

# Estrategias, dilemas y oportunidades de la nueva misión y visión del Infonavit

## Un estudio de caso

Edgar E. Ramírez de la Cruz y David Arellano Gault\*

El presente artículo describe los procesos de diseño e implementación de una nueva misión y visión del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), que tuvo lugar en 2009. El cambio de misión llevó a una organización que había sido altamente exitosa en otorgar créditos hipotecarios y rendimientos financieros entre los años 2001 y 2006 a intentar cumplir una misión más amplia, que incluye la calidad de vida de los usuarios y la sustentabilidad económica, social y ambiental de las comunidades. Este cambio generó tensiones entre la lógica centralizadora y de control de procesos, que permitió el éxito pasado, y la flexibilidad necesaria para alcanzar los nuevos objetivos. El documento describe las tensiones y los dilemas que se presentan en este cambio organizacional comparando dos perspectivas: la perspectiva de una transición que se aprecia como lineal, suave y exitosa desde las oficinas centrales frente a una caótica, incompleta y llena de complicaciones que perciben quienes implementan los cambios. El documento ofrece una reflexión final sobre los cambios que parecerían necesarios para conciliar, al menos en principio, estas tensiones y dilemas.

*Palabras claves:* implementación, política de vivienda, sustentabilidad, cambio organizacional, Infonavit.

### *Strategies, Dilemmas and Opportunities of the New Mission and Vision of Infonavit: A Case Study*

The present article describes the design and implementation process of a new mission and vision at the Institute of the National Housing Fund for Workers (Infonavit), which

---

\*Edgar E. Ramírez de la Cruz es profesor-investigador de la División de Administración Pública del CIDE. Se ha especializado en el estudio de la gobernanza metropolitana, el desarrollo urbano y vivienda, y las redes de política pública y gestión educativa. Correo-e: edgar.ramirez@cide.edu. David Arellano Gault es profesor-investigador de la División de Administración Pública del CIDE, es nivel III del Sistema Nacional de Investigadores y experto en análisis organizacional y cambio institucional. Correo-e: david.arellano@cide.edu. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Carretera México-Toluca 3655, Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F. Tel. 57 27 98 00, ext. 9822.

Artículo recibido el 19 de octubre de 2011 y aceptado para su publicación el 27 de junio de 2013.

took place in 2009. The change in mission was an organization that had been highly successful in producing mortgage lending and financial returns between 2001 and 2006 in order to fulfill a broader mission that includes the quality of life of users and the economic, social and environmental sustainability of communities. This change led to tensions between the centralizing logic and process control, which allowed past success, and the flexibility needed at the local level to achieve the new goals. The paper describes the tensions and dilemmas that arise in this organizational change comparing two perspectives: the prospect of a transition that is seen as linear, smooth and successful from headquarters with a chaotic, incomplete and full of complications that are perceived from those implementing the changes. The document provides a final note on the changes that seem necessary to reconcile, at least in principle, these tensions and dilemmas.

*Keywords:* housing policy, implementation, administrative reform, organizational change, Infonavit.

## INTRODUCCIÓN

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) introdujo cambios en su misión, estructura y programas desde 2001, con la intención de modificar los procesos sustantivos internos, así como su relación con proveedores y derechohabientes. Estos cambios tuvieron el fin de generar mayor eficiencia y eficacia en su operación e influir en el bienestar de la población objetivo a través de su instrumento principal, el crédito a la vivienda y la administración de los fondos de ahorro correspondientes. Al haber logrado importantes avances en materia financiera y operativa con estos cambios, en 2008 dio inicio un proceso de reflexión estratégica en la organización que culminó con la adopción de una nueva misión para el Infonavit que ha implicado la gestación de nuevos programas de acción, con nuevas responsabilidades y acciones estratégicas. El presente estudio tiene como objetivo documentar este proceso de cambio y, si bien se está en una etapa temprana para ver resultados de largo plazo, analizar sus principales resultados hasta el momento. Entender estos cambios y comprender los resultados y la efectividad de las estrategias implementadas a partir de la definición de la nueva misión aparece como sustantivo para desarrollar nuevas estrategias o ajustar las actuales.

Estudiar este proceso de implementación de una nueva misión y visión estratégica es de particular relevancia, considerando que la misión actual del

Infonavit enfatiza el mejoramiento de la calidad de vida de los trabajadores mediante la formación de alianzas con los diferentes grupos beneficiados e interesados en el éxito de los programas, lo que se puede conseguir únicamente en el ámbito local, es decir durante su implementación. En general, políticas basadas en ideas de gobernanza y desarrollo sustentable (Sørensen y Torfing, 2005), como las de la nueva misión del Instituto, son políticas que necesariamente requieren soluciones implementadas desde el ámbito local (Ramírez de la Cruz, 2013), porque es ahí donde los actores deben encontrar respuestas prácticas y a veces pragmáticas para los retos de implementar programas diseñados desde las oficinas de apoyo o centrales. Este nuevo énfasis que incorpora la misión obliga a dirigir la búsqueda de oportunidades de mejora hacia el proceso de implementación en delegaciones regionales. Especialmente, se hace prioritario entender la medida en que las delegaciones regionales son capaces de generar convergencia de intereses, posturas y acuerdos entre los actores que podrían verse beneficiados con la implementación de los programas y el logro de la misión del Infonavit.

Para entender si los resultados y limitaciones de un programa son atribuibles a su diseño o a las estrategias de implementación se requiere utilizar métodos que permitan combinar varios niveles de análisis y que, además, hagan posible identificar a los actores más relevantes y la forma como entienden y buscan contribuir a la misión del Infonavit y los objetivos de sus programas. Con este antecedente, se seleccionó el método de estudio de caso (Swanborn, 2010; Simons, 2009) para documentar los cambios experimentados en el Instituto y la evaluación de la congruencia y capacidad del Infonavit para crear las condiciones que se esperan construir con el fin de llevar a cabo las transformaciones que su nueva misión demanda. Este método fue elegido también porque ayuda a identificar áreas de oportunidad para mejorar la implementación de programas y proyectos del Instituto.

El estudio de caso que se presenta en este documento es resultado de un estudio financiado en parte por el Infonavit para conocer la situación de la misión y visión del Infonavit adoptada en el año 2009. Los investigadores principales del documento así como las personas que ayudaron a la recolección de información contamos con toda la libertad y facilidades para

realizar el estudio. La investigación se compuso de dos etapas de recolección de información y análisis. Estas dos etapas permitirían comparar las dos perspectivas que sobre los diversos programas emergidos de la nueva misión y visión del Instituto existen, la de quienes diseñan los programas y la de quienes los implementan. Si bien las dificultades de los procesos de implementación han sido ampliamente documentados (Pressman y Wildavsky, 1998; Matland, 2000), una gran ventaja de este estudio es que existe una clara división geográfica entre los diseñadores y los ejecutores de los programas, lo que facilita el estudio de fenómenos asociados a los procesos de implementación.

En la primera etapa, se documentaron las estrategias que intentan responder a los objetivos derivados de la nueva misión y visión del Infonavit, así como las que intentaban enfrentar problemas contingentes, como la crisis económica y crediticia de 2009. Esta documentación se centró específicamente en cuatro programas seleccionados por su importancia: Hipoteca Verde, Competitividad Municipal en Materia de Vivienda, Contrátalos con Incentivo y Cartas Garantía. Con base en esta selección, los investigadores definieron protocolos para realizar una serie de catorce entrevistas semiestructuradas con los actores más relevantes en la definición de las acciones y los proyectos en las oficinas de apoyo. Dichas entrevistas se realizaron entre los meses de julio y agosto de 2010. La información recopilada permitió reconstruir el proceso de definición de las estrategias contingentes y clarificar las premisas en que se basaron, así como los efectos que se esperaba obtener. El resultado de las entrevistas también permitió la documentación del proceso y la evaluación de su congruencia con la nueva misión y visión.

Con base en los resultados de la primera etapa, en la segunda se recolectó información sobre el proceso de implementación por medio de treinta y ocho entrevistas estructuradas con funcionarios de cinco delegaciones,<sup>1</sup> sus

---

<sup>1</sup> Las delegaciones seleccionadas para la segunda etapa del estudio fueron Aguascalientes, Jalisco, Estado de México, Nuevo León y Tlaxcala. Para definir esta muestra se utilizaron varios criterios. En primer lugar se consideró variedad en términos del “tamaño”, medido en materia de créditos formalizados y demanda potencial de vivienda. Tres entidades se consideran como “grandes” (Nuevo León, Estado de México y Jalisco),

respectivas Comisiones Consultivas Regionales (CCR), autoridades locales y desarrolladores de vivienda. Estas entrevistas se realizaron entre septiembre y octubre de 2010 y en cada delegación se entrevistaron al menos tres representantes de las CCR, del sector de los trabajadores, del empresarial y del gobierno. Además se entrevistó a un desarrollador de vivienda o miembro del Infonavit ampliado. Estos entrevistados fueron seleccionados aleatoriamente dentro del grupo de miembro de los CCR. En las delegaciones también se entrevistaron, además del delegado, a los gerentes de Crédito, Cobranza y Técnico. En algunos casos por limitaciones de tiempo no se entrevistaron desarrolladores y en ningún caso se entrevistaron beneficiarios. La decisión de no ir más allá de las entrevistas de los miembros del CCR fue tomada con base en que los problemas de implementación que más interesaban para el estudio tenían que ver con la forma en que la nueva misión era implementada. Además, los principales efectos que dicha implementación estaban teniendo para usuarios y constructores podría ser capturada por los representantes del sector de los trabajadores y de los empresarios, cuando éstos estaban relacionados con el sector de la vivienda como frecuentemente ocurre. Así, se realizaron un total de 38 entrevistas en las delegaciones. El número de entrevistas por cada cargo se resume en el cuadro 1.

---

mientras que a las dos restantes se les puede catalogar como “medianas” o “pequeñas” (Aguascalientes y Tlaxcala). Otro factor que se consideró para la selección de las delegaciones fue el Índice General de Satisfacción del Acreditado (ISA), generado por el propio Infonavit, con base en la opinión de los acreditados. El promedio nacional al mes de julio de 2010 es de 79.40 por ciento, por lo cual, se incluyeron entidades con un resultado por encima de esta media (Nuevo León), valores muy cercanos a dicho promedio (Aguascalientes y Estado de México), así como a algunas por debajo de esta referencia (Jalisco y Tlaxcala). Además, otro criterio que se consideró fue la variedad con respecto a los ingresos por fiscalización. En este aspecto, según el ranking de entidades en la emisión acumulada oportuna (al tercer bimestre de 2010), el Estado de México se ubica entre los primeros diez; Jalisco está entre el lugar 11 y 20; y Aguascalientes, Nuevo León y Tlaxcala se sitúan entre los lugares 20 y 32. Para la selección de las delegaciones también se consideró la información proporcionada por funcionarios de los niveles estratégico y táctico de las oficinas de apoyo del Instituto. En este sentido, las cinco entidades fueron mencionadas como casos relevantes por los entrevistados. Entre las características distintivas de estas entidades señalaron el buen funcionamiento de la planeación y la actuación de la autoridad en materia de desarrollo urbano en algunas de ellas; el avance en el desempeño de la delegación del Infonavit, así como el tamaño de su cartera; la participación de la delegación en varios programas piloto del Instituto y el perfil de las o los titulares de algunas de estas delegaciones.

## CUADRO 1. Entrevistas realizadas durante el estudio

<i>Cargo de los entrevistados</i>	<i>Número de entrevistas a personas con este cargo</i>
Delegado	5
Gerente de Cobranza en la delegación	5
Gerente técnico en la delegación	5
Gerente de crédito en la delegación	5
Comisionado del sector de los trabajadores	5
Comisionado del sector empresarial	5
Comisionado del sector gobierno	6
Desarrollador de vivienda	2

*Fuente:* Elaboración propia.

La información producida se analizó usando AtlasTi para la sistematización del análisis y se codificó con base en la metodología de teoría fundamentada (Strauss y Corbin, 1998), lo cual permitió identificar elementos organizacionales, sociales, políticos y económicos que benefician o perjudican la eficiencia y eficacia de los programas y estrategias definidos en el nivel central. Las visitas a las delegaciones regionales permitieron hacer un análisis más preciso de las estrategias de implementación y de los factores que de manera directa e indirecta han incidido en el desempeño de estos nuevos programas del Infonavit.

En el resto del documento se presentan los resultados de este estudio. En la siguiente sección se presentan los antecedentes del programa Vivir Infonavit y las estrategias anticrisis implementadas en 2009. A continuación, se describen los hallazgos sobre la congruencia del programa Vivir Infonavit y las estrategias contingentes con la nueva misión, visión y objetivos del Instituto. Después de eso, se presentan los resultados de la segunda fase del estudio en las delegaciones que, como se mencionó, permitieron hacer un análisis de los procesos de implementación en las delegaciones regionales seleccionadas, en particular de los elementos del andamiaje institucional que afectan los alcances del proceso de implementación. En la siguiente sección se identifican los resultados inmediatos que se perciben de estas

acciones emprendidas por el Instituto. Finalmente, se presentan las principales lecciones y tareas pendientes identificadas por el equipo de investigación así como una serie de consideraciones finales.

## ANTECEDENTES DE VIVIR INFONAVIT Y LAS ESTRATEGIAS CONTINGENTES DE 2009

### REFLEXIÓN ESTRATÉGICA

Desde 2001 el Infonavit ha centrado sus esfuerzos de mejora en incrementar sus niveles de eficiencia y su capacidad de operación. Con esta meta inició procesos de transformación de sus operaciones ese mismo año. El modelo de cambio buscó concentrarse en modificar: *a)* los procesos sustantivos internos para generar mayor eficiencia y eficacia; *b)* la red de proveedores, a los que se aspiraba alinear con la misión y cultura del Infonavit mediante procesos de certificación, y *c)* los canales de atención, con el propósito de permitir a los derechohabientes interactuar con funcionarios del Instituto de manera más eficiente y transparente (Pardo y Velasco, 2010).

Con este antecedente, y al haber logrado importantes avances en materia financiera y operativa, en 2008 dio inicio un proceso de reflexión estratégica en la organización. Este proceso fue ejecutado por la Subdirección General de Planeación y Finanzas y respondía a una situación que podría resumirse en uno de los comentarios de los funcionarios entrevistados:

era un momento de coyuntura en el Instituto para decir “estamos haciendo lo que deberíamos hacer”, y nos hicimos preguntas para bien y para mal como: ¿500 mil créditos al año, ¿eso le mejora o le empeora la calidad de vida de la gente? Hasta antes había una cosa que dábamos por sentada, darle un crédito a una persona de menos de dos salarios mínimos, que no va obtener un financiamiento en ningún banco, que no es sujeto de crédito en ningún lado para obtener una vivienda y que va a pasar de tener un piso de tierra con techo de lámina a vivir en una casita, [...] eso tenía que hacer una mejora en su calidad de vida.

Sin embargo, con base en lo expresado por algunos participantes en este proceso de reflexión, la respuesta a la interrogante mencionada fue que dar un crédito para comprar “cualquier casa” no garantizaba una mejora en la calidad de vida de los trabajadores y que, a fin de cuentas, probablemente el acreditado terminaría incluso abandonando una vivienda que no satisface sus necesidades y expectativas por aspectos como ubicación o tamaño, entre otros.

De acuerdo con los integrantes del Instituto, el siguiente paso fue tratar de identificar la opinión de diversos actores externos sobre qué esperaba México del Infonavit. Las respuestas se orientaron en cuatro aspectos principales: mejorar la calidad de vida de los trabajadores, expandir la atención a un sector más amplio, tener una mayor corresponsabilidad en la educación y concientización de los trabajadores para adquirir una vivienda y que el Instituto fuera un impulsor en aspectos que no le competen directamente, pero sobre los cuales puede tener una influencia positiva, como por ejemplo la educación y el desarrollo urbano.

También, a decir de los funcionarios del Infonavit, la visión vigente en aquel entonces no respondía a las expectativas que tenía la sociedad sobre el Instituto. Además, ante la eficiencia operativa y financiera que se había alcanzado, ya no resultaba “retadora” para la propia organización.

Por lo tanto, la discusión estratégica se orientó más allá de su área original de responsabilidad. Conforme a lo expresado por los propios integrantes del Infonavit, para el desarrollo de esta reflexión también se conformó un grupo de trabajo, encabezado por el director general e integrado por los principales decisores de la organización, que contó con el apoyo de asesores externos. Durante este proceso, se llegó a la conclusión de que el Instituto debería trabajar con una orientación hacia la sustentabilidad social, que se relaciona con la economía, el entorno y la calidad de vida de los trabajadores. En este sentido, se buscaría coordinar esfuerzos para potenciar los recursos propios así como los de la red de influencia con que cuenta el Instituto.

