esquema es que la solución de la solicitud de atención se da de manera incremental teniendo que esperar a que la primera área termine con su proceso para poder continuar hacia la siguiente con el consiguiente retraso en atención para el usuario.

En la mayoría de los casos en estos modelos, no existen tiempos compromisos de atención y cuando la solicitud implica erogación presupuestal de algún tipo, no se puede aplicar esquemas de afirmativas fictas, pero siempre de negativas fictas,¹⁸ con el consiguiente daño para la imagen de la institución ante la falta de atención.

En el caso del INFONAVIT existen 4 modelos de atención llamados canales que representan los puntos de contacto de la institución con sus derechohabientes:

De ahí, que ahora el usuario de este servicio podrá encontrar las siguientes opciones como son:

- 1.- Centro de Servicio INFONAVIT. CESI
- 2.- Quioscos de servicio
- 3.- Sitios de Internet.
- 4.- INFONATEL o centro de contacto telefónico
- 5.- Asesores certificados.

¹⁸ La afirmativa ficta significa que ante el silencio de la autoridad en la respuesta a algún trámite, se da por implícitamente autorizado. En el caso de la negativa ficta, si no es explícitamente autorizado se entiende como negado por definición. N del A

Algunos de los servicios a los cuales se puede acceder a través de los diferentes canales de atención son la preclasificación de crédito, la preclasificación de Cofinavit, ingresos adicionales, la precalificación del crédito al apoyo al INFONAVIT, el crédito de seguro, el seguimiento de solicitudes de crédito, los saldos de la subcuenta de vivienda, el saldo de crédito, el estado de cuenta, la línea de captura para realizar pagos, los avisos de suspensión, los avisos de retención, la carta de constancia de intereses, las solicitudes de prórroga, el estado de cuenta empresarial y la preclasificación masiva de las diversas cuentas, pues van a generar, que dentro de todos esos canales de servicio, como es los centros de servicios de INFONAVIT, el quiosco, los sitios de Internet, e incluso el INFONATEL, así como los asesores calificados tengan la respuesta y solución inmediata en línea, y de esta manera, se lleven a cabo las posibilidades a través de las cuales, el trabajador, logre con esto, satisfacer sus propios intereses.

Por cuestiones metodológicas solo describiremos el modelo de atención de los centros de Servicio, como lo que comúnmente se conoce en administración Pública como Ventanilla Única en donde se busca que en un mínimo de contactos se solucione la necesidad del usuario.

El principio de funcionamiento es un área de precontacto o información en donde se identifica la necesidad del usuario; se le indican los requisitos mínimos así como información básica como el nombre del trámite a solicitar y la ventanilla adecuada para realizar el trámite.

Posteriormente el usuario pasa a la ventanilla como tal después de hacer la respectiva fila, y soportada con un sistema o varios a través de infraestructura tecnológica se obtiene o captura la información de identificación, se folia la operación y se procede al registro, tramitación o rechazo de la misma según sea el caso.

Finalmente se le indica al usuario los requisitos para la siguiente fase del trámite y se le brinda información de cómo continuarlo.

El tiempo de contacto del usuario con la institución no debe superar los 30 minutos en espera ni los 15 minutos en atención dando como máximo un total de 45 minutos de tiempo dedicado.

El modelo está conceptualizado para ser amigable al usuario, justo en los turnos, fácil en la percepción de información a través de simbología, precontacto y códigos de color, y finalmente práctico en la cantidad y profundidad de información que el funcionario puede aportar al usuario para la solución de su problema.

Los modelos de operación son todo el soporte técnico, humano y metodológico atrás de los modelos de atención definidos para cada institución, su diseño se basa en el trámite, su naturaleza, su tiempo para ejecutarlo y la erogación de recursos que implica la realización del mismo.

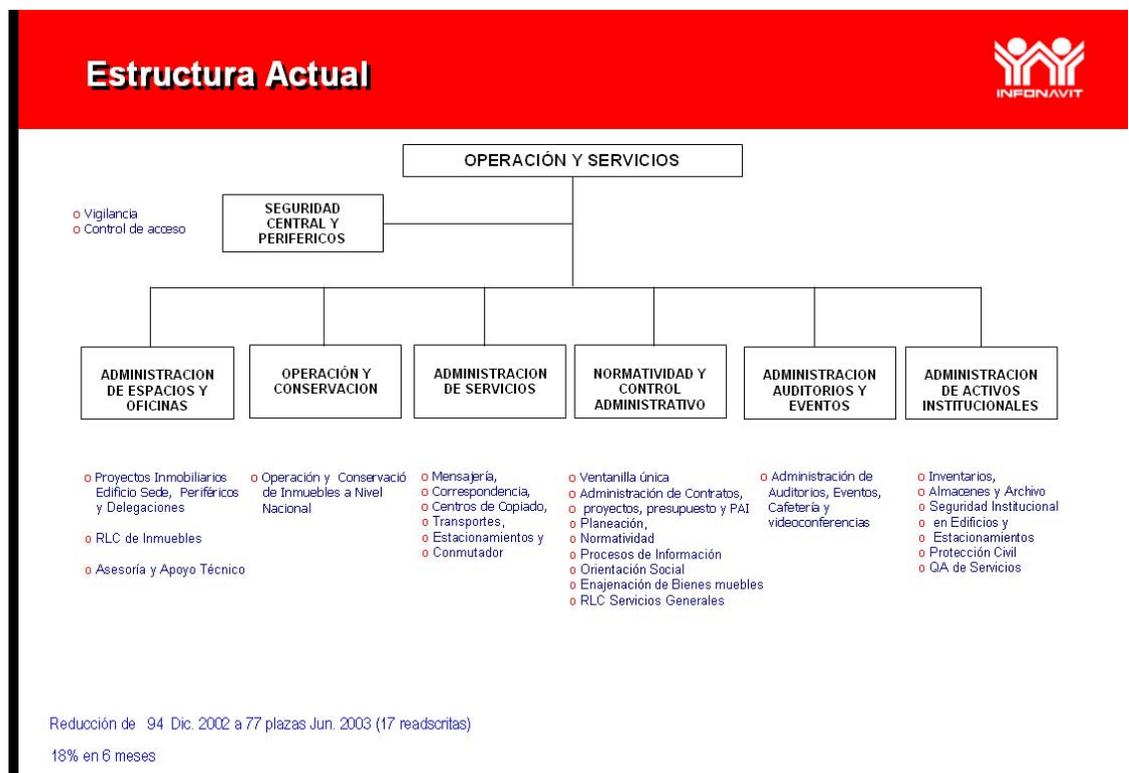
En principio para fijar el modelo de operación, es necesario subrayar los canales de atención. Existen dos modelos de operación aplicables, el clásico modelo documental lineal y el que cuenta con soporte tecnológico. Específicamente para el caso de estudio de este documento, abordaremos la transición del modelo documental hacia el modelo de soporte tecnológico.

Para ejemplificar lo anterior, mostraremos el caso del cambio de modelo de operación llevado a cabo en la gerencia de Operación y Servicios del INFONAVIT sin necesidad de despido de personal, sino buscando la simplificación y eficiencia a través de la readscripción del mismo de acuerdo a sus talentos y habilidades hacia áreas de servicio donde pudiesen tener un mayor crecimiento.

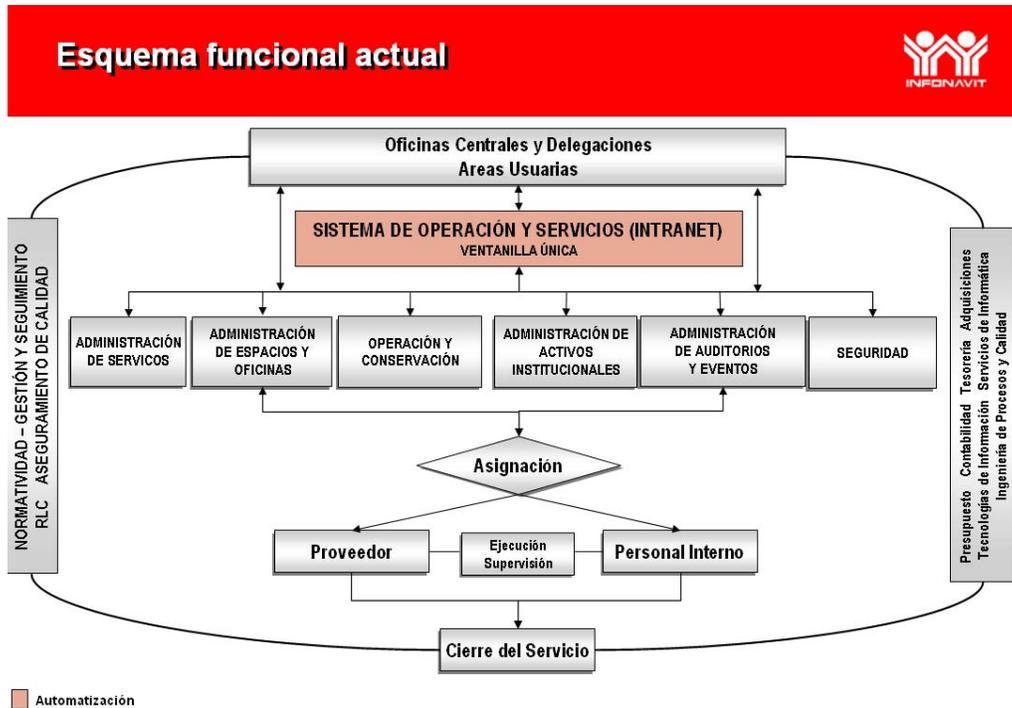
Los Centros de Servicio Multimodales en Infonavit

La premisa principal para generar el cambio, fue preguntarse que se estaba haciendo, como se estaba haciendo y diagramar cuantos pasos se tenían que realizar para hacer la solicitud. El resultado, fue la identificación global de varios cuellos de botella que no necesariamente tenían que ver con la tramitación del servicio en sí mismo, sino con el tiempo de atención que cada área por individual requería, llevando al resultado de que globalmente el tiempo de atención era inaceptable en algunos casos y por consiguiente costoso en términos de personal y recursos.

