



COOPERACIÓN MÉXICO-CHILE

Hallazgos y propuestas
para regenerar los
conjuntos de vivienda
social deteriorados en
México



Gobierno de
México

Desarrollo Territorial
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

IRD Institut de Recherche
pour le Développement
INSTITUTO FRANCÉS DE INVESTIGACIÓN para el Desarrollo

AMEXCID
AGENCIA MEXICANA
DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL
PARA EL DESARROLLO

FONDO DE COOPERACIÓN
**CHILE
MÉXICO**

Esta publicación se deriva del proyecto de cooperación bilateral México-Chile 2022-2024 “Regeneración de barrios y conjuntos de vivienda social deteriorados como herramienta para disminuir la vulnerabilidad urbana y potenciar la justicia social”, financiado por el Fondo de cooperación México Chile, operado en México por la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID).

La ejecución técnica de Proyecto estuvo a cargo del Instituto de Investigación para el Desarrollo (IRD), establecimiento público francés de carácter científico y tecnológico, vinculado por convenios de cooperación, con CONACYT y AMEXCID.

Primera edición 2024.

Gobierno de México
Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU)
Av. Nuevo León 210
Col. Hipódromo Condesa C.P. 06100 Ciudad de México, CDMX
<https://www.gob.mx/sedatu>

IRD
Círculo Cultural s/n - P.B. (CIPPS- Unidad Internacional de Sedes Universitarias), Ciudad Universitaria, C.P. 04510, Alcaldía Coyoacán, Ciudad de México, CDMX
<https://es.ird.fr/mexico>

AMEXCID, Fondo de cooperación México-Chile
Plaza Juárez 20
Col. Centro C.P. 06010 Ciudad de México, CDMX
<https://www.gob.mx/amexcid>

Proyecto

Regeneración de barrios y conjuntos de vivienda social deteriorados en México y en Chile, como herramienta para disminuir la vulnerabilidad urbana y potenciar la justicia social

Derechos de autor

Se permite la reproducción total o parcial por razones educativas o sin ánimo de lucro de esta publicación, sin la autorización especial del portador de los derechos de autor, siempre y cuando la fuente sea citada.

Forma de citar

Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano - IRD. 2024. Cooperación México-Chile. Hallazgos y propuestas para regenerar los conjuntos de vivienda social deteriorados en México.

Deslinde de responsabilidad

Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresados en este documento, están basados en la metodología y recopilación de insumos del IRD y sus contrapartes académicas y técnicas invitadas a participar en la ejecución del proyecto. SEDATU y AMEXCID no pueden ser responsables del contenido de este documento ni garantizan la precisión o la integridad de la información por errores, omisiones o pérdidas que surjan de su uso.

Índice

Prólogo	6
Contenido y estructura del documento	8
Dos años de cooperación bilateral para avanzar en la atención a una problemática compartida	10
Precisando el diagnóstico para enfocar la regeneración	20
Panorama de las iniciativas de regeneración implementadas en México	38
Propuestas concretas para una estrategia nacional de regeneración	68
2024 en adelante: una coyuntura propicia para enfrentar la problemática de los conjuntos habitacionales deteriorados	78
Créditos	80

Prólogo

Durante las últimas décadas, México y Chile han experimentado procesos similares en cuanto a la producción masiva de vivienda social para atender el déficit habitacional acumulado. Si bien estas políticas permitieron el acceso a la vivienda para un número significativo de familias, también generaron nuevos desafíos relacionados con el deterioro físico y social de los conjuntos habitacionales, que hoy requieren atención urgente.

Para la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), la regeneración de conjuntos habitacionales deteriorados ha sido un tema relevante, pues impacta directamente en la calidad de vida de millones de mexicanos. En este contexto, la cooperación internacional emerge como una herramienta fundamental para enriquecer nuestras políticas públicas a través del intercambio de experiencias y conocimientos con otros países que enfrentan retos similares.

El proyecto de cooperación bilateral con Chile, desarrollado durante 2022-2024 y financiado por el Fondo de Cooperación México-Chile operado por AMEXCID, ha resultado particularmente valioso. Chile fue pionero en la región en implementar esquemas de producción masiva de vivienda social y también en desarrollar programas específicos para atender su deterioro, como el emblemático “Quiero Mi Barrio”. Sus experiencias, tanto exitosas como aquellas que presentaron dificultades, ofrecen lecciones sumamente relevantes para México.

Este intercambio se materializó a través de visitas técnicas cruzadas, un seminario binacional y un programa robusto de actividades en México que incluyó el estudio a profundidad de tres casos paradigmáticos en Zumpango, Tlajomulco de Zúñiga y Mexicali, así como encuentros temáticos sobre aspectos clave para la regeneración. La riqueza de estos intercambios ha permitido identificar prácticas valiosas en ambos países: desde los programas chilenos de mejoramiento y regeneración de condominios sociales, hasta iniciativas mexicanas innovadoras como el programa “Renta tu Casa” en Tlajomulco o el trabajo de cohesión social realizado por Fundación Hogares.

Los hallazgos presentados en este documento evidencian que la problemá-

tica es multidimensional y requiere ser abordada de manera integral. El análisis realizado revela transformaciones importantes en la naturaleza de los desafíos, como la generalización de ocupaciones irregulares, las deficiencias persistentes en servicios urbanos básicos y la escasez de cohesión social. También pone de manifiesto la necesidad de desarrollar respuestas diferenciadas según los contextos específicos de cada territorio.

La situación actual de los conjuntos habitacionales deteriorados plantea retos que trascienden las capacidades de cualquier actor individual. Se requiere una coordinación efectiva entre autoridades de los tres niveles de gobierno, sector privado, academia y sociedad civil, así como la participación activa de las comunidades. En este sentido, la SEDATU está comprometida con impulsar esta articulación para atender en general los problemas de vivienda en México.

En el contexto del inicio de una nueva administración que ha establecido el tema de la vivienda como una clara prioridad, los hallazgos y propuestas contenidos en este documento representan una oportunidad única para fortalecer nuestras estrategias. Las recomendaciones formuladas buscan contribuir a la construcción de una política nacional de regeneración de conjuntos habitacionales que sea integral, diferenciada y participativa.

El objetivo final es garantizar el derecho a una vivienda adecuada y al hábitat para las decenas de miles de familias mexicanas que habitan estos espacios. Las propuestas aquí presentadas buscan contribuir de manera constructiva a la reflexión sobre esta temática fundamental para México, especialmente relevante en el actual contexto económico y social.

Dra. Edna Elena Vega Rangel

Secretaria de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano



Contenido y estructura del documento

Este documento expone las principales conclusiones y las propuestas de acción respecto a la problemática de la regeneración de conjuntos habitacionales en México.

Estas se derivan directamente, de los resultados de las actividades realizadas en el marco de proyecto de cooperación con Chile (detalladas más adelante), y de manera general, del dialogo amplio y provechoso mantenido con la contraparte chilena a lo largo de dos años. Cabe señalar, que existen informes detallados, entregados a la SEDATU, como resultados internos del proyecto. Estos han alimentado el presente documento.

Después de exponer la problemática en ambos países, así como el propósito del pro-

yecto de cooperación y las actividades realizadas en el marco de éste, este documento pone sucesivamente de manifiesto tres dimensiones de la problemática multidimensional actual de los conjuntos habitacionales, consideradas clave de tomar en cuenta para la regeneración, porque contribuyen fuertemente al deterioro. Se propone a continuación un análisis crítico de las intervenciones realizadas hasta la fecha, alimentada en particular por tres estudios de caso. Finalmente, con base a todo lo anterior, se formulan propuestas de acción concretas. Si bien estas propuestas se pueden leer de manera independiente, se insta al lector a internarse en los apartados previos para entender el fundamento de cada una de las recomendaciones formuladas.

Tanto Chile como México experimentaron

Dos años de cooperación bilateral para avanzar en la atención a una problemática compartida





Vista área de la Villa Marta Brunet, gran conjunto de vivienda social edificado entre 1994 y 2000 en la comuna de Puente Alto, en la zona sur del Gran Santiago, Chile.



Vivienda social producida en serie en el municipio de Mexicali, Baja California.

en las últimas décadas, un esquema de producción habitacional masiva para resolver el problema de su déficit acumulado de vivienda y atender la demanda vinculada a la formación de nuevos hogares. Con base a una lógica cuantitativa y mercantil, en ambos países se transfirió la responsabilidad de la integridad de la cadena de producción a desarrolladores privados, mientras que el Estado se concentraba en el financiamiento de la demanda a través del otorgamiento de créditos y subsidios destinados a apoyar el acceso, por parte de las familias, a las viviendas edificadas.

Chile fue el primer país de la región latinoamericana en implementar este tipo de política, desde finales de los años ochenta. México adoptó a su vez un esquema de producción masiva a partir de principios de los años noventa, cuando el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores dejó de fungir como promotor de proyectos de vivienda social para dedicarse exclusivamente a otorgar créditos, y, en particular, desde inicios de los años 2000, con la finalidad de abatir un déficit habitacional acumulado estimado entonces en 9 millones de unidades.

Deterioro físico y social de los conjuntos habitacionales en México y en Chile

Si bien el nuevo modelo de política habitacional alcanzó altos niveles de producción en ambos países, la vivienda se vio afectada por una fuerte disminución en la calidad arquitectónica y urbana de los conjuntos: ubicación en sectores periféricos con pocos

servicios urbanos y mala accesibilidad; disminución de la superficie habitacional y de los estándares constructivos; desarraigo de los hogares. Todo ello repercutió en una merma de las condiciones de habitabilidad de sus habitantes, además de generar problemáticas preocupantes de convivencia social y de seguridad ciudadana. En el caso de México, se produjo en particular un proceso masivo de abandono de la vivienda; algo que no sucedió en Chile, donde se dio más bien un fenómeno de hacinamiento en la vivienda



Departamentos abandonados y vandalizados en el fraccionamiento Villa Fontana Aqua, Tlajomulco de Zúñiga.



Ampliaciones múltiples realizadas por los habitantes en plantas bajas y altas, en edificios de vivienda social, Comuna de Puente Alto, al sur del Gran Santiago.

social, mismo que generó la construcción de ampliaciones muy precarias y problemáticas en las viviendas. En poco tiempo, tanto en Chile como en México, el fuerte deterioro físico y social de los conjuntos habitacionales, llevó a instalar a su regeneración como un desafío central en materia de política pública, no solo en el tema habitacional y urbano, sino también en lo que se refiere a seguridad ciudadana.

Búsqueda de respuestas ante el deterioro

En Chile, se dio una reorientación de la política habitacional a partir del año 2006, centrándose ésta, a partir de ese momento, no solo en la disminución del déficit habitacional cuantitativo, sino también en el mejoramiento y la regeneración de los barrios ya construidos, en particular de vivienda social. Se crearon varios programas implementados por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), destacando en especial el “Programa de Recuperación de Barrios”, inaugurado en 2006 y hoy todavía vigente, también conocido como “Quiero Mi Barrio”, caracterizado por su gran permanencia y sus importantes logros. Basado en la escala barrial como nueva unidad de gestión e intervención ministerial, su objetivo es promover la integración social en los barrios, apoyándose en el reconocimiento de la naturaleza multidimensional del territorio, y recuperando el sentido de lo público, el fortalecimiento de las organizaciones sociales, la convivencia comunitaria y la identificación de los vecinos con su barrio. Un segundo programa, el de “Mejoramiento de Condominios Sociales”, fue creado en 2011 para mejorar la organización de la comunidad y la calidad de los bienes comunes en los barrios de vivienda social, a través del otorgamiento de subsidios para la ejecución de proyectos de intervención física y la conformación de los órganos de administración. Finalmente, y para enfrentar situaciones particulares de mayor complejidad, se dio inicio en 2015 al “Programa de Regeneración de Condominios Sociales” (con el antecedente previo del programa “Recuperación de Condominios Sociales: Segunda Oportunidad, 2013-2015”), a través del cual

se reconoció el “déficit cualitativo” crítico de ciertos conjuntos, proponiéndose abordar la dimensión social, urbana e inter-escalar del problema habitacional y recurriendo inclusive a demoliciones de vivienda en algunos territorios. En México, a partir de finales de la década del 2000, la crisis emergente de los grandes conjuntos de vivienda social llevó a formular algunos esfuerzos para intentar mejorar la producción habitacional, hasta que se le dio, a partir del año 2020, una inflexión mayor a la política en materia de vivienda, colocando a los procesos de auto-construcción/producción asistida de la vivienda como alternativa, para atender la demanda habitacional.

Para atender la problemática del deterioro de los conjuntos existentes, varias iniciativas fueron desarrolladas a partir del inicio de los años 2010 desde el INFONAVIT, confrontado el abandono creciente por parte de los propietarios, de viviendas financiadas a través de sus créditos. Se desarrollaron entonces diversos programas para mejorar el mantenimiento en los conjuntos habitacionales y fomentar la cohesión social y vecinal, ambos temas, siendo percibidos como un componente importante para una evolución positiva de los conjuntos habitacionales. Además, acciones sobre los espacios comunes (o públicos) fueron implementadas por la Fundación Hogares, creada en 2010 con un capital semilla del INFONAVIT para trabajar con las comunidades, ayudando a mejorar la calidad de vida de los residentes de unidades y conjuntos habitacionales en el país. Sobre todo, el Instituto empezó a implementar el esquema de la llamada *vivienda recuperada*, es decir subastar viviendas abandonadas que formaban parte de su cartera vencida, a empresas y desarrolladores privados, para que las repararan y las volvieran a comercializar. Sin embargo, después de haberse consolidado a lo largo de la década del 2010 como la principal medida para atender la problemática de los conjuntos habitacionales deteriorados, el esquema de la vivienda recuperada se vio profundamente cuestionado por el INFONAVIT al finalizar la década del 2010.

En México, a partir de finales de la década del 2000, la crisis emergente de los grandes conjuntos de vivienda social llevó a formular algunos esfuerzos para intentar mejorar la producción habitacional, hasta que se le dio, a partir del año 2020, una inflexión mayor a la política en materia de vivienda, colocando a los procesos de auto-construcción/producción asistida de la vivienda como alternativa, para atender la demanda habitacional.

Se dio inicio en 2021 a una nueva estrategia, “Regeneración Comunitaria INFONAVIT” (RCI), basada en la implementación de proyectos de inversión integrales en polígonos con altos índices de vivienda abandonada, en asociación con otros actores claves como son las autoridades locales y la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU). Asimismo, esta misma Secretaría empezó a implementar el Programa de Mejoramiento Urbano (PMU), dotando territorios vulnerables (como pueden ser los conjuntos habitacionales deteriorados) con infraestructuras barriales para el desarrollo de actividades culturales y deportivas.

Dialogo México-Chile para mejorar las estrategias de intervención

Frente a una realidad común, pero en contextos institucionales diferentes, ambos países han dado inicio a la configuración de programas que apuntan a la regeneración de los conjuntos habitacionales en distintas escalas (la vivienda, la copropiedad, el conjunto y los entornos urbanos en los cuales se emplazan), por medio de intervenciones que van desde el mejoramiento o ampliación de la vivienda y los bienes comunes, hasta la recuperación de los espacios públicos de los barrios o, intervenciones de mayor complejidad que pueden llegar a las demoliciones (caso de Chile). Sin embargo, aún existen, tanto en México como en Chile, numerosas dificultades para establecer lo que sería una política pública en la materia, puesto que el desafío involucra elaborar estrategias para revertir el proceso de deterioro social y urbano agudo existente, regenerar los barrios y detonar en ellos dinámicas urbanas, sociales y económicas sustentables para el beneficio de los habitantes y, finalmente, de las ciudades.

Para avanzar en el diseño de modelos de intervención eficientes y sostenibles, se llevó a cabo durante dos años (2022-2024) una cooperación técnica entre los dos países, financiada por el Fondo de Cooperación Chile-México, operado en México por la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional

para el Desarrollo (AMEXCID). El proyecto de cooperación bilateral involucró en México a la SEDATU, la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) y el INFONAVIT, y en Chile, al MINVU; y fue operado por un grupo de investigadores expertos en el tema, liderados en México por el Instituto de Investigación para el desarrollo (IRD) y en Chile por el Instituto de la Vivienda de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile, ambas instituciones con importantes antecedentes de colaboración en el tema y patrocinadoras de la iniciativa de cooperación. Esta cooperación dio lugar a dos visitas técnicas cruzadas entre México y Chile, respectivamente en agosto y diciembre del 2023, que permitieron conocer las experiencias de cada país en materia de programas urbano-habitacionales, de regeneración, e inclusive más allá, de intercambiar al respecto.

También se realizó en un seminario común con duración de dos días, simultáneamente en cada país, en julio del 2024, durante el cual, académicos, funcionarios, expertos, e inclusive vecinas, pudieron compartir sus puntos de vista y experiencias en materia de regeneración.

Adicionalmente a estas actividades comunes, durante dos años, cada país pudo llevar a cabo un programa propio de actividades para profundizar la reflexión acerca de los retos de la regeneración de conjuntos habitacionales. Las actividades realizadas en México consistieron en un estudio a profundidad de tres casos y un ciclo de seminarios virtuales sobre temáticas claves para la regeneración.



Visita de la comisión mexicana al barrio El Olivar, Viña del Mar, donde se realizan intervenciones físicas y de organización condominial en el marco del Programa de Mejoramiento de Vivienda y Barrios del MINVU.



Reunión de trabajo entre México y Chile en el nuevo fraccionamiento Doña Martha, donde fueron reubicados habitantes de departamentos deteriorados demolidos del conjunto Martha Brunet, Puente Alto, Santiago de Chile.



Dialogo entre vecinas de Puente Alto (Chile), Tlajomulco y Zumpango, en el Huerto Esperanza Verde, Zumpango, en el marco de la visita a México de la comisión chilena.

Estudio cualitativo de tres casos paradigmáticos en México

Un componente esencial del trabajo realizado en México en el marco del proyecto con Chile, consistió en un estudio cualitativo y a profundidad, llevado a cabo por un equipo de investigadores, en tres polígonos de vivienda de interés social.

Se trataba, por una parte, a partir de la generación en terreno de información cualitativa de primera mano, de precisar la situación urbana y social en los polígonos de estudio, evaluando las condiciones existentes, tanto propicias como adversas, con vistas a la implementación de acciones de regeneración urbana y social. Por otra parte, se buscaba documentar y analizar las intervenciones implementadas, identificando tanto las buenas prácticas como los retos pendientes.