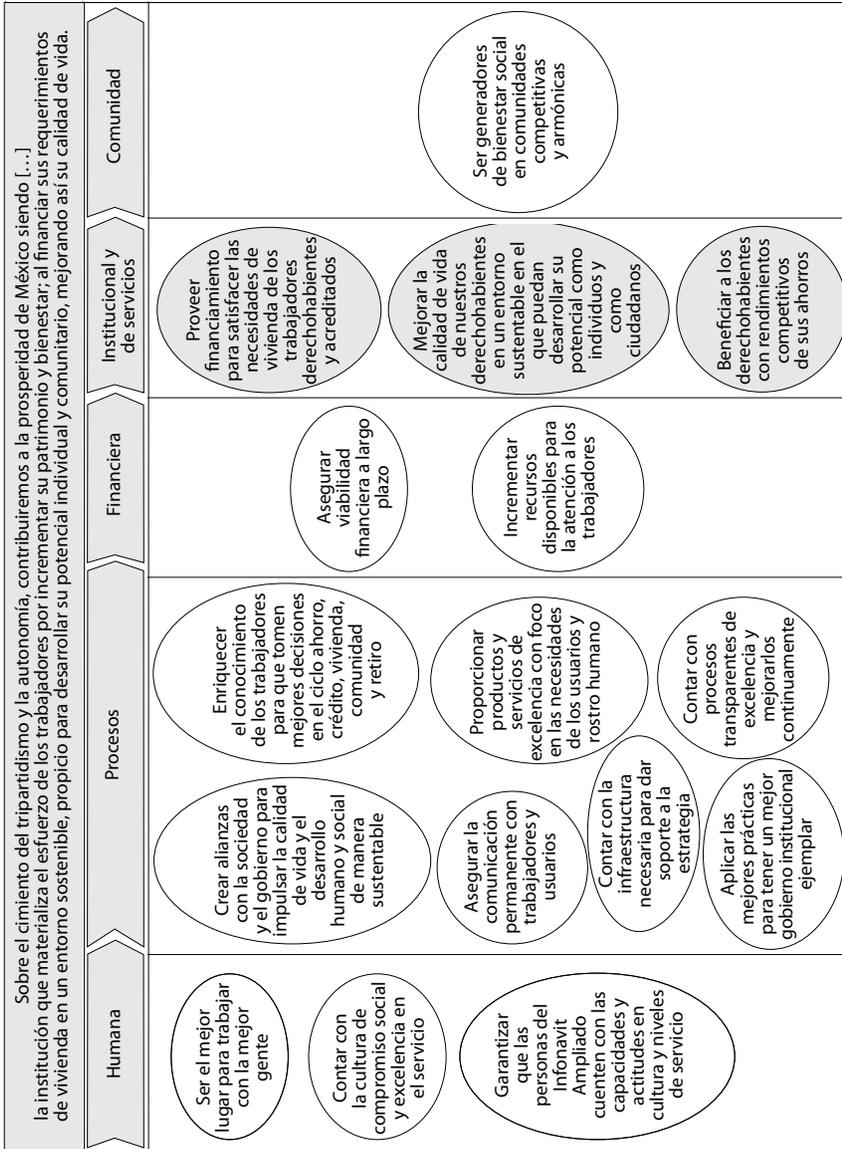
En septiembre de 2008 se llevó a cabo la Reunión Anual de Planeación del Infonavit (Infonavit, 2009b), con la participación de más de 60 perso-

nas, entre ellas, el director general, Víctor Borrás Setién, 32 delegados, 12 subdirectores, representantes de áreas sustantivas y de apoyo, representantes del sindicato, así como ponentes de los ámbitos académico y de consultoría. En esta reunión, a decir de algunos miembros del Instituto, se definió la propuesta de estrategia institucional a seguir en 2009. Con base en dicha estrategia se trabajó en la elaboración y definición de una nueva misión, visión y objetivos estratégicos. De acuerdo con personal entrevistado, esta estrategia quedó plasmada en el Tablero de Gestión Estratégica (TGE), que había sido autorizado a finales de 2005 por la Asamblea General del Infonavit y estaba en el Plan Financiero del Instituto 2006-2010. De acuerdo con los funcionarios del Infonavit, el nuevo TGE buscó dar un mejor seguimiento a la estrategia por medio de indicadores, metas y proyectos. Además, su renovación intentó plasmar los temas estratégicos contenidos en los objetivos institucionales y en la nueva misión y visión (Infonavit, 2009b).

De esta forma, se intentó dirigir los esfuerzos hacia aquellos factores relacionados con la vivienda, el entorno y la comunidad, la sustentabilidad social y la mejora de la calidad de vida en general. A las dimensiones estratégicas definidas en el TGE del Infonavit, a saber: humana, de procesos, financiera, e institucional y de servicio se adicionó en 2009 una quinta, comunidad (Infonavit, 2009) (véase el diagrama 1), como un reconocimiento a la trascendencia que las labores del Instituto tienen en la calidad de vida de los acreditados y que asume la función del Instituto como generador potencial de bienestar social. Este proceso supone un ámbito de influencia más amplio para el Instituto, pero también permite hacer una aceptación, por parte de la organización, de su responsabilidad por efectos de la vivienda financiada por el Instituto, e incluso del logro que los objetivos previos han tenido sobre la calidad de vida de los derechohabientes. La aceptación de esta responsabilidad se puede resumir en lo expresado por uno de los funcionarios del Instituto:

[definir a la calidad de vida de los trabajadores como responsabilidad del Instituto] ...nos comprometió con muchísimas cosas que habíamos dejado de

DIAGRAMA 1. Dimensiones estratégicas definidas en el TGE



Fuente: Portal Infonavit, <http://portal.INFONAVIT.org.mx>.

lado, y que pensábamos que el mercado iba a resolver de manera natural, que cada quien, responsable de aquello en lo que no estábamos participando, iba a cumplir con la responsabilidad de hacerlo. Por ejemplo, que los municipios iban a tener un plan de desarrollo urbano, que tenían un reglamento de construcción, que no había corrupción y que todo el mundo construía de acuerdo con los reglamentos, que el crecimiento era ordenado, que la infraestructura crecía en el mismo sentido que los desarrollos habitacionales.

Por lo tanto, el Infonavit reconocía que los múltiples elementos asociados a la vivienda y el desarrollo urbano deberían ser también de su competencia y responsabilidad. Por lo cual, debía asumir un papel más proactivo para tratar de orientar estos factores hacia el mejoramiento de la calidad de vida de los derechohabientes. De esta forma, al iniciar el año 2009, con esta redefinición estratégica, el Infonavit enfrentaba un quehacer institucional más complejo y ambicioso, que pretendía no sólo fortalecer sus tareas “tradicionales”, como podría ser incrementar la colocación de créditos o mejorar la atención al usuario, sino también potenciar sus esfuerzos en relación con las dimensiones estratégicas mencionadas, con programas como Hipoteca Verde o el Programa de Competitividad Municipal en Materia de Vivienda (PCMV).

#### REESTRUCTURACIÓN ORGANIZACIONAL

De acuerdo con algunos miembros del Infonavit, en el ámbito de la organización interna del Instituto, la reflexión estratégica giró en torno a dos preguntas: ¿estamos haciendo lo que debemos hacer? y ¿estamos organizados para ello? A su vez, estas interrogantes derivaron en reflexiones sobre si la estructura organizacional y los procesos eran adecuados para cumplir la nueva misión y alcanzar la nueva visión, o si era necesario rediseñarlos. Además, el equipo se cuestionaba si la estructura y los procesos de la organización eran apropiados para responder a los retos de corto, mediano y largo alcance. Los funcionarios entrevistados informaron que, a partir de estos espacios de la reflexión estratégica, surgió una conciencia de la necesidad de

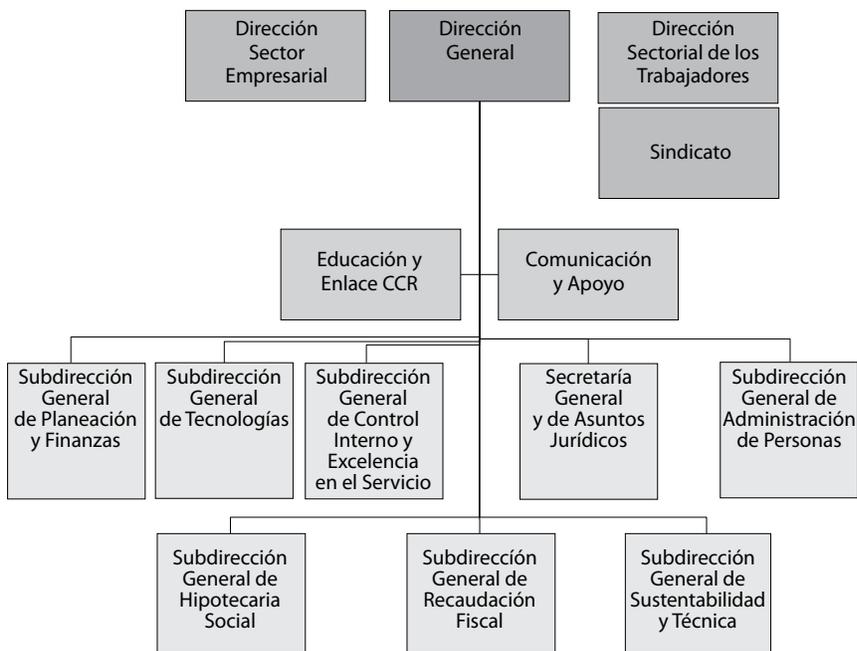
reorganizar la estructura y los procesos, así como de establecer alianzas con los miembros de otros sectores.

De esta forma, sin perder de vista los aspectos financiero y crediticio, en palabras de algunos integrantes del Infonavit consultados, comenzaron los esfuerzos para convertirse en una organización con un propósito más social que busca reflejarlo tanto al interior como al exterior. Como resultado de este propósito, se ha intentado que prevalezca el desarrollo profesional del personal en todos los niveles. Entre los primeros objetivos que se identificaron en este proceso de reflexión, estuvo el de convertir al Instituto en uno de los mejores lugares para trabajar. Dentro de este gran objetivo, se identificaron también subobjetivos, como incorporar a la mejor gente para cada responsabilidad, crear una cultura de compromiso social y excelencia en el servicio entre los empleados y construir un fuerte vínculo con los proveedores, de forma que éstos replicaran en sus propias organizaciones la filosofía del Infonavit (Infonavit, 2009b).

Algunos entrevistados indicaron que la reflexión que tuvo lugar en el Instituto se reflejó en una realineación de las competencias del nivel estratégico que le reportaba a la dirección general. Los funcionarios mencionaron que de los doce directivos originales, dos utilizaron un esquema de prejubilación, uno se incorporó como titular de la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), y el resto fueron reubicados estratégicamente para responder a las nuevas necesidades de la institución, con base en sus talentos y competencias. Como resultado de estos cambios, el segundo nivel de reporte quedó conformado por diez funcionarios estratégicos (ocho subdirectores y dos coordinadores), nueve de los cuales asumieron bajo su responsabilidad, durante los años 2009 y 2010, tareas y responsabilidades nuevas (véase diagrama 2). Sólo uno de estos directivos ha mantenido las mismas responsabilidades hasta la fecha. En general, este cambio de funciones exigió a todos los directivos y delegados adoptar una posición más estratégica respecto a sus funciones.

De acuerdo con funcionarios de las oficinas centrales, este nuevo sentido estratégico originó una redefinición de la estructura que llevó a tomar la decisión de fusionar ciertas áreas. Por ejemplo, las áreas de Crédito

DIAGRAMA 2. Nueva estructura del Infonavit



Fuente: Portal Infonavit, <http://portal.INFONAVIT.org.mx>.

y Administración de Cartera se unieron en una sola que ahora se denomina Subdirección General de Hipotecaria Social. Otro ejemplo es la integración entre la Secretaría General y la Subdirección Jurídica, con la que se creó la Secretaría General y de Asuntos Jurídicos. También, la Contraloría y el área de Servicio a Derechohabientes y Acreditados formaron la Subdirección General de Control Interno y Excelencia en el Servicio. Además, el área de Recursos Humanos, que anteriormente reportaba a la Subdirección General de Planeación y Finanzas, se convirtió en la Subdirección General de Administración de Personas. Este último cambio, de acuerdo con personal entrevistado, tiene la intención de destacar que las personas no son únicamente un insumo de la organización, sino que for-

man parte fundamental de la nueva estrategia del Infonavit. Por último, se creó una nueva área denominada Subdirección General de Sustentabilidad y Técnica, la cual se encuentra en el centro de la nueva estrategia debido a su vocación de generar proyectos que implementen esta nueva visión social.

Según los integrantes del Instituto, ya con la nueva estructura organizacional, se desarrolló también una estrategia acorde con las nuevas funciones y competencias a desarrollar: “patrocinar” delegaciones. Este cambio se refleja en un esfuerzo matricial en el que siete directivos (seis subdirectores generales y un coordinador) apoyan o asisten en diversos temas a los delegados, lo que se conoce como “patrocinio”. En esta función, cada patrocinador tiene bajo su tutela cuatro o cinco delegaciones, impulsando un estrecho vínculo de comunicación entre éstas y las oficinas de apoyo del Infonavit. Es importante mencionar que este patrocinio no sustituye la relación oficial de los delegados con el director general del Infonavit; sin embargo, operar bajo el esquema de “patrocinio” intenta dar mayor agilidad a la comunicación entre las oficinas de apoyo y las delegaciones.

El cambio estratégico y de operación generó también la necesidad de redefinir el perfil de los cargos directivos. Según los propios miembros del Instituto, un ejemplo de ello se observó cuando en 2009 se definió un nuevo perfil del puesto de delegado, instrumento con el que se reconocen sus competencias y talentos. Dieciocho de los treinta y dos delegados ocuparon sus cargos como resultado de una promoción dentro de la institución y sólo uno de ellos fue incorporado desde el exterior de la organización. Estas promociones y reasignaciones de personal fueron en parte resultado de la realización de los perfiles del personal que se generaron gracias al Sistema de Profesionalización y Desarrollo. Como parte de este sistema, se construyó una base de datos que contiene un amplio inventario de las competencias de todo el personal y su desarrollo interno. Este sistema es la base para producir plantillas de sustitución, espacios de formación y crecimiento del personal en caso de que se requiera cubrir alguna vacante. El sistema incluye al personal sindicalizado, con lo que se intenta su involucramiento directo en el desarrollo y productividad del Instituto.

La redefinición estratégica también ha afectado la estructura y prácticas de las delegaciones. Con la nueva misión y visión, el Instituto procura integrar los objetivos técnicos, financieros, de desarrollo urbano y social, con base en el concepto de sustentabilidad, y convertir esta premisa en parte fundamental de la filosofía de la organización. Este concepto intenta evitar que las diferentes estrategias que se desprenden sean percibidas como un conjunto de esfuerzos aislados. Este modelo organizacional central, basado en el concepto de sustentabilidad, intenta ser transferido a las delegaciones de forma flexible con el fin de darles instrumentos para que respondan a sus necesidades específicas. Sin embargo, en su operación, los funcionarios del Infonavit mencionaron también que las delegaciones forman estructuras “espejo” de la central, lo que abre otra línea de comunicación entre los ámbitos local y central: el diálogo entre los encargados de la misma área funcional. Esta vía alterna de comunicación es considerada por la mayoría de los entrevistados más directa y, por lo tanto, como una fortaleza más para cumplir la nueva misión y alcanzar la nueva visión.

Traducido a la operación local, el modelo estratégico derivado de la nueva misión y visión se evalúa con el TGE. Este instrumento busca alinear las estrategias central y local. A la fecha se han desarrollado cerca de 80 TGE en el ámbito nacional, los cuales se generan alineados al TGE institucional. Sin embargo, cada TGE local pretende responder al contexto en el que se encuentra, de acuerdo con funcionarios entrevistados en las oficinas de apoyo.

En opinión de algunos miembros del Instituto, la vinculación de actores estratégicos a través de alianzas ha llevado al Infonavit, sobre todo a escala local, a mejorar el diálogo y los acuerdos con las Comisiones Consultivas Regionales (CCR). Las CCR se integran por nueve miembros nombrados por el Consejo de Administración. El Infonavit busca que estas comisiones se conviertan en un enlace entre los trabajadores y empresarios, el gobierno federal, los gobiernos estatales y los municipales; por lo tanto, estos consejos se establecen con representantes de estos sectores. Entre las atribuciones y funciones principales están las de formular recomen-

daciones y quejas ante el Consejo de Administración y dar seguimiento de los convenios que se firmen con autoridades estatales y municipales.

