



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

ACTA DE EXAMEN DE GRADO

No. 00132

Matrícula: 210381036

EVOLUCION INSTITUCIONAL Y
CAMBIOS NORMATIVOS. EL CASO
DEL INFONAVIT

En México, D.F., se presentaron a las 17:00 horas del día 29 del mes de noviembre del año 2012 en la Unidad Iztapalapa de la Universidad Autónoma Metropolitana, los suscritos miembros del jurado:

DRA. NORA NIDIA GARRO BORDONARO
DR. MIGUEL ANGEL GOMEZ FONSECA
DR. GUILLERMO MARTINEZ ATILANO



MARIA VICTORIA DIAZ RAMIREZ
ALUMNA

Bajo la Presidencia de la primera y con carácter de Secretario el último, se reunieron para proceder al Examen de Grado cuya denominación aparece al margen, para la obtención del grado de:

MAESTRA EN ESTUDIOS SOCIALES (ECONOMIA SOCIAL)

DE: MARIA VICTORIA DIAZ RAMIREZ

y de acuerdo con el artículo 78 fracción III del Reglamento de Estudios Superiores de la Universidad Autónoma Metropolitana, los miembros del jurado resolvieron:

A P R O B A R

Acto continuo, la presidenta del jurado comunicó a la interesada el resultado de la evaluación y, en caso aprobatorio, le fue tomada la protesta.

REVISÓ

LIC. JULIO CESAR DE LARA ISASSI
DIRECTOR DE SISTEMAS ESCOLARES

DIRECTOR DE LA DIVISIÓN DE CSH

DR. JOSE OCTAVIO NATERAS DOMINGUEZ

PRESIDENTA

DRA. NORA NIDIA GARRO BORDONARO

VOCAL

DR. MIGUEL ANGEL GOMEZ FONSECA

SECRETARIO

DR. GUILLERMO MARTINEZ ATILANO



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD IZTAPALAPA

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
MAESTRÍA EN ESTUDIOS SOCIALES
LÍNEA DE INVESTIGACIÓN EN ECONOMÍA SOCIAL

**“EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL Y CAMBIOS
NORMATIVOS. EL CASO DEL INFONAVIT”**

IDÓNEA COMUNICACIÓN DE RESULTADOS,
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRA EN ESTUDIOS SOCIALES
PRESENTA:

MARÍA VICTORIA DÍAZ RAMÍREZ
210381036

DIRECTOR: DR. MIGUEL ÁNGEL GÓMEZ FONSECA
JURADOS: DRA. NORA NIDIA GARRO BORDONARO
DR. GUILLERMO MARTINEZ ATILANO

NOVIEMBRE 2012.

ÍNDICE

Introducción.	3
I. Marco teórico.	8
1.1. Definición de instituciones.	11
1.2 Aproximación a la economía institucional.	15
1.3. Institucionalismo contemporáneo a partir del enfoque evolutivo.	19
1.4. Modelos explicativos del cambio en las reglas formales.	23
I.5. Conclusiones	27
II. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit).	30
2.1. El Infonavit dentro del sistema crediticio hipotecario.	31
2.1.1. El peso del Infonavit en la economía mexicana.	38
2.2. La evolución del Infonavit	40
2.2.1. Infonavit. Primera etapa (1972-1991).	41
2.2.1.1. Contexto político-económico.	41
2.2.1.2. Los primeros pasos del Infonavit.	43
2.2.2. Infonavit: Segunda etapa (1992-1999).	46
2.2.2.1. Contexto político-económico.	46
2.2.2.2. Infonavit sufre su primera transformación.	48
2.2.3. Infonavit. Tercera etapa (2000-2009).	57
2.2.3.1. Contexto político-económico.	57
2.2.3.2. Infonavit. Solidez en su sistema financiero e incursión al mercado de valores.	59
2.2.3.3. Bursatilización de hipotecas.	67
2.2.3.4. Resultados.	73
2.3. Conclusiones.	79
III. El cambio en las reglas formales durante la coyuntura 2009-2011.	85
3.1. La iniciativa de cambio legal 2009.	86
3.2. Capacidad de aprendizaje e innovación del Infonavit	92
3.2.1. Cofinanciamiento.	92
3.2.2. Infonavit Ampliado.	95
3.3. Agotamiento del modelo de financiamiento y construcción de vivienda comandada por el Infonavit.	99
3.4. Resolución de la iniciativa	111
3.5. Conclusiones.	119
IV. Conclusiones generales.	124
Bibliografía.	133

INTRODUCCIÓN

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) representa el pilar fundamental en la política habitacional de México. Su creación en 1972 intentó dar cumplimiento al derecho constitucional a la vivienda de todo trabajador, teniendo como principal recurso la cuota patronal del 5% del salario. Su objetivo principal apuntó hacia dotar de vivienda a bajo costo a los trabajadores.

El desarrollo de esta entidad ha enfrentado diversas transformaciones, las cuales han obedecido a factores tan diversos como: al contexto político y económico del país; la dinámica de los distintos actores involucrados en el encadenamiento productivo habitacional; el desarrollo tecnológico en la operación del Instituto, construcción de vivienda y en la gestión de los fondos bursátiles; aspectos culturales en los actores vinculados a la cadena de valor, y la ideología predominante en el contexto internacional.

Durante los años noventa se realizaron reformas a los sectores vivienda e hipotecario, en el marco político de una reconversión neoliberal y la influencia de instituciones internacionales: Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Las cuales abarcaron todos los ámbitos jerárquicos del marco legal, desde la modificación al artículo 27 Constitucional así como la promulgación de nuevas leyes y códigos civiles. Asimismo implicó la reasignación de responsabilidades en los diferentes actores, estableciendo una nueva normatividad.

En ese contexto el Infonavit sufre una de sus transformaciones más importantes, las cuales afectaron su régimen financiero, forma operativa y programas. A partir de 1992, el Infonavit abandona la promoción inmobiliaria,

que le implicaba involucrarse en todos los aspectos necesarios para proveer de vivienda a los trabajadores, delegando esta función paulatinamente al sector privado para centrarse en la gestión financiera mediante el otorgamiento de créditos hipotecarios a trabajadores ubicados en el sector formal, bajo un sistema de cuentas individuales.

Actualmente el Infonavit es el principal generador de créditos hipotecarios a nivel nacional, atendiendo al mayor número de derechohabientes, que lo convierte por el impacto cuantitativo de su financiamiento en el eje del proceso de edificación para vivienda popular. Junto con otros programas públicos de financiación a la vivienda, han apoyado la acumulación de capital en el sector de promoción inmobiliaria y la expansión del capital financiero; en contraste, su contribución como actor social es cuestionable o limitada.

Planteamiento del problema

A casi dos décadas de las reformas realizadas en 1992, se discuten nuevas iniciativas a la ley del Infonavit. Desde febrero de 2009 existe una propuesta que plantea la interconexión entre el fondo de vivienda y el fondo de pensiones, donde uno de los principales puntos es que de la aportación patronal del 5% para vivienda –hoy se encuentra en la subcuenta administrada por el Infonavit–se traslade paulatinamente el 4 por ciento a las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores) dejando el 1 por ciento restante en el organismo de vivienda. Por lo que surgen algunas preguntas ineludibles de dicha iniciativa ¿Por qué el Infonavit desea disminuir el monto de los recursos bajo su administración? ¿Quiere renunciar parcialmente a su

mandato? ¿Acaso ha cumplido con las metas de rezago habitacional? ¿A quien busca beneficiar estas iniciativas? ¿A quienes afectaría y de qué manera?

Si bien esta iniciativa no ha sido aprobada, pues lleva ya dos años en la mesa de discusión, despertó nuestro interés por saber ¿cuál es el trasfondo de dicha propuesta? así como las posibles repercusiones para con los derechohabientes y la economía mexicana, en el caso de que se llegara a aprobar. La investigación no se centra ni se limita al análisis de la propuesta ni de sus repercusiones, pues puede incluso no llegarse a aprobar; sino en el trasfondo de ella. En la identificación de los factores que presionan hacia la necesidad de cambios.

Objetivo General

El objetivo de la presente investigación es analizar el modelo de financiamiento y construcción de vivienda comandado por el Infonavit para identificar los síntomas que están replanteando un cambio en su normatividad mediante una interpretación evolucionista de los cambios institucionales realizados a la ley del Instituto, lo que implica que, admitiendo la complejidad del contexto, se requiere un análisis multifactorial, multidisciplinario y a diversos niveles de análisis. En particular, esa perspectiva exige en lo empírico realizar un análisis de la política habitacional condicionada por la cuantiosa y constante generación de hipotecas del Infonavit, de la política urbana que determina la oferta de suelo habitable en función a la construcción en infraestructura, la dinámica en la estructura social que subyace en la demanda efectiva de vivienda y créditos hipotecarios y en lo teórico, discutir cuáles son los aspectos que exigen cambios legales.

Hipótesis

Se parte de la hipótesis de que las nuevas iniciativas obedecen al agotamiento o crisis del modelo de financiamiento y construcción de vivienda, así como al crecimiento urbano desarrollado por el modelo financiero del Infonavit y las grandes empresas desarrolladoras de vivienda.

Preguntas de investigación

Se plantean cuatro principales interrogantes que nos guiarán en este trabajo:

1. ¿Cuáles son los cambios más importantes que se han presentado en el Infonavit a partir de las reformas en 1992?
2. ¿Existe un problema en la estructura urbana e ingresos por parte de los derechohabientes que limita el accionar de la entidad?
3. ¿Los desaciertos o limitaciones de una política urbana están generando el agotamiento del modelo?
4. ¿Qué motiva y que consecuencia tiene el uso especulativo de los créditos hipotecarios por parte de los derechohabientes?

Estructura de la tesis

La presente investigación se divide en tres capítulos y un apartado de conclusiones. En el primer capítulo se presenta el marco teórico que nos permite establecer el eje analítico de reflexión a desarrollar en la investigación, el cual se refiere a la Economía Institucional, a partir del enfoque Economía Evolutiva, corriente económica que concibe a las instituciones como un resultado histórico y evolutivo conformadas por costumbres, hábitos y rutinas que contienen la información característica de cada época y lugar (Esguerra, 2003). Este enfoque aborda el tema de cambios

institucionales, aspecto fundamental para analizar los cambios que se han presentado durante el desarrollo del Infonavit, así mismo nos permitirá identificar aquellos factores que están influyendo en la necesidad de replantear nuevas reformas a la ley del Instituto.

En el segundo capítulo se estudia el caso empírico, primero se analiza la importancia del Infonavit dentro del sistema crediticio y el proceso de originación de crédito. Posteriormente se aborda la evolución del Instituto, la cual hemos tipificado en tres grandes etapas, que van desde su creación hasta el 2009, año en que se plantean nuevas reformas a la normatividad del Instituto. Se identifican los principales cambios institucionales que han repercutido en su situación financiera, sus procedimientos de operación y sus programas.

En el tercer capítulo se aborda la coyuntura actual, donde se presenta la iniciativa a la ley del Infonavit propuesta en febrero de 2009, se discute la principal reforma que plantea la interconexión entre el fondo de vivienda y el fondo de pensión, así como las posibles repercusiones en el caso de que se hubiera aprobado. Luego se señalan cuáles son los posibles factores que están detrás de dicha iniciativa, por un lado se destaca aquellas estrategias originadas en el seno del Instituto que han permitido generar la mayor cantidad de créditos hipotecarios en los últimos años y por otro lado se presentan los “síntomas” derivados de un agotamiento en el modelo de financiamiento y construcción de vivienda comandado por el Infonavit. Y por último se presenta la resolución a la que se llegó a finales de 2011, donde se analiza las reformas aprobadas.

Finalmente se dan algunas conclusiones generales.

I. MARCO TEÓRICO

En la cadena de valor del proceso productivo de la vivienda, particularmente del segmento denominado “vivienda de interés social” (VIS), además del Infonavit intervienen varios actores, tanto del sector público como privado: Gobierno Federal, municipios, empresas, desarrolladoras inmobiliarias, banca comercial y los derechohabientes¹. El Gobierno Federal es un actor fundamental por su acción social y económica, los subsidios a la vivienda como labor social representan una ayuda económica para los derechohabientes con ingresos muy bajos, mientras que su participación de dotar infraestructura², permite una vivienda viable para habitarla e incentiva la economía a partir de un sector estratégico, la industria de la construcción se caracteriza por emplear insumos domésticos y sustenta un generoso empleo, para el 2011 este sector generó 5.6 millones de puestos de trabajo, lo que lo coloca en la cuarta actividad económica con mayor capacidad de generación de empleo (gráfica 1). Los municipios tienen la facultad para otorgar permisos y licencias de construcción, asimismo ajustar proyectos a los organismos de vivienda hacia programas locales (Puebla, 2002). La construcción de vivienda se realiza básicamente por el sector privado el cual corresponde a las empresas desarrolladoras inmobiliarias en una industria caracterizada por una estructura relativamente atomizado (tabla 1), para el 2010 el número de créditos otorgados por el Infonavit fue poco más de 475 mil, de los cuáles las 10 principales constructoras registradas ante el Infonavit tomaron 31% de los créditos del instituto, mientras que el 69.4% restante se distribuyó entre otras 800 empresas constructoras de vivienda. Siendo la Corporación Geo el mayor

¹ En esta investigación se considera a estos cinco actores como los principales, sin embargo como se explica en el tercer capítulo (apartado 3.2) existen otros más, con funciones puntuales pero significativas para el desempeño del Infonavit.

² La dotación de infraestructura urbana es responsabilidad que recae directamente en los municipios.

constructor de casas para el Infonavit en ese año. La banca comercial constituye una fuente de financiamiento complementario para los derechohabientes que deseen contrato con el Infonavit para un crédito hipotecario de mayor monto.

Gráfica 1.



Fuente: Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC) con datos del Sistema de Cuentas Nacionales de México base 2003=100, INEGI.

Tabla 1.

Participación de las desarrolladoras de vivienda en el mercado hipotecario (2010).		
Empresa	Viviendas construidas	Participación (%)
GEO*	43,833	9.23%
HOMEX*	26,423	5.56%
URBI*	15,602	3.28%
ARA*	13,180	2.77%
JAVER	11,718	2.44%
SADASI	11,649	2.45%
RUBA	9,914	2.09%
VIVEICA	5,937	1.25%
DYNAMICA	5,263	1.11%
SARE*	1,775	0.37%

FUENTE: El Semanario e Infonavit. Veáse:

<http://www.comfin.com.mx/sofoles/11/ene/14/14portalelsemanario02.pdf>

* Empresas con acciones en la BMV.

Las actividades realizadas por los actores que se encuentran en la cadena de valor se relacionan entre sí mediante transacciones específicas enmarcadas de arreglos institucionales (formales e informales) dinámicos, pues a lo largo del tiempo, se modifican, prevalecen o desaparecen para dar paso a otros nuevos arreglos. Durante la historia del Infonavit se han realizado diversas modificaciones en su normatividad, las cuales han respondido a diversos factores.

Para el análisis de esta investigación es necesario un marco teórico que discuta los factores determinantes en los cambios normativos en una organización como el Infonavit y el papel de los actores dentro de ese proceso. Ello permitirá una mejor comprensión de la parte empírica. Así pues, se considera dos perspectivas no excluyentes que reflexionan sobre el tema del cambio normativo, estos se refieren al Materialismo Histórico y el Institucionalismo, el primero formulado por Karl Marx, mientras que el segundo enfoque se está reformulando. Algunos de los nuevos aportes lo hacen a partir de las bases del Institucionalismo norteamericano desarrollado a principios del siglo XX, el cual creó los fundamentos para un análisis de la economía cuyo elemento central son las instituciones, entre sus principales exponentes están: Thorstein Veblen, Wesley Mitchell, John R. Commons y Clarence Ayres; pero, hay otros aportes contruidos sobre la base del pensamiento neoclásico. Esta reformulación parte de la necesidad de complementar o cuestionar las herramientas tradicionalmente utilizadas en el análisis económico.

Para analizar la dinámica interactiva entre los actores, que permite la formación o el cambio en instituciones se tomará como punto de partida el concepto de institución (apartado 1.1). Posteriormente se enunciarán algunos

aportes al estudio de las instituciones, retomando los conceptos estructura y superestructura desarrollados por Marx, los cuáles sirvieron como referencia para la primera escuela de la economía institucional a principios del siglo XX, así como los aportes contemporáneos de la economía institucional, principalmente el enfoque, denominado Economía Evolutiva (apartado 1.2). En el apartado 1.3 se analizará el cambio institucional desde el punto de vista de la teoría evolutiva.

1.1. Definición de instituciones

Aunque los términos organización e institución suelen utilizarse como sinónimos, se refieren a cuestiones diferentes aunque relacionadas. Una organización es un sistema de actividades coordinadas, formado por un grupo de personas, que interactúan en el marco de una estructura jerarquizada para cumplir con sus objetivos. Es el acto de disponer y coordinar los recursos disponibles (materiales, humanos y financieros), que funciona mediante un conjunto de normas establecidas para el cumplimiento de los propósitos³. En este sentido el Infonavit es una organización con el objetivo de operar un sistema de financiamiento que permita a sus derechohabientes obtener un crédito barato y suficiente para la adquisición de una vivienda o en sus diferentes modalidades (reparación, ampliación o mejoramiento), para lo cual se han creado instituciones que permitan la acción de cada uno de los actores involucrados y la coordinación entre ellos.

La interacción entre los distintos actores que conforma la organización va generando instituciones, esto es, reglas de muy diverso tipo que definen un marco normativo-jurídico-cultural compuestos de ideas, valores, creencias,

³ Véase: <http://www.tesisred.net/bitstream/handle/10803/2658/ParteII.pdf?sequence=4>

leyes, normas, convenciones, etc. Trabajos recientes en la literatura económica han puesto de relieve la importancia y complejidad de las instituciones, mostrando avances significativos en su estudio. La literatura, sin embargo, es muy amplia y diversa, además de contar con varios términos, muchos de los cuales se utiliza de diferentes maneras por diferentes autores.

Searle menciona que las instituciones no son acciones ni entidades como tales, sino dispositivos de acción que permiten concebir y llevar a cabo actividades individuales socialmente difundidas y aprobadas (Gandlgruber, 2010: 63). De entre las aportaciones contemporáneas del estudio sobre las instituciones, el enfoque de la Nueva Economía Institucional señala cuatro elementos fundamentales para explicar el papel de las instituciones en el comportamiento de los actores: la reducción de la incertidumbre, la selección de acciones para adaptarse al entorno, la construcción de incentivos y la gestión de transacciones. De ahí que una de las definiciones más conocidas es la propuesta por North, quien afirma que las instituciones son guías de comportamiento que acotan la incertidumbre y ayudan a los actores a saber cómo llevar a cabo sus actividades (Ibíd: 64), es decir son "... las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana" (North, 1995:13 citado en Gandlgruber, 2010:64). Este enfoque pone mayor énfasis en aquellos aspectos formales de las instituciones como leyes, constituciones, contratos, etc., que son palpables para las deliberaciones de los actores individuales, concibiendo a las instituciones como entidades que acotan y delimitan la acción de los individuos.

Por otro lado existen otros enfoques como la teoría evolutiva que combinan características formales e informales (normas, convenciones, etc.), entendiendo el papel de las instituciones en mayor medida como configuración o concepción de los contenidos de la acción, en el cual además de expresar la acotación, agregan que las aportaciones a los modelos cognitivos de los actores soportan la búsqueda activa o configuración misma de las acciones (Gandlgruber, 2010).

En esta línea explicativa se ubica a Hodgson, quién percibe las instituciones como “...sistemas duraderos de reglas sociales establecidas e incrustadas que estructuran las interacciones sociales” (Hodgson 2001^a:295 citado en Gandlgruber, 2010:67). Un aspecto central considerado por este autor en la formación y sustento de las instituciones son los hábitos, estos forman parte de las habilidades cognitivas, los individuos se apoyan en la adquisición de los hábitos cognitivos, antes de que sea posible el razonamiento, la comunicación, la elección o la acción (Hodgson, 2001), las destrezas o habilidades aprendidas se insertan parcialmente en los hábitos, que se convierten en rutinas o costumbre cuando forman parte de la cultura compartida por un grupo social (idem). Por lo cual el concepto hábito está crucialmente articulado con el análisis de las instituciones.

Otras definiciones importantes alrededor de este enfoque son:

- “Una institución es un sistema auto-sostenido de convicciones compartidas de cómo el juego se tiene que jugar. Su sustancia es una representación comprimida de propiedades dominantes e invariantes del patrón de equilibrio, percibida por casi todos los agentes en el dominio como relevantes para sus propias elecciones estratégicas” (Aoki, 2001:26, citado en Gandlgruber, 2010:62). Como tal gobiernan las interacciones estratégicas de los agentes de

forma auto-reforzantes y son reproducidas con base en las elecciones actuales en un entorno en continuo cambio (idem).

- Las instituciones como “tecnologías sociales que han sido consideradas como estándares en el contexto de un grupo social relevante” (Nelson et al, 2001:35 citado en Gandlgruber, 2010:65), siendo las rutinas las principales tecnologías sociales que guían el comportamiento.

El concepto de institución es relativamente amplio debido a que no sólo engloban reglas formales como las normativas de carácter jurídico o leyes sino también aquellas reglas informales, es decir, reglas no escritas, pero que son aceptadas y adoptadas por el colectivo para el buen funcionamiento del mismo. Puede llegar a suceder que el contenido de las reglas informales se plasme en regulaciones formales, sin embargo, suele ser éste un proceso relativamente lento. Ambos tipos de reglas no son suficientes, si no se enmarcan en el contexto socioeconómico presente y si no gozan de cierta flexibilidad ante los cambios del entorno.

Hodgson (2001:15) señala algunas características comunes que comparten las instituciones tales como: interacción de agentes, con retroalimentación de información cruciales; tienen un número de características, concepciones comunes y rutinas; sostienen y se sustentan por concepciones y expectativas compartidas. Aunque no son ni inmutables, ni ahistóricas, las instituciones tienen una cualidad relativamente durable, auto-reforzada y persistente.

Como podemos ver las instituciones juegan un papel relevante en la estructura social-económica, facilitan al actor contrarrestar los problemas de información e incertidumbre, así como la formación de capacidades y la

interacción con otros actores. La realización de actividades económicas implica el uso y la aplicación de diferentes tipos de instituciones, que se caracterizan por diferentes grados de estabilidad, transparencia, durabilidad y reforzabilidad. Proveen desde su origen el desarrollo de esquemas para la coordinación de actividades definidas e influyen en la constitución de los actores.

Si bien el objetivo de este trabajo plantea hacer un mayor énfasis en aquellos aspectos formales de las instituciones por el análisis a las nuevas reformas a la ley del Infonavit, ello no implica que no se considere los aspectos informales, ya que estos en algunas circunstancias pueden llegar a ser más importantes que los aspectos formales en la dinámica del proceso productivo de vivienda.

Cabe destacar que el estudio de las instituciones estuvo ausente por un tiempo y se está reformulando a partir de las aportaciones de los primeros institucionalistas realizadas a principios del siglo XX, quienes retomaron muchos elementos de análisis institucional en diferentes ámbitos de la economía.

1.2. Aproximación a la teoría Economía Institucional

Desde el materialismo histórico, Marx explica el cambio socio-económico a partir de los conceptos estructura y superestructura, el primero se refiere a la base económica de la sociedad (condiciones económicas en las que vive cada sociedad, medios y fuerzas productivas sociales determinadas históricamente), sobre la cual se edifica el segundo aspecto que se refiere a determinadas formas de conciencia social, como la religión, la moral, la ciencia, la filosofía, el arte, el derecho y las instituciones políticas-jurídicas. La superestructura no

es algo aislado o independiente, está en función de los intereses de clase de los grupos que la han creado. En palabras de Marx:

... en la producción social de su vida los hombres establecen determinadas relaciones necesarias e independientes de su voluntad, relaciones de producción que corresponden a una fase determinada de desarrollo de sus fuerzas productivas materiales. El conjunto de estas relaciones de producción forma la estructura económica de la sociedad, la base real sobre la que se levanta la superestructura jurídica y política y a la que corresponden determinadas formas de conciencia social (Marx, 1959).

En esta concepción el carácter material influye o determina la conciencia social. Ello invoca la existencia de una realidad objetiva, por un lado con respecto a su entorno, el sujeto no puede realizar un cambio arbitrariamente por tanto su conducta está condicionada y por otro lado en el sentido de su entidad no se ve modificada por la percepción, es decir la conciencia social del sujeto está en función de la estructura. Veblen rechaza la primacía de la relación racional o reflexiva del agente con la estructura debido a que las acciones de los individuos son producto de una composición más compleja de elementos como los hábitos de pensamiento y acción, que reflejan el efecto de las condiciones materiales en la mentalidad colectiva a través de la habituación. Este autor también menciona que esos hábitos y su manifestación posterior como instituciones son el principal factor de la interacción social y señala que las instituciones existentes tenderán a auto preservarse, lo cual provoca un desfase con respecto a lo que se requiere actualmente. Esta propiedad de auto preservación en las estructuras institucionales explica la naturaleza incremental del cambio institucional, pero una revolución o crisis de algún tipo podría cambiar abrupta y radicalmente la estructura institucional y su trayectoria (Rivera, n. d.). El análisis de Marx con

respecto a los actores es de cierta forma simplificado ya que no considera aspectos como el aprendizaje, información, expectativas e incertidumbre. Sin embargo sí considera que el individuo está condicionado por las relaciones sociales y cuestionó la ficción de un individuo al margen de ellas.

Además del enfoque marxista, otras perspectivas (clásica y la Escuela Histórica Alemana) aportaron diversos elementos al análisis de las instituciones, que posteriormente sirvieron como antecedente a la escuela del institucionalismo norteamericano desarrollado en las primeras décadas del siglo XX, los teóricos pertenecientes a esta escuela tienen entre otros, el mérito de destacar la importancia económica de los hábitos en la conducta y pensamiento de los seres humanos.

Uno de sus principales exponentes fue Thorstein Veblen, para quien “las instituciones son hábitos de pensamiento establecidos, comunes a la generalidad de los hombres” (Veblen, 1919:239; en Hodgson, 2001^a:297; en Gandlgruber, 2010:24). Para Hodgson la obra de Veblen se fundamenta en una serie de principios científicos e intelectuales parcialmente contrapuestos a las ideas planteadas por los marginalistas y neoclásicos (Gandlgruber, 2010). Otro de los principales pensadores fue Commons, quien se enfocó en las instituciones con carácter formal, como las leyes, los derechos de propiedad y organizaciones; en su evolución e impacto sobre el poder legal y económico. Para este autor “la esencia del cambio institucional se refleja en los procesos de formación de reglas por parte de las diferentes instancias de gobierno y de legislación vinculadas a la búsqueda de soluciones útiles y aplicadas” (*Ibíd.* p.26).

Las ideas planteadas por Veblen, Commons y otros en el institucionalismo norteamericano, constituyeron una agenda de investigación

alternativa a la economía neoclásica de esos tiempos, que proponía superar las limitaciones de los planteamientos neoclásicos tales como la concepción del comportamiento humano al considerarlo racional y omitir la importancia de procesos no intencionados o evolutivos en el desarrollo institucional y de procesos colectivos de toma de decisión y diseño institucional.

Sin embargo con la crisis del 29 en Estados Unidos y con el creciente dominio de la teoría neoclásica en esa época, el institucionalismo norteamericano empezó a perder importancia. Hodgson resume esta tendencia de la siguiente manera:

En lo particular, el antiguo institucionalismo estaba discapacitado por el resultado conjunto de los profundos cambios en las ciencias sociales del periodo de 1910-1940 y el surgimiento del estilo matemático de la economía neoclásica en la grave depresión en los años de 1930. La psicología conductista y la filosofía positivista desplazaron a la psicología del instinto así como la filosofía pragmatista, base sobre la cual los primeros institucionalistas habían trabajado. Con su utilización de técnicas formales, los economistas matemáticos atrajeron la imaginación tanto de teóricos así como de los que realizaban las políticas. Comparativamente, el institucionalismo era considerado como técnicamente menos riguroso y por lo tanto inferior (Hodgson, 2001:2).

A pesar de las limitaciones⁴ mostradas en el institucionalismo norteamericano con relación a otras teorías como la neoclásica, cabe destacar una diferencia importante entre estos dos enfoques. La metodología de análisis que utilizaba el institucionalismo parte desde lo abstracto a lo concreto, es decir, pasa de ideas generales respecto el agente humano, las instituciones y la

⁴ Lo que señala Hodgson puede ser algunas de las razones, por lo cual el institucionalismo norteamericano no llegó a conformar un sistema teórico del alcance de otros autores como: Karl Marx, Alfred Marshall, León Walras o Vilfredo Pareto

naturaleza evolutiva de los procesos económicos, hacia ideas y teorías específicas, relacionadas a instituciones económicas específicas o tipos de economía, por tanto su objetivo no es construir una teoría general que abarque todo; mientras que la teoría neoclásica se mueve desde un marco teórico universal respecto la elección racional y el comportamiento, pasando directamente a las teorías del precio, del bienestar económico y así en adelante (Hodgson, 2001).

1.3. Institucionalismo contemporáneo a partir del enfoque evolutivo

El estudio de las instituciones estuvo ausente a partir del declive sufrido por el institucionalismo norteamericano en los años cuarenta. Será hasta los años setenta del siglo XX, que este tema recupera su presencia en las ciencias sociales.

Para diferenciar los estudios pioneros del institucionalismo con respecto a las nuevas reformulaciones, se etiquetó como “vieja economía institucional” a los estudios realizados por los economistas⁵ pertenecientes al institucionalismo norteamericano y “nueva economía institucional” (acuñado por Oliver Williamson) a los estudios recientes, donde algunos economistas han tratado de adherir sus propuestas sobre la economía institucional a la economía neoclásica. Debido a que algunos han caracterizado a los aportes del “viejo” institucionalismo como descriptivo y anti-teórico, no obstante, como señala Hodgson si se analizan las obras de los primeros institucionalistas podemos encontrar aspectos trascendentales para el desarrollo teórico de las instituciones:

⁵ Thorstein Veblen, John Commons y Wesley Mitchell.

