



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE MAESTRÍA Y DOCTORADO EN URBANISMO

**ANÁLISIS DEL PROGRAMA DE REGULARIZACIÓN Y REORDENAMIENTO URBANO DE
LA ZONA DE ASENTAMIENTO HUMANO 3 DE SAN JOSÉ EL ALTO, QUERÉTARO**

TESIS QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE MAESTRA EN URBANISMO

PRESENTA

PATRICIA GUADALUPE MILLÁN MALO

TUTOR:

DR. FERNANDO PEDRO GREENE CASTILLO

FACULTAD DE ARQUITECTURA

MIEMBROS DEL COMITÉ TUTOR:

DRA. ESTHER MAYA PÉREZ

FAC. DE ARQUITECTURA

MTRO. PABLO BENLLIURE BILBAO

FAC. DE ARQUITECTURA

DRA. ANA MELISSA PARDO MONTAÑO

INSTITUTO DE GEOGRAFÍA

MTRA. GUADALUPE CENTENO DURÁN

FAC. DE ARQUITECTURA

CIUDAD DE MÉXICO, MARZO DE 2019



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A Don Luis †

Índice

Introducción	7
1. Contexto de la regularización de San José El Alto, Qro.....	12
1.1 Contexto político y económico del crecimiento urbano nacional y local	12
1.1.1 La política de regularización en México	14
1.2 El crecimiento urbano en Querétaro	15
1.2.1 La tierra de propiedad social en el crecimiento urbano de Querétaro.....	18
1.2.2 El papel de la autoridad.....	18
1.2.3 El mercado de suelo ejidal.....	20
1.2.4 La Zona de Asentamiento Humano 3 del Ejido San José El Alto.....	21
1.3 La política de regularización en Querétaro en el sexenio 1997-2003.....	24
1.3.1 Factores jurídico-administrativos.....	25
1.3.2 Factores socioeconómicos.....	27
1.3.3 Factores sociopolíticos.....	29
1.4 La regularización de San José El Alto	31
1.4.1 Conformación de la zona de aplicación del PRRUZH.....	32
2. La concepción de irregularidad en la política de regularización	33
2.1 Debate latinoamericano sobre la urbanización informal	33
2.1.1 La óptica del mercado de suelo.....	33
2.1.2 Las estrategias de política pública ante la informalidad.....	36
2.1.3 La producción formal e informal de la vivienda.....	38

2.1.4	La dualidad de la política de regularización.....	40
2.2	Marco legal de la política de regularización en México	43
2.2.1	Marco legal urbano.....	43
2.2.2	Marco legal agrario de la política de regularización en México.	44
2.2.3	Marco legal de la política de regularización en Querétaro.....	46
2.3	El concepto de asentamiento humano irregular	49
2.4	El concepto de calidad de vida en la política social de México.....	51
2.5	Criterios de análisis de la calidad de vida como efecto de la regularización.....	53
3.	El Programa de Regularización y Reordenamiento Urbano de la Zona de Asentamiento Humano 3 de San José El Alto	57
3.1	Antecedentes	57
3.1.1	Diagnóstico de la zona.	59
3.2	Diseño del PRRUZAH.....	59
3.2.1	Fundamentación jurídica.	59
3.2.2	Objetivos y metas planteadas.	59
3.2.3	Proceso técnico jurídico de regularización.	60
3.2.4	Propuesta de reordenamiento urbano.	61
3.3	Diseño operativo	61
3.3.1	Premisas.	64
3.3.2	Criterios de cobro.	64
3.3.3	Mecánica de pago.....	64

3.3.4	Formación del equipo de trabajo.....	65
3.4	Resultados obtenidos	65
3.4.1	Costos y utilidades.....	65
3.4.2	Metas cumplidas.....	65
3.4.3	Lo que sucedió con la bolsa de tierra.....	66
3.4.3	Dificultades en el camino.....	67
3.5	Controversia sobre la aplicación de la Ley Agraria.....	68
4.	Análisis de los resultados del PRRUZH de 2002 a 2017	69
4.1	Datos generales del PRRUZH.....	69
4.1.1	Las acciones de reordenamiento urbano.....	72
4.2	Situación inicial.....	73
4.2.1.	Consolidación urbana.....	73
4.2.2	Características socioeconómicas de la población.....	79
4.3	Efectos de la regularización al 2010.....	87
4.3.1	Consolidación urbana y relación con la ciudad.....	87
4.3.2.	Indicadores de calidad de la vivienda.....	92
4.3.3.	Indicadores de nivel socioeconómico.....	93
4.4	Consolidación urbana al 2017.....	96
4.4.1	Infraestructura y equipamiento.....	97
4.5	Las tareas pendientes	100

5. Conclusiones	103
Referencias.....	105
Anexos	108

Introducción

La idea inicial de esta investigación surgió con el propósito de documentar el Programa de Regularización y Reordenamiento Urbano de la Zona de Asentamiento Humano 3 del Ejido San José el Alto, de la ciudad de Querétaro, por considerar que las características únicas del proceso de regularización, diseñado y desarrollado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Gobierno del Estado de Querétaro aplicando la Ley Agraria, y los resultados obtenidos para la población en el corto plazo, permitían definirlo como una política urbana social exitosa de la primera administración a cargo del Partido Acción Nacional en la entidad.

Sin embargo, a pesar de que la zona se ha integrado a la ciudad, sigue presentando rasgos típicos del crecimiento urbano irregular: déficit de infraestructura y servicios en algunas secciones de calles y colonias, déficit de equipamiento urbano, construcciones en proceso sin ocupar o abandonadas y una importante proporción de lotes baldíos, todo ello afecta la consolidación urbana y la calidad de la vivienda y pone en entredicho el éxito del programa.

Después de quince años de la regularización, existen condiciones para analizar la pertinencia del programa a partir de sus efectos en la consolidación urbana y en la calidad de la vivienda de las colonias regularizadas en el corto y mediano plazo, y de investigar qué sucedió en este lapso con la política urbana de regularización en Querétaro que no se ha logrado cubrir en su totalidad los requerimientos de infraestructura y servicios urbanos de las colonias ya regularizadas.

El tema de la regularización de los asentamientos humanos como política pública ha sido revisado en diferentes discusiones sobre el desarrollo urbano de los países de América Latina, a la vez que controvertido. Por un lado, la discusión jurídica sobre los derechos de propiedad de los predios tiene sustentos ideológicos basados en el libre mercado, con sus particularidades en el caso mexicano por el tipo de propiedad ejidal (Díaz, 2014); por otro lado, las consecuencias de la

irregularidad en el desarrollo urbano aparece como un problema estructural en el que la irregularidad se reproduce a sí misma por sus características socioeconómicas, pues está relacionada con los niveles más altos de pobreza de la población y con la economía informal.

En México, varios autores de investigaciones recientes ponen el énfasis en aspectos particulares de la regularización como política pública, tales como su importancia para contrarrestar las consecuencias de la irregularidad en la calidad de la vivienda y en la consolidación urbana (Alegría y Ordóñez, 2005), los efectos de la política de regularización frente al de las reservas territoriales como alternativas para atender las necesidades de vivienda social (Morales, 2009) las consecuencias de las modificaciones a la Ley Agraria de 1992 en los procesos de regularización y de incorporación de suelo social al desarrollo urbano (Salazar, 2012), las contradicciones de las políticas públicas sobre la incorporación de suelo ejidal para apoyar la producción de vivienda social (Iracheta, 2015; Olivera, 2015), entre otros.

La primera cuestión por resolver en esta investigación es poner en contexto la regularización de San José el Alto para identificar los factores sociales, económicos, políticos y jurídico-administrativos que favorecieron la implementación del programa de regularización de San José el Alto, y caracterizarlo como una política urbana social del gobierno de Querétaro en el periodo de la primera transición política con el Partido Acción Nacional (1997-2003); periodo en el que el crecimiento de los asentamientos irregulares de la ciudad de Querétaro coincide con el inicio del crecimiento de las ciudades intermedias del país frente al descenso del crecimiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM).

Los asentamientos irregulares ocuparon una importante proporción del crecimiento urbano nacional, el cual se daba predominantemente sobre tierras ejidales, que representaban alrededor del 65% de la tierra que rodeaba las ciudades (Ramírez, 2009), por lo que había una franca

política de regularización, principalmente en la ZMCM, mediante la intervención de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett), la que también se enfocaba a la conformación de reservas territoriales para el desarrollo de vivienda social (Eibenschitz y Benlliure, 2009).

El segundo aspecto de la investigación es revisar las principales posturas teóricas sobre la regularización como solución al crecimiento urbano irregular, para ubicar la experiencia de San José El Alto en el marco del neoliberalismo latinoamericano, que conllevó a un cambio de enfoque de las diferentes políticas adoptadas por los estados al prevalecer la incentivación del mercado inmobiliario (Maldonado, 2009; Morales, 2009). Así como es necesario revisar la legislación vigente en la etapa de aplicación del programa y destacar las disposiciones de la Ley Agraria aprovechadas por este, que redundaron en un menor tiempo de operación, menor costo para la población y para el propio programa, y resultados óptimos para la titulación.

Un tercer aspecto es analizar las consecuencias que tuvo la regularización de SJA en la consolidación urbana y en la calidad de vida de la población en el corto y mediano plazos (2005 y 2010), y encontrar una posible explicación sobre la persistencia de ciertos rasgos de la irregularidad en algunas colonias. Esto implica revisar conceptos tales como consolidación urbana y calidad de vida en colonias populares, integración urbana y política urbana social, que nos ayuden a interpretar los resultados obtenidos.

El periodo de análisis, como se puede apreciar, comprende dos cortes temporales: el primero, de 1998 a 2003, corresponde al periodo de gobierno del Estado de Querétaro en el que se llevó a cabo la regularización, y se enfoca en contextualizar la política urbana y las condiciones del crecimiento urbano irregular en Querétaro; el segundo corresponde al periodo de análisis de los efectos de la regularización a partir de 2002 hasta la actualidad (2017).

La zona de estudio corresponde a la Zona de Asentamiento Humano 3 del Ejido San José el Alto, Querétaro. Se enfoca al polígono de 59 hectáreas regularizadas por el Gobierno del Estado de Querétaro y, sólo como referencia y contraste del análisis, se menciona el polígono de 23.68 hectáreas de la misma zona ejidal, regularizada mediante proceso expropiatorio por la Corett. Se excluyen del análisis dos porciones que en conjunto abarcan 1.77 hectáreas, tituladas mediante el proceso de regularización objeto de esta investigación, pero con un uso asignado de Preservación ecológica por el Plan de Desarrollo Urbano de la Delegación Epigmenio González (Figura 4).

La estructura del trabajo está conformada por cinco capítulos. En el primero se describe el contexto político, socioeconómico y urbano nacional y local, de la política de regularización del Estado de Querétaro y se identifican los factores que dieron lugar al programa de regularización de San José El Alto.

En el segundo, se hace una revisión de las diferentes formas de explicar el crecimiento urbano informal en las ciudades latinoamericanas y de las políticas que adopta el Estado frente a él, así como del concepto de asentamiento humano irregular aplicable al caso de estudio y la conceptualización y criterios de medición de la calidad de vida en las colonias populares.

En el tercer capítulo se describe el proceso técnico, jurídico y administrativo del programa de regularización de San José el Alto que permiten caracterizarlo como un programa eficiente en tiempo y costo, y se muestra cómo se integraron competencias fragmentadas del Estado y el Municipio de Querétaro para concretar el Programa de Regularización y Reordenamiento Urbano de la Zona de Asentamiento Humano 3 del ejido San José El Alto (en adelante PRRUZAH).