Cuadro descriptivo de estructura anterior al nuevo modelo



Grafica del modelo de operación lineal antes de la transformación de la gerencia de Operación y Servicios



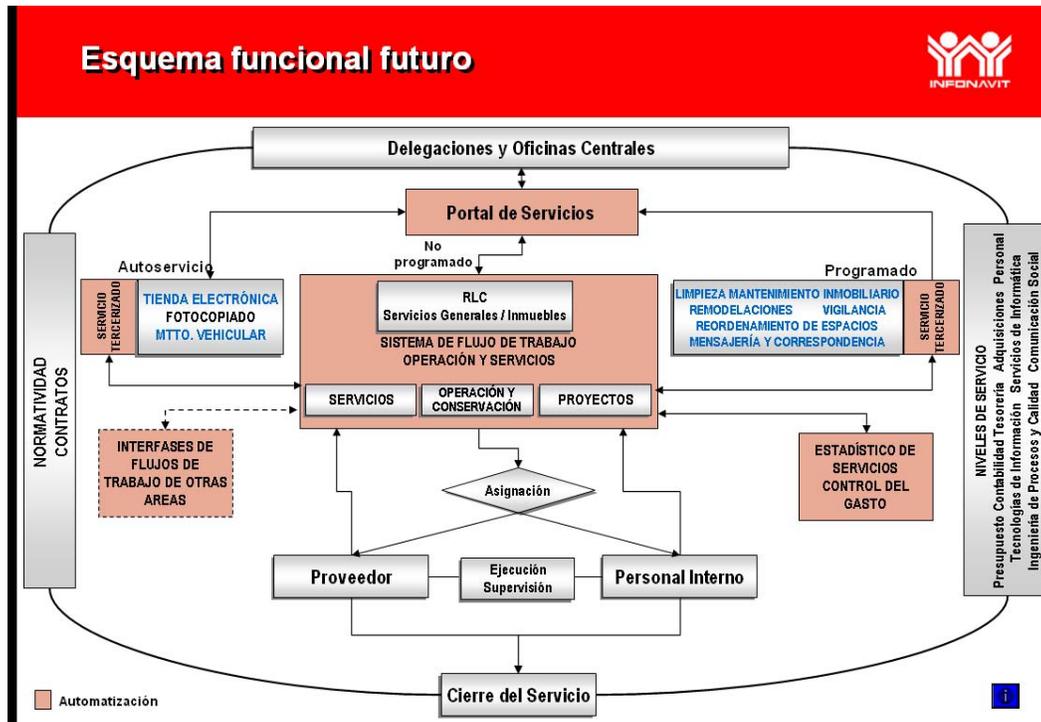
Cabe mencionar que soportando el cambio de estructura, se soportó el cambio tecnológico a través de montar sobre la intranet del instituto elementos como una tienda virtual a través de una aplicación web que de acuerdo al presupuesto asignado a cada área operativa del instituto le permite al titular solicitar los servicios requeridos de acuerdo a su unidad de negocio.

La ventaja de lo anterior, no solo se traduce en una página electrónica en la cual se captan las solicitudes y se les asigna un tiempo de solución de acuerdo al nivel de servicio acordado mediante convenios internos, sino que el flujo de trabajo hace pasar la solicitud por filtros preestablecidos tales como conveniencia, suficiencia presupuestal y finalmente autorización del responsable inmediato, tanto de la solicitud como de la ejecución abreviando el tiempo administrativo al mínimo, y dejando la solución de la petición a los tiempos ejecutivos del servicio en si mismo.

El sistema debe de comenzar a trabajar en un tiempo real con soporte tecnológico en línea, bajo esquemas de niveles de servicio tanto internos como

externos. Evidentemente que hay una evaluación de control de calidad y por supuesto seguridad en la tramitación.

Gráfica del modelo de operación de la Gerencia de Operación y Servicios después del rediseño metodológico y tecnológico.



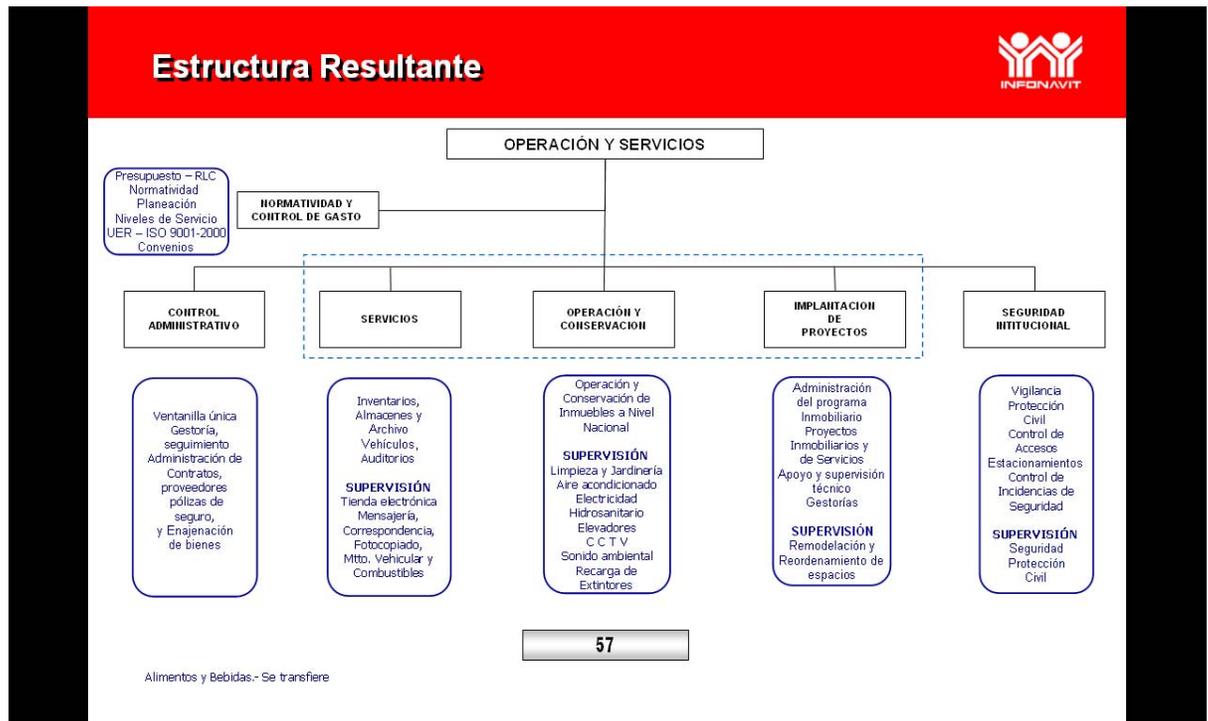
Nótese como el rediseño tecnológico apoya a las áreas operativas a través de la automatización de la mayor parte del proceso, llevando el tiempo de servicio al mínimo en términos administrativos hasta el punto de la ejecución ya sea vía interna o a través de un proveedor externo (Outsourcing) pero no abandonando el servicio mediante la supervisión hasta el cierre del mismo y la calificación por parte del usuario.

Lo anterior, se soporta en una estructura metodológica y humana resultante funcionalmente más operativa que se puede notar en la reducción del personal necesario para llevar a cabo el mismo servicio, en menor tiempo de atención y con menores recursos de los que se utilizan en los modelos de operación clásicos. Esto se traduce en ahorro en todos los sentidos para la institución, y

Los Centros de Servicio Multimodales en Infonavit

prácticamente en un mejoramiento implícito de percepción de la institución hacia sus usuarios.

Gráfica de personal por área después del cambio del modelo de operación de la Gerencia de Operación y Servicios.



La operación de cualquier servicio, ya sea de atención al público externo a la institución o de atención a una área interna como en el modelo anterior, generaran siempre una sistematización analítica, basada necesariamente en un modelo de cambio sin necesidad de detener totalmente el trabajo actual, en el cual, se pueda recibir totalmente el tramite en una sola dirección, en un solo centro, y en este mismo centro, llevar a cabo lo que anteriormente se denominaba simplificación Administrativa.

El centro de servicio INFONAVIT llamado CESI es un servicio personalizado, soportado en una robusta infraestructura tecnológica que permite acceder desde una sola terminal punto de atención a casi la totalidad de los trámites que puede requerir un usuario de manera automática, realizando los cambios en

tiempo real en las bases de datos, emitiendo comprobantes de los trámites, notificando a las áreas responsables los cambios y dejando para atención especializada o atención por parte de las áreas solamente los casos que se salen del flujo metodológico normal

A nivel institución el centro de servicio emite información en tiempo real sobre la situación global de la institución al permitir metadatos como el avance total de créditos, el cálculo de cantidades de derechohabientes que acuden, los tiempos que requieren destinar para tramitar sus créditos, índices de productividad etc., que permiten al cuerpo directivo de la institución tomar decisiones correctivas con un tiempo de reacción mucho menor y por tanto más eficientes en términos de costo económico del presupuesto de operación del instituto.

Adicionalmente y buscando ahorrar costos, todos los centros de servicio, delegaciones y puntos estratégicos de concentración de derechohabientes cuentan internamente con unidades de autoservicio o Quioscos de atención,

Los Quioscos son módulos digitales de auto servicio amigables y de fácil operación, que dan respuesta inmediata a los servicios más frecuentes solicitados por los derechohabientes del INFONAVIT que quieren un crédito y los acreditados que ya tienen uno; ofrece los servicios de:

- 1.- Precalificación del crédito INFONAVIT.
- 2.- Saldo de créditos.
- 3.- Líneas de captura para realizar pagos.
- 4.- Denuncias.
- 5.- Dudas, quejas o sugerencia.

Los quiosco, tratan de lograr una mayor solidez en toda la prestación del modulo, y de alguna manera, el que los trabajadores, puedan con esto consultar sus propias posibilidades de trámite.

Sin embargo, el esquema completo del centro de servicio considera que pueden existir personas con poca cultura informática o alguna limitante física y que no sean capaces de usar los quioscos por lo que siempre queda el esquema de atención personalizada como punto de apoyo no condicionante para el total de los usuarios.