Veblen fue el primer científico social que intentó desarrollar una teoría económica e institucional de la evolución en líneas esencialmente darwinianas (Hodgson, 1993). El trabajo de Veblen comparte ciertas características comunes por parte de economistas muy posteriores que intentan utilizar metáforas evolutivas de la biología: Armen Alchian (1950), Friedman Hayek (1988), Keneth Boulding (1981), y Nelson y Sidney Winter (1982). Adicionalmente, se ha reconocido que Commons (1924, 1934) como una influencia de primer orden, por ejemplo, en la economía conductista (behavioral) de Herbert Simon (1979) e incluso en el “nuevo” institucionalismo de Oliver Williamson (1975), (Hodgson, 2001).

Si bien los “nuevos” institucionalistas comparten con los “viejos” su insatisfacción con respecto a algunos aspectos del análisis económico desarrollado por las concepciones metodológicas neoclásicas tradicionales, su respuesta a dicha insatisfacción resulta diferente. Los “nuevos” pretenden modificar o sustituir algunos de esos fundamentos metodológicos neoclásicos, no la de elaborar un análisis a partir de conceptos, supuestos y métodos completamente alternativos como los planteaban los “viejos” institucionalistas” (Toboso, 1997).

No obstante, se observa que dentro del estudio contemporáneo de las instituciones, existen varios enfoques, desde algunos que se edifican sobre la base del pensamiento neoclásico y que rechazan algunos de los planteamientos realizados en el “viejo” institucionalismo hasta aquellos que se suscriben al programa de investigación realizados por los primeros institucionalistas. Dentro de los que retoman algunas ideas del “viejo” institucionalismo se encuentra el enfoque Economía Evolutiva, “conjunto de teorías económicas que modela sistemas y procesos económicos aplicando lógicas evolutivas

derivadas de la biología con una consideración explícita de las instituciones” (Gandlgruber, 2010:32). Es resultado de la convergencia de diferentes enfoques, como la perspectiva neo-shumpeteriana (Nelson y Winter, 1982); nueva economía institucional en particular la teoría del costo de transacción dinámica (Williamson, 1989, Nooteboom, 1992, 2000a, Menard, 2000) y algunas de sus variantes, principalmente el enfoque del “equipo de producción” (Demsetz, 1995, Alchian y Demsetz, 1972); y el neo-institucionalismo económico (Hodgson, 1994; Nooteboom, 2000a). (Lara, 2008).

En la noción evolucionista de la economía, las instituciones se conciben “como un resultado histórico y evolutivo, y para ello el hombre racional es una descripción incompleta y errónea del comportamiento humano y los mercados no son un rasgo eterno de las sociedades” (Parada, 2003:102 en Esguerra, 2003:6). Estudia las instituciones en un contexto histórico, conformadas por la costumbre, los hábitos y las rutinas que contienen la información característica de cada época y lugar, definiendo los hábitos como “una forma de comportamiento, no reflexivo, autosustentable que surge en situaciones repetitivas” (Hodgson, 2001:13).

El enfoque de la economía evolutiva es más amplio que otras propuestas contemporáneas como el de la Nueva Economía Institucional (NEI)⁶, ya que no se limita a la reducción de los costos de transacción⁷, pues no parte del

⁶ Enfoque ortodoxo, que se basa en los supuestos fundamentales de la teoría Neoclásica, flexibilizando ciertos elementos como el supuesto de la racionalidad y añade la dimensión del tiempo. Entre sus principales autores destacan: Ronald Coase, Armen Alchian, Harold Demsetz, Douglas North y Oliver Williamson.

⁷ Construida en el seno del enfoque NEI, cuyo objetivo es analizar la comparación de diversos arreglos institucionales, para ello, desarrollo una metodología propia, cuyos elementos son las transacciones, los contratos, la jerarquía, el gobierno y la dirección. Con la idea de operacionalizar el impacto de diferentes arreglos instituciones en modelos cuantificables, exhaustivos y manejables, para que las decisiones organizativas encuentran una solución concreta y especificada, basada en la economización de los costos de

supuesto de un individuo racional que se enfrenta al problema de elección. No trata de maximizar una función de utilidad o minimizar una función de costos y tampoco existe una orientación a buscar el equilibrio. Considera los aportes realizados por los economistas del institucionalismo norteamericano y como señala Groenewegen tiene como propósito intentar explicar el desarrollo evolutivo de los arreglos institucionales y contextos institucionales:

La economía evolutiva típicamente apunta hacia una comprensión, explicación y predicción de cambios en elementos del contexto institucional (normas, valores, reglas legales) o en arreglos institucionales como contratos, empresas y sindicatos. Se investiga como los arreglos institucionales emergen y persisten o cambian dentro de un contexto institucional dado. No se descarta de antemano la posibilidad que los cambios en los arreglos institucionales puedan a su vez tener repercusiones en cambios en el contexto institucional (Groenewegen et al. 1999:1; en Gandlgruber, 2010:33).

Desde la perspectiva evolutiva los agentes institucionales, son aquellos que construyen modelos internos⁸ de acción, los cuales se crean a partir de la capacidad de los agentes en seleccionar patrones con base a la información que reciben de su entorno y generar cambios en su estructura interna, estos cambios permiten al agente anticiparse a los resultados que se obtienen cuando vuelve a aparecer el patrón. Si bien, los agentes están sujetos a la

transacción (Gandlgruber, 2010). Por tanto la NEI al partir de los costos de transacción se basa principalmente en la búsqueda de instituciones eficientes en un contexto de elección y de minimización de costos, que requiere de la posibilidad analítica del diseño institucional.

⁸ “El aprendizaje de los agentes en un Sistema Complejo Adaptable (SCA) depende de su capacidad de anticiparse y predecir el resultado de sus acciones. El mecanismo de la anticipación es la generación de modelos internos. La característica más importante de un modelo interno es que debe permitir hacer inferencias útiles sobre las consecuencias futuras de la situación que se está modelando. El principio fundamental para la creación de modelos internos es la agregación en categorías (Lara, 2008).

tradición, también pueden incorporar capacidades creativas relevantes (Lara, 2008). De ahí que provee las bases de sintetizar tanto la continuidad así como el cambio; la inercia y la novedad. Hábitos o rutinas que se adaptan lentamente o se transforman conforme los agentes intentan mejorar sus propósitos (Hodgson, 2001). Adicionalmente existe un proceso de selección por el cual algunos hábitos y rutinas son retenidos e imitados, y otros quedan fuera de uso. El institucionalismo es congénitamente una “economía evolucionista” (*Idem.*)

1.4. Modelos explicativos del cambio en las reglas formales

La formación de reglas formales e informales influye en la coordinación de los procesos económicos. La teoría evolutiva nos dice que el agente es capaz de aprender y adaptarse a un ambiente en constante cambio, por ello conforman instituciones que les permiten, por un lado, “conformar las reglas de juego” (North, 1990) y por otro establecer los límites para los agentes institucionales. Permitiendo a los agentes “acumular” y explotar dispositivos heurísticos útiles para la resolución de problemas (Lara 2008).

Dentro de este enfoque los cambios se conciben como producto de pequeñas adaptaciones cuyos efectos acumulativos son inmensos, es decir, se trata de cambios graduales endógenos, característica constante de la interacción entre estrategias adaptativas de los agentes con respecto a su entorno. También existe otro referente a las etapas importantes del cambio, las cuales se originan en crisis donde es necesario un reajuste y reorientación del conjunto de hábitos previamente establecidos, en este proceso se destaca la importancia de la capacidad de aprendizaje del agente para elegir un curso de

acción. Los modelos internos construidos por los agentes les permite adaptarse a un medio ambiente cambiante para poder sobrevivir, ello implica la capacidad de cambio, el dar respuestas a los problemas que obliga una revisión del conjunto de reglas sobre las cuales se han regido.

Para efectos de la investigación nos centraremos en el cambio institucional de aquellas normas o reglas consideradas “formales”. Por lo cual, se ha considerado tomar como referencia el estudio realizado por Martina Eckardt⁹, quien realiza un análisis del cambio en las normas jurídicas, construida a partir de los diversos enfoques de la economía institucional, de los cuales se señalarán aquellos ligados con la teoría evolutiva que permitan la comprensión del caso práctico a estudiar:

a) Enfoque cognitivo-evolutivo para la elaboración de políticas. Concebido como un proceso de innovación. El cual se liga a la concepción de la economía evolutiva por considerar al agente capaz de diseñar su entorno institucional para la generación de nuevas soluciones a los problemas colectivos, mediante un proceso de construcción cognitiva y aprendizaje. Al asumir la creatividad cognitiva, la novedad puede surgir endógenamente, ya que la generación constante de nuevas ideas y percepciones llevan finalmente a las innovaciones. No obstante, la generación de nuevas soluciones también se ve limitada por la misma información recibida de su entorno, que en ocasiones puede ser parcial o desvinculada con la realidad.

La implementación de una innovación legal implica un proceso de solución colectiva sobre los problemas, hasta llegar a ponerlo en la agenda política para la toma de decisiones, que es el constitucional o estatutario, el

⁹ Catedrática de Economía y Finanzas Públicas del Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad Andrassy de Budapest.

cual define las instituciones, reglas y procedimientos que rigen el proceso de resolución de problemas generales.

b) El enfoque de los paradigmas legales y dependencia de la trayectoria (*path dependence*). Considera que el paradigma legal¹⁰ define un marco cognitivo, el cual limita el alcance de las innovaciones jurídicas viables si surge un nuevo problema o se modifica una norma legal. Sin embargo, en ocasiones la norma legal aplicada es el resultado tanto del azar como de las contingencias (por ejemplo, la influencia de los distintos grupos de interés, etc.), dando como resultado la aplicación de normas legales dependientes de la trayectoria pasada. Mientras que los paradigmas jurídicos operan como un dispositivo heurístico que delimita el alcance general de las innovaciones legales, el concepto *dependencia de la trayectoria* ayuda a explicar los mecanismos que vinculan las reglas jurídicas aplicadas a través del tiempo a otros contextos.

El papel de las rutinas desarrollado por Nelson y Winter puede ser considerado como una variante del enfoque paradigma jurídico general, ya que pueden guiar la percepción del problema en cuestión, así como la búsqueda de nuevas soluciones legales a los problemas.

c) Competencia institucional. Debido a la creciente integración económica y política, a menudo las normas legales son imitadas de normas establecidas en otras jurisdicciones. Tanto a nivel nacional como internacional existe un creciente número de organismos supranacionales tratando de resolver

¹⁰ Basado en los paradigmas científicos de Kuhn, Dosi considera que un paradigma legal se puede definir análogamente a los paradigmas científicos y tecnológicos, toda vez que representan un punto de vista, una definición de los problemas relevantes, un modelo de investigación. Un "paradigma tecnológico" define contextualmente los principios científicos utilizados para la tarea, la tecnología de los materiales a utilizar. En otras palabras, un paradigma tecnológico se puede definir como un "patrón" de la solución de determinados problemas técnico y a la vez como un ejemplo - un artefacto que debe ser desarrollado. Esta definición permite integrar por un lado, un modelo de acción humana, que incluye la creatividad cognitiva como una fuente endógena de la novedad y por lo tanto como un mecanismo de variación. Por otro lado el concepto de dependencia de la trayectoria sirve como un mecanismo de selección adicional (Eckardt, 2004).

problemas de coordinación e internalizar las externalidades entre diferentes jurisdicciones autónomas. La mayoría de los estudios realizados en torno a la competencia institucional se fundamentan en el razonamiento neoclásico, y en este sentido la principal crítica es que no se puede asumir por conocidas todas las soluciones pertinentes a los problemas políticos y económicos y que por tanto sólo sea un problema de elección.

Al aplicar el enfoque evolutivo se concibe la competencia institucional como un procedimiento de descubrimiento, que exige un mecanismo de retroalimentación clara entre la aplicación de una norma jurídica particular y sus efectos. Al existir señales observables que vinculen causa y efecto, los tomadores de decisiones legales podrán darse cuenta del impacto de las normas jurídicas aplicadas mediante recompensas y sanciones. Sólo de esa manera se incentiva la modificación de normas que no estén generando el rendimiento deseado.

El principal problema es que la evaluación en la calidad de las normas jurídicas aplicadas es difícil, debido a la complejidad y la concurrencia de numerosas variables que intervienen en el desempeño de dicha norma, de ahí que resulte sumamente cuestionable la posibilidad de un mecanismo de evaluación unánime o única acerca del rendimiento. En todo caso, cabe considerar que ese mecanismo se deriva de un paradigma y constituye una institución.

El análisis realizado por Eckardt sobre el cambio institucional parte del punto de vista de la economía evolutiva el cual se lleva a cabo a través de la generación y difusión de innovaciones legales a partir del aprendizaje. Supone que la innovación, la incertidumbre y la "falta constitucional de conocimientos" son características centrales de las economías modernas.

Donde la generación de innovaciones y su difusión a través de la imitación y el aprendizaje son temas centrales.

1.5. Conclusiones

En suma el estudio de las instituciones dentro del análisis económico, es importante no solo por los planteamientos referentes al comportamiento individual, sino por la contribución en la construcción de esquemas de coordinación en la economía. Aporta elementos clave que ayudan a extender la comprensión de la teoría económica por ejemplo la coordinación de actividades entre los diferentes actores; el papel de la incertidumbre, incentivos, recepción de información como algunos factores importantes para la toma de decisiones individuales y colectivas; las expectativas compartidas, etc. Las instituciones al crear patrones de comportamiento orientan a los actores para la realización de actividades con respecto a su entorno.

El interés de algunos investigadores por incluir las instituciones como elementos centrales en el análisis de la ciencia económica ha cobrado importancia en las últimas décadas. La indagación por su definición e integración en los estudios económicos forma parte del abanico teórico en el campo de las instituciones. Estos estudios no parten de la nada, sus antecedentes se remontan a teóricos de la talla de Karl Marx entre otros y más formalmente en la primera escuela institucionalista norteamericana desarrollada a inicios del siglo XX.

El estudio contemporáneo de las instituciones ofrece una diversidad de enfoques, algunos de estos han tratado de adaptar elementos del análisis institucional a la ideología neoliberal, otros retoman con mayor énfasis los primeros estudios de los teóricos del “viejo” institucionalismo como se

denomina comúnmente a los aportes del institucionalismo norteamericano, estos últimos retoman principalmente el marco conductual del comportamiento, elemento no considerado en la perspectiva neoclásica. Esto no significa que todos los economistas que parten de los planteamientos de los “viejos” institucionalistas no tomen en cuenta la economía neoclásica y viceversa.

La teoría evolutiva es una corriente contemporánea de la economía institucional que comparte los principios de la biología considerada en las teorías de la evolución, trasladándolos a la evolución social y económica. Tiene afinidad con las aportaciones de los “viejos” institucionalistas y diversos enfoques de la “nueva” economía institucional. Enfatiza el papel cognitivo de los actores, el contexto histórico y la evolución de los arreglos institucionales.

A partir de este enfoque se analiza los modelos explicativos del cambio en las reglas formales los cuales son: a) Enfoque cognitivo-evolutivo para la elaboración de políticas, concebido como un proceso de innovación donde la construcción cognitiva y aprendizaje en los agentes permite diseñar su entorno institucional y generar soluciones a los problemas colectivos; b) El enfoque de los paradigmas legales y dependencia de la trayectoria (path dependence), por un lado el paradigma legal es esencial en la definición de un marco cognitivo, el cual limita el alcance de las innovaciones jurídicas viables para la resolución de un problema, por otro, el concepto dependencia de la trayectoria explica los elementos que vinculan las reglas jurídicas aplicadas a otros a través del tiempo, además se hace hincapié en el poder y conflicto de intereses dependientes del sendero, y c) Competencia institucional, explica la imitación de normas establecidas en otras jurisdicciones, ello en gran medida a la

creciente integración económica y política. Donde organismos externos pretenden resolver problemas de coordinación e internalizar las externalidades entre diferentes jurisdicciones autónomas.

Este cuerpo teórico nos permitirá analizar la evolución de arreglos institucionales desarrollados en la historia del Infonavit, organización incrustada en un sistema abierto y complejo donde se hilan diversas instituciones. El análisis de la formulación de nuevas iniciativas a la ley del Infonavit, su proceso de aprobación y su implementación arroja elementos para identificar los factores que propician el cambio en las reglas formales de las instituciones y un mejor conocimiento del financiamiento y construcción de vivienda popular.

II. INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES (INFONAVIT)

La intervención del Gobierno en la década de los setenta en materia habitacional ha sido relevante por la configuración de un marco institucional que señalara los lineamientos generales para este sector. Uno de los principales arreglos institucionales consistió en la creación de fondos solidarios de vivienda para los trabajadores asalariados, mediante leyes impositivas a los empleadores, para lo cual se introdujeron reformas a la Ley Federal del Trabajo.

Bajo el amparo de esta ley se crea el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) en 1972, entre otras organizaciones como el Fovissste. La constitución de estos fondos permite el financiamiento a la vivienda principalmente mediante la construcción de conjuntos habitacionales, aunque también se otorgan créditos para mejoramiento, adquisición o construcción de vivienda.

El Infonavit como fuente de financiamiento a la vivienda se inserta dentro de un sistema crediticio enfocado al sector hipotecario que interrelaciona a diversos actores mediante arreglos institucionales. Dentro del sistema toma un papel relevante, no como un actor más dentro del mismo, sino como aquel que innova e influye directamente en los arreglos constituidos al interior del organismo y fuera de él, haciendo participe a otros actores en sus estrategias.

En este segundo capítulo se analizará de forma global el mecanismo dentro del sistema crediticio que permite la originación del crédito hipotecario tanto para los institutos de vivienda y organizaciones privadas, así como la importancia del Infonavit en el aspecto social y económico del país (inciso

2.1). Posteriormente se abordará la evolución del Infonavit (inciso 2.2) desde su fundación, centrandó el estudio a partir de su primera transformación fundamental, que tuvo lugar en 1992. Se identificará los principales cambios institucionales, los cuales se relacionan con el entorno político-económico del país y con lineamientos de política de agencias internacionales. Ello ayudara a comprender la situación actual de este instituto, el más importante en el sector habitacional de México.

2.1. El Infonavit dentro del sistema crédito hipotecario

La vivienda es un elemento de los “costos del hombre”¹¹, que Perroux define como una necesidad social, que debe ser cubierta para permitir la reproducción de las capacidades de producción de hombres y mujeres. Su adquisición representa la mayor inversión y el patrimonio más importante de las familias, y a menudo el más grande gasto del hogar. Esta adquisición sólo es posible si las familias cuentan con un sólido y consistente mecanismo de ahorro o disponen de créditos hipotecarios accesible; no obstante, diversos factores socioeconómicos como: bajos salarios, desempleo, trabajo informal, desconfianza por parte de la población de ahorrar en entidades financieras, falta de información financiera, etc., limitan la posibilidad de crear un ahorro consistente. Asimismo el acceso a un crédito hipotecario queda reducido para un pequeño grupo de la población que demanda una vivienda. Este grupo se caracteriza principalmente por aquella población con ingresos medios o altos y trabajadores ubicados en el sector formal.

¹¹ Costos del hombre. Conjunto de elementos que permiten la reproducción de las capacidades de producción de hombres y mujeres. Para Perroux los costos del hombre son más amplios que los costos del trabajo y los elementos que lo integran no son mínimos inmóviles o un conjunto de datos fijos. Las condiciones de producción los van transformando, al igual que los elementos que permiten hablar de una vida específicamente humana (Vidal, 2009).

Se han hecho esfuerzos en política habitacional, para atender a los segmentos de población con bajos ingresos, a través de institutos de vivienda coordinados con otros actores (Gobierno, desarrolladoras, constructoras, etc.) para tratar de disminuir el costo de la vivienda y ofrecer créditos hipotecarios baratos.

El principal instituto de vivienda es el Infonavit. Su peso en el sector lo ha consolidado como pilar fundamental en materia de política habitacional. Su fundación a principios de los años setenta se dio gracias a la intervención del Gobierno mexicano mediante la creación de un marco institucional que consiste en medidas impositivas para constituir fondos de financiamiento y así poder promover vivienda a los trabajadores asalariados. Dicho fondo se forma mediante la aportación patronal obligatoria estimada en un 5% del salario ordinario de cada uno de los trabajadores, a partir del cual se otorga créditos para adquirir vivienda.

Actualmente se sigue manejando el mismo porcentaje de aportación, sin embargo el entorno socioeconómico se ha modificado a través del tiempo, ello ha implicado que los arreglos institucionales dentro y fuera del Infonavit también se modifiquen o evolucionen para adaptarse a las nuevas circunstancias del entorno. Estos nuevos arreglos institucionales le han permitido por un lado una mayor eficiencia operativa, y por otro, nuevas alternativas de financiamiento.

Desde los años noventa el modelo de vivienda mexicano ha desarrollado un complejo marco institucional, enfocado principalmente en desarrollar una oferta de financiamiento tanto para la producción de vivienda (crédito puente) como a su adquisición (crédito hipotecario), propiciando una mayor participación de la banca e intermediarios financieros como las Sofoles.

En este contexto el Infonavit ha tomado un papel protagónico, atendiendo principalmente a los derechohabientes que no pueden acceder a un préstamo por parte de la banca.

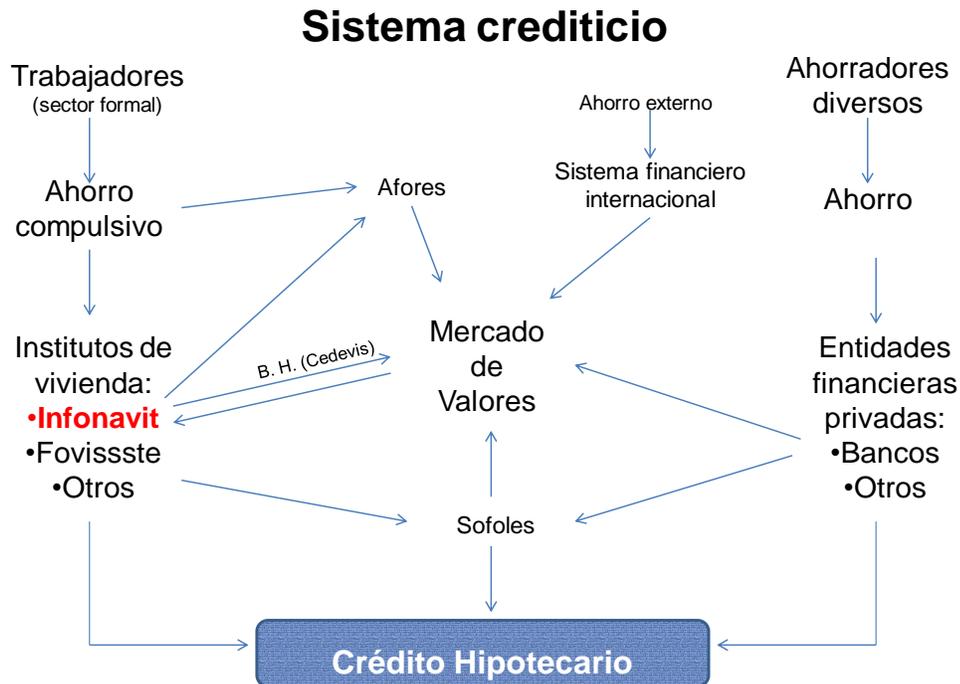
Para lo cual es necesario señalar de manera general el mecanismo de originación del crédito y la interrelación entre los diversos actores que participan en el mismo. Entendiéndolo como un sistema complejo adaptable¹², compuesto por una gran variedad de agentes distintos y componentes no estáticos, que no mantienen una configuración fija sin un órgano central de planeación o dirección, pero que en conjunto desarrolla una identidad única y mantiene un patrón estable y coherente a lo largo del tiempo. En esta definición se expande el significado del término “adaptación” para incluir el aprendizaje y los procesos relacionados con éste (Holland, 2006).

Por tanto, en nuestro caso de estudio se trata principalmente de un sistema crediticio en el cual se inserta el Infonavit como un actor central de la fuente de financiamiento. En el esquema 1, se observa que la originación del crédito hipotecario parte del ahorro, el cual se divide en 2 tipos: el compulsivo u obligatorio y el realizado por elección o voluntario. El primero se refiere a las aportaciones que los patrones están obligados a cubrir a partir del salario de cada trabajador, estipuladas constitucionalmente¹³, con las cuales se han constituido dos fondos: el fondo de vivienda administrado por los Institutos de vivienda y el fondo para el Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (RCV) administrado por las Administradoras de fondos para el retiro (Afores). Es así como cada Instituto de Vivienda conforma un fondo de ahorro para otorgar créditos hipotecarios a sus derechohabientes.

¹² El término adaptable fue acuñado por investigadores del Instituto Santa Fe, por ejemplo: Murray Gell-Mann, John Holland y otros.

¹³ Artículo 123, Apartado “A”, Fracción XII, de la Constitución Política.

Esquema 1.



Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, el ahorro realizado por elección, en instituciones financieras como los bancos, permite otra vía de financiamiento. La diferencia radica en que los Institutos de vivienda atienden a aquellos trabajadores ubicados en el sector formal, es decir, los afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) para el caso del Infonavit, o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Issste) para el caso del Fovissste. En particular el Infonavit tiene como vocación atender a aquella población de menores ingresos, ofreciendo créditos accesibles, para ello se ha desarrollado un mercado de vivienda económica denominada “interés social”; mientras que para las organizaciones privadas su fondo está constituido por depósitos de ahorradores que le generan liquidez para fondear diversas

actividades, entre ellas al sector hipotecario, atendiendo principalmente a aquella población con ingresos medios o altos, siendo el empleo remunerado uno de los principales requisitos para ser acreedor de un crédito hipotecario. En ambos casos es indispensable que el demandante del crédito pueda demostrar un ingreso firme para hacer frente a una deuda hipotecaria.

Las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles), son actores que brindan crédito en áreas específicas ya sea hipotecario, automotriz, microcréditos, PyMEs, entre otros, especializándose en la actividad que operan. Estos funcionan como intermediarios financieros, no captan depósitos del público, obtienen sus recursos de préstamos bancarios que provienen de la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF)¹⁴ o emisión de instrumentos de deuda inscritos en el Registro Nacional de Valores, colocados mediante oferta pública en el mercado de valores. Es así como pueden otorgar créditos y sirven de intermediarios tanto para los institutos de vivienda como para las organizaciones privadas.

Los recursos efectivos del Infonavit para fondear sus operaciones no sólo dependen de las aportaciones patronales, sino también de la recuperación de cartera y recientemente de la emisión de bonos respaldado por hipotecas originadas por el Instituto en el mercado de valores, mecanismo denominado bursatilización hipotecaria, los recursos que se obtienen de dicha colocación son destinados a cubrir los gastos de la emisión y el remanente es utilizado para seguir otorgando financiamiento a la vivienda. Cabe destacar que este mecanismo ha sido uno de los cambios institucionales cruciales en el desarrollo del Infonavit, el cual le permite depender en menor medida de las

¹⁴Banco de Desarrollo de segundo piso, es decir, no atienden directamente al público (constructores y promotores de vivienda nueva o usada, o solicitantes de crédito), se apoyan en Intermediarios financieros que son los encargados de otorgar y administrar los créditos, desde su apertura hasta su conclusión.

aportaciones patronales. Para su funcionamiento en México fue necesario realizar diversos arreglos institucionales.

Tanto los institutos de vivienda, organizaciones privadas, intermediarios financieros, sistema financiero internacional y las Afores se relacionan entre sí a través del Mercado de Valores.

El Infonavit al estar incorporado al sistema de pensiones del país, tiene como obligación que las aportaciones recibidas en las cuentas individuales que no sean utilizadas para la adquisición de un crédito hipotecario sean empleadas como un fondo de retiro por individuos que cubran con los requisitos para pensionarse.

Cabe mencionar que este sistema crediticio se relaciona con otros sistemas, cuyos vínculos es necesario señalar aunque no se analizarán de forma detallada:

- Sistema laboral. Dentro de él se encuentran los trabajadores y dependiendo del tipo de trabajo formal o informal, contribuyen al ahorro compulsivo. Una mejor situación laboral (mayores ingresos, prestaciones sociales, etc.) permite mejores opciones de acceso a un crédito hipotecario.
- Sistema de seguridad social. La vivienda se considera un aspecto social porque contribuye al bienestar del individuo. Con las modificaciones realizadas a la seguridad social en 1997, se estableció que los trabajadores que no hicieran uso del fondo de vivienda, este se sumara al fondo de pensiones al momento del retiro. Por otro lado la vinculación entre el Infonavit y las Afores también está dada bajo la intermediación del mercado de valores. Las Afores acuden al mercado de valores para invertir en activos de largo plazo que ofrezcan mejores rendimientos a los recursos de los trabajadores, entre estos activos se encuentran los títulos hipotecarios.

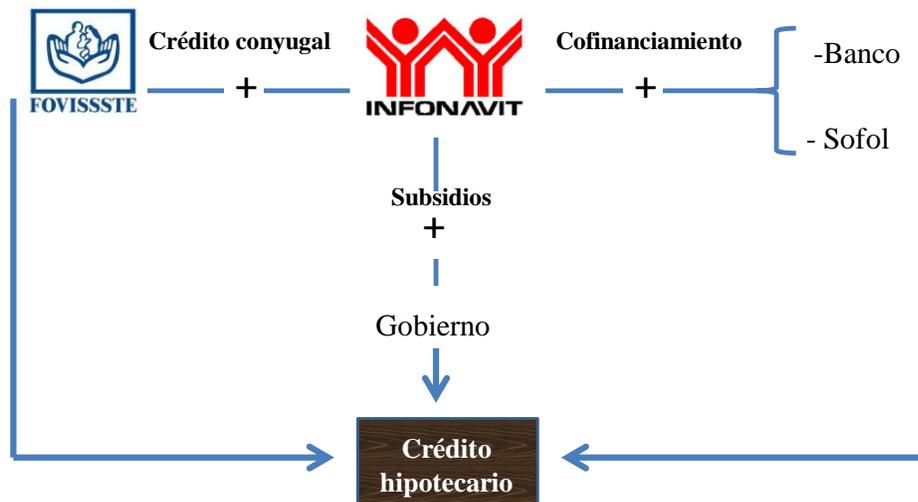
- Mercado de desarrolladoras inmobiliarias. Este se encuentra estrechamente relacionado con el sistema crediticio, debido a que son las desarrolladoras inmobiliarias las encargadas de la construcción de vivienda. El otorgamiento de un crédito hipotecario depende en gran medida de la oferta de vivienda que pueda ser objeto de dicho préstamo. En el caso del Infonavit los créditos otorgados esta dirigidos principalmente a la adquisición de una vivienda de interés social, mercado que se configuró con mayor impulso desde la creación de este Instituto.