En el capítulo cuarto se presentan los resultados del análisis que permiten valorar los efectos positivos y negativos de la regularización, así como dar una posible explicación de los diferentes niveles de consolidación de la zona regularizada.

Y en el quinto capítulo se desarrollan las conclusiones de la investigación, resaltando el enfoque integral de la política pública para atender la problemática urbana de la irregularidad y la necesidad de replantear la política urbana actual hacia una postura más equilibrada y más incluyente por el Estado.

Agradezco el apoyo y guía de mi tutor, el Dr. Fernando Greene, y el apoyo del Maestro Pablo Benlliure, así como las observaciones y sugerencias recibidas de la Dra. Esther Maya, la Maestra Guadalupe Centeno y la Dra. Ana Melissa Pardo, miembros del comité tutor, y de la Maestra Elizabeth Caracheo y el Maestro Enrique Díaz Mora durante el Seminario de graduación. Especialmente agradezco a los exfuncionarios de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de Querétaro, Jerónimo Ruiz y Gonzalo Cruz, y a la señora Adela Cornejo, representante de colonos de Real de España, por acceder a tener una entrevista y compartir su valiosa experiencia.

1. Contexto de la regularización de San José El Alto, Qro

El objetivo de este capítulo es describir el contexto urbano nacional de la política de regularización en el Estado de Querétaro durante el sexenio 1997-2003, así como los factores socioeconómicos, políticos y jurídico-administrativos que dieron lugar a la regularización de un conjunto de asentamientos irregulares generados en ese periodo en la Zona de Asentamiento Humano Ejidal número 3 (ZAH3) del ejido de San José el Alto, municipio de Querétaro.

1.1 Contexto político y económico del crecimiento urbano nacional y local

El contexto político y económico de la urbanización en México en la última década del siglo XX, se caracterizó por la estructuración de un nuevo modelo de desarrollo económico de corte neoliberal, de alguna manera impuesto por el Banco Mundial y ante la presión de los intereses económicos e ideológicos del grupo local en el poder, basado en la apertura del país al mercado mundial y la reducción de la participación del Estado en la economía nacional. (Garza, 2005; p. 89).

A ese periodo corresponden las modificaciones promovidas por Carlos Salinas de Gortari a la legislación agraria, con la finalidad de facilitar la incorporación de tierras de propiedad social al mercado de suelo capitalista, en vísperas de la participación de México en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que en esas fechas se discutía como una opción absolutamente favorable para el desarrollo económico nacional (Olivera, 2001; p.10).

Las reformas al Artículo 27 de la Constitución y la nueva Ley Agraria de 1992, acompañaron una política de desarrollo que abandonó la política nacional de desarrollo urbano, especialmente la política preventiva de suelo centrada en la constitución de reservas territoriales y la limitación y reorientación de la regularización de la tenencia de la tierra por la Corett, y creó a cambio el Programa de Solidaridad, centralizando y trastocando los programas sociales de gobierno y la

mecánica de coordinación entre los tres niveles de gobierno (Eibenschutz y Benlliure, 2009; p. 10).

En el medio rural hubo falta de atención integral y de una política agraria que definiera criterios, fines y una concertación interinstitucional. Se reforzaba la industrialización y, por ende, el proceso de urbanización del país, delegando a los gobiernos locales la elaboración de planes en sus respectivas jurisdicciones.

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000 estimó la demanda de suelo para el crecimiento urbano en 150 mil hectáreas, de las cuales 65% serían de origen ejidal, y se planteó la importancia de promover la incorporación de los ejidatarios en la derrama de plusvalías para desalentar las formas ilegales de incorporación de suelo al uso urbano, así como impulsar mecanismos de concertación de los tres órdenes de gobierno con los núcleos agrarios y los desarrolladores inmobiliarios, para detener la tendencia alcista de los precios de los terrenos de la periferias de las ciudades provocadas por la expectativa que el uso urbano generaba (Ramírez, 2009; p.105).

Aun cuando el PNDU no se instrumentó, la Corett, aparentemente condenada a extinguirse, resurgió con el programa Corett-Solidaridad, con el manejo del patrimonio de los campesinos a través del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE), y privilegió la regularización sobre la oferta legal de suelo para pobres. Durante ese sexenio entregó más de un millón de títulos de propiedad, pero en medio de una urbanización anárquica y descapitalizada, con graves secuelas de despilfarro de recursos, exclusión social, insustentabilidad ambiental e ingobernabilidad (Eibenschutz y Benlliure, 2009; pp. 13-14).

El acelerado proceso de urbanización del país detonó desde entonces una concentración de tipo policéntrica. De 1970 al año 2000, las ciudades metropolitanas pasaron de 13 a 55,

concentrando al 83% de la población total. La ciudad de Querétaro mostró una tasa de crecimiento poblacional por arriba de la media nacional desde los 70 como efecto de la industrialización, y muy superior en la década siguiente; su crecimiento fue simultáneo al incremento del producto interno bruto (PIB) respecto a los datos nacionales y al crecimiento constante del PIB estatal a pesar de la crisis de los años 80. Esa transformación económica y urbana de Querétaro cada vez ha tomado un ritmo más acelerado (Yamazaki, 1995).

1.1.1 La política de regularización en México

La informalidad en México está vinculada fundamentalmente a las restricciones para incorporar las tierras rurales ejidales o comunales al desarrollo urbano y a la importante demanda de suelo urbano de un creciente sector de la población, que no puede acceder al mercado formal del suelo y es atendida por promotores irregulares.

La política de regularización tuvo una evolución de institucionalización, al pasar de una acción gubernamental de carácter excepcional a uno de los ejes permanentes de la gestión urbana del Estado mexicano a partir de los setenta, como respuesta a la dinámica de incorporación de tierras ejidales al desarrollo urbano a través de mecanismos tanto legales como ilegales (Azuela, 1996).

Las etapas relevantes de esta política para entender su contenido actual inician con el programa Corett-Solidaridad (1989-1994), del presidente Salinas, bajo el discurso “del ‘derecho’ a disponer de una morada digna como componente esencial del bienestar social y la ocupación legal”. Política que se acompañó de la descentralización para la constitución de reservas territoriales para el desarrollo urbano (Eibenschutz y Benlliure, 2009; p. 9).

Un primer momento es el de las reformas institucionales (1989-1991) con las modificaciones al Artículo 27 constitucional y a la Ley Agraria (1991), la conversión de la Secretaría de

Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) a la de Desarrollo Social (Sedesol), que se encargaría de la política social, y la reorientación de las políticas de gobierno al enfoque del ‘liberalismo social’ (Ídem.; pp. 11-10).

La Ley Agraria establece nuevas formas de desincorporación de tierras ejidales del régimen agrario, especialmente la adopción del dominio pleno, y nuevos solicitantes y beneficiarios de expropiaciones a los gobiernos estatales y municipales. Con Sedesol se da una reorientación radical de las políticas urbanas, que se traduce, entre otras cosas, en la adquisición y transferencia de reservas territoriales a gobiernos de los estados para viviendas (Ídem.; pp. 11-14).

La segunda mitad del sexenio es el periodo de la consolidación del cambio, gracias a la rentabilidad política del programa Corett-Solidaridad, que logra 97,000 hectáreas expropiadas, pero también caracterizado por una urbanización anárquica y descapitalizada. En 1994 se expiden las Normas Técnicas para la localización, deslinde y fraccionamiento de las zonas de urbanización ejidal, y la Sedesol se convierte en dictaminadora de las expropiaciones para el desarrollo urbano. La regularización obtiene dos vías: la expropiación por Corett y la Adopción del dominio pleno, de esta forma, se da casi un monopolio del sector agrario en la incorporación de tierras al desarrollo urbano, más evidente en las etapas posteriores (Ídem.; pp. 13-14).

Al final del sexenio de Zedillo (1994-2000), la Corett había expropiado “aproximadamente 123,000 hectáreas” y entregado “alrededor de 2 millones 100,000 títulos, una superficie enorme para tan magros resultados, económicos y fundamentalmente sociales” (Ídem.; p. 17). Es el sexenio de la privatización del ejido y la conclusión del Programan de Certificación de Derechos Ejidales (PROCEDE), encargado de concretar las nuevas disposiciones de la Ley Agraria.

1.2 El crecimiento urbano en Querétaro

La ubicación relativa de Querétaro respecto a la capital del país favorecida por la autopista

México-Querétaro y su ubicación de paso con la frontera norte, la han convertido en un punto de atracción para la inmigración poblacional. En 1993 Querétaro se integró al Programa Federal de las 100 ciudades, en 1995 alcanzó una población municipal de 558,858 habitantes y en 2000 fue considerada, junto con su zona conurbada de los municipios de Corregidora y El Marqués, una de las 55 Zona Metropolitanas del Sistema Urbano Nacional por su importancia como ciudad media, su tamaño entre 500 mil y un millón de habitantes y su carácter de capital de la entidad (INEGI, 2000; citado por Iracheta, 2000).

La ciudad de Querétaro, como la mayoría de las ciudades del país, se encontraba rodeada de tierra de propiedad ejidal, tanto la destinada al uso agrícola como la que constituía tierras de uso común y núcleos urbano-ejidales. El 69.3% del territorio municipal estaba ocupado por ejidos; solamente al poniente de la ciudad los terrenos eran de propiedad privada (García, 1986).

El ritmo de crecimiento de la ciudad compuesto por una proporción cada vez más significativa de población inmigrante, proveniente principalmente del Distrito Federal y el Estado de México, y el tipo de tenencia del suelo periférico, modificaron el uso del espacio urbano en varios sentidos. Por un lado, el fraccionamiento de centros de manzanas de la zona virreinal para construir condominios verticales y el desarrollo de grandes plazas comerciales en el entonces libramiento Bernardo Quintana, por otro, el trazado de barrios campestres en la pequeña propiedad de la periferia y el surgimiento paulatino de colonias populares sobre tierra de propiedad social, propiciaron un crecimiento extendido y de grandes contrastes (PNUMA, SEDESU, CONCYTEQ, 2008; p. 22). La superficie urbanizada en el año 2000 llegó a quintuplicar la superficie de inicios de la década de 1970 (Figura 1).

