

Buen Gobierno

ISSN: 1874-4271

director@revistabuengobierno.org

Fundación Mexicana de Estudios

Políticos y Administrativos A.C.

México

Aguilar Márquez, Israel

Nueva Gestión Pública en México: La experiencia del Instituto del Fondo Nacional de  
Vivienda para los Trabajadores

Buen Gobierno, núm. 9, julio-diciembre, 2010, pp. 19-35

Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.

Ciudad de México, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660529002>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

# Nueva Gestión Pública en México:

## La experiencia del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores

*Israel Aguilar Márquez*

### RESUMEN

La Nueva Gestión Pública (NGP) ha sido el enfoque dominante en la reforma burocrática a nivel global. Sin embargo, sus resultados han sido heterogéneos. En México, el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) ha representado una experiencia bien lograda. La presente investigación analiza parte de la reforma administrativa que el Infonavit ha emprendido desde 2001, destacando tres elementos de la NGP que fueron adoptados (gestión de la calidad total, establecimiento de incentivos y subcontratación). Siguiendo un modelo causal, se propone examinar las razones que llevaron a efectuar las modificaciones, el contenido de las estrategias de reforma y los cambios generados.

**Palabras clave:** Nueva Gestión Pública, modernización administrativa, cambio organizacional, INFONAVIT

*The New Public Management (NPM) has been the global dominant approach on bureaucratic reform. However, its results have been diverse. In Mexico, the Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), a financial institution that provides loans for the purchase or improvement of houses, has been a successful experience. This research analyzes an area of the administrative reform that the Infonavit has executed since 2001, focusing on three elements of the NPM that were adopted (total quality management, provision of incentives and subcontracting). A causal model is proposed to examine the reasons that led to the reform, the content of its strategies and the results observed.*

**Keywords:** New Public Management, administrative modernization, organizational change, INFONAVIT

## INTRODUCCIÓN

La Nueva Gestión Pública (NGP) ha sido el elemento central de las reformas administrativas en el mundo, desde finales de los años setenta. América Latina adoptó los enfoques de la NGP prácticamente como recetas, como soluciones prefabricadas para cualquier problemática organizacional. Sin embargo, la fórmula absoluta que pretendía reinventar el gobierno ha demostrado sus deficiencias. Los resultados en el orbe, en la región y en el país son heterogéneos. El objetivo de este texto es entender algunas razones que posibilitan el éxito de una reforma administrativa, en especial si ésta se basa en una modernización gerencial.

Para cumplir con su cometido, este trabajo se divide en seis apartados. El primero, esboza una idea general del origen y elementos que componen la nueva gestión pública. Para realizar el análisis de las reformas emprendidas se ha elegido en Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), como caso de estudio. El Infonavit representa uno de los casos con mejores resultados a nivel internacional. El segundo segmento de la investigación inquiere en los elementos básicos de esta Institución. El tercer apartado presenta una descripción general de las reformas llevadas en el Infonavit de 2001 a la fecha. El cuarto apartado presenta un modelo causal de las reformas, que busca identificar el *mapa de ruta* de las reformas organizacionales para conocer su naturaleza, los cambios organizacionales que se han producido e identificar los elementos que se han modificado. La quinta parte se enfoca en el análisis de tres reformas gerenciales en el Infonavit, que se corresponden con niveles distintos de cambio organizacional: la gestión de la calidad total, los incentivos orientados al desempeño y la subcontratación. Finalmente, se presentan algunas reflexiones finales.

## 1. BREVE APROXIMACIÓN A LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

De acuerdo con Christopher Hood (1991), la nueva gestión pública fue el enfoque dominante en la reforma burocrática de la mayoría de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE, desde finales de la década de los años setenta. La NGP comprende el campo analítico dedicado a los funcionarios y organismos que comparten la autoridad ejecutiva y su impacto en las políticas públicas (Lynn, 1996). Su base de conocimientos se sustenta, pero no se agota, en el gerencialismo (*management*). La NGP también incluye la perspectiva del nuevo institucionalismo económico y de la elección pública (*public choice*) (Hood, 1991).

De acuerdo con Allen Schick (2000), las reformas gerenciales deben ser una mezcla de oportunidad y estrategia. Es posible definir una reforma administrativa como la aspiración de materializar un cambio organizacional de forma intencionada (Brunsson y Olsen, 2007). Las reformas basadas en la NGP pretenden incorporar prácticas gerenciales en la gestión organizacional y cambiar el comportamiento de sus miembros, para alinearlos con una lógica de eficiencia.

Las organizaciones burocráticas que conforman el aparato estatal son regidas por un sistema impersonal de reglas y normas que define sus atribuciones, alcances y responsabilidad ante la sociedad. Sin embargo, se enfrentan a una doble lógica determinada por una contradicción de origen. Por una parte, son organizaciones expresamente determinadas por las instituciones formales; por la otra, una vez constituidas generan una lógica interna propia (en la que los actores y circunstancias específicas determinan su desempeño) y en relación con su contexto. Esta tensión entre la formalidad y la existencia propia, es parte de la dualidad de las organizaciones gubernamentales (Arellano, 1994).

Esta dualidad también se encuentra presente en los procesos de reforma. Pueden existir conflictos de identidad institucional, cuando un proceso de reforma no es aceptado por la mayoría de los miembros de la organización, entonces se genera una estructura fáctica paralela a la estructura formal. Así, coexistirán dos estructuras paralelas, con objetivos, procesos e ideologías distintos. Los procesos formales serán los encargados de la producción de bienes y servicios, pero la estructura informal determinará los rituales organizacionales (Brunsson y Olsen, 2007). Los procesos de reforma pueden desembocar en simulación de las tareas operativas o lo que Brunsson (1989; 2007) llama hipocresía organizacional, es decir, la incongruencia entre las normas, el discurso y toma de decisiones contradictorias.