Para la teoría evolutiva, dos elementos importantes en el cambio institucional son el aprendizaje y la innovación por parte de los agentes. Estos aspectos se destacan cuando se aprecia al Infonavit no sólo como un actor más dentro del sistema crediticio, sino como un agente capaz de crear estrategias en interacción con otros agentes, permitiéndole atender a un mayor número de derechohabientes (esquema 2). Por un lado desea abarcar a aquellos derechohabientes con mayores ingresos y que por tanto sus necesidades de vivienda difieren del modelo de interés social, por ello ha desarrollado productos enfocados a esta población a través de dos estrategias: el crédito conyugal en participación con el Fovissste y el cofinanciamiento que son créditos otorgados conjuntamente con entidades financieras (bancos o sofoles).

Por otro lado, si bien su mandato le indica enfocarse en aquellos trabajadores con ingresos menores a 4VSM, para lo cual se ha desarrollado viviendas más económicas, existe un sector (población con ingresos menores a 2VSM) que aún no puede acceder a un crédito, para este sector de la población ha sido necesario la intervención del Gobierno mediante subsidios, los cuales, sin embargo, han atendido el problema parcialmente.

Esquema 2.

Coparticipación para financiar créditos hipotecarios



Fuente: Elaboración propia.

2.1.1. El peso del Infonavit en la economía mexicana

El desarrollo del sector vivienda en su totalidad tiene un fuerte impacto en la economía mexicana, debido a que representa un potencial importante para la expansión de los mercados financieros, motiva el crecimiento del ahorro, tiene efectos multiplicadores en la generación de empleos, etc., además de cubrir con una necesidad social.

De ahí la importancia de un organismo como el Infonavit, por un lado su participación como fuente de financiamiento total a la economía nacional ha tenido un comportamiento positivo en los últimos años, de representar el 8.8% en 1998, en el 2011 su participación alcanzó el doble de importancia con un 17%, en el mismo periodo el peso de su financiamiento fue equivalente al

3.6% PIB y 5.4% respectivamente (Reyes, 2012). Estos datos reflejan el peso de esta organización en el desarrollo económico del país.

Por otro lado su contribución en el aspecto social, radica en su vocación de atender aquellos derechohabientes de bajos ingresos, ofreciendo créditos accesibles para este sector, sin embargo, como veremos en el siguiente apartado donde se estudia la evolución del Infonavit, una mayor eficiencia implica que se favorezca a los derechohabientes con mejores ingresos que le permitan saldar una deuda hipotecaria, ello debido a que representan un menor riesgo tanto para el organismo como a los constructores y desarrolladores inmobiliarios. Además existen otros aspectos estructurales que limitan la oferta de créditos baratos, como la estructura urbana, la estructura normativa, etc.

Al margen de las críticas de que pueda ser objeto por su eficiencia social o urbana, los datos con respecto a su peso en la economía como fuente de financiamiento muestran su importancia en la dinámica económica del país. Convirtiéndose en la piedra angular de la política habitacional, ello le permite la posibilidad de dictar especificaciones en la configuración del marco normativo.

¿Pero como es que ha llegado a consolidarse como uno de los principales organismos?, para contestar esta pregunta es necesario realizar un recorrido y análisis por las diferentes etapas transitadas, ello permitirá entender y contextualizar históricamente su proceso de evolución, aspecto que se estudiará en el siguiente apartado.

2.2. La evolución del Infonavit

Desde su creación en 1972, el Infonavit ha sufrido varias transformaciones institucionales que permiten delimitar tres grandes etapas, en función de cambios institucionales (directos o indirectos) de mayor impacto que repercutieron notablemente su situación financiera, sus procedimientos de operación y sus programas. Se desea destacar el encadenamiento entre los diversos actores que intervienen en la producción de vivienda, mediante elementos institucionales que conforman el marco legal, enmarcado en un contexto histórico, político, económico y social. Lo cual dará la pauta para analizar la configuración actual del Infonavit.

La primera etapa abarca los inicios del Infonavit, cuyo escenario tuvo una fuerte participación del Estado para conformar el marco institucional que sentó las primeras bases sólidas para su funcionamiento. Sin embargo en su operar se presentaron varios obstáculos que repercutieron en la administración de los recursos del Fondo Nacional de Vivienda. La segunda etapa comprende el período (1992-1999), marcado por la transición de un sistema de reparto simple a cuentas individuales, en correspondencia al nuevo modelo económico implantado en el país con una visión de libre mercado, por lo que se reduce la participación del Estado, cediendo ese espacio al sector privado con la idea de un fortalecimiento financiero y eficiencia operativa del instituto. La última etapa (2000-2009) se caracteriza por una mayor solidez en su sistema financiero, apoyado en el mercado de valores, como fuente alternativa de financiamiento con respecto a la captación de los recursos patronales. Esta participación se da mediante el mecanismo de bursatilización hipotecaria en México.

2.2.1. Infonavit. Primera etapa (1972-1991)

2.2.1.1. Contexto político-económico

El contexto político y económico del país es importante para analizar la evolución normativa del Infonavit. Para poder dar una visión general, esta primera etapa se va a dividir en dos subetapas, la primera abarca desde 1972 a 1981 donde se experimentó cierto crecimiento económico, aunque menor al que se venía registrando en años anteriores y la segunda abarca de 1982 a 1991 caracterizada por una gran inestabilidad económica. Durante la primera etapa se manifiesta los primeros síntomas del agotamiento de un modelo de desarrollo basado en la industrialización vía sustitución de importaciones (MSI)¹⁵. El crecimiento económico empezó a reducirse con respecto a los años anteriores, en parte causada por el deterioro de los precios del petróleo en 1973, el gobierno respondió aumentando el gasto público e interviniendo más en la economía. Por otro lado la matanza de estudiantes en 1968, y el brote de focos guerrilleros, presionaron al gobierno de Echeverría (1970-1976) a incrementar el gasto público, sobre todo el relacionado con el rubro gasto social. A mediados de la década de los setenta, el comportamiento histórico de las principales variables macroeconómicas de México empezó a cambiar de manera dramática. En particular, el gasto del gobierno aumentó sin que se incrementaran sus ingresos, situación que trajo como consecuencia que el déficit fiscal creciera, así como el déficit de la cuenta corriente con el exterior. Presentándose una crisis económica en 1976, la cual duró poco, por las reservas de petróleo que liberaron la economía de restricciones financieras

¹⁵ La gran crisis de los años treinta y las dos guerras mundiales crearon las condiciones para el MSI, el cual se caracterizó por ubicar a la industria como eje del proceso de acumulación de capital, la economía contó con un motor interno y un proyecto nacional de desarrollo (Guillen, 2007).

externas y estimularon la inversión privada, sin embargo la producción y venta del petróleo fue mediante el financiamiento externo. A principios de los años ochenta el déficit fiscal seguía incrementándose, para combatir este problema, el gobierno mexicano recurrió nuevamente al endeudamiento extranjero. En 1982 se desata la crisis de la deuda externa (segunda etapa del periodo), cuyos principales detonantes fueron la caída en los precios del petróleo y la política Volcker. Los hechos inmediatos fueron: a) deterioro entre la relación del gobierno y el sector privado de la economía; b) la fuga de capitales y la interrupción del flujo de préstamos externos, llevaron a una nueva devaluación y a la suspensión por 90 días el pago de la deuda externa y; c) la nacionalización de la banca como medida por parte del gobierno para detener la fuga de divisas. En materia económica se devaluó el peso; disminuyó la actividad económica (el PIB creció sólo a 0.6 por ciento ese año); c) una inflación de casi 100% anual; disminuyeron las reservas a sólo 18 mil millones de dólares y; un tremendo caos en los mercados financieros (Gollás, 2003). Esta crisis se prolongó durante la década de los ochenta, finalmente caracterizada como la “década perdida” por la inestabilidad económica y estancamiento experimentados. Para tratar de salir de ella, se adoptaron políticas propuestas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), que condujeran al tránsito del MSI al modelo neoliberal, cuyas bases se consolidaran durante el gobierno salinista.

A la par de estos eventos, el aumento de la población¹⁶ exigía la demanda de suelo urbano para servicios y viviendas lo que constituía un reclamo social cada vez más fuerte.

¹⁶ La población pasó de 48.2 millones en 1970 a 66.8 millones en 1980 (Inegi. Censo de Población y Vivienda 1970 y 1980).

Ante este escenario por el que atravesaba el país, se realizaron las primeras acciones encaminadas al replanteamiento de políticas que contribuyeran a disminuir el problema habitacional, una de las principales acciones en este ámbito fue la fundación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para Trabajadores (Infonavit).

2.2.1.2. Los primeros pasos del Infonavit

En febrero de 1972 se reformó el artículo 123° Constitucional¹⁷, obligando a los patrones a proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas a los trabajadores, mediante aportaciones de las empresas a un Fondo Nacional de la Vivienda (que se estimó en un 5% sobre el salario del trabajador), a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que les permitiera adquirir en propiedad tales habitaciones. Como respuesta al derecho constitucional a la vivienda de todo trabajador, el Gobierno Mexicano promovió la creación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, bajo el acrónimo Infonavit para administrar dichos recursos. Su constitución tripartita articula la participación del Estado, empresarios y los trabajadores en un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Desde entonces sus objetivos principales han sido: administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda; establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para la adquisición, construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de su vivienda, o bien para el pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores; y coordinar y

¹⁷ Desde la Constitución de 1927, se estableció por vez primera la obligación de las empresas con más de cien trabajadores de proporcionar viviendas, pero con la modificación en 1972 a la fracción XII del apartado A del Artículo 123, se hizo extensiva a todos los trabajadores mediante la aportación obligatoria a un fondo nacional de vivienda.

financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores¹⁸. El proyecto original conceptualiza a la vivienda “no como una construcción de casas aisladas, sino como una realización integrada de un medio ambiente que contempló grandes conjuntos habitacionales que incluyan la recreación, el transporte, la educación y el trabajo” (Infonavit, 1988: 51).

Un aspecto que influyó la manera de operar del Infonavit, fue el poco desarrollo de un segmento de la industria de la construcción enfocada a la construcción de vivienda en desarrollos multifamiliares que hoy se conoce como vivienda de interés social (VIS), situación que limitaba la oferta de vivienda para los trabajadores. Ante esa situación, en un contexto de amplia participación estatal en la economía, en su primera etapa el Instituto asumió un papel de promotor inmobiliario, es decir, se involucraba en todos los aspectos necesarios para proveer de vivienda a los trabajadores: evaluaba y compraba terrenos; planeaba, ejecutaba y supervisaba con sus equipos de ingenieros la construcción de viviendas y financiaba el crédito hipotecario a los trabajadores derechohabientes. Si bien no existía una sólida industria de la construcción, el Infonavit tampoco tenía experiencia en esa área, resultando una tarea compleja. A este hecho se sumó el crecimiento exponencial de la población y la intensificación de la migración hacia los centros urbanos, volviendo un reto mayor la dotación de vivienda a los trabajadores.

En los primeros años (72-76) el instituto se dedicó a consolidar un marco jurídico para el desarrollo de sus actividades; se realizaron convenios de cooperación técnica y financiera para asegurar el cumplimiento de los objetivos y se efectuaron estudios para seleccionar el procedimiento de

¹⁸ Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 1972.

titulación de las viviendas a través de un análisis comparativo de diversos sistemas y se diseñó el procedimiento notarial (Infonavit, 1988: 52).

El marco legal que se confeccionó alrededor del Infonavit buscó apoyar su funcionamiento. Se formuló la primera Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) en 1976, de vital importancia al abordar la cuestión del suelo, insumo fundamental para la producción de vivienda. A partir de su formulación, se elaboró en 1977 el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, dentro del cual se desarrolló el Programa Nacional de Vivienda (PNV) de 1978, el cual exhibe la necesidad de integrar las acciones de vivienda de los sectores público, privado y social. Para los años ochenta se realizan acciones relacionadas con las propuestas del Banco Mundial. Se creó la Subsecretaría de Vivienda, coordinadora de las actividades de los organismos de vivienda, en 1983 se modificó el artículo 4° de la Constitución en el cual se especifica que todos los mexicanos tienen derecho a una vivienda digna. A finales de ese año se elaboró la Ley Federal de Vivienda (LFV) y el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (Pronaduvi 1984-1988) (Puebla, 2002).

Durante su primera etapa el Infonavit definió para su operación dos programas habitacionales y cinco líneas de crédito: a) el programa de financiamiento y construcción de vivienda nueva en conjuntos habitacionales (correspondiente a la línea I) y b) el programa de créditos individuales para: 1) adquisición de vivienda a terceros (línea II); 2) construcción de vivienda en terreno propio (línea III); 3) mejoramiento o extensión de vivienda (línea IV), y 4) pago de pasivos (línea V) (Infonavit, 1976; en Puebla, 2002). Siendo el primer programa el más recurrido y el destino mayor de los recursos.

Su estructura financiera sufrió las altas tasas de inflación experimentadas durante la década de los ochenta, derivadas de la crisis

económica que atravesaba el país, en contraposición a los créditos otorgados que estaban en valores nominales¹⁹, situación ante la cual, la corrección mediante la indexación de los pagos con respecto al salario mínimo en 1987, resultó una medida insuficiente para corregir su tendencia deficitaria. Esta política de recuperación de créditos²⁰ descapitalizó al Instituto, afectando su capacidad para satisfacer la creciente demanda de vivienda.

Durante este periodo la operación del Instituto, estuvo marcada por serias deficiencias: las aportaciones acumuladas de los trabajadores beneficiaban con vivienda a una fracción notoriamente minoritaria de los derechohabientes²¹; delegó en los sindicatos importantes funciones como la compra de terrenos, contratación de constructoras y supervisión de las obras; y enfrentó numerosas acusaciones de tráfico de influencias para beneficiar a ciertas personas o empresas.

2.2.2. Infonavit: Segunda etapa (1992-1999)

2.2.2.1. Contexto político-económico

En el marco de una transición de modelo económico durante el gobierno de Salinas (1988-1994) se aplicaron las medidas propuestas por organismos extranjeros, mediante el rediseño integral del marco jurídico general, cuyas reformas implicaron: la reducción de la intervención del Estado; liberalización y desregulación industrial, comercial y financiera; aplicación de políticas

¹⁹ “Con tasas de inflación que llegaron hasta el 150%, el Infonavit estuvo otorgando un subsidio implícito del orden del 85.6% lo que significó un porcentaje de recuperación del 14.4% que terminó comprometiendo el fondo de ahorro de los trabajadores haciendo fracasar su carácter revolvente” (Gómez, 2004:141).

²⁰ Datos del Infonavit indican que para 1985 de cada peso que se prestaba apenas se recuperaban 13 centavos en promedio (Catalán, 1993).

²¹ La asignación de créditos no siempre era para los trabajadores que más necesidad tenían de vivienda, ya que funcionaba un “sistema de promociones” en el cual era un promotor quien proponía los candidatos para la asignación de créditos (Catalán, 1993).

monetarias y fiscales restrictivas; privatización de los principales actividades económicas, entre otros aspectos. Estas medidas afectaron también al sector vivienda en el que paulatinamente se le dio mayor participación al sector privado. En 1994 se presentaron acontecimientos que afectaron la vida política y económica del país: se inició en el Estado de Chiapas un levantamiento indígena armado denominado “Movimiento Zapatista”; meses después el candidato del PRI a la presidencia de la república, Luis Donaldo Colosio, fue asesinado; entro en operación el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); en diciembre de ese mismo año, se detonó una crisis financiera de repercusiones mundiales, causando la devaluación del peso, así como una fuga global de capitales que tuvo efectos negativos en los mercados emergentes de todas partes, denominado “efecto tequila”. El gobierno del presidente Zedillo tuvo como principal responsabilidad tratar contener la crisis económica, consiguiendo resultados parciales en su administración. En ese contexto impulsó la iniciativa presentada por Luis De Pablo Director general del Infonavit (1998 – 2001) y su equipo para revertir el clima de desconfianza imperante entre los empresarios del sector vivienda hacia el Infonavit. El año 2000 marcó el final de un período de más de 70 años en el que todos los presidentes de México fueron militantes del Partido Revolucionario Institucional (PRI), asumiendo la presidencia Vicente Fox Quesada del Partido Acción Nacional (PAN). Se especuló acerca de una etapa de cambios en todos los aspectos de la vida pública generando expectativas positivas y negativas. La vivienda era uno de los temas prioritarios en la agenda económica del nuevo presidente, entre las principales propuestas se encontraban: revisar el funcionamiento de las diferentes instituciones de vivienda, ofrecer certidumbre jurídica sobre la propiedad de la vivienda, dar incentivos fiscales

a la producción de conjuntos habitacionales, fomentar la bursatilización de cartera hipotecaria, atraer recursos de las Afores al sector y dar subsidio a los trabajadores con ingresos inferiores a tres salarios mínimos (Cerdán et al., 2010).

2.2.2.2. Infonavit sufre su primera transformación

Tanto el Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994) como el Programa Nacional de Vivienda (1990-1994) plantearon la necesidad de reformar los sistemas de operación del Infonavit principalmente en tres aspectos: el otorgamiento de los créditos tenía que ser más transparente, objetivo y equitativo; los mecanismos de financiamiento debían modificarse acercándolos a los de mercado, y su sistema de recaudación de cuotas patronales debía ser más eficiente (Catalán, 1993:75). Un aspecto fundamental era que los organismos públicos de vivienda se especializaran en organismos de financiamiento, ya no de construcción, para los sectores de menores ingresos, buscando nuevas fórmulas para captar recursos del mercado de dinero, para el esquema de financiamiento compartido y el diseño de sistemas de ahorro previo (*Ídem*).

Estas medidas implicaban: a) la participación de los tres sectores: público, privado y social; b) en lo financiero, la reducción y eliminación gradual de las tasas de interés subsidiadas, para aplicar tasas de mercado en el financiamiento a la vivienda y ampliación en los plazos de amortización; c) constitución y ampliación de reservas territoriales, la intensificación de programas de regularización con la dotación gradual de servicios y d) simplificación administrativa.

Estos documentos reflejan la influencia de los lineamientos de política del Banco Mundial buscando darle eficiencia al sector habitacional,

disminuyendo el papel del Estado para trasladar mayor responsabilidad al sector privado, así como sus planteamientos financieros, en un contexto de liberalización del mercado.

Para lograr dichos objetivos se requería la reasignación de responsabilidades en los diferentes agentes en un nuevo marco institucional, entre cuyas principales modificaciones se encuentran:

1) Reforma al artículo 27 Constitucional y la nueva Ley General de Asentamientos Humanos. Estas reformas implicaron un cambio significativo para el sector agrario y habitacional, en este último por el impacto en la generación de vivienda. En enero de 1992 se aprueba la reforma al artículo 27 Constitucional, el cual derogó las prohibiciones sobre la venta de tierras ejidales y comunales, permitiendo la creación de reservas territoriales necesarias para el ordenamiento de los centros de población, especialmente aquellas destinadas al uso habitacional, donde el gobierno federal en conjunto con las autoridades estatales y municipales puedan adquirir de manera preferencial reservas de tierra²². Asimismo se creó en 1993 la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH)²³, con el cual los municipios adquirieron mayor importancia, se les otorgaba atribuciones y funciones para elaborar, aprobar y administrar planes y programas de desarrollo urbano y habitacional: obtuvieron la facultad de expedir licencias y permisos de uso del suelo, construcción, fraccionamientos y condominios, así como la regularización a la tenencia de la tierra urbana (adquirir y administrar las reservas territoriales).

Como se verá más adelante esto abrió paso al auge del mercado inmobiliario por los nuevos mecanismos de incorporación de suelo ejidal al

²² Para dicho efecto en particular ha sido la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la encargada de introducir esquemas de financiamiento para la urbanización básica de las reservas territoriales, que en un principio se destinaron al desarrollo de lotes con servicios como el Programa de 100 ciudades (Catalán, 1993)
²³ En sustitución a la de 1976.

desarrollo urbano. Donde resulta notoria la escasa participación de las instituciones públicas de vivienda en el desarrollo urbano, dando como resultado, un predominio del mercado libre de suelo en el cual los gobiernos municipales fungen como facilitadores (Olivera, 2005).

2) Acuerdo de Coordinación para el Fomento de la Vivienda. Firmado en 1992, cuyo objetivo principal fue la coordinación entre los diferentes agentes del sector público, privado y social relacionados con el sector vivienda²⁴. En el cual se definieron criterios para promover la desregulación y simplificación normativa, administrativa, fiscal y notarial que inciden en la producción, financiamiento, comercialización de insumos, arrendamiento y adquisición de vivienda, en especial la de interés social y popular. Estos dos tipos de vivienda se definieron como: Vivienda de Interés Social (VIS) aquella cuyo valor, al término de su edificación, no exceda del monto que resulte de multiplicar por quince el salario mínimo general anual vigente en el área geográfica de que se trate; y vivienda popular aquella cuyo costo, no sobrepase la suma que resulte de multiplicar por veinticinco el salario mínimo general anual.

El nuevo marco institucional que se configuró con los preceptos de la ideología neoliberal, bajo las recomendaciones de instancias internacionales, implicó la reasignación de responsabilidades de los diferentes actores.

A partir de 1992 el Infonavit abandona la promoción inmobiliaria, delegando esta función paulatinamente al sector privado para centrarse en la gestión financiera mediante el otorgamiento de créditos hipotecarios a empleados en el sector formal, bajo un sistema de cuentas individuales. Bajo

²⁴ Participaron Seis Secretarías del Estado: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef), Secretaría del Comercio y Fomento Industrial (Secofi), Secretaría de Salud (SSA), Secretaría de la Reforma Agraria (SRA); gobiernos estatales y el Departamento del Distrito Federal (DDF); organismos federales de vivienda y representantes del sector privado (Catalán, 1993).

el mandato de atender a los sectores de menores ingresos el financiamiento se enfocó a la “vivienda de interés social”. Tanto el mercado inmobiliario como el de construcción quedaron en manos de los agentes privados, quienes han aprovechado las oportunidades de negocio inmobiliarios en los suburbios de las grandes ciudades con base en el desarrollo de tecnologías de construcción en serie de vivienda de bajas especificaciones. Al transferir estas funciones al sector privado, las empresas desarrolladoras adquirirían enorme capacidad de influencia ante las estancias municipales en la planificación urbana.

Los principales argumentos a favor de estos cambios fueron: la creciente descapitalización del organismo que se hizo más evidente con la crisis de los ochenta, la urgencia de recuperar todos los créditos²⁵, la necesidad de hacer transparente el sistema de financiamiento para la construcción de conjuntos habitacionales, modificar el proceso de asignación de créditos por uno más equitativo, y el derecho de cada trabajador a elegir la vivienda.

Las nuevas reformas buscaron corregir las bajas tasas de recuperación que constituyeron la principal limitación del periodo anterior. Empero, si consideramos el carácter social del Instituto, de dotar vivienda a aquellos trabajadores que perciben menos ingresos, estas iniciativas se contraponen a este objetivo, al querer una recuperación crediticia al 100%, obligatoriamente se tiene que quitar los subsidios. En sus inicios, el instituto no se desempeñó como un fondo de ahorro sino como un fondo solidario, en el que la mayoría de los cotizantes sacrifican sus prestaciones habitacionales para que una minoría se beneficiara con una vivienda altamente subsidiada. Se trataba de un subsidio cruzado entre los derechohabientes, aquellos trabajadores cotizantes no acreditados proporcionaban los subsidios a los beneficiarios, además las

²⁵ Para 1987 se recuperaba en promedio 18.5% del valor real de los créditos otorgados, suponiendo una inflación del 50%, y únicamente el 12.7% si ésta fuera del 100% (Catalán, 1993:124)

tasas de interés eran más bajas con respecto a las que se manejaban en el mercado.

Antes de 1992 el Infonavit prestaba a una tasa nominal entre el 4% y 8%, la cual quedaba expuesta al factor inflación (Del Carmen Prado y Velasco Sánchez, 2010: 75). Esto era otra forma de subsidio para los que adquirirían un crédito hipotecario. Posterior a las reformas de esa época, entre la inflación más el porcentaje del rendimiento del Infonavit, el préstamo se iguala casi al nivel de cualquier institución bancaria. Por tanto, al ajustarse a la lógica financiera, el esquema de financiamiento del Infonavit se fue alineando hacia aquella población con capacidad de ingreso que puede cubrir el crédito, a pesar de un leve diferencial según el monto del crédito.

La puesta en vigor de las reformas neoliberales modificaron el esquema de flujos financieros del organismo. Con anterioridad, las aportaciones patronales se depositaban en la SHCP y está las transfería al Instituto. Al constituirse el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR)²⁶, se estableció que los depósitos patronales del 5% se sumarian a esté, constituyéndose la cuenta del SAR, misma que estaría formada por dos subcuentas: la correspondiente al fondo de retiro y la de vivienda. Los patrones se vieron obligados abrir cuentas individuales para sus trabajadores en instituciones bancarias comerciales para depositar 7% de sus salarios²⁷. Los bancos retenían los recursos por cuatro días hábiles y posteriormente se depositaban en la cuenta del Instituto en el Banco de México, de la cual se iría retirando lo necesario para sus operaciones diarias (Infonavit, 1992:33, citado por Puebla, 2002:111). Para evitar que el fondo de ahorro perdiera su valor real, se

²⁶ Se instituyó por medio de una reforma a la Ley Federal del Trabajo en 1992.

²⁷ 2% para el SAR y el 5% correspondía al Infonavit.

estipuló que los saldos de la mencionada cuenta causarían intereses en función del remanente de operación del Instituto.

También se plantearon cambios con respecto a los programas habitacionales y sus respectivas líneas de crédito. Al dejar la promoción inmobiliaria y construcción de vivienda al sector privado, la línea I se transformó en un sistema de “subastas de financiamiento” para la construcción de conjuntos habitacionales (créditos puente). Se realizan subastas públicas de paquetes financieros entre las empresas constructoras privadas, que incluyen los “créditos puente” para la construcción de vivienda y un listado de aquellos derechohabientes calificados para obtener un crédito hipotecario. En función de este financiamiento, si bien el Instituto delega la construcción a las desarrolladoras de vivienda mantiene cierta supervisión sobre el proyecto y condiciona la venta de las viviendas a sus derechohabientes. Se promovió la línea de financiamiento II que se refiere al programa de créditos individuales para adquisición de vivienda nueva en conjuntos habitacionales construidas por terceros. En los créditos relacionados a la construcción de vivienda en terreno propio (línea III) se agregó una variante a la forma tradicional. Si un predio era propiedad de varios trabajadores pueden solicitar ante el organismo el financiamiento para la construcción de un conjunto de vivienda.

En la coyuntura de 1996, se discutieron reformas al sistema de seguridad social que implicaron la modificación radical del sistema de fondo de pensiones, al abandonar el principio financiero de *reparto simple o beneficio definido* bajo la administración del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) por el sistema de ahorro individual y capitalización

administrado por empresas privadas denominadas Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores)²⁸.

Correlativamente, en esa coyunta se promovió una iniciativa a la Ley del Infonavit, cuyos objetivos eran “potencializar” los recursos financieros del Instituto, así como su capacidad administrativa en el marco de nuevos instrumentos e instituciones financieras, e impulsar la industria de la construcción de vivienda (González, 2010:85). Para lograrlo era necesario mejorar la administración financiera, así como el control sobre las obligaciones patronales y una mejor operación institucional, mediante la coordinación entre el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), Infonavit, las instituciones de seguridad social y las entidades financieras (*Ídem*). Entre los principales cambios de la iniciativa aprobada el 12 de marzo de 1997 encontramos:

- 1) Con respecto a la administración financiera: a) los trabajadores podrían realizar aportaciones voluntarias en la subcuenta de vivienda; b) prescripción a los diez años del derecho a reclamar los fondos de las subcuentas; c) separación de los recursos del Instituto con respecto al Fondo Nacional de Vivienda; d) posibilidad de utilizar los recursos del instituto en instrumentos y valores del gobierno federal e invertirlo en la banca de desarrollo.
- 2) Sobre el control de las obligaciones patronales: a) posibilidad para realizar inspecciones domiciliarias, solicitar información de los patrones y recibir informes de los estados financieros de las empresas para hacer una fiscalización indirecta; b) posibilidad de prórroga a aportaciones con cobro relacionado a los intereses acumulados en la subcuenta del trabajador durante periodos de omisión.

²⁸ El cual se aprobó y entro en vigor el 1 de julio de 1997.

3) Respecto a coordinar la operación institucional con otras entidades, a) con el IMSS a través de la creación de una base de datos nacional mediante un sistema de información conjunta (facilitando el registro de trabajadores a falta de solicitud del patrón), determinación de aportaciones con base en las normas del SAR y homologar los criterios sobre la base y el límite salarial para estipular el monto de las aportaciones; b) con otras entidades financieras, la posibilidad de cofinanciamiento, así como presentar como garantía el saldo de subcuenta de vivienda por parte del Infonavit a otra entidad financiera (en caso de falta de pago por parte del derechohabiente dar las aportaciones patronales subsecuentes) asimismo compartir la coordinación y financiamiento de los programas de construcción de viviendas destinadas a ser adquiridas por los trabajadores; c) coordinación con Afores, que el trabajador pueda demandar información sobre su subcuenta de vivienda individual y la posibilidad de transferir el saldo de la subcuenta de vivienda a las Afores para que pueda realizar retiros programados o para que reciba una renta vitalicia (previa contratación de un seguro).