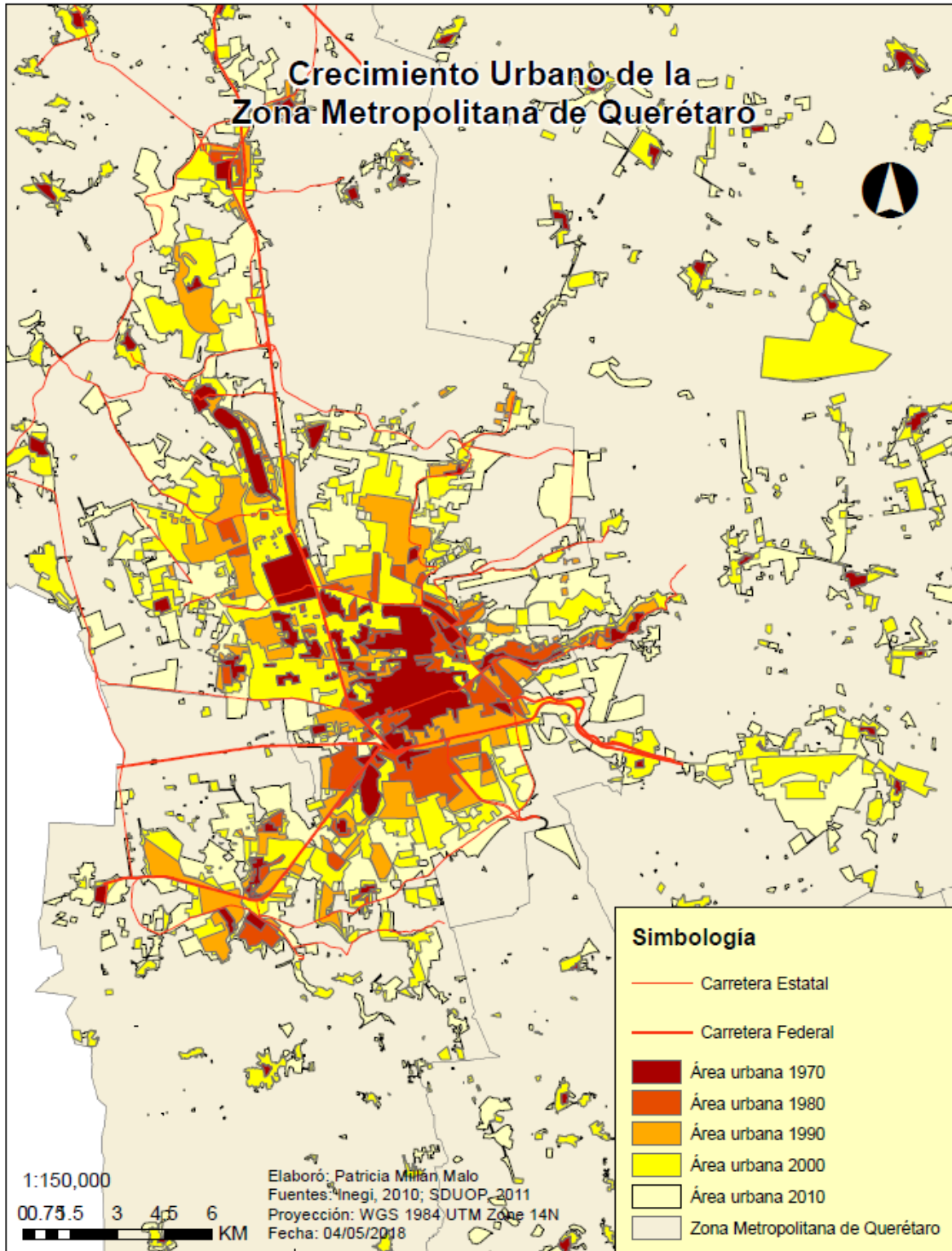


Figura 1. Expansión urbana de la Zona Metropolitana de Querétaro 1970-2010.
Fuente: Elaboración propia con información del Estudio de prospectiva de las necesidades de suelo para el desarrollo urbano en la Zona Metropolitana de Querétaro, SDUOP, 2016.

1.2.1 La tierra de propiedad social en el crecimiento urbano de Querétaro.

El crecimiento urbano de Querétaro en la última década del siglo pasado se dio necesariamente en tierra de propiedad social. Anteriormente, de 1960 a 1982, el crecimiento urbano estuvo caracterizado por la actividad inmobiliaria formal dedicada a la creación de parques industriales, que contó con el apoyo del Estado mediante la expropiación de tierras ejidales para tal fin, y la producción de vivienda formal de nivel medio y alto en terrenos de propiedad privada. Los asentamientos irregulares aparecieron en forma masiva posterior a 1967 en los ejidos Casa Blanca, San Pablo, Menchaca y Bolaños. La superficie de origen ejidal expropiada por la Corett para su incorporación al uso urbano llegó a representar el 30% de la superficie urbana, ocupada por vivienda, zonas industriales, equipamiento urbano e infraestructura (García, 1986). En el año 2000, la zona conurbada se encontraba rodeada de asentamientos humanos irregulares (Figura 2), solamente en el municipio de Querétaro llegaron a representar el 10.25% del área urbana.

1.2.2 El papel de la autoridad.

Las modificaciones al Artículo 115 de la Constitución mexicana y la Ley General de Asentamientos humanos de 1993 delegaron en las autoridades municipales el papel de controlar el crecimiento urbano mediante la formulación y administración de los planes de desarrollo urbano. A las entidades federativas se les facultó para legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos.

Ambas atribuciones estuvieron a cargo del gobierno del estado de Querétaro durante el periodo de Enrique Burgos García (1992-1997), con la expedición de Código Urbano para el Estado de Querétaro en 1992, la actualización del Plan de Desarrollo Urbano de centro de población de la ciudad de Querétaro (1982) en 1994, y la elaboración de 11 Planes Parciales de Desarrollo Urbano (PPDU) a nivel delegacional.

Con Ignacio Loyola Vera, primer gobernador de Querétaro que no perteneció al Partido Revolucionario Institucional (1997-2003), se dio la transición de las tareas de planeación urbana y la administración del desarrollo urbano a los gobiernos municipales en forma gradual. Primero, de los municipios con mayor dinamismo urbano, los conurbados a la capital y San Juan del Río, dejando a cargo de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas (SDUOP), la administración urbana del resto de los municipios.

El gobierno municipal de Querétaro 1997-2000 realizó la revisión y aprobación de los PPDU, y fueron publicados en el Periódico Oficial de Gobierno del Estado “La Sombra de Arteaga” el 21 de febrero de 2003. Si bien solamente el PPDU de la delegación Félix Osores Sotomayor cumplió con el proceso jurídico de vigencia al ser inscrito en el Registro Público de la Propiedad, estos planes fueron utilizados por la administración municipal para sus diversos dictámenes, así como para otorgar cambios de uso de suelo (PNUMA, SEDESU, CONCYTEQ, 2008; p. 22).

Fue evidente que los intereses económicos del desarrollo inmobiliario se impusieron, con el criterio de un esquema de crecimiento ordenado, equilibrado y planeado. Paralelamente, la política social a cargo del Gobierno del Estado a través del Programa Integra, se enfocó a la atención de las necesidades de infraestructura y servicios urbanos en colonias populares, en cierta forma dando continuidad al programa iniciado por Enrique Burgos para responder a las demandas de la población bajo la presión de líderes políticos.

En materia agraria, existía un desconocimiento generalizado de los procesos de incorporación de tierras ejidales al desarrollo urbano.

1.2.3 El mercado de suelo ejidal.

La incorporación de suelo ejidal al desarrollo urbano de los últimos 10 años previos a la regularización de San José El Alto, consistió en transacciones y lotificaciones al margen de la ley

agraria y la normatividad urbana.

Los procesos informales de urbanización, de construcción de vivienda, de obtención de servicios, así como la generación de empleos informales, se convirtieron en formas de resolver necesidades insatisfechas de la población ante la ineficacia del Estado y también del mercado (Iracheta, 2015; p. 21)

En el municipio de Querétaro, los asentamientos irregulares registrados a enero de 2001 eran 166, no solamente ubicados sobre terrenos ejidales; afectaban 14 ejidos, 8 propiedades de Gobierno del Estado, una municipal y 51 privadas, en una superficie estimada de 1,150 hectáreas (ver nota de Tabla 1) y un total de 40,143 lotes, con un promedio de ocupación del 29.5%. Para 2005 el registro fue de 252 asentamientos y para 2017 de 225, disminución debida a los procesos de regularización realizados entre 2003 y 2015 tanto por el gobierno del estado como por el municipal con el apoyo de la Delegación de la Corett en Querétaro (Tabla 1).

Tabla 1
Asentamientos humanos irregulares en el municipio de Querétaro, 2001-2017

Delegación	Número	2001		2005		2017	
		Superficie Ha	Lotes	Número	Número	Superficie Ha	Lotes
Cayetano Rubio	18	92.7	3,808	5	7	146.63	993
Carrillo Puerto	3	10.74	2,078	33	27	30.29	4,590
Epigmenio González	58	306.77	12,040	109	80	395.99	13,132
Félix Osores	37	348.08	10,072	37	31	268.88	7,313
Josefa Vergara	32	183.31	4,916	29	17	93.10	3,555
Santa Rosa Jáuregui	18	98.89	2,393	39	63	186.70	4,353
TOTAL	166	1,040.49	35,307	252	225	1,121.59	33,936

Nota: Superficie total estimada mediante extrapolación de acuerdo con los datos registrados.
Fuente: SDUOP, 2001, 2005 y 2017.

1.2.4 La Zona de Asentamiento Humano 3 del Ejido San José El Alto.

El ejido de San José el Alto se ubica en la Delegación Epigmenio González, en donde se ha registrado el mayor número de asentamientos irregulares del municipio (Figura 2 y Tabla 2).

Tabla 2
Asentamientos humanos irregulares por ejido en el municipio de Querétaro

Delegación municipal	Ejidos	Superficie		Asentamientos		Lotes	
		Hectáreas	%	Casos	%	Casos	%
Felipe Carrillo Puerto	San Antonio de la Punta	8.6194	0.9	3	2.0	109	0.4
	Sta. Ma. Magdalena	154.6032	15.7	15	9.8	4,328	14.7
	Tlacote el Bajo	26.0484	2.6	2	1.3	596	2.0
Cayetano Rubio	San Pedro Mártir	50.0090	5.1	10	6.5	1,907	6.5
	Bolaños	5.6672	0.6	1	0.7	257	0.9
Epigmenio González	San Pablo	163.1882	16.6	28	18.3	5,344	18.2
	Menchaca	44.5291	4.5	16	10.5	2,280	7.8
	El Salitre	8.0671	0.8	3	2.0	142	0.5
	San José El Alto	60.9996	6.2	10	6.5	1,956	6.7
Félix Osores	San Miguel Carrillo	188.5662	19.1	20	13.1	5,623	19.1
Josefa Vergara	Casa Blanca	194.4808	19.7	30	19.6	4,900	16.7
Santa Rosa Jáuregui	Sta. Rosa Jáuregui	80.2643	8.1	15	9.8	1,925	6.6

Fuente: SDUOP, octubre 2000

El poblado de San José El Alto surgió como zona urbana ejidal con la expansión de Querétaro en la década 1970-1980. Se ubica al norte de la carretera estatal No. 540 con destino a Chichimequillas, El Marqués, al norte de la ciudad (Figura 3).

La ZAH3, originalmente Tierra de Uso Común (TUC) del ejido, con uso de agostadero, se transformó en zona urbana en la segunda mitad de la década 1990-2000, motivada por el crecimiento natural del poblado de San José el Alto y la influencia de la carretera, que se empezó a desarrollar como corredor urbano a partir del flujo carretero, en parte generado por la ubicación del Centro de Readaptación Social Estatal (CERESO) cerca del límite municipal.

La TUC fue parcelada y repartida entre los ejidatarios, posteriormente vendida a terceros, entre ellos promotores de asentamientos humanos irregulares, antes de la llegada del Programa de Certificación de Derechos Ejidales (Procede) en 1996.

Se puede decir que la ocupación del ejido San José el Alto, correspondió a una segunda etapa del crecimiento irregular de Querétaro, el cual inició en el Ejido Casa Blanca al sur de la ciudad

y continuó en los ejidos San Pablo, Menchaca y San José el Alto al norte, y San Antonio de la Punta, Santa María Magdalena y San Miguel Carrillo al poniente (Figura 2).