Ubicados respectivamente en los municipios de Zumpango (Estado de México), Tlajomulco de Zúñiga (Jalisco), y Mexicali (Baja California), los tres casos de estudio analizados fueron seleccionados por estar afectados por dinámicas de deterio-

ro severas, no solo en las viviendas, sino en las calles y los espacios públicos, así como en el suministro de servicios públicos, el equipamiento y las relaciones sociales y vecinales. También formaban parte de los polígonos de intervención del programa “Regeneración Comunitaria INFONAVIT” (RCI). Finalmente, sus situaciones aparecían contrastadas en cuanto a antecedentes en materia de regeneración: cuando, en Tlajomulco y Mexicali, ya se contaba con iniciativas para revertir el deterioro urbano y social, el caso de estudio en Zumpango ofrecía un escenario muy diferente ya que, prácticamente aún no había sido intervenido, a pesar de su situación altamente crítica en numerosos ámbitos.

Tomando en cuenta que, para cada polígono se contaba ya con un diagnóstico exhaustivo de su situación, realizado por consultores para el programa RCI, el estudio de casos se abordó desde una perspectiva cualitativa, recurriendo a la realización de entrevistas individuales y también grupales, incluyendo recorridos comentados y conversatorios, con habitantes, líderes vecinales, usuarios de los polígonos, servidores públicos y acto-

res privados involucrados en acciones de regeneración; el objetivo fue, rescatar diversas visiones sobre la manera como se habitaban los conjuntos y los problemas a los que se enfrentaba en lo cotidiano, así como sobre las intervenciones gubernamentales o la falta de ellas, y los recientes avances en la implementación del programa “Regeneración Comunitaria INFONAVIT”. Asimismo, se realizaron numerosos recorridos de campo para analizar las condiciones físicas y sociales en que se encontraban los polígonos de estudio y la forma como era usado el espacio público, y un trabajo de observación participante en el marco de eventos públicos organizados en los polígonos. Adicionalmente, usando muestras de series históricas de imágenes Google Street View, se llevó a cabo un análisis longitudinal del estado físico y de ocupación de las viviendas en distintas fechas, desde la entrega inicial hasta la ocupación irregular muy precaria, pasando por las fases de desocupación/abandono, la vandalización, la eventual recuperación y reparación de las casas. También se analizaron de esta manera las evoluciones de los espacios públicos a lo largo del tiempo.



Mapa de ubicación de los polígonos.



Entrevista de grupo con el personal de la administradora Bienestar, en el conjunto habitacional Nuevas Villas de la Laguna, Zumpango.



Entrevista grupal con vecinas del fraccionamiento Lomas del Mirador, Tlajomulco.



Recorrido de campo con vecinas en Los Pueblos, Mexicali.

Encuentros temáticos sobre la regeneración

Los Encuentros temáticos sobre la Regeneración de conjuntos habitacionales deteriorados en México permitieron reunir de manera virtual a un amplio público compuesto por funcionarios, académicos, estudiantes y expertos urbano-habitacionales en general, para abordar cinco temáticas consideradas clave para la problemática del proyecto de cooperación México-Chile:

1. Los espacios públicos y equipamientos comunitarios;
2. La habitabilidad de la vivienda y de los conjuntos habitacionales;
3. La seguridad ciudadana y la prevención del delito;
4. Los mercados secundarios de la vivienda en los conjuntos habitacionales: vivienda recuperada reinsertada, vivienda en renta;
5. Los retos de la gestión y del mantenimiento de los conjuntos habitacionales.

Estos espacios de discusión fueron diseñados para reflexionar e intercambiar en particular con invitados externos al proyecto, que cuenten con una experiencia destacable en las temáticas abordadas. Es así como, en el

tema de seguridad ciudadana, se pudo escuchar, por ejemplo, al Coordinador de la Dirección General de Prevención Social del Delito y la Reconstrucción del Tejido Social, de la Secretaría de Gobernación. Los Encuentros temáticos también permitieron darles la palabra a vecinas de conjuntos habitacionales respecto a las problemáticas abordadas.

Cada una de las cinco sesiones logró reunir a un público amplio (80 a 100 asistentes en promedio). Las sesiones consistieron en presentaciones sucesivas seguidas por una sesión de intercambio, en la cual el público, así como los investigadores a cargo de la ejecución, pudieron hacer preguntas a los expositores. Los Encuentros temáticos aportaron insumos clave para la elaboración de las propuestas en materia de regeneración, expuestas en la última sección de este documento.

Los Encuentros temáticos también permitieron darles la palabra a vecinas de conjuntos habitacionales respecto a las problemáticas abordadas.

Precisando el diagnóstico para enfocar la regeneración



Del abandono de la vivienda social a su ocupación irregular: la transformación de la problemática

A partir de inicios de la década del 2010, la vivienda abandonada surgió en México como la manifestación más visible e impactante de la crisis urbana y social de los conjuntos de vivienda social. Por este motivo, fue el principal punto de atención y de preocupación por parte de las autoridades y entidades nacionales y locales, así como de los académicos. A pesar de la complejidad que implicaba la identificación de la vivienda abandonada como tal (un concepto poco definido, a diferencia de él de vivienda deshabitada, medido por el INEGI), se generaron diagnósticos y estudios múltiples, destinados a evaluar la importancia del fenómeno, diagnosticar sus impactos y entender sus causas múltiples, tanto a nivel macro como micro.

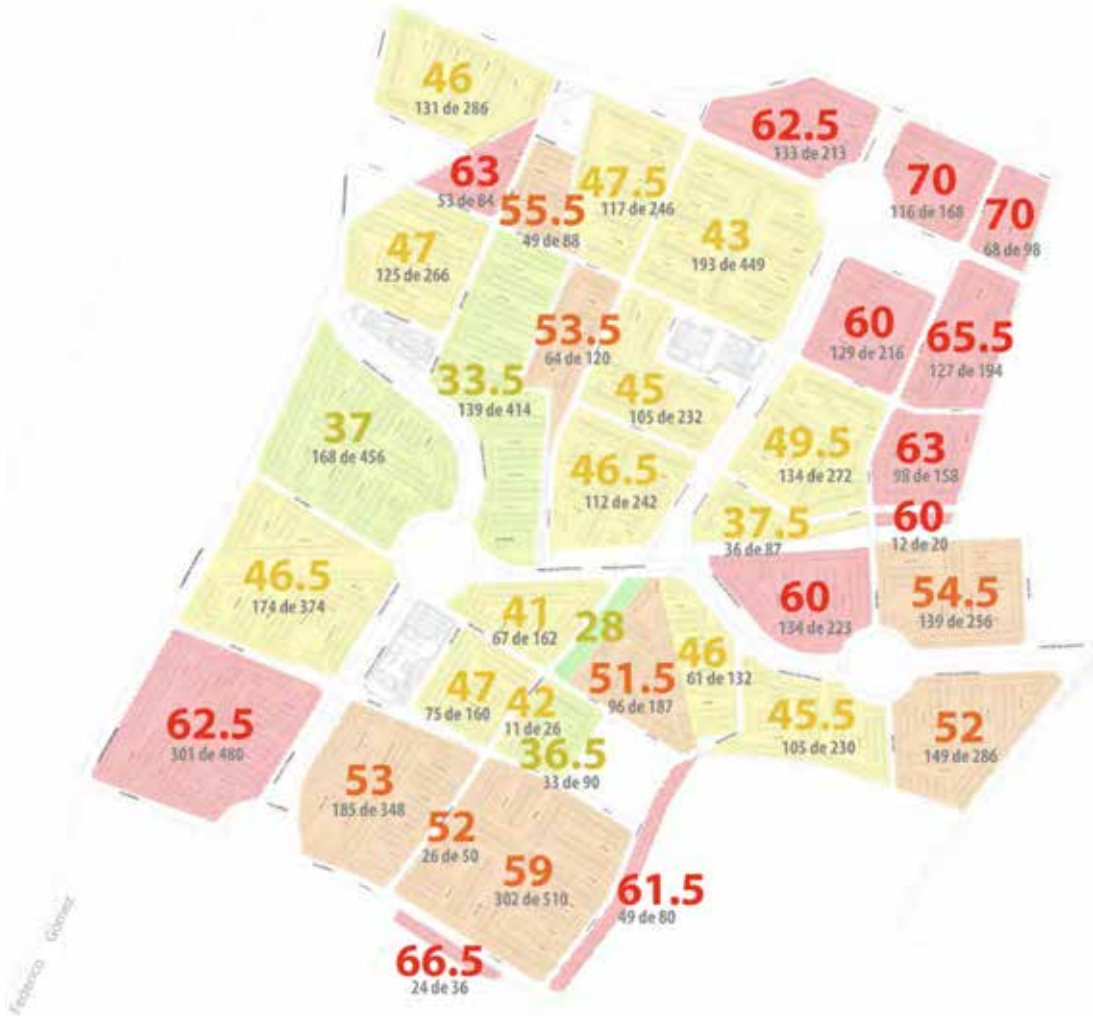
Es así como se atribuyó por una parte el fenómeno a factores económicos como la crisis económica de finales de la década del 2000, que desencadenó una ola de desempleo, obstaculizando el pago de créditos hipotecarios a los trabajadores, en especial, en la frontera norte del país, donde se dio un cierre abrupto de maquiladoras dejando a miles de personas sin trabajo. También se consideró la sobre producción/oferta de viviendas económicas en el país, producto del modelo de política habitacional masivo adoptado. Por otra parte, se pusieron en tela de jui-

cio las características físico-sociales de las viviendas y los conjuntos habitacionales: baja habitabilidad, lejanía a las fuentes de empleo y abasto, carencia en equipamientos e infraestructura, nivel de inseguridad elevado y, vinculado al narcotráfico y al crimen organizado (siendo a su vez el abandono de viviendas una causa de inseguridad).

Asimismo, se mencionó dentro de las causas del abandono, las viviendas llamadas *de segunda residencia*, compradas por propietarios, no para habitarlas, sino ante todo para ejercer su derecho a un crédito.

Finalmente, el abandono se relacionó también con situaciones de evento o desastre natural que llevaron a sus propietarios a dejar de vivir en ellas. De manera general, la pérdida de valor real de la vivienda generada por el deterioro físico y social, actuó como un detonador del abandono.

En el caso del polígono de estudio en el municipio de Zumpango, un levantamiento exhaustivo realizado en 2013 por encargo del INFONAVIT en el fraccionamiento La Trinidad, edificado a principios de los años 2000, constituye un testimonio impactante acerca de la gran magnitud del fenómeno de la vivienda deshabitada (abandonada o nunca ocupada) hace un poco más de una década.



Mapa de porcentajes por manzana de viviendas deshabitadas en La Trinidad, Zumpango, a partir de un levantamiento exhaustivo realizado en campo en 2013 (CTS Embarq, para INFONAVIT, México, 2013).

Generalización de la ocupación irregular

En 2023, diez años después del levantamiento realizado, el panorama de la ocupación de la vivienda en el mismo fraccionamiento en Zumpango aparece muy cambiado. En La Trinidad, así como en Villas de la Laguna y Nuevas Villas de la Laguna, otros dos conjuntos habitacionales que forman parte del polígono RCI, se alcanzan a observar muy pocas viviendas con índices de desocupación/abandono. En cambio, se puede apreciar la generalización de situaciones de ocupaciones muy precarias de viviendas, con ampliaciones poco consolidadas, realizadas con base en materiales de recuperación ligeros y de mala calidad, y en algunos casos solamente, con la agrupación de dos viviendas.

Si bien todavía existe una gran cantidad de viviendas desocupadas y abandonadas en los otros dos polígonos de estudio, ubicados en Tlajomulco y Mexicali, un gran número de viviendas también están ocupadas, generalmente de manera muy precaria.

La comparación de series históricas de imágenes extraídas de la base Google Street View permite poner en evidencia este fenómeno de reocupación de viviendas abandonadas, como lo muestra el ejemplo expuesto a continuación, en una calle del fraccionamiento Chulavista, en Tlajomulco. Se evidencian las fluctuaciones que suelen existir entre fases de abandono y de ocupación en la vivienda, mismas que a veces se suceden en un breve período de tiempo.



Vivienda abandonada, saqueada y quemada en Los Pueblos, Mexicali.

EL PROCESO DE ABANDONO Y REOCUPACIÓN PRECARIA DE LA VIVIENDA
EN CHULAVISTA, TLAJOMULCO (2009 A 2002, GOOGLE STREET VIEW)



Las viviendas recién entregadas.



Abandono de numerosas viviendas.



Reocupación precaria de las viviendas abandonadas.



Situación observada en campo en 2023.

Evaluar la magnitud exacta de la vivienda ocupada de manera irregular, es una tarea altamente compleja, más allá de las observaciones posibles de realizar en campo. Las empresas que rehabilitan las viviendas recuperadas por el INFONAVIT, para luego reinserterlas en el mercado, constituyen una fuente de información valiosa al respecto. Estiman que por lo menos el 90% de las unidades que les corresponde re-acondicionar, se encuentra en esta situación.

Los vecinos entrevistados se muestran muy desconfiados al abordar el tema y mencionan que son más bien arrendatarios o que alguien le está prestando la casa o el departamento. Sin embargo, cuestionados acerca de la existencia de casos de ocupación irregular en su entorno, reconocen que se trata de un fenómeno ahora generalizado. No lo relacionan con la crisis del COVID (misma que, en varios países de Latinoamérica, aceleró las dinámicas de invasión en barrios populares) sino más bien con la postura adoptada por la administración federal, quien declaró a finales de los años 2010 que no se iban a realizar desalojos por medio de la fuerza pública.

Un abanico de situaciones

Tanto los vecinos como las empresas y los funcionarios locales entrevistados, explican que existe todo un abanico de situaciones en materia de ocupación irregular, cuya percepción por parte de la comunidad puede diferir mucho. Los vecinos hablan de “buenos” y “malos invasores” y hasta, en el caso de Mexi-

cali, de familias “aptas” y no “aptas”, refiriéndose a la aptitud de éstas para ser vecinos con un impacto positivo para la comunidad, o, al contrario, negativo.

Los “buenos invasores” son hogares que requieren de una vivienda para satisfacer su propia necesidad. Al ocupar una casa deshabitada (“ofrecida” por algún habitante, muchas veces un familiar que reside en la zona), y habitarla como “buen vecino”, contribuyen a limitar el deterioro del conjunto habitacional y, sobre todo, reducen el riesgo de una ocupación por individuos delincuentes, o que las viviendas sean usadas para depositar basura o hasta, enterrar cuerpos. La segunda gran categoría de ocupantes irregulares, considerada como negativa, corresponde a situaciones variadas y con una gradación en materia de su severidad, desde individuos o grupos que suelen lucrar con las viviendas, hasta otros que son delictivos o criminales.

En particular en el caso del polígono de Zumpango, las empresas dedicadas a la regeneración de viviendas, mencionan la presencia de grupos organizados poderosos (como Antorcha Campesina) que se han apoderado de un gran número de unidades desocupadas/abandonadas y las proponen a la renta, fungiendo así, como arrendadores sociales informales. En algunos casos, estas organizaciones les exigen pagos muy significativos para liberar las viviendas (50,000 pesos, o más).

Hogares que se desdoblan, anexando una segunda vivienda, o invitando a miembros de su familia para ocupar casas desocupadas situadas en calle, manzana o conjunto. Jefes de familia que “heredan” viviendas desocupadas a su descendencia	Residentes que actúan como agentes inmobiliarios informales, alegando tener autorización de los propietarios, y alquilando indebidamente viviendas abandonadas, dirigiéndose a familias necesitadas que generalmente tienen un contacto, familiar o amigo, en el entorno inmediato	Organizaciones político-sociales (Antorcha Campesina; El Barzón), que históricamente han trabajado en barrios populares de autoconstrucción por el acceso al suelo de sus miembros, ahora establecidas en los conjuntos de vivienda social como arrendadores informales	Organizaciones criminales; las viviendas son utilizadas como puestos de vigilancia, almacén de mercancía o casas de seguridad (fosas clandestinas)	Grupos de pandillas, marginales, cercanos a la criminalidad, monopolizan viviendas deshabitadas para utilizarlas como picaderos o centros de venta
---	--	---	--	--

Tipología de ocupaciones irregulares de vivienda en los polígonos de estudio, con base a observaciones y entrevistas con vecinos-as y actores locales.

Impactos de las ocupaciones irregulares

Uno de los impactos de la ocupación irregular claramente observable en los polígonos de estudio, es la re-constitución de redes familiares, algo que, en teoría, no existe en estos entornos, a los cuales se llega casi exclusivamente por la vía de un crédito otorgado por un organismo público de vivienda, a cambio de un desarraigo territorial y social perjudicial para los habitantes. Según los testimonios obtenidos, resulta frecuente que las viviendas deshabitadas sean apropiadas por los residentes, para alojar a miembros de su familia o cercanos. Las personas entrevistadas suelen referirse a menudo, a la presencia de uno o más familiares instalados en la casa del lado, la misma calle o la misma manzana, y con quienes se apoyan mutuamente.

La presencia notable y muy frecuente de familiares cerca, pone en evidencia una transformación profunda en los modos de acceso a la vivienda en los conjuntos de vivienda social (acceso por vías alternas) y también del poblamiento de éstos.

Sin lugar a dudas, la proximidad física con miembros de la familia o cercanos juega un papel positivo en los conjuntos habitacionales, en la medida en que viene a reconstituir redes de apoyo que facilitan la vida cotidiana, en particular para las mujeres, con el cuidado de los hijos.

Sin embargo, la multiplicación de situaciones de ocupación irregular por familiares de los residentes también puede ser problemática. Por una parte, el fenómeno actúa como un desincentivo fuerte para los propietarios que siguen pagando sus créditos (¿por qué seguiría yo pagando si nadie lo hace?) o para el pago de las cuotas de mantenimiento, cuando existe una administradora, como es el caso en Nuevas Villas de la Laguna. Ahí, los ingresos de la administradora Bienestar, que le da mantenimiento a los espacios comunes, han disminuido de forma muy importante, debido a la generalización de la ocupación irregular, misma que se sumó a la reducción del número de contratos de mantenimiento

por venta de viviendas, limitando de manera drástica la capacidad de la empresa para asegurar la gestión del conjunto y detener el deterioro de los espacios comunes.

Asimismo, se está dando una normalización de la ocupación irregular, que se vuelve una práctica socialmente aceptada. Más allá de posibles impactos positivos, lo anterior contribuye, por lo tanto, a un debilitamiento del estado de derecho en los conjuntos habitacionales, lo cual fomenta a su vez, el desarrollo de conductas de tipo irregular e ilegal, cada vez más aceptadas.

Finalmente, el fenómeno representa un problema serio para la estrategia actual de regeneración de conjuntos habitacionales implementada por el INFONAVIT, porque dificulta mucho la labor de las empresas operadoras de regeneración, que se enfrentan con procesos de liberación de las viviendas complejos y costosos.

Sin lugar a dudas, la transformación de la problemática de los conjuntos habitacionales, del abandono de las viviendas a la generalización de su ocupación irregular, genera nuevas condiciones, adversas para la implementación de estrategias de regeneración basadas en la recuperación, reparación y reintroducción en el mercado de viviendas desocupadas/abandonadas.