Estas reformas reforzaron los objetivos que se plantearon con la primera gran transformación del Instituto en 1992, en el sentido de consolidar la naturaleza del Infonavit²⁹ como una institución eminentemente financiera que dejaría de intervenir directamente en la generación de oferta de vivienda de interés social, transfiriendo esta responsabilidad y riesgo a la iniciativa privada. Lo anterior implicó una coordinación entre el Instituto y los agentes relacionados en la promoción inmobiliaria y construcción mediante cambios institucionales formales e informales. Lo cual no fue nada sencillo en un

²⁹ Algunos argumentan que solo se regreso al planteamiento original de la razón de ser de este Instituto, que en el trayecto se vio obligado a dedicarse también a la construcción de viviendas por la falta de un sólido sector de la construcción.

principio por la desconfianza por parte del sector privado hacia el Infonavit. Durante la gestión de Luis de Pablo (1998-2001) se diseñó una iniciativa denominada “Compromiso Vivienda” que incluía los siguientes compromisos:

a) agilizar el proceso de inscripción y obtención de créditos para los derechohabientes;

b) adelantar al constructor el 50% del crédito cuando tuviese un avance de obra del 65% para asegurar su terminación y reducir costos;

c) mediar con los gobiernos estatales y municipales para facilitar la consecución de tierra disponible, simplificando los trámites y reduciendo sus costos;

d) transparentar la información acerca del número estimado de créditos otorgables por localidad, notificándolo de manera oportuna para la toma de decisiones por parte de los agentes involucrados en el ramo y;

e) comprometer por escrito con cada grupo constructor los puntos señalados.

La meta que se consideró inicialmente con la iniciativa fue de 200 mil créditos y casas construidas en 18 meses, lo cual se superó en un 48.3% (296 659) en un lapso de 14 meses, lo que significó un crecimiento del PIB en la industria de la construcción para 1999 de 4.5%, aproximadamente un punto porcentual arriba del crecimiento de la economía en su conjunto (González, 2010: 96). Durante 1998-2000 hubo un crecimiento de créditos otorgados del 140% (*Ídem*). Si bien los resultados fueron favorables, se presentaron aspectos cuestionables como la menor competitividad en el mercado constructor, se otorgaron condiciones preferenciales a aquellos grupos empresariales con mejores condiciones de invertir, lo que aumentó su participación en el mercado. Por otro lado se favoreció a los derechohabientes con ingresos más

altos, para que pudieran acceder al tipo de vivienda que se estaba ofertando con un costo promedio de 250,000 pesos, ya que era el segmento que implicaba un riesgo menor tanto para el Infonavit como para los constructores y promotores (*Ídem*).

2.2.3. *Infonavit. Tercera etapa (2000-2009)*

2.2.3.1. **Contexto político-económico**

La transición política en el poder ejecutivo se anunciaba como el principio de un cambio para reorientar al país. No obstante, los resultados de la alternancia demostraron lo contrario. El gobierno bajo Vicente Fox (2000-2006) se caracterizó por la continuación del modelo neoliberal establecido a mediados de los años ochenta, cuyo objetivo ha sido siempre combatir la inflación asegurando condiciones de estabilidad financiera. Se siguieron aplicando políticas monetarias y fiscales restrictivas de carácter procíclico, dando como resultado la estabilidad en variables financieras tales como los precios, la tasa de interés y el tipo de cambio, así como el control del déficit comercial externo. En contraste, en relación con el crecimiento económico y el empleo de mano de obra, los resultados han sido negativos.

La tasa de crecimiento del producto interno bruto en el mandato foxista fue de aproximadamente 2% (tabla 2), resultando insuficiente para satisfacer las necesidades de ocupación productiva de los trabajadores de México, elevando de manera sostenida el desempleo de la mano de obra³⁰.

³⁰ El número de plazas creadas anualmente en el sector formal fue de 358 mil (1991-2000), en el sexenio foxista se perdieron 830 plazas cada año : Como yo tengo la referencia: Guillen, Arturo (2007). “Para superar el estancamiento económico en México: “nudos críticos” de un proyecto nacional de desarrollo”. Revista Economía política. (en prensa). Río de Janeiro

Tabla 2.

Gobierno	Año	Tasa de crecimiento del PIB en % ¹		Tasa de Desocupación Nacional (% de la PEA) ²	
		Anual	Promedio	Anual	Promedio
Vicente Fox	2001	-0.95	2.15	2.76	3.37
	2002	0.08		2.98	
	2003	1.35		3.41	
	2004	4.05		3.92	
	2005	3.2		3.6	
	2006	5.2		3.59	
Felipe Calderón	2007	3.25	1.28	3.72	4.75
	2008	1.2		3.97	
	2009	-6.25		5.47	
	2010	5.53		5.37	
	2011	3.95		5.23	

Fuente: 1. Banco de México
2. INEGI. ENOE

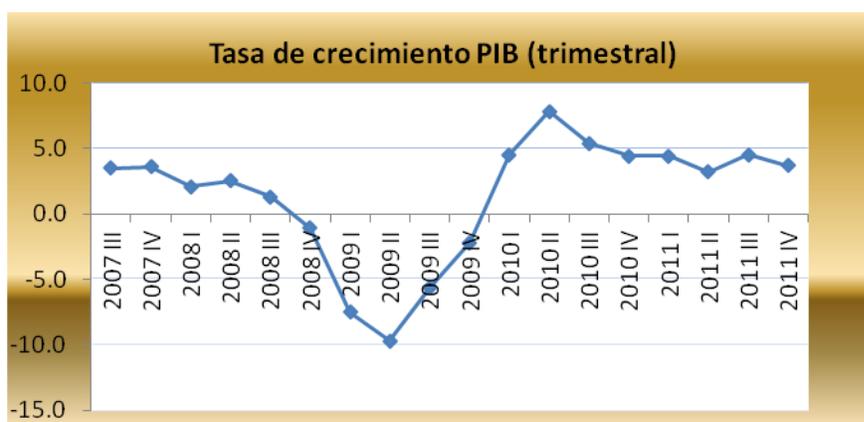
El PAN se mantuvo en la silla presidencial después de las elecciones en 2006³¹, con Felipe Calderón Hinojosa, quién continuó con una política económica neoliberal. En el contexto internacional, se desató una crisis global que comenzó en Estados Unidos en el verano 2007 como crisis financiera ligada a las hipotecas *subprime*³², la cual se extendió rápidamente en todo el mundo provocando una recesión generalizada de la economía mundial, que aún no ha sido superada. El Consejo de análisis Económico de Francia (CAE) señala tres factores causantes de la crisis: desequilibrios macroeconómicos, disfunciones microeconómicas y prácticas financieras riesgosas (Guillen, 2009). Se registró el colapso gradual pero incontenible del mercado de bonos

³¹ Elecciones muy cuestionadas por el candidato presidencial por la Coalición por el Bien de Todos, Andrés Manuel López Obrador, quien inició una protesta por los resultados electorales, alegando que hubo un fraude electoral en los comicios, que benefició al candidato de la derecha Felipe Calderón Hinojosa, así mismo presentó algunas pruebas ante los medios de comunicación de supuestas irregularidades, como actas de casillas con cientos de votos a favor del Partido Acción Nacional que superaban incluso el número de electores en el padrón nominal registrado.

³² Es una modalidad crediticia que se caracteriza por tener un nivel de riesgo superior a otros préstamos que ofrecen las instituciones bancarias, ya que se dedican a otorgar créditos hipotecarios a personas que presentan un alto riesgo.

y derivados vinculados a las hipotecas. El desplome bursátil empezó a materializarse en julio-agosto de 2008, a partir de entonces se ha caracterizado por una aguda contracción crediticia en todos los mercados (Guillen, 2010). Para los países emergentes como México se ha experimentado devaluaciones, repuntes de la inflación en un contexto deflacionario global. En la gráfica 2 se observa que la crisis se empezó a sentir en el 2008 con una desaceleración que culminó con un decrecimiento a partir del cuarto trimestre del mismo año, teniendo hasta una caída de 9.7% del producto interno bruto en el segundo trimestre de 2009, posteriormente la economía parecía empezar a recuperarse, sin embargo después del segundo trimestre de 2010 se experimenta cierta inestabilidad en la economía, síntoma de que aún no se ha superado.

Gráfica 2.



Fuente: Banco de México

2.2.3.2. Infonavit. Solidez en su sistema financiero e incursión al mercado de valores

Ante un contexto de transición política con el triunfo electoral del Partido Acción Nacional (PAN), el país se encontraba en un periodo de expectativas e incertidumbre. En este panorama se tenía que definir a la persona al mando del

Infonavit, después de especular acerca del nuevo sucesor, en enero de 2001 el presidente Fox designó a Víctor Manuel Borrás³³ como director general del Infonavit, cuya experiencia estaba ligada al sector financiero e hipotecario privados. A su llegada, Borrás integró un nuevo equipo directivo compuesto por profesionales en los sectores financiero y bancario privados que modificaría la estructura administrativa del Infonavit e impactaría en la cultura institucional, por su visión empresarial.

La nueva administración necesitaba generar resultados a corto y mediano plazo en lo concerniente a la cooperación de los sectores representados y asegurar la viabilidad de la institución a largo plazo. Entre los principales retos a atender se encontraban:

- a) despejar la incertidumbre entre los actores del sector de la vivienda ocasionada por la llegada del PAN a la presidencia³⁴;
- b) contribuir a la disminución del déficit de vivienda³⁵;
- c) atender a los derechohabientes con ingresos menores a 4 VSM para acceder a un crédito y una vivienda accesible de acuerdo a sus ingresos³⁶;

³³ Borrás ocupó diversos cargos en la banca comercial mexicana. Fue Director General de Banca Corporativa y de Empresas del Grupo BBVA-Bancomer, Director General Adjunto Banca Comercial, Director General Adjunto Banca Empresarial, Director General Adjunto Banca Hipotecaria y Banca Especializada, entre otros, dentro del Grupo Financiero Bancomer. Es egresado de la Escuela de Contaduría Pública de la Universidad Iberoamericana (UIA) y tiene el grado de Maestro en Administración con Mención Honorífica por la Escuela de Graduados en Administración de la Ciudad de México y del Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey. En: <http://fox.presidencia.gob.mx/gabinete/?contenido=15082>

³⁴ Tanto los trabajadores como los empresarios expresaban temor por el futuro del Instituto. Los primeros tenían incertidumbre acerca de las relaciones entre las organizaciones gremiales ligadas al PRI que ahora tendrían que tratar con un nuevo partido (PAN), asimismo existía preocupación hacia cualquier intento de privatización. Por parte de los empresarios existía cierto nerviosismo sobre el rumbo que tomaría el Instituto y si mantendría el delineado por la administración por Luis De Pablo (1998-2001) (Cerdán, González y Velasco, 2010: 116).

³⁵ El Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006 estimaba que para 2010 habría en el país alrededor de 30 millones de hogares que demandarían anualmente un promedio de 731 mil 584 unidades nuevas para cubrir sus necesidades. <http://www.conavi.gob.mx/suelo/DecretoProgramaSectorialdeVivienda.pdf>.

³⁶ Durante los primeros años el acceso de esta población de derechohabientes se garantizaba por medio de un subsidio cruzado oculto, es decir, se daban créditos por la misma cantidad a aquellos que ganaban menos de dos salarios mínimos que a los que tenían ingresos de hasta cinco salarios mínimos. Además, como el máximo

- d) disminuir la cartera vencida y aumentar la recaudación fiscal;
- e) promover la participación de la banca privada en el mercado hipotecario y ofrecer mayores opciones de financiamiento a los derechohabientes (las reformas realizadas en 1997 permitieron el cofinanciamiento, pero aún faltaba ejecutarlas);
- f) asegurar el valor del saldo de la subcuenta de vivienda especialmente de aquellos que no habían utilizado su crédito;
- g) mejorar la transparencia y el acceso a la información relacionada al funcionamiento del Instituto, los criterios para la asignación de créditos, los aspectos financieros y las medidas aplicadas a preservar el ahorro de los trabajadores para tratar de evitar problemas de corrupción y coyotaje;
- h) consolidar la cooperación entre los diferentes actores y la autonomía del Instituto (Cerdán, González y Velasco, 2010: 116-123).

Para lograr atender los retos planteados se definieron varias estrategias entre las que destacan:

1. Proveer al Instituto de una adecuada infraestructura tecnológica y procesos de calidad en las operaciones sustantivas mediante la innovación, calidad y eficiencia para cumplir con el ritmo de sus operaciones.
2. Para hacer más eficiente la operación se consideró el desarrollo de proveedores externos en algunas actividades de apoyo en las cuales el Instituto no tenía la capacidad ni los conocimientos y habilidades para realizarlas, así como la contratación de trabajadores vía *outsourcing*. A esta red de proveedores se le llamaría Infonavit Ampliado, en la cual se incluiría despachos de cobranza, desarrolladores, verificadores, notarios públicos, entre otros.

porcentaje que podía descontarse al trabajador para pagar su crédito era 30% del salario, el resultado era que realmente no se pagaba íntegro el préstamo” (Cerdán, González y Velasco, 2010: 119).

3. Los cambios a realizar consideraban a las estructuras, procedimientos y sistemas, pero también el aspecto cultural, como comportamientos, capacidades y actitudes del personal, de tal forma que ayudaran a realizar los nuevos requerimientos.

Para llevar a cabo dichas estrategias fue necesario identificar aquellos elementos o procesos centrales, que la institución debía operar para ofrecer ahorro para el retiro y créditos hipotecarios. Las cuales corresponden a tres áreas sustantivas: la recaudación fiscal; los criterios, métodos y formas en que se otorga crédito a los derechohabientes y; las actividades orientadas al pago oportuno de los acreditados. Para la especialización interna de estas áreas corresponden a tres subdirecciones generales de área: Subdirección general de crédito, Subdirección general de administración de cartera y la Subdirección general de Recaudación Fiscal.

Se homologó el papel de las delegaciones estatales³⁷ del Infonavit, para centralizar algunas actividades (pagos, adquisiciones y aquellas relacionadas con el presupuesto) que antes se realizaban con criterios definidos en las propias delegaciones, las cuales tenían ciertas diferencias en la forma de operar los servicios de una delegación a otra, por lo que se pretendía uniformar los estándares de servicios y procesos.

Con respecto a la estructura tecnológica se elaboró un Plan Estratégico de Tecnología, con base a las responsabilidades en cada unidad con respecto a los tres procesos centrales, para identificar las necesidades tecnológicas y ofrecer soluciones a las mismas. La tecnología de información y comunicación utilizada hasta ese momento era obsoleta, por lo que cada proceso se fortaleció a partir de un sistema informático que permitiera

³⁷ La mayoría de los derechohabientes y acreditados son atendidos en las ventanillas de estas delegaciones.

homologar sus criterios de operación, asegurar la cadena correcta de actividades, así como facilitar el seguimiento y evaluación de resultados³⁸.

En el 2005, con la idea de hacer más eficiente las operaciones realizadas por el Instituto, surge el Infonavit Ampliado, proceso de planeación en el cual se define los papeles de cada uno de los actores internos y externos involucrados en las actividades realizadas por esta entidad, con el objetivo de minimizar el costo de realizar todas las tareas relacionadas con el otorgamiento de crédito, la administración de cartera y la recaudación fiscal, mediante la subcontratación o tercerización de muchas de estas actividades. Entre los principales integrantes de esta red se encuentran: los desarrolladores de vivienda, asesores certificados, despachos externos de cobranza, despachos de cobranza fiscal coactiva, instituciones financieras, notarios, verificadores, unidades de valuación, etc.

Para satisfacer de vivienda a un mayor número de derechohabientes se han diseñado dos estrategias: por un lado, se pretende mejorar los mecanismos de fiscalización y cobranza; y por otro, fomentar la participación de otros actores en el financiamiento. En este último aspecto se han diseñado distintos productos de crédito hipotecario y cofinanciamiento. La característica de estos productos es el otorgamiento conjunto de un crédito hipotecario por el Infonavit y banco o una Sociedad Financiera de Objeto Limitado (Sofol), y están dirigidos principalmente a aquella población de mayores ingresos, por tanto, con necesidades de vivienda diferentes a las de interés social

Por otro lado también se han realizado intentos para ampliar las opciones a las que pueden acceder los derechohabientes de menores ingresos,

³⁸ Para las funciones de fiscalización, se implantó el sistema PSCD (Public Sector Collections and Disbursement); en el caso del proceso de otorgamiento de crédito se introdujo el modelo conocido como OCI (Sistema de Otorgamiento de Crédito del Infonavit); en cuanto a la administración de cartera se instaló el programa ALS (Advance Loan System) (Cerdán et al., 2010).

al trabajar en conjunto con los desarrolladores para la construcción de viviendas más económicas y el desarrollo de diferentes productos crediticios. Uno de estos productos se le denomina Subsidios Conavi³⁹, que brinda la posibilidad para adquirir una vivienda (nueva o usada) con los recursos de un crédito otorgado por el Infonavit, más el ahorro del saldo de la subcuenta de vivienda, sumándole los recursos del subsidio federal. Para obtener este subsidio se tiene que cubrir los requisitos señalados tanto del Infonavit como el Conavi. En la siguiente tabla 3 se especifican los montos para el valor de vivienda y el subsidio, en el cual se observa que un requisito por parte de Conavi es un ahorro inicial de 9 mil 474 pesos (5 VSMDVDF⁴⁰), la cantidad acumulada en la subcuenta de vivienda puede considerarse como parte de la aportación. Para el tipo de vivienda horizontal se otorga dos montos de subsidios diferentes, dependiendo del valor, a mayor valor menor subsidio. Cabe destacar que en áreas metropolitanas como la Ciudad de México no hay este tipo de inmuebles con un valor menor a 159 VSMDVDF, probablemente se encuentren en áreas alejadas de la metrópoli, lo que implica para el derechohabiente el traslado a zonas periféricas. En el caso ser adquiridas este tipo de viviendas, implicaría para el acreditado un costo en tiempo y traslado entre el lugar de la vivienda y el lugar de actividades que realice en el centro de la ciudad.

³⁹ Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), creada en el 2001 bajo el nombre de Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (Conafovi), que posteriormente en junio de 2006 se convirtió en Conavi. Es un organismo descentralizado, de utilidad pública e interés social, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio que opera a nivel federal. Se encarga de elaborar el Programa Nacional de Vivienda, y promover la Política de vivienda, supervisando que las acciones de vivienda se realicen en armonía con el desarrollo urbano, el ordenamiento territorial y el desarrollo sustentable. Por tanto tiene la función de promover y concertar con los sectores público, social y privado programas y acciones relacionados con la vivienda y suelo, así como desarrollar, ejecutar y promover esquemas, mecanismos y programas de financiamiento, subsidio y ahorro previo para la vivienda.

⁴⁰ VSMMVDF: Veces Salario Mínimo Mensual Vigente del Distrito Federal al 2012.

Tabla 3.

Subsidio a la vivienda (CONAVI)								
Tipo de vivienda	Valor de la vivienda		Monto máximo de subsidio				Ahorro mínimo	
			Vivienda nueva		Vivienda usada			
	VSMDVDF*	Monetario	VSMDVDF	Monetario	VSMDVDF	Monetario	VSMDVDF	Monetario
Horizontal	60 - 128	\$113,690 - \$242,539	33	\$62,529	33	\$62,529	5	\$9,474
	129 - 158	\$242,539 - \$299,383	17	\$32,212	25	\$47,371	5	\$9,474
Vertical	60 - 158	\$113,690 - \$299,383	33	\$62,529	33	\$62,529	5	\$9,474

Fuente: Infonavit

* VSMDVDF. Veces Salario Mínimo Mensual Vigente del Distrito Federal. Su conversión a pesos es vigente al 2012.

Con la permanencia del PAN en el poder tras las elecciones de 2006, se ratificó al director general del Infonavit, Víctor Manuel Borrás y a su equipo directivo. Ello daba continuidad al modelo operativo basado en el reforzamiento de las áreas y procesos de recaudación fiscal, otorgamiento de crédito y cobranza.

Uno de los ejes de transformación en el Instituto en los últimos años fue la visión con respecto a la dimensión de comunidad, es decir, “las viviendas no se desarrollan para sostenerse a sí mismas, sino para articularse con su entorno urbano y social más amplio” (Velasco y Del Carmen, 2010:287). En esta nueva visión se establece como principal labor convertirse en una institución “que materializa el esfuerzo de los trabajadores por incrementar su patrimonio y bienestar, al financiar sus requerimientos de vivienda en un entorno sostenible, propicio para desarrollar su potencial individual y en comunidad, mejorando así su calidad de vida” (*Ibid.*, p.302). Esta visión se articula en la estrategia denominada “Vivir Infonavit”, que a la vez se compone de elementos cuya intención es “contribuir al bienestar y patrimonio de los trabajadores y sus familias a través del involucramiento permanente de

Gobierno, Industria y Sociedad”⁴¹, enfocándose en cuatro aspectos fundamentales: Vivienda, Entorno, Comunidad y Cultura y educación (Ser Infonavit).

El concepto clave bajo dicha estrategia es el de sustentabilidad de la vivienda, con lo que se pretende ofrecer viviendas que cubra las necesidades del acreditado pero sin afectar el entorno natural, además lograr la permanencia y crecimiento del valor patrimonial en el tiempo. Para lo cual promueven la creación de condiciones que procuren el uso racional y eficiente de los recursos naturales y el fomento de elementos comunitarios que procuran el bien común. El producto más importante relacionado a la sustentabilidad es el de Hipoteca Verde, crédito Infonavit que cuenta con un monto adicional para el derechohabiente por concepto de vivienda equipada con tecnologías ecológicas para alcanzar una mayor calidad de vida, generar ahorros en su gasto familiar mensual, derivados de la disminución en el consumo de energía eléctrica, agua y gas, lo que desde luego contribuye al medio ambiente⁴².

En un principio el proyecto del Infonavit consideró a la vivienda integrada en un medio ambiente con la infraestructura y servicios sociales necesarios para el acreditado, sin embargo, con el paso del tiempo se concentró más en metas cuantitativas, en la originación de créditos hipotecarios, que en algunos casos, las viviendas construidas poco tienen que ver con su medio natural, urbano y social. Por lo que esta nueva visión, de cierta forma retoma aspectos del concepto de vivienda original, agregando elementos que permitan la rentabilidad de la vivienda para el derechohabiente sin repercutir su entorno. No obstante, en la práctica resulta complejo ya que

⁴¹ Véase <http://portal.infonavit.org.mx>

⁴² *Ibíd.*

para lograrlo es necesaria la participación de diversos actores en los tres rubros: gobierno, industria y sociedad.

2.2.3.3. Bursatilización de hipotecas

Desde finales de los años setenta el capital financiero adquiere una posición dominante y sin precedente en la historia del capitalismo, conformando lo que Chesnais denomina el “régimen de acumulación con dominación financiera”⁴³. En la década de los ochenta se presentaron factores que reforzaron esta primacía de la finanza: a) la desregulación en los mercados financieros mediante un conjunto de medidas que propicia el libre actuar de las instituciones financieras no bancarias (fondos de inversión), bancos de inversión y bancos comerciales, en este contexto surge la titulación como “una palanca para la creación de créditos” (Serfati, 2010: 34); b) la acción por parte de los bancos centrales proporcionó la base monetaria necesaria para la diversificación de los créditos y; c) los déficits externos en la economía norteamericana actuaron como “palanca de la proliferación internacional de la masa de liquidez” (*Ídem*).

De esta forma la titulación, el apalancamiento del comercio de títulos, la emisión de títulos sobre títulos abrieron un gran espacio a los negocios financieros (Correa, 2010). A partir del cual los conglomerados financieros influyen determinadamente en la definición de las estrategias y políticas de los estados nacionales tanto en países desarrollados como los subdesarrollados a través del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). México no ha sido la excepción para la ejecución de políticas y cambios institucionales ideados desde Washington. Los sistemas financieros se han

⁴³ Chesnais, 1994.

transformado como resultado de fórmulas nacionales que buscan adaptarse a los mercados e instituciones a la nueva competencia abierta en los mercados financieros internacionales.

El sector hipotecario mexicano empezó a titularizar o bursatilizar las hipotecas, mediante un esquema estructurado en el cual activos similares se agrupan en un fideicomiso emisor, quien emite títulos de deuda que vende a los inversionistas, en un mercado de valores organizado como lo es la Bolsa Mexicana de Valores. La bursatilización hipotecaria constituye un mecanismo procíclico que potencia la demanda efectiva de vivienda y dispersa los riesgos inherentes al crédito hipotecario. Este mecanismo que se venía intentando en el país desde los años noventa, pero obstáculos de diversa naturaleza lo impidieron. Es hasta la primera década de este siglo que diversas instituciones empiezan a practicarla. Para ello fue necesario que se dieran ciertas condiciones:

a) Estabilidad económica. El crédito hipotecario es una deuda de largo plazo, resulta conveniente que la mayoría de los préstamos sean asignados a tasas de interés fijas (en pesos o en unidades indexadas por la inflación –Udis⁴⁴), esto es viable en un entorno macroeconómico estable.

b) Inversionistas. La colocación de deuda hipotecaria en el mercado es factible sólo si existen inversionistas que adquieran obligaciones (bonos, títulos) de largo plazo. En este sentido inversionistas como las compañías aseguradoras, las sociedades de inversión y las Siefors (sociedades de inversión para fondos de retiro) han sido esenciales para el desarrollo del mercado hipotecario mexicano.

⁴⁴ Unidades De Inversión. Son una unidad de cuenta que refleja los cambios en los precios al consumidor en México.

c) Estandarización del sector hipotecario. En octubre de 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el cual se expide la Ley Orgánica de Sociedad Hipotecaria Federal (SFH), en la que se establece que tiene por objeto impulsar el desarrollo de los mercados primario y secundario de crédito a la vivienda, mediante el otorgamiento de garantías destinadas: a la construcción, adquisición y mejora de la vivienda, preferentemente de interés social; así como al incremento de la capacidad productiva y el desarrollo tecnológico, relacionados con la vivienda. Pero su papel primordial es la estandarización del sector hipotecario con respecto a los requerimientos de originación y formatos de préstamos.

d) Modificaciones a los arreglos institucionales. Para la bursatilización de un bono hipotecario se requiere de un mecanismo que permita la transferencia del título de propiedad del inmueble. En México se registra el inmueble y su hipoteca en una entidad centralizada a nivel municipal denominada Registro Público de la Propiedad. De la misma forma se debe contar con entidades que faciliten la transferencia del servicio de la deuda al tenedor de los bonos. Las leyes permiten que bancos y Sofoles/Sofomes⁴⁵ puedan actuar como agentes fiduciarios y como beneficiarios del fideicomiso, por lo que la venta del título de propiedad en caso de incumplimiento del préstamo puede ser utilizado para pagar las obligaciones contraídas con los tenedores de bonos bursátiles (Castañeda, 2010).

e) Garantías. El mercado de hipotecas estimula la demanda de los bonos bursátiles mediante el uso de garantías. Los principales esquemas de garantía consisten en una garantía parcial que proporciona protección para el pago

⁴⁵ Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (SOFOMES). Son sociedades anónimas facultadas por la Ley de Instituciones de Crédito para captar recursos públicos a través de la colocación de instrumentos inscritos en el RNV e intermediarios y otorgar créditos para una determinada actividad o sector.

puntual de las obligaciones de los títulos respaldos con hipotecas. Esas garantías están diseñadas para proporcionar bonos asegurados a los inversores. Inicialmente estas garantías eran ofrecidas exclusivamente por instituciones públicas, como la SHF, sin embargo en los últimos años se ha promovido la entrada de compañías internacionales privadas como Aig, Ambac, Fige, Genworth y Mbia (Ídem).

Como resultado de estas modificaciones, la bursatilización hipotecaria se desarrolló con gran rapidez, el cual fue impulsado principalmente por emisiones de los bonos respaldados por hipotecas denominados (Borhis), realizado por los bancos y las sociedades financieras de objeto limitado (Sofoles) que cubrieron ciertas características. Por su parte, a partir del 2004 el Infonavit incursiona en el mercado secundario mediante los Certificados de Vivienda (Cedevis)⁴⁶, cuyas emisiones fueron tomando mayor importancia año con año desde su primera emisión. En el contexto de la crisis de hipotecas subprime, a partir del 2009 las Sofoles dejaron de emitir estos instrumentos, siendo también el último año en el que los bancos colocaron bursatilizaciones de hipotecas en el mercado. En contraste, ese mismo año el Fovissste inició colocaciones de TFovi ubicándose junto con el Infonavit como los principales emisores de hipotecas bursatilizadas a la fecha⁴⁷.

El Infonavit se ha convertido en el más grande emisor de bonos respaldados por hipotecas y el tercer emisor de bonos en México, después de Pemex y BBVA Bancomer⁴⁸. Mediante este proceso el Infonavit puede acelerar el cumplimiento de sus metas cuantitativas de otorgamiento de

⁴⁶ Certificados de Vivienda. Son certificados bursátiles respaldados por hipotecas originadas por el Infonavit.

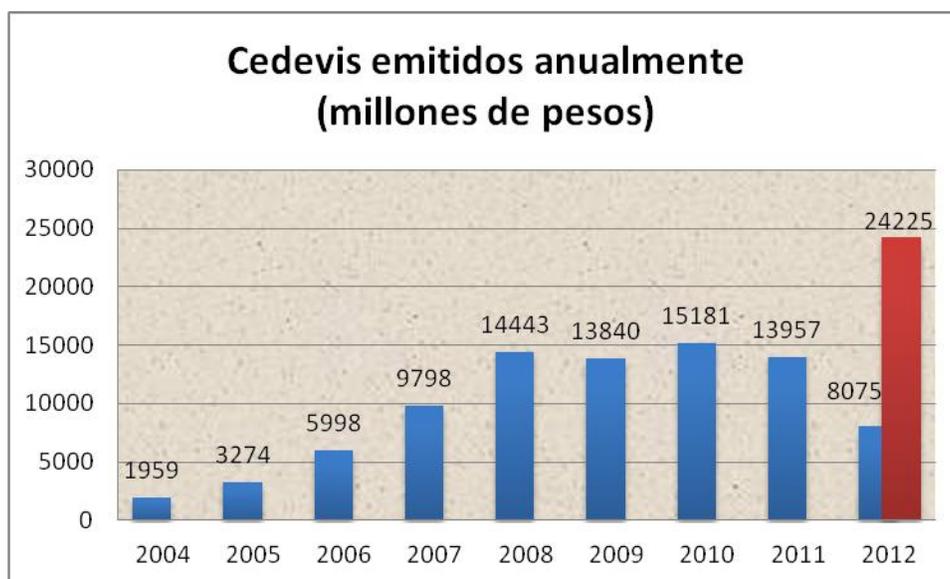
⁴⁷ Véase <http://www.cnbv.gob.mx/Prensa/Tabla%20Lista%20%20Estudios/Recomendaciones%20para%20el%20mercado%20de%20BRH.pdf>

⁴⁸ Véase http://www.conafovi.gob.mx/img/siefores/INFONAVIT%20SIEFORES_38.pdf

créditos hipotecarios por sobre el ritmo de captación de las cuotas patronales, ya que le permite la liquidez necesaria para seguir financiando sin ceñirse al término del periodo de la deuda hipotecaria para volver a prestar.