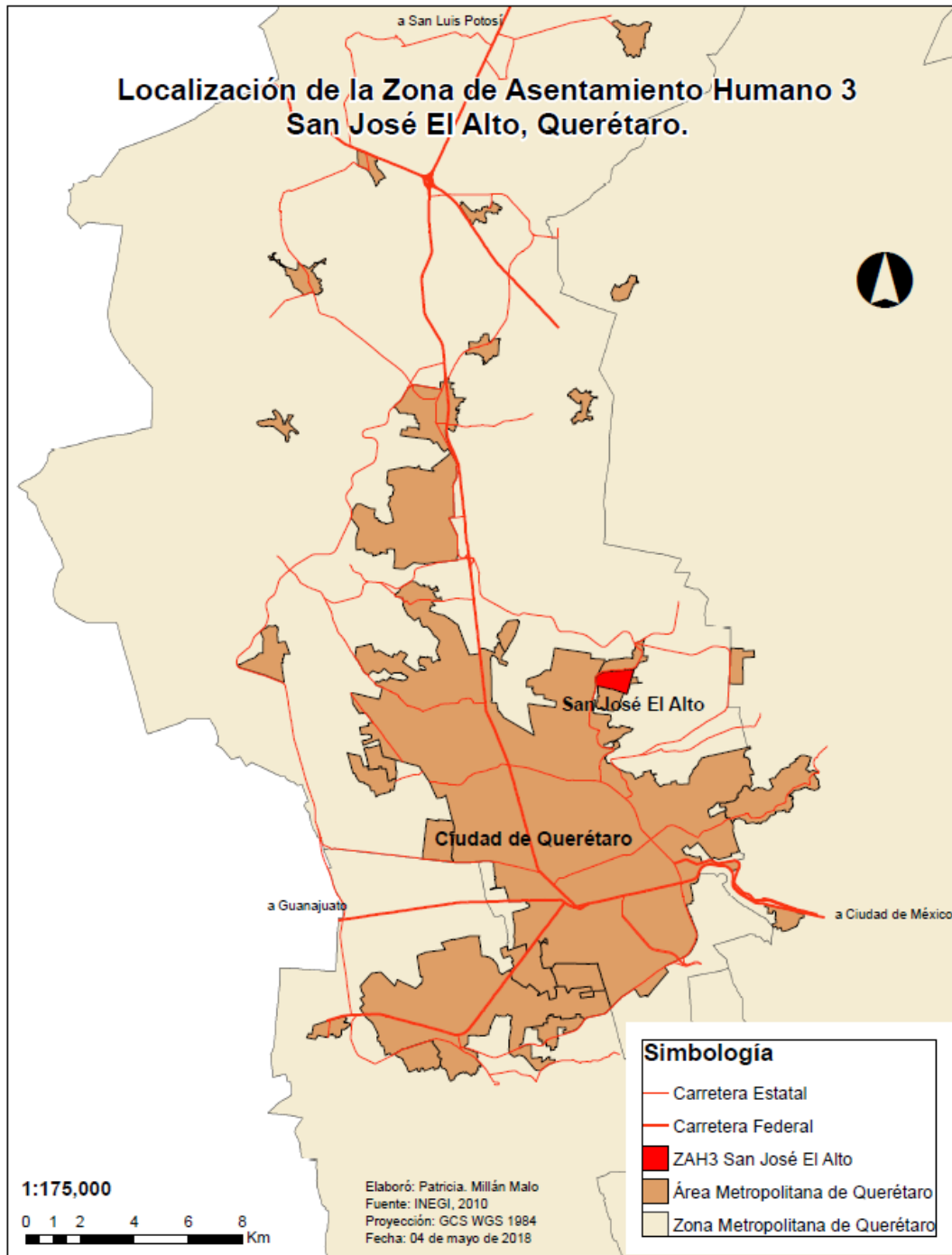


Figura 3. Localización de la zona ejidal ZAH3 de San José El Alto respecto al área urbana 2010 y la red carretera de la Zona Metropolitana de Querétaro.

Fuente: Elaboración propia con base en la cartografía de zonas metropolitanas de INEGI, 2010.

En el año 2000 la Corett inició el proceso expropiatorio de una fracción de 23.68 hectáreas de la ZAH3 ocupada por la colonia Independencia, por ser la más consolidada, dejando pendiente el conjunto de colonias que posteriormente regularizaría el PRRUZH en un polígono de 59 hectáreas, así como dos polígonos de preservación ecológica ubicados en el extremo poniente de la ZAH3, también desincorporada del régimen ejidal por el PRRUZH pero sin reconocer el uso habitacional existente por ubicarse en zonas de riesgo (Figura 4).

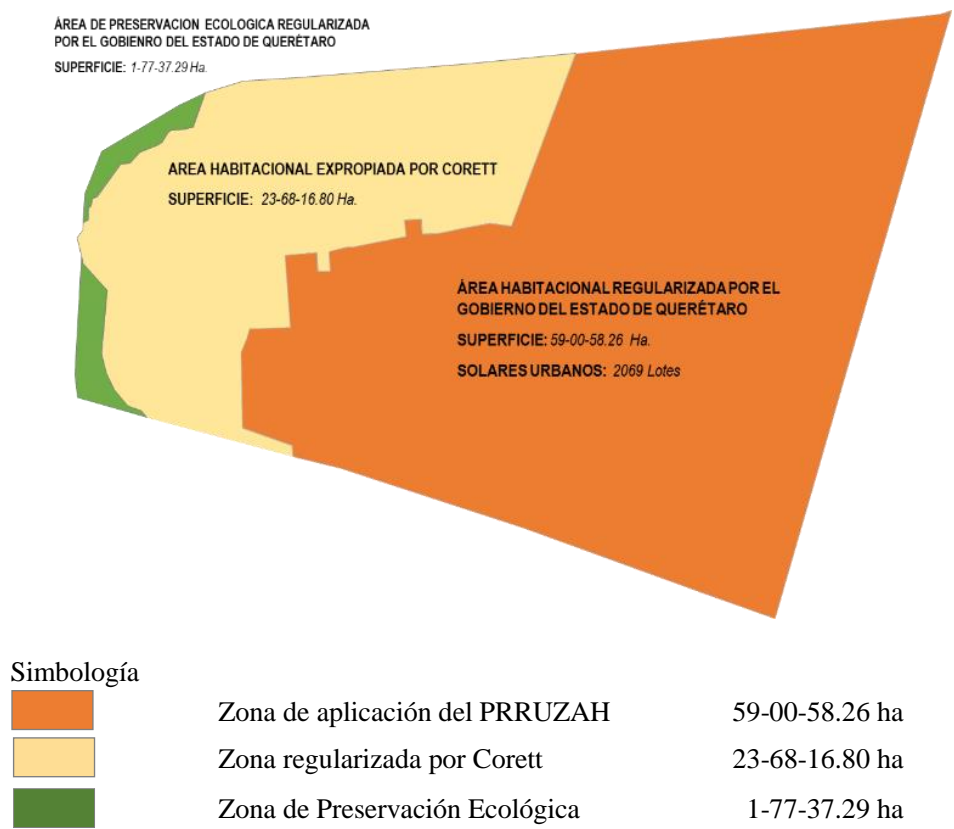


Figura 4. Delimitación de la ZAH3 y zona de aplicación del PRRUZH

Fuente: Elaboración propia con información del expediente del PRRUZH, SDUOP, 2003.

1.3 La política de regularización en Querétaro en el sexenio 1997-2003.

El antecedente a la política de regularización en Querétaro es el Programa de Atención a las Colonias Populares (PACP), encargado de dotar de servicios de infraestructura a las colonias populares, como parte de la política social del Programa Integra del gobierno de Loyola.

Su propósito inicial no formaba parte de una estrategia de regularización, sino que fue una continuación de la estrategia del gobierno priista anterior de atender las presiones de los líderes sociales, promotores políticos que sustentaban su clientela popular en los asentamientos irregulares y realizaban continuas movilizaciones en el centro histórico. La característica del PACP es que logró un mayor alcance que el gobierno anterior, pues más allá de la negociación, logró ejercer una forma de control de los líderes políticos. (J. Ruiz)

El PACP tuvo la visión de aprovechar la inversión en obra social, bajo una negociación de *toma y daca*, para favorecer los trámites de autorización de fraccionamientos aprovechando la figura de la urbanización progresivas prevista en el Código Urbano para el estado de Querétaro, y estableció como criterio para otorgar los apoyos, que los colonos realizaran los trámites correspondientes ante las autoridades de desarrollo urbano del estado o los municipios. (J. Ruiz)

El proceso de dotación de los servicios básicos de infraestructura por etapas no implicaba mayor inversión, empezaba por lo más fácil, las redes de electrificación, cubriendo paralelamente las demandas de diversos líderes sociales. Por lo cual, esa inversión consiguió su propósito y, una vez logrado, el gobierno tuvo la visión de regularizar, dar la certidumbre jurídica a la población. De manera similar que la obra, la regularización se operó con base en la organización de los colonos para descartar a los promotores irregulares, en algunos casos líderes que no tenían propiamente un papel de líder social.

A mediados del sexenio, se habían lograron importantes avances tanto en la introducción de servicios como en el proceso administrativo del visto bueno de lotificaciones, primer trámite de fraccionamientos que se volvió indispensable para el inicio de su regularización.

1.3.1 Factores jurídico-administrativos.

Dada la complejidad de la situación jurídica del universo de casos, la coordinación del

programa se dio a la tarea de explorar diferentes vías para la titulación de lotes, basadas en la legislación vigente y en las facultades administrativas del estado, estableciendo cuatro vías:

1) La autorización de fraccionamientos de urbanización progresiva, a cargo de la Dirección de Desarrollo Urbano estatal o municipal. Implicaba cubrir dos redes completas de infraestructura con los servicios funcionando para obtener la licencia de ejecución de obras, y una proporción de ocupación mayor al 50% para la autorización de escrituración de lotes. Era el procedimiento impulsado por el PACP, pues la SDUOP también apoyaba en la elaboración de planos de lotificación, requerido para los proyectos ejecutivos de introducción de redes, el cual se aprovechaba para hacer cumplir con las áreas de donación en la medida de lo posible.

2) La prescripción positiva. Mediante el Programa de Titulación de Predios Urbanos derivado de la respectiva ley, a cargo de la Secretaría de Gobierno, aplicaba en asentamientos ubicados en propiedad privada que estuvieran dentro de la zona urbana prevista por el PPDU correspondiente y que cumplieran con al menos dos redes de infraestructura funcionando. No era bien aceptada por el municipio porque las áreas públicas (vialidades y áreas de donación) quedaban sin formalizarse ante catastro y no todos los colonos promovían su titulación.

3) La expropiación vía Corett. Era la vía tradicional de regularización directamente promovida por la delegación estatal de este organismo, se aplicaba en colonias consolidadas de origen ejidal. Además de tener un proceso muy largo, no cumplía con los requisitos del código urbano; sin embargo, el trámite urbano se subsanaba ante la Sedesol, a través de una cédula de aprobación que involucraba a los tres niveles de gobierno, como mero trámite.

4) La expropiación a cargo de Gobierno del Estado. Sólo era aplicable en asentamientos ubicados en propiedad del estado. Los pocos casos viables tenían fuertes conflictos de control político debido a que su origen había sido la invasión promovida por líderes sociales.

Aun cuando estas vías se depuraron para su aplicación, en la práctica los avances alcanzados fueron mínimos.

1.3.2 Factores socioeconómicos.

Las características socioeconómicas de la población de las colonias populares eran las condiciones de pobreza y marginación urbana y su elevado ritmo de crecimiento demográfico. Algunos indicadores que se pueden obtener del conteo 1995 y el censo 2000 de INEGI para asentamientos identificados en AGEBS separados, permiten apreciar los contrastantes de las colonias populares con la ciudad de Querétaro.

En primer lugar, las tasas de crecimiento medio anual de los asentamientos existentes en 1995, hasta 16 veces más altas que en la ciudad de Querétaro, con el surgimiento de nuevos asentamientos en 2000 de más de 100 habitantes. La proporción de población mayor de 15 años en todos los casos fue menor, lo que indica un mayor grado de dependencia económica de las familias. La población analfabeta duplicó y hasta quintuplicó la proporción en el rango de 6 a 14 años y fue hasta 8 veces mayor en la población de 15 años y más (Tabla 3).