Sin lugar a dudas, la transformación de la problemática de los conjuntos habitacionales, del abandono de las viviendas a la generalización de su ocupación irregular, genera nuevas condiciones, adversas para la implementación de estrategias de regeneración basadas en la recuperación, reparación y reintroducción en el mercado de viviendas desocupadas/abandonadas

Las deficiencias de los servicios urbanos básicos: un contexto complejo

Los polígonos de estudio conjugan problemáticas urbanas que con el tiempo se han exacerbado. A pesar de haberse planteado como alternativa a los procesos de informalidad que habían caracterizado durante décadas el crecimiento urbano periférico, y no obstante que desde su origen fueron dotados de calles, aceras, drenaje y alumbrado público (servicios urbanos en general), enfrentan carencias crónicas que han hecho de este hábitat un espacio que se caracteriza con niveles mínimos de habitabilidad, afectando la calidad de vida de los hogares que han recurrido a esta opción habitacional.

Problemas como la dotación de servicios de agua potable, el suministro de energía, la recolección de basura, el alumbrado público, la seguridad, el transporte deficiente, caro e inseguro, constituyen las realidades a las que se enfrenta cotidianamente la población, en territorios que aparecen, por lo tanto, claramente segregados en lo social y lo urbano.

El suministro de agua: una situación crítica

La dotación de agua se ha convertido en un problema mayor, en particular en el polígono de estudio ubicado en Zumpango. En el fraccionamiento La Trinidad, desde principios de 2023, los habitantes sólo se abastecen mediante camiones cisterna enviados esporádicamente por el Ayuntamiento (siendo el servicio pagado por los vecinos), que satisfacen las necesidades de unas pocas decenas de hogares, lo cual genera fuertes tensiones entre los residentes.

El desabasto se explica inicialmente por el cese del mantenimiento de la infraestructura de captación-bombeo instalada por el promotor-constructor, tras la salida de este último y la entrega del conjunto al gobierno local. Las autoridades municipales no pueden realizar las reparaciones porque el organismo prestador del servicio, ODAPAZ (Organismo Público Descentralizado que ofrece los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Zumpango), tiene recursos muy limitados.

La situación respecto al agua no parece ser propia de la zona del polígono de estudio, sino que existe en todo el territorio municipal, como lo confirma la Dirección de Desarrollo Urbano del Ayuntamiento. La escasez de agua constituye de manera general una problemática muy crítica en el norte de la Zona Metropolitana del Valle de México, en donde, además, la construcción del nuevo aeropuerto internacional Felipe Ángeles, y la urbanización que ésta conlleva, está generando una nueva demanda.

El Ayuntamiento aparece muy poco proactivo en la materia, así como respecto a las problemáticas urbanas y sociales que existen en el polígono de estudio. La multiplicación de las ocupaciones irregulares de vivienda en los conjuntos habitacionales tiende a agravar la situación. Los ocupantes irregulares no pueden reclamar el acceso al servicio de distribución de agua, ya que no es posible para ellos acreditar su condición de propietarios ni pagar las facturas impagas acumuladas. Y, por su situación irregular, no están en condiciones de exigir nada a las autoridades municipales.

En el municipio de Zumpango, desde principios de 2023, los habitantes de La Trinidad solo han tenido acceso al agua a través de distribuciones esporádicas organizadas por servicios municipales o empresas privadas.

En Lomas del Mirador, Tlajomulco, las vecinas cuentan haber padecido carencias en el suministro de agua por mucho tiempo y, por lo tanto, han buscado resolver el desabasto de agua comprando con sus propios recursos una bomba, colocando una polea y acarreando el agua hasta arriba (ya que la tipología es de edificios de departamentos de 3 pisos). Si bien en el gobierno municipal actual existen proyectos para el abastecimiento de agua, la carencia de este vital líquido continúa siendo grave.

Seguridad: una problemática mayor

La inseguridad y la violencia constituyen la principal y primera problemática que mencionan los habitantes en los tres polígonos en estudio, y también la que, según ellos, habría que atender prioritariamente. Llama la atención en particular, su generalización y normalización. Incluso cuando se trata de hechos muy graves (como desapariciones y crímenes), ésta forma parte de la cotidianidad de los habitantes y de los actores locales entrevistados.

El problema es aún más grave en Tlajomulco, donde existe una presencia importante de organizaciones criminales. Si bien, esta problemática se está dando en todo el territorio municipal (considerado uno de los principales focos rojos del Área Metropolitana de Guadalajara, y del país), los fraccionamientos de vivienda social aparecen como los lugares más afectados en la materia. Algunas zonas están identificadas como especialmente críticas, como es el caso de ciertas “etapas” (secciones) de Chulavista o de Villa Fontana Aqua, en donde existen zonas de “no derecho” tomadas por grupos armados y en las cuales nadie puede penetrar.

Los habitantes entrevistados y los estudiantes del Centro Universitario Tlajomulco (residentes del municipio o no), mencionan el ambiente de inseguridad y los graves actos cometidos como algo que forma parte de su vida diaria. Ellos desarrollan estrategias para lidiar con ello, como son los grupos de WhatsApp, la colocación de alarmas vecinales, el no andar solo, o no dejar que los niños salgan de la casa.

Sucede lo mismo en Zumpango y Mexicali, donde los vecinos hacen alusión a la presencia de pandillas marginales, cercanas a la criminalidad, quienes monopolizan viviendas deshabitadas para utilizarlas como “pica-deros” o centros de venta y narcomenudeo, todo ello contribuyendo a generar mayor inseguridad.



Suministro de agua por camión cisterna en el conjunto habitacional La Trinidad, en Zumpango.

Si bien, existen causas sistémicas detrás de esta problemática, las circunstancias de abandono de vivienda contribuyen a detonar la delincuencia, la violencia y el crimen.

Se considera que la existencia de casas desocupadas genera inseguridad directamente y de manera importante, ya que éstas están siendo usadas por los grupos delictivos para llevar a cabo todo tipo de actividades ilícitas o criminales, incluyendo fosas clandestinas. Asimismo, la falta de alumbrado público y el estado de abandono en el que se encuentran los espacios públicos, y en particular los parques, son considerados como factores que inciden directamente sobre la multiplicación de los casos de robo, violencia y crimen.

Un ejemplo que constituye el paradigma del abandono es el llamado “Geoparque” en Villas de la Laguna, Zumpango. Originalmente concebido por la constructora Geo como una centralidad para la zona, el Geoparque fue un espacio con una laguna valorado por los habitantes como un lugar dedicado al esparcimiento y como un elemento generador de identidad. Este parque hoy día se encuentra totalmente deteriorado, vandalizado y saqueado. Las personas se han aprovechado de la terrible condición en la que se encuentra para quitar la herrería y luego venderla como fierro viejo.

En el polígono de Zumpango, a diferencia de los dos otros casos de estudio, la inseguridad está asociada por los habitantes también a las autoridades locales, de las cuales dicen desconfiar mucho. Ellos afirman que, en lugar de brindarles apoyo, éstas tienden más bien a ponerles trabas y hasta exigirles “pagos” para, por ejemplo, seguir operando actividades comerciales o de servicios que no cuentan con licencia (caso de un jardín infantil sin licencia en Nuevas Villas de la Laguna, que cumple, sin embargo, un papel importante para recibir a los niños de madres que trabajan). Se reportan también prácticas de extorsión a los habitantes por parte del municipio y de diversos actores, como la policía o una directora de escuela, quien cobra cuotas para que los vendedores ambulantes de dul-

ces y paletas (una actividad de sobrevivencia común en la zona), puedan comercializar sus productos a la salida de los niños.

El suministro de agua y la seguridad, constituyen sin lugar a dudas los dos servicios urbanos básicos que presentan mayores carencias en los polígonos estudiados.

No son los únicos, pero tal vez son los más impactantes en términos de las afectaciones directas a la calidad de vida de los residentes.

En tal contexto, llama mucho la atención el que se sigan edificando nuevos fraccionamientos de vivienda económica en los polígonos de estudio o sus alrededores inmediatos, algo que se pudo observar en los tres casos de estudio. En Zumpango, en particular, donde la situación en materia de provisión del servicio de agua es la más crítica, existen varios grandes proyectos de vivienda en proceso de construcción, como es el caso del fraccionamiento Privadas del Parque que colinda directamente con La Trinidad, cuyos agentes de comercialización aseguran en entrevista que el agua nunca faltará.

La situación crítica de los polígonos en materia de servicios urbanos, lleva también a cuestionar la pertinencia de las estrategias de reinserción de vivienda recuperada, que no están acompañadas por medidas proactivas para atender la problemática identificada.



Vivienda abandonada en Chulavista, Tlajomulco, usada para enterar cuerpos y clausurada por las autoridades.



El deterioro avanzado del Geoparque y su laguna, en Villas de la Laguna, Zumpango.

La escasez de cohesión social y vecinal, un punto nodal

Habitados en su inicio por familias jóvenes, los conjuntos habitacionales reflejaban para aquellas el sueño siempre anhelado de ser propietarios y la oportunidad concreta de lograrlo. Sin embargo, por su ubicación, los hogares se enfrentaron a problemas de desarraigo de los lugares en donde habían vivido y de ruptura de redes de apoyo familiar. Llegaron a un territorio “consolidado” desde el punto de vista urbano, pero en el que se dificultó la construcción de redes colectivas porque las y los vecinos tardaron en llegar a habitarlo. Cuando lo hicieron, no duraron mucho tiempo, y a veces terminaron abandonando la vivienda por los diversos problemas cotidianos que se veían obligados a enfrentar.

Debido a los problemas de violencia e inseguridad que existen, la desconfianza, el miedo y la desesperanza acompañan hoy en día a los habitantes, y generan condiciones adversas para la evolución y madurez de relaciones sociales. Esta ausencia de cohesión social lleva a formular la hipótesis de que estos espacios son objeto de un *doble castigo*: no sólo son precarios y están mal equipados, sino que también sus habitantes carecen de vínculos sociales, a diferencia de lo que sucede en las colonias populares de origen informal, que se fueron mejorando con el paso de tiempo a través de un proceso de producción colectiva del espacio que generó la creación de redes de sociabilidad y apoyo entre sus residentes.

Si bien esta situación global de falta de cohesión social y vecinal existe en los tres polígonos estudiados, las realidades aparecen diferentes en cada uno de ellos, dando lugar a escenarios diferenciados importantes de considerar a la hora de elaborar e implementar acciones de regeneración.

Zumpango, un ambiente social fragmentado y enfrentado

El polígono de Zumpango se caracteriza por la existencia de un ambiente social fragmentado e incluso enfrentado y de descomposición social. Los vecinos manifiestan desconfianza no solo hacia las autoridades, sino también entre ellos mismos, así como envidias y malestar. Están aquellos que llegaron a habitar de manera formal-legal, y se encuentran sumamente molestos con los que ocupan las viviendas de manera irregular. Están aquellos que quieren realizar acciones de mejoramiento de los espacios, y aluden una muy baja participación de los vecinos para que esto se concrete. Nadie cuida lo común. Están los que habitan en “el viejo Villas”, y los del “nuevo Villas”; la diferencia no sólo es de secciones del conjunto, sino también del pago a la Administradora Bienestar, cuya labor permite contar con trabajos de jardinería y mantenimiento de calles y otros espacios. Pero aquí la realidad se fragmenta nuevamente: hay quienes pagan la cuota, y quienes no la pagan por falta de recursos. Entonces, hay también malestar por las determinaciones que realiza la empresa sobre los espacios a intervenir. Entre ellas, está la de permitir la entrada de personas y coches por un segundo acceso al conjunto, sólo a aquellos que pagan.

En el polígono de estudio, no existe como tal una organización vecinal. Se identificaron algunas lideresas, casi siempre mujeres, pero con un alcance muy limitado en el territorio y en las relaciones con otros vecinos. Y también en sus acciones. Asimismo, destacan algunas pocas iniciativas individuales por parte de algunos vecinos, más que vecinales como tal, ya que no conllevan la organización de varios habitantes en torno a un objetivo. Son valiosas pero acotadas. Mal allá de éstas, predomina más bien una atomización de relaciones; una situación que juega en contra de la construcción de comunidad, y con ello, de mejoras para el conjunto.

Si bien esta situación global de falta de cohesión social y vecinal existe en los tres polígonos estudiados, las realidades aparecen diferentes en cada uno de ellos, dando lugar a escenarios diferenciados importantes de considerar a la hora de elaborar e implementar acciones de regeneración.

INICIATIVAS DE VECINOS EN VILLAS DE LA LAGUNA, ZUMPANGO

En el fraccionamiento, existe una guardería infantil informal que atiende a unos 15 a 20 niños, organizada por una vecina. Ella se ha transformado en una gestora comunitaria, que las personas buscan, reconociendo su capacidad para conseguir recursos. Esta vecina ha aprovechado los programas sociales implementados por las administraciones del gobierno estatal mexiquense y otros recursos, y los ha gestionado para distribuirlos en su comunidad (Salario Rosa, despensas, pintura para guarniciones, cableado para postes, arbolitos para reforestación, etc.). Su iniciativa a favor de la guardería infantil, surgió de la necesidad de numerosas madres solteras en el fraccionamiento. Si bien existía un equipamiento formal, “Los Angelitos”, originalmente destinado a funcionar como centro de salud, la cuota semanal resultaba inaccesible para muchos padres y madres de familia que trabajan fuera del conjunto -la mayoría en la Ciudad de México-, y requieren de un servicio eficiente y de horario extendido. La guardería informal no recibe ningún apoyo por parte del gobierno municipal, por su estatus irregular; según afirma la vecina al origen de la iniciativa, éste le está poniendo más bien trabas, amenazando frecuentemente clausurarla, y, cobrando una cuota para no hacerlo.

Otro ejemplo importante de destacar es la labor social realizada por un matrimonio de adultos mayores conocidos como “los Abuelos”, para niños y jóvenes, a través de una liga de fútbol que entrena en las canchas del Geoparque. Oriundo de San Cristóbal Ecatepec, “el Abuelo” llegó con su esposa a vivir en La Trinidad, Zumpango porque tenían una hija allí, que les “consiguió” una vivienda abandonada. Los abuelos reclutan a niños y jóvenes que provienen de la población “El Nido” (conocida localmente como uno de los peores fraccionamientos de vivienda en términos de inseguridad), así como de La Trinidad y Villas de la Laguna. Ambos observaron el abandono de los espacios públicos recreativos de la zona, así como la falta de actividades para los menores, y desde hace 10 años gestionan 2 campos de fútbol; esto, con base en una solicitud de permiso para su uso al Ayuntamiento, que les autorizó con la condición de hacerse cargo del mantenimiento de los campos, por lo cual hacen labores de limpieza, reparaciones y pintura. En los equipos integran a adultos (mujeres y hombres), adolescentes y niños, incluyendo a personas migrantes. Ambos abuelos fungen como árbitros y solicitan una cooperación de \$130 por partido, que invierten en el mantenimiento y las premiaciones. El material deportivo lo llevan los jugadores. Organizan tres torneos al año, y todos los gastos corren a cuenta de ellos, sin apoyo del gobierno. Cuentan con gran reconocimiento social, lo cual les da prestigio y legitimidad, y tienen el aprecio de las familias.



Conversatorio entre vecinos de Zumpango y Tlajomulco organizado en el marco del proyecto Chile México, en la guardería irregular instalada por una vecina de Villas de la Laguna, Zumpango.



Cancha de fútbol del Geoparque, en el fraccionamiento Villas de la Laguna, Zumpango, gestionada por “los Abuelos”, una pareja de vecinos del conjunto La Trinidad.

**Tlajomulco:
iniciativas vecinales puntuales**

En el polígono de estudio ubicado en Tlajomulco, existen varios grupos de vecinas organizadas en torno a un objetivo concreto como puede ser el tapiado de viviendas desocupadas para evitar su mal uso, la reparación de una planta de electricidad, la rehabilitación de una porción de parque o la instauración de un dispositivo de vigilancia vecinal. Cabe señalar que desde hace una década, a diferencia de lo que sucede en Zumpango (donde el gobierno municipal no ha realizado ninguna acción de mejoramiento, más allá de la instalación de arco techos para la práctica de actividades deportivas), el Ayuntamiento ha sido proactivo para promover la participación ciudadana y vecinal, sea a través de su estrategia dedicada en la materia o mediante el retomar varias iniciativas vecinales observadas en campo e institucionalizarlas por medio de programas municipales ejecutados de la mano con los vecinos (como es el caso para el programa Vivienda Protegida, descrito más adelante).

No obstante, existe quién considera que ciertos liderazgos promovidos por el gobierno municipal a través de la Dirección de Participación Ciudadana, como los de las “coordinadoras” o “coordinadores” territoriales, son dudosos y falsos. Estos son por lo tanto cuestionados en cuanto a su compromiso y desempeño.



En el fraccionamiento Hacienda de Santa Fe, Tlajomulco, una pequeña laguna mantenida por algunas vecinas organizadas.

**INICIATIVAS VECINALES PARA LA SEGURIDAD Y EL
MANTENIMIENTO DEL CERRO DEL GATO
EN LOMAS DEL MIRADOR, TLAJOMULCO**

En Lomas del Mirador, una vecina en particular (que cuenta con mayores recursos) ha instado a la comunidad a cooperar y trabajar conjuntamente para la defensa y mejora de su entorno. Su vivienda se encuentra en esquina, en uno de los límites del polígono del conjunto, y frente al Cerro del Gato, un área que en el momento de la entrega y ocupación de las viviendas consistía en un espacio subutilizado, baldío. En la franja que colinda con el frente de las viviendas (faldas del cerro), los vecinos han colocado un altar consagrado a la Virgen y a San Juditas. Han sembrado árboles frutales, y han instalado una toma de agua para el riego. Entre varios hacen labores de limpieza y poda de vegetación, como medida de protección, ya que en alguna ocasión que estaba crecida servía de escondite a malvivientes que asaltaban a quienes utilizan esa zona como camino para ir a su escuela o al trabajo. Un vecino –adulto mayor– se hace cargo del barrido y limpieza del altar.

La misma vecina colocó un reflector en lo alto de su vivienda, que tiene una posición estratégica para iluminar esa franja del cerro, ya que también se sufren atracos en el conjunto, y los “rateros” huyen por el cerro. Tiene también instalado un sistema de cámaras de video vigilancia con el cual ha observado el modus operandi de los ladrones que, incluso, llegan a ocultarse en viviendas abandonadas. En ocasiones un joven de la comunidad apoya con la vigilancia, pero existe el temor de que le hagan daño. Por último, una iniciativa no menos relevante ha sido la colocación de una alarma vecinal, que se activa a control remoto. El sistema de la alarma cuenta con 11 controles, distribuidos entre los vecinos y ha resultado eficiente más de una vez.



Pequeño parque mantenido por los vecinos en el Cerro del Gato, fraccionamiento Lomas del Mirador, Tlajomulco.