En la gráfica 3 se observa el comportamiento ascendente de la emisión de Cedevis hasta el 2008, posteriormente un estancamiento hasta el 2011 con leves altibajos derivada de la incertidumbre en el mercado bursátil por la crisis inmobiliaria en Estados Unidos. Para el año 2012 solo se tiene información hasta el primer trimestre, sin embargo dicho dato nos muestra que los Cedevis emitidos hasta ese periodo son poco más de la mitad del promedio anual de los cuatro años anteriores, ello indica que el 2012 se vislumbra bueno para la bursatilización hipotecaria, por lo cual se realizó una estimación anual (barra roja).

Gráfica 3.



FUENTE: Infonavit. Información hasta abril 2012. Nota: la barra roja representa la estimación anual para el 2012 con base en los resultados del primer cuatrimestre.

El éxito relativo de la innovación que representó la bursatilización, es que permite al emisor (sea institución pública o privada) obtener financiamiento bursátil, al dar liquidez a activos no líquidos, o bien, para obtener recursos del mercado de valores para el financiamiento de proyectos productivos dando valor presente a los ingresos futuros de los mismos. En el caso específico de la emisión de bonos hipotecarios, el Infonavit obtiene liquidez para otorgar créditos hipotecarios a mayor escala y no estar condicionado solo a las aportaciones patronales ni a la recuperación de cartera. Por tanto esta innovación demanda cambios en el marco institucional, para su operación.

Sin embargo, esta innovación financiera está expuesta a los riesgos inherentes de su práctica, por lo que un error en los mercados financieros puede traer graves consecuencias sobre la economía real “los mercados financieros son a menudo asimilados a ‘casinos’ situados fuera de la esfera real. La imagen ciertamente seductora, es engañosa... están conectados por una serie de canales de drenaje de la actividad económica a la creación y distribución de riquezas. Viven del valor creado en otros lugares”. (Serfati, 2010:33).

Durante la globalización dominada financieramente se han presentado tres crisis: a) el aumento en los precios del petróleo, su explotación ha sido necesaria para dar continuidad al modo de producción y de consumo dominante; b) crisis de los productos alimenticios, en parte por la utilización de tierras agrícolas para producir nuevas fuentes de energía y; c) la crisis financiera que inició en Estados Unidos ligada a la especulación inmobiliaria (Serfati, 2010).

La crisis financiera que inició con las hipotecas *subprime* en los Estados Unidos, nos deja ver lo dañino que puede llegar a resultar la bursatilización hipotecaria si no se cumple con ciertas condiciones. En el caso de las hipotecas *subprime*, la bursatilización ayudó a que la acumulación y sobrevalorización de capital ficticio se diera en una escala y consecuencias desastrosas. Un aspecto importante de la bursatilización hipotecaria en México es que los riesgos se han mitigado pues el Infonavit no se deslinda totalmente del riesgo de la emisión de títulos hipotecarios. Esta corresponsabilidad lo obliga a respetar estándares adecuados y constituye una garantía parcial para quienes adquieren los activos bursatilizados.

Esta forma de operar el mecanismo de bursatilización hipotecaria le ha generado buena aceptación entre los inversionistas que participan en el mercado de valores. Por lo cual dicho mecanismo se convierte en una fuente más de fondeo, ello le permite menor dependencia de las aportaciones patronales y acelerar el ritmo en el otorgamiento de créditos hipotecarios.

2.2.3.4. Resultados

La reestructuración de la banca posterior a la crisis del 94 significó una disminución en el crédito interno, de 1998 al 2010-2011 el financiamiento total al sector financiero privado no financiero (Banxico) representó una caída de aproximadamente 10 puntos del Producto Interno Bruto (PIB), pasando del 40.9% del PIB al 31.8% y la banca de desarrollo cayó en su financiamiento hasta menos del 1% del PIB (Reyes, 2012).

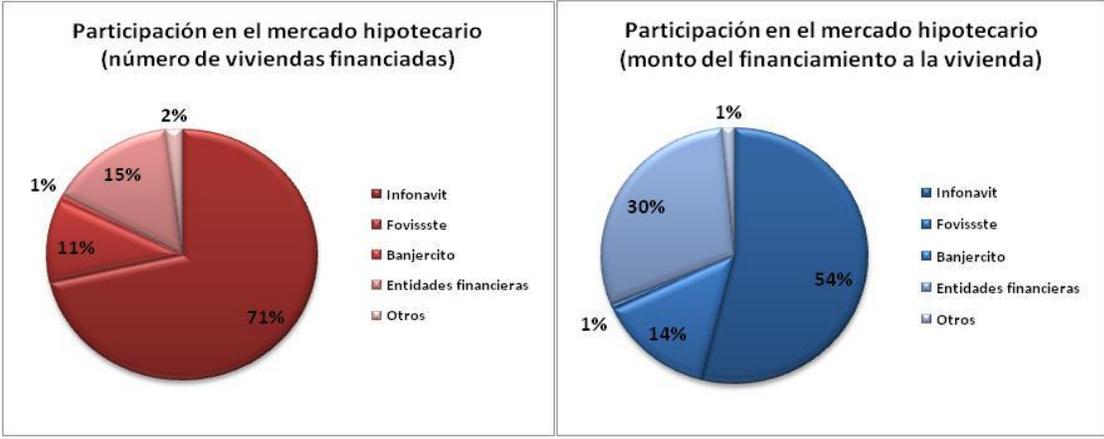
Ante este escenario, el Infonavit se destaca por tener un comportamiento inverso, en el mismo período (1998-2011) su peso relativo en su financiamiento paso del 3.6% del PIB a 5.4%. Los préstamos otorgados por

esta Institución representan para el 2011 poco más de 40% del crédito total otorgado por la banca comercial, para todo tipo de actividades, siendo que en 1998 era de alrededor del 15% (*Ídem*).

Resulta innegable la función del Infonavit en la economía general, principalmente por constituir la piedra angular de la política habitacional en México, su participación en el mercado hipotecario representa aproximadamente 7/10 partes con respecto al número de financiamientos otorgados a la vivienda (gráfica 4), mientras que los montos generados superan el 50% del total en el sector. Le sigue en nivel de importancia la banca, en gran medida la coparticipación con el Infonavit le ha permitido entrar al mercado hipotecario.

Gráfica 4.

Participación del Infonavit en el mercado hipotecario

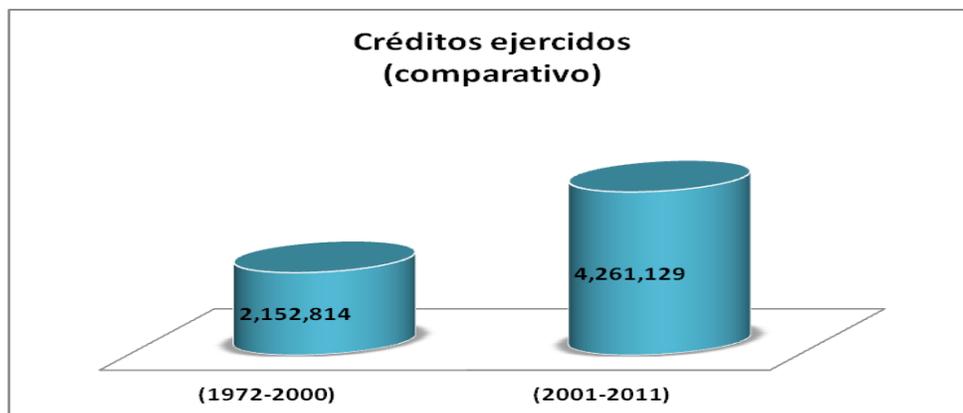


Fuente: Banorte-Ixe. Reporte de Análisis y Estrategia Bursátil. Vivienda Impresiones del Mexican Housing Day.

En la última década los resultados cuantitativos en cuando a generación de créditos hipotecarios han sido relevantes respecto a los primeros años del Instituto, eso se debe principalmente a los siguientes factores: a) las modificaciones en el marco legal realizadas a partir de 1992, con el objetivo de especializar al Infonavit en una institución eminentemente financiera; b) la coordinación de los diferentes actores en el ramo y; c) la reciente bursatilización de cartera hipotecaria.

Desde la creación del Infonavit hasta el 2011 se han ejercido un total de 6.4 millones de créditos hipotecarios, de los cuáles el 66% se formalizaron en el período 2001-2011 (gráfica 5).

Gráfica 5.



Fuente: Infonavit. Informe anual de actividades 2010.

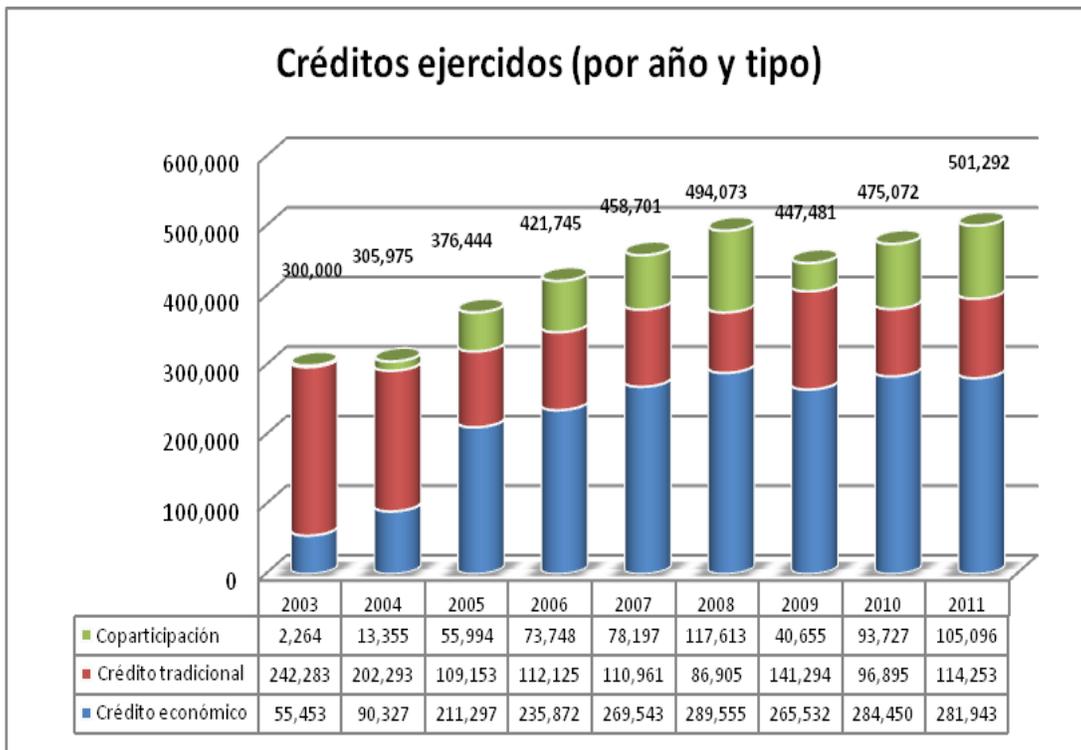
Nota: El dato de 2011 utilizado es preliminar.

Los diferentes tipos de créditos que viene manejando el Instituto se dividen en dos grandes rubros. Por un lado los que otorga íntegramente el Infonavit y por otro aquellos realizados en coparticipación con alguna entidad

financiera (banco o Sofol). Los primeros se dividen a su vez en dos tipos: 1) crédito económico para aquellos derechohabientes con ingresos menores a 4 VSM, 2) crédito tradicional dirigido a la población con ingresos mayores a 4 VSM⁴⁹. La gráfica 6 muestra los créditos ejercidos por tipo y año, pudiéndose identificar que la mayor parte de créditos financiados está dirigido al tipo de crédito económico, a excepción de los años 2003 y 2004, debido a que sólo contemplan ingresos menores a 3.1 VSM. En los años posteriores el crédito económico integra a aquellos derechohabientes con ingresos de hasta 4 VSM. La modificación de este criterio permite identificar que al considerar solo a aquellos derechohabientes con ingresos menores a 3.1 VSM dentro del rubro crédito económico se estaba agotando, cada vez eran menos los objetos a créditos con esos ingresos, al ampliar el límite de ingresos para acceder a ese tipo de crédito, ubicándolo en 4 VSM, se ejercen créditos por más del doble que en el 2004. La tendencia positiva sigue hasta el 2008, posteriormente se observa un estancamiento. Con respecto al crédito tradicional se observa un estancamiento desde el 2005, los créditos otorgados en el 2011 apenas muestran un incremento del 4.4% con respecto a los otorgados en el 2005. Para esos mismos años los créditos cofinanciados casi se duplican pasan de 55,994 en el 2005 a 105,096 en el 2011. Esta dinámica en los créditos ejercidos muestra el agotamiento del modelo ante una estructura del ingreso que impide hacer crecer el financiamiento hipotecario hacia los sectores de menores ingresos.

⁴⁹ Estas características pueden variar de un año a otro.

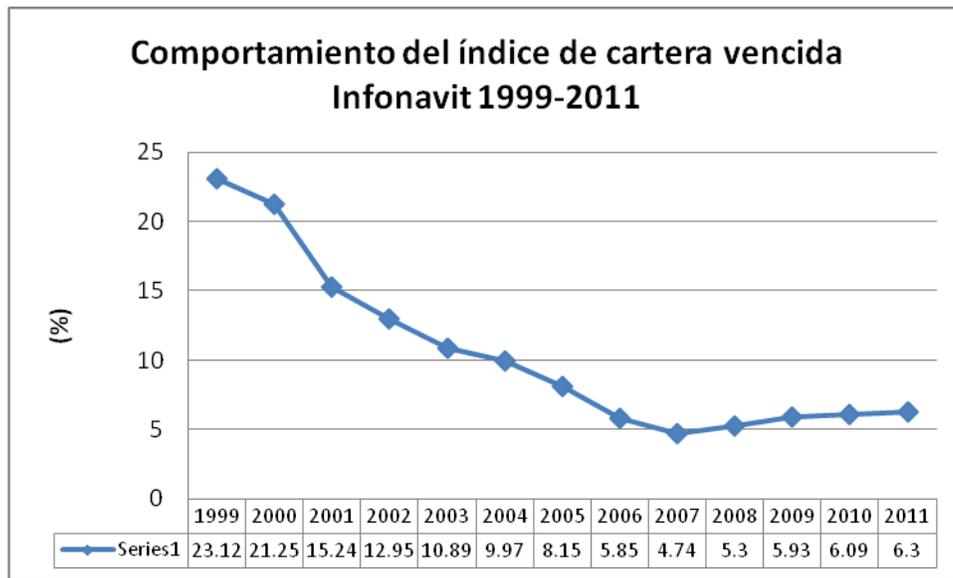
Gráfica 6.



Fuente: Elaboración propia con base a la información del Infonavit. Créditos ejercidos por año 2003-2011.
 Nota: Para los años 2003 y 2004 los Créditos económicos sólo contemplan a aquellos derechohabientes con ingresos menores a 3.1 VSM, a partir del 2005 se incluyen a los que obtienen menos de 4 VSM.

Con respecto a la cobranza, desde la administración de Luis De Pablo, se empezaron a ver los resultados en la disminución del índice de cartera vencida (gráfica 7), el cual ha pasado de 23.12% en 1999 a 4.74% en 2007, siendo el más bajo en su historia, sin embargo, a partir de ese año se observa un comportamiento inverso al que venía presentando. Esto se puede deber a diversos factores relacionados con la recesión económica, entre ellos la falta de empleo, la economía informal, la crisis financiera, etc.

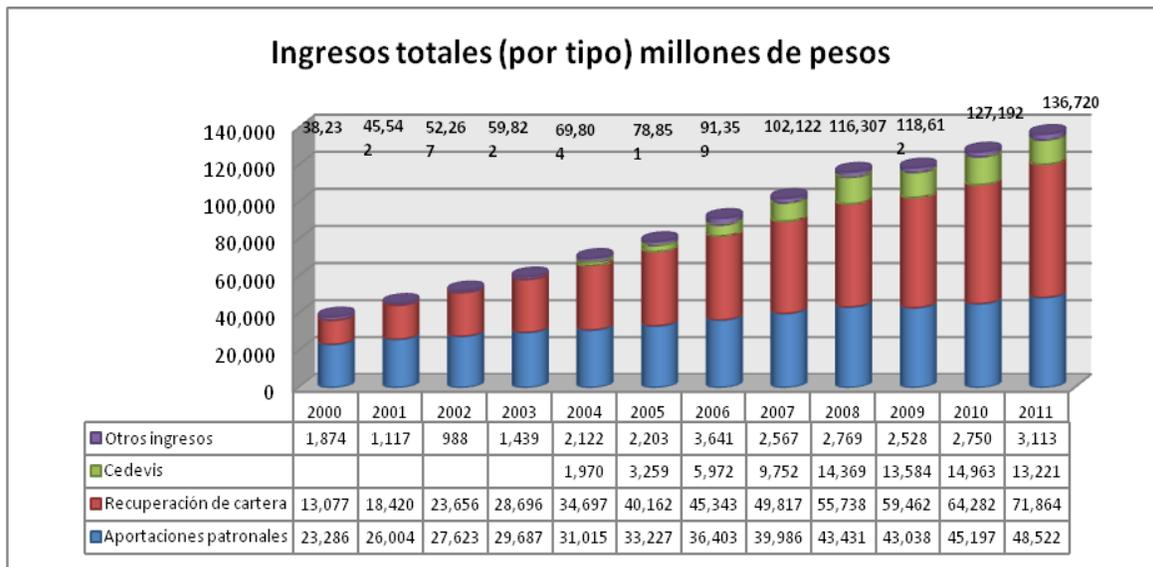
Gráfica 7.



Fuente: Elaboración propia con base en los informes anuales del Infonavit (1999-2011).

Por otro lado los ingresos del Instituto muestra una tendencia ascendente, con un monto de 136.7 millones de pesos a diciembre de 2011 (gráfica 8). Los ingresos por recuperación de cartera han tenido un aumento de 2000 a 2011 del 549%, mientras que para el mismo periodo los ingresos por aportaciones ha tenido un crecimiento de 208%. Además la emisión de bonos respaldados por hipotecas, viene a constituir otra fuente creciente de financiamiento, a pesar de que por la incertidumbre que existe en los mercados financieros debido a la crisis hipotecaria subprime ha afectado ligeramente su participación, para 2011 este rubro representa 9.6% del total de ingresos percibidos en ese año. Cabe destacar que los ingresos por aportaciones, representan cada vez un menor porcentaje del total de ingresos obtenidos.

Gráfica 8.



Fuente: Informes anuales del Infonavit (2000-2011)

Nota: Los datos para el 2011 son preliminares

2.3. Conclusiones

A cuatro décadas de la creación del Infonavit, destaca el peso que tiene en la economía mexicana tanto por su contribución social al ofrecer créditos de vivienda, como su participación como fuente de financiamiento. Esto le permite generar año tras año una mayor cantidad de créditos hipotecarios, convirtiéndola en la principal fuente de financiamiento a la vivienda. Si bien su mandato le indica enfocarse a aquella población de menores ingresos, este sector de la población derechohabiente genera mayores riesgos tanto para el Infonavit como a los actores relacionados en la producción de vivienda (constructoras, promotores inmobiliarios, etc.), lo que le obliga a desviar su atención en aquellos trabajadores con capacidad de endeudamiento.

Su papel en el sector hipotecario es resultado de su evolución caracterizada por tres grandes etapas, el tránsito de una etapa a otra se da gracias al replanteamiento del marco institucional, donde los cambios en los

arreglos institucionales permiten la adaptación del Instituto a la coyuntura política, económica y social que atraviesa el país, las tres etapas son:

- Primera etapa (1972-1992). Caracterizada por reformas institucionales y legislativas que sentaron las bases para el desarrollo del Infonavit. Asumió un papel de promotor inmobiliario, ello implicaba, involucrarse en todos los aspectos necesarios para proveer de vivienda a los trabajadores, desde la evaluación y compra de terreno hasta el financiamiento de crédito hipotecario a los trabajadores derechohabientes. Aspecto que repercutió en su forma de operar ya que no tenía experiencia en la promoción inmobiliaria. El mayor problema que enfrentó fue la creciente descapitalización.

- Segunda etapa (1992-2000). Ante los problemas que presentaba la operación del Infonavit, se adoptaron reformas en un contexto de transición al modelo neoliberal, enfocadas a la especialización del Instituto en un organismo financiero y la cesión de la promotoria inmobiliaria al sector privado. Estas medidas implicaban la individualización de los fondos de vivienda. Esto con el objetivo de eficientizar la operación para lograr un fortalecimiento financiero.

- Tercera etapa (2001- 2009). Se observa una consolidación en la eficiencia operativa, lo que permite la configuración de un marco normativo para acceder al mercado de valores mediante la emisión de bonos respaldados por hipotecas. Con lo cual el Instituto depende en menor medida de las aportaciones patronales, rubro que, a pesar de una mayor eficiencia en el cobro, depende en mayor medida de la situación económica del país. Además sobresalen las estrategias en coordinación con otros agentes para el otorgamiento de créditos hipotecarios.

En este contexto de eficiencia, el Infonavit avanza en el cumplimiento de metas cuantitativas, sin embargo, las estructuras de ingresos en sus derechohabientes y la urbana lo limitan y se encuentra recurrentemente con obstáculos para atender preferentemente a los sectores de menores ingresos.

Retomando el análisis de Eckart con respecto a los cambios legales, la primera transformación que sufre el Infonavit en 1992, se puede explicar con el concepto de paradigma, el cual delimita el marco cognitivo de los agentes, en esos años el paradigma prevaleciente giraba en torno a la ideología neoliberal y las ventajas que promulgaban organismos internacionales para la aplicación de reformas de libre mercado. Ante este escenario el Infonavit adopta una serie de cambios dirigidos a una menor intervención del Gobierno y a la individualización de los créditos.

Otro enfoque explicativo a estos cambios es la imitación, el agente en vez de crear innovaciones legales que respondan a los problemas, imita aquellos cambios legales, en este caso el ejemplo claro a imitar era el modelo chileno, quien ya había adoptado el sistema de cuentas individuales.

Si bien la primera etapa del Infonavit atravesó por diversos problemas, entre ellos la descapitalización, derivado no solo por la forma de operar del Instituto sino también de la crisis que azotó al país durante los años ochenta, la salida que se adoptó respondió en mayor medida a efectos externos, donde los lineamientos planteados desde fuera proponían una desregulación del mercado hipotecario que beneficiaban a algunos grupos de interés pertenecientes al ámbito privado.

Durante la segunda etapa, el Infonavit se enfoca al financiamiento a la vivienda, se dan cambios gradualmente en pro de una eficiencia operativa que permita disminuir la cartera vencida, mejorar la recaudación fiscal, aumentar

el número de derechohabientes beneficiados con un crédito, etc. Un aspecto fundamental de este periodo es el aprendizaje desarrollado por este Instituto al reconocer que necesita de la cooperación de otros actores del sector hipotecario para agilizar el proceso de originación del crédito, simplificar trámites, reducir los costos y transparentar la información. Para lograr estas metas empieza a coordinarse con los demás agentes mediante arreglos institucionales.

El aprendizaje es un elemento fundamental en la teoría evolutiva, pues le asigna al agente un papel activo, con recursos cognitivos derivados de la experiencia, y que continuamente se redefine en la práctica, lo que le ayuda a la toma de decisiones. El Infonavit considerado como un agente en su totalidad tiene la capacidad de construir interacciones de cooperación-competencia con otros agentes, ello le brinda mayor capacidad de crecimiento.

En la tercera etapa se visualiza a un Infonavit consolidado en el ámbito operativo, con una visión empresarial en la estructura administrativa que modificaría incluso el aspecto cultural. Se da seguimiento a las reformas planteadas en su primera transformación y a las consecuentes, muchas de ellas se llevaron a la práctica en esta etapa, generando resultados cuantitativos significativos con respecto a los años anteriores, la cartera vencida disminuyó a un dígito, los créditos otorgados en la última década (2001-2011) representan más del 60% del total generado desde la creación del Infonavit (ver gráfica 5), se aumentó la recaudación fiscal. Esto le da solidez financiera y las herramientas para aventurarse al mercado de valores mediante la bursatilización hipotecaria, mecanismo que ya se operaba en otros países y que obedece al proceso de financiarización. La estabilidad macroeconómica y

la configuración de un marco institucional alrededor de este mecanismo, permitió su aplicación en México.

El Infonavit pone en marcha sus estrategias de coordinación con otros actores que se venía configurando desde la etapa anterior. Se da cuenta de su peso en el sector hipotecario y encuentra una visión más amplia de encadenamiento productivo, para lo cual estructura una política activa con sus proveedores. Por lo que esta etapa se caracteriza fundamentalmente por la innovación, es decir, no se limita a imitar, se aventura a crear estrategias que contemplan un escenario amplio.

Como podemos observar la teoría evolutiva nos da más herramientas para explicar el desarrollo del Infonavit como una organización regida por instituciones, conformadas históricamente, las cuales no siempre son las más eficientes, debido a que influyen diversos elementos en la configuración de las instituciones. Dichas instituciones no siempre son resultado de la imitación ni la competencia, sino de aspectos cognitivos y la capacidad del agente para hacer frente a los problemas. En este sentido los agentes se ven limitados cognitivamente por la falta de información, los paradigmas, los intereses de algunos grupos de poder, la dependencia de sucesos pasados, etc., y también por el entorno en el que se desarrollan.

En este caso el Infonavit ha generado resultados nada despreciables en cuando a la generación de créditos hipotecarios, en la última década asumiendo un papel activo e innovando a partir de analizar la dinámica del encadenamiento productivo en su totalidad, estableciendo lineamientos a seguir por parte de otros agentes como el Fovissste. Sin embargo, su papel como organismo social, señalado en su mandato de ofrecer créditos accesibles y baratos a aquella población de bajos ingresos, se contrapone a su eficiencia

operativa y se limita por estructuras externas que chocan con este precepto, tales como: la estructura de ingresos de la población derechohabiente, compuesta principalmente por aquellos con ingresos menores a 4 VSM; la estructura urbana que provoca un encarecimiento del suelo urbano por una mala o inexistente planeación; la estructura normativa para la elección de beneficiados de un crédito hipotecario; el bajo dinamismo económico que propicia el desempleo, trabajo precario, informalidad, etc.

Estos factores pueden ser los causantes de la coyuntura actual del Infonavit, en la cual se están formulando nuevas iniciativas a su ley, aspecto que se analizará con más detalle en el siguiente capítulo.

III. EL CAMBIO EN LAS REGLAS FORMALES DURANTE LA COYUNTURA 2009-2011

El Infonavit como toda organización esta regida por instituciones, las cuales configuran un marco de comportamiento e interacción con otros agentes para el logro de sus objetivos. Las instituciones se modifican o cambian como parte de la evolución del mismo Instituto para adaptarse al entorno (político, económico y social del país) en el que está inmerso. Estos cambios pueden ser graduales, no obstante, como hemos visto en el capítulo anterior existen ciertos factores coyunturales que han provocado cambios institucionales drásticos, repercutiendo fuertemente en su sistema financiero, su forma de operación y sus programas.

Durante su trayectoria evolutiva, los dirigentes del Infonavit y actores asociados a su accionar capaces de influir en su desarrollo, aprenden de los errores y aciertos, convirtiendo al Infonavit en un agente capaz de elaborar estrategias e innovar lineamientos, mismos que le permitan permanecer y fortalecerse dentro del sector hipotecario.

A cinco años de su incursión en el mecanismo de bursatilización hipotecaria, en el 2009 el Infonavit propone una iniciativa de reformas a su ley, cuya principal propuesta planteaba el traslado paulatino del 4% de la recaudación de la subcuenta de vivienda a las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores), dejando sólo el 1% bajo la administración del Instituto. Este aspecto generó controversia entre los actores participantes en el encadenamiento productivo de vivienda, criticando al Infonavit por pretender deslindarse de la administración de una fuente principal de recursos del fondo

de vivienda. Posteriormente, a esta iniciativa se sumaron otras, llegando a una resolución en noviembre de 2011.

El objetivo de la presente investigación es precisamente identificar aquellos factores que influyen en la necesidad de plantear nuevas reformas a la ley del Infonavit, partiendo de su evolución mostrada en el tiempo.

Por ello en este capítulo se estudiará la iniciativa propuesta en febrero de 2009 y sus posibles repercusiones en el caso de aceptarse (apartado 3.1), posteriormente se analizará aquellos factores que están detrás de esta iniciativa, por un lado se destacará los aspectos positivos (apartado 3.2) en su desarrollo que de cierta forma influye en el replanteamiento a su normatividad y por otro se señalará que el fondo de dicha iniciativa responde en gran medida a un agotamiento en el modelo de financiamiento y construcción comandado por el Infonavit (apartado 3.3) debido a problemas en las estructuras económicas e institucionales que soportan dicho modelo. Finalmente se analizará la resolución de las iniciativas realizada a finales del 2011 (apartado 3.4).

3.1. La iniciativa de cambio legal 2009

En febrero del año 2009 se presentó en la Cámara de Diputados una iniciativa de reformas a la ley del Infonavit, propuesta por el Ejecutivo con base al planteamiento realizado por el propio Instituto. Una de las propuestas que tuvo mayor impacto en la opinión pública y en los actores del ramo, es aquella que planteaba la interconexión entre el fondo de vivienda y el fondo de pensiones (administrada por Administradoras de Fondos para el Retiro AFORES)⁵⁰, bajo

⁵⁰ El 1 de julio de 1997 se modificó el sistema de fondo de pensiones, abandonando el principio financiero de reparto simple o beneficio definido bajo la administración del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), por el sistema de ahorro individual y capitalización, administrado por empresas privadas denominadas

la lógica de que los recursos de vivienda puedan utilizarse para ahorro de retiro y a su vez los de retiro para poder adquirir una vivienda⁵¹.