Tabla 3
Indicadores sociodemográficos en asentamientos irregulares y Cd. de Querétaro, 1995

Localidad	Población total		t.c.m.a. 1995-2000	Población de 15 años y más 1995	Población de 6 a 14 años que no sabe leer y escri- bir 1995	Población de 15 años y más analfa- beta 1995
	1995	2000				
Cd. de Querétaro	469,542	536,463	2.7	74.8%	7.5%	4.3%
Colinas de Santa Cruz I	151	347	18.1	56.3%	18.4%	18.8%
Colinas de Santa Cruz II	356	362	0.3	50.6%	33.0%	24.4%
Cuitláhuac	103	252	19.6	52.4%	3.7%	18.5%
Che Guevara	39	243	44.2	61.5%	12.5%	8.3%
Diana Laura		106				
El Romerillal		56				
Plan Nuevo Santa María		109				
Prados del Rincón	56	73	5.4	55.4%	12.5%	35.5%
Santa Isabel		40				

Sergio Villaseñor	123
Teotihuacan Dos	47
Tonatiuh	28

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, 1995, 2000.

Respecto a la actividad económica, la proporción de población económicamente activa (PEA) en las colonias populares fue menor que en la ciudad de Querétaro hasta en 15 puntos porcentuales, mientras que la población ocupada era del 100% en la mayoría de los casos (Tabla 4).

La distribución de la PEA se concentró principalmente en el sector secundario en las colonias de la delegación Félix Osores, y las de Epigmenio González en el sector terciario; dos casos presentan ocupación en el sector secundario, dada su ubicación relativa con zonas agrícolas.

Tabla 4

Población económicamente activa en asentamientos irregulares y Cd. de Querétaro, 2000

Localidad	PEA	PEI	PEA Ocupada	Sector I	Sector II	Sector III
Cd. Querétaro	40.6%	32.9%	98.6%	0.7%	30.2%	65.6%
Colinas de Santa Cruz I	31.7%	34.0%	99.1%	2.8%	55.0%	40.4%
Colinas de Santa Cruz II	28.5%	30.4%	98.1%	1.0%	62.4%	36.6%
Cuitláhuac	36.5%	25.0%	97.8%	1.1%	48.9%	48.9%
Che Guevara	35.8%	23.9%	100.0%	0.0%	43.7%	56.3%
Diana Laura	34.9%	32.1%	100.0%	0.0%	43.2%	56.8%
El Romerillal	28.6%	30.4%	93.8%	0.0%	26.7%	73.3%
Plan Nuevo Santa María	31.2%	32.1%	91.2%	0.0%	45.2%	54.8%
Prados del Rincón	35.6%	26.0%	100.0%	15.4%	61.5%	19.2%
Santa Isabel	27.5%	35.0%	100.0%	0.0%	0.0%	90.9%
Sergio Villaseñor	33.3%	24.4%	100.0%	0.0%	53.7%	46.3%
Teotihuacan Dos	25.5%	19.1%	100.0%	0.0%	33.3%	58.3%
Tonatiuh	32.1%	39.3%	100.0%	0.0%	55.6%	44.4%

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, 2000

Respecto a los ingresos, en 7 de 13 colonias populares, más del 50% de su PEA percibió ingresos hasta 2 vsmm, contra el 56% entre 2 y 10 vsmm en la ciudad. Por rango de ingresos, la mayor proporción se ubicó entre 2 y 5 vsmm, en segundo lugar, entre 1 y 2 vsmm, y en tercer lugar menos de 1 vsmm en algunas colonias, en otras entre 6 y 10 vsmm. Se presentaron muy

pocos casos con más de 10 vsmm, que en términos absolutos se trató de 1 o 2 personas trabajadoras, y en la mitad de las colonias, las de menor población, no se registraron personas sin ingresos (Tabla 5).

Tabla 5
Nivel de ingresos en la Cd. de Querétaro y colonias populares, 2000

Localidad	Ingresos					
	No Ingreso	-1 vsmm	1-2 vsmm	2-5 vsmm	6-10 vsmm	+10 vsmm
Cd. Querétaro	2.3%	4.1%	20.8%	41.7%	15.1%	9.9%
Colinas de Santa Cruz I	0.9%	4.6%	39.4%	47.7%	6.4%	0.9%
Colinas de Santa Cruz II	2.0%	7.9%	43.6%	34.7%	5.9%	1.0%
Cuitláhuac	4.4%	5.6%	26.7%	52.2%	5.6%	4.4%
Che Guevara	6.9%	8.0%	41.4%	39.1%	2.3%	0.0%
Diana Laura	5.4%	2.7%	43.2%	40.5%	0.0%	5.4%
El Romerillal	0.0%	20.0%	40.0%	40.0%	0.0%	0.0%
Plan Nuevo Santa María	0.0%	6.5%	29.0%	58.1%	3.2%	3.2%
Prados del Rincón	0.0%	7.7%	46.2%	30.8%	3.8%	0.0%
Santa Isabel	0.0%	9.1%	0.0%	36.4%	36.4%	0.0%
Sergio Villaseñor	9.8%	9.8%	39.0%	34.1%	4.9%	0.0%
Teotihuacan Dos	0.0%	8.3%	16.7%	50.0%	8.3%	0.0%
Tonatiuh	0.0%	11.1%	44.4%	44.4%	0.0%	0.0%

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, 2000

Las frecuentes giras del gobernador a las colonias populares para la entrega de la obra social lo sensibilizaron sobre la situación marginal de la población, lo que derivó en su franco apoyo al PRRUZH (J. Ruiz).

1.3.3 Factores sociopolíticos.

La promoción de asentamientos irregulares generalmente ha sido encabezada por líderes políticos con afiliación partidista. De los 14 líderes identificados en los asentamientos irregulares en el municipio de Querétaro en el año 2000, 10 tenían afiliación con el PRD, 2 con el PT y 2 con el PRI (SDUOP, 2001). Los líderes de mayor fuerza política eran Pablo González del PRD y Cristina Rosas Illescas del movimiento Antorcha Campesina, que intentó arraigarse a Querétaro para presionar al PRI desde la administración de Burgos; y el PAN también tenía algunos interesados

pero discretos. (J. Ruiz)

El papel del líder consistía en movilizar a los colonos para demandar servicios a la autoridad mediante marchas y manifestaciones. La necesidad del Estado de ejercer un control sobre esas movilizaciones dio lugar al programa de Atención a Colonias Populares, bajo un esquema que propiciaba la organización social y se orientaba a desactivar el control que ejercían los líderes políticos sobre la población. (J. Ruiz)

El esquema del programa se basaba en la firma de convenios de participación social, en donde la inversión inicial la hacía el Gobierno del Estado a través de la SDUOP y los beneficiarios se comprometían a aportar el 20% del costo, prorrateado entre el total de lotes (habitados o deshabitados), que se realizaban mediante pagos módicos en un plazo de un año, directamente en la caja de la Dirección de Ingresos de la Secretaría de Finanzas. (J. Ruiz)

El acercamiento de la autoridad estatal con los habitantes mediante reuniones informativas en las colonias, y la orientación que se les proporcionaba sobre los trámites requeridos para la regularización, además del manejo transparente de la aplicación de los recursos y el control de pagos por parte de gobierno, permitió el control de los líderes y promotores de suelo irregular y su debilitamiento, despojándolos del abuso tradicional que ejercían sobre la población mediante cobros periódicos, de bajo monto pero semanales o quincenales, jugando con las expectativas de la introducción de los servicios y con el control de la situación de incertidumbre jurídica, que al final no garantizaban los servicios prometidos ni rendían cuentas sobre el recurso recabado. El gobierno de Loyola se ganó la confianza de los habitantes de los asentamientos irregulares y su disposición para seguir participando en programas gubernamentales. (J. Ruiz)

La inversión en obra social en la Zona Metropolitana de Querétaro fue de 48.78 millones de pesos en la primera mitad de la administración estatal, de los cuales, cerca de 40 millones se

aplicaron al municipio de Querétaro, en donde se concentraba el 74% de los asentamientos irregulares; para 2001 se tenían programados otros 37,591.877 miles de pesos (SDUOP, 2001).

La situación alcanzada al año 2001 con la introducción de servicios, el avance en trámites de regularización, y el análisis de la situación jurídica de la tenencia de la tierra en varios asentamientos, permitió a la Coordinación de Atención a Colonias Populares (CACP) identificar 21 casos con posibilidades de regularización a través de alguno de los cuatro procedimientos alternativos, entre ellos, 10 ubicados en el ejido de San José El Alto (SDUOP, 2001).

1.4 La regularización de San José El Alto

La CACP identificó un conjunto de colonias ubicadas en la ZAH3 del ejido de San José el Alto, en donde la Corett había iniciado la regularización de la colonia Independencia, también beneficiada con la introducción de servicios básicos por el PACP (SDUOP, 2001). Derivado del análisis de las vías de regularización, se identificó que el conjunto de colonias poseía una misma situación jurídica al pertenecer a una misma zona de asentamiento humano ejidal. Por lo cual, solicitó a la Coordinación de Asuntos Agrarios de la Secretaría de Gobierno, asesoría sobre las alternativas de titulación de solares urbanos.

De ahí surgió la alternativa de aplicar la Ley Agraria para concluir la titulación de solares que había quedado pendiente en el Procede, lo que le dio los elementos a la SDUOP para encabezar la regularización de SJA y plantear al gobernador la meta de entregar títulos de propiedad antes de concluir su administración.

La introducción de servicios básicos en la ZAH3 de San José El Alto, iniciada en 1999 con las redes primarias de agua potable y electrificación y el trazado de caminos, había logrado dignificar las condiciones de vida de la población, sin embargo, se identificaron varios problemas urbanos, como la falta de áreas de donación en algunas colonias, calles estrechas en otras y la

discontinuidad de vialidades entre colonias en otros casos. Todo esto dio lugar a una propuesta de reordenamiento urbano que formó parte del programa de regularización. (J. Ruiz)

1.4.1 Conformación de la zona de aplicación del PRRUZH.

La zona de aplicación del PRRUZH quedó definida en un polígono de 59 hectáreas, con los siguientes límites y colindancias: al norte, con la carretera estatal No. 540; al oriente con el ejido Menchaca, camino Real a San José El Alto de por medio; al sur con el ejido Menchaca, y al oeste con la colonia Independencia regularizada por Corett (Figura 5).