3.4.- FLUJOS, ESPACIOS, EFICIENCIA Y COMODIDAD

Al realizar el diseño de los centros de Servicio, se tuvieron que tomar en cuenta cuestiones muy importantes tales como la percepción de los usuarios ante los espacios en los que se les brinda la atención, la percepción de los propios trabajadores del instituto respecto de los mismos espacios, los flujos de filas de atención, atención especializada, información, turnos, personas con capacidades diferentes, seguridad y hasta ergonomía y ventilación¹⁹.

Aunque se ha aplicado un concepto bancario en un principio, el instituto tuvo que adaptar los espacios físicos a la metodología de trabajo existente y se encontró ante la disyuntiva de cualquier administración; adaptar o construir nuevo.

Los criterios tomados y las cuantificaciones realizadas por el área encargada de ejecutar la construcción de los centros de servicio llegó a la conclusión de que lo más viable era adaptar inmuebles vacíos sobre espacios específicamente, para tal fin, se tomó la decisión de cerrar la CODIFE (Coordinación del Distrito Federal) y adaptar un espacio al interior de las oficinas centrales de INFONAVIT

¹⁹ Gran parte de la información metodológica utilizada para los diseños fue interpretada de los estudios de opinión y percepción que la Coordinación de Comunicación social mando elaborar a la empresa Gauss consultores los cuales sentaron el precedente de una sana e importante práctica del instituto de medir con herramientas cuantitativas la satisfacción que estaba creando en sus derechohabientes ante sus servicios. Hasta donde es de mi conocimiento, esta práctica ha continuado con muy positivos resultados en beneficio de los usuarios del instituto. N del A

flujo de personas que recibía la CODIFE en el edificio alerno ubicado en avenida revolución y redireccionada hacia las oficinas centrales. Al respecto, no puedo sino mencionar que la planeación fue tan cuidadosa que se tomó en cuenta la preparación y seguridad del edificio ante eventos tales como manifestaciones y protestas con el fin de mantener en todo momento la seguridad de los usuarios del instituto.

Como puede observarse en el plano anterior, el concepto de flujos y ergonomía está basado en espacios abiertos, los medios alternos (quisco y terminal de consulta de la pagina Web están situados directamente en la entrada), así como el módulo de información o de primer contacto.

En la parte interna se ubicaron 13 posiciones de atención simultaneas soportadas en la infraestructura informática del instituto para trámites comunes, y al fondo con un diseño de visibilidad completa, la oficina del titular del centro con línea de vista directa hacia los ejecutivos de atención especializada y hacia las terminales punto de atención que permiten la vigilancia general del centro.

Cabe aquí mencionar que este diseño ha sido especialmente efectivo para evitar la galopante corrupción que imperaba en épocas pasadas en la CODIFE debido a la gran cantidad de gestores que cobraban por los trámites aun cuando estos eran gratuitos.

Adicionalmente se diseñaron instalaciones de archivo local para trámites en curso, una sala de juntas para firma de escrituraciones y espacios de flujos de espera para las personas que recibirían atención especializada.

Finalmente y con la consecución del proyecto de los centros de Servicio, estos han ido evolucionando bajo los mismos criterios, el programa se ha expandido hacia el resto del país y se han implantado no solo en inmuebles del instituto

Los Centros de Servicio Multimodales en Infonavit

sino que se ha buscado llevar los puntos de atención hacia donde se encuentran los usuarios.

Dicha evolución ha llevado necesariamente hacia la optimización y la estandarización, los diseños modulares, los cálculos de posiciones de acuerdo a los flujos de atención esperados y hasta la definición de los anchos de banda o de aire acondicionado necesarios para una cómoda operación de los trabajadores y los derechohabientes han llevado a desarrollar diferentes tamaños y tipos de centro de servicio que hoy día se pueden adaptara a los diferentes inmuebles con los que cuenta el Instituto de manera funcional, práctica y económica.

Interior del CESI Barranca

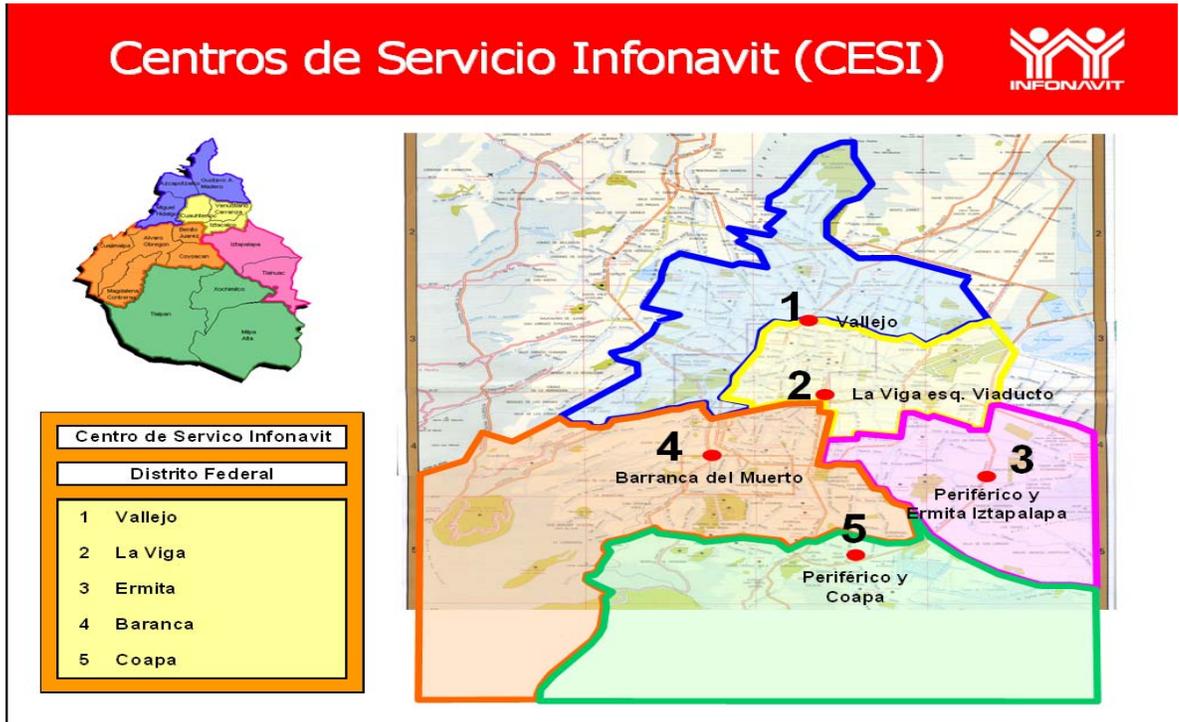
Publicidad, Áreas de espera, Medios alternos, Ergonomía y flujos



Vista aérea CESI, oficina del Responsable, Módulo de atención.

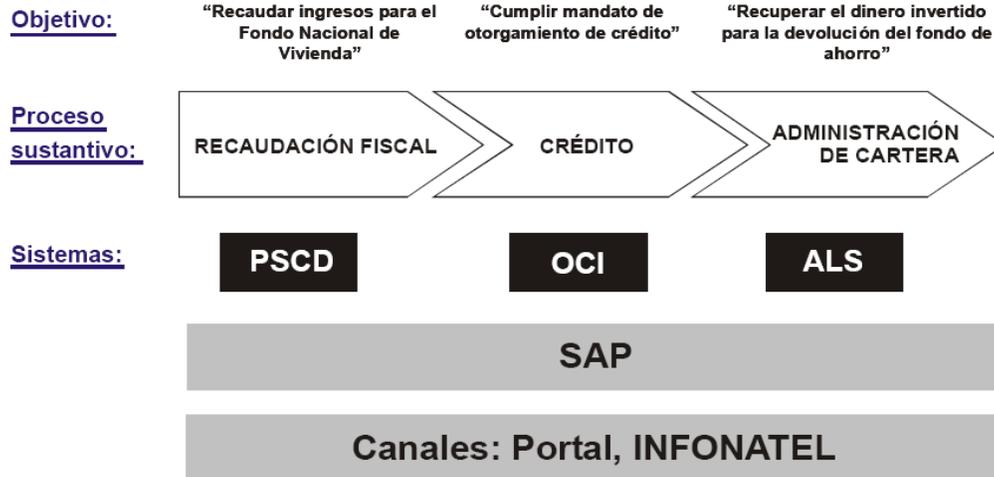


Cobertura inicial de los CESI por área geográfica DF



3.5.-ADECUACION DEL MODELO TECNOLOGICO

La cadena de valor del Infonavit



Los cambios propuestos a partir de la planeación estratégica conllevaban la necesidad de aumentar de forma sustancial la capacidad de procesamiento de información y el control de la gestión institucional.

Para el año 2000: era imprescindible lograr la modernización tecnológica del Instituto debido a que la infraestructura se encontraba distribuida inadecuadamente entre las áreas del INFONAVIT, la mitad del personal no contaba con un equipo de cómputo y se consideraba que pocos trabajadores basificados debían tener computadoras, el Internet se encontraba completamente abierto y sin políticas regulatorias del tipo de contenido que se podía manejar, los mejores equipos se otorgaban en base a la jerarquía y no a las funciones y finalmente no existían políticas claras de software institucional con el siguiente riesgo en términos de licencias para el instituto.. Si se deseaba basar toda la operación del Instituto en un uso intensivo de sistemas, era necesario revertir esta situación.

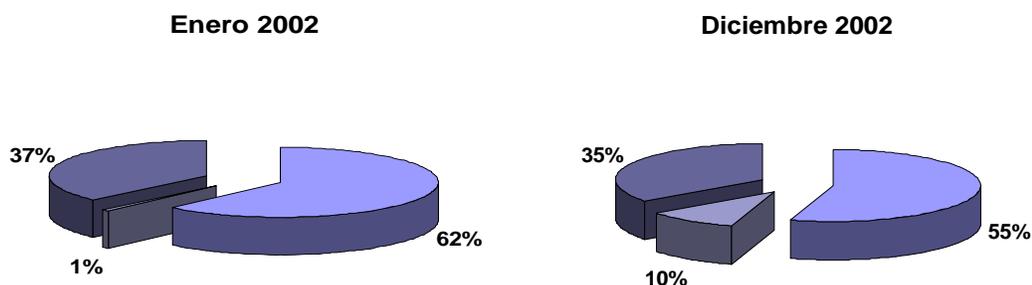
Los equipos y las redes no se comunicaban entre sí y no permitían la automatización de muchas actividades que aún se hacían en papel e incluso a mano, adicionalmente las plataformas tecnológicas en las que se basaban los sistemas principales del instituto no eran compatibles entre si, las bases de datos tenían problemas de compatibilidad o de campos y caracteres inexistentes o no permitidos por los nuevos programas, la homologación del año 2000 representó un gran problema para los asientos registrales de las bases de datos así como los tiempos de procesos de transacciones realizadas que no eran en tiempo real sino que se corrían los procesos por las noches con las consiguientes caídas y errores de sistemas.