Desde la perspectiva de estos funcionarios, las CCR han sido instrumentos para facilitar la implementación de la nueva misión en las delegaciones. La normatividad faculta a estas comisiones para opinar sobre el desempeño de la delegación del Instituto, así como para apoyar a esta instancia en diversas gestiones.<sup>2</sup> Algunos funcionarios del nivel central indican que con base en esta facultad se ha generado un proceso de vinculación con las CCR, que las ha llevado a crear compromisos compartidos con la delegación correspondiente, lo cual se ha traducido en una agenda que ha permitido al delegado, por ejemplo, proponer mejoras en la legislación de desarrollo urbano. Otro resultado de estas alianzas, mencionado por algunos entrevistados, es la generación de acuerdos entre trabajadores, patrones y gobierno. Además, estos funcionarios mencionaron que la estructura central apoya a los delegados de forma indirecta en la formación de las CCR por medio de la sensibilización, inducción y capacitación para el enriquecimiento de las competencias y capacidades de las CCR, con lo que se les ayuda a mejorar tanto su desempeño como sus resultados.

Finalmente, las personas entrevistadas en las oficinas centrales indicaron que para implementar la nueva misión también resultó fundamental considerar e involucrar al Infonavit Ampliado,<sup>3</sup> que está formado por actores externos que no pertenecen oficialmente a la estructura organizacional, pero que tienen una participación sustantiva en los procesos y servicios que componen las distintas etapas de la cadena de valor del Infonavit. De la misma forma, se busca que esta vocación social se refleje en los productos y servicios que ofrece el Instituto y en la relación que tiene con los proveedores (Infonavit Ampliado) que interactúan en cualquiera de las etapas de la cadena de valor de la institución.

---

<sup>2</sup> Artículo 27 de la Ley del Infonavit y artículo 15 del Reglamento de las Comisiones Consultivas Regionales del Infonavit.

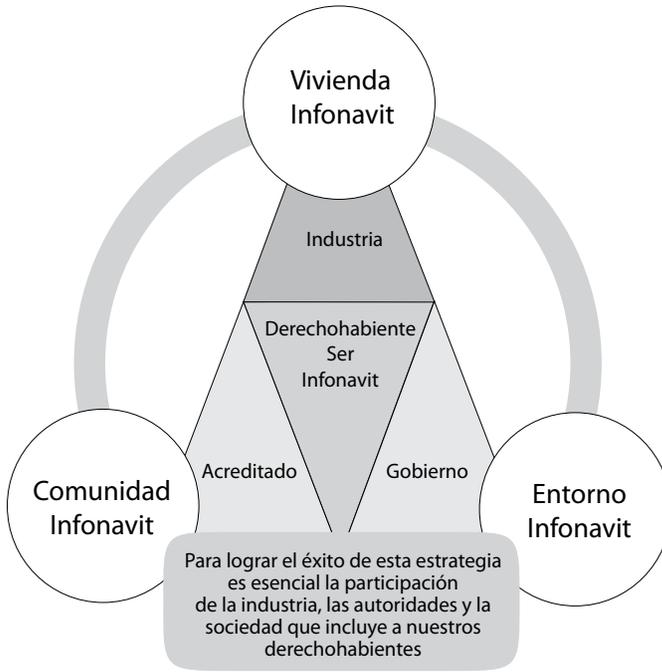
<sup>3</sup> Según el portal del propio Instituto, el Infonavit Ampliado incluye a desarrolladores, notarios, valuadores y corredores públicos, verificadores de obra, especialistas en cobranza, proveedores externos de bienes y servicios, e instituciones financieras entre otros profesionales y entidades.

Actualmente, la reestructuración organizacional que resultó de la redefinición de la misión y visión del Instituto ha concluido. Sin embargo, los entrevistados indican que continúan haciéndose ajustes o adecuaciones para responder a las necesidades que se presentan en algunos procesos. Estos cambios se dirigen principalmente a mejorar la forma en que la organización implementa algunos procesos, como la incorporación de nuevas tecnologías.

#### CONGRUENCIA DEL PROGRAMA VIVIR INFONAVIT Y LAS ESTRATEGIAS CONTINGENTES CON LA NUEVA MISIÓN, VISIÓN Y OBJETIVOS DEL INFONAVIT

En el presente apartado se describen los hallazgos sobre la congruencia del programa Vivir Infonavit y las estrategias contingentes con la nueva misión, visión y objetivos del Instituto. El análisis se basa en la información que se encuentra disponible en el portal del Instituto, documentos institucionales (informes de actividades y planes financieros, principalmente), así como datos e información proporcionados por funcionarios de las oficinas de apoyo del Infonavit durante las entrevistas. Los hallazgos sobre el programa Vivir Infonavit se encuentran organizados en torno a los cuatro frentes que lo componen: vivienda, comunidad, entorno y Ser Infonavit. Aunque se hace una descripción general de las diferentes estrategias que componen cada frente, se pone énfasis en los dos programas que se analizan con mayor profundidad en las siguientes secciones del este estudio: Hipoteca Verde y el Programa de Competitividad Municipal en Materia de Vivienda (PCMV), el primero perteneciente al frente de vivienda y el segundo al de entorno. En los dos últimos puntos de la sección, se hace referencia al contexto de crisis que el Instituto, al igual que el resto del país, enfrentó en el año 2009. En ese sentido, se detallan dos programas en los cuales se centró este estudio: Contrátalos con Incentivo y Cartas Garantía. La selección de estos cuatro programas responde tanto al interés que expresaron los integrantes del Instituto en los mismos, como a la importancia que les da el Infonavit en los informes de actividades, planes financieros y otros documentos institucionales.

DIAGRAMA 3. Programa Vivir Infonavit



Fuente: Portal Infonavit, <http://portal.INFONAVIT.org.mx>.

### EL PROGRAMA VIVIR INFONAVIT Y LA NUEVA MISIÓN, VISIÓN Y OBJETIVOS DEL INFONAVIT

Según lo expresado por los funcionarios del Instituto, el proceso de redefinición de la misión del Infonavit propició la precisión de proyectos ya en marcha, así como su aglutinamiento con nuevas estrategias. Esta concentración de esfuerzos llevó a la creación del programa Vivir Infonavit, definido como “el programa de promoción de calidad de vida y valor patrimonial, cuyo objetivo es impulsar las iniciativas necesarias para influir en los diferentes actores relacionados con el bienestar y la calidad de vida, haciendo posible el desarrollo de viviendas que además de contar con la calidad y las características sustentables en su edificación, se encuentren en un

entorno próspero, que cuente con los mecanismos que aseguren sustentabilidad y sostenibilidad en el tiempo y los servicios necesarios para generar un ambiente propicio para el desarrollo”.<sup>4</sup>

Este programa responde directamente al cumplimiento de la misión del Instituto en lo referente a “contribuir al bienestar y patrimonio de los trabajadores y sus familias a través del involucramiento permanente de gobierno, industria y sociedad” (Portal Infonavit). Vivir Infonavit se estructura en torno a cuatro frentes (Infonavit, 2010b), de los cuales, los tres primeros también son denominados “ejes”:<sup>5</sup> *a*) vivienda, que se enfoca en las características de la vivienda: económica, sustentable, ecológica, digital, con distribución y ubicación adecuadas; *b*) entorno, que se ocupa de propiciar un desarrollo urbano sustentable que permita mantener la calidad de vida; *c*) comunidad, cuyo objetivo es propiciar el desarrollo de organizaciones vecinales capacitadas y efectivas, y *d*) Ser Infonavit (cultura y educación), el cual pretende que todos los actores relevantes para llevar a cabo la labor del Instituto se desempeñen de manera “responsable, comprometida e informada”, guiados por el compromiso con la sustentabilidad en sus tres dimensiones, social, económica y ambiental. Cada uno de los frentes se compone de distintas iniciativas o proyectos (véase diagrama 3).

### *Estrategias en el eje de vivienda*

En el caso de vivienda, uno de los programas más sobresalientes por su alcance y originalidad es Hipoteca Verde, que se define como “crédito Infonavit que cuenta con un monto adicional para que el derechohabiente pueda comprar una vivienda ecológica y así obtener una mayor calidad de vida, generando ahorros en su gasto familiar mensual derivados de las ecotecnologías que disminuyen los consumos de energía eléctrica, agua y gas”

<sup>4</sup> Artículo 27 de la Ley del Infonavit y artículo 15 del Reglamento de las Comisiones Consultivas Regionales del Infonavit.

<sup>5</sup> El cuarto frente, denominado Ser Infonavit se considera el “centro” del programa Vivir Infonavit, ya que es un “modelo” de educación y cultura que deben conocer e interiorizar todos los actores relevantes para realizar la misión del Instituto; por lo tanto, se concibe como una condición necesaria y sustento de los tres ejes del programa.

(Portal Infonavit). De acuerdo con uno de los funcionarios del Infonavit, el paquete básico de ecotecnologías se incorporará a todas las viviendas financiadas por el Instituto. Esta expansión del programa es factible en gran medida por la disminución que han tenido los precios de dichas tecnologías en los últimos tiempos, que los hacen ya equiparables a los costos de las convencionales. Además, el mismo funcionario mencionó que dentro del programa Hipoteca Verde existen distintos paquetes de ecotecnologías.

En el frente de vivienda también se encuentra Hogar Digital, que busca apoyar a los acreditados en la adquisición de equipo de cómputo, acceso a Internet, así como capacitación y servicio en materia digital (Portal Infonavit).

En este mismo grupo encontramos Tu Casa + Cerca y Tu Casa + Grande (Infonavit, 2010b). La primera iniciativa promueve el aumento de la densidad urbana en zonas céntricas, la herramienta principal es el anticipo del crédito hipotecario para quien elija una vivienda vertical. Mientras que la otra iniciativa busca el desarrollo de viviendas de mayor tamaño en ciertas zonas, conforme a las condiciones de los acreditados y del mercado, a través de acciones como la definición de extremos (mínimo y máximo) del tamaño de una vivienda o la promoción de mejores prácticas constructivas de vivienda vertical, entre otras.

También con la intención de incidir en la construcción de vivienda, existen dos iniciativas más (Infonavit, 2010b). La primera es la promoción de la oferta, que busca diagnosticar cuáles son los factores inhibidores, en el ámbito local, del mercado de la vivienda social, así como definir y desarrollar acciones para combatirlos. La segunda, también con un enfoque local, es la de competitividad industrial, que busca identificar y promover las mejores prácticas relacionadas con el proceso y procuración de la construcción más eficiente de vivienda.

### *Estrategias en el eje de entorno*

Por otra parte, con la intención de generar un nuevo entorno para los acreditados, se incluyeron tres programas en esta gran estrategia. El primero de ellos, denominado lineamientos de diseño urbano, pretende que

los desarrollos con financiamiento Infonavit tomen en cuenta los lineamientos establecidos en el proyecto de Artículo 73 de la Ley de Vivienda<sup>6</sup> —equipamiento, infraestructura y vinculación con el entorno— (Infonavit, 2010b).

El segundo es el Programa de Competitividad Municipal en Materia de Vivienda (PCMV) que, a través de un esquema de evaluación y diagnóstico, busca identificar y promover las mejores prácticas municipales en materia de desarrollo urbano y sustentabilidad de la vivienda (Portal Infonavit). Incluye también planes de acción y apoyo para mejorar las áreas de oportunidad de los municipios que se incorporan al programa. En opinión de uno de los funcionarios entrevistados, uno de los principales resultados del programa es la provisión de información, que permite conocer, tanto a acreditados —posibles compradores— y desarrolladores como al público en general, las condiciones en distintos municipios, y tomar esa información como una herramienta de decisión sobre el lugar donde adquirir o desarrollar una vivienda.

El tercer programa que busca afectar el entorno es el de los Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables (también denominados DUIS<sup>7</sup> en el Plan Financiero 2010-2014 del Instituto). Este programa está integrado por un grupo de trabajo interinstitucional y multidisciplinario, del que forma parte el Infonavit, que busca fomentar el ordenamiento territorial y la sustentabilidad (Infonavit, 2010b).

---

<sup>6</sup> La Ley de Vivienda en su artículo 73 establece: “Las acciones de suelo y vivienda financiadas con recursos federales, así como las de los organismos que financien vivienda para los trabajadores en cumplimiento a la obligación que consigna el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deberán observar los lineamientos que en materia de equipamiento, infraestructura y vinculación con el entorno establezca la Secretaría de Desarrollo Social, escuchando la opinión de la Comisión para cada grupo objetivo de la población, a fin de considerar los impactos de las mismas, de conformidad con lo establecido en la Ley General de Asentamientos Humanos y demás disposiciones aplicables”.

<sup>7</sup> Los DUIS son una iniciativa externa al Infonavit. Son áreas de desarrollo integralmente planeadas, de gran extensión, realizadas por la iniciativa privada, pero que son evaluadas para obtener esta denominación, con base en elementos técnicos y normativos, por un grupo conformado por diversas entidades, como el Infonavit, la Conavi y la Sociedad Hipotecaria Federal. Los DUIS obtienen una serie de incentivos, a través de las entidades que forman el grupo evaluador, en materia de asistencia técnica, provisión de servicios y financiamiento, principalmente (Banobras y otros, 2008).

### *Estrategias en el eje de comunidad*

En el frente denominado comunidad existen cuatro iniciativas o programas (Infonavit, 2010b). La primera se llama organización vecinal, cuyo objetivo es promover el acompañamiento profesional y estandarizado a este tipo de organizaciones, a través del apoyo en su conformación y funcionamiento hasta que logren su madurez. El segundo proyecto en este frente es el servicio de mantenimiento, que busca profesionalizar y estandarizar los servicios de mantenimiento de los desarrollos habitacionales, a través de la certificación de las empresas encargadas dedicadas a estas tareas. La tercera iniciativa en cuanto a comunidad son los centros comunitarios, que intenta “lograr a través de convenios con la sociedad o diferentes organismos (gobierno), construir un espacio físico techado en donde se desarrollen actividades de convivencia e integración entre otras, considerando y adaptando las necesidades de la comunidad” (Portal Infonavit). Aunque la información institucional sólo hace referencia a la “construcción” de los espacios, de acuerdo con uno de los funcionarios entrevistados, como parte de esta iniciativa el Infonavit también ha fungido como facilitador para que distintos organismos públicos y privados apoyen el funcionamiento de estos centros, como es el caso del DIF con la impartición de distintos talleres en estos espacios. El cuarto proyecto en materia de comunidad es el servicio posventa con orientación vecinal, cuyo objetivo es institucionalizar que este servicio posventa, que es responsabilidad de los desarrolladores de vivienda, incluya también la sensibilización y orientación para la conformación de una organización vecinal reconocida (Infonavit, 2010b).

### *Ser Infonavit*

El cuarto frente, Ser Infonavit, representa de alguna manera la base “cultural y de educación” necesaria para alinear el quehacer institucional (incluyendo al Infonavit Ampliado) con la nueva orientación estratégica. Por lo tanto, Ser Infonavit se encuentra inmerso en prácticamente todos los proyectos del Instituto. Sin embargo, como frente en sí mismo, también tiene asociadas cinco iniciativas principales (Infonavit, 2010b).

La primera de las iniciativas se define como el soporte de decisiones de la derechohabiente, que busca dar al derechohabiente información sobre la calidad y la plusvalía de las viviendas, que le ayude a tomar una mejor decisión. El siguiente proyecto es la alineación estratégica de la organización con la nueva misión y visión, y consiste en tratar que todos los actores clave en el desarrollo de las funciones del Infonavit “conozcan, entiendan, compartan y vivan la nueva misión y visión del Instituto, tanto en su ámbito laboral como en el personal, y actúen en consecuencia de manera consistente” (Infonavit, 2010b). El tercer proyecto es el modelo educativo Infonavit, que busca promover una cultura financiera-patrimonial, cívico-social y ambiental-urbana en la derechohabiente. La cuarta iniciativa es la estrategia de comunicación de la nueva misión y visión del Infonavit, que consiste en la difusión externa de los conceptos principales de estos elementos estratégicos. El último proyecto busca dar impulso al empleo, al tratar de fomentar la contratación, recontractación y permanencia laboral de los acreditados.

#### LA ORGANIZACIÓN EN UN CONTEXTO DE CRISIS

Tanto el cambio organizacional como la creación del programa Vivir Infonavit han sido descritos, por los propios actores, como procesos dramáticos interna y externamente. En particular porque durante su gestación se enfrentó un gran riesgo en la implementación de la nueva misión debido a la crisis económica y financiera del país. Esta situación afectó, por ejemplo, la certidumbre laboral, así como la delicada relación con los proveedores (sobre todo constructoras). Durante la primera mitad de 2009, la economía mexicana sufrió una contracción récord, derivada de la crisis económica y financiera de Estados Unidos; además de factores como la caída de los precios del petróleo y el brote de influenza A H1N1. En el sector de la vivienda, esta grave contracción significó principalmente, por el lado de la oferta, la disminución de créditos puente para la producción de viviendas y, por lo tanto, el descenso en la construcción de las mismas (Infonavit, 2010b).