Mexicali: un tejido de organizaciones sociales/vecinales consolidado

En Mexicali, llama la atención la presencia de varias organizaciones sociales/vecinales consolidadas como, por ejemplo, el Comité Ángeles de Puebla, el Comité Para-jes de Oriente, la asociación civil Motivación Ciudadana (que gestiona el llamado parque del Kínder), o el grupo de mujeres Guerreras Unidas (que se reúne en el centro comunitario de Valle de Puebla), así como otros líderes vecinales reconocidos, por sectores. De hecho, los parques y centros comunitarios suelen conocerse localmente por el nombre del líder que los “gestiona”, es decir, que se hace cargo, junto con un grupo de habitantes, de la gestión y del mantenimiento de la infraestructura. Se trata de un modelo de gestión de los parques y equipamientos comunitarios que parece propio de Mexicali y que defiere, por ejemplo, de lo que se puede observar en Tlajomulco (gestión municipal). Cabe señalar que existe un debate acerca de este modelo de gestión, privilegiado en Mexicali por Fundación Hogares (y, en Chile, por el MINVU en el marco del programa Quiero mi Barrio). Según algunos expertos, recurrir a éste podría significar una apropiación abusiva o excesiva por parte de un grupo de vecinos, o hasta una suerte de privatización en beneficio de aquellos, ya que las infraestructuras se encuentran cercadas y con acceso controlado. Sin embargo, los actores locales señalan que solo de esa forma se puede mantener a los parques y equipamientos, “en particular en Mexicali”.

Considerado como una “especificidad local” heredada de una tradición histórica de clientelismo político en los fraccionamientos, la existencia de liderazgos vecinales también se puede explicar por la notable presencia de organizaciones de la sociedad civil en el polígono Los Pueblos, por lo general relacionadas con el sector empresarial local (OCUPA, Comunidades Seguras, Creciendo Juntos).

Desde hace años, éstas han sido proactivas para organizar la comunidad a través de talleres para los habitantes, el conseguir y repartir despensas y también impulsar la rehabilitación de parques.

Fundación Hogares, con características distintas (siendo una institución de asistencia pública de cobertura nacional y no politizada), también ha estado presente y activa desde el 2015. La Fundación parece haber jugado un papel clave para el surgimiento y la consolidación de liderazgos y organizaciones vecinales.

De manera general, el panorama existente en materia de cohesión social y de participación vecinal en el polígono de estudio en Mexicali, luce mucho más consolidado que en Zumpango y Tlajomulco. Se cuenta aquí ya con un historial de intervenciones en materia de regeneración comunitaria, social y urbana (documentadas más adelante) y se presentan condiciones más propicias para la implementación de acciones de este tipo.



Reunión de la Red MUCPAZ (Mujeres Constructoras de Paz) Guerreras Unidas Mexicali, en la unidad habitacional Valle de Puebla, Mexicali.



Taller de carpintería organizado para los habitantes, por Fundación Hogares, en Los Pueblos, Mexicali.

Panorama de las iniciativas de regeneración implementadas en México



Detener el deterioro desde el Municipio: Tlajomulco de Zúñiga

Entre los tres casos de estudio, el polígono ubicado en Tlajomulco tiene como característica principal el haber sido objeto durante los últimos seis años, de varias iniciativas por parte del Gobierno municipal, orientadas a detener el deterioro y propiciar la regeneración urbana y social.

Dos programas municipales han sido impulsados para combatir la desocupación y el abandono de viviendas, fuente de inseguridad en los numerosos fraccionamientos de vivienda social con que cuenta el Municipio. Ambos han sido formulados con base en la observación inicial de prácticas vecinales existentes, retomadas por el Ayuntamiento.

El programa “Renta tu Casa” busca la reocupación de viviendas desocupadas mediante un esquema de alquiler, para evitar el deterioro, la ocupación irregular y el mal uso de casas y departamentos, y con ello, propiciar un ambiente seguro para los vecinos. Al mismo tiempo, el programa facilita el acceso a la vivienda para hogares vulnerables, que son sus principales beneficiarios: mujeres víctimas de violencia, adultos mayores y hogares con integrantes discapacitados. El Ayuntamiento funge como intermediario entre los propietarios de viviendas desocupadas y los arrendatarios, garantizando la renta a un precio de mercado a los primeros y protegiendo a los segundos mediante un contrato de alquiler formal y un monto de renta subsidiado, muy asequible (350 pesos mensuales, con la posibilidad de pagar la renta también a través de horas de trabajo comunitario). Asimismo, el programa incluye la realización de mejoras en las viviendas, cuyo costo es asumido por los propietarios y el Ayuntamiento. “Renta tu Casa” ha sido galardonado en varias ocasiones, tanto a nivel nacional como internacional.

El segundo programa municipal, “Vivienda Protegida”, busca proteger las viviendas desocupadas / abandonadas/ deterioradas -cuyos propietarios no se han manifestado-, mediante un mecanismo legal de clausura

por carencia de mantenimiento, tapiándolas con ladrillos, así como aplicando un sello oficial del Ayuntamiento.

A raíz de la continuidad política (reelección del Presidente municipal), ambos programas han sido impulsados desde la administración 2018-2021 y durante la siguiente. Han tenido una evolución notable, con la introducción de mejoras en los dispositivos, a partir de la experiencia adquirida.

En el caso de “Renta tu Casa”, la evolución consistió en que el Ayuntamiento llegó a actuar, no solo como facilitador entre los propietarios y los arrendatarios (opción inicial) sino como intermediario oficial, siendo él quien les alquila las viviendas a los propietarios y quien les renta las viviendas a los beneficiarios. “Vivienda Protegida” se ha transformado de manera significativa en el sentido en que las intervenciones de tapiado de las viviendas, antes realizadas por operadores contratados por el Ayuntamiento, pasaron a ser llevadas a cabo por grupos de vecinos (generalmente vecinas) que se organizan para realizarlas. El Ayuntamiento les proporciona tanto el material como una asistencia técnica. Los habitantes organizados también se dedican a vigilar colectivamente las viviendas una vez que están tapiadas. Pueden contactar directamente a la Policía municipal en caso de no respeto, ya que ésta ha sido informada acerca del programa y aporta su apoyo.

El papel del Ayuntamiento es clave para la implementación exitosa de ambos programas, a través del acompañamiento caso a caso de los beneficiarios, brindando atención personalizada, y generando una relación de confianza gracias a la existencia de equipos de trabajo calificados y con una fuerte visión social, presentes en campo.



Vivienda y beneficiaria del programa Renta Tu Casa, Tlajomulco.



Vivienda tapiada, pintada de verde y marcada con el logotipo del programa Vivienda Protegida, en el fraccionamiento Chulavista, Tlajomulco.

Impactos positivos multidimensionales

Los programas tienen impactos positivos ampliamente reconocidos por los habitantes:

- “Renta tu Casa” tiene impactos a nivel individual ante todo (hogar y miembros del hogar). El programa no solo mejora de manera sustancial las condiciones de habitabilidad de las personas, proporcionándoles en particular seguridad y protección, sino que parece impactar la autoestima y la capacidad de los beneficiarios para recuperarse socialmente. Los beneficios del programa se extienden a los vecinos de las viviendas cercanas, que perciben la reocupación como positiva en el sentido de que impide las ocupaciones irregulares. En cambio, la gran dispersión de las viviendas adscritas al programa explica que éste no pueda tener impactos territoriales mayores.
- “Vivienda Protegida” destaca por tener impactos significativos en el ámbito territorial y colectivo. Debido a que las intervenciones son realizadas de manera concentrada en “etapas” (secciones) de los conjuntos de vivienda social, éstas contribuyen a proteger un territorio delimitado contra las dinámicas de invasión y el deterioro que conllevan. Realizadas por los propios vecinos, que tienen que organizarse, fomentan la cohesión social y la participación ciudadana. De hecho, el programa parece fungir como un fuerte detonador para el empoderamiento de las mujeres, ya que son ellas las que suelen encabezar la organización de los vecinos para realizar las intervenciones y, posteriormente, procuran que se respeten las viviendas protegidas. Pese a su carácter pragmático y temporal (el tapiado es forzosamente una solución pasajera al problema exis-

tente del abandono y de la ocupación irregular), el programa aparece como un tipo de intervención clave, que detiene la generalización de las ocupaciones irregulares y su cadena de consecuencias nefastas múltiples, contribuyendo además a la (re)construcción del tejido social. De igual forma, ayuda a la creación de relaciones de confianza entre las autoridades y los habitantes, al visibilizar la acción pública para la regeneración de los conjuntos. De esta manera, contribuye a crear condiciones propicias para poder implementar estrategias de regeneración urbana y social sostenibles a más largo plazo.

Ampliar el alcance de los programas y garantizar su sostenibilidad en el tiempo: dos retos pendientes

Ambos programas tienen alcances limitados en términos cuantitativos. A mediados de 2023, 100 viviendas estaban adscritas a “Renta tu Casa”, y aproximadamente 750 viviendas estaban tapiadas a través de “Vivienda protegida” en todo el municipio. Estos resultados acotados en términos cuantitativos inclusive han llevado a que estos programas fueran cuestionados localmente, a nivel político. Es así como, cuando se dio el cambio de administración en 2021, y a pesar de la continuidad política, los programas estuvieron en riesgo de suspenderse.

Tomando en cuenta los múltiples beneficios que traen estos programas para la regeneración de los conjuntos, su ampliación constituye un desafío central. En el caso de “Renta tu Casa”, una limitante mayor está siendo constituida por la disponibilidad muy reducida de viviendas con las que cuenta el Ayuntamiento para generar más soluciones de este tipo. En lo que se refiere a “Vivienda Protegida”, la gran cantidad de viviendas abandonadas rebasa las capacidades de acción del gobierno municipal.

Además, al implementar el programa, los equipos del Ayuntamiento se dieron cuenta que, al juntar esfuerzos para tapiar viviendas en un sector en específico, las ocupaciones irregulares se incrementaban en otras porciones del territorio, generando un desplazamiento del problema.

El número reducido de intervenciones no se debe solamente a una limitación en los recursos municipales. Si bien, son necesarios mayores medios humanos y financieros por parte del Ayuntamiento para ampliar los programas, éste no puede actuar solo y le resulta esencial constituir alianzas con otras instituciones a nivel nacional (INFONAVIT y SEDATU, en particular), o incluso a nivel internacional, para contribuir al financiamiento de estos programas (programas nacionales, subsidios, acceso a bienes inmuebles).

Además, como lo evidenciaron las entrevistas realizadas, los programas están siendo poco conocidos por la población en general, e inclusive, en el caso de “Renta tu Casa”, por los vecinos que viven en los sectores que cuentan con intervenciones.

Finalmente, la sostenibilidad en el tiempo de los programas surge como un tema de preocupación, en particular en el caso de “Renta tu Casa”. Las soluciones de vivienda proporcionadas a un grupo de beneficiarios altamente vulnerable no son duraderas, puesto que los contratos de alquiler se firman por un año -inicialmente 6 meses- y podrían no ser renovados y/o el programa ser cancelado por la administración siguiente. En el caso de “Vivienda Protegida”, el programa aporta soluciones a corto plazo al problema existente del abandono y de la ocupación irregular. No obstante, el tapiado es forzosamente una solución temporal, por lo que el tema de la rehabilitación y reincorporación de las viviendas tapiadas en el mercado, o bien, de su reutilización, queda pendiente. En un esfuerzo por articular sus programas, el Ayuntamiento planteó la idea de embargar las viviendas abandonadas para rehabilitarlas y ofrecerlas a la renta a través de Renta tu Casa, articulando así los dos programas. Sin embargo, esta idea hasta la fecha no ha podido llevarse a cabo.

Espacios públicos y equipamientos comunitarios, para promover la Cultura de Paz

El Ayuntamiento de Tlajomulco ha realizado una labor intensa de recuperación de espacios públicos y construcción de nuevos equipamientos comunitarios en los conjuntos de vivienda social, con varios ejemplos en el polígono de estudio. En este sentido, el municipio presenta una situación muy contrastada con la de Zumpango, donde no se han podido apreciar intervenciones de este tipo, sino más bien, un deterioro avanzado de los espacios públicos.

Destaca en particular en Tlajomulco la red de 16 equipamientos comunitarios barriales llamados “LaBase”, del nombre del primer espacio de este tipo construido

en el municipio, el Laboratorio de Arquitectura Social Estratégica. Estos equipamientos son espacios instalados por el Ayuntamiento en terrenos baldíos o instalaciones en desuso. Gestionados por él y abiertos a la comunidad, están dedicados a albergar la realización de actividades culturales y deportivas organizadas con la participación de los vecinos. Se asemejan a las experiencias de urbanismo social realizadas en varios países de Latinoamérica. Existen tres equipamientos de este tipo en el polígono de estudio en Tlajomulco: el Laboratorio de Arquitectura Social Estratégica, construido en el 2017 en Hacienda Santa Fe, la Base Eduardo Salomón, en el fraccionamiento Chulavista, y la de Lomas del Mirador, ambos construidos en el 2023.



Inauguración de LaBase Eduardo Salomón, nuevo “Espacio de Paz” ubicado en Chulavista, Tlajomulco.



LaBase Santa Fe, primer equipamiento de este tipo inaugurado en 2017 en Tlajomulco.



LaBase Eduardo Salomón, en el fraccionamiento Chulavista, Tlajomulco, inaugurada en 2023.

Estos equipamientos y los espacios públicos recuperados o construidos, son denominados por el Ayuntamiento “Espacios de Paz”, debido al papel que juegan para combatir la inseguridad a nivel barrial, proporcionando espacios de convivencia seguros para la comunidad, que permiten en particular ocupar a los jóvenes para que no se dediquen a actividades delictivas. Las canchas de fútbol con pasto sintético con que cuentan estos equipamientos barriales son muy concurridas. Gracias al cobro de una cuota mínima para su uso por las ligas que las utilizan, se genera un modelo económico para los vecinos que gestionan las canchas, que permite cubrir parte de su mantenimiento.

Estos Espacios de Paz se inscriben dentro una perspectiva global adoptada por el Ayuntamiento bajo el concepto de Cultura de Paz, mismo que se origina en un proyecto político a largo plazo a nivel municipal, estatal y también de partido político (Movimiento Ciudadano) que inició en el 2010 en Tlajomulco. Este enfoque está estrechamente relacionado con las transformaciones urbanas y sociales radicales que se vivieron en el municipio, tras la construcción de numerosos conjuntos de vivienda social, a partir de los años

2000. Se trata de instalar una política pública basada en la participación ciudadana y en un proyecto de ciudad (proyecto político, social y urbano), en particular, en el tema de la regeneración de conjuntos de vivienda social. Se busca, a través de diferentes intervenciones urbanas y sociales, reducir la violencia mediante la reconstrucción del tejido social y la participación vecinal, construyendo comunidad en los distintos barrios.

El concepto de Cultura de Paz constituye un eje rector para la acción municipal, sobre el cual se alinean distintos programas implementados desde el municipio, orientados a la participación ciudadana y a la regeneración urbana de los conjuntos. Dentro de éste, la línea de acción que constituyen los Espacios de paz abarca programas de diferentes índoles y escalas, incluyendo proyectos de gran escala para la dotación de nuevos espacios públicos y equipamientos (Red de Bases), intervenciones a nivel vivienda a través de los programas “Renta tu Casa” y “Vivienda Protegida”, e intervenciones para el mantenimiento de los espacios públicos a través del programa llamado “Chamba para Todos”.

Cabe señalar que la Cultura de la Paz también constituye una estrategia de acción impulsada desde el Gobierno del Estado de Jalisco, a través de la Dirección de Planeación y Participación Ciudadana estatal, misma que ha sostenido un diálogo intenso con Tlajomulco respecto a la temática. La Ley de Construcción de Paz del Estado de Jalisco (publicada en el 2021) se inspiró en gran medida en el Reglamento de Participación Ciudadana para la Gobernanza del Ayuntamiento de Tlajomulco (2015), ambos documentos contribuyendo a cristalizar la base participativa de un proyecto político compartido.

La Cultura de la Paz está siendo promovida en Tlajomulco también, por el nuevo Centro Universitario Tlajomulco (CUTLAJO), creado por la Universidad de Guadalajara en 2020, a través de su licenciatura en Construcción de Paz y Seguridad.

A partir del 2022, el organigrama del Ayuntamiento de Tlajomulco integró una Dirección General de Cultura de la Paz y Corresponsabilidad, dependiente directamente de la Secretaría General del Ayuntamiento. La Dirección de Vivienda, con sus programas “Renta tu Casa” y “Vivienda Protegida”, así como la Dirección de Corresponsabilidad, con los Espacios de Paz, fueron alojadas en esta dirección general, evidenciando la existencia de una perspectiva innovadora para abordar las intervenciones físicas destinadas a detener el deterioro urbano y social de los conjuntos de vivienda social. Se creó también un “Gabinete de Paz”, destinado a atender de manera interdisciplinaria las principales problemáticas que afectan al municipio, buscando garantizar los derechos humanos y fomentar la reconstrucción del tejido social.

La continuidad política a nivel local y la articulación entre los diferentes niveles de gobierno (estatal y municipal) fueron sin lugar a dudas elementos clave para permitir la realización de intervenciones múltiples por parte del Ayuntamiento. Contribuyeron a hacer de Tlajomulco un laboratorio a nivel municipal en materia de regeneración urbana y social de conjuntos habitacionales deteriorados.

La continuidad política a nivel local y la articulación entre los diferentes niveles de gobierno (estatal y municipal) fueron sin lugar a dudas elementos clave para permitir la realización de intervenciones múltiples por parte del Ayuntamiento. Contribuyeron a hacer de Tlajomulco un laboratorio a nivel municipal en materia de regeneración urbana y social de conjuntos habitacionales deteriorados.

CHAMBA PARA TODOS

APOYANDO A LA POBLACIÓN VULNERABLE MEJORANDO LA LIMPIEZA DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS

Chamba para Todos es un programa social del Ayuntamiento que consiste en organizar jornadas de limpieza en espacios públicos, en los cuales participan voluntariamente habitantes del municipio. Al término de la jornada, ellos reciben, a cambio de su trabajo, un vale equivalente a 500 pesos (llamado *Tlajovale*), canjeable en pequeñas tiendas locales adscritas al programa, donde pueden comprar productos de la canasta básica. El programa no cuenta con una dimensión territorial como tal (las personas inscritas no viven forzosamente en el sector en el cual se organiza el trabajo de limpieza), y tiene, ante todo, una vocación social. Se trata de apoyar de manera muy concreta a la población vulnerable, pero a cambio de la realización de un trabajo útil para la comunidad. Contribuye a sensibilizar a la población en la necesidad de cuidar los espacios públicos y de actuar juntos para mejorar el entorno urbano. Asimismo, establece un vínculo entre los habitantes y el Ayuntamiento.



Jornada de limpieza de un espacio público con vecinos voluntarios en el marco del Programa municipal Chamba para Todos, Tlajomulco.