Actualmente los trabajadores cuentan con 2 subcuentas diferenciadas y desvinculadas tanto en su administración como en su canalización a los sectores reales de la economía.

1. Vivienda. Es una aportación bimestral patronal, del 5% de Salario Base de Cotización (SBC)⁵², recursos que quedan bajo la administración del Infonavit.

2. Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (RCV). Es administrada por las AFORES y la aportación es del 6.5% del SBC el cual se compone de la siguiente manera:

- Retiro: 2% del SBC (bimestral)
- Cesantía en edad avanzada y vejez: 4.5% del SBC (bimestral) del cual 3.15% lo aporta el patrón, 1.125% el trabajador y 0.225% el Gobierno.

Si tomamos en cuenta el ahorro voluntario por parte de los trabajadores, el sistema pensionario mexicano se divide en tres rubros, como lo muestra la gráfica 9:

Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores) mediante la constitución de las Sociedades de Inversión de Fondos para el Retiro (Siefors). En este sentido tanto el fondo de pensiones como el de vivienda se vieron afectados por las reformas neoliberales, pasaron de un sistema de reparto a un sistema de cuentas individuales asignando al sector privado el manejo de los fondos. Estas reformas generaron un mercado creciente a los agentes financieros nacionales e internacionales por medio del mercado de valores.

⁵¹ Un segundo aspecto, no menos importante es que con base en esta interconexión los recursos aportados al fondo de vivienda pueden ser desplazadas con suficiente certeza al fondo de retiro.

⁵² Es el salario base de cotización con el que un trabajador está registrado en el IMSS. Sirve para calcular las cuotas que el patrón debe pagar al Seguro Social.

Gráfica 9.



Fuente: Amafore. Recursos del sistema (datos al cierre de febrero de 2011).

En esta gráfica se observa la diferencia entre cada uno de los rubros con respecto a la cantidad de recursos. Del total de recursos del sistema pensionario, las Afores administran aproximadamente el 71% (RCV y Aportaciones voluntarias), mientras que el Infonavit tiene una participación en la administración de recursos con un 29% aproximadamente. Cabe destacar que las aportaciones voluntarias representan solo el 1% aproximadamente del total de recursos administrado por las Afores.

La iniciativa propuesta destaca los siguientes puntos:

1. De la aportación patronal del 5% para vivienda –que hoy se encuentra en la subcuenta administrada por el Infonavit–se traslade paulatinamente el 4 por ciento a las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores) y el 1 por ciento restante se quede en el organismo de vivienda.

2. Los trabajadores jóvenes y de bajos ingresos⁵³ que deseen adquirir un crédito hipotecario dispondrán, adicionalmente a los recursos de la subcuenta de vivienda, hasta el 30 por ciento de su cuenta para el retiro (Afore).
3. Ampliar la base de derechohabientes mediante la incorporación como cotizadores a quienes cotizaron alguna vez al Infonavit y dejaron de hacerlo al dejar de trabajar en el sector privado, a empleados de estados y municipios y a quienes tributan bajo el Régimen de Pequeños Contribuyentes (Repeco), quienes podrán realizar aportaciones mensuales con base a sus ingresos, equivalente al 5 por ciento de una aportación patronal, que les permita posteriormente ser sujetos de un crédito hipotecario.
4. Establecer como unidad de cuenta de las hipotecas a la moneda nacional en vez de salarios mínimos, para facilitar la bursatilización de los créditos otorgados por el Infonavit.
5. Los trabajadores que coticen al Infonavit y no ejerzan su derecho a contar con un crédito hipotecario, recibirían en automático, al jubilarse, la totalidad de sus aportaciones patronales en la subcuenta de vivienda (artículo octavo transitorio), sin tener que entablar un litigio para recuperarlo.

Aparentemente esta iniciativa plantea manejar los fondos con menores restricciones tanto en su canalización mediante el sistema financiero como en el manejo por parte de los derechohabientes. De los puntos anteriores, se destacan algunos que podrían tener algún efecto positivo para los trabajadores:

- La disponibilidad de un porcentaje del fondo de pensiones le permite al trabajador joven contar con más recursos para acceder a un crédito hipotecario, sin embargo, no representa una medida de mayor peso, pues

⁵³ Con una edad máxima de 30 años y con ingresos de hasta cuatro salarios mínimos.

precisamente por su juventud y los bajos ingresos frecuentemente asociados a esa condición, el monto de esa subcuenta no es muy representativo.

- Aquellos trabajadores que no ejercieron su crédito hipotecario y que eligieron jubilarse bajo el régimen 73 del IMSS, podrán recibirlo en automático sin necesidad de juicios. Actualmente los recursos son entregados al Gobierno para financiar las pensiones, por lo que, quienes buscan recibir los recursos directamente debe ganar un juicio de amparo.

Por otro lado para el sector financiero, esta propuesta asegura a los mercados de títulos un flujo creciente de recursos adicionales que, combinados con los demás métodos de captación, provee un soporte de liquidez al mercado de valores.

Por tanto el problema radica, en que dado el paulatino traslado del 80% de la recaudación actual en la subcuenta de vivienda al fondo administrado por las Afores, ¿hacia dónde se canalizarían dichos recursos?, sería viable que esos recursos se utilizarán para realizar inversiones que generen rendimientos y que no pongan en riesgo los recursos de los derechohabientes y que además se puedan dirigir hacia aquellos sectores estratégicos que puedan incentivar la economía mexicana. No obstante, se sabe que las inversiones realizadas en el mercado de valores suelen responder más a labores especulativas que a las necesidades del país.

Por otro lado, esta iniciativa ha provocado preocupaciones en el sentido de: generar una posible insolvencia en el Infonavit para hacer frente a la demanda de créditos hipotecarios, el encarecimiento del crédito hipotecario, menor apoyo para la edificación de conjuntos habitacionales, etc. Esta situación no necesariamente tendría que ocurrir gracias al relativo éxito del Infonavit en sus operaciones de bursatilización hipotecaria y recuperación de

cartera, lo que le está permitiendo tener menor dependencia respecto a las aportaciones patronales del 5% para atender la demanda de créditos hipotecarios. Por lo cual, el hecho de que estas nuevas reformas busquen otra vía para los recursos destinados a la vivienda, no deberían ocasionar problemas en la asignación de créditos hipotecarios para aquellos trabajadores que así lo deseen.

A quienes definitivamente, la iniciativa colocó en situación de incertidumbre es a los desarrolladores inmobiliarios de grandes proyectos en la periferia urbana quienes pueden dejar de ser financiados. La raíz de esta situación no se deriva directamente de la iniciativa, sino que es consecuencia de la estructura en la demanda efectiva y a los obstáculos en la tramitología hipotecaria, las cuáles resultan de la abundancia del trabajo precario e informal.

Lo anterior son algunas consideraciones respecto de las repercusiones que, de aceptarse, hubiera tenido la iniciativa original. El siguiente asunto es estudiar las razones del Infonavit para proponer una ley de esa naturaleza. Cabe plantearse esta pregunta con base a las conclusiones del capítulo anterior respecto a un Infonavit consolidado operativamente, con mayor recaudación, disminución en cartera vencida y el acceso a otras fuentes de financiamiento y, en consecuencia, un mayor número de créditos otorgados.

Para entender cuáles son los factores que propician cambios en la normatividad del Infonavit, primero se analizará los aspectos de aprendizaje e innovación como parte central de la evolución del Instituto, los cuáles han permitido que el modelo de financiamiento haya generado resultados nada despreciables durante los últimos años en lo relativo a la originación de créditos y, por tanto, construcción de vivienda. Posteriormente se verá, que si

bien, actualmente el Infonavit no presenta problemas de liquidez para otorgar créditos hipotecarios, existen señales que demuestran un agotamiento del modelo.

3.2. Capacidad de aprendizaje e innovación del Infonavit

En la última etapa del Infonavit los créditos hipotecarios otorgados mostraron un crecimiento exponencial con respecto a las etapas anteriores, en gran medida resultado de dos estrategias denominadas: Cofinanciamiento e Infonavit Ampliado. Mismas que se derivan de estructuras cognitivas, aprendizaje e innovación.

A continuación se detallará cada uno, para entender su proceso de configuración y cuál ha sido su aportación en la originación de créditos hipotecarios.

3.2.1. Cofinanciamiento

El mandato del Infonavit señala prioritariamente satisfacer las necesidades de vivienda de aquellos derechohabientes con menores ingresos, es decir, los que perciben menos de 4 VSM, sin embargo, posterior a las reformas de 1992 ha creado diferentes productos dirigidos para aquella población con ingresos por arriba de 4 VSM. Durante la gestión de Luis De Pablo (1998-2001) hubo un crecimiento en créditos otorgados del 140% (González, 2010: 96), los cuales beneficiaron a los derechohabientes con mayores ingresos, esto permitió en los años posteriores reducir la cartera vencida, debido a que los créditos otorgados en su administración generaban menores riesgos de morosidad.

Para poder satisfacer la demanda de casas habitacionales en este segmento de los derechohabiente, con necesidades distintas al prototipo de

interés social, había que originar créditos con mayor valor, pero sin afectar la liquidez del Instituto para atender a los demás derechohabientes.

Para lograr lo anterior buscó la coparticipación de otros actores tales como instituciones financieras privadas, a partir de la estrategia Cofinanciamiento, cuya característica es el otorgamiento conjunto de un crédito hipotecario por el Infonavit y banco o una Sociedad Financiera de Objeto Limitado (Sofol), aplica solo para la adquisición de una vivienda nueva o usada. Los productos con esta característica son los siguientes:

1. Cofinavit. Es un crédito para aquellos derechohabientes con ingresos menores a 11 VSMD⁵⁴. El Instituto otorga el monto de la subcuenta de vivienda más un crédito respaldado por las aportaciones patronales futuras pudiendo representar hasta 25% del total del financiamiento otorgado.

2. Cofinavit AG. Es la misma modalidad que el anterior, la diferencia es que va dirigido a aquellos derechohabientes con ingresos mayores a 11 VSMD.

3. Cofinavit ingresos adicionales. Para trabajadores cuyo salario sea menor a 4 VSMD⁵⁵ que cuente con fuentes de ingresos secundarias (tal es el caso de aquellas personas que reciben propinas), el Instituto otorga un crédito de hasta 100% del monto máximo de acuerdo con la puntuación del derechohabiente, mientras que la entidad financiera otorga el resto del crédito, el cual sería amortizado con las propinas.

4. Apoyo Infonavit. Esta modalidad difiere de las anteriores, el crédito es otorgado por una entidad financiera, usando las aportaciones subsecuentes para amortizar el crédito. El saldo de la subcuenta de vivienda queda como garantía de pago, en caso de pérdida de empleo.

⁵⁴ Equivalente a 20 mil 843 pesos en 2012. Véase <http://portal.infonavit.org.mx>

⁵⁵ Equivalente a 7 mil 579 pesos en 2012. Véase <http://portal.infonavit.org.mx>

El Cofinanciamiento le permite al Instituto poder colocar un mayor número de créditos, ello representa el motor para el mecanismo de producción de vivienda, en este sentido la estrategia abre, aunque de forma parcial, un mercado con menores riesgos debido a que la población tiene mayor capacidad de endeudamiento. Además otorga a la banca comercial la posibilidad de colocar créditos a un mayor número de personas, misma que retoma un papel importante dentro del sector hipotecario, con los diferentes productos de cofinanciamiento, después de la crisis del 94.

Dicha estrategia representa una innovación por parte del Infonavit para mantenerse en un entorno adverso. Al abarcar a un sector de derechohabientes con mayores ingresos, le proporciona mayor número de objetos a crédito.

Otro aspecto a destacar, es la forma como el Infonavit se visualiza dentro de la cadena de valor para la producción de vivienda, no como un simple actor del encadenamiento productivo, sino como aquel agente capaz de tomar decisiones a partir no sólo de lo que el encadenamiento productivo le ofrece al Infonavit en su nicho de competencia, sino la capacidad cognitiva y económica para analizar el encadenamiento en su totalidad, identificando las áreas de mayor impacto y aquellas que generan algún obstáculo para el proceso, para modificar el entorno institucional del encadenamiento mediante el diseño de medidas en coordinación con actores que se encuentran dentro del mismo encadenamiento productivo o del sistema financiero. Lo anterior le da un campo de interacción más amplio y lo convierte en el eje fundamental para la toma de decisiones del resto de los actores. En esta línea de interpretación destaca la siguiente estrategia a estudiar, el Infonavit Ampliado.

3.2.2. *Infonavit Ampliado*

La estrategia denominada Infonavit Ampliado nace de la necesidad de eficientizar la operación, al analizar el mecanismo de financiamiento en su totalidad, el Instituto reconoce que en algunas actividades no tenía la capacidad ni los conocimientos y/o habilidades para realizarlo, por ello decide crear una red, en la cual incluiría el desarrollo de proveedores externos para realizar dichas actividades.

El primer paso para conformar esta red es la identificación de aquellas áreas sustanciales para el mecanismo de financiamiento: otorgamientos de crédito, administración de cartera y recaudación fiscal. Posteriormente, la coordinación con aquellos actores para fortalecer estas áreas, entre ellos figuran: desarrolladores de vivienda, asesores certificados, instituciones financieras, unidades de valuación, notarios, despachos externos de cobranza, despachos de cobranza fiscal coactiva, y verificadores.

Para explicar esta red de forma más detallada se partirá del esquema 3, en el se observa dos niveles explicativos:

1) *Ámbito institucional*. Se encuentran aquellos procesos relacionados al otorgamiento de crédito y administración de cartera, estas actividades dependen directamente del accionar del Instituto, es decir, si el Infonavit tiene una mayor eficiencia, esto repercutirá en dichos procesos. Los actores que tienen una participación activa dentro de estos procesos son:

- *Notarios*. Son los encargados de elaborar escrituras y su inscripción ante el Registro Público de la Propiedad (RPP). Dicha función requiere realizar una serie de trámites, los cuáles pueden llevarse mucho tiempo. Mediante su inclusión en la red, se pretende agilizar el proceso y el encadenamiento.

- Unidades de valuación. Elaboran los avalúos para estimar el valor comercial de las viviendas que se encuentran como objeto de garantía de los créditos otorgados por el Instituto. Un mayor control y supervisión de los criterios para dictaminar el valor del inmueble así como un menor tiempo de tramitación del mismo, agilizan y dan certeza al encadenamiento.

- Desarrolladores de vivienda. Ofrecen opciones de vivienda a los trabajadores. Su función es primordial en el encadenamiento, ya que, de no existir una oferta de vivienda, específicamente del tipo interés social, el Infonavit no podría otorgar créditos hipotecarios, como lo ha venido haciendo, puesto que no habría vivienda a la cual destinarlos. Con las reformas de 1992 pasaron de contratistas del Infonavit a convertirse en empresas independientes que empezaron a desarrollarse, aprovechando las oportunidades que el sector les brindaba constituyéndose en empresas sólidas.

- Verificadores. Verifican que se cumplan las especificaciones y la calidad de obras que se financian con crédito del Infonavit para la construcción o para la remodelación, ampliación o mejora de la vivienda.

2) Estructura socioeconómica. Se encuentran aquellos procesos que no solo dependen de la eficiencia del Instituto, sino también están muy relacionados con la situación económica del país, como la recaudación fiscal, el cual depende en gran medida de la dinámica en la generación de empleos formales, de los salarios, etc. Los actores que intervienen en este proceso son:

- Despachos externos de cobranza. Se encargan de la cobranza de los créditos, para agilizar la recuperación de cartera. En los últimos años la

recuperación de cartera ha aumentado considerablemente (de 13,077 mdp en el 2000 a 71,864 mdp en 2011) gracias a la eficiencia promovida en esta área, no obstante, existen limitaciones estructurales que podrían afectar su recuperación, por ejemplo que el deudor pierda su empleo, que los salarios bajen, etc.

- Despachos de cobranza fiscal coactiva. Realizan actividades de frente a deudores fiscales (patrones que no cumplen con las aportaciones) de dicho Instituto, en su carácter de Organismo Fiscal Autónomo. Ha tenido un menor dinamismo frente a la recuperación de cartera, debido a la situación económica del país, donde el desempleo, la informalidad, bajos salarios, son algunos obstáculos para el crecimiento de este rubro.

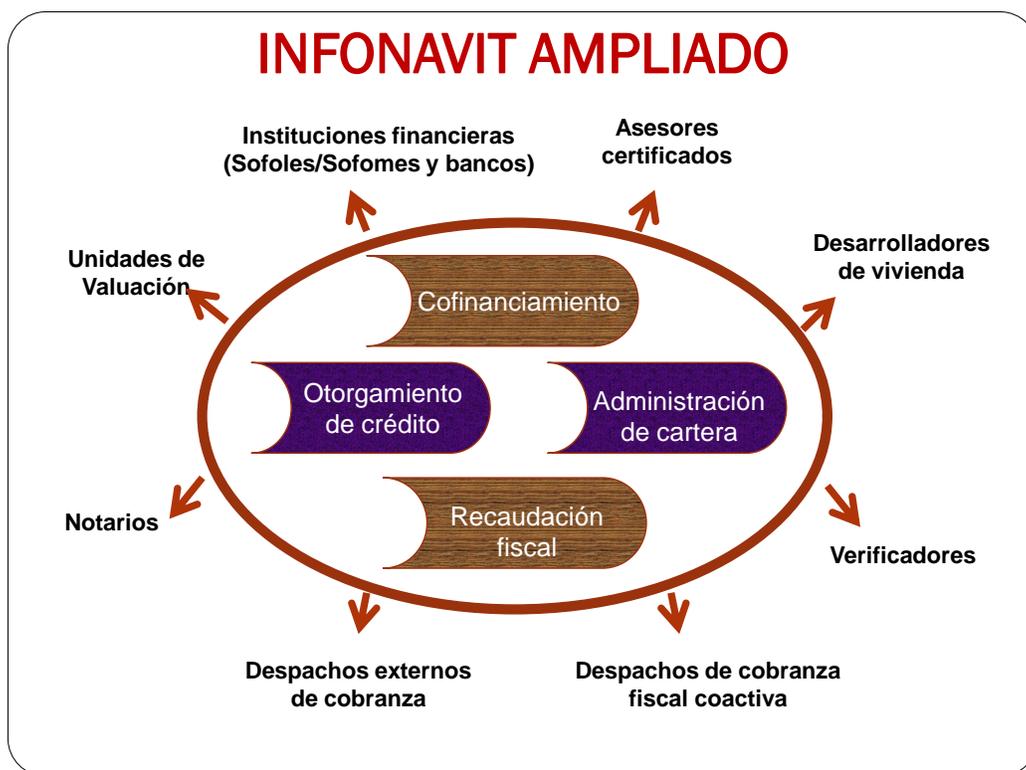
Otros de los procesos que entran dentro de este nivel explicativo, es el cofinanciamiento, este proceso surgió como una estrategia, debido a que la estructura de los derechohabientes del Infonavit no le permitía muchos candidatos a crédito por los bajos ingresos, por lo que tuvo que recurrir a instituciones financieras para cubrir necesidades de derechohabientes con mayores ingresos. Entre los actores que integran la red para el apoyo a este proceso se encuentran:

- Instituciones financieras. Trabaja conjuntamente con el Infonavit para ofrecer diversos tipos de créditos a los derechohabientes de mayores ingresos.

- Asesores certificados. Son aquellos que ofrecen asesoría al trabajador con respecto a opciones de crédito, así mismo orientan al trabajador a elegir alguna alternativa de solución que les permita manejar adecuadamente su situación crediticia. Estos asesores han venido a

representar una pieza fundamental, son el primer filtro para otorgar un crédito a quienes cumplan con los requisitos. Su función permite tener buenos o malos deudores, su función es identificar las necesidades de vivienda de los derechohabientes así como su perfil de endeudamiento, ello permitirá una mejor asignación de crédito. Esta es una figura profesional relativamente reciente en nuestro país.

Esquema 3.



Fuente: Elaboración propia.

Esta red muestra el encadenamiento productivo en la generación de vivienda, que se ha articulado alrededor del Infonavit para poder ofrecer créditos hipotecarios con mayor rapidez mediante la coordinación de cada una de las actividades realizadas por los miembros que la conforman.

Representa un mérito del Infonavit diseñar e institucionalizar los acuerdos entre los diferentes actores, haciéndolos parte de su estrategia. En este sentido la coordinación le ha permitido mantenerse con firmeza en los últimos años dentro del sector hipotecario a cuarenta años de su creación.

3.3. Agotamiento del modelo de financiamiento y construcción de vivienda comandada por el Infonavit

El modelo de financiamiento y construcción encabezado por el Infonavit, instituido a partir de las reformas en 1992, ha generado resultados nada despreciables en lo relativo a indicadores cuantitativos de originación de créditos y construcción de vivienda. Sin embargo, la lógica institucional de dicho modelo lo tiende a desviar del objetivo fundamental de proveer vivienda a los trabajadores que más la necesitan, los de menores ingresos, debido a que se enfrenta a estructuras sociales e institucionales, tales como la estructura urbana, la de ingresos, la normatividad y la fiscal. Por otro lado la operación misma del modelo ha generado costos sociales que afectan al desarrollo urbano, la población, la estructura y funcionalidad espacial.

Los aspectos señalados anteriormente limitan el modelo regido por la mancuerna del Infonavit y del sector de promoción inmobiliaria, provocando un agotamiento del mismo. Existen algunos “síntomas” que muestran el agotamiento del modelo derivados del choque entre el mecanismo de financiamiento y las estructuras sociales e institucionales. Estos síntomas se refieren a la falta de suelo urbano, principal insumo para la producción de vivienda; saturación del mercado de vivienda de interés social, creado principalmente para atender a aquella población derechohabientes de bajos recursos; empleo especulativo del fondo de vivienda por parte de los

derechohabientes ante la incertidumbre de no saber que pueda pasar con el fondo de su subcuenta pensionaria si no lo utilizan o bien por la idea de que un inmueble siempre es una buena inversión; y el detrimento en las especificaciones de la vivienda.

3.3.1. Escasez de suelo urbano

Como respuesta al crecimiento en las ciudades se configuró un marco legal para regular la creación y expansión de asentamientos humanos. Dentro de este marco se encuentra la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), expedido en 1976, cuyo objeto general es establecer la concurrencia de los tres niveles de gobierno y las normas básicas para lograr la ordenación y regulación de los asentamientos humanos (ídem), así mismo está la Ley Agraria, entre otras. Sin embargo, el mayor peso en materia de ordenamiento, planeación y control urbano recae en los municipios, quienes según el artículo 115 de la Constitución están facultados para:

...formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones; participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento ecológico” (Aguilar, 2007 citado en Sedesol, 2010).

Para hacer frente al crecimiento urbano en el país, se calcula que cada año se requeriría incorporar alrededor de 28 mil hectáreas, 60% de las cuáles deberían destinarse a uso habitacional y el 40% a equipamiento y otros usos (UAM-Sedesol, 2007 citado en Sedesol, 2010). Pero el suelo formal que se

puede incorporar se estima en aproximadamente 5 mil hectáreas por año, es decir, aproximadamente una quinta parte de lo que se requiere (*Ídem*).

Esta brecha entre la oferta y demanda de suelo urbano formal se vuelve más grande entre el sector de la población con bajos ingresos. Un estudio realizado por la UAM-Sedesol en el 2007, para el periodo 2006-2012, se calculó para un conjunto de 8 ciudades (Tijuana, Tampico, Colima, Durango, Chilpancingo, Distrito Federal –Del. Cuauhtémoc- y Los Cabos) una demanda agregada de suelo para vivienda de 5,246.6 hectáreas de las cuales el 41%, corresponde a la demanda de suelo para vivienda económica, aquella con un precio menor a los 160 salarios mínimos, y donde los hogares que desean habitarlas tienen ingresos inferiores a 5 SMM. Dicho estudio también arrojó que la oferta de suelo destinada a este tipo de vivienda sólo es del 7%. Por tanto la estructura de oferta de suelo urbano no corresponde a la demanda.

Una estimación de las necesidades de suelo para la población cuyos ingresos son menores a tres salarios mínimos serán de 45 mil hectáreas para el periodo 2007-2012, lo que representa el 54.4% del requerimiento total de suelo para vivienda, que asciende a 82 mil hectáreas en el periodo (Sedesol, 2010)

Ante este contexto de desborde geográfico y administrativo de la planificación urbana en las grandes y medianas ciudades, donde las necesidades de suelo para uso habitacional sobrepasan la oferta existente, se observa que las acciones por parte de los gobiernos locales no han podido atender ni contender con los requerimientos que generó el crecimiento, de facto, en sus suburbios.

Este panorama de escasez de suelo urbano limita la producción de vivienda y más en aquella destinada a la población de bajos ingresos, debido a

que la poca oferta de suelo tiene un costo más alto, encareciendo con ello las viviendas construidas sobre el mismo. Lo anterior repercute en el accionar del Infonavit para seguir otorgando créditos hipotecarios baratos.

En la búsqueda de suelo barato, algunas desarrolladoras de vivienda han optado por edificar viviendas en zonas alejadas del centro de las ciudades carentes de la infraestructura adecuada para el asentamiento de las mismas, esto provoca el crecimiento de manchas urbanas, producto de la falta de regulación por parte de los municipios, quienes son los encargados de otorgar licencias a las desarrolladoras para construcción de vivienda. Esto afecta a los que adquieren dichas viviendas por la falta de servicios indispensables como: escuelas, centros de salud, transporte, etc., también implica que el traslado entre la vivienda y el lugar de trabajo sea cada vez más costoso en tiempo y dinero. La encuesta de Satisfacción Residencial⁵⁶ realizada por la Sociedad Hipotecaria Federal para el 2011 arrojó que el gasto promedio en transporte, escuela, centros de abastecimientos, salud y esparcimiento equivale aproximadamente al 30% de las percepciones mensuales de una familia a nivel nacional. Cabe destacar que en Estados como Guanajuato, Veracruz, Puebla, Tamaulipas y el Estado de México este gasto es superior al 50% de las percepciones mensuales (SFH, 2012). Estos datos muestran que adquirir una vivienda en la periferia implica un gasto considerable en traslado y por tanto un factor que pone en riesgo la capacidad del acreditado de cubrir una deuda hipotecaria a largo plazo.

⁵⁶ Evalúa el grado de satisfacción de la población adquirente de vivienda nueva en conjuntos habitacionales donde al menos una tiene seguro de crédito a la vivienda, y que ha sido adquirida a través de Sofoles, Bancos, Infonavit y Fovissste.

3.3.2. Saturación del nicho de mercado de la vivienda de interés social (VIS) y consecuente estrangulamiento del financiamiento preferencial al segmento demográfico de ingresos menores a 4 VSM

Uno de los objetivos del diseño del Infonavit, era en un principio beneficiar a aquellos derechohabientes con ingresos entre 1 y 4 VSM, dando preferencia a los de menores recursos (Infonavit, 1987^a citado en Puebla, 2002), a partir del 1992 se incluyen aquellos que perciben mas de 4vsm sin establecer un límite (Infonavit, 1996 citado en Puebla, 2002:106).

El auge de vivienda enmarcado en el esquema del Infonavit, saturó a un segmento de la estructura poblacional, dejando desatendidos en un extremo, a los sectores de menores ingresos, población con ocupación informal o trabajos precarios; y en el otro, a sectores medios cuyos requerimientos de vivienda son radicalmente diferentes al prototipo de vivienda de interés social.

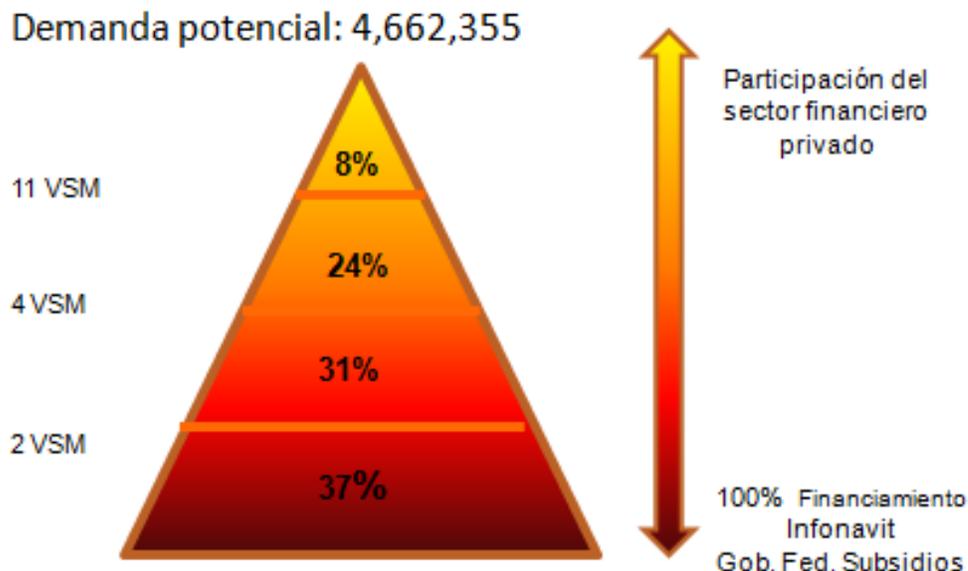
Las políticas de subsidio dirigidas a los sectores de menores ingresos, han mitigado marginalmente el problema de vivienda, pero no lograron subsanar las carencias de amplios sectores de menor capacidad económica. La autoconstrucción en asentamientos irregulares sigue constituyendo la principal modalidad de construcción de vivienda y la estrategia de ahorro y de vivienda por excelencia de esos amplios sectores. Si bien no hay estudios empíricos que lo confirmen, documentos oficiales suelen afirmar que el 66% de las tierras que rodean a las ciudades mexicanas son ejidales o comunales (Olivera, 2005, citado en Sedesol, 2010). No obstante, existen datos para el Distrito Federal, donde en 1940, 87% del desarrollo urbano se daba sobre suelo de propiedad privada, mientras que el 13% restante ocurría sobre terrenos de propiedad social, para 1970, 65% del crecimiento se concentraba en ejidos y 35% sobre

propiedades particulares (Sedesol, 2010). Esta tendencia continuó y se estimó que para 2001, las presiones de desarrollo urbano se orientaban a tierras que son 88% ejidales y comunales y sólo 12% privadas (ídem). Estos datos reflejan de alguna forma lo que se está desarrollando en otros centros urbanos del país.