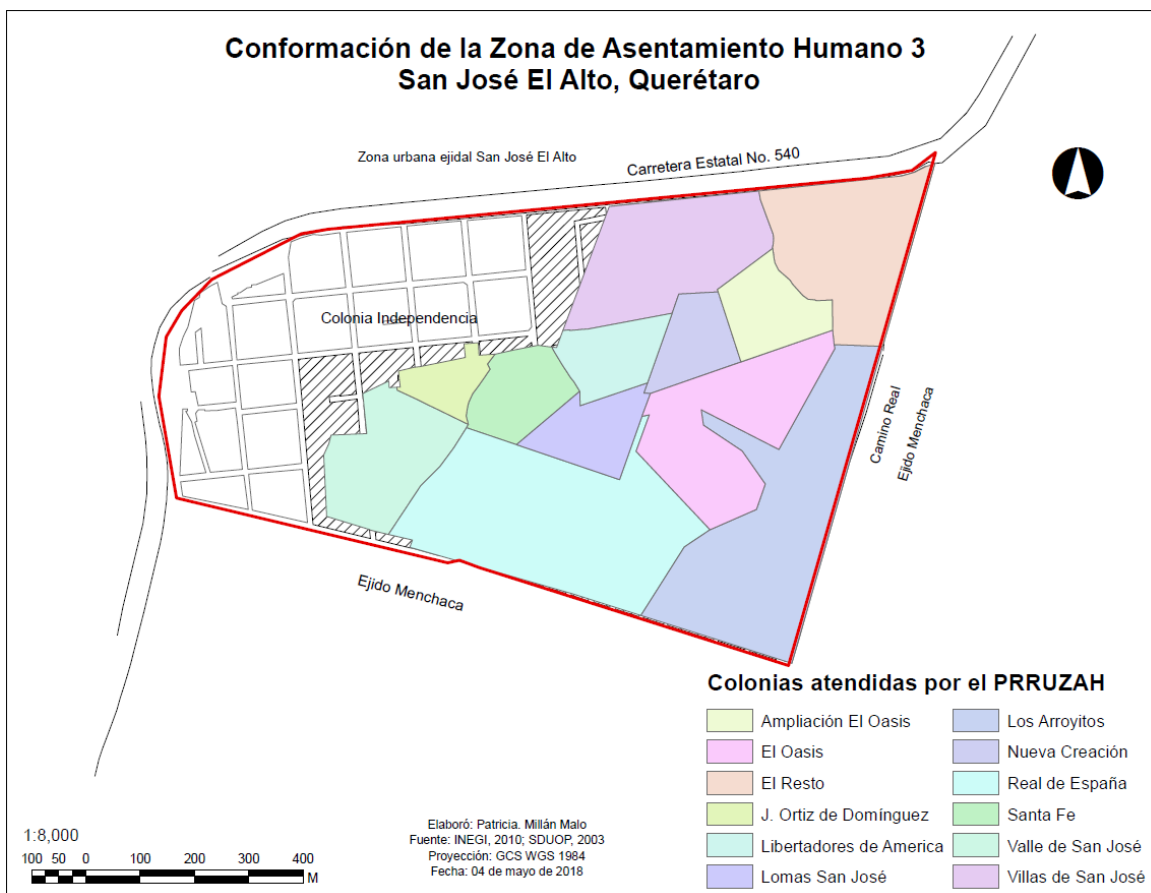


Figura 5. Conformación de la zona de estudio.

Nota: Para fines del análisis y condicionado por el nivel de desagregación de la información censal de INEGI por manzana, para los análisis en los que se utiliza esta información, el área de estudio se amplía a las manzanas completas del límite poniente del polígono (área achurada).

Fuente: Elaboración propia con información del INEGI y la SDUOP, 2003.

2. La concepción de irregularidad en la política de regularización

Como se comentó en el capítulo anterior, con la entrada del neoliberalismo en la economía nacional, la política urbana se trastocó restando importancia a la planeación urbana y, concretamente, a la creación de reservas territoriales para el crecimiento urbano, dando lugar al libre mercado del suelo y de la producción inmobiliaria. A nivel local estos cambios no se habían detenido al final de la administración de Ignacio Loyola y, en cambio, la política urbana social adoptada (la introducción de servicios de infraestructura en colonias populares) estaba determinada por la necesidad de ejercer control político sobre los líderes sociales y, en su contenido ideológico, por los resabios del Estado benefactor saliente.

En este capítulo se muestran las diferentes interpretaciones teórico-conceptuales relativas al crecimiento urbano informal de las ciudades latinoamericanas y cómo estas han permeado en las políticas que adopta el Estado frente a él. Se presenta también la conceptualización sobre asentamiento humano irregular, calidad de vida en colonias populares y política urbana social.

2.1 Debate latinoamericano sobre la urbanización informal

2.1.1 La óptica del mercado de suelo.

El libre mercado del suelo ha sido una de las exigencias del neoliberalismo en los países de América Latina, y para entender cómo impacta en el mercado del suelo irregular, es necesario revisar algunos autores que analizan el crecimiento urbano informal con base en la teoría de las rentas del suelo, como son Samuel Jaramillo (2003) y Carlos Morales (2009).

Jaramillo (2003) analiza la naturaleza de la renta urbana aplicando la teoría marxista de las rentas del suelo sobre el análisis de las rentas agrícolas. Y encuentra rasgos característicos: primero, que el mecanismo de la renta urbana depende de la naturaleza de la tierra relacionada con las diferencias de constructibilidad y de su proximidad respecto a las redes de infraestructura.

Segundo, el terrateniente es un agente pasivo cuya acción se limita a la conservación de la sobre ganancia en forma de renta. Tercero, las modalidades de la renta urbana dependen de otros factores, tales como la diferencia de construcción en altura, definida por la normatividad urbana; las diferencias de las ventajas de localización para desarrollar comercio, vivienda e industria; la propiedad del suelo, que se traduce en renta de monopolio bajo la noción de escasez debido a la característica de irreproductibilidad de cada ubicación particular del suelo. El precio del suelo es entonces la capitalización de la renta total, es decir, la suma de las distintas modalidades de renta que aparecen en cada terreno dadas sus circunstancias particulares. La formación de los precios en el mercado informal tiene el mismo funcionamiento.

En esta teoría, el Estado cumple una función en la formación y los movimientos de los precios del suelo urbano, como resultado de los alcances, limitaciones y potencialidades de sus acciones: como constructor de inmuebles, como proveedor de infraestructura, como suministrador de equipamiento y, sobre todo, como regulador del uso y aprovechamiento del suelo.

Morales (2009) explica cómo en esencia el precio del suelo no es más que una expresión capitalizada de la renta del suelo. En el ámbito urbano, la renta que determinará el precio del suelo no será la del uso actual sino la del uso potencial. El mejor ejemplo es que los terrenos baldíos tienen un precio en el mercado aun cuando no generan renta, pues la renta del uso actual sería cero, este precio deriva de la renta del uso que potencialmente vendrá a futuro, incluso si son varios los usos futuros el precio de venta será el que determine el máximo y mejor uso, es decir, el más elevado.

El incremento de los precios del suelo opera con la lógica del mercado. El mercado está conectado en toda la extensión de la ciudad. Por un mismo terreno compiten usos del suelo muy diversos, el propietario busca el máximo y mejor uso, es decir, el más rentable. Una escala de

valores del suelo en función de la rentabilidad ubica en la posición más alta a las oficinas corporativas de alta densidad y los comercios de más rápida rotación de mercancías. En la escala más baja se ubica la vivienda social, antes de los usos públicos y ecológicos.

En la lógica del mercado, es decir de la máxima ganancia, los usos con baja capacidad de pago recurren a la informalidad como una forma de maximizar ganancias, puesto que ofrecen una mercancía de menor calidad, en términos de ubicación, disponibilidad de servicios y riesgos físicos o de la tenencia de la tierra, mientras que el precio se define en función de la máxima capacidad de pago del adquiriente.

En virtud de la escasez del suelo, la oferta tiende a ser inelástica, elevando la tasa de ganancia. Esto explica el crecimiento de los mercados informales y el hecho de que recientemente alojen no sólo a las capas pobres sino a las capas medias.

Entonces, los beneficios vía la apropiación de la renta se incrementan en la medida en que la administración de la ciudad adopte políticas de tolerancia y subsidio al acceso al suelo, estas reducen los costos y aumentan los precios y por consiguiente aumentan las ganancias.

Eibenschutz y Benlliure (2009) aportan otras características relativas al mercado formal e informal del suelo para el caso de México, y relativas a la regularización, resumidas a continuación:

- Los factores de formación del precio del suelo están asociados a las fases de ocupación de la tierra y de producción del espacio urbanizado (p. 217).
- La formación del precio de la oferta formal e informal es producto de la combinación de factores semejantes en secuencias y tiempos diferentes (p. 218).
- Una vez realizada la regularización, el resto de la formación de precios estará determinada por: a) los niveles de introducción de servicios posteriores, y b) la localización del

asentamiento en la ciudad (p. 220).

- La diferencia en los precios de adquisición entre los mercados formal e informal de la tierra condiciona a la población de bajos ingresos a recurrir al mercado informal de suelo / vivienda (p. 220).
- La búsqueda de suelos acordes con los precios máximos de cada tipo de vivienda, al ser fundamentalmente periféricos, no sigue una lógica de crecimiento urbano eficiente y distorsiona severamente la expansión de las ciudades (p. 221).

2.1.2 Las estrategias de política pública ante la informalidad.

Las prácticas habitacionales populares en Latinoamérica, incluyendo la informalidad, de acuerdo con Jaramillo (2009), parecen ligarse a las estrategias de acción estatal para enfrentar la carencia de vivienda de los más pobres. En su análisis, identifica la diversidad de las estrategias de política pública desde su contenido ideológico:

- La erradicación de tugurios y la producción estatal de vivienda social.
- La “libertad de construir” y la autoconstrucción dirigida.
- La noción liberal de la informalidad y su línea de política.

La primera corresponde a la Teoría de la marginalidad de “derecha”, destaca la dificultad que presentan los grupos de población provenientes del campo a las ciudades para adaptarse al ritmo de la modernidad que ofrece la ciudad, de donde se desprende la necesidad de acciones del Estado para ayudar a la población a superar su atraso y adaptarse, específicamente en relación con sus formas de construir y de comportarse en el espacio. La problemática identificada desde esta visión es en dos aspectos: i) las grandes áreas que representan las zonas marginadas, que contrastan con la imagen moderna de la ciudad, generan perturbaciones en el despliegue de los mercados inmobiliarios; ii) estas expresiones físicas “anómalas” no se conciben sólo como un

resultado, sino que también retroalimentan los elementos que les dieron origen, el espacio marginal reproduce marginalidad.

La estrategia de esta política tiene dos componentes: la lucha contra los territorios marginales con carácter represivo, que se traduce en la no regularización, pues se entiende que caen en la transgresión jurídica de la propiedad y de la normatividad urbana; y la construcción de vivienda social en conjuntos “modernos”. La persistencia de la urbanización informal como única alternativa para la población más pobre, ha modificado la primera modalidad hacia una actitud más tolerante mediante políticas forzadas de regularización.

La Teoría de la marginalidad de “izquierda” realiza un diagnóstico diferente que conduce a políticas muy divergentes: identifica que la barrera para vincular a los grupos excluidos al desarrollo no es sólo inercial, también se explica por la oposición de los grupos dominantes tradicionales a renunciar a algunos privilegios y por la negligencia del Estado para inducir un desarrollo más inclusivo. Explica la racionalidad de las prácticas de la urbanización informal como respuesta a enfrentar condiciones sociales y económicas muy precarias, por lo que no son un obstáculo para su promoción social sino un soporte de ella.

La autoconstrucción, desde esa perspectiva, tiene muchas ventajas: se sustituye el recurso económico escaso por la fuerza de trabajo abundante; se realiza en forma progresiva y fluctuante en el tiempo, al ritmo de las posibilidades de pago de cada familia; no solamente es una forma de obtener un valor de uso, también representa la posibilidad de obtener ingresos mediante el alquiler de cuartos, proporcionando una masa de valor o ahorro. Además, el crecimiento de la vivienda se adapta al ritmo de vida de las familias migrantes; y el producto generado responde a las necesidades y potencialidades de sus gestores. Por lo tanto, una política más racional respecto a los asentamientos irregulares debiera ser el apoyo a la autoconstrucción.

Si bien esta idea que fundamentó una reforma a la política de vivienda hacia la promoción de la autoconstrucción permeó hasta los organismos multilaterales de promoción del desarrollo, no se debe dejar de ver, de acuerdo con Pradilla (1976, citado por Jaramillo, 2009; p. 46), que es atractiva en el plano político, pero más bien como mecanismos de cooptación de los movimientos sociales.

El referente de la política actual, según Jaramillo, es una nueva representación de la noción de informalidad, que se corresponde con una visión liberal de la sociedad según la cual el bienestar y la prosperidad están asociados de manera insoluble al funcionamiento del mercado, ya que la racionalidad, que es una manifestación de la pulsión al cambio, está presente en principio en todos los individuos. La pobreza se explica porque a algunos individuos se les presentan obstáculos para entrar en esa dinámica. Uno de ellos es la dotación inicial de los factores. Otro impedimento es de tipo institucional, ajena a los individuos, como la inseguridad en la propiedad, y esta es un requisito fundamental para promover el dinamismo económico (basado en De Soto 1987 y 2000).