## 2. EL INFONAVIT

El Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) es una entidad financiera, pública y autónoma de carácter tripartita, cuyos órganos de administración se encuentran integrados por representantes de los trabajadores, empresarios y el gobierno Federal. El Infonavit es el encargado de administrar el Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, que se integra con aportaciones de los empleadores, correspondientes al 5% del salario de sus empleados. Aunque el Infonavit es incluido en la Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal

que publica la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no recibe recursos del Gobierno Federal. Su operación es financiada con el 0.55% de los recursos del Fondo Nacional de Vivienda.

El Infonavit tiene dos objetivos fundamentales: otorgar crédito a los trabajadores para la adquisición de vivienda y administrar los fondos de la subcuenta de vivienda, como parte del Sistema de Ahorro para el Retiro. Su régimen interno de operación se basa en órganos de administración tripartitos (Asamblea General, Consejo de Administración, Comisión de Vigilancia, Comité de Auditoría, Comisión de Inconformidades, Comité de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Comisiones Consultivas Regionales). El Director General es el responsable de cumplir los acuerdos de la Asamblea General, funge como su representante legal y es nombrado por la Asamblea a iniciativa del Presidente de la República. Dentro de los órganos de administración, el Director General tiene voz, pero no voto.

El Infonavit surgió en 1972 para instrumentar el derecho constitucional que otorga a los trabajadores para contar con una habitación. Los primeros años del Instituto fueron adversos, debido a que no existía una industria de la vivienda capaz de satisfacer la demanda de desarrollos habitacionales. Entonces, el Instituto se dedicó a la edificación de viviendas de interés social, desvirtuando su finalidad y naturaleza jurídica. No existían fondos suficientes para otorgar financiamiento a los trabajadores, principalmente aquellos de menores ingresos. Además, en los primeros años de la década de 1980, el Instituto emprendió actividades que excedían sus facultades, como fomentar la auto-administración de los conjuntos por medio de la organización vecinal, desviando la atención en asuntos que no correspondían con su naturaleza jurídica y vocación (Pardo, 2006).

Debido al desempeño de la Institución, en 1992 se reformó la Ley del Infonavit. Los objetivos de la reforma eran: a) abandonar las actividades de construcción (salvo en el caso de subasta), b) iniciar la operación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), que implicaba, además de continuar con su función sustantiva de otorgamiento de crédito a los trabajadores, generar rendimientos al ahorro en la subcuenta de vivienda, c) reconocer al Instituto como un órgano fiscal autónomo que puede determinar créditos, con facultades para establecer monto de aportaciones y fijar adeudos y cobrarlos, y d) en materia de otorgamiento de crédito, eliminar paulatinamente las facultades otorgadas a los líderes obreros y empresarios para asignar créditos y viviendas (Moreno, 2006; Pardo, 2006).

Posteriormente, en 1997, la Ley del Infonavit sufrió modificaciones de nueva cuenta. Estos cambios tenían como objetivo principal adecuar el sistema de seguridad social y pensiones para integrar y coordinar las distintas organizaciones públicas y privadas que se encontraban a cargo del Sistema de Ahorro para el Retiro SAR. El efecto esperado de las reformas era aumentar el ahorro interno del país y aligerar la carga financiera que implicaba al Estado el esquema prevaleciente, transfiriendo a las personas buena parte de la responsabilidad de contar con una pensión para el retiro (González, 2006). En términos generales, la reforma a la Ley del Infonavit de 1997 “consideraba cambios en tres rubros: mejoras en la administración financiera, mayor y mejor control sobre las obligaciones patronales, y mejora de la operación del instituto a través de la coordinación por medio del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) del Infonavit con las instituciones de seguridad social y las entidades federativas” (González, 2006: 84).

De 1972 a 2000 fueron múltiples las deficiencias en el Infonavit, es posible destacar el desvío de su finalidad y naturaleza jurídica, al asumir el rol de constructora; politización, al sufrir cambios

en la alta dirección de acuerdo a la voluntad presidencial, al ser utilizados estos cargos para fines personales y políticos y, asignar los créditos con criterios corporativos; insuficiencia de fondos para otorgar créditos, debido principalmente a la alta morosidad de los empleadores por pagar sus aportaciones y de los acreditados por pagar sus obligaciones adquiridas; y finalmente, debido a la falta de transparencia en su gestión.

### **3. REFORMAS INTEGRALES EN EL INFONAVIT**

Teniendo como referente las diversas insuficiencias en la gestión del Infonavit, en 2001 se generó un cambio profundo en la Institución. El detonante de las reformas fue la llegada de un nuevo equipo directivo. La nueva administración tenía como objetivos el fortalecimiento financiero (a través de una política de recuperación de cartera vencida), una mayor fiscalización y la búsqueda de alternativas para aumentar el financiamiento de vivienda. Además, era ineludible consolidar la independencia del Instituto, transparentar los servicios que prestaba, hacer más eficientes los procesos internos y aprovechar la tecnología (Moreno, 2006).

Se definió una estrategia de transformación organizacional y las reformas fueron originadas como un proceso de cambio incremental, mediante aproximaciones sucesivas (Cerdán *et al.*, 2006). La estrategia partía de la identificación de los principios y valores organizacionales, la declaración de la misión y visión y el establecimiento de los objetivos institucionales. La estrategia integraba la planificación de largo plazo, una renovada orientación social, el fortalecimiento financiero de la Institución, la innovación, eficiencia y calidad en el servicios, la subcontratación, el cambio cultural y, posteriormente, el fortalecimiento de la transparencia institucional (Cerdán *et al.*, 2006).