Como es usual en las entidades privadas altamente eficientes, la mejor forma de disminuir las fallas es automatizar los procesos, adicionalmente que se ataca de manera frontal la corrupción al impedir la manipulación de los procesos en beneficio o perjuicio de las personas fuera de los flujos de trabajo. Dicha filosofía se aplicó de manera agresiva en el instituto.

Dando continuidad a la actualización de la arquitectura tecnológica de la plataforma distribuida del Instituto se adquirieron configuraron e instalaron 1082 PC's, permitiendo con ello una operación ágil, y que soporte los nuevos sistemas en producción a instalarse.

Esto no sólo tuvo importancia para acelerar y eficientar las actividades, sino también en términos del ambiente laboral, dado que se dejó de ver a las Tecnologías de Información como un privilegio solo de los funcionarios y se les concibió como una herramienta indispensable de trabajo para todo el personal

Crecimiento de equipos PC Enero - Diciembre 2002



UBICACIÓN	ENERO 2002	DICIEMBRE 2002
Oficinas Centrales	2135	2480
CESI	27	454
Delegaciones	1287	1597

Fuente: Informe anual actividades 2002

En esta época, la subdirección de Administración tenía colgadas las coordinaciones de tecnologías de información como un anexo raro en términos de organigrama, se convirtió en la Subdirección General de Innovación y Calidad, al mando del Ing. Gustavo Martínez, funcionalmente se anexaron las responsabilidades de tecnologías de información, telecomunicaciones y sistemas bajo el mando de dicha subdirección y se inició un agresivo y millonario plan de modernización de la plataforma tecnológica del instituto.

Sin embargo, dicho gasto no se realizó de manera discrecional sino en base a un cuidadoso proceso de planeación, es de reconocerse la gran labor que los coordinadores de tecnologías de información y servicios de informática realizaron con sus equipos en esta primera época modernizadora como responsables de los sistemas del instituto para ordenar, compatibilizar, limpiar las bases de datos, modernizar la infraestructura de telecomunicaciones y

modernizar el centro de computo del instituto para que todo el cambio fuera posible.

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

Dichos sistemas se implantaron de acuerdo a las prioridades de gasto y operación, a la definición de áreas sustantivas y de apoyo y a los procesos críticos en los que el instituto tenía menos control de las operaciones.

Con respecto a las funciones de fiscalización, se implantó el sistema PSCD (*Public Sector Collections and Disbursement*), utilizado por muchos gobiernos alrededor del mundo para administrar su recaudación tributaria.

En el caso del proceso de otorgamiento de crédito también se introdujo el modelo conocido como OCI (Sistema de Otorgamiento de Crédito del INFONAVIT), que permitía nuevamente homologar los procedimientos, automatizar actividades y hacer el reporte de resultados.

En cuanto a la administración de cartera se instaló el programa ALS (*Advance Loan System*), paquete diseñado para el sector privado pero ampliamente utilizado en el sector hipotecario.

Los tres fueron instalados “en línea” de manera que las delegaciones y oficinas centrales estuvieran conectadas y pudieran actualizar la información en poco tiempo.

Finalmente, para asegurar la interconexión se tomó la decisión de adquirir un paquete de administración de la marca SAP R3, que permitiera la

Los Centros de Servicio Multimodales en Infonavit

automatización de los procesos de contabilidad. Este sistema permitió después integrar la contabilidad y los presupuestos, y en la actualidad se están incluyendo los procesos de planeación y administración de personas.

Para las áreas de personal posteriormente se implantaron sistemas de peoplesoft para llegar a una plataforma de autoadministración de personal y se implanto el sistema de videoconferencia institucional como un método de ahorrar el gigantesco gasto que el instituto erogaba por boletos de avión, hoteles y viáticos para los funcionarios cada que había juntas institucionales.

A principios de 2004 el centro telefónico INFONATEL ya atendía 800,000 llamadas al mes y se realizaban 4.5 millones de operaciones a través del sitio de Internet, lo cual permitió romper la cadena de corrupción que existía”.

Se incrementó el ancho de banda de todos los edificios que operaban para el INFONAVIT y se migró totalmente el instituto a sistemas de telefonía IP y para las oficinas centrales se comenzó a hacer la sustitución de la red cableada estructural por fibra óptica para soportar toda la plataforma del instituto.

INAUGURACION CENTRO COMPUTO INFONAVIT



3.6.-ADECUACION DEL MODELO NORMATIVO



Procesos Sustantivos

Objetivo:

“Recaudar ingresos para el Fondo Nacional de Vivienda”

“Cumplir mandato de otorgamiento de crédito”

“Recuperar el dinero invertido para la devolución del fondo de ahorro”

Proceso Sustantivo:



Funciones:

- Afiliación
- Emisión
- Notificación
- Recaudación
- Conciliación
- Administración cuentas
- Cobranza Preventiva
- Cobranza Fiscal

- Dictaminación Técnica de la Vivienda
- Precalificación
- Inscripción
- Integración Expediente
- Determinación Monto Crédito
- Aplicación Subcuenta Vivienda
- Formalización
- Titulación

- Administración de Crédito
- Cobranza preventiva
- Cobranza despachos
- Recuperación contenciosa
- Custodia títulos de propiedad

El modelo normativo del instituto, es un cuerpo de leyes, reglamentos y circulares que existe de manera sistematizada desde los orígenes mismos.

Como cualquier modelo legal, tiene una estructura piramidal que deriva desde la constitución política de los estados unidos mexicanos, hasta las circulares y recomendaciones de los auditores externos para mejorar la operación del instituto.

Toda la normatividad del instituto ha tenido que ser aprobada por asamblea general, consejo de administración y comisión de vigilancia, y

Los Centros de Servicio Multimodales en Infonavit

consecuentemente la normatividad ha sufrido una evolución continua y perfectible a lo largo de los años.

Para realizar la adecuación del modelo normativo, primero fue necesario diagnosticar el mapeo de los procesos que el instituto llevaba a cabo, conocerlos a detalle, deslindar responsabilidades y jerarquías y sobre todo identificar los puntos de conflicto de los distintos procesos para mejorar la atención de los derechohabientes.

Con el propósito de lograr eficiencia en la operación y elevar el nivel de satisfacción de los derechohabientes, se implantaron los sistemas de Gestión de la Calidad en las áreas de Cartera, Crédito y Control de Gestión de la Dirección General, obteniendo los respectivos certificados de calidad ISO 9001:2000 con el fin de evolucionar, estandarizar y modernizar su modelo normativo vigente.²⁰



Esta certificación tuvo dos vertientes, por una parte, se contrató una empresa externa que fue la encargada de llevar a cabo la certificación (AENOR), y por otro lado, la gerencia de Ingeniería de Procesos al mando del Ing. Enrique Ruiz y con la colaboración de Manuel Estévez y Susana Flores se dieron a la tarea de liderar el proyecto.

²⁰ Posteriormente a estas certificaciones, se ha continuado con la certificación de distintos procesos y la recertificación de los ya existentes pues caducan, hasta donde tenemos conocimiento se han certificado la totalidad de procesos de las áreas sustantivas, el centro de contacto Infonatel y la página web del instituto llegando hasta un alcance del 90% de todos los procesos realizados así como un sistema de gestión de los procesos de calidad para el instituto.

Como parte integrante tanto de la implantación de los sistemas de Gestión de la Calidad, como del avance en materia de estandarización de procedimientos a nivel nacional, se implantó una infraestructura automatizada para la administración de documentación en la que se cargaron un total de 225 documentos, integrados por procedimientos y mapas de procesos correspondientes a la operación del Instituto en las áreas de Cartera, Crédito, Fiscalización, Técnica y Financiera principalmente, así como por los procedimientos institucionales.

En cuanto a los CESI, se comenzó a impartir una capacitación acelerada tanto en términos de normatividad como en utilización de sistemas adaptados a esta normatividad a todo el personal que anteriormente perteneció a la (CODIFE) Coordinación del Distrito Federal que contenía los siguientes temas a dominar por un ejecutivo de cualquier punto de atención:

Curso de Capacitación para CESI

- **Objetivo de la Capacitación**
- **Misión, Visión y Objetivos del INFONAVIT**
- **Operación de los Sistemas en el Centro de Servicio**
- **Afiliación y Recaudación**
- **Proceso de Otorgamiento de Crédito**
- **Reglas para el Otorgamiento de Créditos**
- **Líneas de Crédito Institucionales**
- **Contratos y Convenios**
- **Dictaminación Jurídica**
- **Marco Jurídico del INFONAVIT**
- **Vivienda irregular, Fondo de Ahorro,**
- **Liberación de adeudo, Designación de beneficiarios**
- **Presentación de Paquetes de Vivienda en II y III**
- **Normatividad Técnica**
- **Inscripción de constructores y supervisores**
- **Mercado Abierto, Bolsa de Vivienda**
- **Administración de Cartera Hipotecaria**
- **Programa de Facilidades**
- **Cartera REA – ROA**
- **Programa Nacional de Fiscalización**

- **Procedimiento Administrativo de Ejecución**

Fuente: Gerencia de Ingeniería de Procesos

La adecuación normativa se llevó a cabo metodológicamente realizando primero la simplificación e identificación de los procesos que se realizaban en la CODIFE llegando a un total de 117 servicios identificados dependientes de distintas áreas internas del instituto.

Posteriormente se procedió a analizar y simplificar estos 117 servicios buscando duplicidad de información, cuellos de botella, puntos críticos y automatización, lográndose un resultado de 64 procesos simplificados que representaron una reducción del 45.3% de los trámites existentes.