## LAS ESTRATEGIAS CONTINGENTES Y LA NUEVA MISIÓN, VISIÓN Y OBJETIVOS DEL INFONAVIT

De acuerdo con funcionarios entrevistados, el proceso permanente de reflexión estratégica permitió identificar los riesgos que la crisis económica y financiera de 2009 representaban para el cumplimiento de la nueva misión del Instituto.<sup>8</sup> Por el lado de la demanda, como sucede en el mercado crediticio en general ante un contexto de crisis y la consecuente incertidumbre en el pago, el efecto inmediato sería la disminución en el otorgamiento de créditos. Sin embargo, en palabras de los propios integrantes del Infonavit, esta opción no era viable al reconocer la responsabilidad social del Instituto, así como el impacto de su labor en el sector de la vivienda y de la economía en general. Es decir, disminuir el ritmo de otorgamiento de créditos hubiera tenido un costo inaceptable. Además de las consecuencias esperadas por el lado de la oferta y la demanda en el sector de la vivienda, la crisis implicaba, como para cualquier otra institución crediticia, riesgos en el pago de los créditos ya otorgados, lo que no sólo tendría efectos directos en la cartera vencida del Instituto, sino también disminuiría la liquidez necesaria para dar más créditos. Por lo tanto, se hacía imprescindible diseñar medidas anticrisis que permitieran continuar con el proceso de implementación de la nueva misión y las estrategias que de ella se derivaron.

Como respuesta a este contexto de crisis, el Infonavit desarrolló una serie de medidas de carácter emergente al mismo tiempo que fortaleció algunas otras que ya venía implementado. Las estrategias quedaron agrupadas en cuatro grandes vertientes (Infonavit, 2010b): *a*) contrarrestar la pérdida de empleo, *b*) mitigar la disminución de oferta de vivienda, *c*) incrementar el ritmo de otorgamiento de crédito, y *d*) mitigar la disminución de ingresos estructurales del Instituto y su efecto en el programa de crédito. Estas

---

<sup>8</sup> En este sentido, uno de los funcionarios del Infonavit manifestó que las “señales externas” que se dieron desde 2008, como la contracción económica y la crisis inmobiliaria en Estados Unidos, ya habían puesto en alerta al Instituto sobre la situación económica nacional (y del sector vivienda en particular) que podría producirse para 2009. Por lo que, aunque no lo manifestaron claramente en los documentos de planeación y programación realizados en 2008, el segmento estratégico de decisión del Instituto era consciente de estos riesgos.

vertientes estaban destinadas a repercutir en los diferentes grupos relacionados con las operaciones del Instituto, la primera de ellas dirigida a los acreditados, la segunda para los desarrolladores de vivienda, la tercera que se relaciona con ambos segmentos y la última enfocada a la capacidad financiera del Instituto. A continuación se describen brevemente estas grandes vertientes (Infonavit, 2009b; 2010a).

La primera vertiente, que buscaba contrarrestar la pérdida del empleo, contemplaba proveer a los acreditados, en caso de finalizar su relación laboral: prórrogas, seguro (2007-2008) y fondo (2009-2010) de protección de pagos, así como bolsa de trabajo. En caso de variación en el poder adquisitivo familiar, como pueden ser los empleados de empresas que realizaron paros técnicos o con alta inestabilidad laboral, se considera la disminución de pago, reestructuración automática de adeudos pendientes a acreditados con empleo, reestructura vía Solución y Cuenta Nueva (con 33 diferentes opciones), realización de estudios socioeconómicos para determinar la capacidad de pago, y seguro por invalidez, incapacidad o defunción.<sup>9</sup>

Respecto a los apoyos para los acreditados, es importante señalar que los mismos no sólo descansan en un racionamiento económico (como lo demuestran los estudios y proyecciones realizados por el propio Instituto sobre la disminución de ingresos, la pérdida de empleo y el pago del crédito, que aparecen en el Plan Financiero 2010-2014), sino también en su compromiso social, que se manifiesta en lo dicho por uno de los funcionarios, sobre el concepto de cobranza social que rige a la Institución. En palabras de un director general de oficinas centrales:

La cobranza social reconoce como premisa fundamental que la carencia de pago deriva de una problemática de la familia, y no de una indisposición o de una negativa de pago, por lo tanto, el tipo de alternativas que se le ofrecen son mayores, se vuelve más social

---

<sup>9</sup>También se considera la liquidación anticipada, que permite a un trabajador que es liquidado, con la consecuente indemnización, utilizar una parte de estos recursos para pagar totalmente su crédito con el Infonavit con descuentos.

Ligado a la idea de cobranza social, surge el concepto de Garantía Infonavit, que un integrante del propio Instituto definió de la siguiente manera, de acuerdo con un gerente de oficinas centrales: “Garantía Infonavit significa que [el Instituto] le garantiza a todos los acreditados que si tienen un problema de pago, y voluntad (de pago), tendrán una solución”.

Así, el Instituto asume la responsabilidad de ayudar al acreditado a encontrar un nuevo empleo en caso de que lo pierda (por ejemplo, Contrátalos con Incentivo<sup>10</sup> o Bolsa de Trabajo) y de crear esquemas de pago “a la medida” de las cambiantes condiciones económicas de los acreditados (prórrogas y la liquidación total con descuentos del crédito, entre otros).

El principal instrumento para mitigar la disminución de oferta de vivienda fue la emisión de “Cartas Garantía de disponibilidad de crédito individual”, que otorga el Infonavit a los desarrolladores de vivienda, cuyo objetivo es darles confianza y certidumbre, al garantizarles los recursos para la individualización de vivienda dirigida a las regiones y segmentos prioritarios. Estas cartas facilitan a los desarrolladores la obtención de créditos puente (financiamiento para la construcción de viviendas), pues certifican que existe una “demanda” de las casas que se construirán (número suficiente de derechohabientes con posibilidad de obtener un crédito Infonavit para adquirir las viviendas a edificar). Además, las cartas no sólo buscaban que no disminuyera la construcción de vivienda, sino también permitieron “orientar la oferta” en el sector, ya que estos instrumentos se otorgaban en función de las regiones y segmentos que el propio Instituto había determinado como prioritarios (Infonavit, 2009b; 2010a).

Uno de los principales instrumentos para incrementar el ritmo de otorgamiento de crédito es el Programa Especial de Apoyo a Compradores de Vivienda Infonavit (Infonavit, 2009a), que contempla, entre otras acciones, apoyar a los trabajadores de zonas afectadas por la alerta sanitaria; agilizar la formalización de créditos, en el segmento de acreditados con ingre-

---

<sup>10</sup> Es un programa dirigido a los empleadores que contraten a acreditados del Infonavit que perdieron su relación laboral; obteniendo como incentivo la devolución de hasta 5 por ciento de las aportaciones patronales de los acreditados contratados. Este programa es retroactivo para las contrataciones realizadas entre el primero de abril de 2009 y el 31 de diciembre de 2010 (Portal Infonavit, <http://portal.infonavit.org.mx>).

sos mayores a cuatro salarios mínimos; adelantar el ejercicio del préstamo, lo que significa que trabajadores que no alcanzan los puntos necesarios, con base en un Índice de Riesgo (que considera características del empleo y de la empresa), puedan ejercer su crédito; e incrementar las opciones de financiamiento para trabajadores con altos ingresos, por ejemplo, aquellos que perciben más de once salarios mínimos.

Finalmente, para mitigar la disminución de ingresos estructurales del Instituto, la principal acción fue continuar con la emisión de Certificados de Vivienda (Cedevis), en medio de la restricción crediticia global, que provocó que varias compañías mexicanas declararan desiertas sus subastas de papel comercial de corto plazo ante el temor de los inversionistas, lo que permitió contrarrestar el descenso de ingresos estructurales del Instituto, que provienen de la recaudación y de la recuperación de cartera. Estas emisiones ayudaron a que los ingresos del Infonavit, y por ende su capacidad financiera (y de otorgamiento de créditos), no se vieran afectados negativamente.

La estrategia del Instituto ante la crisis permitió no sólo la puesta en marcha de medidas emergentes, sino también el fortalecimiento de otros proyectos que ya venían funcionando. Además facilitó el “empaquetamiento” de programas y proyectos anteriores dentro de una estrategia integral. Por ejemplo, bajo la figura de Garantía Infonavit se incluyeron las alternativas descritas en este apartado, así como la figura de defensor del acreditado, que es un instrumento de defensa en caso de que se considere que indebidamente se le negó el beneficio de alguno de los instrumentos de apoyo. De acuerdo con los entrevistados en oficinas centrales, el “empaquetamiento” permite ofrecer un “menú integral de soluciones” al acreditado con problemas de pago, ya que posibilita que conozca, y utilice, una o más herramientas de apoyo. Además, en opinión de un funcionario del Instituto, el “empaquetamiento” es parte de un modelo de gestión propio de la organización que, tomando como ejemplo el programa de Hipoteca Verde, un subdirector general definió como un ciclo que consta de tres pasos:

Una clara identificación de qué se quería promover (kit ecológico); empaquetamiento de esa idea dentro de un producto, proceso o política de crédito

(la plataforma que se llama Hipoteca Verde); el “caballo” o estímulo que mueve el modelo (subsidio).

Como se aprecia hasta aquí, la perspectiva desde las oficinas centrales fue percibida, al menos por los actores entrevistados, como un proceso sin mayor conflicto, con un alto nivel de racionalidad y un éxito razonable en el momento en que las entrevistas fueron realizadas. Sin embargo, dado que la misión y los programas arriba descritos y que emanaron de ella fueron principalmente ejecutados por las delegaciones, parece necesario conocer su perspectiva sobre el proceso. En general, la parte que a continuación se describe presenta o describe un proceso mucho menos lineal, más caótico y con múltiples conflictos entre actores e intereses que no pueden ser manejados con tanta fluidez como lo supone el diseño centralizado de los programas. Por ejemplo, mientras que en las oficinas centrales parecería que todos los actores comparten la nueva misión a través de la socialización de valores promovidos por el programa Ser Infonavit en la práctica estos valores parecen permear mucho menos en las oficinas delegacionales e incluso menos en el sector conocido como Infonavit Ampliado. Clivajes como este representan indicios de que parecen existir múltiples institutos, uno central y treinta y dos regionales, cada uno de los cuales funciona con la lógica que le imprime el delegado y el contexto político, económico y social del estado. En la siguiente sección se describe el proceso de implementación desde una perspectiva de mayor conflicto y obstáculos en la implementación de la nueva misión y visión y los cuatro programas incluidos en el análisis.

#### COMPARACIÓN DE LOS PROCESOS DE IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTOS Y ESTRATEGIAS SELECCIONADOS EN DELEGACIONES REGIONALES SELECCIONADAS

Como se indicó, las secciones anteriores del presente estudio están basadas en una revisión documental, así como en una serie de entrevistas con funcionarios de las oficinas de apoyo del Instituto. Con la intención de comparar esta perspectiva con la implementación en las delegaciones, en la

segunda etapa del proyecto se realizaron visitas a cuatro delegaciones del Infonavit, y se tuvo contacto vía telefónica con una más. En el análisis nos concentramos en identificar los problemas comunes en las delegaciones en el proceso de implementación. Este esfuerzo de síntesis y análisis no implica que los resultados encontrados en las delegaciones fueran del todo homogéneos. Existen situaciones específicas en cada delegación que se dan durante el proceso de cambio, pero que no necesariamente tienen que ver con la relación entre diseño e implementación de los diversos programas sino con el contexto particular de la delegación. Sin embargo, estas especificidades se dejan de lado en el análisis con el fin de concentrarnos en los aspectos más generales y relevantes del proceso.

El propósito de esta segunda etapa, como se mencionó, fue conocer con mayor detalle cómo se implementaron en estas entidades dos estrategias del programa Vivir Infonavit: Hipoteca Verde y el PCMV, así como dos medidas que tenían como propósito contrarrestar los efectos de la crisis económica de 2009: Contrátalos con Incentivos y Cartas Garantía. Además, a los entrevistados se les cuestionó sobre la situación (a nivel personal y en su ámbito de competencia) de una de las iniciativas de Ser Infonavit: promover que se conozca, entienda, comparta y viva la nueva misión y visión de la organización, tanto entre los integrantes del propio Instituto como entre los actores clave en el desarrollo de las funciones institucionales. Este último aspecto se consideró fundamental para capturar el grado de penetración del discurso y filosofía de la nueva misión y visión del Instituto.

#### PERSPECTIVA LOCAL E IMPLEMENTACIÓN DE HIPOTECA VERDE Y DEL PROGRAMA DE COMPETITIVIDAD MUNICIPAL EN MATERIA DE VIVIENDA (PCMV)

##### Hipoteca Verde

El programa Hipoteca Verde parece ser uno de los más populares y mejor conocidos por los funcionarios del Instituto y los miembros de las CCR. En general, la gran mayoría de los entrevistados manifestaron conocer este programa, describieron sus fundamentos y expresaron su conocimiento sobre algunos de

los beneficios que se esperan de dicho programa. En algunos casos, los entrevistados manifestaron hacer personalmente uso de algunas ecotecnologías y conocer los ahorros que se obtienen en el gasto en servicios. En palabras de un gerente de oficinas centrales del Instituto:

El programa de Hipoteca Verde ha funcionado bastante bien; yo si lo he visto muy claro [los ahorros], en [mi] tu casa tengo un calentador solar, déjame decirte que la verdad es una maravilla, “jalan muy bien”, le puedes totalmente apagar al calentador de gas y no te preocupas de nada, y sí te ahorras un muy buen dinero, yo creo que es el mayor ahorro...

Sin embargo, algunos funcionarios delegacionales también manifestaron opiniones críticas sobre el diseño del programa, sus objetivos, ejecución e impacto. Por ejemplo, en opinión de uno de ellos, uno de los retos actuales del programa de Hipoteca Verde es garantizar que las ecotecnologías se mantengan funcionando en las viviendas, lo cual sólo se puede lograr con la capacitación y concientización de los acreditados, ya que de acuerdo con un representante del sector de los trabajadores es “más fácil comprar un foco de tres pesos, que uno ahorrador de 60”. En el caso de los calentadores solares, otro miembro de una CCR del sector de trabajadores indicó que existe el riesgo de que cuando estos dispositivos requieran algún servicio de mantenimiento mayor (por ejemplo, el cambio de la cubierta de policarbonato o el mantenimiento de sellos) o sufran algún desperfecto, los acreditados, por cuestiones económicas, opten por abandonarlos y los reemplacen con un dispositivo tradicional de gas o de leña.

Por otra parte, a pesar de que el objetivo del programa Hipoteca Verde es disminuir las emisiones de gases contaminantes al mismo tiempo que reducir el gasto de los acreditados en servicios de luz y agua, no hay evaluaciones que muestren que el programa tiene estos efectos. No obstante, de acuerdo con funcionarios del Instituto, ya están en proceso de elaboración algunos estudios que tratan de medir el ahorro real que obtienen las familias por el uso de ecotecnologías, así como la disminución de contaminantes asociada al uso de estos dispositivos. En particular un subdirec-

tor general mencionó lo siguiente: “[Establecimos una alianza) con USAID, agencia estadounidense. Ellos nos están ayudando con recursos para hacer más análisis e investigación sobre cómo nos pueden impactar estas ecotecnologías”.

Mientras que otro gerente de oficinas centrales agregó:

[los programas de ahorro de energía y de agua del Infonavit] ya tienen resultados [...] ya el Infonavit puede hablar de cuántos metros cúbicos por segundo de agua hemos ahorrado en los últimos años, de cuántos kilowatts hemos ahorrado, de cuánta emisión de carbono hemos evitado, de cuántos metros cúbicos de gas se han ahorrado...

También, como puede apreciarse en el Primer Informe de Sustentabilidad del Infonavit, ya existe una estimación de ahorros en emisiones de CO<sub>2</sub>, consumo de energía eléctrica, gas y agua, con base en el número de hipotecas verdes otorgadas en 2009. No obstante, actualmente la medición del éxito del programa parece limitarse todavía a la cuantificación del número de créditos otorgados según esta modalidad.

Por otra parte, tomando en cuenta que uno de los principales factores que afectan el medio ambiente son las emisiones de gases y el uso de energía generados por los traslados de las personas de sus casas a sus centros de estudio o trabajo, sería plausible asumir que un impacto mayor en el medio ambiente puede generarse por la reducción de las distancias de traslado que con ecotecnologías. Sin embargo, funcionarios de varias delegaciones manifestaron que la restricción natural para no adquirir una vivienda “cercana” es el precio.<sup>11</sup> No obstante, este obstáculo se podría solventar a través de proyectos de vivienda vertical<sup>12</sup> o redensificación, con base en la promoción

<sup>11</sup> Como se mencionó en este documento, existe una iniciativa del Instituto, denominada “Tu Casa+Cerca”, que precisamente busca incentivar la adquisición de vivienda vertical en zonas céntricas. Sin embargo, no se analiza más a fondo esta iniciativa ya que sólo aparece descrita en documentos institucionales, como el Plan Financiero 2010-2014, pero no se encontró evidencia explícita sobre la aplicación de este programa en los informes anuales de actividades ni en el portal del Instituto.