Los cambios generados en el Infonavit a partir de 2001 fueron integrales, articulando acciones que corresponden a la estrategia de reforma administrativa tradicional y otras tendientes a la modernización gerencial (Cabrero, 2003). Como elementos de la reforma administrativa tradicional es posible ubicar: el control presupuestal, mejora en los sistemas contables y financieros, simplificación administrativa y automatización de nómina. Las estrategias de la modernización gerencial pueden ser agrupadas en cambios en el nivel estructural-funcional, comportamental y relacional<sub>1</sub>.

Las estrategias de cambio en el nivel estructural-funcional fueron: planificación estratégica, gestión de la calidad total, reingeniería de procesos, flexibilización de estructuras, definición de áreas sustantivas, transparencia en los sistemas de gestión, estandarización y simplificación de trámites, establecimiento de un sistema de profesionalización, creación de Unidades Estratégicas de Alto Rendimiento, modernización tecnológica, entre otros. Los cambios en el nivel comportamental fueron cambios simbólicos y establecimiento de incentivos (basados en una gestión orientada a resultados). Finalmente, los cambios en el nivel relacional se efectuaron por medio de mecanismos de subcontratación, en la relación con instituciones crediticias, gubernamentales y empresariales y mediante el establecimiento de canales de atención.

La integralidad de las reformas también se demuestra al analizar los subsistemas de gestión de la organización en los que se realizaron modificaciones. La gestión pública, vista como un macrosistema, articula sistemas transversales más específicos: 1) planificación, programación y presupuestación, 2)

gestión de recursos humanos, 3) gestión de operaciones, 4) sistema de control, 5) sistema de evaluación (análisis de información y retroalimentación) y 6) sistema de dirección. Ordenando las estrategias de reforma con esta lógica, se ubican distintos componentes en cada una de ellas (Figura 1).

**Figura 1. Estrategias de cambio de acuerdo a sistema de gestión**



Fuente: Elaboración propia

#### 4. MODELO CAUSAL DE LAS REFORMAS

Para realizar el análisis de las reformas basadas en las ideas de la nueva gestión pública se parte de un modelo causal que sugiere que los cambios son originados por situaciones críticas, por lo que es necesario establecer una reforma administrativa que pretende cambiar aspectos de la organización en distintos niveles (Figura 2). A continuación se detallan cada uno de estos componentes.

**Figura 2. Modelo causal**



Fuente: Elaboración propia

## 4. CRISIS

Las reformas pueden ser motivadas por crisis provenientes del exterior o como parte de los procesos de equilibrios al interior de la organización (Crozier, 1992; Pentland y Feldman, 2002). De acuerdo con Cabrero (1995) existen tres problemas principales que motivan los procesos de reforma en las organizaciones: de eficiencia, de eficacia y de legitimidad. El problema de eficiencia es originado por crisis fiscales, por lo que es necesario maximizar la utilidad presupuestal, recomponiendo las relaciones insumo-producto e incorporando nuevas técnicas de gestión. Las soluciones de los problemas de eficiencia se ubican principalmente en el nivel operativo y son a largo plazo.

El problema de eficacia se caracteriza por la incapacidad para cumplir con las atribuciones asignadas por el mandato legal y alcanzar los objetivos planificados. Las soluciones pueden ser mecánicas, cuando se establecen ordenamientos normativos-jurídicos para mejorar el desempeño de la gestión, “como si el modelo ideal weberiano fuese efectivamente una realidad organizacional” (Cabrero, 1995: 22); o pueden ser orgánicas, cuando pretenden modificar la dinámica decisoria de las organizaciones públicas, su estructura de poder, las interacciones e intercambios que condicionan el funcionamiento de la administración.

Por su parte, los problemas de legitimidad se fundamentan en la falta de consenso en los fines buscados o en los medios de ejercicio del poder, empleados por la organización. También puede percibirse una crisis de legitimidad cuando existe una disociación e incongruencia entre las acciones organizacionales y los valores sociales. Así, el objetivo de la reforma es restablecer el diálogo entre los actores sociales y el Estado, modificando las formas y los medios de interlocución, concertación, participación, y alineando las acciones organizaciones con los valores sociales.

### 4.2 REFORMA ADMINISTRATIVA

La reforma administrativa es la aspiración para materializar un cambio organizacional de forma intencionada (Brunsson y Olsen, 2007; Nieto, 2008). “El cambio planeado se refiere a una serie de actividades y procesos diseñados intencionalmente para cambiar a las personas, grupos, estructuras y procesos de la organización” (Del Castillo, 2000: 278). Las reformas administrativas en el ámbito gubernamental son un elemento permanente, utilizado para promover cambios que pretenden impactar el desempeño organizacional. Es necesario comprender la dinámica de las organizaciones gubernamentales para entender la naturaleza de las reformas y su dificultad para implementarse.

La reforma es, primeramente, una propuesta política, un discurso profesional y técnico (Arellano, 2009). La reforma puede ser un elemento simplemente discursivo, que permite legitimar las acciones emprendidas, facilitando el uso de los recursos de que dispone la organización (y en su momento, buscando mayores recursos), evitando la injerencia de actores individuales u organizacionales en la dinámica interna, y utilizando la reforma como elemento propagandístico hacia el exterior (Olsen, 2007).