2.1.3 La producción formal e informal de la vivienda.

La estructura de la demanda de suelo urbano es inherente a la demanda de vivienda. Siguiendo a Jaramillo (2009), para comprender cómo funciona la demanda de suelo en el caso de la vivienda popular, es necesario analizar las formas de producción no capitalista de la vivienda en referencia a los agentes que intervienen en ella. Jaramillo recurre a las reflexiones que hace Marx en el *Capital* respecto al tipo de agentes que existen en la economía capitalista: los agentes mercantiles simples y los capitalistas, estos últimos son los dominantes en la economía actual.

Los primeros intervienen en el mercado, participan en la división del trabajo mercantil y producen fundamentalmente para demandantes mercantiles, pero su actividad no está determinada

por la búsqueda de valor. Se trata del ciclo M-D-M denominado por Marx “circulación simple de mercancías”. El motor de su actividad no es acrecentar su patrimonio sino mantener cierto nivel de consumo y de reproducción humana.

Los agentes capitalistas producen para el mercado, pero su intención fundamental es acrecentar su capital. Marx caracteriza su circuito mercantil como “circulación capitalista de mercancías”, esquematizado por la secuencia D-M-D' en la cual se comienza con una magnitud inicial de dinero (el capital dinero) y se termina con una suma de dinero de mayor magnitud, proceso que se explica en la Teoría de la plusvalía. La fuente de ganancia capitalista es la plusvalía, que procede del valor que aporta la fuerza de trabajo a la mercancía y que es mayor a su propio valor, es decir, al valor de los bienes que consume el trabajador para su reproducción. La diferencia de ese valor o plusvalía, solamente pueden obtenerla los agentes que disponen del capital inicial necesario para acceder a las técnicas de producción más eficientes y ‘comprar’ la fuerza de trabajo.

Los dos agentes coexisten en el mismo espacio mercantil y se relacionan a través de la competencia. Al introducir técnicas más avanzadas en la producción de una mercancía originalmente elaborada por un agente mercantil simple, se reduce el valor de esa mercancía y eso hace que se contraigan los ingresos de los productores mercantiles simples por su mismo trabajo, hasta el punto en que se hace imposible su reproducción. En ese momento dichos agentes pierden su independencia y se proletarizan.

Marx tenía la expectativa de que esta confrontación tan desigual terminaría algún día y que desaparecería la producción mercantil simple, pero la evolución del capitalismo en los países periféricos ha mostrado que cuando el salario imperante es muy bajo es más difícil para la producción capitalista desplazar a la producción mercantil simple. Esto se explica porque en estos países los salarios son tan bajos, que las ganancias que obtiene la clase trabajadora de sus

actividades mercantiles simples, desarrolladas en la conocida economía informal, compite con ellos. Es decir, se establece una relación de competencia entre estos dos tipos de agentes que no se explica por la transgresión de normas. De hecho, por lo general los capitalistas tienen mayor poder para moldear las normas y es esperable que las hagan a su favor.

En el caso de la producción de vivienda sucede lo mismo, existe una competencia entre los promotores capitalistas de vivienda social y la autoconstrucción “informal”, y en principio los primeros no están interesados en que se les brinden tratamientos permisivos a los segundos, pero cuando entienden cómo el costo elevado de la vivienda producida bajo el esquema capitalista eleva el costo de la fuerza de trabajo, no se oponen tanto a la autoconstrucción.

2.1.4 La dualidad de la política de regularización.

Como se ha podido apreciar en el capítulo de antecedentes y en el marco conceptual hasta aquí planteado, en las políticas habitacionales de Latinoamérica las autoridades han oscilado entre dos actitudes hacia los asentamientos irregulares: de tolerancia y de amenaza.

La primera se fundamenta en la opinión según la cual el suelo ilegalmente ocupado debe suponerse libre, por lo tanto, la ocupación ilegal del suelo puede, en un momento dado, ser objeto de desalojo; la segunda responde a la idea según la cual una política de regularización alentaría el desarrollo de prácticas ilegales y constituiría, por lo tanto, una renuncia del orden público a promover el orden urbano y su respectivo orden jurídico que defina procedimientos regulares de apropiación del suelo. (Durand-Lasserve, en: Azuela y Tomas, 1996)

Para Emilio Duhau (2003), el orden formal de las ciudades latinoamericanas ignoró las realidades emergentes de la estructura social, la distribución del ingreso y las condiciones prácticas en las que gran parte de la población accede a una vivienda.

Para el caso de Bogotá Colombia, por ejemplo, Mercedes Maldonado (2009) reporta que las

nuevas políticas de suelo implementadas a partir de los avances en la legislación urbana colombiana desde 1990, no han logrado que las políticas de vivienda de interés social lleguen a los hogares de menores ingresos ni mejorar las condiciones de acceso al suelo y de manera más amplia a la ciudad de la población tradicionalmente excluida, a pesar de la aparente capacidad de la nueva regulación para replantear las reglas de distribución de los recursos ligados al desarrollo urbano. La política adoptada en 1991, después de la reforma urbana (1989), tuvo el objetivo de promover el sector de la construcción mediante el otorgamiento de subsidios directos a la demanda, en remplazo a los mecanismos previos en que intervenía el Estado. Con esta reorientación, se congeló el esfuerzo por desarrollar una legislación de intervención del mercado del suelo y se desplazó hacia el sector privado la construcción de vivienda. Tampoco incorporó de manera explícita un componente de descentralización de las competencias en materia de producción de vivienda, de manera que se creó un vacío que llenaron muy lentamente las entidades territoriales locales. En vez de priorizar los objetivos sociales de atención a la población en condiciones crecientes de pobreza, esta política siguió la lógica de la promoción económica a través del sector de la construcción, visto como dinamizador de la economía y como generador de empleo para los trabajadores con baja calificación, lo que dio como resultado medidas erráticas que subordinaron la calidad de la vivienda, la integración socioespacial y la superación de las condiciones de exclusión a los aspectos cuantitativos de producción de unidades.

En un análisis más reciente, Edesio Fernández (2009) identifica dos paradigmas legales opuestos respecto a la política de regularización en América Latina: la legalización no calificada de los asentamientos irregulares (experiencia peruana), y la seguridad jurídica de la propiedad acompañada de la integración socioespacial (experiencia brasileña). Fernández analiza la influencia de los planteamientos de Hernando De Soto en dichas políticas, que se ha traducido en

programas de titulación de gran escala.

La formalización de la economía que propone De Soto sólo se enfoca a proteger los derechos de propiedad y las transacciones del mercado libre, sin importar el contexto social y las consecuencias; desconoce qué tanto la informalidad protege a los pobres contra las élites económicas (González, 2008, citado por Fernández, 2009 p. 221).

Se puede decir que en México se han dado los dos paradigmas que define Fernández en dos momentos históricos: el primero, antes de la reforma a la Ley Agraria de 1992, que se asemeja a la fórmula brasileña, aunque tal vez sin un planteamiento explícito y bien estructurado, y el segundo en las políticas más recientes de regularización con el auge del neoliberalismo, que se materializa con el Programa de Certificación de Derechos Ejidales (Procede), derivado de la reforma a la Ley Agraria.

La causa de que no se pueda identificar una política clara de regularización en México, de acuerdo con Alfonso Iracheta (2000), se debe a la falta de una política integrada de suelo urbano capaz de atender la demanda de suelo urbanizado para pobres. Las acciones públicas, en cambio, se diluyen en programas desvinculados entre sí, relativos a una multitud de temas, como la regularización de la tenencia de la tierra urbana, la zonificación de usos del suelo en las ciudades, y la constitución de reservas territoriales, entre otros, a los que el propio gobierno no dedica ni recursos ni voluntad suficientes.

Por esto mismo, el problema de la urbanización popular es visto y atendido desde sus formas y sus efectos: deterioro ambiental, desorden de los usos del suelo, precarismo urbano, irregularidad de la tenencia de la tierra, carencia generalizada de servicios públicos. Así, la atención de la regularización de la tenencia de la tierra se ha aplicado al margen de sus causas, y la irregularidad se ha convertido en un fenómeno permanente y acumulativo (Iracheta, 2000).

2.2 Marco legal de la política de regularización en México

2.2.1 Marco legal urbano

2.2.1.1 Ley General de Asentamientos Humanos.

En su versión original (vigente en 2003), la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) define a los asentamientos humanos como “el establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran” (Artículo 2 fracción II). Considera de utilidad pública la regularización de la tenencia de la tierra en los centros de población (Artículo 5 fracción IV), y establece la atribución de participar e intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana a las entidades federativas y los municipios respectivamente (Artículos 8 fracción VIII y 9 fracción XI).

El Artículo 38 establecen que el aprovechamiento de áreas y predios ejidales o comunales comprendidos dentro de los límites de los centros de población o que formen parte de las zonas de urbanización ejidal y de las tierras del asentamiento humano en ejidos y comunidades, se sujetará a lo dispuesto en esta Ley, en la Ley Agraria, en la legislación estatal de desarrollo urbano, en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables, así como en las reservas, usos y destinos de áreas y predios.

El Artículo 39 establece que para constituir, ampliar y delimitar la zona de urbanización ejidal y su reserva de crecimiento; así como para regularizar la tenencia de predios en los que se hayan constituido asentamientos humanos irregulares, la asamblea ejidal o de comuneros respectiva deberá ajustarse a las disposiciones jurídicas locales de desarrollo urbano y a la zonificación contenida en los planes o programas aplicables en la materia. En estos casos, se requiere la autorización del municipio en que se encuentre ubicado el ejido o comunidad.

2.2.1.2 Normas Técnicas de SEDESOL (Lineamientos).

Constituyen los lineamientos técnicos que debe seguirse en todo proceso de desincorporación del régimen ejidal para su incorporación al uso urbano. Lo más relevante es que el área a incorporar se encuentre prevista como zona urbana o urbanizable dentro del plan de desarrollo urbano municipal o equivalente, y que dicho plan se encuentre vigente conforme a la legislación urbana. Además, establecen que, para que la Sedesol dictamine la procedencia de la incorporación en cuestión, se requiere la elaboración de una Cédula de información pormenorizada, sobre la superficie a regularizar, el tamaño de los lotes, los usos del suelo, el grado de ocupación, el tipo de vivienda y su calidad, las áreas destinadas a servicios públicos y las restricciones a la construcción por derechos de vía o riesgos naturales.

2.2.2 Marco legal agrario de la política de regularización en México.

2.2.2.1 Ley Agraria de 1992.

El Artículo 2° reafirma que, en lo relacionado con el aprovechamiento urbano, el ejercicio de los derechos de propiedad ejidal se ajustará a lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos. En el mismo sentido, los artículos 66 y 67 exigen la intervención de la autoridad municipal y la observancia de las normas técnicas de la Secretaría de Desarrollo Social (ahora SEDATU), para la localización, deslinde y fraccionamiento de la zona de urbanización y su reserva de crecimiento, y la obligación de separar las superficies necesarias para los servicios públicos (urbanos) de la comunidad.

Con relación a las facultades del Ejido y los derechos de propiedad, El Artículo 56 reconoce la facultad de la Asamblea, órgano supremo del Ejido conforme al Artículo 22, para determinar el destino de las tierras que no estén formalmente parceladas, reconocer el parcelamiento económico o de hecho o regularizar la tenencia de los poseedores o de quienes carezcan de los

certificados correspondientes.