<sup>12</sup> Un ejemplo sobre un desarrollo de este tipo es el Fraccionamiento Las Anacuas, en el municipio de Santa Catarina, N.L., definido como el “primer desarrollo de vivienda vertical con crecimiento progresivo

de viviendas en zonas ya urbanizadas y con alta densidad. Aspectos en los cuales, en palabras de funcionarios públicos y del Infonavit, el Instituto no tienen una participación activa.

En el mismo sentido, algunos funcionarios de las delegaciones y miembros de las CCR cuestionaron que el subsidio que se otorga actualmente como parte de la Hipoteca Verde fuera “etiquetado” para el equipamiento con ecotecnologías y no tuviera la flexibilidad de ser usado para otros fines que podrían tener mayor repercusión en la calidad de vida de los acreditados, como puede ser una habitación extra para una familia numerosa, o incluso la adquisición de una vivienda cercana a escuelas, centros de trabajo, instituciones de salud y otros servicios que podría impactar significativamente el medio ambiente.

### Programa de Competitividad Municipal en Materia de Vivienda (PCMV)

En términos generales, las personas entrevistadas en las delegaciones, funcionarios del Infonavit, de los gobiernos y de las CCR coincidieron en la idea de que no existe interés de parte de todos los gobiernos municipales por el tema de vivienda, planeación o desarrollo urbano. Por este motivo los entrevistados manifiestan opiniones encontradas sobre el éxito y avance del PCMV.<sup>13</sup>

---

realizado en el país”, que consta de 70 departamentos, divididos en 14 módulos o edificios (*Revista Nuestro Espacio*, 2010).

Este fraccionamiento también es mencionado en el Informe anual de actividades 2009 del Infonavit, como un desarrollo que logra incrementar la superficie construida, sin aumentar el precio (iniciativa Tu Casa + Grande).

<sup>13</sup> A pesar de que en términos numéricos el PCMV puede no haber tenido una gran penetración, pues en 2009 participaron 67 municipios, de los cuales 24 alcanzaron el grado básico de sustentabilidad, de un universo de alrededor de 2 400 municipios en el país, es necesario destacar que entre los municipios con este grado se encuentran ocho capitales estatales y varias de las ciudades más importantes del país, en las cuales se concentra gran parte del crecimiento urbano. Además, en palabras de un funcionario del Infonavit, una de las ventajas del PCMV es “que exista información a nivel municipal [...] que los municipios se puedan comparar con otros municipios y que con base en esta información se puedan implementar planes específicos de acción para mejorar, [por] ejemplo, el programa Hábitat de Sedesol para elaborar atlas de riesgos”.

Considerando que este programa asume que los municipios competirían por dicha denominación, un problema fundamental parece ser que los municipios urbanos en el centro de las áreas metropolitanas ven más como un problema la instalación de nuevos desarrollos habitacionales que como una necesidad en sus territorios. Incluso algunos los perciben como un problema para la provisión de servicios públicos e incluso un riesgo para la calidad de vida. Por lo cual, como la vivienda no es un tema prioritario para los municipios, no lo es tampoco su incorporación al PCMV, como lo indicó un funcionario delegacional:

Veo complicado este Programa en las zonas metropolitanas, va a ser mucho más fácil en las zonas que no son conurbadas al interior de los estados, porque a ellos les queda muy claro que la vivienda puede ser una fuente de ingresos para su municipio, porque cuando son municipios grandes, lo que les vamos a pagar de predial no les importa, no les alcanza ni para “pagar el carretón de la basura”, el municipio trae tantas necesidades [...] Hay municipios que ven la creación de vivienda como una amenaza (por la provisión de servicios e infraestructura que requiere), intentan frenarla por decreto.

El desinterés de algunos municipios en el tema de vivienda, y en general sobre el desarrollo urbano, se ve reflejado también en las dificultades que tienen los constructores para municipalizar los nuevos desarrollos. De acuerdo con un funcionario delegacional de vivienda: “Actualmente el proceso se lleva meses, más de doce meses es lo común. Mientras tanto, los desarrolladores continúan siendo responsables por los servicios aunque la gente ya esté viviendo ahí y pagando su predial”.

Por otra parte, uno de los entrevistados manifestó que la falta de regulación genera una alta discrecionalidad en algunos municipios en materia de regulación de uso de suelo y que las autoridades se benefician de ello. Esta situación podría no hacer atractivo sumarse al PCMV para algunos municipios, ya que este programa busca, entre otros aspectos, que se definan y apliquen normas en materia de uso de suelo. Con respecto a este problema, un desarrollador de vivienda indicó lo siguiente:

los menos interesados [en que exista y se aplique la regulación de uso de suelo] son las autoridades, porque ellos en este momento otorgan una licencia de uso de suelo a discreción, cuando ya tienes un [nombre del instrumento de uso de suelo en la entidad] dices “vengo a que me autorices porque estamos dentro de la zona”, entonces es “donde la burra tuerce el rabo”, porque cómo te van a cobrar una mordida si está legalmente donde debe de estar.

Finalmente, respecto a la medición del impacto del PCMV existe una situación similar al programa de Hipoteca Verde, pues actualmente sólo se pone énfasis en el número de municipios evaluados y en las calificaciones obtenidas por los mismos, en particular, si alcanzaron la puntuación mínima para obtener el grado básico de sustentabilidad. En este sentido el programa no se ha enfocado todavía en evaluar aspectos significativamente relevantes como serían qué tanto ha mejorado su política de vivienda un municipio que obtuvo una alta calificación o los tiempos de respuesta para licencias de construcción. De la misma forma, tampoco considera factores fundamentales para mejorar la calidad de vida de los acreditados en el municipio, como sería el nivel de servicios públicos en los nuevos desarrollos, el tiempo y costo promedio de traslado de los habitantes de los nuevos desarrollos a sus centros de trabajo o la calidad de las viviendas construidas en su territorio, entre otros.

#### PERSPECTIVA LOCAL E IMPLEMENTACIÓN DE LOS PROGRAMAS CONTRÁTALOS CON INCENTIVO Y CARTAS GARANTÍA

##### Contrátalos con Incentivo

Funcionarios de las delegaciones visitadas indicaron, en general, que la repercusión de la crisis económica y financiera de 2009 sobre el tren de construcción de vivienda, la generación de nuevos créditos y la cartera del Instituto fue prácticamente inexistente. Además, los funcionarios indicaron que dicho desempeño de los indicadores se debió a la variedad de instrumentos con que se contaba para hacer frente a problemas de generación de nuevos créditos y mantenimiento de la cartera. Sin embargo, los entrevistados in-

dicaron que los programas implementados por el Instituto para contrarrestar los efectos de la crisis económica de 2009 no fueron la principal causa de dichos resultados, ya que prácticamente ninguno indicó que programas como Contrátalos con Incentivo o Cartas Garantía hubieran sido exitosos en las delegaciones visitadas.

Al ser cuestionados en particular sobre el programa Contrátalos con Incentivo, los funcionarios del Infonavit describieron correctamente el programa, pero coincidieron en señalar que su uso en su entidad fue muy limitado, e incluso desconocían si algún trabajador fue contratado bajo este esquema en su estado. Sin embargo, un funcionario delegacional señaló que, a diferencia de Contrátalos con Incentivos, en su estado el programa de Paros Técnicos sí fue relevante, debido al predominio en la entidad de un sector industrial que recurrió a esta práctica durante 2009, con un número considerable de empresas que se acogieron a los beneficios del programa.

### Cartas Garantía

Al igual que Contrátalos con Incentivo, al preguntarles directamente sobre el programa Cartas Garantía, los entrevistados tuvieron una idea clara sobre el mismo, pero también reconocieron que desconocían el impacto o resultados que dicho programa había tenido en su entidad. Los resultados identificados por los funcionarios parecen variar claramente en los estados dependiendo de la estructura del mercado de constructores. Por una parte, algunos funcionarios mencionaron que en su estado, donde predominan las grandes constructoras “públicas”,<sup>14</sup> el programa no tuvo gran efecto, ya que estas empresas frecuentemente no necesitan créditos puente para construir vivienda. Por lo cual, el predominio de desarrolladores “públicos” en esos estados podría ser una posible respuesta al poco alcance del programa en esas entidades. Sin embargo, según un funcionario de otra delegación, quien indicó que en el mercado de vivienda de su entidad no existe ningún

<sup>14</sup> Se refiere a las empresas constructoras de vivienda que cotizan en bolsa, que conforme a la información de la página electrónica de la Bolsa Mexicana de Valores ([www.bmv.com.mx](http://www.bmv.com.mx)) son: Consorcio Ara, S.A.B. de C.V.; Corporación Geo, S.A.B. de C.V.; Consorcio Hogar, S.A.B. de C.V.; Desarrolladora Homex, S.A.B. de C.V.; Sare Holding, S.A.B. de C.V.; y Urbi Desarrollos Urbanos, S.A.B de C.V.

desarrollador que pueda considerarse como dominante, el programa de Cartas de Garantía sí pudo tener una repercusión considerable. Esta afirmación fue corroborada con información del portal del propio Instituto, en la que dicha entidad aparece con un número considerable de Cartas Garantía vigentes<sup>15</sup> del total emitidas.

#### SER INFONAVIT: IMPLEMENTACIÓN DE LA NUEVA MISIÓN Y VISIÓN EN LAS DELEGACIONES

##### *Perspectiva local e implementación del Programa Ser Infonavit*

Funcionarios del Infonavit coincidieron en indicar que parte importante de Ser Infonavit es identificarse ellos mismos con la nueva misión y visión del Instituto, por eso este programa es fundamental para una implementación exitosa de la nueva misión y visión. Los funcionarios entrevistados en las delegaciones coincidieron con las personas entrevistadas en las oficinas de apoyo en que la nueva misión y visión del Instituto se centra en la provisión de vivienda, pero que el compromiso institucional y personal de Ser Infonavit va más allá, porque implica buscar mejorar la calidad de vida de los trabajadores. Mencionaron también que la administración eficiente de los fondos de los derechohabientes es una parte esencial de su razón de ser como institución. Además, señalaron la importancia de la sustentabilidad y el compromiso social, como el elemento distintivo de la nueva misión y visión con respecto a las anteriores.

En el sentido de la responsabilidad integral del Infonavit con los trabajadores, un funcionario del Infonavit mencionó que en cierto sentido significaba un “regreso” a lo que se hacía en épocas pasadas, en palabras de un subdirector general de oficinas centrales: “lo que estamos haciendo hoy, lo dejamos de hacer [la función social del Infonavit], mandamos a sociólogos y urbanistas a la calle, liquidados, no es nuestro tema [dijeron], ahora andamos buscando cómo volver”.

---

<sup>15</sup> Al 27 de octubre de 2010 estaban vigentes 187 Cartas Garantía, emitidas en el presente año, con una cobertura en 23 entidades del país (<http://portal.infonavit.org.mx>).

Otro gerente de oficinas centrales del Instituto señaló que se había esperado que el “mercado” hiciera que el resto de los actores cumpliera con sus responsabilidades para mejorar la calidad de vida de los trabajadores, pero que esto no ocurrió y por eso había que retomar ciertas funciones:

mediante el otorgamiento de crédito, nosotros queremos que nuestros derechohabientes mejoren su calidad de vida [esto] nos compromete con muchísimas cosas, que habíamos dejado de lado, y que pensábamos que el mercado iba a resolver de manera natural y que cada quien, responsable de aquello en lo que ya no estábamos participando, iba a cumplir con la responsabilidad de hacerlo. Un ejemplo: que los municipios iban a tener un plan de desarrollo urbano...

Como se puede observar, algunos funcionarios consideran que Ser Infonavit y la nueva misión y visión representan un reconocimiento explícito de que la función financiera es la base de la institución, pero que no se debe desatender la parte social. Por el contrario, buscar un sano equilibrio entre ambas, pero sin caer en el exceso del pasado, que al privilegiar el sentido social, abrió espacios para corrupción y generó esquemas de crédito financieramente inviables.

### *Infonavit Ampliado y Ser Infonavit*

Una de las estrategias más destacables por sus claroscuros es la de apoyarse en el Infonavit Ampliado para implementar programas con los que se busca cumplir la nueva misión y alcanzar la nueva visión del Instituto. Por una parte, como se ha indicado (Pardo y Velasco, 2010) esto permitió que el Instituto alcanzara metas ambiciosas de colocación de créditos y rendimientos de los fondos de los trabajadores, gracias a la eficiencia de dicha estrategia. Sin embargo, cuando se analiza la participación del Infonavit Ampliado en los diferentes programas y estrategias de la nueva misión del Instituto, se perciben importantes áreas de oportunidad para mejorar la forma en que los diferentes programas se implementan. Funcionarios de las delegaciones del Infonavit e integrantes de las CCR indicaron cuáles eran, en su opinión, los segmentos más importantes del Infonavit Ampliado. Con

base en esta identificación se reconocieron los retos particulares para que la gestión de dichos miembros del Infonavit Ampliado puedan estar alineadas con la nueva misión y visión institucionales. A continuación se presentan los puntos más relevantes sobre aquellos puntos del Infonavit Ampliado que, con base en lo expresado por los entrevistados, existe algún aspecto general o particular que podría y debería mejorarse.

### Asesores certificados de crédito

De acuerdo con el Infonavit, un asesor certificado de crédito asesora “a los derechohabientes para encontrar la mejor opción de crédito”. El Infonavit lleva un registro de estos asesores por entidad federativa, que se publica en su portal. Estos asesores se certifican con base en la Norma Técnica de Competencia Laboral (NTCL) de asesoría en materia de crédito de vivienda, la cual exige conocimientos de los productos de crédito Infonavit y Fovissste, así como las características comunes de los créditos ofrecidos por las entidades financieras. Esta certificación tiene además otros aspectos positivos, como mencionó un entrevistado, pues los hace “sentir parte” del Infonavit e involucrarlos en su cultura organizacional, lo cual podría alinear los objetivos del asesor con los del propio Instituto.

Sin embargo, en palabras de un comisionado de una CCR existen algunas situaciones que provocan que los asesores no se certifiquen: “Hay asesores que no se certifican, tal vez por los tres mil pesos que les cobran [por la certificación] o por el temor a darse de alta en Hacienda”.

Una de las principales situaciones que se identificó con respecto a los asesores certificados es que el diseño de su estructura de incentivos no coincide necesariamente con los objetivos de la nueva misión y visión del Infonavit. Por ejemplo, se establece como una obligación que “El asesor certificado de crédito no podrá, bajo ninguna justificación, utilizar métodos de coacción, manipulación o presión para interferir en la decisión del derechohabiente en la elección de la vivienda o del producto de crédito”.<sup>16</sup> En la

---

<sup>16</sup> Políticas de registro de asesores certificados de crédito. Derechos y obligaciones. Disponible en el Portal Infonavit., <http://portal.infonavit.org.mx> [fecha de consulta: octubre de 2010].

práctica, estos asesores efectivamente no tienen una ganancia por colocar un determinado producto crediticio del Infonavit, pero sí obtienen un beneficio económico por la venta de la vivienda adquirida con dicho crédito, como indicó un miembro de una CCR, que es asesor certificado de crédito y promotor inmobiliario a la vez:

...los trámites son gratuitos [para obtener un crédito de Infonavit] nosotros tenemos una comisión por la venta de la casa, si la tenemos en vivienda nueva, normalmente nos pagan 4 por ciento, algunos que están vendiendo vivienda económica te están pagando 1.5 por ciento...

Debido a este sistema de incentivos, donde los asesores (que son promotores inmobiliarios también) están pagados por los desarrolladores y vendedores de vivienda, es muy probable que los asesores “orienten” al acreditado para que opte por una opción de vivienda y de crédito que a ellos les da una comisión atractiva, aunque en algunos casos esta opción no sea la mejor para el trabajador, como lo comentó un funcionario delegacional:

es trabajo del promotor que le diga a uno cuál es la mejor opción que tiene (de crédito y de vivienda), incluso nosotros nos hemos negado a vender casas cuando vemos que los vamos a “ahorcar” [...] pero hay otro que va y se lo vende [...] tú te das cuenta que no les va a alcanzar, suman el ingreso de los dos, [...] reportan que ganan más], cuando es Cofinavit, se puede, basta con que vayan con alguien y le pidan que diga que la esposa está trabajando [aunque no sea cierto], y presentan los recibos [de pago] de ella [...] presentan un ingreso mayor [...] después no les alcanza y pierden la casa.