Una vez llevada a cabo la simplificación, se procedió a realizar el mapeo de 57 servicios y su situación, y se procedió a descentralizarlos de las áreas buscando puntos de coincidencia, quedando un total de 38 servicios integrados, lográndose nuevamente una reducción de 33% sobre la base de trámites existentes.

Los Centros de Servicio Multimodales en Infonavit



Finalmente, se procedió a analizar los procesos que no fue posible integrar en un principio debido a su especialización, y a generarles soluciones especializadas de acuerdo con la normatividad vigente.

Adicionalmente se establecieron cuatro indicadores de efectividad que permitirían medir el desempeño del centro de servicio y aterrizar si el esfuerzo de reducción y simplificación daban resultados en términos de satisfacción.



Resultados de la simplificación de procesos de CODIFE a CESI

Centros de Servicio Infonavit (CESI)



BENEFICIOS ALCANZADOS POR EL DISEÑO

SERVICIO	CODIFE		CESI		% REDUCCIÓN	
	C	V	C	V	C	V
 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: Gerencia de Ingeniería de Procesos

CESI Veracruz, Curso de capacitación, Vista CESI Coapa área de ejecutivos.



3.7.-EL 5TO OBJETIVO O ELEMENTO HUMANO

5TO OBJETIVO: Fomentar el desarrollo laboral, profesional y personal de los empleados del INFONAVIT

Cuando el Sr. Borrás llegó al instituto, llegó solo, causando mucho descontrol, algunos de los subdirectores y coordinadores pensaron que se quedarían, otros como con más experiencia política inmediatamente comenzaron a prepararse para su entrega recepción.

La realidad es que a pesar de que el nuevo equipo comenzó a llegar gradualmente y algunos meses después del arribo del director, para los puestos directivos llámese gerencias, coordinaciones y subdirecciones se prefirió en su mayoría personal externo que pertenecía al nuevo equipo de trabajo que llegaba, causando una gran sensación de descontento entre los que ya trabajaban en el instituto.

Poco a poco empezaron a llegar nuevos funcionarios que no habían encontrado acomodo en la fusión de Bancomer y Bilbao Vizcaya Argentaria, de los cuales no todos los funcionarios que llegaron fueron los más capaces y que comparativamente con algunos trabajadores existentes en el instituto no tenían nada que hacer en términos de experiencia pero si demostraban mucha soberbia.

La realidad es que como en toda la administración pública los equipos se basan en la confianza y en la experiencia previa en la formación, sean quienes sean los vencedores en las elecciones, del color que sean y los nombramientos posteriores parten de esta premisa pues para que haya confianza se necesita homogeneidad en el equipo sobre todo en las áreas de control delicadas.

Así lo que ocurrió es que aunque el director llegó solo, poco a poco fue armando su equipo y por consiguiente fue desplazando a las personas que ya estaban en el instituto que por una u otra razón, ya fuera por convicción política o por incompetencia técnica tuvieron que ser desplazados.

También hemos de afirmar que entre los mandos medios y trabajadores de confianza y base prácticamente no hubo despidos salvo en algunos casos muy contados, pero en general se dio la oportunidad de participar en la nueva administración.

El sindicato y sus trabajadores estaban a la expectativa, la rumorología era constante y de los despidos que se fueron conociendo, en especial de las áreas de control financiero contraloría y tesorería se regaban como pólvora esperando a ver quién era el siguiente.

Cuando se lanzó el evento del 5to objetivo institucional para los trabajadores del instituto en Oficinas Centrales y posteriormente en delegaciones, nadie entendió nada, permeaba la desconfianza hacia la nueva administración y el temor hacia los cambios, la cultura era que la implantación tecnológica y la nueva administración traerían a sus propios equipos de trabajo y habría despidos de los trabajadores heredados de la administración de Luis de Pablo quien por cierto fue despedido del instituto con una ovación como uno de sus mejores directores que había tenido la institución.

El miedo era que la nueva administración volviera al instituto un banco, con las consiguientes prácticas lucrativas y de desprecio por su personal que había mostrado la banca privada en México.

Sin embargo, la nueva administración fue sensible a todo este clima, e identificó correctamente que para lograr una vocación de servicio por parte de los

trabajadores la gente debía sentir pertenencia a la institución, orgullo por su trabajo, seguridad y responsabilidad en la realización del mismo.

La forma de transmitir esto fue empezar a aterrizar en los propios trabajadores que estaban en contacto directo con la gente el valor de la institución y el valor de su trabajo con relación al usuario final.

Para lograr este proceso de transformación en el ánimo de los propios trabajadores se comenzaron a realizar reuniones de transformación cultural con un total de 2167 participantes.

Posteriormente se empezó a dar coherencia a lo aprendido en los talleres a través de la participación de los mismos trabajadores en el diseño de los modelos de operación buscando reflejar la coherencia entre los talleres y los nuevos esquemas a implantar en los modelos.

Se diseñaron una serie de reuniones con la participación de un asesor externo con una gran experiencia, especialista en reingeniería de procesos y desarrollo humano y se crearon las UERS o unidades estratégicas de alto rendimiento que son unidades naturales de los equipos de trabajo que se organizan alrededor de un producto o servicio buscando mejorarlo y encontrar la satisfacción del cliente.

Estas unidades fueron las que lograron romper la desconfianza de los antiguos trabajadores hacia la nueva administración y provocar una sinergia virtuosa en donde todos se sintieron incluidos desde el rediseño de las áreas y las funciones a través de un enfoque metodológico.

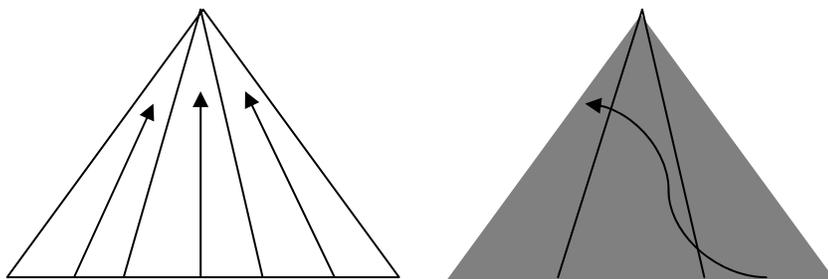
El resultado fue que se consolidó el trabajo en equipo y la cultura de servicio mediante el análisis de problemas y la evaluación de resultados, se hacen

planes y prospectiva y se analiza su cumplimiento de manera trimestral sobre objetivos concretos.

Adicionalmente se implementó un esquema de puertas abiertas e intercambio directo de los trabajadores con la dirección llamado café con el director con el fin de escuchar de viva voz la problemática de los trabajadores en el quehacer diario del instituto.

El área de recursos humanos sufrió una profunda transformación a través de la implantación tecnológica, se simplificaron procesos, se automatizó la nómina y se definieron políticas y niveles de servicio, se rediseñó la estructura para evolucionar de un esquema jerárquico a una estructura plana expresada en la reducción del escalafón de 357 niveles salariales a 5 y con espacios horizontales de categorías clasificadas en A,B,C y D, adicionalmente se implementó la premiación de resultados mediante un esquema de compensación, el desarrollo de las capacidades fue alentado fomentando movimientos laterales en vez de verticales, el resultado de esto fue alinear los incentivos al logro de resultados.

El efecto de todo lo anterior fue la implantación de un concepto de movilidad lateral en donde no necesariamente se percibía más en términos de salario sino que realmente se busca la capacitación del trabajador en múltiples áreas que no necesariamente son su especialidad.



Modelos de crecimiento organizacional, movilidad Lineal y lateral²¹

²¹ Este tipo de modelos se aplicaron y desarrollaron en la JUSE (Japanese union of Scientist and Engineers) <http://www.juse.or.jp/e/index.html>

Los Centros de Servicio Multimodales en Infonavit

Lo anterior provoca un beneficio automático a la organización ya que no necesariamente incrementa el costo del gasto por nomina (GAOV)²².pero si incrementa la creación y tecnificación de capital humano al volver a los funcionarios multidiscplinarios en un tiempo mucho menor que si fuese un crecimiento lineal.

Adicionalmente esto le permite a la dirección general hacer los enroques pertinentes de acuerdo a las necesidades de las coyunturas que se vayan presentando sin verse en la necesidad de buscar forzosamente personal capacitado fuera de la institución.

Finalmente y con el fin de desarrollar capital intelectual para la institución se implementó el servicio civil de carrera mediante la publicación de toda nueva plaza que se abría y el concurso a pie de rama, esto es que todo aquel que cubra el perfil y los exámenes solicitados puede concursar por ella sin importar su ocupación anterior.

La capacitación pasó de ser un esquema obligatorio a un prerrequisito para acceder a un mejor esquema salarial y comenzó a tener una demanda nunca antes vista por los trabajadores.

LANZAMIENTO 5TO OBJETIVO OFICINAS CENTRALES



²² Gasto de Administración, Operación y Vigilancia

CAPITULO 4

EL INFONAVIT COMO UN FACTOR DE GOBERNABILIDAD

El Doctor Antonio Camou explica que una definición de diccionario diría que *gobernabilidad* literalmente significa *calidad, estado o propiedad de ser gobernable*; mientras que su opuesto, *ingobernable*, designaría aquello que es *incapaz de ser gobernado*.²³ Adicionalmente la gobernabilidad es, en una segunda aproximación una condición que designa un estado de equilibrio, una propiedad o una cualidad que nos indica el grado de gobierno que se ejerce en una sociedad.

José Castelazo dice que el gobierno se vale de la gobernabilidad a manera de termómetro para medir los niveles de conflicto potencial o real, con el propósito de calcular posibilidades de implementar o llevar a la práctica políticas públicas contando los mayores márgenes posibles de actuación.²⁴

La sociedad, por su parte, acude a la gobernabilidad en busca de seguridad jurídica, económica y social a objeto de garantizar el disfrute pleno de sus derechos. Por ende, en un sistema democrático, la gobernabilidad es una relación bilateral.

El INFONAVIT por tanto, se ha constituido en un elemento que detona o incrementa la gobernabilidad ya que contribuye a elevar la calidad de vida de los ciudadanos al desarrollar una función de facilitador directo en el proceso de generación de la riqueza.