El programa Regeneración Comunitaria Infonavit

Una nueva visión enfocada a la regeneración de los conjuntos habitacionales, siempre con base a la vivienda recuperada en Tlajomulco

El modelo de intervención implementado por el INFONAVIT durante la década del 2010, para atender la problemática de la vivienda abandonada que regresaba al Instituto por incumplimiento de pago (integrando la cartera vencida), consistía en la subasta a actores privados (empresas especializadas y desarrolladores inmobiliarios), de unidades de viviendas *recuperadas* por el Instituto. Las conocidas *macro subastas* correspondían a ventas de paquetes de vivienda ubicadas en un mismo sector. Luego de adquirir las viviendas por esta vía, las empresas compradoras las reparaban, para posteriormente comercializarlas de nueva cuenta. Si bien el INFONAVIT impuso rápidamente a estos actores privados, la obligación de invertir un pequeño porcentaje del valor de las viviendas en algunas acciones de regeneración comunitaria en los conjuntos habitacionales, las intervenciones de las empresas se limitaban ante todo, a arreglos físicos mínimos destinados a reacondicionar las viviendas para que éstas pudieran ser habitadas de nuevo, como la colocación de puertas, ventanas y artefactos internos diversos desaparecidos o dañados a raíz del saqueo de las unidades abandonadas. Por lo tanto, este esquema de atención a la problemática de la vivienda abandonada, se inscribía en la continuidad del modelo de política habitacional responsable del surgimiento de la problemática de la vivienda abandonada: producción y comercialización por actores privados de una oferta de viviendas de interés social (en este caso, a partir de unidades abandonadas y recuperadas por INFONAVIT), adquiridas posteriormente por hogares generalmente a través de un crédito hipotecario otorgado por el Instituto.

Al enfocarse casi exclusivamente en la dimensión cuantitativa (el número de viviendas recuperadas), sin incluir ninguna acción de mejoramiento real de la habitabilidad de las unidades y de los conjuntos habitacionales, la implementación del esquema de la vivienda recuperada ocasionó que no se atendieran las causas raíz del abandono y del deterioro.

A raíz del cambio de administración que tuvo lugar al terminar la década del 2010, el esquema de la vivienda recuperada se vio profundamente cuestionado.

Más allá de sus límites para brindar una solución duradera al problema del abandono de la vivienda y del deterioro de los conjuntos, la dinámica mercantil en torno al "negocio" de la comercialización de viviendas abandonadas y reparadas fue en particular puesta en tela de juicio, así como algunas prácticas abusivas, por parte de ciertos actores, hacia los ocupantes irregulares de las viviendas.

Se dio entonces un giro en el enfoque hacia la regeneración. El INFONAVIT decidió ponerle fin al dispositivo de las subastas y macro subastas, para darle prioridad a nuevas alternativas que no tuvieran una orientación puramente financiera. Se afirmó que el objetivo no tenía que ser únicamente la comercialización de las viviendas para mitigar las pérdidas financieras del Instituto derivadas de la cartera vencida, y que había que buscar soluciones integrales para tratar de incidir más profundamente, y a largo plazo, en la regeneración de los conjuntos habitacionales deteriorados. El Instituto replanteó su método de actuación, integrando en particular dos principios rectores en su nueva estrategia de *reinserción o reincorporación de vivienda recuperada*: por una parte, la adopción de una perspectiva socio-espacial, lo cual implica tomar en cuenta la problemática del entorno social y urbano como un elemento esencial en los procesos de regeneración; por otra parte, la constitución de alianzas entre actores públicos y privados para llevar a cabo los procesos de regeneración urbana y social.

Se creó en particular el programa “Regeneración Comunitaria INFONAVIT” (RCI), para desarrollar proyectos de inversión integrales en polígonos definidos por el INFONAVIT como prioritarios, debido a la existencia en aquellos, de “un volumen de vivienda que haga financieramente sostenible el proyecto de intervención socio-espacial y que permita las inversiones que requieren para mejorar el entorno urbano y social”, así como de “un interés por parte de los gobiernos locales”.

En estos polígonos, se trata para INFONAVIT de desarrollar y formalizar asociaciones estratégicas con los gobiernos municipales y la SEDATU, cabeza del sector, con los cuales se suscriben convenios de coordinación.

En el marco de esta nueva modalidad de intervención, no se trata para el Instituto, únicamente, de vender las unidades a desarrolladores o empresas, sino que éste se asocia con estos actores privados mediante *contratos de coinversión*, con el objetivo de implementar juntos, acciones de reparación de vivienda y también *proyectos multidisciplinarios de intervención socio espacial*, concertados y plasmados previamente en un Plan Maestro Participativo (PMP), elaborado a partir de un Diagnóstico integral; ambos documentos siendo realizados en un promedio de 22 semanas por consultores externos especializados, seleccionados por el INFONAVIT con base a un proceso de licitación debidamente controlado. Las comunidades están siendo integradas en el proceso de regeneración, en particular mediante acciones de acompañamiento enfocadas al desarrollo social y comunitario, llevadas a cabo por instituciones de asistencia pública como es la Fundación Hogares. Las intervenciones están destinadas a “favorecer que los polígonos de intervención con alto rezago urbano y social, mejoren sus condiciones de habitabilidad, lo que a su vez favorece la comercialización de la vivienda propiedad del Instituto, maximizando los ingresos por las ventas y generando plusvalías colectivas que tiene un impacto positivo para los acreditados del Instituto, habitantes del polígono, gobiernos locales y el propio Infonavit”.

Se prevé que, al término del proceso, las viviendas regeneradas sean comercializadas directamente por el INFONAVIT, regresándole a la empresa asociada parte del monto de la venta, para que ésta recupere su propia inversión y saque su utilidad.

Desde su lanzamiento en octubre 2021, este programa ha dado lugar a la elaboración efectiva de diagnósticos y planes maestros integrales de inversión en 10 polígonos en el país y la ejecución de los planes de intervención ya inició en 6 municipios. No obstante, el número de viviendas reparadas y reinsertadas por medio del programa está por el momento por debajo de las metas planteadas para el programa. Esto se debe a la lentitud de los procesos jurídicos para que las viviendas regresadas a INFONAVIT por incapacidad definitiva de pago por parte de sus dueños, puedan pasar a formar parte de lo que el Instituto llama el inventario de vivienda, es decir las viviendas con posibilidad efectiva de comercializarse. El llamado “desplazamiento del inventario” corresponde, en el vocabulario interno del Instituto, a la comercialización de las viviendas.

Cabeseñalar que además de RCI, una segunda línea de acción para la vivienda recuperada es el programa Aliados por la Vivienda. Bajo esta modalidad ya parcialmente experimentada por el INFONAVIT durante la década del 2010 (aunque no como un programa como tal), el Instituto vende viviendas a entidades del sector público (estatales y municipales) y/o a organizaciones civiles de carácter social y sin ánimo de lucro, que se comprometen a repararlas (a través de empresas privadas), e intervenir además en el entorno urbano. A modo de ejemplo, esta modalidad está experimentada en Mexicali, a través del Fideicomiso para el desarrollo urbano de Mexicali (FIDUM). Finalmente, y adicional a estos dos programas, una tercera línea de intervención está siendo también implementada desde el INFONAVIT, bajo el concepto de Regeneración uno a uno, como modalidad de atención a la vivienda recuperada dispersa, y sin que se implementen acciones de mejoramiento urbano para acompañar la reinsertión de las unidades.



Viviendas abandonadas y recuperadas por INFONAVIT, subastadas a una empresa desarrolladora inmobiliaria, en espera de su reparación y comercialización de nueva cuenta, Zumpango.

LAS ETAPAS DEL PROGRAMA REGENERACIÓN COMUNITARIA INFONAVIT



Grados de avances en la implementación del programa RCI en los tres casos de estudio

Si bien los tres casos de estudio son polígonos RCI, no todos presentan el mismo grado de avances en cuanto a la implementación del programa.

Por mucho, Valle de los Puebla, en Mexicali, es el polígono más avanzado. Cuenta con acciones de regeneración en vivienda ya realizadas y en curso, por parte de las empresas MRA e IRKON Holdings. Además, se han llevado a cabo desde ya, algunos proyectos de intervención socio espacial, como parte del Plan Maestro Participativo RCI. Se trata en particular de dos ludotecas instaladas en casas recuperadas por el Instituto, operadas luego de manera auto gestionada por vecinas, y también de murales realizados con la comunidad. SEDATU ya ha invertido en una obra de escala significativa en el marco de su Programa de Mejoramiento Urbano (PMU): el Centro Recreativo Cultural Ejido de Puebla, también llamado por los vecinos “Parque de la SEDATU”, un parque lineal de gran extensión (53,577 m²), ubicado en la colonia Ángeles de Puebla (SEDATU, 2019). Asimismo, existe una mesa de coordinación interinstitucional para el proyecto RCI, muy activa, que reúne cada semana a los actores públicos, privados y de la sociedad civil involucrados en la implementación del plan de regeneración. De manera general, cabe señalar que, tanto para el Gobierno municipal como para las autoridades estatales, la problemática del deterioro urbano y social de los conjuntos habitacionales, y en particular la de la desocupación de vivienda, se presenta como una prioridad y forma parte de los compromisos de campaña de las actuales Presidenta municipal y Gobernadora.

Es importante precisar, que las acciones desarrolladas en el marco del proyecto RCI se suman a otras previamente llevadas a cabo en el polígono, en particular, en materia de regeneración del tejido social. Fundación Hogares (cuya acción está documentada con mayor precisión más adelante), quien realizó por encargo del INFONAVIT el Diag-

nóstico Integral y el Plan Maestro Participativo para RCI, está presente aquí desde mediados de la década del 2010, realizando proyectos de distintas índoles junto con la comunidad (murales, parques, talleres) y generando lazos de confianza con aquella, que son hoy claramente perceptibles. Otros actores de la sociedad civil organizada local, se suman desde hace varios años a este ecosistema de actores movilizados en torno a la regeneración. Se dedican a impartir talleres para la población, entre otras acciones, y se coordinan con Fundación Hogares.

Si bien siempre se podría mejorar la coordinación entre los distintos actores, se puede afirmar que existe en Mexicali, alrededor de la problemática de la regeneración del sector Los Pueblas, un sistema de actores comprometidos con la problemática de la regeneración urbana y social, activos y bastante coordinados, lo cual constituye, sin lugar a dudas, una gran fortaleza.

Los dos polígonos RCI en Los Pueblas poseen las características para ser considerados como un caso piloto y hasta un laboratorio para el programa, cuyo seguimiento específico podría, sin lugar a dudas, propiciar importantes aprendizajes.

El polígono RCI ubicado en Zumpango, Estado de México, presenta un panorama radicalmente diferente, no solo en términos de las problemáticas y dinámicas sociales existentes (en particular, la escasez de cohesión social y vecinal), sino en relación al grado de implementación y avances del programa de regeneración impulsado por el INFONAVIT. La empresa IRKON, seleccionada por el Instituto para implementar el PMP elaborado previamente por los consultores, junto con el Diagnóstico integral, se encuentra ya reparando y comercializando viviendas recuperadas, así como iniciando la realización de algunas primeras intervenciones socio espaciales. A inicios de 2024, inició el trabajo con la comunidad (no organizada y con altas carencias en materia de cohesión social), para impulsar la emergencia de proyectos vecinales, inicialmente en asociación con Fundación Hogares.

Si bien siempre se podría mejorar la coordinación entre los distintos actores, se puede afirmar que existe en Mexicali, alrededor de la problemática de la regeneración del sector Los Pueblas, un sistema de actores comprometidos con la problemática de la regeneración urbana y social, activos y bastante coordinados, lo cual constituye, sin lugar a dudas, una gran fortaleza.

Sin embargo, la empresa y la Fundación finalmente no han llegado a un acuerdo sobre el tipo de trabajo que realizar con la comunidad en el polígono.

A pesar que el proyecto RCI haya iniciado ya en el polígono de estudio, no existe una coordinación entre los actores a cargo de su implementación y las autoridades municipales y estatales, a diferencia de lo que sucede en Mexicali. A modo de ejemplo, una intervención identificada como estratégica en el PMP y a punto de realizarse en el Geoparque, ha tenido que ser descartada debido a que al Ayuntamiento explicó que tenía aquí otro proyecto, sin mencionar cual. Asimismo, si bien SEDATU ha realizado una serie de intervenciones en este sector norte de la ZMCM ubicado en el perímetro amplio de influencia del nuevo aeropuerto Felipe Ángeles, éstas no han contemplado los polígonos de intervención RCI de Zumpango en la zona. Finalmente, dentro de los actores institucionales presentes en las inmediaciones del polígono de intervención, el Centro Universitario de la Universidad Autónoma del Estado de México, instalado aquí desde 1987 (es decir mucho antes del desarrollo de los conjuntos habitacionales en la zona), no tiene conexión con su entorno desde el punto de vista social y tampoco físico, ilustrando una vez más, la falta de relaciones e interacciones entre actores en este sector.

En el polígono RCI ubicado en Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, a pesar de existir varias condiciones propicias para el desarrollo de intervenciones en materia de regeneración (en particular una voluntad municipal afirmada y la existencia de programas del Ayuntamiento para detener el deterioro en los conjuntos), el proyecto RCI presenta avances limitados en cuanto a su implementación. Las autoridades municipales han estado dialogando con el INFONAVIT desde hace varios años, pero la colaboración entre ellos no ha logrado concretizarse totalmente, probablemente por un tema complejo de índole político. Se han realizado dos diagnósticos del polígono de intervención RCI: uno por parte del Ayuntamiento, en 2020, y, el otro por parte de la consultoría seleccionada por el INFO-

NAVIT a través de un proceso de licitación. Fundación Hogares ha estado presente desde hace varios años, pero de manera puntal, a través de proyectos ejecutados como acciones de acompañamiento contempladas en el antiguo esquema de las macro subastas del INFONAVIT, como es el caso de dos parques recreativos inaugurados en 2018 en el fraccionamiento Chulavista. En la actualidad, la fundación sigue teniendo un proyecto pendiente, como remanente del antiguo dispositivo de acompañamiento de INFONAVIT en materia de vivienda recuperada. Empezó a dialogar hace unos meses, de manera informal, con el Ayuntamiento acerca de la posibilidad de revisar éste, que consiste en un área verde en el fraccionamiento Villa Fontana Aqua, para adecuar mejor la inversión a las necesidades del área.



Ludoteca creada en el marco del Programa RCI en Mexicali, aprovechando una vivienda recuperada por el INFONAVIT.



Campus de la UAEM en Zumpango, colindante con el fraccionamiento La Trinidad.

La generalización de las ocupaciones irregulares de vivienda: un cambio drástico de escenario para el programa

Desde hace varios años, el INFONAVIT ha integrado de manera implícita la transformación de la problemática en los conjuntos habitacionales, de la deshabitación y del abandono masivo de la vivienda a la ocupación irregular a veces casi generalizada. Es así como, a diferencia de los demás actores (públicos o privados, operativos o académicos), el Instituto ya no sigue hablando de vivienda abandonada, sino se refiere más bien al concepto de vivienda irregular, definiendo ésta como aquella vivienda que se encuentra “deshabitada, abandonada, vandalizada o en posesión de una persona distinta al propietario, con condiciones de rezago urbano y social, y en condiciones precarias de habitabilidad”. No obstante, su estrategia de intervención no ha sido ajustada a la nueva realidad que constituye la generalización de las ocupaciones irregulares.

Si bien es cierto que ha habido un cambio en el papel de las empresas operadoras de regeneración (ahora, éstas ya no compran más las viviendas a través de subastas o macro subastas, y son solo co-inversoras en el marco de los proyectos de regeneración), el esquema de reinserción de la vivienda recuperada por el Instituto, sigue siendo globalmente el mismo que antes: “reinsertar en el mercado secundario viviendas adjudicadas al INFONAVIT, concentradas en los municipios con más altos índices de vivienda irregular, mediante acciones de rehabilitación, mejora y ampliación de los inmuebles, acompañado de obras de regeneración socio-espacial”.

Sin embargo, en el terreno, a diferencia de lo que sucedía al inicio de la década del 2010, cuando se elaboró el principio de la reinserción de viviendas recuperadas, las viviendas ahora suelen estar ocupadas. Las empresas que tienen que repararlas y volver a comercializarlas son entidades privadas que no tienen experiencia para realizar desalojos y menos están habilitadas para hacerlo, respetando los derechos de las personas. Aun

así, se ven obligadas a lidiar con este tema muy sensible. Tal y como se mencionó anteriormente, en el marco del programa RCI, el INFONAVIT se limita a integrar en sus contratos con ellas un importe fijo, por concepto de desalojo de vivienda, equivalente a 15.000 pesos, reconociendo así a medias, y de manera discreta, la existencia de un problema sumamente delicado puesto que el gobierno actual se ha posicionado claramente, desde un inicio, en contra de los desalojos.

Las empresas entrevistadas cuentan sin ambages cuáles son sus estrategias concretas para liberar las viviendas recuperadas que forman parte de su contrato con el Instituto y, de manera general, para lidiar con el fenómeno de la ocupación irregular de las viviendas, ahora generalizado. Si bien se retiran inmediatamente cuando se trata de situaciones riesgosas (ocupación por miembros de cárteles, o de mafias), en caso de encontrarse con ocupantes más comunes, ellas siempre buscan maneras de mantenerlos en las viviendas, ayudándoles por ejemplo, a encontrar un familiar o un cercano que pueda beneficiarse de un crédito del INFONAVIT y pueda así adquirir la unidad una vez reparada (con el riesgo de que se generen a futuro conflictos familiares en torno a la propiedad y la ocupación de la vivienda). Cuando esto no es posible, las empresas recurren a proveedores de servicios externos locales especializados para negociar con los ocupantes una compensación por desocupar la vivienda, que puede variar mucho según el caso y puede ser, a veces, superior al importe fijo que aparece en las condiciones de su contrato con el INFONAVIT. También ocurre que las empresas ayudan concretamente a los ocupantes a trasladar sus efectos personales a otra vivienda desocupada, no apareciendo evidentemente en la lista de aquellas que deben reparar y revender.

Con respecto a las viviendas aun deshabitadas, para prevenir su ocupación irregular, procuran organizarse con los vecinos que colindan con éstas, para que ellos las cuiden durante el proceso, generalmente largo, de búsqueda de un futuro comprador.

Y para evitar la ocupación irregular una vez las reparaciones hechas, las empresas no realizan las obras hasta haber concluido la venta y procuran, además, que el trabajo sea ejecutado de manera muy rápida.

Si bien no se trata de cuestionar la calidad del trabajo realizado por las empresas entrevistadas (mismas que se ven comprometidas con el reto de encontrar soluciones humanas para cada caso), es preciso señalar el problema que conlleva el hecho de dejar en manos de aquellas, la tarea de desalojar a los ocupantes irregulares, sin que existiera un mecanismo que garantice sus derechos. Cabe recordar que, para las Naciones Unidas, los desahucios forzosos corresponden al hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos (<https://www.ohchr.org/es/land/forced-evictions-and-human-rights>).