Un entrevistado de una CCR indicó que existe la posibilidad de que los asesores certificados cobren una cuota (que en sentido estricto no es ilegal), por apoyar al derechohabiente en la entrega del expediente de solicitud de crédito en las oficinas de la delegación del Infonavit correspondiente. Esta persona recaló que no es un espacio de corrupción, pues el derechohabiente está consciente de que todos los trámites del Instituto son gratuitos y los

puede realizar personalmente, cuestiones que se comunican sistemáticamente en diversos medios de difusión, sino que se trataría de un “acuerdo” entre el derechohabiente y el asesor, cuando el primero, por falta de tiempo o alguna otra razón, no puede acudir personalmente a entregar su expediente de solicitud.

### Despachos de cobranza

Los despachos de cobranza son una parte fundamental en el Infonavit Ampliado, ya que son los que tienen relación con aquellos acreditados que tuvieron algún problema con el pago de su crédito al Instituto. En otras palabras, son un componente fundamental para llevar a cabo la cobranza social. Con la intención de mejorar el proceso de cobranza estos despachos han recibido capacitación sobre la nueva misión y visión del Instituto, así como sobre el código de ética compartido por los funcionarios del Instituto. También se ha creado el Índice de Excelencia en el Servicio, mejor conocido como Inex. Este indicador intenta medir la eficiencia integral de los actores del Infonavit Ampliado, que participan en las actividades relacionadas con colocación y administración del crédito.<sup>17</sup> Este índice, de acuerdo con el Instituto, se utiliza en un sistema de incentivos, en el que el principal resultado es que las cargas de trabajo de los despachos varían con base en su desempeño en el índice.

Sin embargo, esta asignación basada en desempeño (medido tanto por indicadores operativos como de atención a los usuarios), no se percibe que sea bien implementada desde las delegaciones. Algunos funcionarios de las delegaciones consideran que al asignarse las cargas de trabajo desde las oficinas de apoyo, su capacidad de gestión con los despachos es muy limitada, ya que no pueden dar incentivos directos al buen desempeño. Sobre este tema, un funcionario delegacional mencionó:

yo puedo [como Delegación], cuando nos mandan la asignación o previo, puedo decir, hazme estas modificaciones [a las asignaciones de los despachos

---

<sup>17</sup> <http://informavit.infonavit.org.mx/spip.php?article697>.

de cobranza] te dicen [de la administración central del Infonavit]: puedes mover 5 por ciento de la cartera como está, aquí lo único que sí siento que de repente este Inex se hace a nivel nacional, y la asignación va de acuerdo [a nivel nacional], tenemos despachos nacionales, vamos a poner un ejemplo [...], este despacho, a lo mejor en alguna zona es muy bueno, pero a lo mejor tiene una plaza, en alguna delegación, que no está funcionando bien, esas variaciones no las captura el Inex, lo captura a nivel nacional si en una delegación le fue mal a ese despacho, la asignación a nivel nacional del siguiente mes se ve afectada, y a lo mejor a mí me está funcionando muy bien un despacho y a lo mejor el siguiente mes le van a asignar una cartera muy chiquita [en su delegación].

El portal del Instituto informa del Inex de los despachos de cobranza por entidad federativa, sin embargo, con base en el comentario de este funcionario, se asume que la asignación de cartera se realiza con base en un Inex nacional. Esta práctica podría tener un efecto injusto en sentido inverso al que comentó el entrevistado: un despacho con presencia en varios estados del país (que probablemente tiene un desempeño nacional satisfactorio), pero que en el ámbito local no funciona correctamente, se le pueden seguir asignando cuentas para cobro. Al tratarse de la opinión de un funcionario que incluso trata con los despachos de cobranza de su localidad, esta apreciación, en apariencia contradictoria, nos lleva a dos escenarios posibles: una comunicación deficiente entre el nivel central del Infonavit (que son los encargados de asignar las cargas de trabajo a los despachos) y los funcionarios delegacionales, o una oportunidad de mejora en la propia construcción del Inex, ya que miembros del Infonavit, que tienen trato con este segmento del Infonavit Ampliado, no consideran que se tomen suficientemente en cuenta en la evaluación de los despachos ni perciben que haya una correspondencia entre la calidad del trabajo de algunos despachos y el número de cuentas que se le asignan.

Finalmente, con base en lo señalado por un funcionario delegacional, un riesgo respecto al trabajo de los despachos de cobranza es que la estructura de incentivos de éstos podría motivarlos a preferir que un acreditado,

que ya está en una fase crítica de no pago, pierda su casa, en vez de tratar de llegar a un convenio de reestructuración de crédito. Otro de los funcionarios delegacionales entrevistados describió esta situación:

por ejemplo, en el caso de cobranza, ya cuando un crédito está en recuperación especializada, que ya es por el número de omisos que tiene, ya es susceptible de interponer una demanda, aquí los despachos únicamente se van también por obtener una dación, entonces mucha gente sí se ve de cierto modo como amedrentada o amenazada, “te voy a demandar”. La gente muchas veces por ignorancia no sabe y el despacho sí se aprovecha de mucha gente. Se intenta controlar, pero si la gente tampoco lo reporta, no sabemos. Lo sabemos cuando tenemos una persona acá que [dice] “pues a mí nunca se me ofreció nada para regularizar mi crédito” [...] a lo mejor se tiene un convenio disponible para regularizar [el crédito], pero ellos [los despachos] ya se están yendo por “Usted ya no va a pagar, se le va poner una demanda, se le va a recoger su casa, mejor entréguela”. El despacho se evita un trámite de demanda y puede llegar a convencer a una persona de que entregue su casa; se le paga casi lo mismo [al despacho] por un caso de dación [voluntaria] que por un caso de adjudicación [con demanda].

Además, los incentivos económicos de los despachos favorecen también esta situación, al mencionar cuánto se le paga a este segmento del Infonavit Ampliado, lo que fue comentado por un gerente delegacional: “dependiendo del tipo de convenio [para regularizar un crédito] que sea son cerca de 200 pesos [lo que se le paga al despacho], cuando lo regresan [dación] es uno por ciento del valor de la vivienda”.

Esta situación es representativa de la forma en que los incentivos de los actores del Infonavit pueden no estar alineados con las estrategias para el cumplimiento de la nueva misión, como sería el caso de la cobranza social.

### Unidades de valuación y constructores

Esta parte del Infonavit Ampliado se encarga de elaborar los avalúos para estimar el valor comercial de las viviendas que deseen adquirir los derecho-

habientes del Infonavit. Al igual que en otros segmentos del Infonavit Ampliado, las unidades de valuación cuentan con un Inex a nivel estatal, que influye en la determinación del volumen de viviendas a valorar que le asigna el Infonavit en cada entidad federativa. Con respecto a este grupo, un funcionario delegacional mencionó un aspecto que podría representar un área de oportunidad para el trabajo con las unidades de valuación. Es una práctica común que los valuadores trabajen en varias empresas, por lo cual, dado que el Inex se establece por empresa no por individuo, se dan casos en que un valuador profesional con un desempeño deficiente, perteneciente a una empresa con un Inex bajo, continua trabajando para el Instituto, pero adscrito a una empresa con un Inex satisfactorio.

Por otra parte, un comisionado de una CCR mencionó un espacio de discrecionalidad e incluso de corrupción que existe en las unidades de valuación:

[los desarrolladores], no la registran [la vivienda], y al final, casi siempre, ya tienes el tiempo encima, la tratas de registrar, pero ves que tienes un tiempo para registrarla mientras está en construcción, y como no la metiste, entonces hacen “su agosto” los peritos, “para que te la ponga como usada, te cobro tanto”, entonces le pasaste el negocio a los peritos [cuando la ponen como usada] el Instituto la puede tomar [dar crédito para adquirir la vivienda sin el requisito —y el costo— de que esté registrada] el peritaje que te cuesta mil y pico dos mil pesos, se llega ir a hasta seis mil pesos.

En el mismo sentido, en palabras de un comisionado de una CCR, uno de los aspectos que deberían replantearse en la relación entre desarrolladores y el Infonavit es el registro que otorga el Instituto a los conjuntos habitacionales:

si tienes [vivienda] nueva, la tienes que tener registrada [ante el Infonavit], y para registrarla, tienes que pagar, y no sabes tú por quién la vas a vender, si la vas a vender por Infonavit, por Fovissste, o ahora están soltando dinero para el ejército [...] entonces dices le pago al Infonavit, y ya la logras acomodar y le tienes que inflar eso [subir el precio por el pago de registro al Infonavit].

Sin embargo, el costo nominal del registro de vivienda en el Registro Único de Vivienda (RUV) por unidad es de 200 pesos, lo que no es significativo para el precio total de las viviendas. No obstante, pueden ser los costos operativos adicionales los que pueden inflar los precios de las viviendas. En cualquier caso, es pertinente considerar que el costo operativo del registro de la vivienda nueva en el RUV podría trasladarse en un aumento al precio final de la vivienda, o bien generar un incentivo para que, como se mencionó, en colusión con el perito, se registre una vivienda nueva como usada para ser sujeta de crédito Infonavit.

### Integrantes de Comisiones Consultivas Regionales (CCR)

De acuerdo con su normatividad, las CCR no tienen funciones decisorias o ejecutivas en el trabajo de la delegación del Infonavit. Sin embargo, cumplen tareas consultivas, de seguimiento y de apoyo muy importantes para alcanzar la nueva misión del Instituto. Durante el transcurso del estudio, se tuvo oportunidad de entrevistar a miembros de las CCR de cinco delegaciones. El reglamento de las CCR permite que sus integrantes permanezcan en su encargo hasta un máximo de seis años, por lo que se observó una marcada estabilidad entre los integrantes, ya que la mayoría de los entrevistados manifestó pertenecer a ese cuerpo colegiado desde hace más de tres años. Al cuestionarlos sobre la nueva misión y visión del Instituto, casi todos los integrantes de las CCR con los cuales se conversó tuvieron una idea clara, y lo ligaron al tema de sustentabilidad y a una mayor eficiencia en la operación. Sin embargo, cuando se les preguntó sobre las características y problemática de la delegación del Infonavit a la que pertenecen o, en general, sobre el tema de vivienda en su entidad, se observó un nivel de conocimiento muy dispar. Esta situación podría representar un área de mejora, ya que se puede asumir que la capacidad de los miembros de una CCR estaría asociada más a la actividad profesional del propio comisionado, que a la capacitación y acompañamiento que le otorga el Instituto, ya que los integrantes de estos cuerpos colegiados que manifestaron un mayor conocimiento, basaron sus comentarios más en su experiencia externa (funcionarios públicos en materia de desarrollo urbano o desarrolladores de vivienda, por ejemplo), que en su participación en la CCR.

También destaca en la conformación de las comisiones la escasa participación de funcionarios municipales, ámbito que tiene la mayoría de las atribuciones en materia de desarrollo urbano. De las cinco delegaciones visitadas, sólo se encontró una CCR que tuviera participación del gobierno municipal. En este sentido, un delegado expresó su preocupación porque los miembros de las CCR en general no “aportan” y son “poco proactivos”, lo cual se puede asociar con inexistencia de un perfil adecuado entre ellos. Este mismo funcionario indicó la necesidad de que la delegación tuviera mayor “libertad” para sugerir quienes pueden integrar estos órganos,<sup>18</sup> incluso mencionó que se tienen identificadas personas que podrían contribuir a llevar a cabo la nueva misión del Instituto al pertenecer a la CCR, tanto por su perfil como por el cargo que ocupan, pero en dichos casos se trataba de funcionarios municipales que no podían ser integrados debido a que la representación gubernamental en la CCR ya estaba ocupada.

#### IDENTIFICACIÓN DE RESULTADOS INMEDIATOS DE LA NUEVA MISIÓN Y VISIÓN DEL INFONAVIT

##### LOGROS DEL INFONAVIT ANTE MAYORES RESPONSABILIDADES ESTRATÉGICAS

Hasta hoy, los planes financieros (quinquenales), los informes anuales de actividades, y otros estudios han mostrado los avances que en materia financiera y operativa ha tenido el Infonavit en los últimos años (Infonavit, 2009, 2010a, 2010b). También se han documentado los resultados favorables y los avances en diversos proyectos estratégicos,<sup>19</sup> y en general los avances recientes de la institución (Pardo y Velasco, 2010; Silva Herzog, 2009; Moreno, 2006). Por lo tanto, el propósito de este apartado no es repetir dichos ejercicios, sino presentar los resultados inmediatos de dos estrategias, de carácter transversal, desarrolladas por el Infonavit: sustentabilidad y cobranza social, las cuales se ven afectadas directamente por los

---

<sup>18</sup> Conforme al artículo 3 del Reglamento de las CCR, la designación de los miembros de estos órganos corresponde al Consejo de Administración, a propuesta del sector correspondiente.

<sup>19</sup> Estos avances se pueden conocer al revisar los TGE de la institución.

procesos de implementación de los programas analizados en la sección anterior. Los resultados de estas estrategias, como se señaló, son considerados por los propios integrantes del Infonavit como pilares de la nueva misión y visión.

De acuerdo con los funcionarios entrevistados, tanto en oficinas de apoyo como en las delegaciones, el principal resultado de estas estrategias ha sido darles claridad y dirección a diferentes programas y proyectos del Infonavit. Esta dirección ha permitido que la mayoría de los empleados y de las áreas empiecen a reconocer la forma en que sus esfuerzos individuales contribuyen a la nueva misión y visión del Instituto. Algunos funcionarios entrevistados observan que la coherencia que estas estrategias les dan a los esfuerzos del instituto es resultado de un modelo de gestión que se sustenta en tres pasos: 1) *identificar* la dirección en la que se desea dirigir un esfuerzo, 2) *empaquetar* la idea o esfuerzo en un producto, proceso o política y 3) *estimular* y, en general, dar incentivos para que los actores involucrados actúen en la dirección deseada. Aunque este modelo no es un marco teórico reconocido en documentos institucionales, al ser mencionado por algunos de los entrevistados supone una clara conexión entre la definición estratégica y la operación, al menos para ciertos integrantes del nivel estratégico de la organización.

Por una parte, de acuerdo con funcionarios del Instituto, el modelo de gestión ha permitido que en el caso de la sustentabilidad converjan tres grandes ejes: ambiental, social y económico. Por lo tanto, cualquier programa o proyecto institucional que se defina como de sustentabilidad debe considerar estas tres dimensiones. Dada la complejidad y amplitud propia de este concepto, no encontramos un solo “paquete” de sustentabilidad sino diversos *empaquetamientos sustentables*. Como ya se indicó, estos empaquetamientos son definidos como productos y (Hipoteca Verde, por ejemplo) procesos o políticas (en donde cabe la obligación para que todas las viviendas financiadas por el Infonavit cuenten con un paquete de ecotecnologías). Dichos procesos y políticas buscan generar diversos *estímulos* o incentivos para todos los participantes. Por ejemplo, siguiendo con el caso de la Hipoteca Verde en su forma actual, para los trabajadores sería la obtención de un

subsidio, y para el constructor, el estímulo estaría dado por la mayor facilidad para vender la vivienda que equipa con estos dispositivos.

Por otra parte, los funcionarios indicaron que en la cobranza social el modelo ha permitido la convergencia de objetivos relacionados con la recuperación efectiva de cartera, la viabilidad financiera y el sentido social del instituto. En este caso, el *empaquetamiento* más visible de esta estrategia es la Garantía Infonavit, paraguas bajo el cual se ha conseguido agrupar medidas permanentes o contingentes de apoyo a deudores con problemas de pago con *estímulos* para los distintos actores involucrados en la cobranza social. En el caso particular de los despachos de cobranza, si se rigen por los principios de cobranza social, su ganancia inmediata sería la obtención de un Inex alto (y por consiguiente, una mayor cartera para cobro), lo que sin embargo parece tener amplias oportunidades de mejora, como se indicó en la sección anterior.

#### ALCANCES DEL INFONAVIT EN UN CONTEXTO DE CRISIS ECONÓMICA

Como se dijo, mientras el Instituto desarrollaba su proceso de reflexión estratégica, que derivó en la nueva misión del Instituto, el país enfrentó una crisis económica. Esta situación ponía en riesgo no sólo la implementación de la nueva misión y visión institucionales, sino incluso el éxito de elementos básicos en el quehacer institucional, como es el número de créditos otorgados.