Respecto a los sectores de ingresos medios, la flexibilización del modelo hipotecario del Infonavit mediante el cofinanciamiento con el sector financiero (y excepcionalmente con otros fondos como el del Fovissste) ha atendido parcialmente el problema, pero en todo caso demuestran la limitación de las políticas de vivienda centradas en el Infonavit que exhiben la necesidad de ser complementadas por otros actores institucionales.

En la siguiente gráfica (10) se observa la demanda potencial del Infonavit hasta abril del 2011, dividida con respecto a los ingresos percibidos por los derechohabientes, aquellos trabajadores que perciben 4VSM o menos representan el 67% de esta demanda, sin embargo eso no quiere decir que esa demanda sea efectiva ya que en su mayoría no tienen una capacidad de endeudamiento. Mientras menos ingresos reciban los derechohabientes se requiere una mayor participación por parte del Infonavit e incluso del Gobierno Federal mediante los subsidios, mientras que a mayor ingreso se requiere de la participación del sector privado.

Gráfica 10.



Fuente: Infonavit. Demanda potencial 2do. Bimestre 2012.

3.3.3. Empleo especulativo de los créditos hipotecarios

Desde hace varios años, sistemáticamente son denunciados en la prensa el abandono de una proporción importante de viviendas que manifiesta una oferta totalmente excedente a la demanda efectiva⁵⁷.

Durante el periodo de 2006 a 2009 el Infonavit financió un millón 369 mil 467 casas nuevas, de las cuales un 25 por ciento se encuentran deshabitadas y 10 por ciento está en estado de abandono⁵⁸. Asimismo los resultados del Censo de Población y Vivienda 2010 arrojan que del total de

⁵⁷ Es incuestionable que las necesidades sociales de vivienda se mantienen ampliamente insatisfechas. Lo que se analiza en este trabajo son los esquemas de financiamiento que posibilitan la transformación de una demanda social en una demanda efectiva en el marco de una política de vivienda basada en el mercado.

⁵⁸ El Infonavit define vivienda deshabitada como aquella en donde los Acreditados han dejado de habitar por un tiempo corto, muestra características que aparentan estado de conservación aceptable de habitabilidad, como por ejemplo cortinas, registros y medidores colocados en su lugar, correspondencia debajo de la puerta, ventanas y puertas en buen estado, etc. Y vivienda abandonada como aquella en donde los Acreditados han dejado de habitar por un tiempo prolongado, siendo notorio el deterioro sufrido por la falta de mantenimiento adecuado para su conservación, como por ejemplo cristales rotos, interior y/o exterior vandalizado, etc. dejándolos susceptibles de ser invadidos o utilizados para actos ilícitos.

viviendas particulares (35.6 millones) hay un 14 por ciento que se encuentran deshabitadas y un 6 por ciento que se usan temporalmente⁵⁹.

Recientemente se ha pretendido explicar este fenómeno exclusivamente por la situación de inseguridad. Se trata de un elemento adicional en ciertas regiones del país⁶⁰. Un aspecto considerado en esta investigación como una de las posibles causas a este problema es la incertidumbre por parte de los derechohabientes ante el temor (fundado o infundado) de perder el recurso pensionario por lo que prefieren utilizar el crédito hipotecario, aunque la vivienda se localice en la periferia del centro urbano lo que a la larga puede no ser tan rentable para el trabajador ya que el traslado entre la vivienda y el lugar de trabajo sea cada vez más costoso en tiempo y dinero.

Otro síntoma del uso especulativo es la generación de una oferta en renta, es decir, aquellos derechohabientes que ya cuentan con una vivienda, pero que buscan reforzar su situación patrimonial y apuntalar su pensión mediante la inversión de un bien raíz, sea para lanzarlo al mercado de renta o como segunda vivienda aprovechando las condiciones de crédito hipotecario.

Cabe señalar que para los que deciden el mercado de renta, esto puede ser rentable en aquellas áreas de las ciudades con alta demanda y oferta restringida, ya que las rentas de vivienda han caído en lo general y desplomado en el caso de vivienda de interés en suburbios mal dotados de servicios. De acuerdo a la experiencia de profesionales inmobiliarios se puede estimar que el índice de relación de rentas respecto al valor comercial de vivienda urbana ha caído en los últimos diez años de alrededor de 1% a 0.6%, pero en suburbios periféricos de interés social, se puede estimar de 0.4%.

⁵⁹ Si bien es un porcentaje considerable hay que analizar las diferentes razones por las cuales estas viviendas se encuentran deshabitadas, además, hay que tomar en cuenta que en estos datos, no se está haciendo la diferenciación entre vivienda deshabitada y vivienda abandonada.

⁶⁰ En todo caso, reitera la presencia de una oferta superior a la demanda efectiva.

Se trata en realidad de conductas especulativas, pero con un significado distinto al de la especulación financiera, en la medida en que se trata de una estrategia legítima en tanto estos actores buscan, ante todo, asegurar los recursos que el marco normativo pensionario les presenta como un patrimonio individualizado, pero sin otorgarles total certidumbre sobre ese derecho.

3.3.4. Disminución en las especificaciones de la vivienda y de los estándares de edificación

Las viviendas cada vez son más pequeñas, con acabados más austeros, al margen de la presencia de vicios ocultos como cuarteaduras y filtraciones de agua que enfrentan algunos compradores⁶¹, edificadas en zonas de la periferia de los centros urbanos⁶² carentes de la totalidad de servicios como de infraestructura, donde el suelo es más barato. Aunado a este degradamiento en las especificaciones de la vivienda, también están aquellos relacionados a su edificación, en el cual se utilizan materiales de baja o mala calidad. Esto con el fin de abaratar costos, lo que permite llegar a más derechohabientes de bajos ingresos, que son los que representan la mayor parte de la demanda potencial (ver gráfica 10). No obstante, aún con estas deficiencias en especificaciones y edificación, los trabajadores prefieren utilizar el crédito hipotecario. Este abaratamiento ha permitido el financiamiento y construcción de vivienda, siendo un negocio rentable la construcción de conjuntos habitacionales en serie.

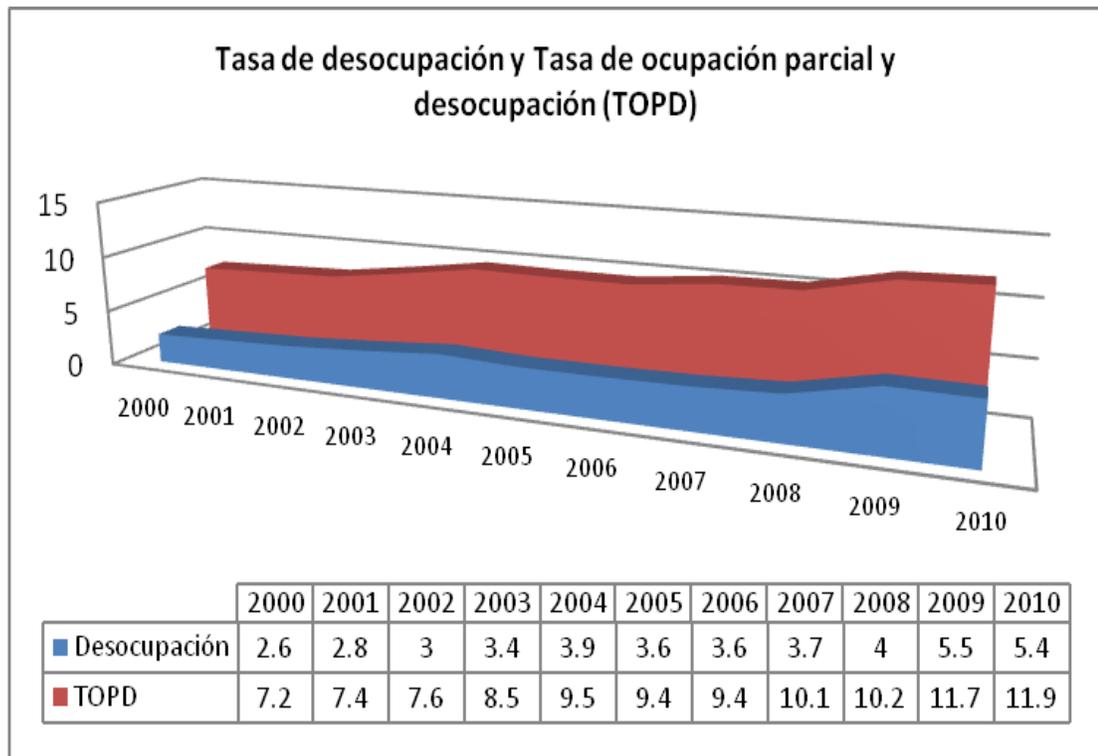
⁶¹ Existen 5 mil 290 quejas presentadas ante la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco) contra empresas del sector inmobiliario en 2010, sobre las cuales se han iniciado 434 procedimientos. (Ortigoza, 2011).

⁶² la ubicación de la vivienda constituye un caso de externalidad en la medida en que el precio del mercado no refleja los costos (monetarios y no monetarios) de transporte y carencia de algunos servicios, por lo que la adquisición de una vivienda no siempre es tan rentable para el trabajador.

Aunado a lo anterior, los problemas estructurales de la economía: desempleo, estancamiento de los salarios, trabajo informal; pueden ser fuertes limitantes para el desarrollo del sector hipotecario en la producción de vivienda de interés social.

En la década pasada el porcentaje de desempleo abierto (gráfica 11) muestra una tendencia creciente a excepción de algunos años, del 2000 al 2010 se incremento en más del 100% pasando del 2.6 al 5.4%, en el 2009 se observa la tasa más alta de desocupación en medio una fuerte crisis financiera internacional. Sin bien se observa una tasa baja de desocupación abierta, esto se debe a dos factores en su cálculo: a) el denominador, la PEA, no aumenta tanto por la migración de las comunidades fuera del país y además el cambio en la edad mínima (de 12 a 14 años) que se considera para formar parte de ella; b) la cobertura del numerador, todo el que declara realizar al menos una hora de actividad a la semana se le toma como ocupado en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) (Ruiz y Ordaz, 2011). La tasa de Ocupación Parcial y Desocupación (TOPD) considera en su cálculo a aquellas personas en situación de desempleo abierto (no tuvieron ninguna actividad) y aquellas personas que tuvieron alguna ocupación menor a 15 horas durante la semana de referencia. En el mismo periodo (2000 al 2010) pasó del 7.2 al 11.9%. Esto quiere decir que en 2010, 5.5 millones de personas estuvieron desempleadas o bien trabajaron menos de 15 horas a la semana.

Gráfica 11.



Fuente: INEGI-ENOE.

Otro factor importante del mercado laboral es el trabajo informal, en lo que va del siglo XXI, la tasa de ocupación en el sector informal oscila entre un 27 y 29% del total de personas ocupadas (tabla 4), lo que se traduce para el 2011 en 13.44 millones de personas. Si se compara el número de personas que participan en el sector informal contra los que participan en el sector formal, considerando para este último el número de trabajadores asegurados al IMSS (permanentes), podemos observar (gráfica 12) periodos (2003, 2004 y 2011) donde el número de personas que laboran en el sector informal es mayor al reportado en el sector formal, para el 2011 el número de personas laborando en el sector informal aumento en aproximadamente 31% en relación al año

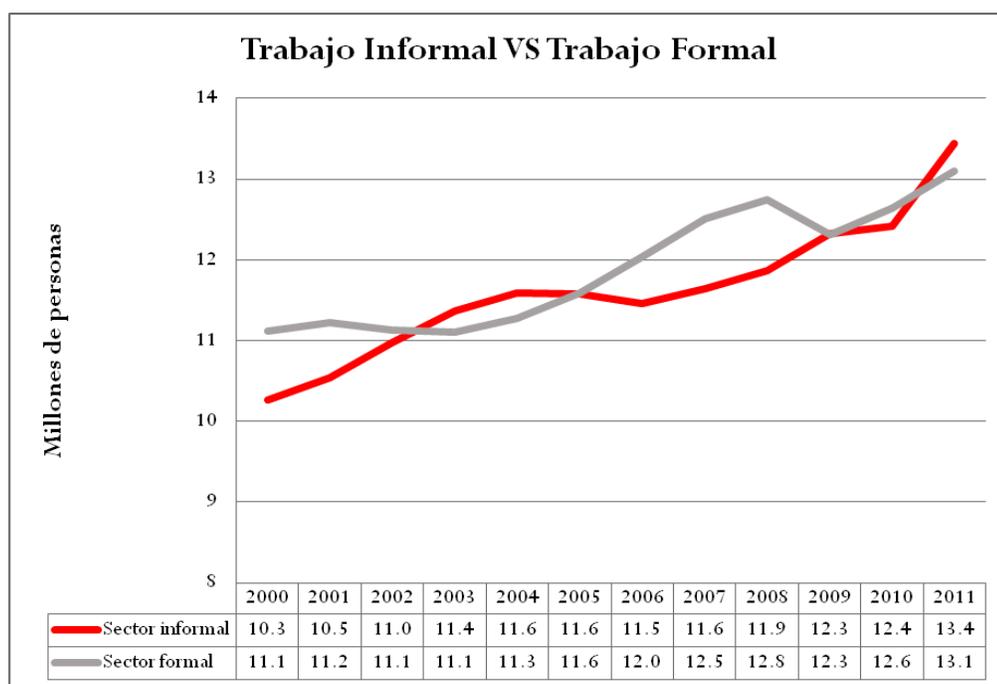
2000, porcentaje relativamente mayor al que presenta el sector formal en el mismo periodo, que aumento en un 18%.

Tabla 4.

Ocupación en el sector informal												
Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Tasa de ocupación (Sector Informal)	26.96	27.52	28.24	28.81	28.76	28.13	27.06	27.04	27.26	28.20	28.19	28.82
No. De personas (millones)	10.27	10.54	10.97	11.36	11.60	11.58	11.45	11.64	11.86	12.32	12.42	13.44

Fuente: INEGI-ENOE

Gráfica 12.



Fuente: INEGI-ENOE e IMSS.

Nota: Para los trabajadores del sector formal solo se están considerando a los cotizantes permanentes.

Estos indicadores: tasa de desocupación y tasa de ocupación en el sector informal, muestran una estructura económica que limita al trabajador a acceder a un crédito hipotecario por parte del Infonavit, ya que, sólo se

considera derechohabiente a aquellos que cotizan ante el IMSS. Lo cual se traduce en un agotamiento del modelo de desarrollo de vivienda auspiciado por el Infonavit, ello lo obliga a buscar nuevas alternativas.

3.4. Resolución de la iniciativa

El paquete de reformas planteado en febrero del 2009, estuvo en la mesa de discusión por más de dos años y medio en la Cámara baja del Congreso de la Unión, lapso en el cual se agregaron nuevas propuestas a la ley del Infonavit. Fue hasta el 29 de noviembre de 2011 que se aprueba en la Cámara de Diputados y posteriormente por la Cámara de Senadores (13 de diciembre de 2011) una iniciativa que reforma los artículos 43, 44 y 47 de la ley del Instituto y el octavo transitorio, las cuáles entran en vigor el 13 de enero de 2012. A continuación se detallará cada una de las reformas y algunos argumentos a favor para su aprobación⁶³:

1. Modificación del régimen de inversión (artículo 43), para acceder a instrumentos de largo plazo. El argumento a favor de esta reforma es la dotación al Instituto de un régimen de inversión a largo plazo que garantice el rendimiento a la subcuenta de vivienda, pues se estima un capital excedente cada vez más grande, debido a que disminuirá el rezago habitacional y como consecuencia la demanda de crédito. Estos recursos serán administrados solo por el Instituto y el Consejo de Administración es quien definirá el tipo de instrumento de largo plazo en el cual se podrán invertir esos recursos con base en los previstos para la inversión de los recursos del Sistema de Ahorro para el Retiro.

⁶³ Véase: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2011/nov/20111129-III.html>

2. Establecer la moneda nacional como unidad de cuenta en los créditos hipotecarios. Esta modificación hace referencia al artículo 44, en el cual se indica como una medida para que los trabajadores obtengan créditos en mejores condiciones, el Infonavit puede otorgar créditos en pesos, a solicitud del derechohabiente, además de los créditos tradicionales tasados en veces salarios mínimos, como ya lo hace actualmente (el saldo de los créditos aumenta en la misma proporción que el salario mínimo vigente del Distrito Federal) lo que no siempre permitía ofrecer las mejores condiciones para los trabajadores, el artículo señala que la medida de salarios mínimos se adoptó en un contexto de inflación muy elevada para proteger el patrimonio de los trabajadores. Con esta modificación el Instituto conseguirá ahorros económicos y administrativos (Gazcón, 2012). Y sobre todo la facilidad y costo para bursatilizarlos.

Aquellos que ya cuenten con un crédito en salarios mínimos no podrán cambiarlo a pesos, ello con el objetivo de salvaguardar la cartera del Instituto.

3. Los trabajadores podrán acceder a un segundo crédito hipotecario (artículo 47). El trabajador tiene derecho a recibir un crédito por parte del Instituto, y una vez que lo haya liquidado podrá acceder a un nuevo financiamiento por parte del instituto en coparticipación con entidades financieras.

Para este segundo crédito el trabajador podrá disponer de los recursos acumulados en la subcuenta de vivienda y su capacidad crediticia estará determinada por la proyección de aportaciones subsecuentes.

4. Devolución del fondo de vivienda para aquellos trabajadores que no hayan utilizado su crédito hipotecario. La modificación del artículo octavo transitorio señala la devolución de los recursos a los derechohabientes que no hicieron

uso del mismo y que decidieron jubilarse bajo la ley del 73, quedando de la siguiente forma:

Octavo. Los trabajadores que se beneficien bajo el régimen de la Ley del Seguro Social vigente hasta el 30 de junio de 1997, además de disfrutar de la pensión que en los términos de dicha ley les corresponda, deberán recibir en una sola exhibición los fondos acumulados en la subcuenta de vivienda correspondientes a las aportaciones acumuladas hasta el tercer bimestre de 1997 y los rendimientos que se hubieran generado (Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3401-III, martes 29 de noviembre de 2011).

Como se puede observar, de las cuatro reformas aceptadas, dos se habían propuesto en la iniciativa de 2009. La primera se refiere a establecer la moneda nacional como unidad de cuenta en los créditos hipotecarios, esta medida permite que la manera de operar los Cedevis emitidos por el Infonavit sea más confiable para los inversionistas. La segunda reforma es la que mejor aceptación ha tenido entre los trabajadores, señala que aquellos trabajadores que no ejercieron su crédito hipotecario y que eligieron jubilarse bajo el régimen 73 del IMSS, podrán recibirlo en automático sin estar condicionado a juicios. Actualmente los recursos son entregados al Gobierno para financiar las pensiones, por ello, quienes buscan recibir los recursos directamente debe iniciar un juicio de amparo y ganarlo.

La Comisión de Vivienda de la Cámara de Diputados ha señalado que el Infonavit tendrá que devolver más de 18 mil millones de pesos a más de un millón de trabajadores por concepto del pago de cuotas desde la creación de este organismo, asimismo el secretario de dicha Comisión mencionó que los

montos para cada trabajador, dependiendo de los años laborados y el tabulador de cuota, serán convertidos a pesos y no a veces salario mínimo⁶⁴.

No obstante, que el gobierno federal prometió un trámite fácil, sencillo y amable, de menos de 48 horas, para la devolución del fondo de vivienda a los pensionados, en la práctica el proceso resulta es un “calvario burocrático” (Arellano, 2012). Los beneficiarios podrían esperar hasta un año para ver su dinero, pues de acuerdo con la reforma a la Ley del Infonavit, no existe un proceso inmediato para la asignación de los recursos aportados por los pensionados (ídem).

Cabe destacar que la propuesta referente a la transferencia paulatina del 80% de los recursos administrados por el Infonavit hacia las Afores, no se consideró, todo lo contrario el Instituto seguirá a cargo de dichos recursos y se abre la puerta para invertir en instrumentos de largo plazo, tomando en cuenta el modelo que siguen las Afores.

Con respecto a esta reforma, es importante analizar por qué no se aceptó, que factores influyeron para tomar la decisión de que los recursos patronales siguieran administrados por el Infonavit.

En el 2009 la iniciativa fue propuesta por el propio Infonavit a través del Ejecutivo, la presente investigación plantea que dicha iniciativa responde en gran medida al agotamiento del modelo enfocado al mercado de vivienda de interés social, para la cual se origina la mayor parte de sus créditos, por lo cual replantea un cambio en su normatividad para ajustarse a los cambios de una economía, donde los bajos salarios, el desempleo, el trabajo informal no

⁶⁴ En entrevista con Leobardo Soto Martínez, secretario de la Comisión de Vivienda de la Cámara de Diputados (Metroscúbicos, 2011).

les permite acceder a un crédito hipotecario a los sectores vulnerables de menores ingresos.

Este punto se puede explicar a partir de la teoría marxista, donde analiza el cambio con los conceptos de estructura y superestructura, el primero se refiere a la base económica de la sociedad, es decir a las condiciones económicas, medios y fuerzas productivas sociales propias de México determinadas históricamente, sobre la cual se edifica el Infonavit y crea arreglos institucionales para adaptarse a ese entorno. De ahí la necesidad de recanalizar los recursos captados, al no encontrar lugar donde colocarlos por la baja capacidad de endeudamiento del segmento de derechohabientes cuya atención está marcada como prioridad en su mandato, por lo que prefiere canalizarlo al mercado de valores.

Otra explicación a la necesidad de un cambio en la normatividad de la ley del Infonavit, tiene que ver con la evolución del propio Instituto cuyo aprendizaje e innovación le permitieron generar en la última década la mayor cantidad de créditos hipotecarios, gracias a una serie de cambios graduales en su manera de originar créditos, de coordinación con otros actores, de administrar los recursos, etc. Todo lo anterior aceleró el mecanismo de originación y otorgamiento de créditos hipotecarios, saturando el mercado del derechohabiente que representa su objetivo prioritario tanto en la cantidad de casas construidas para dicho sector como en el sobre-explotación de la exigua capacidad de endeudamiento. Dicha situación lo obligó a revisar el conjunto de reglas que lo rigen, y plantea nuevas reformas que le permita de alguna forma mediar con la problemática de colocar los recursos relativamente excedentarios por la vía de canalizarlos al mercado de valores.

La opción de la vía del mercado de títulos no surge por casualidad sino también es resultado de su capacidad de innovación que le permitió aprender a bursatilizar, mecanismo al cual incursiona en gran parte por la eficiencia operativa alcanzada a principios del siglo pasado, permitiéndole un fortalecimiento financiero. La idea de canalizar los recursos patronales al mercado de valores a través de las Afores le disminuye la presión al Instituto de colocar montos muy altos en préstamos hipotecarios en sectores crecientes de población pauperizada, sin renunciar a la posibilidad de jalar los recursos del mercado bursátil, en la medida que lo requiera un nicho del mercado hipotecario sobre el cual tiene un mandato institucional.

Otro aspecto a considerar es el contexto coyuntural en el que se da la iniciativa, si bien la reforma se plantea ante la Cámara de Diputados en febrero de 2009, se venía elaborando desde antes, en un contexto de logros cuantitativos y eficiencia operativa que le permitía mayores recursos por recaudación de cartera, así como una segunda fuente de financiamiento, la bursatilización hipotecaria. Con lo cual podía prescindir de las cuotas patronales sin afectar su liquidez para seguir otorgando préstamos. Además ante una crisis financiera que se visualizaba pasajera por muchos analistas, por tanto sin muchas repercusiones para la economía mexicana.

Dicha reforma se mantuvo en la mesa de discusión durante varios meses, en los cuáles se fueron proponiendo otras reformas, llegando a una resolución a finales del año 2011. El paquete de reformas aprobadas fue propuesto desde la Cámara de Diputados y no incluía la reforma del traslado paulatino del 4 por ciento de los recursos patronales hacia las Afores.

El planteamiento de la iniciativa aprobada, así como su discusión se dio en un contexto económico de reconocimiento de una crisis financiera global

que se hacía evidente en la economía mexicana, con un decrecimiento en el PIB desde el cuarto trimestre del 2008 hasta el cuarto trimestre del 2009, aspecto que ha provocado su inestabilidad en los años posteriores.

Ante este escenario, una organización como el Infonavit, cuyo peso relativo en su financiamiento representa un 5.4% del PIB para el 2011, no podía pasar desapercibido. En un contexto en el que aparece abiertamente la necesidad de reactivar la economía, el proyecto finalmente aprobado coloca al Instituto como una pieza fundamental para la reactivación de la economía. Muestra de ello es la propuesta relacionada a la segunda hipoteca.

Cabe señalar que la versión aprobada sigue obedeciendo a la hipótesis de un agotamiento del modelo de financiamiento y construcción de vivienda de interés social comandada por el Infonavit. Al Instituto le cuesta colocar los recursos en créditos hipotecarios dirigidos a la población derechohabiente de bajos recursos, por ello es necesario recurrir a aquella población que si bien no es la más necesitada de vivienda, si tiene la capacidad de endeudamiento para una segunda hipoteca. Otra de las reformas aceptadas que hace evidente este agotamiento, es la referente a la modificación del régimen de inversión, para acceder a instrumentos de largo plazo. Dicha reforma reconoce que no se está haciendo uso de todos los recursos para generar créditos, debido a que el grueso de la demanda potencial del Instituto, aquellos que perciben 4 VSM o menos no están respondiendo a la oferta de créditos hipotecarios por parte del Instituto, por lo cual se desea realizar inversiones en otros instrumentos que le genere rendimientos adecuados para mantener el valor real de los fondos en la subcuenta de vivienda a su cargo, sobre los cuales está obligado a rendir cuentas con tasas de rendimientos superiores a la inflación reconocida.

Por otro lado, existe otro elemento fundamental para explicar la aprobación de la iniciativa, que se refiere a los grupos de interés. La primera propuesta generaba incertidumbre en algunos actores, principalmente al sector inmobiliario, ante la posibilidad de perder financiamiento para los proyectos habitacionales⁶⁵. Más sin embargo con la reforma que permite al trabajador adquirir una segunda hipoteca, genera un nuevo mercado para vivienda, lo cual ha generado grandes expectativas a los desarrolladores inmobiliarios, así como un mayor margen de maniobra al Instituto en la asignación de créditos "además de que al instituto le da mucho más capacidad, a nosotros, los desarrolladores de vivienda, nos va a generar nuevos clientes al año, entre 80,000 y 100,000, de gente que quiera tener una segunda hipoteca" (Reforma, 2011)⁶⁶.

El nexo entre los intereses de los desarrolladores inmobiliarios y el proyecto aprobado se refleja entre aquellos que plantearon la iniciativa, presentada el 8 de noviembre de 2011 por siete diputados integrantes de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, de los cuáles, cuatro de ellos han laborado (o laboran) en el sector inmobiliario (tabla 5).

⁶⁵ Como ya se mencionó anteriormente es un aspecto que no se deriva directamente de la iniciativa planteada en el 2009, sino por aspectos estructurales sociales e institucionales.

⁶⁶ Eustaquio de Nicolás, presidente del consejo de administración de Desarrolladora Homex. (Ugarte, 2011 en Reforma).

Tabla 5.

Nombre Diputado	Partido	Comisión		Iniciativa privada
		Ordinaria	Especial	
Leobardo Soto Martínez	PRI	Trabajo y Previsión Social / Transportes / Vivienda (Secretaría)	Para analizar el Presupuesto de Gastos Fiscales (Secretaría) / Vigilancia y Seguimiento de la Industria	Administrativo Productos Alimenticios La Morena 1988 Administrativo Empacadora San Marcos 1988 a la fecha
José Ramón Martel López	PRI	Gobernación	Para analizar el Presupuesto de Gastos Fiscales (Secretaría)	Presidente Desarrolladores Inmobiliarios Gama, S.A. de C.V. 1995 a la fecha
Felipe Enriquez Hernández	PRI	Desarrollo Metropolitano / Presupuesto y Cuenta Pública (Secretaría)		Asesor Inmobiliario en Bienes y Raíces Inmobiliaria RCO, S.A. de C.V. 2006 a la fecha
José Óscar Aguilar González	PRI	Asuntos Indígenas (Secretaría) / Desarrollo Social / Vivienda	Del Café / Industria Automotriz	
David Hernández Pérez	PRI	Trabajo y Previsión Social / Vivienda (Secretaría)	Desarrollo de Microrregiones (Presidente)	Propietario y Director Arte y Calidad Impresa 1998-2002
Martín Rico Jiménez	PAN	Vivienda (Presidente)		Presidente y Director General Promotora de Vivienda del Bajío, S.A. de C.V. Enero 1992-diciembre 2004 / Presidente y Director General Desarrollos y Promociones del Centro, S.A. de C.V. Enero 1998-agosto 2009 / Presidente y Director General Dypicurian, S.A. de C.V. Enero 2008-agosto 2009 Presidente y Director General Tecnología Innovación y Competitividad S.A. de C.V. Enero 2009-agosto 2009
Enrique Torres Delgado	PAN	Desarrollo Social / Función Pública / Vivienda (Secretaría)	En Materia de Protección Civil (Secretaría)	Director de Proyectos y Supervisión de Obra Promotora de Hogares, S.A. 1983-1986

Fuente: H. Congreso de la Unión. Cámara de Diputados. LXI Legislatura

Con la reforma de la segunda hipoteca se abre un mercado para seguir impulsando la generación de créditos hipotecarios por parte del Infonavit, beneficiando a la banca comercial, desarrolladores, constructoras y a los derechohabientes de ingresos medios-altos cuyas necesidades de vivienda difiere de las de interés social.

3.5. Conclusiones

La iniciativa presentada en el 2009 ante la Cámara de Diputados planteaba la interconexión o traslape entre el fondo de vivienda y el fondo de pensiones, con la lógica de que los recursos de vivienda puedan utilizarse para ahorro de retiro y a su vez los de retiro para poder adquirir una vivienda. Para lo cual se

trasladaría paulatinamente del 5% administrado por el Infonavit el 4% paulatinamente a las Afores.

Dicha iniciativa se elaboró antes del 2009, en un contexto interno de consolidación operativa, misma que le permitió en los últimos años dar un salto cuantitativo en la generación y otorgamiento de créditos hipotecarios a gran escala con respecto a las dos primeras décadas de vida del Instituto. En lo referente al contexto externo se reconocía una crisis financiera, sin embargo se dudaba aún del impacto que tendría.