En la mayoría de los casos las reformas administrativas pretenden generar cambios. Así, el contenido de la reforma indica el diagnóstico del que parte los esfuerzos organizacionales por cambiar, determina los niveles de cambio, las estrategias para su adopción y señala el estado deseado al tér-

mino del proceso. De acuerdo a su naturaleza las reformas pueden ser: jurídicas, gerenciales, organizacionales, financieras, materiales y humanas.

### 4.3 CAMBIO ORGANIZACIONAL

Es posible identificar por lo menos tres niveles de cambio: 1) estructural-funcional, que abarca variables organizacionales como la estructura organizacional, estructura decisoria, sistema de planeación, sistema de dirección, procesos operativos y sistema de evaluación; 2) comportamental, que se enfoca en el comportamiento organizacional y el liderazgo, y 3) relacional, donde al ser la organización un sistema abierto en continuo intercambio con elementos externos, se enfoca en la percepción del contexto y su relación con él (Cabrero, 1995; Arellano y Cabrero, 2000; Cabrero, Arellano y Amaya, 2000).

Desagregando los componentes de cada una de las dimensiones de la crisis, la naturaleza y contenido de las reformas organizacionales y el cambio organizacional es posible obtener el modelo de la figura 3.

**Figura 3. Modelo causal de las reformas administrativas (desagregado en elementos)**



Fuente: Elaboración propia

## 5. ANÁLISIS DE LAS REFORMAS DE NGP EN EL INFONAVIT

Para realizar el análisis y nivel de penetración de las reformas, se eligió una reforma de cada uno de los niveles de cambio. Del cambio estructural-funcional se seleccionó la articulación de sistemas de gestión de la calidad total, del cambio comportamental se eligió la adopción de incentivos basados en el desempeño, finalmente, del nivel relacional se seleccionó la subcontratación de agentes externos.

### 5.1 GESTIÓN DE LA CALIDAD TOTAL

Como parte del proceso de modernización del Infonavit, fueron implantados sistemas de gestión de la calidad en el 90 por ciento de los procesos de la institución (Moreno, 2006). Además, fueron certificados en la norma internacional ISO 9001:2000. Históricamente, el enfoque de gestión de la calidad total se desarrolló como parte de la actividad industrial y empresarial a lo largo del siglo XX. Es un sistema orientado al mercado, pero con un carácter multidimensional y dinámico. El centro del enfoque es el *cliente*, a quien debe satisfacérsele sus necesidades y superar sus expectativas.

La gestión de la calidad total se basa en una serie de principios que están presentes en su teoría y práctica; pudiendo ser definida, identificada y caracterizada en función de la aplicación que se haga de éstos. No obstante, hay que tener en consideración permanente dos aspectos: “en primer lugar, que el grado de intensidad con el que debe aplicarse cada uno de ellos dependerá de las circunstancias particulares que condicionan a cada empresa y de la forma en que ésta es dirigida; en segundo lugar, que este conjunto de principios forma un sistema, y lo que resulta crucial dentro de éste son los conceptos de proporcionalidad y equilibrio entre los mismos” (Moreno-Luzón *et al.*, 2001: 31).

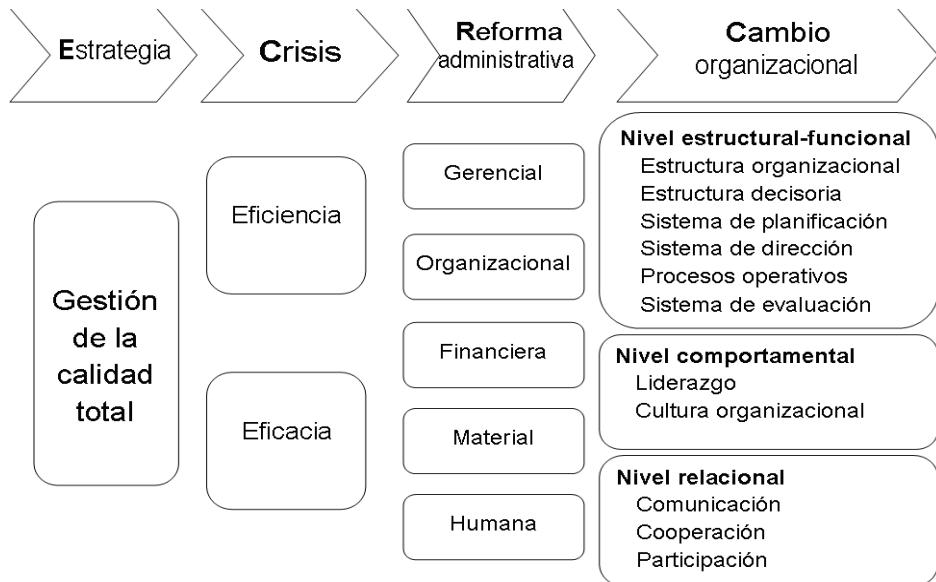
Los principios de la calidad total responsables del óptimo desempeño del sistema son: satisfacción de las expectativas del cliente, liderazgo y compromiso de la alta dirección, cambio cultural, participación y compromiso de los miembros de la organización, capacitación integral permanente, trabajo en equipo, cooperación, gestión basada en procesos, administración basada en hechos y mejora continua. Asimismo, es posible integrar: gestión estratégica y diseño organizacional que permita y facilite el adecuado desempeño del sistema de gestión de la calidad total.