En el terreno, los actores privados oficialmente responsables de ejecutar la nueva estrategia de regeneración de los conjuntos habitacionales, se ven obligados a enfrentar solos situaciones de irregularidad y a actuar fuera del marco de la ley, lo que contribuye a aumentar aún más el desorden urbano y la vulnerabilidad de los residentes, potencialmente expuestos a todo tipo de presiones o hasta, abusos.

Las viviendas se reinsertan sin mejoras significativas en sus tipologías

El déficit de habitabilidad de las viviendas, constituye una de las causas de abandono y deterioro en los conjuntos habitacionales. Destaca en particular la superficie demasiado reducida de las unidades, la escasa calidad de los materiales y un diseño inadecuado. Por lo cual, una estrategia de reinserción de viviendas duradera, debería contemplar un mejoramiento de las tipologías de vivienda, a modo de poder ofrecer productos más adecuados.

En este sentido, varios Planes Maestros Participativos (PMP), elaborados en el marco del programa RCI proponen opciones como, por ejemplo, la fusión de dos viviendas para generar una más amplia, o la demolición y posterior reconstrucción mediante procesos de autoproducción de la vivienda.

El PMP para Los Pueblos, Mexicali, plantea propuestas innovadoras de reubicación (de viviendas ocupadas hacia viviendas desocupadas), de fusión y re lotificación de predios incluyendo la demolición de viviendas y cambios de uso de suelo, o propuestas de rehabilitación de vivienda incluyendo ampliaciones verticales y horizontales, con criterios de accesibilidad universal, integración de espacios productivos, de estructuras ligeras para crear sombra en espacios exteriores, y de vegetación con huertos en las viviendas y arbolado al interior y al exterior de la vivienda.

Sin embargo, en la práctica, las modificaciones en las tipologías de vivienda generalmente no están siendo introducidas por las empresas.

Estas suelen recuperar las viviendas que reinsertar en muy mal estado: vandalizadas, saqueadas, y hasta, quemadas parcialmente o en su totalidad (algo que sucede en particular en el polígono de Mexicali). Como se ha explicado previamente, para no correr el riesgo que las viviendas reparadas y aun no habitadas porque están en proceso de comercialización, sean invadidas, las empresas acostumbran buscar primero compradores. Realizan luego las obras de reacondicionamiento de las viviendas, acordando, con los futuros ocupantes, el tipo de terminaciones y arreglos que le gustaría, en función de sus posibilidades financieras. Considerando que el mercado existente para las viviendas recuperadas (que se venden en un precio un poco inferior a las nuevas), está constituido por hogares con recursos limitados, las empresas cuentan que, si bien existen propuestas de cambio de tipología de vivienda en los PMP que reciben por parte de INFONAVIT, en la práctica, estas opciones no pueden ser concretadas.

En el mejor de los casos, y porque la legislación estatal lo impone, se agrega a las viviendas una recámara adicional, además de realizar las tradicionales acciones de reacondicionamiento (volver a colocar puertas, ventanas, y artefactos para el baño y la cocina, pintar las paredes).

Otras opciones planteadas en los planes maestros entregados a las empresas contemplan, una diversificación en cuanto a tipos de tenencia: por ejemplo, recomiendan la introducción de viviendas en renta. Cabe señalar que lo anterior, tampoco está siendo implementado, al igual que las propuestas que se refieren a la demolición de ciertas viviendas para su posterior reconstrucción, mediante un proceso de autoproducción/construcción.

Sin lugar a dudas, el hecho que las opciones formuladas en los planes maestros de regeneración sean indicativas y no vinculantes para las empresas, explica en gran parte que éstas no las pongan en práctica. Además, siendo éstas, constructoras inmobiliarias, ellas tienden a permanecer, muy lógicamente, en su ámbito de competencia y expertise. Más aun, en el contexto de otra dificultad con la cual se están topando como empresa y en términos de negocio, que es que el INFONAVIT libera el stock de viviendas que reparar y comercializar de manera muy gradual, conforme el complejo proceso de recuperación legal y jurídico de las unidades se vaya produciendo. La lentitud y gradualidad en recibir las viviendas que forman parte de su portafolio de intervención, es considerada por las empresas como una dificultad mayor que genera sobrecostos y problemas de organización.

Finalmente, más allá de la insuficiente introducción de mejoras sustanciales en las tipologías de vivienda por parte de las empresas, cabe señalar la existencia de otra problemática vinculada a la reinserción de unidades recuperadas: las carencias a veces severas en materia de servicios urbanos esenciales en los polígonos de intervención.

Si bien el programa RCI contempla la reali-

zación de proyectos multidisciplinarios en los conjuntos intervenidos, a la hora de reinsertar viviendas no se toma en cuenta, por ejemplo, la factibilidad de servicios en materia de agua; un tema, sin embargo, absolutamente esencial.

En el polígono estudiado en Zumpango, aunque los fraccionamientos carezcan de un acceso al líquido vital desde hace meses y se tengan que abastecer mediante pipas, las viviendas están siendo reinsertadas sin que se realice ninguna acción para mejorar la situación, poniendo así en tela de juicio la viabilidad de las intervenciones de regeneración realizadas bajo el impulso del INFONAVIT. La seguridad constituye otra de las condiciones que se encuentra fallando en los sectores en los cuales se están reinsertando viviendas.

Proyectos multidisciplinarios de intervención socio-espacial

El programa RCI difiere del esquema anterior de las macro subastas de vivienda, en particular porque conlleva la realización, paralelamente a las acciones de reinserción de viviendas, de una cartera de proyectos multidisciplinarios de intervención socio espacial, destinados a mejorar el entorno urbano; esto, para potencializar el proceso de reinserción de la vivienda irregular. Estas intervenciones, consisten según el INFONAVIT en la implementación de “actividades de carácter físico o social, que contribuyen a mejorar el entorno socio espacial en el que se desarrollan las personas, con el objetivo de generar condiciones que mejoren la calidad de vida en el largo plazo. Se caracterizan por involucrar a la comunidad en el proceso de toma de decisiones y de ejecución. Se trata de proyectos de: parques, plazas cívicas o espacios públicos; infraestructura y equipamiento de movilidad o vialidades urbanas; aulas y espacios de formación como escuelas, centros de capacitación; bibliotecas y ludotecas; centros comunitarios e infraestructura social; infraestructura ambiental (pluvial, protección ambiental, gestión de residuos sólidos, tratamiento de aguas, control de contaminantes, etc.); programas cul-



Propuestas de intervenciones en vivienda, Plan Maestro de regeneración de Los Pueblos, Mexicali. (Infonavit)

turales, deportivos o de prevención social del delito; programas sociales o de fomento económico; equipamiento y mobiliario urbano; infraestructura en salud”.

Para cada polígono del programa, el Plan Maestro Participativo elaborado por los consultores conlleva una cartera amplia de proyectos que realizar, principalmente por las mismas empresas que reparan y comercializan las viviendas recuperadas, asociadas, en su caso, con alguna entidad como es, por ejemplo, Fundación Hogares.

En la práctica, si bien son muchas las acciones planteadas en los PMP (tal vez demasiado, y no lo suficientemente jerarquizados), por un tema presupuestario, los proyectos que se realizan solo son algunos. El Plan Maestro Participativo funge en realidad más bien, como un catálogo de proyectos (sin lugar a dudas útil a largo plazo, como guía para la acción), sin que el financiamiento de aquellos sea asegurado, y menos, etiquetado.

El PMP es un documento de orientación que les empresas reciben como base para

elaborar su propuesta de trabajo, pero que dicen usar finalmente bastante poco, en particular por su difícil apropiación. Luego de estar seleccionadas, las empresas vuelven a trabajar con el INFONAVIT, mismo que dialoga con el Gobierno local, sobre una cartera de proyectos, algunos de los cuales, pueden incluso no haber sido identificados en el PMP, como es el caso en Tlajomulco.

Cabe señalar, que los proyectos contemplados consisten en acciones de reestructuración urbana que no son susceptibles de modificar de manera sustancial al contexto urbano. A diferencia de los Planes Maestros de regeneración implementados en Chile, en los cuales se plantean, por ejemplo, aperturas de calles nuevas para conectar mejor el conjunto habitacional internamente y hacia el exterior, para así desenclavarlo (ver a modo de ejemplo, el Plan Maestro de regeneración del sector de Bajos de Mena), las intervenciones incluidas en los PMP en el marco del programa RCI son ante todo “blandas”, de baja inversión y de corto plazo (reforestación, intervenciones de arte urbano, talleres diversos para los habitantes, etc.).

En Los Pueblos, Mexicali, los proyectos de intervención socio-espacial realizados o en proceso de implementación al momento del estudio, consisten en la realización de muros junto con la comunidad, una biblioteca, una red de ludotecas (ubicadas en viviendas recuperadas por el Instituto), la rehabilitación de pequeños parques (parque de las Mariposas, parque Coatepec), y la del Centro de Desarrollo Humano Integral Valle de Puebla. Si bien son valiosas para la comunidad, estas intervenciones tienen un carácter limitado en relación a la magnitud de las problemáticas existentes y a la gran extensión del polígono de intervención.

De manera general, todos los actores involucrados en el programa (consultores, empresas, gobiernos locales, y el propio INFONAVIT), manifiestan que la superficie muy amplia de los polígonos de intervención, condicionada por la existencia de una cantidad suficiente de viviendas recuperadas por el INFONAVIT y posibles de reinsertar, limita en gran medida las posibilidades de detonar dinámicas de regeneración urbana en éstos.

Además, las intervenciones no son siempre exitosas, como lo ilustra la ludoteca ubicada en una vivienda recuperada, en una zona muy poco accesible de la orilla del fraccionamiento Parajes del Oriente, en el polígono de los Pueblos, Mexicali. Algunas vecinas la siguen cuidando y limpiando, pero debido a que el dispositivo que se planteó para el mantenimiento, no fue suficientemente pensado, se pudo observar a finales de 2023, que el pequeño equipamiento (rodeado por viviendas abandonadas hoy llenas de basura) ya no recibía niños desde hacía meses, sin que el INFONAVIT haya sido informado.

Sin embargo, lo que llama más la atención en el Polígono RCI estudiado en Los Pueblos, es el fracaso del parque lineal llamado comúnmente “de la SEDATU” ubicado en el fraccionamiento Ángeles de Puebla. Si bien, esta importante inversión no corresponde como tal al programa RCI, forma parte de las intervenciones mayores realizadas en el polígono para promover su regeneración urbana y social. El Centro recreativo y

cultural Ejido de Puebla (nombre original del parque lineal), es uno de los primeros equipamientos realizados en el marco del emblemático Programa de Mejoramiento Urbano (PMU), llevado por la SEDATU desde el 2019. Concebido, según cuentan los actores locales entrevistados, “desde la Ciudad de México”, sin considerar el contexto ni involucrar a la comunidad en la etapa de su diseño arquitectónico, este vasto espacio público inaugurado en 2020 cuenta con equipamientos para el deporte, así como módulos destinados a albergar actividades culturales y educativas. Sin embargo, desde su entrega, ha sufrido descuido y vandalismo y se ha transformado muy rápidamente en un importante foco de inseguridad. Las deficiencias que propiciaron esta situación fueron múltiples. Tienen que ver con su concepción y ubicación: el parque, muy amplio, fue construido en una zona muy sola, con numerosas viviendas deshabitadas y problemas de seguridad. El equipamiento difiere en este sentido de otro, muy similar pero exitoso en su realización, también ejecutado en el marco del PMU en un fraccionamiento de vivienda social, Héroes de Tecámac, en el Estado de México. En éste, a diferencia de lo que sucedió en Los Pueblos, el parque lineal fue instalado en un camellón preexistente bordeado por comercios muy consolidados y visitados, es decir en una centralidad urbana mayor en la zona.

Asimismo, en el Parque de la SEDATU, ciertos módulos presentan fallas estructurales y deben ser demolidos. Su activación, gestión y mantenimiento por parte del Ayuntamiento (mismo que recibió el parque por parte de la SEDATU) ha sido insuficiente. Apenas algunos años después de su entrega, el deterioro es tal, que se ha tenido que formular desde ya, un nuevo proyecto para su rehabilitación integral, mismo que está llevado, con recursos del INFONAVIT, por Fundación Hogares, quien ocupa en la actualidad uno de los módulos para organizar talleres con la comunidad y almacenar su material de trabajo.



Vista de detalle del llamado Parque de la SEDATU, en los Pueblos, Mexicali, inaugurado en 2020 en el marco del Programa de Mejoramiento Urbano de la SEDATU.

Hasta el momento, varias trabas de índole administrativo han detenido la implementación de este proyecto de rehabilitación de una obra de regeneración, costosa y muy reciente.

En el polígono RCI analizado en Zumpango, la empresa a cargo de realizar los proyectos de inversión socio espacial (además de los de vivienda), apenas estaba empezando la primera intervención a finales de 2024. Se trata de la rehabilitación de una pequeña rotonda llamada por los habitantes, “del barquito” y ubicada en el fraccionamiento Villas de la Laguna. Ésta se encuentra frente al Geoparque, este vasto espacio público en torno a una laguna, emblemático del conjunto cuando fue entregado por la constructora. Por lo tanto, ellos consideran que su rehabilitación es prioritaria. Como mencionado anteriormente, se suele organizar en la cancha multiusos del Geoparque, actividades deportivas e incluyentes, vinculadas al fútbol. En un contexto marcado por una descomposición social creciente, la existencia de prácticas vecinales espontáneas como éstas, es altamente valiosa, ya que éstas ayudan a crear cohesión social. Sin embargo, a pesar

de haber sido identificado en el Plan Maestro Participativo como un lugar importante de rehabilitar, tal y como se ha explicado antes, el proyecto previsto aquí por el INFONAVIT finalmente no se va a llevar a cabo, porque el Ayuntamiento quiere desarrollar un proyecto por su cuenta. Lo anterior constituye un motivo de preocupación para los habitantes que hacen uso del espacio, en particular de la cancha, debido a que han escuchado que el Ayuntamiento quisiera “privatizar” el Geoparque, es decir que se cobraría para su uso. Esta peripecia pone en evidencia las dificultades que existen en el sitio de Zumpango en materia de coordinación de actores, a pesar de la firma de un convenio entre ellos para la implementación del proyecto RCI. Esta dificultad viene a sumarse a las que se deben al contexto (en particular la escasez de cohesión social en el polígono de intervención, y la falta de agua), llevando a cuestionar la factibilidad de desarrollar aquí, en las actuales circunstancias, un proyecto integral de regeneración que no conlleve un trabajo previo profundo, social, institucional y también en materia de infraestructura básica.

Esfuerzos de regeneración que coinciden con una producción de vivienda nueva que sigue activa

Finalmente, otra limitación importante para el programa RCI, de índole externa, tiene que ver con que la problemática que el programa busca atacar sigue siendo alimentada por la construcción de nuevos fraccionamientos de vivienda económica de bajos estándares, a unos pasos de los conjuntos deteriorados que ahora están en proceso de regeneración.

En Zumpango, se puede mencionar la edificación de los fraccionamientos Privadas del Parque, colindante con La Trinidad (construido entre 2021 y 2023), y Valle de Los Lirios (construido entre 2021 y 2023), Jardines de La Laguna (en obra), y Jardines de Girasol 1 (construido entre 2019 y 2022) y 2, todos cercanos al polígono de estudio.

En Tlajomulco, a pesar de que el Ayuntamiento decidió no otorgar ningún nuevo permiso de construcción para conjuntos de vivienda social, estos se siguen construyendo debido a que las licencias fueron emitidas por administraciones anteriores y no se pueden cancelar. Es el caso de Orquídeas en el polígono de estudio, de nuevas etapas de

Valle de Tejada y de Villa Fontana Aqua, colindantes al polígono de estudio.

En Mexicali, el fenómeno parece aún más importante. Los Pueblos sigue en expansión (Parajes de Puebla Segunda sección, en el sector sur oriente). Asimismo, se están construyendo nuevos conjuntos masivos, de escala casi comparable a Los Pueblos y a un paso del polígono de estudio (fraccionamiento Condesa, con diversas etapas o secciones), así como nuevos fraccionamientos en otras áreas periféricas aún más aisladas del centro urbano, como es el caso de Valle del Progreso.

Esta dinámica de producción nueva, que sigue el mismo modelo responsable de la problemática atendida hoy por el programa RCI, es preocupante, ya que es muy probable que se reproduzcan los mismos impactos, o hasta empeore la situación actual, al aumentar el volumen y la concentración de vivienda social en zonas definitivamente no aptas. Lo anterior pone claramente de manifiesto, la necesidad de implementar estrategias de regeneración aún más integrales, que vayan en particular más allá de los límites de los polígonos, abarcando una visión territorial hasta a nivel metropolitano.



Nuevo conjunto de vivienda social vertical en la zona sur de Tlajomulco.



Nuevos conjuntos habitacionales en construcción, promocionados en Zumpango.



Fraccionamiento de vivienda social en construcción en la periferia de Mexicali.

Intervenciones realizadas desde la sociedad civil organizada: Fundación Hogares

Fundación Hogares es una Institución de Asistencia Privada (I.A.P.), que se creó en octubre del 2010 por iniciativa y con capital semilla del INFONAVIT, ofreciendo al Instituto un brazo ejecutor para la intervención social y física en los desarrollos habitacionales del país.

Desde que existe, la fundación ha implementado varios programas orientados a la regeneración de los desarrollos habitacionales, mediante el fortalecimiento de la participación comunitaria. Las intervenciones en espacios públicos, de la mano con la comunidad y para generar cohesión social, constituyen el corazón de su actividad. Con el paso del tiempo, la Fundación Hogares se ha consolidado como un actor clave (el único de este tipo), en este campo.

Participó en la implementación de acciones previas de regeneración urbana y social (RUyS), llevadas a cabo desde el 2015 en los polígonos de estudio en Tlajomulco y Mexicali, así como en Zumpango. Ha tenido una presencia especialmente sostenida en Los Pueblos, Mexicali. Elaboró en 2020 el Diagnóstico Integral y el Plan Maestro Participativo para este polígono RCI, el primero en estar implementado por INFONAVIT. Actualmente, participa como operador para la ejecución del programa en el polígono de Mexicali, y también en actividades en el polígono de estudio de Tlajomulco para un proyecto remanente del antiguo dispositivo del INFONAVIT, en materia de vivienda recuperada.

Metodología y tipos de actividades realizadas

La construcción de tejido social se encuentra en el centro de las actividades desarrolladas por la Fundación, apoyándose en la participación vecinal a través de diferentes metodologías, sea para la identificación y el diseño de proyectos, su activación, y evaluación.