²³ Camou, Antonio (1995). *Gobernabilidad y democracia*. Colección “Cuadernos de divulgación de la cultura democrática” N° 6. México, D.F. Instituto Federal Electoral. Pp13-15

²⁴ Castelazo y de los Ángeles, José Rafael (Febrero 1996). *Metrópolis mexicanas: legislación, gobernabilidad democrática y coordinación intergubernamental*. *Quórum* N° 39 pp. 11-17, México, D.F. Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados.

4.1.- LA VIVIENDA Y SU SIGNIFICADO POLITICO Y SOCIAL

La vivienda en México no solo tiene una connotación financiera, sino que ha sido producto de un largo y sostenido esfuerzo de los trabajadores por cristalizar un derecho que durante muchos años solo fue letra escrita en la constitución política.

La revolución mexicana también fue un movimiento de reflexión en torno al país que se quería, la vida, la tierra, el trabajo, la educación se constituyeron en los derechos elementales de todos los mexicanos, y al redactar la fracción XII del artículo 123 constitucional se vislumbró que la vivienda debía serlo también.

Existieron un par de intentos durante la gestión del presidente Ávila Camacho, el cual expidió un decreto que reglamentaba el artículo III de la ley Federal del trabajo que hacía obligatorio el cumplimiento del artículo 123 para los patrones, desafortunadamente como no fue hecha como ley reglamentaria sino como decreto fue invalidada por la suprema corte de Justicia de la Nación por inconstitucional, ya que los patrones alegaban que proporcionar vivienda a todos los trabajadores ponía en riesgo la existencia de las empresas mismas. Posteriormente en 1970 con las reformas a la ley federal del trabajo, hubo otro intento de obligar a los patrones a cumplir el mandato constitucional pero amenazaron con dejar el país en masa si no se hacía algo para derogar una ley que les parecía incumplible generando toda una crisis política entre el gobierno y el sector obrero.

Tuvieron que pasar 5 décadas para que el mandato constitucional se cumpliera, la presión que la demanda de vivienda ejercía sobre el gobierno y sobre las ciudades a través de la constitución de colonias anárquicamente establecidas, amenazaba la paz social por lo tanto, el presidente Echeverría convoca a la comisión nacional tripartita ante la declaración tácita y explícita del

empresariado de que no tenía capacidad para cumplir con los preceptos del artículo 123.

Fue así como patrones, obreros y funcionarios del gobierno se vieron forzados a sentarse a la mesa para elaborar una fórmula que eliminara el problema mediante la aportación a un fondo que les permitiese a todos tener vivienda.

La dimensión política de la vivienda puede inferirse en esta historia de pleitos y demandas sociales insatisfechas.

La parte que poco se cuenta, es que estos 50 años de falta de reglamento al artículo 123 constitucional generaron una conciencia y organización obreras que unificó a todas las agrupaciones sindicales hacia un mismo objetivo, quienes agrupados al mando de Fidel Velázquez lucharon fuertemente por los derechos plasmados en la constitución que eran considerados letra muerta.

En términos del movimiento obrero, el significado político al iniciarse la atención a todas estas demandas no fue solamente la satisfacción de una necesidad, por un lado fue el primer gran reconocimiento de la necesidad de la participación de los tres sectores mayoritarios que componen la sociedad en la primer reforma del estado funcional que tuvo el país a raíz de la instalación de la comisión tripartita y sus siete comisiones de análisis de los cuales la vivienda fue solo una de ellas, por el otro, fue el afianzamiento real de los grandes líderes sindicales como Fidel Velázquez, y Rafael Pineda Serino al verse en capacidad de ser interlocutores reales del gobierno y de los empresarios y de entregar resultados a sus gremios y bases.

Asimismo, esta época es forjadora de la cohesión en las cámaras patronales ante la necesidad de incidir en el diseño de una ley que todos consideraban estratégica y de gran impacto para el futuro de los negocios en México, y aunque la estructura bancaria y financiera del país no podía hacer frente a la

demanda de vivienda obrera a través de la constitución del fondo nacional de vivienda se encontraba una solución que no fuese tan cara para las empresas.

Por el lado del gobierno, estaba la demanda social no atendida a pesar de haber salido de la bonanza de la segunda guerra mundial, las dependencias federales habían hecho una serie de esfuerzos totalmente insuficientes así como los institutos de vivienda de los gobiernos de los estados que la población empezaba a reclamar fuertemente en forma de votos y de manifestaciones.

La reacción política a la falta de cumplimiento en términos de política social fue la creación de una serie de organismos como INV (instituto nacional de vivienda), INDECO (Instituto Nacional para el desarrollo de la comunidad Rural y de la Vivienda), el FOVIMI (Fondo de la vivienda militar) CORETT (comisión para la regulación de la tierra) etc. con los que se pretendió atender la gran demanda existente.

Sin embargo, parece que el mayor impacto político fue el reconocimiento tácito y la elevación a leyes que tuvieron todos estos problemas al comenzar a realizar verdadera prospectiva de vivienda, que se cristaliza con la creación del programa Nacional de Vivienda de 1977 derivado de la ley general de asentamientos urbanos y del plan nacional de desarrollo urbano.

Para la sociedad mexicana en su conjunto, la necesidad de vivienda, generó acuerdos muy difíciles entre fuerzas políticas antagónicas entre si por naturaleza, indirectamente se vio beneficiada por el reconocimiento implícito e inalienable de un derecho, su instrumentación de manera realista, pero sobre todo por la posibilidad de generar arraigo en puntos geográficos diferentes del área de origen de las personas.

Sin entrar en las discusiones urbanistas sobre si el modelo de vivienda debió generarse vertical u horizontal, lo cierto es que el efecto urbanizador y de

Los Centros de Servicio Multimodales en Infonavit

concentración social de toda la vivienda que se construyó a raíz de la concentración industrial en las ciudades, generó nuevas formas de convivencia desconocidas para la época, y así como los grupos políticos tuvieron que ponerse de acuerdo en la comisión tripartita, el ciudadano común y corriente tuvo que aprender a convivir en nuevos espacios llamados multifamiliares en donde la individualidad se entremezcla con la colectividad de un conjunto de propietarios en común.



Socialmente, se detona toda una nueva forma de convivencia generando fenómenos sociológicos como el pandillerismo, la cultura urbana y suburbana muy característica de los mega-conjuntos habitacionales, que se acrecienta y radicaliza a medida que el espacio se reduce y se sigue propiciando la concentración.



4.2.- LA VIVIENDA COMO UN FACTOR DE GOBERNABILIDAD Y SEGURIDAD NACIONAL

Por gobernabilidad habrá de entenderse un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental

La creación de un orden político suficientemente gobernable supone, en primer término, dedicar grandes esfuerzos a la tarea cotidiana e interminable de generar y mantener la legitimidad de las normas y estructuras del régimen. La legitimidad entendida como la creencia de que, a pesar de sus fallas, las instituciones políticas existentes son mejores que otras que pudieran haber sido establecidas y que por tanto, pueden exigir obediencia, implica un razonamiento dinámico que sólo se logra cuando descansa en la idea de que las instancias ciudadanas son las que permiten canalizar la voluntad popular.

Y precisamente, en la democracia mexicana, la voluntad popular tiene dos exigencias principales:

1. La legitimidad de las instituciones con base en el respeto irrestricto al sistema democrático, al principio de la soberanía popular y al Estado de derecho.
2. Un desarrollo económico firme, sólido, estable y permanente.

Sin la primera, es difícil que la segunda sea permanente.

En cambio, una situación económica desesperada puede hacer que cualquier régimen, por legítimo que sea, se torne inestable y pierda, incluso, la confianza y credibilidad popular con las consecuencias de rigor, que pueden ir a extremos peligrosos. La seguridad nacional mexicana, aun cuando tiene diversos elementos que la componen, se fundamenta en la legitimidad de sus instituciones y en el bienestar económico de su población ya que dimana del

Los Centros de Servicio Multimodales en Infonavit

progreso económico y social, y que la estabilidad política del país está en función directa de su desarrollo y, por tanto, en una sociedad que se moderniza, Seguridad significa Desarrollo.

Al respecto, el Consejo Nacional de Población, ha implementado una serie de indicadores de marginalidad expresados en 9 variables que miden la capacidad de la población para procurarse aquellos satisfactores considerados como básicos para una correcta convivencia social y desarrollo económico y que inciden directamente en el grado de gobernabilidad de un territorio:

Cuadro A. Población total, indicadores socioeconómicos, índice y grado de marginación y lugar que ocupa en el contexto nacional por entidad federativa, 2000