La incorporación de sistemas basados en calidad total se da por problemas de eficacia y eficiencia en el Infonavit. De eficacia porque no se cumplían a cabalidad las atribuciones del Instituto. De eficiencia debido al dispendio de recursos para llevar a cabo los procesos. La reforma administrativa basada en la calidad total del Infonavit tuvo una naturaleza gerencial, organizacional, financiera, material y humana. El cambio producido se da en los tres niveles: estructural-funcional, comportamental y relacional. La relación causal en los cambios puede apreciarse por ejemplo en la naturaleza organizacional, gerencial y humana de la reforma.

Esta reforma organizacional permitió flexibilizar la estructura, transitando de una estructura mecánica a una estructura más orgánica (Culebro, 2000)<sub>2</sub>. La reforma gerencial permitió cambiar la estructura decisoria, descentralizando las decisiones estratégicas y operativas, incorporando una gestión basada en el liderazgo de la alta dirección y mejorando la comunicación hacia el interior de

la organización y con el exterior. Finalmente, en la dimensión humana, se realizó un mayor énfasis en los miembros de la organización, desarrollando un sentido de pertenencia y motivando en su desempeño.

**Figura 4. Modelo causal de la reforma de calidad total**



Fuente: Elaboración propia

La incorporación de sistemas de gestión de la calidad, en general, contribuyó en la estandarización de las operaciones del Infonavit, fortaleció la orientación al cliente, mejoró los servicios otorgados y la satisfacción de las expectativas de los derechohabientes, permitió la optimización de recursos materiales, mejoró el clima organizacional, impactó en la mejora de la comunicación interna y con el exterior, entre otras.

## 5.2 INCENTIVOS LIGADOS AL DESEMPEÑO

Los cambios comportamentales en una organización generalmente son iniciados y promovidos por la alta dirección. Michael Ward (2004) afirma que existen tres formas en que es posible detonarlos: mediante un discurso racional, utilizando la coerción o por medio del convencimiento. Los cambios impuestos rara vez funcionan, por lo que la estrategia óptima para impulsar y adoptar los cambios es por medio de una combinación adecuada de acciones de cada grupo. Por lo menos, la experiencia del Infonavit demuestra su pertinencia.

Antes de 2001, el Infonavit se caracterizaba por poseer formas burocráticas típicas del sector público mexicano: las relaciones se encontraban altamente formalizadas, existía una distancia infranqueable entre los jefes y los subordinados, la comunicación era unidireccional, las acciones de los subordinados se encontraban supeditadas a las indicaciones de los jefes, el desempeño se enfocaba en el cumplimiento de normas y procedimientos, existía una baja orientación a resultados, existía una arraigada visión patrimonialista del servicio público, entre muchas otras.

Se adoptó un nuevo estilo de liderazgo participativo (o *coaching*) más abierto, que permitió la integración de todos los niveles de la estructura organizativa, logrando un ambiente más horizontal y amable. Se respetaban y consideraban las opiniones, lo que permitió asegurar la colaboración, generar confianza, estrechar la comunicación, las relaciones y alcanzar las metas establecidas. Se otorgaron mayores responsabilidades a los trabajadores sindicalizados, mientras en paralelo se les dotaba de habilidades que permitieran cumplir con las nuevas funciones. Sin duda, “el liderazgo del director general [fue] uno de los componentes centrales para entender la dinámica del cambio en el Infonavit” (Cerdán *et al.*, 2006: 124).

Además, la mejora en la administración de recursos humanos permitió el establecimiento de incentivos para motivar el desarrollo individual y el compromiso con el Instituto. Se modificó el esquema de compensación, tanto para el personal sindicalizado como para el no sindicalizado, teniendo una estructura salarial fija y otra variable, asociada a la compensación del desempeño. La gestión por cumplimiento de metas ha permitido medir, reconocer y remunerar la contribución individual a la organización.

Semestralmente se definen metas por áreas e individuales. Si las metas son cumplidas y los objetivos alcanzados, se otorgan bonos y compensaciones variables, que para algunos empleados sindicalizados representa más que el propio sueldo base. En caso de no ser alcanzadas las metas individuales en un periodo semestral, se tiene otro periodo de la misma duración para mejorar el desempeño y obtener los resultados. De no alcanzar las metas establecidas en dos periodos semestrales, las sanciones a los servidores públicos pueden llegar hasta la separación de su cargo. De esta forma se utiliza la compensación y la sanción como incentivos.

El cumplimiento de las metas, al ser parte del expediente de cada trabajador, también es un incentivo para los empleados que desean recibir promociones a cargos con mayor responsabilidad. Para ocupar las vacantes en el Infonavit, las evaluaciones de los candidatos contemplan su perfil, antecedentes y méritos. El sistema de selección privilegia a los trabajadores pertenecientes a la institución, así, para determinar el mérito, las calificaciones y el cumplimiento de metas de cada trabajador es un componente fundamental de la evaluación.

Los incentivos orientados a resultados, combinados con el liderazgo participativo, tuvieron resultados importantes no sólo en el desempeño organizacional, en su conjunto o por áreas, sino en el cambio cultural enfocado más en el servicio para el derechohabiente. El cambio se originó por una crisis de eficiencia y eficacia, la naturaleza de la reforma fue gerencial, organizacional y humana. El cambio en la organización modificó, en el nivel estructural-funcional, el sistema de planificación (al establecerse metas de forma periódica), procesos operativos (al cambiar el énfasis en los resultados) y el sistema de evaluación (debido a que se evaluaban los logros por área e individua-

les). Los cambios en el nivel comportamental se manifestaron en el liderazgo y las modificaciones en la cultura organizacional (Figura 5).