Las principales actividades llevadas a cabo por la Fundación en Tlajomulco, Zumpango y Mexicali, desde que interviene en estos territorios, fueron las siguientes:

- Desarrollo con los vecinos de actividades para la reactivación física y social de espacios públicos existentes, a través de actividades como: jornadas de arborización, de limpieza para el mantenimiento de espacios públicos, limpieza de viviendas abandonadas, pintura de viviendas y de murales de arte urbano, capacitaciones y desarrollo de actividades sociales y culturales (cursos y talleres, eventos festivos).
- Construcción de nuevos espacios públicos: dos parques nuevos en la Zona Valles de Tlajomulco (parques Chulavista y Granada); cinco parques en Los Pueblos, Mexicali (parque del Kinder, parque Residencial Monarca, parque Misión de Puebla, parque Ángeles de Puebla, y parque Rincónes de Puebla); y en Zumpango, el huerto Esperanza Verde en Arbolada Los Sauces.
- Conformación de grupos vecinales organizados e implementación de modelos de gestión comunitaria, para el mantenimiento de los espacios públicos.
- Elaboración de instrumentos de planeación colaborativos para la toma de decisión (Diagnóstico Integral y Plan Maestro Participativo), de la mano con la comunidad en el caso de Los Pueblos, en Mexicali.

El Parque del Kinder (también llamado Parque Rosa), en Mexicali, es uno de los ejemplos emblemáticos y de éxito de la estrategia de creación de nuevos espacios públicos, basada en la participación vecinal. Después de identificar la oportunidad de intervención en un terreno baldío y como resultado de un proceso de trabajo con la comunidad, se implementó un proyecto incluyendo dos canchas de fútbol, gradas y equipamientos recreativos (una pirámide y un laberinto).

El proyecto fue desarrollado por un despacho arquitectónico reconocido, garantizando su implementación sustentable y adaptada al contexto, con el uso de materiales duraderos y de vegetación endémica, para evitar un rápido deterioro o importantes gastos para el mantenimiento.

El modelo de gestión implementado para el Parque del Kinder, consiste en que un grupo de vecinos, organizados en una A.C., Motivación Ciudadana, conformada por vecinos de la zona, y creada con este propósito, se hacen responsables del mantenimiento básico (organización de una jornada de limpieza a la semana). A petición de ellos, se instaló una malla de protección perimetral para restringir el acceso al parque, mismo que abre solamente entre semana en horarios vespertinos (de 6pm a 8pm). Los vecinos de la organización cuentan con las llaves y son encargados por turnos de abrir y cerrar el parque. Se ha implementado un modelo de gestión colaborativo, mediante contribuciones económicas de la comunidad (pago de una cuota simbólica), que permite asegurar ingresos para el mantenimiento básico. En caso de necesitarlo, Fundación Hogares aporta recursos adicionales de forma puntual. En otros lugares en Los Pueblos, se generan ingresos basado en un modelo similar, a través de la renta de canchas para la organización de ligas deportivas. El tema de la gestión de los espacios y equipamientos públicos es un gran desafío, debido a las dificultades de los gobiernos locales para mantenerlos y al rápido deterioro que puede presentarse, en particular, en los fraccionamientos de vivienda social.

Las actividades que realiza la Fundación, junto con los vecinos, deberían ser asumidas por las autoridades municipales (limpieza, mantenimiento, arborización de espacios públicos, desarrollo de actividades sociales, culturales y deportivas). El modelo orientado a la autogestión, a veces cuestionado, permite que el parque se mantenga en buenas condiciones, siendo “bajo el control” de un grupo vecinal. Estas acciones de la sociedad civil orientadas a la autogestión, se desarrollan en un contexto de necesidad y de carencia de servicios públicos.



Placa conmemorativa de la inauguración del Parque del Kinder en la unidad habitacional Valle de Puebla, Mexicali.



El Parque del Kinder, en Valle de Puebla, Mexicali.

Un actor ensamblador clave para la coordinación interinstitucional hacia la regeneración

Además de su labor con la comunidad, parte importante del trabajo realizado por la Fundación se centra en la participación del conjunto de actores, tanto públicos, privados y de la sociedad civil, identificando capacidades y generando diversas alianzas que permiten juntar esfuerzos para la regeneración de los conjuntos habitacionales. Este trabajo de coordinación multi-actores se pudo observar en particular en el caso de Mexicali, donde la Fundación cuenta con un gran capital de confianza por parte de los actores locales y de los líderes vecinales, y aparece como un actor clave y central, articulador, catalizador y generador de sinergias. El hecho de contar con una presencia permanente en campo y sostenida en el tiempo, aunque limitada a una persona, parece decisivo para cumplir con este papel.

En el marco del proyecto RCI en Los Pueblas, la Fundación convoca una mesa semanal interinstitucional con la participación del gobierno municipal y del INFONAVIT. El gobierno municipal está al tanto de lo que se está realizando en el polígono y participa en diferentes actividades. Incluso se firmó un convenio de colaboración entre la Fundación y la administración actual, identificando la participación y responsabilidad de diferentes dependencias del Ayuntamiento: el Instituto Municipal de Arte y Cultura de Mexicali (IMACUM), para la gestión de equipamientos culturales y la organización de eventos y talleres; la Dirección de Administración Urbana (DAU), para temas de licencias de construcción; la Dirección de Servicios Públicos Municipales (DSP), para temas de mantenimiento de los espacios públicos (en particular del parque lineal llamado de la SEDATU); la Dirección de Protección al Ambiente (DPA), para temas de forestación; y el Fideicomiso para el Desarrollo Urbano de Mexicali (FIDUM), para la rehabilitación y comercialización de viviendas.

La Fundación colabora con la Delegación Regional de la SEDATU en el marco del proyecto de rehabilitación del centro comunitario del Parque de la SEDATU, además de trabajar estrechamente con la Delegación Regional del INFONAVIT para la coordinación del proyecto RCI. También se puede mencionar su colaboración con el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJER), y la implementación de un proyecto piloto de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), en el marco de la Estrategia Nacional de Prevención del Delito y de la Reconstrucción del Tejido Social, para el cual la Fundación jugó un papel clave.

La Fundación colabora con varias asociaciones civiles locales, para realizar actividades de mantenimiento y regeneración de espacios públicos: la A.C. Motivación Ciudadana, para la gestión y mantenimiento del Parque del Kinder; el Comité Ángeles de Puebla, para la limpieza de viviendas abandonadas, de espacios públicos, la pinta de mobiliario urbano, y acciones de reforestación; el grupo Guerreras Unidas (MUCPAZ), para la regeneración y reactivación de espacios públicos, en particular en el Centro de Desarrollo Humano Integral Valle de Puebla.

Desarrolló además alianzas con la iniciativa privada, como con el grupo Sayer (donación de pintura), y en particular con el grupo CADENA que aporta apoyo económico a la Fundación y mano de obra para actividades de limpieza, reforestación, y en materia de mobiliario urbano. De hecho, este grupo contaba inicialmente con su propia fundación, Creciendo Juntos, pero prefirió apoyarse en Fundación Hogares para realizar acciones de índole social en la zona de Los Pueblas.

HUERTO ESPERANZA VERDE, CONJUNTO URBANO ARBOLADA DE LOS SAUCES, ZUMPANGO

El Huerto Esperanza Verde inició como un proyecto comunitario a sugerencia de la Fundación Hogares, con los habitantes del fraccionamiento Arbolada de los Sauces. En la zona del acceso a éste, se ubicaba un cárcamo en desuso que era aprovechado por indigentes y drogadictos como refugio. Esta situación generaba un espacio de inseguridad y vulnerabilidad para los vecinos, ya que era un paso obligado para ingresar a sus viviendas. Una noche, en el contexto de una riña entre pandillas y ocupantes, el cárcamo fue incendiado, y a partir de allí los habitantes decidieron gestionar ante las autoridades municipales la donación del espacio, para el uso de los residentes del conjunto.

En este marco, la Fundación animó a los interesados (específicamente mujeres), a organizarse para el aprovechamiento y acondicionamiento del espacio que ocupaba el cárcamo y un terreno aledaño. Es allí donde inició el proyecto del Huerto.

En principio, con apoyo de la Fundación, se contrató a un especialista para capacitar a las vecinas en las tareas propias del huerto: preparar la tierra, trazar las camas de siembra, rotar cultivos, elegir las hortalizas adecuadas, etc. La organización del espacio y de las vecinas se fue dando paulatinamente, no sin dificultades y oposición de algunos vecinos e incluso personas ajenas al conjunto, que ingresaban al espacio y provocaban destrozos.

Hoy el Huerto Esperanza Verde es una experiencia de gestión comunitaria muy madura: además del espacio de cultivo, el viejo cárcamo funge ahora como comedor comunitario, donde se aprovechan los insumos del huerto. El Huerto Esperanza Verde es un proyecto que ha crecido en auto sostenibilidad, generando una identidad colectiva muy sólida que incluso sirve de inspiración para vecinos de otros conjuntos.



Camas de cultivo del Huerto Esperanza Verde, en Zumpango.

Finalmente, otras colaboraciones están mencionadas en la documentación disponible del proyecto RCI de Los Pueblos: con instituciones nacionales como el Centro de Integración Juvenil (CIJ), el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), y la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR); con el Estado de Baja California, incluyendo la Secretaría de Seguridad Pública (cooperación para tapiar viviendas abandonadas), la Secretaría de Salud (campañas de esterilización), y la Secretaría de Educación Pública; con asociaciones civiles como la A.C. Club de Leones Mexicali Palaco (donación de pintura y brochas), la A.C. Hélice, la A.C. Construyendo Ciudades Más Humanas, y la A.C. Gente Diversa; con escuelas e instituciones educativas como el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), la Escuelita de Tareas Calasanz, la Secundaria 15, la Primaria Jaime Sabines, y la Primaria Ángela Peralta; con el Instituto Financiero Compartamos Banco; con la empresa constructora ICA; y con comercios locales como Dulcería Mesías y Pollos la Piki...

El papel de coordinación que juega Fundación Hogares en el terreno con el conjunto de los actores tanto públicos, privados, como de la sociedad civil, permite sumar esfuerzos, capacidades y recursos en torno a un mismo objetivo y proyecto, consolidando así un ecosistema de actores muy propicio para la implementación de acciones de regeneración integrales.

El papel de coordinación que juega Fundación Hogares en el terreno con el conjunto de los actores tanto públicos, privados, como de la sociedad civil, permite sumar esfuerzos, capacidades y recursos en torno a un mismo objetivo y proyecto, consolidando así un ecosistema de actores muy propicio para la implementación de acciones de regeneración integrales.

Propuestas concretas para una estrategia nacional de regeneración



Pese a los esfuerzos de diversas índoles realizados desde hace más de una década para enfrentar las problemáticas existentes en los conjuntos habitacionales, el deterioro de estos territorios se ha ido profundizando y complejizando cada vez más, resultando en una crisis urbana, habitacional, social y de inseguridad severa, que afecta a decenas de miles de hogares en el país. Lo anterior demuestra que el desafío de la regeneración, no puede ser abordado de manera fragmentada por algunos actores (INFONAVIT, Municipio, organización de la sociedad civil), por más que éstos se esfuercen para mejorar su acción y coordinarse entre ellos (una tarea compleja, considerando sus agendas y prioridades respectivas).

La gravedad de la situación y la magnitud del problema, justifican que se instale a la regeneración de los conjuntos habitacionales, como una prioridad nacional explícita en el marco de la política urbano-habitacional del país. Tal y como sucedió en otras naciones afectadas por los impactos derivados de la producción masiva de vivienda social.

Chile es un ejemplo en la materia, con la decisión tomada a mediados de la década del 2000, de invertir ante todo en la regeneración urbano-habitacional, privilegiando un enfoque cualitativo y no solo cuantitativo, y creando programas específicos dedicados a la problemática de los conjuntos deteriorados. Más allá de las diferencias mayores de contexto, Estados Unidos y Francia son también casos interesantes en la materia, y fueron documentados en el marco del proyecto de cooperación México-Chile. Se trata de otros dos países que decidieron implementar estrategias nacionales ambiciosas de regeneración de sus conjuntos de vivienda social a partir de la década del 90, creando mecanismos de gobernanza y financiamiento específicos.

En México, así como se estableció en 2020 una Estrategia Nacional de Autoproducción (de la vivienda) (ENAP), liderada por SEDATU y asociando a otros actores públicos, se recomienda elaborar una Estrategia Nacional de Regeneración de Conjuntos Habitacionales,

aglutinando entidades públicas nacionales y locales, sociedad civil e iniciativa privada, en torno a un mismo objetivo, generando así una movilización colectiva para enfrentar la problemática de los conjuntos de vivienda social deteriorados.

Las propuestas presentadas a continuación, detallan los elementos más importantes de considerar para la elaboración de esta estrategia. Se derivan del conjunto de las actividades realizadas en el marco de la cooperación con Chile y encuentran en particular su justificación, en lo que ha sido expuesto en los apartados anteriores del presente documento.

La gravedad de la situación y la magnitud del problema, justifican que se instale a la regeneración de los conjuntos habitacionales, como una prioridad nacional explícita en el marco de la política urbano-habitacional del país. Tal y como sucedió en otras naciones afectadas por los impactos derivados de la producción masiva de vivienda social.

Más allá del esquema de la vivienda recuperada: diversificar la oferta habitacional.

Las intervenciones realizadas en los conjuntos habitacionales en materia de vivienda, han sido, ante todo, centradas en la recuperación por INFONAVIT de viviendas abandonadas y su posterior reinserción (después de un reacondicionamiento), en el mercado de la vivienda en propiedad.

Si bien, lo anterior puede constituir un componente legítimo dentro una estrategia de regeneración de los conjuntos habitacionales, otras acciones que se encuentran ahora promovidas en el marco de la nueva visión hacia la política habitacional a nivel federal (plasmados en particular en el documento *100 pasos para la transformación*), pueden ser impulsadas. Se podría así atender a un espectro mucho más amplio de la demanda en materia de vivienda, posicionando además a la regeneración, no como un tipo de intervención específica y al margen de la política de vivienda como tal, sino como una de sus vertientes de implementación.

Además de brindar respuestas a varios segmentos de la demanda habitacional existente (familias, jóvenes, adultos mayores, madres solteras), introducir una diversificación de la oferta habitacional limitaría el riesgo de un empobrecimiento de los conjuntos habitacionales deteriorados, que se vislumbra en la actualidad en los polígonos de estudio, al reinsertar viviendas muy económicas, dirigidas exclusivamente a hogares vulnerables.

Si bien es muy importante atender a esta franja de la población, muy necesitada, a través de la regeneración de los conjuntos, también es esencial evitar un posible “efecto ghetto” que resultaría de la concentración exclusiva de hogares con recursos muy limitados.

La regularización de la vivienda ocupada por hogares sin derecho ni título (que cons-

tituye un tipo de situación hoy generalizada), tendría que ser impulsada a través de mecanismos que no se limiten a la adquisición mediante créditos hipotecarios, como es el caso en la actualidad, sino con programas dedicados, con otro tipo de financiamiento y subsidios; incluyendo opciones de alquiler posterior a la regularización.

La vivienda de alquiler, experimentada de modo informal y sin control en los conjuntos habitacionales, y también de manera formal, con éxito, en Tlajomulco, constituye una vertiente esencial de la oferta habitacional que promover, sea a través de la renta de viviendas recuperadas (como en el caso del Programa Renta tu Casa, en Tlajomulco), o la de viviendas nuevas edificadas para este propósito por una entidad pública (por ejemplo, el INFONAVIT, en coherencia con los nuevos planteamientos hechos para el Instituto), o privada (figura de una empresa arrendadora social).

También se podrían construir viviendas nuevas, sea por desarrolladores privados o por el mismo INFONAVIT (conforme a las nuevas perspectivas para el Instituto), mediante la disponibilidad de suelo obtenido por la demolición de unidades muy deterioradas y sin futuro, procurando siempre que se edifiquen viviendas con mejores estándares, apegadas a los criterios de sostenibilidad y más diversificadas en sus tipologías.

Asimismo, la autoconstrucción asistida y, de manera más genérica, la producción social de vivienda, debería de ser promovida mediante opciones como venta, bajo esquemas adaptados a las posibilidades de los hogares, de cascarones de vivienda muy vandalizadas o de suelo recuperado a raíz de demoliciones, con supervisión de la edificación a modo de generar un hábitat digno y duradero. De esta manera, la regeneración de los conjuntos podría fungir como un terreno de puesta en práctica, de la Estrategia nacional de autoconstrucción.

Finalmente, el mejoramiento habitacional tendría que ser fuertemente impulsado en los conjuntos habitacionales, a través del otorgamiento de subsidios y asistencia técnica a sus habitantes.

Las viviendas recuperadas y reinsertadas deberían ser sistemáticamente mejoradas, en particular en cuanto a tamaño y calidad de los materiales utilizados para su rehabilitación.

Es importante subrayar, que más allá de la provisión de soluciones de vivienda adecuadas, dignas y asequibles, la Estrategia de regeneración de conjuntos habitacionales, por su amplia gama de acciones, podría generar una importante derrama económica para todos los actores de la construcción, grandes y pequeños, tanto nacionales, como locales.

Re-urbanizar los conjuntos habitacionales

Para ser viable y duradera, la regeneración implementada en los conjuntos habitacionales no puede limitarse a la vivienda. También es necesario proceder a una re-urbanización de estos espacios urbanos, dotándoles con lo que les faltó al momento de su construcción: servicios y equipamientos, conexión adecuada con sus alrededores y las zonas urbanas más cercanas. Ninguna acción debería ser realizada en materia de vivienda, si no se solventa previamente el déficit en relación a los servicios urbanos básicos.

Importancia de los equipamientos comunitarios y espacios público

Dentro de las intervenciones que realizar, destaca en particular la creación en los conjuntos habitacionales de equipamientos comunitarios dedicados al deporte y a la cultura, en particular de escala barrial, ya que éstos cumplen con funciones claves como: ofrecer espacios seguros para la realización de actividades esenciales para el bienestar, el desarrollo personal y hasta el desarrollo económico a todas las edades, constituir una alternativa a la calle y

las actividades delictivas para las y los jóvenes y aumentar la cohesión vecinal. Existen en México experiencias destacables en la materia, como las Utopías en Iztapalapa, Ciudad de México, las Colmenas en Zapolpan, Jalisco, o también, más modestas, las Bases de Tlajomulco, descritas previamente. Las intervenciones realizadas en Chile desde el 2006 en el marco del programa Quiero mi Barrio constituyen otra referencia llamativa.

Planes Maestros de Regeneración

Para poder llevar a cabo los procesos de re-urbanización, los Planes Maestros de regeneración no pueden ser solo un compendio de inversiones multidisciplinarias sin jerarquizar, sino deben contar con un componente urbanístico robusto y estar basados en una propuesta espacial multi-escalar de reestructuración urbana interna, así como hacia lo exterior. Los Planes Maestros de regeneración elaborados en Chile, como el emblemático de Bajos de Mena, son ejemplos inspiradores en la materia.