En este indicador básico, al comparar lo expresado en las perspectivas del Informe anual de actividades 2008 del Instituto con los logros reportados en su similar de 2009, observamos que la institución no alcanzó su meta total de créditos (500 mil) para 2009, pero se quedó en una cifra cercana (44 481). No obstante, es necesario contextualizar este logro en materia de créditos del Instituto en un contexto económico como el que vivió nuestro país en 2009 (INEGI, s/f). En ese año, en los cuatro trimestres el PIB nacional tuvo descensos, que variaron entre -2.0 y -9.6 por ciento; respecto al PIB sólo de la industria de la construcción en México, las caídas trimestrales se ubicaron entre -5.3 por ciento y -7.6 por ciento, y en el caso de la actividad de servicios financieros y de seguros, las bajas trimestrales del PIB en

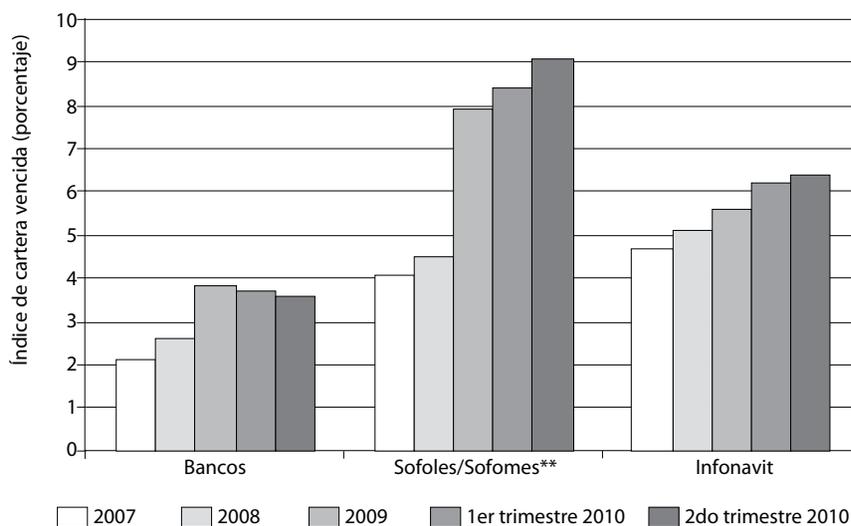
ese año fluctuaron entre -1.5 por ciento y -13.2 por ciento. En el ámbito hipotecario, la originación de cartera individual cayó -6.5 por ciento en 2009 con respecto al año anterior, y en el caso sólo de créditos para construcción, la caída fue de -32 por ciento en el mismo periodo (Asociación Hipotecaria Mexicana, 2010).

Además, al revisar con más detalle la cifra de créditos otorgados en 2009, se aprecia que el Instituto en algunos aspectos incluso superó las metas, como sería el caso de productos sin la participación de otras entidades financieras (106.8%) o los subsidios federales para el segmento prioritario (trabajadores con ingresos menores a cuatro veces el salario mínimo, (vsm), que llegaron a 106 por ciento. En un indicador relevante, el índice de morosidad, al comparar los resultados de 2008 con los de 2009, no se tuvo un incremento alto, pues pasó de 4.49 por ciento al 4.80 por ciento (Infonavit, 2010a). Estos indicadores básicos del Instituto demuestran que, a pesar del difícil contexto económico, no se produjeron los resultados negativos que se esperaban en el sector de vivienda: por el lado de la oferta, la disminución de créditos para la producción de viviendas, con el consecuente descenso en la construcción de las mismas; y respecto a la demanda, el descenso de las solicitudes de crédito (por las reducciones en el ingreso o pérdida de empleo) y el aumento considerable en la cartera vencida.

Como se mencionó líneas arriba, con base en lo expresado por los propios funcionarios del Infonavit, desde inicios de 2009 el Instituto trató de enfrentar los posibles efectos de las crisis, a través de instrumentos diseñados especialmente para esta coyuntura (como Contrátalos con Incentivo y Cartas Garantía), y a través de la adecuación o “empaquetamiento” de herramientas que ya utilizaba (como es el caso de Garantía Infonavit).

En este sentido, llama la atención el hecho de que para las dos medidas “anticrisis” seleccionadas para ser revisadas con mayor detalle en este estudio: Contrátalos con Incentivo y Cartas Garantía, los funcionarios de las delegaciones del Instituto mencionaron sistemáticamente un impacto no significativo de estas medidas en sus respectivas entidades. No obstante, con base en la información del propio Instituto (Infonavit, s/f), se observa que uno de los indicadores más sensibles en un contexto de crisis económi-

GRÁFICA 1. Índice de cartera vencida por sector\*



Fuente: Infonavit (s/f). Libro de Transparencia del Modelo de Cobranza Social. Documento sin publicar.

\*Incluye cartera fuera de balance (bursatilizaciones) salvo el caso del Infonavit para el año 2009 y anteriores.

\*\* No incluye a Metrofinanciera ni Crédito y casa.

ca, el índice de cartera vencida, si bien tuvo incrementos constantes, estos han sido moderados si se comparan con el comportamiento de este indicador en las Sofoles (Sociedades Financieras de Objeto Limitado) y Sofomes (Sociedades Financieras de Objeto Múltiple) (véase la gráfica 1).

Esta situación, en la que se presentan buenos resultados pero la efectividad de las medidas anticrisis implementadas no es reconocida por funcionarios de las delegaciones, podría por una parte indicar que los buenos resultados obtenidos en 2009 estarían apoyados más en soluciones permanentes del Instituto (por ejemplo, el esquema de prórrogas de pago que son parte de Garantía Infonavit), que en las medidas “anticrisis”. Al tener las prórrogas totales una vigencia de doce meses, es posible que el efecto real de la crisis en la cartera vencida no se observe en 2009, sino que se postergue hasta que las prórrogas otorgadas expiren. Los datos de la gráfica 1 podrían sustentar esta posibilidad, ya que en los dos primeros trimestres de 2010 la

cartera vencida, aunque en forma moderada, iba en aumento. Este riesgo también fue expresado por un funcionario delegacional: con las prórrogas “sólo pateamos la bolita (incremento en cartera vencida) para adelante”.

#### LECCIONES APRENDIDAS Y TAREAS PENDIENTES

Con base en los hallazgos presentados en las secciones anteriores, a continuación se presentan, a manera de lecciones y tareas pendientes, algunas consideraciones finales. Estas consideraciones están basadas en aspectos que representan oportunidades de mejora para el proceso de implementación de la nueva misión del Infonavit.

#### EL ROL DEL INFONAVIT EN LA POLÍTICA DE DESARROLLO URBANO

El artículo 115 constitucional, en su fracción V, otorga a los municipios las facultades más importantes en materia desarrollo urbano, entre otras: formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales, así como otorgar licencias y permisos para construcciones. Aun sin revisar las atribuciones que les otorgan otras normas secundarias, es innegable la primacía que tienen los gobiernos municipales en México en el tema de desarrollo urbano, del cual una parte muy importante lo representa el sector de la vivienda. En este sentido, funcionarios y desarrolladores entrevistados mostraron una actitud crítica hacia el desempeño que tienen los municipios como reguladores del desarrollo urbano. En particular, señalaron la escasa capacidad y disposición para realizar esta función.

La limitada capacidad y disposición a regular se agrava por los espacios de discrecionalidad que las propias normas permiten. Por ejemplo, un representante patronal manifestó que en ocasiones para obtener el permiso para construir un desarrollo habitacional o lograr la provisión de servicios para el mismo, aun cuando el trámite cumpla con la normatividad vigente, se tiene que recurrir ya sea a dar un soborno a los funcionarios municipales, o a pre-

sionarlos mediante “periodicazos” para que lleven a cabo su tarea. En el mismo sentido, un representante citó como ejemplo de la discrecionalidad en la materia el caso de unos documentos “regulatorios” que emite un gobierno local, los cuales señalan los usos de suelo en las distintas zonas, pero que contienen una leyenda que establece que no son “obligatorios” para realizar trámites, lo que significa que la decisión permanece en el funcionario que otorga el permiso correspondiente. También, varios funcionarios delegacionales y desarrolladores de vivienda coincidieron en que es común que el gobierno municipal trate de retrasar la municipalización de los conjuntos, ya que no tienen incentivos para iniciar la provisión y mantenimiento de los servicios públicos en estos desarrollos. Así, durante estos periodos “de transición”, se corre el riesgo de que ni el desarrollador ni el municipio asuman su responsabilidad, y se presente un deterioro en la imagen e infraestructura del desarrollo por falta de mantenimiento.

Funcionarios públicos, empresarios e integrantes del propio Instituto reconocen que la política de desarrollo urbano no es competencia directa del Infonavit. Sin embargo, ante el panorama descrito, estos mismos actores reconocen que, gracias a su prestigio, capacidad técnica y poder económico y político,<sup>20</sup> es deseable que el Infonavit utilice su “músculo” para reorientar la política de desarrollo urbano en el país. En este sentido, un funcionario del Infonavit indicó el éxito de un caso de uso de este “músculo”: la incorporación obligatoria de ecotecnologías en todas las viviendas financiadas por el Instituto, situación que ya es una realidad, y otro en el que podría usarlo: una eventual iniciativa para que el Instituto sólo financie viviendas que se encuentren en municipios que cumplan una norma técnica en la materia, situación que no ha ocurrido. Como se mencionó, la construcción de vivienda es un aspecto fundamental del desarrollo urbano, por lo que la lucha por tener una visión integral de éste debería ser compartida por funcionarios públicos e integrantes del Infonavit.

Sin embargo, está visto que los esfuerzos por mejorar el desarrollo urbano y de comunidades requieren la participación de agentes externos al Instituto,

---

<sup>20</sup> Al ser la principal entidad financiadora de vivienda en el país.

lo que se empieza a practicar aunque no sistemáticamente. Por ejemplo, la creación de centros comunitarios, iniciativa promovida por el Infonavit, fue señalada recurrentemente por integrantes del Instituto como uno de los esfuerzos por incidir positivamente en el desarrollo urbano, al proveer a un desarrollo habitacional de un espacio que fomenta la recreación, la difusión de la cultura, la educación, el cuidado de la salud y la convivencia entre los vecinos. En palabras de un funcionario, el Instituto no sólo trata de mejorar la calidad de vida de los trabajadores a través de mecanismos relacionados con la vivienda, sino que también incide con iniciativas como recompensar con la cancelación de una mensualidad por cada acreditado (o familiar directo) que concluya la primaria o secundaria por medio del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA); o el apoyo de los despachos de cobranza (Infonavit Ampliado) para que, en su caso, los acreditados y sus familias se inscriban al Seguro Popular.

Considerando que los esfuerzos para mejorar el desarrollo urbano requieren necesariamente que el Infonavit cuente con la cooperación de dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno, los esfuerzos en este sentido deberían redoblar. En palabras de los propios funcionarios del Instituto, esta labor no es una empresa fácil. Como ejemplo de lo anterior, un funcionario delegacional mencionó la dificultad para lograr continuidad en la participación de los ayuntamientos, debido al periodo tan corto de los presidentes municipales. Por lo que el Infonavit se ha visto obligado a dar “incentivos” a los gobiernos municipales para que sean parte de proyectos de desarrollo urbano promovidos por esta institución. Un ejemplo de estos “incentivos” es el programa piloto de cobro del predial, junto con la mensualidad del crédito de vivienda, que realiza el Infonavit, lo que significa para el ayuntamiento una mayor recaudación y una disminución en los gastos para el cobro de este gravamen.

#### MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO EN LAS DELEGACIONES

Cada delegación del Infonavit tiene su propio TGE, así como su Tablero de Evaluación con metas e indicadores ligados a las diferentes áreas institucio-

nales sustantivas: hipotecaria social, recaudación-fiscalización y sustentabilidad. En el caso de 2009, se establecieron puntos adicionales en tres rubros: Inex, nuevos aportantes y CCR. Sin embargo, estos indicadores presentan áreas de oportunidad en al menos tres aspectos: la priorización con respecto a la nueva misión, la transparencia con que se definen y negocian,<sup>21</sup> y el poco énfasis en aspectos cualitativos del desempeño. Estos tres factores presentan oportunidades para incentivar el compromiso de los funcionarios con el cumplimiento de los programas y estrategias y, por consiguiente, con la nueva misión y visión del Instituto.

Estas áreas de oportunidad se desprenden principalmente de las entrevistas en las delegaciones, donde los funcionarios delegacionales indicaron con frecuencia que las metas ligadas a cuestiones financieras, principalmente el número de créditos a otorgar y el control de la cartera, son las más relevantes o prioritarias. Incluso, un funcionario señaló que “el indicador más importante es el número de créditos”. Lo anterior sugeriría que, a pesar de establecer metas en distintos ámbitos, la mayor atención del trabajo delegacional se sigue concentrando en el alcance de las financieras. Por otra parte, los funcionarios delegacionales indicaron no conocer de manera específica la forma como se establecen sus metas.<sup>22</sup> En la mayoría de los casos, los funcionarios se limitaban a mencionar que “las define el nivel central”, aunque también reconocen que las delegaciones tienen la capacidad de “sugerir” en este aspecto.<sup>23</sup> Esta situación presenta una oportunidad para que los funcionarios se sientan más comprometidos si entienden

---

<sup>21</sup>Según el Reglamento del Comité Modelo de Delegaciones, elaborado en junio de 2010, existe un órgano con esa denominación, presidido por el subdirector de Planeación y Finanzas, con representación de siete delegados (uno por cada patrocinador), encargado de validar la evaluación de las delegaciones.

<sup>22</sup>En el Reglamento del Comité Modelo de Delegaciones se establece que este Comité será el encargado de “Validar la metodología de evaluación de las delegaciones”, y que “Cada delegado de los treinta y dos delegados, será responsable de acordar las metas de cada indicador con la subdirección general responsable de cada indicador”. Sin embargo, en las entrevistas realizadas con funcionarios de las delegaciones del Instituto, ninguno mencionó la existencia o funcionamiento de este Comité o el acuerdo específico de metas con las diferentes subdirecciones generales.

<sup>23</sup>Además, a través de la Intranet del Instituto, los delegados tienen la posibilidad de hacer un seguimiento constante del avance en el cumplimiento de metas de su delegación. No obstante, esta capacidad tampoco fue mencionada por alguno de los delegados o funcionarios delegacionales entrevistados.

que las metas no son definidas de manera arbitraria, sino siguiendo una metodología adecuada y transparente.

Además, en términos generales, funcionarios de las delegaciones consideran que las metas deberían tener una orientación más cualitativa que la que ahora tienen. Por ejemplo, un funcionario delegacional mencionó que incrementar el número de créditos por sí mismo no es necesariamente una meta deseable para su delegación, sino que se deberían tomar en cuenta aspectos como la cobertura territorial (¿en cuántos municipios de la entidad existe vivienda financiada por el Infonavit?) o la calidad de vida que se produce con el adecuado orden urbano. Comentarios como este sugieren un área de oportunidad relevante, ya que, con base en la información proporcionada por el propio Instituto, todas las delegaciones se evalúan con los mismos indicadores, lo que permite establecer sólo diferencias de magnitud en las metas a alcanzar, mas no existe la posibilidad de definir y establecer indicadores diferenciados que respondan a las necesidades locales específicas.

#### EJE DE VIVIENDA: MÁS ALLÁ DE LA HIPOTECA VERDE Y DEL HOGAR DIGITAL

Existen dos elementos encontrados que permiten observar oportunidades para generar cambios en los objetivos y metas del eje de vivienda. En primer lugar, la información proporcionada por el propio Instituto indica que, dentro del programa Vivir Infonavit, en el eje de vivienda existen diversas iniciativas además de Hipoteca Verde y Hogar Digital. Sin embargo, al revisar los proyectos de sustentabilidad con que se evaluó el año pasado a las delegaciones, sólo se definen metas por entidad en los programas mencionados. En segundo lugar, según la información de funcionarios del Instituto, se plantea la posibilidad de que a partir de 2011 todas las viviendas financiadas con recursos del Infonavit incorporen ecotecnologías (que actualmente se asocian con el programa de Hipoteca Verde).

Por lo tanto, considerando que todas las viviendas financiadas por el Instituto a partir de 2011 deberán contar con ecotecnologías, convendría hacer un par de reflexiones sobre las metas y objetivos de este programa. Por una

parte, ya que el “número” de viviendas con dispositivos ecológicos no podría ser una meta en sí misma, se puede abrir la puerta para establecer metas de “impacto” y no sólo de “cobertura”, para medir los efectos de las ecotecnologías. Las nuevas metas podrían intentar medir el impacto que los paquetes de ecotecnologías tienen en el consumo promedio de energía eléctrica, agua y gas de las nuevas viviendas financiadas por el Instituto. Por ejemplo, se pueden levantar encuestas a hogares y estimar el consumo promedio de electricidad, agua potable o costo y tiempo invertido en transporte por las familias que habitan viviendas del Infonavit y generar con esta información indicadores con los que se evalúe a las delegaciones y funcionarios.