**Figura 5. Modelo causal de los incentivos ligados al desempeño**



Fuente: Elaboración propia

### 5.3 SUBCONTRATACIÓN

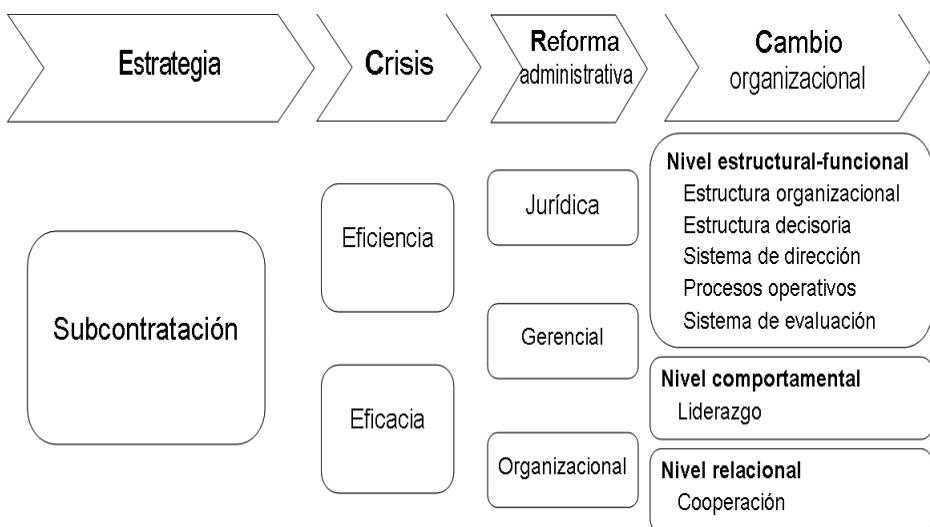
Desde 1992, cuando el Infonavit abandonó las funciones de construcción para enfocarse en el fortalecimiento financiero y el otorgamiento de créditos, se entendió la necesidad de colaboración entre el Instituto y otros agentes externos. En 1999, la firma del “Compromiso por la Vivienda”<sup>3</sup> permitió vincular de forma más colaborativa al sector de la construcción con el gobierno y el Infonavit. Sin embargo, las alianzas necesarias para afrontar el déficit de vivienda debían ser mayores.

La cooperación del Infonavit con otras organizaciones ha permitido consolidar un sistema de alianzas estratégicas, traducido en una gestión por redes. El Infonavit ha podido ampliar su capacidad de operación y servicio con la colaboración y subcontratación (*outsourcing*) de organizaciones externas especializadas y proveedores de servicios que participan en el proceso de crédito.

El Infonavit es un caso destacado de subcontratación en el que participan aproximadamente dos mil notarios públicos, 11 instancias de valuación inmobiliaria, 57 despachos de cobranza de cartera vencida, 1,597 desarrolladores, 315 empresas verificadoras de obra y mil proveedores de bienes y servicios. Participan aproximadamente 19 mil personas (Moreno, 2006). Entre los resultados de la gestión por redes destaca el fortalecimiento financiero del instituto a través de la recuperación de la cartera vencida y una mayor actividad de fiscalización, lo que ha permitido ofrecer mayores oportunidades para adquirir un crédito para la vivienda.

La subcontratación surge como medio para aumentar la eficacia y la eficiencia. La naturaleza de la reforma es jurídica, gerencial y organizacional. El cambio organizacional en el nivel estructural-funcional se dio en la estructura organizacional, estructura decisoria, sistema de dirección, procesos operativos y sistema de evaluación. Los cambios en el nivel comportamental se dieron en el liderazgo y los cambios en el nivel relacional se manifestaron en la cooperación interorganizacional (Figura 6).

**Figura 6. Modelo causal de la subcontratación**



Fuente: Elaboración propia

## CONCLUSIONES

El Infonavit, en un periodo relativamente breve de tiempo ha logrado materializar reformas integrales que para el contexto mexicano parecieran difíciles de alcanzar, principalmente por las perversiones del sistema político y administrativo. Las modificaciones organizacionales han impactado directamente en los resultados del Instituto, mejorando la eficiencia y transparencia de las funciones operativas y financieras, que se ha reflejado en sus indicadores sustantivos de gestión.

El Infonavit, al administrar el Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, tiene por ley dos encomiendas principales: otorgar créditos a los trabajadores para adquirir, mejorar o subsanar pasivos de viviendas y generar intereses en la subcuenta de vivienda, como parte del Sistema de Ahorro para el Retiro. La mejora en los indicadores ha sido contundente. De 2001 a 2007 se habían entregado más de 2 millones 300 mil créditos, superando los 2 millones 100 mil créditos otorgados de 1972 a 2000 (Infonavit, 2007). Los rendimientos reales de la subcuenta de vivienda también han experimentado un crecimiento al pasar del 2.5% anual en 2001 al 4% en 2007 (Infonavit, 2007).

La mejora en los resultados del Instituto puede entenderse, por un lado, debido a los avances en el desempeño financiero que han aumentado los ingresos del Instituto, han otorgado créditos

con menor riesgo y han podido establecer una red interinstitucional de colaboración. Por el otro, se ha modificado el sistema de gestión operativa, permitiendo un alineamiento estratégico entre objetivos y resultados, fines y medios, insumos y productos y transversalmente en la gran mayoría de los procesos organizacionales. La reforma que experimentó el Infonavit fue integral debido a que no fue basada en un solo enfoque gerencial, sino en distintos instrumentos que van de la reforma administrativa tradicional a la modernización gerencial y la nueva gobernanza pública, en prácticamente la totalidad de la organización.