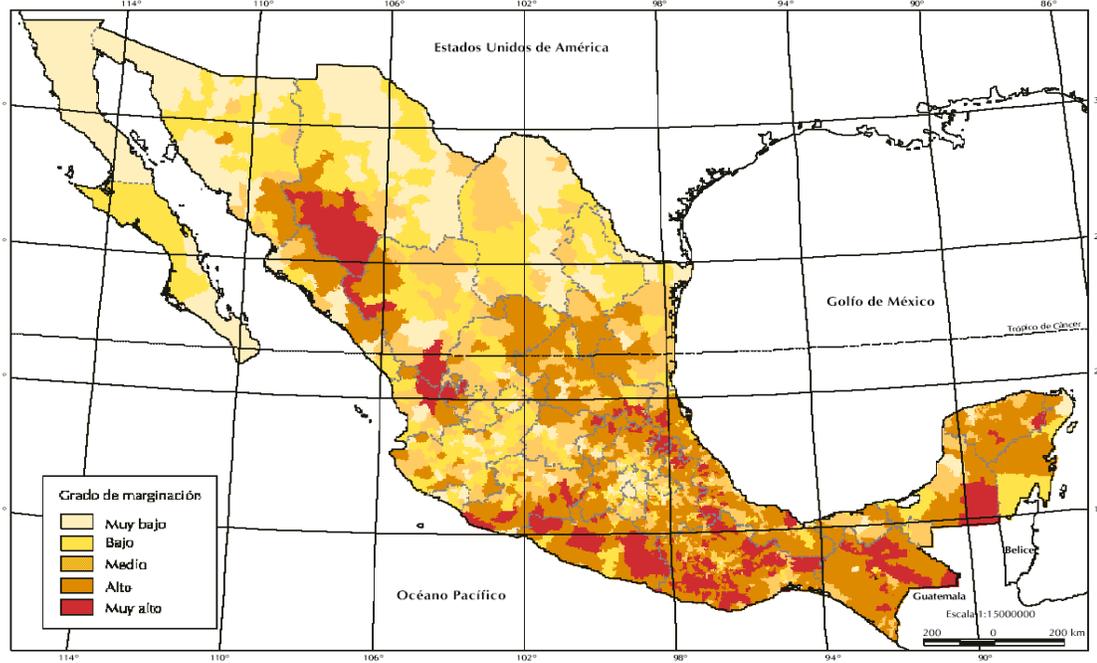
Clave de la entidad federativa	Entidad federativa	Población total	% Población analfabeta de 15 años o más	% Población sin primaria completa de 15 años o más	% Ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo	% Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica	% Ocupantes en viviendas sin agua entubada	% Viviendas con algún nivel de hacinamiento	% Viviendas con piso de tierra	% Población en localidades con menos de 5 000 habitantes	% Población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos	Índice de marginación	Grado de marginación	Lugar que ocupa en el contexto nacional
	Nacional	97 483 412	9.46	28.46	9.90	4.79	11.23	45.94	14.79	30.97	50.99			
01	Aguascalientes	944 285	4.84	23.03	3.38	1.78	1.30	37.82	3.57	24.54	42.23	- 0.97340	Bajo	28
02	Baja California	2 487 367	3.53	19.59	1.95	2.33	6.83	36.58	4.59	11.62	22.22	- 1.26849	Muy bajo	30
03	Baja California Sur	424 041	4.21	20.98	3.71	4.62	6.32	38.80	10.42	25.41	35.82	- 0.80173	Bajo	27
04	Campeche	690 689	11.81	34.22	17.27	8.79	14.61	56.63	14.92	34.51	64.12	0.70170	Alto	8
05	Coahuila de Zaragoza	2 298 070	3.87	18.79	3.42	1.42	2.18	37.74	4.55	13.37	34.68	- 1.20202	Muy bajo	29
06	Colima	542 627	7.16	27.20	2.56	1.96	2.18	40.90	12.53	18.20	48.00	- 0.68709	Bajo	22
07	Chiapas	3 920 892	22.94	50.31	19.33	12.01	24.99	65.03	40.90	61.21	75.89	2.25073	Muy alto	1
08	Chihuahua	3 052 907	4.79	23.30	5.30	6.27	5.88	36.53	6.96	19.64	37.67	- 0.78007	Bajo	26
09	Distrito Federal	8 605 239	2.91	12.16	0.44	0.17	1.47	34.82	1.34	0.32	42.43	- 1.52944	Muy bajo	32
10	Durango	1 448 661	5.41	28.75	13.67	6.57	7.00	40.30	13.73	42.12	50.12	- 0.11390	Medio	17
11	Guanajuato	4 663 032	11.99	35.75	16.10	3.19	6.86	47.10	10.93	37.39	47.29	0.07966	Alto	13
12	Guerrero	3 079 649	21.57	41.92	35.29	11.04	29.54	59.67	39.97	53.44	66.16	2.11781	Muy alto	2
13	Hidalgo	2 235 591	14.92	34.09	17.19	7.66	15.25	49.69	19.02	58.52	65.27	0.87701	Muy alto	5
14	Jalisco	6 322 002	6.45	26.71	4.93	2.14	6.78	38.46	7.36	19.40	40.93	- 0.76076	Bajo	25
15	México	13 096 686	6.40	20.84	8.14	1.80	6.23	47.65	7.19	19.38	49.41	- 0.60460	Bajo	21
16	Michoacán de Corcuera	3 985 667	13.90	40.19	11.40	4.41	10.87	46.04	19.90	43.09	57.29	0.44913	Alto	10
17	Morelos	1 555 296	9.25	25.76	7.17	1.40	7.30	44.26	14.80	23.93	54.28	- 0.35571	Medio	19
18	Nayarit	920 185	9.05	31.97	9.52	4.75	9.53	44.14	13.25	43.68	56.25	0.05813	Alto	14
19	Nuevo León	3 834 141	3.32	16.49	1.59	1.04	3.62	36.97	3.30	7.57	28.93	- 1.39258	Muy bajo	31
20	Oaxaca	3 438 765	21.49	45.53	18.07	12.54	26.95	59.45	41.60	64.01	71.93	2.07869	Muy alto	3
21	Puebla	5 076 686	14.61	35.20	11.89	4.75	16.26	54.73	24.09	41.49	63.90	0.72048	Alto	7
22	Querétaro de Arzobispo	1 404 306	9.80	26.14	16.37	5.76	6.58	43.74	10.06	42.14	41.72	- 0.10726	Medio	16
23	Quintana Roo	874 963	7.52	25.18	9.23	4.36	5.34	53.01	11.37	21.19	40.37	- 0.35917	Medio	20
24	San Luis Potosí	2 299 360	11.29	34.10	11.43	11.54	20.92	43.85	23.70	44.64	58.82	0.72114	Alto	6
25	Sinaloa	2 536 844	7.96	30.06	10.62	3.35	7.22	47.52	14.53	39.17	48.63	- 0.09957	Medio	15
26	Sonora	2 216 969	4.40	22.40	4.19	3.23	3.47	42.18	13.18	21.25	40.95	- 0.75590	Bajo	24
27	Tabasco	1 891 829	9.73	32.27	8.58	5.85	26.49	54.52	13.47	56.10	62.29	0.65540	Alto	9
28	Tamaulipas	2 753 222	5.13	23.35	2.65	4.97	5.01	42.36	8.95	16.89	46.72	- 0.69053	Bajo	23
29	Tlaxcala	962 646	7.80	23.42	8.43	2.05	2.48	54.61	8.98	36.88	63.38	- 0.18493	Medio	18
30	Veracruz - Llave	6 908 975	14.87	39.17	10.21	11.11	29.47	51.50	29.29	48.50	68.64	1.27756	Muy alto	4
31	Yucatán	1 658 210	12.30	36.94	24.01	4.12	5.69	52.52	5.62	28.82	67.57	0.38133	Alto	11
32	Zacatecas	1 353 610	7.97	37.50	19.68	4.03	11.05	42.68	9.12	55.13	58.91	0.29837	Alto	12

Fuente: Conapo, México en Cifras

Es de hacerse notar que de estos 9 indicadores, 5 están directamente relacionado con la vivienda y su impacto en la familia.

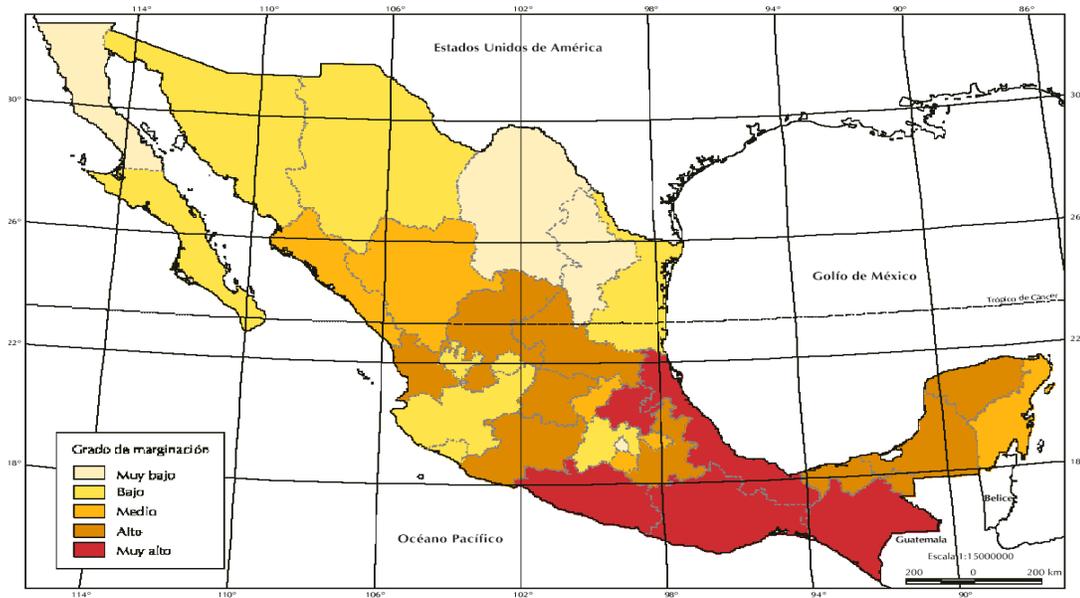
Los Centros de Servicio Multimodales en Infonavit

Mapa A.2.
México: municipios según grado de marginación, 2000



Fuente: estimaciones de CONAPO con base en los resultados del XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

Mapa A.1.
México: entidades federativas según grado de marginación, 2000



Fuente: estimaciones de CONAPO con base en los resultados del XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

Fuente: Página Web Conapo “México en Cifras” ²⁵

La marginación es un fenómeno estructural que se origina en la modalidad, estilo o patrón histórico de desarrollo; ésta se expresa, por un lado, en la

²⁵ <http://www.conapo.gob.mx/00cifras/marg2000/005.htm>

dificultad para propagar el progreso técnico en el conjunto de la estructura productiva y en las regiones del país, y por el otro, en la exclusión de grupos sociales del proceso de desarrollo y del disfrute de sus beneficios.

Los procesos que modelan la marginación conforman una precaria estructura de oportunidades sociales para los ciudadanos, sus familias y comunidades, y los expone a privaciones, riesgos y vulnerabilidades sociales que a menudo escapan al control personal, familiar y comunitario y cuya reversión requiere el concurso activo de los agentes públicos, privados y sociales

El CONAPO define el grado de marginación como el **“porcentaje de la población que no participa del disfrute de bienes y servicios esenciales para el desarrollo de sus capacidades básicas”**²⁶ en la cual se indiza con respecto a la media nacional la capacidad o incapacidad de la población para acudir a elementos de gobernabilidad que generen estabilidad y satisfacción social

Como se puede observar en los mapas anteriores, la marginalidad se concentra principalmente en el sureste del país, y si se hace un análisis por estado. El análisis municipal es consistente con el estatal, aunque arroja pequeñas áreas de alta marginalidad en el noroeste del país concentradas en zonas aledañas.