Por otra parte, este cambio abriría la posibilidad de reconsiderar el uso que se le da al subsidio en que se basa el programa de Hipoteca Verde en su forma actual. El subsidio federal, que actualmente se utiliza para financiar viviendas con ecotecnologías, podría dedicarse para los mismos fines pero por medios distintos. Una opción podría ser que ese subsidio se usara para promover la adquisición de vivienda vertical que, como se mencionó, puede generar también importantes beneficios al medio ambiente, a las finanzas de los acreditados y, en general, al desarrollo urbano; estos beneficios podrían incluso superar los generados por las ecotecnologías. Otra posibilidad podría ser utilizar el subsidio para promover la adquisición de vivienda de mayor tamaño o más cercana a los centros de trabajo de los acreditados. Cabe destacar que aunque ambas iniciativas ya están consideradas en el Instituto, han tenido un impulso limitado.<sup>24</sup>

#### SER INFONAVIT Y LA INFORMACIÓN SOBRE CALIDAD Y PLUSVALÍA DE LAS VIVIENDAS A LOS DERECHOHABIENTES

Como se describió antes, el Infonavit ha desarrollado diversos instrumentos que tratan de apoyar a los trabajadores en la decisión sobre el crédito y la vivienda que mejor satisfagan sus necesidades y expectativas, como son los

<sup>24</sup> Tu Casa + Cerca y Tu Casa + Grande, establecidas como “prioridades estratégicas” para el presente año, en su Plan Financiero 2010-2014.

distintos Inex de los segmentos del Infonavit Ampliado, así como el Índice de Calidad de Vivienda (Icavi) que califica los desarrollos habitacionales. No obstante, sería conveniente revisar al menos dos aspectos de estos esfuerzos: accesibilidad y oportunidad.

En cuanto a la accesibilidad a los datos, la mayoría de ellos se encuentra en el portal del Infonavit. Sin embargo, la restricción más notoria es el escaso acceso a la tecnología que tiene la población de ingresos menores en México, sector objetivo del Instituto, a esta tecnología. En México, apenas 27.2 por ciento de la población tiene acceso a internet,<sup>25</sup> porcentaje que es aún menor en la población de menores recursos. Esto indica que probablemente puedan existir problemas de acceso a la información pertinente. Respecto a la oportunidad de la información, se puede indicar que educar a los derechohabientes está establecido como la primera de las estrategias de Ser Infonavit, con iniciativas como el taller de inducción al Infonavit para el derechohabiente (que se realiza con el apoyo del Consejo Nacional de Educación Profesional Técnica, Conalep). Este tipo de talleres tienen el objetivo de que los derechohabientes que van a ejercer su crédito tomen una mejor decisión al contar con más información. Sin embargo, por diversas razones no pareciera que se le otorga la importancia debida a este programa. Por ejemplo no es obligatorio para nuevos acreditados ni tampoco promueve que sea tomado por aquellos acreditados que estén interesados en saber más sobre sus derechos y obligaciones. Además, la importancia relativa de este proyecto se refleja en que, a pesar de que es una actividad recurrente y surgió del TGE, no está considerado como parte de los indicadores a nivel institucional ni delegacional.

#### RETOS DE LA ALINEACIÓN DEL INFONAVIT AMPLIADO CON SER INFONAVIT

Finalmente, como se indicó en la sección anterior, uno de los retos actuales más importantes del Instituto es la alineación de algunos sectores del Infonavit Ampliado con su nueva misión y visión organizacional. Además, el

---

<sup>25</sup> <http://www.internetworldstats.com/am/mx.htm>.

Instituto prevé, como una de las estrategias de Ser Infonavit, hacer que todos los actores relevantes para el desarrollo de las funciones institucionales conozcan, entiendan e incluso “vivan la visión Infonavit”. No obstante, existen situaciones de diversa índole e importancia en las cuales esta premisa parece no cumplirse, como el caso de los asesores certificados de créditos que actúan con base en sus intereses económicos como vendedores de inmuebles, lo que no necesariamente coincide con la recomendación a los derechohabientes sobre los instrumentos de crédito y la vivienda que se ajustan mejor a sus necesidades y expectativas. Es importante reconocer que si los asesores certificados son en su gran mayoría la fuerza de ventas de las desarrolladoras de vivienda, atenderán más a los intereses de sus empleadores que a los intereses del Infonavit o sus derechohabientes.

En términos generales, este problema estructural, que genera incentivos para que los asesores no respondan necesariamente a los intereses del derechohabiente, se ha tratado de corregir con instrumentos que proveen información al comprador sobre la calidad de las viviendas, de los desarrollos habitacionales y del desarrollador, o educando a los derechohabientes sobre la importancia de la compra de una casa y los factores relevantes que deben considerarse antes de hacer la compra. Sin embargo, como ya se ha explicado, estos programas no parecerían suficientes si no se cambia el sistema estructural de incentivos. Además, se aprecia una oportunidad para que el propio Infonavit pudiera remediar, en su caso, si un asesor certificado convence a un acreditado de adquirir una vivienda que no es la más adecuada. Al revisar su expediente, el Instituto podría, por ejemplo, informar (incluso posiblemente de manera obligatoria) al eventual comprador sobre los beneficios y riesgos asociados al inmueble a adquirir, con base en cuestiones como accesibilidad, transporte, disponibilidad de servicios educativos y de salud, Inex del desarrollo habitacional y del desarrollador, entre otros elementos.

La potencial irregularidad en la actuación de los asesores de crédito, como la de otros miembros del Infonavit Ampliado, aunque no parece ser una situación generalizada, sí representa un área de oportunidad para el Instituto. A pesar de haber implementado diversas medidas para tratar de que el Infonavit Ampliado se conduzca como si fuera “parte de la organiza-

ción” (la propia certificación a los asesores de crédito o los diversos Inex), persisten estos casos en los cuales se abren espacios para que los intereses de los proveedores se puedan imponer sobre los de los derechohabientes, e incluso podrían generar oportunidades para la corrupción.

Con base en los casos descritos, es posible identificar alternativas que van en dos sentidos. Por un lado, el Infonavit debería trabajar más en la *generación de incentivos*, hacer que en cualquier caso a cada uno de los actores “les convenga” tratar de mejorar la calidad de vida de los trabajadores. Tomando como referencia el caso de los asesores certificados de crédito, se debe buscar dar incentivos (positivos o negativos) que compensen el comportamiento generado por la eventual comisión que obtienen por la venta de viviendas que puede no ser la mejor alternativa para el derechohabiente.<sup>26</sup> Por otra parte, el Instituto debería considerar el fortalecimiento de la supervisión y regulación de algunos sectores del Infonavit Ampliado. Tomando como ejemplo a los asesores certificados de crédito y a los despachos de cobranza se observan diferentes oportunidades para fortalecer la supervisión. Con los asesores certificados, por ejemplo, parece deseable que el Instituto no se limite a exigir la certificación, sino que vigile y regule directamente su actuación. En el caso de los despachos de cobranza, en los que a pesar de que se tiene el Inex, ligado a la asignación de cargas de trabajo, se presentan situaciones particulares (no capturadas por este índice) que deben ser evitadas, como el caso de privilegiar la dación de la vivienda sobre una eventual reestructuración del crédito. En este sentido, sería deseable explorar oportunidades tanto para mejorar la construcción del Inex y el proceso de su traducción en la asignación de cartera con la colaboración más cercana de las delegaciones.

---

<sup>26</sup> Por ejemplo, podría ser que el propio Instituto otorgue una compensación económica al asesor certificado por cada crédito que haya ayudado a obtener. Pero que no se le pague totalmente esta retribución cuando el trabajador obtiene el crédito, sino que un porcentaje importante sea liberado en un plazo preestablecido (seis meses por lo menos), siempre y cuando el trabajador a esa fecha esté al corriente en los pagos de su crédito. Un acreditado cumplido puede ser un buen “indicador” sobre el desempeño del asesor, ya que significa que no se le otorgó un crédito por encima de su capacidad de pago.

## CONSIDERACIONES FINALES

El proceso de cambio generado a raíz de la definición de la nueva misión y visión se encuentra aún en sus inicios, como lo demuestran varios programas prioritarios que están en etapa de expansión o piloteo. Por lo tanto, los resultados documentados en este trabajo sólo pueden ser entendidos como descriptivos del proceso de cambio e indicativos de los efectos de una tendencia general de transformación en el Instituto. Estos resultados permiten apreciar algunas características del proceso que sería apropiado resaltar. El eje en torno al cual giran estos cambios es la nueva misión y visión del Instituto que amplían su área de responsabilidad, de la mera eficiencia financiera en el manejo del fondo de los trabajadores y el otorgamiento de créditos a la búsqueda de una mejor calidad de vida para los afiliados y acreditados. Este eje es sobresaliente, considerando que refleja una disposición para transitar de una misión en la que la mayoría de las variables necesarias para su cumplimiento pueden ser controladas por el Instituto a una nueva misión y visión cuyo cumplimiento se ve afectado por un alto número de variables fuera del control del Infonavit.

No obstante la disposición de cumplir con una misión más social, el proceso de cambio parece enfrentarse con los retos que le impone modificar una serie de dinámicas desarrolladas en el Instituto entre 2001 y 2006, y que se habían consolidado debido a su éxito en el cumplimiento de la anterior misión. Específicamente, durante su anterior etapa, el Instituto se vio en la necesidad de centralizar procesos y decisiones para cumplir con su misión. Sin embargo, la nueva misión y visión, que enfatizan la calidad de vida de los acreditados y la sustentabilidad de las comunidades en que viven, requiere por definición una participación muy activa de las delegaciones regionales. Esta participación incluye definir lo que implica en una región en particular conseguir la sustentabilidad y lo que los residentes consideran que es una mejor calidad de vida. En esta situación, las delegaciones parecerían requerir mayor discreción y flexibilidad para definir objetivos particulares y discrecionalidad para encontrar los instrumentos necesarios para motivar a los diversos grupos locales que pueden

contribuir tanto a cumplir con la nueva misión como a alcanzar la nueva visión del Instituto.

Por lo tanto, las diferencias fundamentales entre la nueva y la anterior misión se observan en el esfuerzo permanente por encontrar un punto medio entre el control necesario para evitar manejos inadecuados en las delegaciones regionales y la flexibilidad que requieren estas delegaciones para definir objetivos, metas, y movilizar grupos y liderazgos locales. Por ejemplo, los esfuerzos por mejorar la calidad de vida de los acreditados requieren influir positivamente en el desarrollo urbano; sin embargo, las delegaciones regionales cuentan con pocos elementos para incentivar cambios en el desarrollo urbano debido a que los desarrollos son aprobados desde las oficinas de apoyo, con el fin de evitar antiguas prácticas inapropiadas en la aprobación de desarrollos.

También, en la medida en que la nueva misión y visión tienen un objetivo más social, su cumplimiento requiere una participación más activa y propositiva de grupos y autoridades locales. Por ejemplo, para incidir en el desarrollo urbano, se necesita generar programas y proyectos que respondan a la lógica con la que funcionan las autoridades municipales y les provea de incentivos adecuados, lo que se puede hacer más fácilmente desde el ámbito de las delegaciones. En este sentido, otro síntoma de lo que hasta ahora pudiera parecer una contradicción entre el diseño centralizado y la implementación descentralizada de los programas se observa en que, a pesar de que los programas y proyectos son piloteados en las delegaciones para generar lecciones que permitan su implementación generalizada, los funcionarios delegacionales siguen considerando que tienen pocos instrumentos para gestionar apropiadamente la labor del Infonavit Ampliado.

Además, cumplir la nueva misión requiere también que las delegaciones definan metas e indicadores adaptados a las necesidades locales de sustentabilidad y calidad de vida. Mientras que el cumplimiento de la anterior misión era apropiadamente capturado por indicadores y metas financieras y de colocación de crédito, la nueva misión requiere identificación de indicadores y definición de metas que capturen la repercusión social que el Infonavit tiene en las comunidades, los cuales no han sido introducidos en la evalua-

ción del desempeño de las delegaciones. Definir estos nuevos indicadores y metas requiere necesariamente del trabajo activo de las delegaciones regionales y del apoyo y contraloría que proveen una adecuada participación social.

Finalmente, con base en la nueva misión y visión, el Instituto ha generado programas y proyectos que van desde la certificación de los municipios con base en su regulación en materia de desarrollo urbano hasta la organización de asociaciones vecinales. La lógica con la que se justifican estas intervenciones tan diversas es la del impacto que tienen en la calidad de vida y sustentabilidad, además de su rentabilidad económica para el Instituto. Es decir, parecería que cualquier programa que mejore la calidad de vida y la sustentabilidad puede ser empaquetado en esta nueva misión siempre y cuando sea financieramente viable. En este sentido, el reto para el Instituto en los años por venir será la definición de los límites de su intervención en la vida de los acreditados y las ciudades en que viven, así como la forma en que la voluntad y preferencias de los ciudadanos pueden ser integrados en el proceso de la definición de los objetivos del Instituto, es decir en la definición de lo que el Instituto considera que es socialmente deseable. ☒

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AHM (2010), *Reporte de la situación hipotecaria en México: Reporte anual 2009*, disponible en: <http://www.ahm.org.mx> [fecha de consulta: octubre de 2010].
- Banobras, SHF y SHCP (2008), *Estrategia de atención para desarrollos urbanos integrales sustentables (DUIS)*, disponible en: <http://www.cmic.org>.
- Centro de Investigación y Documentación de la Casa y Sociedad Hipotecaria Federal (2009), *Estado actual de la vivienda en México 2009*, México.
- \_\_\_\_\_ (2010), *Estado actual de la vivienda en México 2010*, México.
- INEGI (s/f), *Indicadores macroeconómicos de coyuntura: Producto interno bruto trimestral según actividad*, disponible en: <http://dgcnesyp.inegi.org.mx> [fecha de consulta: octubre de 2010].
- Infonavit (2008), *Informe anual de actividades 2008*, disponible en: <http://portal.infonavit.org.mx> [fecha de consulta: septiembre de 2010].

- \_\_\_\_\_ (2009a), *Informavit: Revista de difusión institucional*, junio, disponible en: <http://informavit.infonavit.org.mx> [fecha de consulta: octubre de 2010].
- \_\_\_\_\_ (2009b), *Informe anual de actividades 2009*, disponible en: <http://portal.infonavit.org.mx> [fecha de consulta: septiembre de 2010].
- \_\_\_\_\_ (2010a), *Informe anual de actividades 2009*, disponible en: <http://portal.infonavit.org.mx> [fecha de consulta: septiembre de 2010].
- \_\_\_\_\_ (2010b), *Plan financiero 2010-2014*, disponible en: <http://portal.infonavit.org.mx> [fecha de consulta: septiembre de 2010].
- \_\_\_\_\_ (2010c), *Reglamento del Comité Modelo de Delegaciones*, elaborado el 10 de junio de 2010.
- \_\_\_\_\_ (s/f), *Libro de transparencia del modelo de cobranza social*, documento inédito.
- Ley de Vivienda* (s/f), disponible en: [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx).
- Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores* (s/f), disponible en: <http://portal.infonavit.org.mx> [fecha de consulta: octubre de 2010].
- Matland, R. E. (2000), "Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation", en R. J. Stillman (ed.), *Public Administration: Concepts and Cases*, 7a. ed., Boston, Houghton Mifflin, pp. 403-423.
- Moreno, H. (2006), *Un gigante silencioso: El Infonavit*, México, Océano.
- Pardo, M. C. y E. Velasco (coords.) (2010), *El proceso de modernización en el Infonavit 2001-2009: Estrategia, redes y liderazgo*, México, El Colegio de México.
- Pressman, J. y A. Wildavsky (1998), *Implementación: Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Ramírez de la Cruz, Edgar E. (2013), "Local Governments and Sustainable Development From a Latin American Perspective", *Cityscape*, 15 (1).
- Ramírez, E. E. (2013), "Local Governments and Sustainable Development from a Latin American Perspective", *Cityscape*, 15 (1), pp. 233-238.
- Reglamento de las Comisiones Consultivas Regionales del Instituto del Fondo*

- Nacional de la Vivienda para los Trabajadores*, disponible en: <http://portal.INFONAVIT.org.mx> [fecha de consulta: octubre 2010].
- Revista Nuestro Espacio* (2010), boletín informativo del Instituto de la Vivienda de Nuevo León, núm. 15, marzo-junio.
- Silva-Herzog, J. (2009), *Para entender el Infonavit: Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores*, México, Nostra Ediciones.
- Simons, H. (2009), *Case Study Research in Practice*, Los Ángeles y Londres, Sage Publications.
- Sørensen, E. y J. Torfing (2005), “The Democratic Anchorage of Governance Networks”, *Scandinavian Political Studies*, 28 (3), pp. 195-218.
- Strauss, A. y J. Corbin (1998), *Basics of Qualitative Research Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*, 2a. ed., Londres, Sage Publications.
- Swanborn, P. G. (2010), *Case Study Research: What, Why and How?*, Los Ángeles, Sage Publications.