De acuerdo con Cabrero (2003) son tres las disonancias que pueden existir en la implementación del enfoque de la nueva gestión pública: que haya una adopción prematura, simulada o desarticulada. En el Infonavit se dio una *adopción integral*, debido a que formó parte de distintas estrategias complementarias que se implementaron y articularon transversalmente en toda la organización. Hubo una *adopción reflexiva* debido a que los distintos enfoques y herramientas de la nueva gestión pública no fueron acogidos de forma dogmática como un sistema insuperable y universal. Por el contrario, su incorporación se dio como parte de distintos conjuntos de soluciones que por medio de la selección basada en el ensayo y el error, mostraban su eficacia para resolver cada problemática.

Se dio una *adopción gradual* debido a que las distintas estrategias se implementaron en forma paulatina y progresiva. Finalmente, se evitó la simulación debido a que las reformas eran condición necesaria para el funcionamiento de la organización, es decir, al ser modificaciones endógenas, se dio una *adopción efectiva*. Si bien, la nueva gestión pública ofrece *soluciones*, éstas deben adecuarse a los *problemas* específicos de cada organización. La universalidad del enfoque cede terreno a la adaptabilidad de las estrategias y los instrumentos de gestión. Pudiendo haber, ciertamente, un cambio paradigmático (Barzelay, 1998) pero sólo cuando se modifica la organización en los tres niveles de cambio (estructural-funcional, comportamental y relacional), y cuando los cambios se refuerzan entre sí, para institucionalizar el cambio en componentes organizacionales concretos.

El contexto en el que se desarrollan las organizaciones importa. La modificación de variables contextuales económicas, políticas, sociales y culturales, impactó el desempeño del Infonavit principalmente al posibilitar nuevas dinámicas organizacionales y el desempeño en un contexto económico de estabilidad. El Infonavit, por su naturaleza financiera pudo encarar el reto de la eficiencia orientando su funcionamiento al mercado (mejorando su desempeño como institución hipotecaria y enfocándose en la orientación al cliente), sin perder su carácter social.

Deficiencias institucionales difícilmente pueden ser solventadas por modificaciones organizacionales marginales, principalmente cuando los instrumentos del cambio son desarticulados y utilizados como elementos simplemente retóricos, no fácticos. En distintas latitudes y desde el origen del enfoque, se ha obligado a la nueva gestión pública a cumplir promesas que tal vez nunca realizó. Si bien, se pone en duda su principio de universalidad, debe señalarse que la adopción selectiva de algunos instrumentos de este enfoque han permitido mejorar la eficiencia de las operaciones burocráticas.

Pese a los avances del Infonavit en los últimos años, los retos que debe encarar ahora son mayores. Si bien, ha avanzado ampliamente *endogeneizando* los valores de la eficiencia y la transparencia, debe fortalecer la equidad. Existe una tensión (en ocasiones insalvable) entre la eficiencia y la equidad (Moore, 1999). Sin embargo, los próximos avances deben pasar del ámbito cuantitativo al cualitativo, no sólo ofreciendo créditos con bajo riesgo hipotecario a un número mayor de tra-

bajadores, sino garantizando que esos créditos sean para los trabajadores de menores recursos y que existirá oferta inmobiliaria que sea adecuada a sus necesidades, para mejorar el nivel de vida de un sector importante de la sociedad mexicana.

## REFERENCIAS

- <sup>1</sup> El nivel estructural-funcional abarca variables como la estructura organizacional y decisoria, sistema de planeación, sistema de dirección, procesos operativos y sistema de evaluación. Es decir, son cambios al interior de la organización que impactan los componentes técnicos. El nivel comportamental contiene los elementos que definen la conducta de los miembros de la organización y establece los patrones de liderazgo. Son cambios al interior de la organización en los componentes humanos. El nivel relacional se centra en la percepción y relación con el contexto. Es decir, cambios al exterior de la organización que impactan las capacidades de vinculación con otras organizaciones o la sociedad. (Cabrero, 1995; Arellano y Cabrero, 2000; Cabrero, Arellano y Amaya, 2000)
- <sup>2</sup> Son cinco las dimensiones en que es posible detectar la transición de una estructura mecánica a una orgánica: complejidad (dividida en diferenciación vertical, horizontal y espacial), adaptación, control interno, concentración del conocimiento y flujos de comunicación. En la diferenciación vertical cambió el perfil de la alta dirección y se especializaron las funciones. En la diferenciación horizontal se realizó una redefinición y redirección de las actividades institucionales. En la diferenciación espacial se consolidaron las delegaciones estatales. En la adaptación, la planificación estratégica permitió considerar el desempeño en el largo plazo y ser flexible ante los cambios contextuales. En el control interno, se mejoraron los mecanismos para fiscalizar los recursos y evaluar los programas. La concentración del conocimiento dejó de estar centralizada en la alta dirección. Los flujos de comunicación dejaron de ser verticales descendentes, para darse en forma horizontal, vertical y transversa (tanto ascendente como descendente), además de mejorar la comunicación hacia el exterior.
- <sup>3</sup> En 1999, para reactivar el sector de la construcción de vivienda fue necesario establecer vínculos de colaboración productiva entre el Infonavit y los principales actores del sector. Esto fue posible por medio de la firma del “Compromiso por la vivienda”, que logró cumplir con las metas de construcción de viviendas al final de la década de los años noventa y aumentar la confianza de los empresarios del ramo, al mostrar la solidez institucional del Infonavit.