Si se contrasta la información mencionada en este capítulo contra la información proporcionada por el propio Infonavit de otorgamiento de crédito vs demanda, se observará que los estados y municipios que el CONAPO refleja como altamente marginados también tienen una pobre atención en términos de la oferta de vivienda económica contra su demanda relativa.

Es de esperarse entonces, que estos estados y municipios que tienen índices mayores de marginalidad y que no pueden acceder a un desarrollo económico

²⁶ CONAPO, documento web “concepto y dimensiones de la marginación”

razonable, representen un mayor riesgo de gobernabilidad para el estado Mexicano en su conjunto.

La población que habita viviendas que carecen de energía eléctrica, agua entubada, drenaje, sanitario exclusivo o de tamaño inadecuado, está expuesta a mayores impedimentos para gozar de una vida larga y saludable y dificulta el aprendizaje de los menores de edad, entre otras privaciones cruciales en la vida de las familias y sus integrantes.

La conclusión es que la vivienda es un factor importante de gobernabilidad ya que si no está presente en condiciones suficientes de espacio, limpieza y dignidad genera falta de desarrollo en los individuos y por lo tanto falta de oportunidades, pobreza y resentimiento social.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES GENERALES

1. La vivienda como un derecho ganado históricamente por los mexicanos se ha convertido en pilar de la sociedad, constituye una fuente de riqueza al volver al ciudadano sujeto de crédito y ente financiero y permite la transmisión y acumulación de la misma a través de las generaciones gracias a la titulación de las propiedades.
2. El Infonavit moderno se ha convertido en un elemento de certidumbre y redistribución económica hacia la población como un efecto de la aplicación de las políticas sociales del gobierno con un enfoque no asistencialista aunque sí con vocación social
3. Cuando hay un cambio de paradigma político entendido como un relevo del grupo dominante a nivel de cualquier poder de la república, necesariamente cada grupo o partido político imprime en las instituciones su propio sello y estilo ideológico, desplaza a los grupos rivales y se asienta para su propio beneficio principalmente en las instituciones de carácter político y social, ninguno es susceptible de sustraerse al clientelismo político por discreto que este sea.
4. La eficacia de un gobierno, está en relación directa a su capacidad para coadyuvar a la población a resolver sus necesidades básicas y a generar riqueza y seguridad en todos los sentidos, una población acostumbrada al asistencialismo excesivo se vuelve poco participativa, un gobierno excesivamente asistencialista tiende a hacer uso político de los recursos públicos y, una institución que no tiene exigencias de eficiencia y eficacia se convierte en un lastre para la sociedad y frecuentemente pierde el objetivo para el que fue creada estando condenada al fracaso.

5. Las instituciones públicas actuales deben hacer un uso intensivo de la tecnificación, la estandarización, y la modernización de sus procesos con un enfoque hacia el usuario sin perder su humanismo ni su carácter social, su razón de existir no es el lucro sino el servicio; deben adoptar criterios de ahorro, eficiencia y probidad de manera permanente con el fin de generar confianza y estabilidad a la población que atienden.
6. Los procesos de transformación de las sociedades, los gobiernos y las instituciones necesariamente son dinámicos en todos sus componentes, es decir, la organización y su liderazgo debe tener claridad de objetivos, que estos sean socialmente aceptados como correctos, ser capaz de adaptarse, dialogar e interactuar con todos los grupos que participan en el proceso con el fin de generar una sinergia positiva y potenciar el impacto de los presupuestos públicos en la sociedad.
7. Los procesos de modernización dentro de la administración pública dependen de las personas que los implementan y operan, tres elementos se requieren: confianza, seguridad jurídica y conocimiento técnico; se debe aplicar la innovación técnica, científica y tecnológica, la coherencia en los planes y objetivos con la razón de ser de la institución y la calidad en los servicios para lograr los objetivos propuestos sin detener la operación de la institución en su conjunto.
8. Los CESIS o centros de servicio Infonavit son una respuesta contundente e innovadora a los problemas en la administración pública en términos de atención al usuario; a través de la aplicación técnica y simplificación administrativa se reduce el esfuerzo del usuario por obtener un satisfactor, se reducen costos y se genera certidumbre social, internamente se potencia la imagen de la institución que los opera y la transparente y socialmente aporta métodos nuevos de aplicación tecnológica a procesos sensiblemente políticos y sociales reduciendo el grado de incertidumbre e incrementando la confianza en las instituciones.

9. Los principales objetivos del estado en términos de gobernabilidad son mitigar la escasez y mitigar el conflicto social, la vivienda tiene una incidencia directa en la gobernabilidad como factor de estabilización de los grupos poblacionales en términos de su acceso a los satisfactores mínimos para las familias y su desarrollo correcto, por lo tanto la gobernabilidad de un estado estará correlacionada a su capacidad para obtener legitimidad a través de la certidumbre jurídica y de la generación, transmisión o redistribución de riqueza a través de la aplicación directa de los diferentes satisfactores básicos como son el agua, la energía, el drenaje, la educación y la salud en un núcleo único llamado vivienda dondequiera que esta se encuentre.

CONCLUSIONES PROSPECTIVAS

10. Como país, se debe asumir la política de estandarizar e innovar la administración pública y las instituciones bajo todos los órdenes de gobierno como un método de ahorro global de recursos, una institución estandarizada y tecnificada genera ahorro en su gasto operativo, un sistema de información en tiempo real y conectado a múltiples bases de datos de distintas instituciones que intervienen en los procesos genera ahorro social, un país estandarizado e innovador ahorra y potencia sus recursos al aplicar su capital humano a resolver y mejorar los grandes temas nacionales.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS

- ACOSTA, Romero Miguel. *Teoría general del Derecho Administrativo*. 13ava edición. Porrúa, 2001.
- AGUILAR Villanueva, Luis F. *Gobernanza y Gestión Pública*. México: Fondo de Cultura Económica, 2006.
- BARKER, Arthur Joel. *Paradigmas*. Bogotá: McGraw Hill, 1995.
- BORJA, Jordi. *Local y Global*. México: Santillana Ediciones, 2000.
- CAMOU, Antonio. *Gobernabilidad y democracia*. Editado por IFE. Vols. No.-6. México.
- CAMPERO Cardenas Hector Gildardo. *La organización de la administración pública en México*. Reimpresión 2000. Editado por INAP. México: Noriega Editores, 2000.
- CARRILLO Castro, Alejandro. *El Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para Trabajadores*. 3ra Edición. México: INFONAVIT, 2001.
- CARRILLO Olea, Juan Manuel. *Administración Pública*. 4ta Edición. México: INAP, 2005.
- CASTELAZO y de los Angeles, José Rafael. «Metrópolis mexicanas.» Editado por INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS. *Quórum N° 39* (H. CAMARA DE DIPUTADOS), Febrero 1996: 11-17.
- DE PABLO Serna, Luis. *De política de vivienda en México*. 2a Edición. México: Siglo XXI, 2005.
- DOMINGUEZ Vargas, Sergio. *Teoría Económica*. 19ava edición. México: Porrúa, 2003.
- DRUCKER, Peter F. *La Gerencia en la Sociedad Futura*. Bogota: Grupo Editorial Norma, 2002.
- DRUCKER, Peter. *Las Nuevas Realidades*. Buenos Aires: Sudamericana, 1990.
- GONZALEZ Días Lombardo, Francisco. *El derecho Social y la Seguridad Social Integral*. 4ta Edición. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.
- GONZALEZ Tello, Manuel. *Perspectivas del INFONAVIT*. 4ta Edición. México: Infonavit, 2001.
- MUÑOZ Amato, Pedro. *Teoría general de planificación de presupuestos*. 18ava Edición. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.
- OSBOURNE David, GAEBLER Ted. *La Reinención del Gobierno*. Paidós Ibérica, 1994.
- . *Un nuevo Modelo de Gobierno*. México: Guernika, 1994.
- PARDO, Maria del Carmen, VELASCO Sanchez Ernesto. *El proceso de modernización en el Infonavit 2001-2006*. México, DF: El Colegio de México, 2006.
- POBLETT, Martha. *Dialogos Infonavit 30 años*. México: INFONAVIT, 2002.
- RABASA, Emilio y CABALLERO, Gloria. *Mexicano esta es tu constitución*. 15ava Edición. México: Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial, 2001.
- RUIZ Alanis, Leobardo. «Necesidades, Prioridades y Formas de desconcentración de Servicios.» *Control Gubernamental* (Secretaría de la Contraloría del Estado de México), Octubre - Diciembre 1993.

Los Centros de Servicio Multimodales en Infonavit

SCHEIN, Edgar. *Psicología de la Organización*. 4ta Edición. México: Prentice Hall Hispano Americana, 2002.

TERRY George y FRANKLIN Stephen. *Principios de Administración*. México: Continental, 2003.

WARMAN, Arturo. *La política Social en México 1989-1194*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

REVISTAS

CASTELAZO y de los Angeles, José Rafael. «Metrópolis mexicanas.» Editado por INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS. *Quórum* N° 39 (H. CAMARA DE DIPUTADOS), Febrero 1996: 11-17.

CAMOU, Antonio. *Gobernabilidad y democracia*. Editado por IFE. Vols. No.-6. México.

SITIOS WEB

INFONAVIT.ORG.MX.

http://www.infonavit.org.mx/inf_general/credito/credito.shtml

(último acceso: Agosto de 2007).

«**INFONAVIT.ORG.MX.**» *Misión, Vision y Objetivos.*

http://www.infonavit.org.mx/inf_general/mision/vision_objetivos_metas.shtml

(último acceso: Agosto de 2007).

«*Japanese unión of Scientist and Engineers*».

<http://www.juse.or.jp/e/index.html>.

«**Consejo Nacional de Poblacion.**»

<http://www.conapo.gob.mx/00cifras/marg2000/005.htm>

(último acceso: Agosto de 2007).

LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.» México: Sista, 2006.
- *Ley del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para Trabajadores*. México: Sista, 2006.
- Estatuto Orgánico del Infonavit.» México: Sista, 2006

MEDIOS MAGNETICOS

Estadísticas Históricas de México. Disco Compacto. México: INEGI, 2000.