Lo anterior implica que los Planes Maestros deberán ser elaborados por equipos pluridisciplinarios, incluyendo profesionales en ciencias sociales y humanas, áreas jurídicas y de finanzas, y también urbanistas y expertos en diseño urbano; algo que probablemente no ha sido lo suficiente priorizado en los Planes Maestros elaborados en el marco del programa RCI para los tres polígonos de estudio. Como se precisa más adelante con detalles, los habitantes deberán ser partícipes de su elaboración, desde su elaboración temprana y no solo en el marco de consultas para validar propuestas.

Finalmente, los Planes Maestros deberán ser no solamente indicativos (como en la actualidad), sino vinculantes para el conjunto de los actores involucrados en su ejecución, es decir, que cada uno de aquellos se comprometerá formalmente a programar los recursos para las inversiones que le corresponden. Se puede mencionar aquí el ejemplo de la figura de los Contratos Territoriales de Colombia, así como la de los Contratos de Ciudad en Francia, mediante los cuales el

Gobierno Nacional, las autoridades locales y sus aliados se comprometen formalmente a implementar, de manera concertada, políticas territorializadas de desarrollo incluyente y regeneración urbana, encaminadas a combatir el deterioro de barrios marginados.

Posibilitar la implementación con un modelo de gobernanza robusto

Contar con una arquitectura institucional y un modelo de gobernanza robustos, es una condición clave para el éxito de la estrategia de regeneración de conjuntos habitacionales, es decir: su implementación efectiva y la obtención de resultados medibles en campo.

Actores de la regeneración

En vista a lo que se expuso anteriormente respecto al tipo de acciones urbano-habitacionales que realizar, no le corresponde al INFONAVIT implementar solo la estrategia de regeneración: otros actores, públicos, privados y de la sociedad civil, tienen que estar involucrados.

La complejidad institucional de la gobernanza del sector vivienda en México, constituye un elemento esencial de tomar en cuenta, para poder integrar a todos los actores (SEDATU, CONAVI, ONAVIS). Asimismo, el enfoque integral necesario de implementar para la regeneración de los conjuntos, implicará que también participen actores públicos más allá del sector vivienda y desarrollo urbano, ya que se requerirán inversiones en campos tan diversos como salud, seguridad, desarrollo social, cultura y salud, entre otros.

Asimismo, los municipios y Estados deberán formar parte del conjunto de actores plenamente movilizados.

La iniciativa privada seguirá desempeñando una función importante, debido a las necesidades en materia de producción de soluciones de vivienda en los conjuntos habitacionales y de re-urbanización de éstos. La regeneración generará un gran volumen de actividad para las empresas, lo cual se tradu-

cirá en empleos y en una derrama económica notable en el país.

El medio académico y de los consultores especializados, tendrán que estar asociados a la tarea prioritaria de regeneración de conjuntos habitacionales y capacitados para poder coadyuvar a la definición de indicadores de selección de territorios prioritarios, de monitoreo y evaluación de la ejecución de los proyectos de regeneración.

Debido a la necesidad de trabajar de manera conjunta con las comunidades de habitantes, no solo para elaborar propuestas para mejorar los conjuntos en los cuales residen, sino también para generar condiciones propicias en materia de cohesión social y vecinal, la presencia de actores de la sociedad civil con experiencia en la materia, como Fundación Hogares, también se requerirá.

Articulación de los actores y pilotaje de la estrategia

La implementación de mecanismos de articulación y coordinación de las intervenciones multisectoriales, será un elemento clave para potencializar el impacto de éstas y evitar posibles contradicciones entre distintas políticas públicas, como suele suceder con frecuencia.

Asimismo, se deberá establecer un pilotaje claro y consensado de la estrategia de regeneración, por una entidad pública con atribuciones urbano-habitacionales y capacidad operativa en la materia.

Su papel consistirá en:

- Elaborar y llevar la implementación de la Estrategia nacional de regeneración de conjuntos habitacionales, a nivel nacional;
- Elaborar los proyectos de intervención en concertación con el conjunto de los actores involucrados;
- Monitorear la implementación de las intervenciones, evaluarlas y capitalizar los aprendizajes.

La figura de los operadores urbanos públicos, promovida de manera activa en Latinoamérica y el Caribe por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), aparece como una opción pertinente de explorar. Esta podría ser inclusive una empresa o agencia pública urbano-habitacional, filial del INFONAVIT, dotada con recursos humanos capacitados en temas urbanos y, como capital, viviendas recuperadas por el Instituto.

A nivel local, en los territorios intervenidos, un actor apolítico de la sociedad civil, como es Fundación Hogares, podría cumplir con el papel de facilitador, articulador y ensamblador de voluntades, en particular entre el sector público, la iniciativa privada y la sociedad civil, así como entre las distintas dependencias.

Financiar la regeneración de los conjuntos habitacionales

Se trata de un reto mayor, sobre todo en situaciones de restricciones económicas cada vez más frecuentes, y austeridad para las políticas públicas. Con el fin de atender las necesidades –que son multidimensionales y multisectoriales–, se podría crear una canasta de subsidios dedicada al tema de la regeneración de conjuntos habitacionales, alimentada por recursos procedentes de programas existentes en diferentes dependencias, en temas de vivienda, mejoramiento urbano, salud, educación y seguridad, entre otros. Esta canasta permitiría canalizar financiamientos existentes hacia los conjuntos, concentrando esfuerzos de distintas índoles en territorios considerados como prioritarios, mismos que, al ser beneficiarios de múltiples programas, podrían ser mejorados de manera sustancial.

Asimismo, en el marco de los objetivos de diversificación de la oferta habitacional en los conjuntos, la recuperación y venta, en particular a desarrolladores privados, de suelo recuperado, podría generar recursos adicionales, posibles de invertir en las obras de re-urbanización.

Actuar en territorios prioritarios, de forma diferenciada según sus condiciones

En la actualidad, la priorización de los polígonos del programa RCI, se realiza con base a la existencia en aquellos, de un volumen mínimo de viviendas susceptibles de ser reinsertadas por el Instituto, al cual se añade la posibilidad de colaborar con las autoridades locales y la existencia de una voluntad política por parte de aquellas, hacia la regeneración. Lo anterior se debe a qué, como ya se ha mencionado, el INFONAVIT en realidad no es una institución a la cual le corresponde rescatar los conjuntos habitacionales. Con el programa RCI, el Instituto interviene, ante todo, sobre el universo de las viviendas que regresan a él tras el incumplimiento definitivo de pago por parte de sus propietarios. De aquí sus criterios de priorización en cuanto a sus polígonos de regeneración.

Para poder intervenir en los casos más críticos en el marco de una estrategia nacional multiactores, se requiere primero, de establecer un inventario nacional de territorios prioritarios, de manera concertada con los principales actores involucrados en la problemática, tanto a nivel federal como local. En Chile, un esfuerzo importante ha sido realizado al inicio de la década del 2010 para generar, desde el MINVU, el llamado Catastro de los condominios sociales (2014). Este documento es considerado como un parteaguas en el proceso de atención a los barrios de vivienda social deteriorados, en la medida en que permitió tener una visión al mismo tiempo global y diferenciada del problema, calibrar los esfuerzos necesarios y generar una tipología de las situaciones, misma que después hizo posible la consolidación de diferentes programas para atender la diversidad de situaciones. El programa de regeneración de barrios es, por ejemplo, el que atiende a los conjuntos habitacionales en situación más crítica, donde se tiene que plantear una restructuración urbana que incluye demoliciones y reconstrucciones.

El inventario nacional de territorios prioritarios podría ser elaborado en México con base a:

- Un conjunto de indicadores estadísticos multidimensionales por definir, que permita evaluar la situación de los conjuntos habitacionales. Estos indicadores se tendrán que acordar de manera concertada, integrando también a la Academia y al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI);
- Una serie de criterios respecto a la aptitud de los territorios para ser objetos de un proceso de regeneración, sin comprometer la sostenibilidad de las inversiones realizadas.

Del trabajo de análisis expuesto previamente se desprenden en particular dos criterios.

Por una parte, la existencia de una factibilidad de servicios urbanos básicos, en particular en materia de dotación de agua, debe ser un condicionante para poder invertir en la regeneración del territorio (problemática evidenciada en el polígono de Zumpango, donde se reinsertan viviendas en un contexto de carencias críticas en la materia).

Por otra parte, se sugiere tomar en cuenta las características de los territorios en materia de cohesión social y vecinal, así como de seguridad, identificando los casos más críticos en la materia y previendo para éstos la implementación de una “etapa cero” en el proceso de regeneración, consistiendo en la reconstrucción del tejido social y de la confianza social e individual, así como la recuperación de condiciones mínimas en materia de seguridad.

Lo anterior, para evitar que las intervenciones realizadas sean llevadas al fracaso, como en el caso del Parque de la SEDATU, en Mexicali, expuesto previamente, donde una infraestructura costosa y de gran magnitud, insertada en un contexto no apto para recibirla, termina siendo muy deteriorada al poco tiempo y requiere desde ya, de ser a su vez, rehabilitada.

Co-construir la regeneración con la comunidad

Las comunidades de vecinas y vecinos son un actor clave para la regeneración de los conjuntos habitacionales. No solo son los beneficiarios y usuarios de las obras e intervenciones realizadas: también pueden ser poderosos agentes de cambio, implementando iniciativas o desarrollando prácticas que contribuyen a mejorar su espacio de vida. Su involucramiento en el proceso de regeneración, no debe consistir solo en que opinen sobre propuestas ya formuladas. Ellos tienen que participar en la elaboración de éstas, y previamente, en la realización de los diagnósticos.

Las experiencias de Urbanismo Social implementadas en Latinoamérica (presentadas a detalle en el seminario de cierre de la cooperación con Chile), basadas en la co-construcción de proyectos de intervención con los habitantes, constituyen en este sentido una propuesta muy inspiradora, que bien podría retomarse para la regeneración de los conjuntos habitacionales.

Trabajar con los vecinos requiere de tiempo para conocerse y que se pueda generar una relación de confianza, muchas veces rota con los actores institucionales. Esta es la razón por la cual, pese al requerimiento de obtener rápidamente resultados visibles, los programas de mejoramiento urbano y habitacional implementados en Chile desde el MINVU, contemplan una duración de 9 meses para la fase de formulación de diagnóstico. Esto es mucho más que lo que se suele manejar en México en el marco del programa RCI, en el cual se estima que se requiere de un promedio de 22 semanas para la elaboración del diagnóstico y del Plan Maestro. Si bien la metodología de RCI permitió avanzar hacia una mejor integración de la comunidad en la regeneración, es indispensable dar un paso hacia adelante en la materia, incrementando los tiempos dedicados a consolidar lazos con los habitantes.

Las experiencias de Urbanismo Social implementadas en Latinoamérica, basadas en la co-construcción de proyectos de intervención con los habitantes, constituyen en este sentido una propuesta muy inspiradora, que bien podría retomarse para la regeneración de los conjuntos habitacionales.

Además de tiempo, se requiere para trabajar con un abordaje específico, en particular, cuando se trata de comunidades fragmentadas y hasta enfrentadas, como en el caso de uno de los polígonos estudiados. Sin lugar a dudas, es necesario apoyarse para esta dimensión del proceso de regeneración, en actores con experiencia reconocida en la materia, con legitimidad adquirida en campo, y capaces de acercarse a los vecinos a través de herramientas específicas. Fundación Hogares constituye uno de ellos. Gracias a los aprendizajes capitalizados, la fundación podría jugar un papel clave en las intervenciones de regeneración a futuro.

Pensar siempre en los retos imprescindibles del mantenimiento y la gestión

Las carencias en materia de mantenimiento y gestión, son una de las causas de deterioro en los conjuntos habitacionales, en México como en Chile. A lo largo de las últimas dos décadas, Chile ha hecho un esfuerzo significativo para implementar dispositivos jurídico-legales de copropiedad en sus condominios sociales, acompañando y capacitando a los vecinos para llevar a cabo una mejor gestión de los espacios comunes. Sin embargo, en materia de equipamientos comunitarios y espacios públicos, el reto ha sido atendido solo hacia el mediano plazo, ya que los municipios receptores de proyectos realizados en el marco del programa “Quiero mi barrio” se benefician de un financiamiento para su mantenimiento durante los primeros cinco años y tienen luego que concursar a fondos, abriendo la posibilidad de no obtenerlos y de permanecer sin recursos.

En México, los retos del mantenimiento prácticamente no han sido integrados en los polígonos de regeneración del INFONAVIT, sea para los espacios comunes que son copropiedad de los vecinos, o los nuevos espacios públicos y equipamientos comunitarios. El Programa de Mejoramiento Urbano implementado desde la SEDATU tampoco considera el tema, por lo cual los municipios reciben las obras y deben hacerse cargo de

ellas, sin contar con los recursos para esto. Dentro de los casos estudiados, solo algunas pocas intervenciones cuentan con mecanismos de mantenimiento, generalmente adosados a un modelo económico basado en el cobro de una cuota de entrada mínima por los vecinos, que gestionan los equipamientos (caso de las canchas de fútbol en Tlajomulco, o del Parque del Kinder en Mexicali, realizado por Fundación Hogares). Para garantizar la sostenibilidad de la regeneración, toda intervención u obra realizada en el marco de los proyectos de regeneración de conjuntos habitacionales, deberá contemplar mecanismos para su mantenimiento y gestión a futuro.

Y si bien es necesario asociar a los vecinos para estas tareas, ellos no deben ser dejados solos ante esta problemática que han sufrido desde que llegaron a vivir en los conjuntos, y que los supera.

Los vecinos deben estar en el centro de todos los proyectos de regeneración: antes de la elaboración de estos, para su co-construcción; durante su realización; y después de su implementación, para la gestión y el mantenimiento. Lo anterior, siempre, en un marco de actuación caracterizado por un fuerte involucramiento de las autoridades públicas, y con el acompañamiento, clave e imprescindible, de organizaciones de la sociedad civil que cuenten con experiencia y legitimidad en la materia.

Para garantizar la sostenibilidad de la regeneración, toda intervención u obra realizada en el marco de los proyectos de regeneración de conjuntos habitacionales, deberá contemplar mecanismos para su mantenimiento y gestión a futuro.

2024 en adelante: una coyuntura propicia para enfrentar la problemática de los conjuntos habitacionales deteriorados

Sin lugar a dudas, la cooperación llevada a cabo entre México y Chile durante dos años ha permitido realizar avances significativos en México, en materia de conocimiento de la situación urbano-habitacional y social de los conjuntos de vivienda social deteriorados, así como en términos de las acciones de regeneración implementadas hasta ahora. Asimismo, ha contribuido a hacer la problemática mucho más visible. Este hecho es altamente relevante, en tanto al igual como sucede en otros países, dicha problemática podría estar presente por muchos años, por lo que encontrar respuestas adecuadas para enfrentarla requerirá de esfuerzos sostenidos.

En el contexto del inicio de una nueva administración que ha instalado el tema de la vivienda como una prioridad clara en materia de política pública, en base a los importantes hallazgos del trabajo realizado y a las propuestas concretas formuladas por el proyecto, se presenta hoy una coyuntura propicia para poder intervenir en los conjuntos habitacionales existentes.

Considerando particularmente aquellos casos que se encuentran en situación crítica, a partir de una política pública centrada en la regeneración se podrá concretar el derecho a la vivienda y un hábitat digno para decenas de miles de hogares mexicanos, que viven ya en estos espacios urbanos o podrían llegar a residir en aquellos, una vez éstos sean intervenidos de manera integral.



Coordinación institucional

IRD:

Dra. Catherine PAQUETTE VASSALLI

SEDATU:

Dirección General de Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda

Créditos:

Esta publicación ha sido elaborada por la Dra. Catherine Paquette Vassalli (IRD), con base a las contribuciones de los investigadores miembros de equipo técnico de ejecución del proyecto: Dra. Catherine Paquette Vassalli, coordinadora del equipo (IRD), Dra. Maria-Teresa Eequivel (UAM Azcaptzalco), Dra. Carolina Pedrotti (El Colegio Mexiquense), Dr. Cecilio Pintado (investigador independiente), Arq. Thomas CAasanova (IRD), Mtra. Victoria Cervantes (ESIA-IPN, candidata a doctorado) y Dra. Mabel Yescas Sanchez (investigadora independiente), Ricardo Fernández (moderación de los foros temáticos y coordinación diseño editorial), Agustín Martínez Monterrubio (diseño editorial)

Fotografías

IRD - INFONAVIT - Ayuntamiento de Tlajomulco de Zuñiga - Equipo de Regeneración Urbana, SERVIU Región Metropolitana, MINVU.

Agradecimientos

Los investigadores que trabajaron en la ejecución técnica del proyecto “Regeneración de barrios y conjuntos de vivienda social deteriorados como herramienta para disminuir la vulnerabilidad urbana y potenciar la justicia social” en México expresan su más sincero agradecimiento a la Fundación Hogares y al Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga, aliados estratégicos clave para el desarrollo del proyecto, por el apoyo incondicional y el acompañamiento tanto logístico como intelectual que les han brindado durante dos años.

Asimismo, se agradece a la Gerencia de Administración y Regeneración de Vivienda, en la Subdirección General de Gestión de Cartera del INFONAVIT, por su interés, apertura y siempre buena disposición para apoyar al equipo durante todo el proceso de realización del proyecto.

El IRD es una institución pública de investigación del Gobierno de Francia que tiene presencia en México desde hace varias décadas, en el marco de acuerdos de cooperación firmados con CONACYT y más recientemente, con AMEXCID. Ha estado llevando a cabo en México, actividades de investigación, consultoría y cooperación internacional en el tema de la regeneración de conjuntos habitacionales desde el 2012. En 2012-2013, el Instituto desarrolló el Programa franco mexicano de vivienda social y desarrollo urbano, serie de actividades (talleres de trabajo, encuentros y un seminario internacional) que involucraron a las instituciones mexicanas a cargo del tema urbano y habitacional (CONAVI, SHF, INFONAVIT, SEDESOL). En 2014 y 2016 organizó dos eventos sobre la temática en encuentros mundiales de ONU Hábitat (Foro Urbano Mundial de Medellín, 2014 y reunión regional Hábitat III de Toluca, 2016). En el marco de la conferencia Hábitat III, 2016, organizó un tercer encuentro en el que participaron expositores de México, Chile, Argentina y Francia. El Instituto colabora en Chile con el INVI desde hace una década. Juntos, tuvieron la iniciativa de elaborar el Proyecto México-Chile Regeneración de barrios y conjuntos de vivienda social deteriorados como herramienta para disminuir la vulnerabilidad urbana y potenciar la justicia social mismo que propusieron a las entidades públicas nacionales a cargo de los temas de vivienda, sometido por aquellas en 2019 al Fondo de cooperación Chile-México.