**Israel Aguilar  
Márquez**

Es Profesor Asociado del Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE. Maestro en Administración y Políticas Públicas por el propio CIDE. Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, UNAM. Líneas de investigación: modernización administrativa y gobiernos locales. Correo electrónico: israel82mx@gmail.com

El documento fue suscrito por el sector empresarial y el gobierno (representado en el evento por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos). El “Compromiso por la Vivienda” señalaba los mecanismos de cooperación entre promotores, proveedores e industriales del ramo y el Infonavit; buscaba convencer a los empresarios para invertir, demostrando (por medio de cifras y proyecciones) los márgenes de utilidad en el ramo y, señalando los incentivos y estímulos para catalizar la inversión necesaria. Por parte del Infonavit, el principal compromiso era cumplir en tiempo y forma con lo ofrecido.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arellano, D. (1994) *Análisis organizacional: una perspectiva desde la estrategia*. Ed. CIDE, México.
- Arellano, D. y E. Cabrero (2000) “Introducción” en D. Arellano, E. Cabrero y A. del Castillo (coord.) *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*. Ed. Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México.
- Arellano, D. (2009) *Reformas de transparencia y comportamiento organizacional real: la importancia de avanzar hacia el entendimiento del efecto neto organizacional*. Mimeo.
- Barzelay, M. (1998) *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*. Ed. FCE, México.
- Brunsson, N. (1989) *The organization of hypocrisy. Talk, decisions and actions in organizations*. Ed. John Wiley & Sons, Gran Bretaña.
- Brunsson, N. (2007) “La reforma como rutina” en N. Brunsson y J. P. Olsen. *La reforma de las organizaciones*. Ed. CIDE, México.
- Brunsson, N. y J. P. Olsen (2007) “Formas organizacionales: ¿podemos elegirlas?” en N. Brunsson y J. P. Olsen. *La reforma de las organizaciones*. Ed. CIDE, México.
- Brunsson, N. y H. Winberg (2007) “Implementación de las reformas” en N. Brunsson y J. P. Olsen. *La reforma de las organizaciones*. Ed. CIDE, México.
- Cabrero, E. (1995) *Del administrador al gerente público*. Ed. INAP, México.
- Cabrero, E. (2003) *Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales*. Ed. CIDE, México.
- Cabrero, E; D. Arellano y M. L. Amaya (2000) “Cambio en organizaciones gubernamentales: innovación y complejidad” en D. Arellano, E. Cabrero y A. del Castillo (coord.) *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*. Ed. Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México.
- Cerdán, A.; M. A. González y E. Velazco (2006) “La reforma en marcha, 2001-2006” en M. C. Pardo y E. Velazco (coord.) *El proceso de modernización en el Infonavit 2001-2006. Estrategias, redes y liderazgo*. Ed. Colmex, México.

- Coronilla, R. y A. del Castillo (2000) “El cambio organizacional: enfoques, conceptos y controversias” en D. Arellano, E. Cabrero y A. del Castillo (coord.) *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*. Ed. Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México.
- Crozier, M. (1992) “El cambio en las organizaciones públicas” en *Revista Gestión y política pública*. Ed. CIDE 1(1), México.
- Culebro, J. E. (2000) “Cambio estructural” en D. Arellano, E. Cabrero y A. del Castillo (coord.) *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*. Ed. Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México.
- Del Castillo, A. (2000) “Transformación institucional en organizaciones gubernamentales” en D. Arellano, E. Cabrero y A. del Castillo (coord.) *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*. Ed. Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México.
- González, M. A. (2006) “Cambio en las políticas institucionales”. En M. C. Pardo y E. Velazco (coord.) *El proceso de modernización en el Infonavit 2001-2006. Estrategias, redes y liderazgo*. Ed. Colmex, México.
- Hood, C. (1991) “A public management for all seasons?” en *Public Administration*. (69), Ed. Royal Institute of Public Administration, Estados Unidos.
- Lynn, L. E. (1996) *Public Management as Art, Science, and Profession*. Ed. Chatham House Publishers, New Jersey.
- Méndez, J. L. (2006) “Marco Analítico” en M. C. Pardo y E. Velazco (coord.) *El proceso de modernización en el Infonavit 2001-2006. Estrategias, redes y liderazgo*. Ed Colmex, México.
- Moore, M. H. (1999) *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Ed. Paidós, Buenos Aires.
- Moreno, H. (2006) *Un gigante silencioso, el INFONAVIT*. Ed. Océano, México.
- Moreno-Luzón, M. D.; F. J. Peris y T. González (2001) *Gestión de la Calidad y Diseño de Organizaciones. Teoría y estudio de caso*. Ed. Prentice Hall, España.
- Nieto, F. (2008) *Las posibilidades del cambio. Exploraciones sobre cambio y rutinas organizacionales*. Ed. Épica, México.
- Olsen, J. P. (2007) “La reforma de las organizaciones institucionalizadas” en N. Brunsson y J. P. Olsen. *La reforma de las organizaciones*. Ed. CIDE, México.
- Pardo, M. C. (2006) “El proceso modernizador en el Infonavit: resultados y tareas pendientes”. M. C. Pardo y E. Velazco (coord.) *El proceso de modernización en el Infonavit 2001-2006. Estrategias, redes y liderazgo*. Ed. Colmex, México.
- Pentland, B. y M. Feldman (2005) “Organizational routines as a unit of analysis” en *Industrial and Corporate Change*. 14(5), Ed. Oxford University Press, Reino Unido.
- Schick, A. (2002) “Opportunity, strategy and tactics in reforming public management” en Ward, M. (2004) *El cambio de cultura empresarial en la práctica*. Ed. Panorama, México.