Los resultados cuantitativos generados por el Infonavit hasta el 2008 no son nada despreciables, año tras año aumentó el número de créditos otorgados, observándose un mayor repunte en la última década, gracias a las diferentes estrategias utilizadas para eficientizar la operación, mismas que manifiestan aspectos cognitivos como el aprendizaje e innovación. El aprendizaje adquirido lo facultó para analizar de forma global la cadena de valor y no conformarse a operar como un actor más dentro de la misma. Ello le permitió innovar con programas como el Cofinanciamiento e Infonavit Ampliado, las cuáles le han permitido no sólo mantenerse en el sector hipotecario sino le han proporcionado solidez como fuente de financiamiento, a estos programas se agregan otros como: Apoyo Infonavit, la certificación de agentes inmobiliarios, Vivir Infonavit, etc. Además su participación en el mecanismo de bursatilización se da entre varias cosas a la eficiencia operativa y se convierte en otra fuente de financiamiento.

Sin embargo, con la iniciativa que presenta en el 2009 el Instituto reconoció tácitamente que esa dinámica no podía seguir indefinidamente, debido a las estructuras sociales e institucionales sobre las cuáles la

“maquinaria” de originación de créditos se apoya. Estas estructuras se refieren a la desaceleración de los ingresos percibidos por los derechohabientes, al suelo urbano, insumo necesario para la edificación de vivienda, a la misma normatividad del Infonavit, que en ocasiones se torna rigurosa para calificar como candidato a un crédito. En dichas estructuras se manifiestan los “síntomas” que muestran un agotamiento del modelo de financiamiento y construcción comandado por el Instituto.

Estos síntomas son: a) escasez de suelo urbano, el cual provoca un encarecimiento de la vivienda; b) saturación del nicho de mercado de vivienda de interés social y consecuente estrangulamiento del financiamiento preferencial al segmento demográfico de ingresos menores a 4 VSM; c) deterioro en las especificaciones de vivienda y estándares de edificación y d) empleo especulativo de los créditos de vivienda.

La iniciativa puede interpretarse como una postura de duda respecto a la posibilidad de seguir comprometiéndose a colocar los recursos en créditos hipotecarios en los sectores prioritarios y el reconocimiento de un contexto incierto al respecto. Difícilmente puede entenderse de otra manera el hecho de que el Infonavit haya propuesto a través del Ejecutivo deslindarse de la administración de las aportaciones patronales para que la mayor parte terminara canalizada al mercado de valores. De esta forma podía deslindarse de forma parcial de la obligación de colocar grandes montos en préstamos y poder jalar de ahí los recursos en caso de que los necesitara para seguir haciendo frente a la demanda de créditos. Cabe mencionar que la eficiencia en la recuperación de créditos y su participación en el mecanismo de

bursatilización hipotecaria le permitía la suficiente solvencia para seguir realizando préstamos.

Durante la discusión de la iniciativa se fueron proponiendo otras, llegando a una resolución a finales de 2011. El paquete de reformas aceptadas no contempló la propuesta de interconexión entre el fondo de vivienda y el fondo de pensiones, sólo consideró: 1) establecer como unidad de cuenta en los créditos hipotecarios a la moneda nacional y 2) devolución del fondo de vivienda para aquellos trabajadores que no hayan utilizado su crédito hipotecario y decidieron jubilarse bajo la ley del 73. Y se agregaron otras dos propuestas: 1) modificación del régimen de inversión, para acceder a instrumentos de largo plazo y 2) los trabajadores podrán acceder a un segundo crédito financiado por el Instituto en coparticipación con entidades financieras, una vez que hayan liquidado el primero.

Las dos reformas que se agregaron a la iniciativa original, siguen obedeciendo a la hipótesis de un agotamiento del modelo de financiamiento y construcción de vivienda de interés social. La modificación del régimen de inversión permite invertir en otros instrumentos y no sólo en nuevos créditos hipotecarios, reconociendo con ello la falta de objetos a créditos, mientras que la factibilidad abierta para ser beneficiario de un segundo crédito, busca colocar los créditos en aquella población que desea y tenga la capacidad de endeudarse con un préstamo. Aunque con ello se tenga que dirigir hacia aquel segmento de población con mayores ingresos, que no precisamente son los más necesitados de vivienda.

No obstante el hecho de que no se haya aceptado la reforma del traslado paulatino de los recursos (4%) hacia las Afores, se debe a aspectos

coyunturales y a intereses de ciertos actores. Por un lado se hace evidente la crisis financiera, provocando inestabilidad en la economía mexicana, enfatizando más los problemas que ya viene arrastrando como el desempleo, bajos ingresos, empleo informal, etc. Ante lo cual el Infonavit como fuente principal de financiamiento hipotecario, representa un agente importante no solo por su función, sino también por su influencia para la toma de decisiones en el sector hipotecario, que puede intervenir en la reactivación de la economía. Y por otro, los intereses de actores como los desarrolladores inmobiliarios, quienes se ven beneficiados con la reforma aceptada de la segunda hipoteca, debido a que les proporciona un nuevo mercado que difiere del prototipo de vivienda de interés social, lo que ha generado expectativas positivas al respecto. En este sentido la idea es tener un sector de la población para la cual se originen créditos y genere menos riesgos tanto para el Instituto, la banca, desarrolladores inmobiliarios y constructores.

IV. CONCLUSIONES GENERALES

De manera general, se puede concluir que el estudio de las instituciones a partir del enfoque evolutivo nos proporciona elementos para explicar la evolución del Infonavit, la cual ha enfrentado diversas transformaciones a lo largo de cuatro décadas, algunos de estos elementos son: la capacidad cognitiva de los agentes, la interacción entre los actores, las expectativas compartidas, los paradigmas legales, la dependencia de la trayectoria, el contexto histórico, la coordinación de actividades entre los diversos actores, la imitación de reglas, la innovación, el aprendizaje, etc.

La revisión de las principales reformas emprendidas desde la década de los noventa en el Instituto desde la perspectiva de la economía institucional ha permitido un análisis complejo de la coyuntura estudiada, que permite responder las preguntas planteadas al inicio del trabajo, relacionadas con los aspectos o factores que influyen en la necesidad de replantear la normatividad del Instituto.

Las modificaciones en la normatividad del Infonavit desde los años 90 han buscado no sólo su adaptación a la coyuntura política, económica y social que se presentan tanto a nivel interno como externo, sino también atender el mandato institucional del Instituto consolidándolo como la principal fuente de financiamiento en el sector hipotecario.

En un primer momento se observa que los cambios responden a los paradigmas prevalecientes que giraban en torno al pensamiento neoliberal con la aplicación de reformas de libre mercado que modificaron la figura del Instituto como promotor de vivienda enfocándolo exclusivamente al financiamiento de vivienda económica, delegando las funciones de promotoría

al sector privado, además de operar bajo un mecanismo de individualización de créditos. Estos cambios en la política de vivienda en México se alineaban a las reformas emprendidas por otros países, principalmente Chile.

Paralelamente al proceso mediante el cual quedó limitada al financiamiento a la vivienda, principalmente en aquella del tipo “interés social” con la intención de atender a la población de bajos ingresos, se empiezan a dar cambios graduales en pro de una eficiencia operativa que le permitió disminuir la cartera vencida, mejorar la recaudación fiscal, aumentar el número de derechohabientes beneficiados con un crédito, etc. Dicha eficiencia se incrementó con mayor nitidez a principios de la década pasada, permitiéndole una mayor solidez financiera, lo que abrió paso para incursionar en el mercado de valores mediante la emisión de títulos hipotecarios denominada bursatilización hipotecaria, mecanismo que se convirtió en una fuente alternativa de financiamiento para el Instituto. La bursatilización es una innovación del mercado bursátil, practicada en diversos países, en México se tuvieron que dar diversos factores y condiciones para que fuera viable poner en práctica dicho mecanismo.

El segundo momento se da al analizar los aspectos internos propios de la operación del Instituto, identifica sus áreas de oportunidad y se percata que es necesario analizar toda la cadena de valor en la que participa. El aprendizaje desarrollado por este Instituto le asigna un papel activo, gracias al aprovechamiento de recursos cognitivos derivados de la experiencia, ello le permite reconocer la necesidad de cooperación con otros actores del sector hipotecario para agilizar el proceso de originación del crédito, simplificar trámites y reducir los costos. Para lograr estas metas empieza a construir interacciones de cooperación con otros agentes, mediante arreglos

institucionales que se configuran en estrategias como el Cofinanciamiento e Infonavit Ampliado. Estas estrategias representan un mérito, ya que no se limita a imitar, se atreve a innovar en un escenario más amplio e involucrar a otros actores, ello le brinda mayor capacidad de crecimiento.

Lo anterior ha convertido al Infonavit en pieza fundamental de la política habitacional de México, generando una alianza con los desarrolladores inmobiliarios, principalmente con las grandes desarrolladoras, que conjuntamente lideran el modelo de financiamiento y construcción, coaccionando a actores de menor peso a sus estrategias dirigidas principalmente a la vivienda económica en las grandes y medianas ciudades.

Es innegable que el marco normativo que se originó a partir de su transformación neoliberal (1992) ha generado resultados notables en relación al otorgamiento de créditos hipotecarios y por tanto en la construcción de viviendas, estableciendo lineamientos a imitar por otros agentes como el Fovissste, su peso como fuente de financiamiento fue cobrando mayor peso en la economía mexicana. En esta lógica de originación de créditos, diversos actores participantes en el sector han aprovechado las oportunidades del mismo, tales como las desarrolladoras inmobiliarias, constructoras, entidades financieras, intermediarios bursátiles, entre otros.

Sin embargo, su contribución en el aspecto social, señalado en su mandato de ofrecer créditos accesibles y baratos a aquella población de bajos ingresos, entra en conflicto con la meta de mantener una eficiencia operativa, ya que al tratar de obtener una recuperación de cartera al 100 por ciento, se favoreció a los derechohabientes con mayores ingresos, debido a que este segmento en teoría representa un riesgo menor tanto para el Infonavit como para los constructores y promotores.

El motor del modelo de financiamiento y construcción de vivienda ha sido la originación de créditos hipotecarios, en este sentido la necesidad de colocar dichos créditos en la población derechohabiente, compuesta principalmente por aquellos con ingresos iguales o menores a 4 VSM, ha buscado abaratar los costos, provocando la oferta de viviendas carentes de servicios básicos de diversa índole.

La eficiencia operativa alcanzada por el Instituto le permitió en la última década generar y otorgar mayor cantidad de créditos hipotecarios que en sus primeras décadas de vida. En este contexto de consolidación se presentó una iniciativa en febrero del 2009 ante la Cámara de Diputados que planteaba la interconexión o traslape entre el fondo de vivienda y el fondo de pensiones, con la lógica de que los recursos de vivienda puedan utilizarse para ahorro de retiro y a su vez los de retiro para poder adquirir una vivienda. Esta iniciativa reconocía tácitamente que la dinámica de financiamiento operada por el Instituto no podía seguir indefinidamente, debido a las estructuras sociales e institucionales sobre las cuáles se apoya la “maquinaria” de originación de créditos. Estas estructuras se refieren a la desaceleración de los ingresos percibidos por los derechohabientes, a la relativa escasez de suelo urbano, a la misma normatividad del Infonavit, que en ocasiones se torna rigurosa para calificar como candidato a un crédito. En dichas estructuras se manifiestan los “síntomas” que muestran un agotamiento del modelo de financiamiento tales como: a) escasez de suelo urbano; b) saturación del nicho de mercado de vivienda de interés social y consecuente estrangulamiento del financiamiento preferencial al segmento demográfico de ingresos menores a 4 VSM; c) deterioro en las especificaciones de vivienda y estándares de edificación, y d) empleo especulativo de los créditos de vivienda.

Estos síntomas presionaron en el sentido de que el Infonavit canalizara sus recursos al mercado de valores en vez de seguirlos colocando en el sector hipotecario, reconociendo –tácitamente- que su población objetivo muestra grandes dificultades para convertirse en demanda efectiva por su baja capacidad de endeudamiento. Otros factores que limitan la colocación de créditos hipotecarios es la situación económica del país, cuyos indicadores de desempleo y trabajo informal muestran una tendencia positiva en los últimos años.

La atrevida iniciativa permaneció más de dos años y medio en la mesa de discusión, llegando a una resolución en noviembre de 2011, en un contexto ya no de crisis incipiente cuyos alcances aún se discutían, sino en un franco estancamiento económico nacional e internacional acompañado de desfavorables pronósticos, que ponen entre los puntos más importantes de la agenda la reactivación de la economía, en la cual un Instituto como el Infonavit puede ser pieza clave. Ante este escenario las reformas aceptadas ya no contemplan la interconexión directa con las Afores, pero siguen reconociendo un agotamiento. Así la reforma se desvió hacia objetivos tales como: a) acceder a una segunda hipoteca, lo cual abre un nuevo mercado para seguir generando créditos, pero sigue reconociendo que la población de bajos ingresos no puede acceder a dicho crédito y b) modificación del régimen de inversión, lo cual permite al Infonavit invertir en otros instrumentos y no sólo en nuevos créditos hipotecarios.

El mecanismo de financiamiento y construcción de vivienda comandada por el Infonavit ha provocado un desarrollo asimétrico, el cual se observa en un aumento cuantitativo en la generación de créditos hipotecarios y viviendas construidas, pero en una disminución en aspectos cualitativos como el

detrimento en las especificaciones de la vivienda. Su impacto decisivo en la reactivación en el sector de la construcción, pero el bajo desarrollo en infraestructura y planificación urbana.

Un aspecto fundamental del accionar del Infonavit es la fuerte presión que recae en los municipios debido a que adquirieron competencia en el otorgamiento de permisos de construcción de vivienda y por tanto responsables de la poca o nula planeación urbana.

Los síntomas que presenta el modelo de financiamiento y construcción muestran que el problema en la estructura de la población derechohabiente por sus bajos ingresos, así como los desaciertos o limitaciones en la política urbana condicionaron el agotamiento de dicho modelo. Estos factores plantea la necesidad de crear nuevas estrategias por parte del Infonavit para seguir financiando a la vivienda y a la vez cumplir como administrador del ahorro de los trabajadores que decidan no hacer uso de un crédito. En esta línea los nuevos retos provendrán básicamente del empleo formal en México, de los cambios en la dinámica de la demanda de vivienda, así como la necesidad de involucrarse en articular de mejor manera las políticas públicas de vivienda y desarrollo urbano del país.

Dado que el mandato del Instituto, se centra en dar crédito a los trabajadores formales del sector privado, es indispensable entender la situación actual y las perspectivas del empleo formal en México. Esto solo puede hacerse a partir del entendimiento del entorno económico nacional y mundial, ya que la evolución del empleo está íntimamente ligada a las posibilidades de crecimiento económico de México y sus socios comerciales.

Por otro lado las necesidades de vivienda y por tanto de un crédito hipotecario, está determinada por 3 impulsores principales: el rezago

habitacional (hogares que no habitan en viviendas adecuadas o que no son propietarios), la formación de nuevos hogares (que a su vez está determinada por las tendencias demográficas y por la tasa de formalidad del empleo) y las decisiones de los trabajadores respecto a qué hacer con su derecho a crédito con Infonavit, esto en el caso de aquellos derechohabientes que buscan reforzar su situación patrimonial y apuntalar su pensión mediante la inversión de un bien raíz, sea para lanzarlo al mercado de renta o como segunda vivienda. Con base a los resultados del Censo de Población y Vivienda 2010 se ha estimado que para el 2030 la población sería mayor en 15 millones de personas, ello implica que habría 6 millones de hogares más para ese año. Mientras que la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2010, ENIGH, indica que el rezago habitacional totaliza más de 9 millones de hogares cuyo número de personas en esta situación asciende a 35.7 millones aproximadamente. Cabe destacar que de los hogares que se encuentran en rezago habitacional sólo el 27.7% están afiliados a una institución de seguridad social y cuentan con una subcuenta de vivienda. Con respecto al nivel de ingresos, el 41.2% de los hogares que constituyen el rezago habitacional percibe mensualmente menos de 3 VSM, el 22.8% recibe entre 3 y 6 VSM y el 36.0% gana más de 6 VSM al mes (SHF, 2010). Estos datos son importantes para delinear las estrategias por parte del Instituto para atender la demanda de vivienda

Otro aspecto a considerar es el riesgo, si bien la misión social del Instituto es generar oportunidades de acceso a una vivienda para los trabajadores con menores ingresos, quienes, en términos generales, no tienen posibilidad de obtener crédito hipotecario por parte de las instituciones financieras privadas, sin embargo, dicho segmento muestra una volatilidad en

su empleo y salario, lo cual genera riesgos de recuperación de crédito para el Infonavit. Factor considerado desde las reformas de los noventa al crear estrategias para colocar los créditos en aquella población con ingresos medios y altos mediante el Cofinanciamiento y que se refuerza con las reformas aceptadas a finales de 2011 con la segunda hipoteca, este segmento de población tiene menos necesidad de vivienda pero mayor estabilidad en el empleo y salario. El lograr mitigar los riesgos crediticios le permite al Instituto manejarse financieramente de forma sostenible en el largo plazo, aunque con ello cumpla en menor medida con su misión.

En sus inicios el Infonavit trató de abarcar todo el encadenamiento productivo de la vivienda como promotor inmobiliario a la vez que también financiaba los créditos hipotecarios, dicha situación se presentó por las circunstancias de esos años donde la poca o nula existencia de una sólida industria de la construcción obligaba al Infonavit a involucrarse en todo el proceso, posteriormente se centro sólo en el financiamiento delegando sus anteriores funciones en otros actores, sin embargo dado a la eficiencia operativa del Instituto ha podido originar cada vez un mayor número de créditos, situación ante la cual los otros procesos que constituyen el encadenamiento productivo de vivienda no han respondido a la misma velocidad con la cual se originan los créditos, lo que ha llevado al Instituto a intervenir en dichas áreas y en algunos casos a absorberlas como parte de sus funciones.

De ahí que su estrategia de Infonavit Ampliado cobre gran importancia porque se reconoce a sí mismo, no sólo como parte de la cadena de valor sino como pieza fundamental para delinear, innovar y crear estrategias que

involucre a todos los actores para lograr sus objetivos de financiamiento y por tanto la constitución de un marco normativo que involucre a diversos actores.

Su peso dentro del sector hipotecario repercute en las políticas de vivienda dado que es el principal originador de créditos hipotecarios del país. La reglamentación en materia de desarrollo urbano y vivienda que recae directamente en los estados y municipios afecta directamente el accionar del Instituto debido a que el suelo urbano es el principal insumo para la edificación de una vivienda, el cual se vuelve más escaso y caro, ello representa una limitante para financiar viviendas baratas. Lo anterior provoca nuevamente que el Infonavit no sólo se limite a ser un actor más dentro del proceso productivo de vivienda como fuente de financiamiento, sino como aquel agente que visualiza todo el panorama general para crear estrategias que le permitan seguir otorgando créditos hipotecarios, por ello deberá considerar si seguir como un “observador” de los programas de desarrollo urbano o involucrarse directamente en la creación de políticas que permita delinear un programa más amplio para mitigar el problema de escasez de suelo urbano, así como de viviendas edificadas en zonas que no cubren algún servicio básico.

Por último la transición política del país también incide en el accionar del Infonavit, el regreso del PRI a la presidencia, genera nuevas expectativas en el sector vivienda, considerando que durante 12 años el Instituto ha estado liderado por un mismo grupo, lo que le ha permitido generar y darle continuidad a diversas estrategias, que le permitieron en la última década generar el mayor número de créditos hipotecarios.

BIBLIOGRAFÍA

- Catalán, R. (1993). *Las nuevas políticas de vivienda*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cerdán, A., González, A. y Velasco, E. (2010). “La reforma en marcha, 2001-2006”, en Del Carmen, M. y Velasco, E. (coords), *El proceso de modernización en el Infonavit 2001-2009: estrategia, redes y liderazgo*, 2ª. ed. corr. y aum, México 2010: El Colegio de México.
- Correa, E. (2010). “Dos años de crisis financiera global. Una lectura y algunas lecciones”, en Correa, E.; Guillén, A. y Vidal G. (coords), *Capitalismo ¿Recuperación? ¿Descomposición?* México: Miguel Ángel Porrúa/UAM.
- Del Carmen Pardo, M. y Velasco, E. (2010). “El compromiso social del Infonavit: de la consolidación interna al ‘Vivir Infonavit’”, en Del Carmen, M. y Velasco, E. (coords), *El proceso de modernización en el Infonavit 2001-2009: estrategia, redes y liderazgo*, 2ª. ed. corr. y aum, México 2010: El Colegio de México.
- Eckardt, M. (2004). *Evolutionary Approaches to Legal Change*, Working Paper No. 47. Universität Rostock. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Lehrstuhl für, Volkswirtschaftslehre.
- Esguerra, C. (2003). *La economía institucional: aproximaciones y temas de discusión*, Documento presentado en el Congreso de Estudiantes de Economía, Universidad de Antioquia, septiembre 24.
- Gandlgruber, Bruno (2010). *Instituciones, coordinación y empresas: Análisis económico más allá de mercado y estado*. España: Anthropos.
- Gómez, M. A. (2009). “Subcontratación e industrialización de la construcción de vivienda popular por la empresa casa GEO: Mercados, empresas, instituciones y poder en los encadenamientos productivos”, Tesis doctoral, UAM Iztapalapa, pp. 130-197, México, D.F.
- González, M. A. (2010). “Cambio de las políticas institucionales”, en Del Carmen, M. y Velasco, E. (coords), *El proceso de modernización en el Infonavit 2001-2009: estrategia, redes y liderazgo*, 2ª. ed. corr. y aum, México 2010: El Colegio de México.
- Guillen, A. (2007). *Para superar el estancamiento económico en México: “nudos críticos” de un proyecto nacional de desarrollo*, en Revista Economía Política, vol. 27, núm. 4, octubre-diciembre, Sao Paulo, Brasil.

- ___ (2008). “Modelos de desarrollo y estrategias alternativas en América Latina”, en Correa, E.; Deniz, J. y Palazuelos, A. (coords), *América Latina y desarrollo económico*. Madrid: Akal.
- ___ (2010). “La crisis global un año después del desplome financiero: perspectivas de su salida”, en Correa, E.; Guillén, A. y Vidal G. (coords), *Capitalismo ¿Recuperación? ¿Descomposición?* México: Miguel Ángel Porrúa/UAM.
- Karl, Marx (1959). *El Capital*. Tomo 1. Fondo de cultura Económica. Edición en Español de 1959. Reimpresión de 1995.
- Lara, A. (2008). *Sistemas complejos adaptables y teoría de la empresa: el programa de investigación*, Economía Informa, núm. 352, mayo-junio.
- North, D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: University Press.
- Puebla, C. (2002). *Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras: los cambios en la política de vivienda en México (1972-1994)*. México: El Colegio de México.
- Serfati, C. (2010). “La mundialización bajo la dominación de la finanza: una trayectoria insostenible”, en Correa, E.; Guillén, A. y Vidal G. (coords), *Capitalismo ¿Recuperación? ¿Descomposición?* México: Miguel Ángel Porrúa/UAM.

PUBLICACIONES EN PÁGINAS ELECTRÓNICAS

- Arellano, Cesar (2012). Calvario burocrático, trámite para cobrar fondo de vivienda, se quejan pensionados. La Jornada, consultado el 12 de febrero de 2012, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2012/02/12/sociedad/034n1soc>
- Banorte-Ixe (2012). Reporte de Análisis y Estrategia Bursátil: Vivienda. Impresiones del Mexican Housing Day. Consultado el 12 de marzo de 2012, disponible en: <http://www.cbbanorte.com.mx/Portal/nuevo/Analisis.html>
- Castañeda, G. (2010, 23 de marzo). “La bursatilización de hipotecas en México”, disponible en: <http://puertacee.wordpress.com/2010/03/23/la-bursatilizacion-de-hipotecas-en-mexico/>
- CNBV (2012). Recomendaciones para reactivar el mercado mexicano de bonos respaldados por hipotecas. Vicepresidencia de Política Regulatoria y la Dirección General de Estudios Económicos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV). Obtenida el 21 de marzo de 2012, disponible en:

- <http://www.cnbv.gob.mx/Prensa/Tabla%20Lista%20%20Estudios/Recomendaciones%20para%20el%20mercado%20de%20BRH.pdf>
- Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006. Obtenida el 18 de enero de 2012, disponible en: <http://www.conavi.gob.mx/suelo/DecretoProgramaSectorialdeVivienda.pdf>.
- El semanario. Geo aplasta a Homex y Urbi en créditos de Infonavit, disponible en: <http://www.comfin.com.mx/sofoles/11/ene/14/14portalelsemanario02.pdf>
- Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3401-III, consultado el 29 de noviembre de 2011, disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2011/nov/20111129-III.html>
- Guillén, Héctor (2009). “La crisis financiera de los prestamos subprime”. Revista Comercio Exterior. Núm. Vol., México, Bancomext, enero, disponible en: <http://revistas.bancomext.gob.mx>
- Hodgson, G. (2011, 15 de octubre). “El enfoque de la economía institucional”, disponible en: <http://www.redcelsofurtado.edu.mx/archivosPDF/hodgson1.pdf>
- Holland, John H. (2006). Studying Complex Adaptive Systems, Journal of Systems Science and Complexity 19, disponible en: <http://hdl.handle.net/2027.42/41486>.
- Infonavit (1988). “XV años de servir a los trabajadores”. Obtenida el 12 de febrero de 2012, disponible en: <http://infonavit.janium.com/janium/Documentos/17739.pdf>
- Infonavit Siefors_38 (2010, 19 de diciembre), disponible en: http://www.conafovi.gob.mx/img/siefors/INFONAVIT%20SIEFORES_38.pd
- La organización como sistema complejo, disponible en: <http://www.tesisenred.net/bitstream/handle/10803/2658/ParteII.pdf?sequence=4>
- Olivera, G. (2005). La reforma al artículo 27 constitucional y la incorporación de las tierras ejidales al mercado legal de suelo urbano en México. Obtenida el 25 de enero de 2012, disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-33.htm>
- Rivera, M. A. (n.d.). “Dinámica social: conocimiento y cambio institucional”, Obtenida el 02 de enero de 2012, disponible en: <http://www.proglocode.unam.mx/system/files/dinamicasocial.pdf>

- Sedesol (2010). Diagnóstico sobre la falta de certeza jurídica en hogares Urbanos en condiciones de pobreza patrimonial en Asentamientos irregulares, disponible en: http://www.sedesol2009.sedesol.gob.mx/archivos/802567/file/Diagnostico_PASPRAH.pdf
- SHF (2012). México: Rezago habitacional, Demanda de vivienda 2012 y Bono demográfico, Obtenida el 21 de Julio de 2012, disponible en: <http://www.shf.gob.mx/estadisticas/EstudiosVivienda/Documents/Rezago%20habitacional%20y%20Demanda%20de%20vivienda%202012.pdf>
- SHF (2012). Dirección de Estudios Económicos de la Vivienda “Séptima Encuesta de Satisfacción Residencial”. Obtenida el 25 de Agosto 2012, disponible en: <http://www.shf.gob.mx/Transparencia/TranspFocalizada/Documents/Satisfacci%C3%B3n%20Residencial%202011.pdf>
- Toboso, Fernando (1997). ¿En qué se diferencian los enfoques de análisis de la vieja y la nueva economía institucional?. Hacienda Pública Español, n. 143, 4, 1997, pp. 175-92. Department of Applied Economics, University of Valencia, Av. Tarongers s/n, 46022 Valencia, SPAIN.
- Vidal, G. (2009). Economía, Democracia y Desarrollo, Disertación ingreso como miembro de número de la Academia Mexicana de Economía Política, México, disponible en <http://gregoriovidalnet.tk>

Artículos consultados en: <http://www.reforma.com>

Alistan entrega de recursos de Infonavit. (2011,18 de abril).

Emite Infonavit primeros Cedepis de 2011. (2011, 02 de marzo).

Ortigoza, N. “Descarta Infonavit descapitalización” (2010, 28 de septiembre)

Ortigoza, N. “Disminuye vivienda deshabitada en 3 años”. (2011, 06 de febrero).

Ortigoza, N. “Facilitan a Infonavit devolver recursos”. (2011, 12 de abril).

Ortigoza, N. “Prevén aprobación de Ley del Infonavit”. (2011, 28 de marzo).

Proponen cambios al Infonavit. (2010, 12 de octubre).

Ramírez, M. “Crece 46% el ahorro voluntario”. (2010, 19 de octubre).

Ramírez, M. “Quieren conectar Infonavit y Afore”. (2010, 19 de septiembre).

Rodríguez, K. “Lanzan certificados de infraestructura” (2009, 02 de octubre).

Artículos consultados en: <http://www.eluniversal.com.mx>

Pensiones mejorarían con reformas a Ley del Infonavit. (2009, 22 de marzo).

Román, R. Aportación para el retiro, entre las más bajas de AL. (2010, 12 de marzo).

- Gazcón, F. (2012). “La nueva ley traerá ahorros al Infonavit”, en *Excelsior*, consultado el 05 de enero de 2012, en <http://www.excelsior.com.mx/>
- Metroscúbicos* (2011). Infonavit hará devolución millonaria a trabajadores. Consultado el 23 de noviembre de 2011, en <http://www.metroscubicos.com/>
- Reyes, A. (2012). “El financiamiento a la economía y la Banca: ¿Oportunidad o reto?”, en *El Semanario*, consultado el 17 de marzo de 2012 en <http://elsemanario.com.mx/>
- Ugarte, J. (2011). “Ley de Infonavit crea otro mercado de vivienda: Homex”, en *CNN Expansión*, consultado el 15 de diciembre de 2011, en <http://www.cnnexpansion.com/>

PAGINAS ELECTRÓNICAS

<http://205.251.132.141:8080/swb/es/Amafore/home>

<http://www.conafovi.gob.mx>

<http://www.inegi.gob.mx>

<http://www.infonavit.gob.mx>

<http://www.shf.gob.mx>

<http://www.banxico.org.mx/>

<http://www.inegi.org.mx/>

<http://www.diputados.gob.mx>