El Artículo 65 faculta a la asamblea ejidal para resolver que se delimite la zona de urbanización del ejido en la forma que resulte más conveniente cuando así lo requiera. El Artículo 68 establece la propiedad plena de los solares urbanos a sus titulares, que recibirán en forma gratuita al constituirse la zona de urbanización, y cuya extensión se determinará por la asamblea con la participación del municipio correspondiente, de conformidad con las leyes aplicables en materia de fraccionamientos y atendiendo a las características, usos y costumbres de cada región.

Respecto a la asignación de solares, se requiere la presencia de la Procuraduría Agraria en la asamblea y del plano aprobado por la misma asamblea e inscrito en el Registro Agrario Nacional. De la misma manera, el acta respectiva de asignación de solares debe inscribirse en el RAN y los certificados que este expida de cada solar constituirán los títulos oficiales correspondientes.

El mismo artículo prevé que, una vez satisfechas las necesidades de los ejidatarios, los solares excedentes podrán ser arrendados o enajenados por el núcleo de población ejidal a personas que deseen avecindarse. Cuando se trate de ejidos en los que ya este constituida la zona de urbanización y los solares ya hubieren sido asignados, los títulos se expedirán en favor de sus legítimos poseedores.

El Artículo 69 establece la validez del título de propiedad para acreditar la propiedad de los solares, y sobre los actos jurídicos subsecuentes, aplica la regulación del derecho común. Para estos efectos los títulos se inscribirán en el Registro Público de la Propiedad de la entidad correspondiente.

El Artículo 87 de la Ley Agraria, señala que cuando los terrenos de un ejido se encuentren ubicados en el área de crecimiento de un centro de población, los núcleos de población podrán beneficiarse de la urbanización de sus tierras.

2.2.2.2 Reglamento en Materia de Certificación y Titulación de Solares urbanos.

Especifica el procedimiento jurídico administrativo que el ejido debe seguir para llevar a cabo la asamblea de asignación de solares, con la presencia de las autoridades agrarias y la participación del municipio.

2.2.2.3 Normas Técnicas del RAN.

El Registro Agrario Nacional establece, a través de sus normas técnicas, los requisitos técnicos que deben cubrirse en el levantamiento topográfico de la lotificación, en la representación cartográfica del plano resultante, tales como la numeración de manzanas y lotes entre otras especificaciones, y en la elaboración de los títulos de propiedad correspondientes.

2.2.3 Marco legal de la política de regularización en Querétaro.

2.2.3.1 Código urbano para el Estado de Querétaro.

El Código Urbano para el Estado de Querétaro (1992), en los Artículos 40 y 41, define a los Programas como instrumentos de ejecución de los Planes, entre los que se especifica la regularización de la tenencia de la tierra. El Artículo 73 define que las zonas deterioradas físicas o funcionalmente en forma total o parcial podrán ser declaradas por el Ayuntamiento espacios dedicados al mejoramiento con el fin de reordenarlos, renovarlos o protegerlos, y lograr el mejor aprovechamiento de su ubicación, infraestructura, suelo y elementos de acondicionamiento del espacio, integrándolas al desarrollo urbano, particularmente en beneficio de los habitantes en dichas zonas, lo que fundamenta el mejoramiento urbano de los asentamientos irregulares.

El Título tercero regula los fraccionamientos y lotificaciones, define a los fraccionamientos como la división de un terreno en lotes cuando para dar acceso a éstos se formen una o más calles o se establezcan servidumbres de paso (Artículo 99), contempla dentro de la clasificación de fraccionamiento a los de urbanización progresiva (Artículo 100), y establece como requisito de la

entrega recepción del fraccionamiento al municipio que estén concluidas todas las obras de urbanización; los servicios y obras se encuentren funcionando; al menos el sesenta por ciento de la totalidad de los lotes se encuentren vendidos y tributando el impuesto predial; cuando menos el cincuenta por ciento de los lotes se encuentren construidos; se hayan entregado a satisfacción de la autoridad competente las redes de energía eléctrica, de agua, drenaje, jardines y mobiliario urbano, y se encuentre constituida la Asociación de Colonos del Fraccionamiento (Artículo 115).

2.2.3.2 Ley para regularizar la titulación de predios urbanos y suburbanos en el Estado de Querétaro.

Promulgada por primera vez en 1993, se basa en la prescripción positiva para la titulación de la propiedad de predios urbanos y semiurbanos. Define como predios urbanos los bienes inmuebles comprendidos dentro del perímetro de una ciudad y que cuenten por lo menos con dos servicios; predios semiurbanos a los que se encuentren entre la zona urbana y la rural, que tengan construcción destinada a casa habitación, y cuenten con algún servicio. Los requisitos están dirigidos a predios habitados de propiedad privada y cuyas viviendas no exceden cierto valor que corresponde con el sector popular, por lo que esta ley se actualiza regularmente en función de la actualización del avalúo catastral.

2.2.3.3 Código Penal del Estado de Querétaro.

En 2002 se incorporó el Título octavo al Código Penal, relativo a los Delitos contra la seguridad y el orden en el Desarrollo Urbano, con los Artículos 246 E, 246 F y 246 G, en los que se tipifica como delito las acciones de transferir o prometer transferir la posesión, la propiedad o cualquier otro derecho sobre uno o más lotes resultantes de fraccionar un predio, para que sean o puedan ser destinados para vivienda, comercio o industria, sin contar con la autorización de la autoridad competente; promover los fraccionamientos irregulares, o, por parte de las autoridades, realizar actos u omisiones que alienten o permitan un asentamiento humano irregular. Define

como asentamiento humano irregular “un grupo de personas que se establezcan o pretendan establecerse en un inmueble dividido o lotificado para fines de vivienda, comercio o industria sin contar con las autorizaciones expedidas por las autoridades competentes” y por “fraccionamiento irregular cualquier división de un predio en lotes sin tener las autorizaciones administrativas correspondientes”. Además, establece las penas y multas correspondientes.

La promulgación de esta Ley marcó un parteaguas en el contenido ideológico de la política de regularización, al concebir a los asentamientos irregulares como los “generadores del desorden en el desarrollo urbano”, y tipificar su promoción como delito, sin considerar los factores socioeconómicos que los favorecen.

2.2.3.4 Ley para la Regularización de los Asentamientos Humanos Irregulares del Estado de Querétaro.

Promulgada en 2007 con vigencia de tres años, ha sido actualizada en 2009, 2013 y 2016 para dar continuidad a los programas de regularización en curso. La Ley establece los supuestos para la regularización, regula el procedimiento y fija las bases de coordinación entre las autoridades que intervienen en su aplicación; así como reconoce la aplicabilidad de la LGAH y de la Ley Agraria y su Reglamento en materia de ordenamiento de la propiedad rural, para el caso asentamientos ubicados en tierras ejidales (Artículo 1).

Define al Asentamiento humano irregular como “el conglomerado demográfico establecido en un área físicamente localizada y lotificada para fines de vivienda, sin contar con las autorizaciones correspondientes de la autoridad competente en términos de lo previsto por el Código Urbano del Estado de Querétaro” (Artículo 2 fracción II); y establece como autoridades competentes a los ayuntamientos de los municipios del estado y al Instituto de la Vivienda del Estado de Querétaro (IVEQ) (Artículo 3).

Esta Ley atiende principalmente asentamientos ubicados en propiedad privada, es decir, si

proviene del régimen ejidal deben haber adoptado el dominio pleno de la parcela. Para el caso de que persista la propiedad ejidal se prevé la aplicación del Reglamento a la Ley Agraria en materia de ordenamiento de la propiedad rural, no así del correspondiente en Materia de certificación y titulación de solares urbanos. Asimismo, es importante señalar que la primera ley promulgada durante la administración de Francisco Garrido (2003-2009) se estableció la creación de la Comisión estatal de regularización de asentamientos humanos (Creah), desapareciéndola en la actualización de 2009.

Actualmente, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), creada en 2015 para atender la política social, incorpora al IVEQ al sector del desarrollo social y se encarga del programa de regularización, en consecuencia, también se encarga de la obra social que anteriormente correspondía a la SDUOP.

Otro aspecto relevante de la última actualización de esta ley es que integra las disposiciones de la Ley para regularizar la titulación de predios urbanos y suburbanos en la entidad.

2.3 El concepto de asentamiento humano irregular

Un-Hábitat define el asentamiento precario o informal como el sitio que se caracteriza por “falta de servicios básicos, vivienda por debajo de los estándares o ilegal y estructuras inadecuadas de construcción, hacinamiento y alta densidad, condiciones de vida insalubres y localización en zonas de riesgo, inseguridad en la tenencia, asentamientos informales o irregulares, pobreza y exclusión social, tamaño mínimo de los asentamientos”. En esta definición lo informal y lo precario se confunden, al igual que irregularidad y pobreza.

En México, una referencia necesaria es la definición de la Procuraduría Ambiental y Ordenamiento Territorial del Gobierno del Distrito Federal (PAOT) para un asentamiento humano irregular: “el establecimiento de un conglomerado demográfico con el conjunto de sus sistemas de

convivencia, en un área físicamente localizada, donde la normatividad sobre uso del suelo expresamente señala como prohibido el uso habitacional” (GDF, 2012, 84). Esta conceptualización se desprende de la definición de asentamiento humano de la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976; su perspectiva de la irregularidad está en función de la normatividad urbana de usos del suelo, criterio insuficiente para el caso de San José el Alto en Querétaro.

Desde el punto de vista teórico conceptual, se pueden identificar tres visiones primordiales:

- La que alude a las características físicas y jurídicas del asentamiento irregular que destaca tres características: la ocupación irregular, en ocasiones violenta, del terreno; la autoconstrucción de la vivienda y la escasez o ausencia de servicios urbanos (Alegría, Azuela, Iracheta, Tomas, entre otros).

- La que remite al orden formal o establecido, basado en el derecho positivo, desde el cual los asentamientos irregulares se definen como aquellos procesos urbanos que se alejan de las normas sancionadas por las instituciones del Estado, conforme a lo establecido en un cuerpo de leyes escritas, entre las que se incluyen el derecho a la vivienda, a ciudad y a los espacios públicos (Alegría, Duhau, Iracheta).

- La que destaca la desarticulación de estas zonas con el resto de la estructura urbana como rasgo principal y que incluso afecta la calidad de vida de las personas (Bazant).

Para el PRRUZAH, el concepto de asentamiento humano irregular aplica en virtud de las siguientes consideraciones:

La ZAH3 de San José El Alto se conformó por un conjunto de colonias originadas por la venta de parcelas ejidales al margen de la ley agraria, y lotificadas para su venta como solares urbanos sin contar con el visto bueno de la autoridad municipal o estatal, desarticuladas del resto de la ciudad, sin contar con la factibilidad de otorgar los servicios de agua, drenaje y

electrificación por parte de la autoridad correspondiente, y fueron promovidas para su venta, principalmente para el uso habitacional, por los propios ejidatarios o por un intermediario, sin contar con la capacidad jurídica de otorgar un título de propiedad a los nuevos dueños, y en donde la construcción de viviendas se caracteriza por realizarse en forma progresiva, generalmente autoconstruida y sin el apoyo institucional.

2.4 El concepto de calidad de vida en la política social de México

El concepto de calidad de vida para analizar los efectos del PRRUZH, deriva de la noción de calidad de vida contenida en la política social de México en el periodo de implementación del programa, la cual corresponde con en el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progres) iniciado en 1997 con Ernesto Zedillo; una continuación del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) de Carlos Salinas, pero que, a diferencia de aquel, “se desentiende totalmente de los apoyos a los trabajos de infraestructura y equipamiento en las localidades con la participación colectiva de la población, y se centra en las unidades domésticas individuales más pobres del país para apoyarlas financieramente en sus requerimientos de educación, salud y alimentos” (Garza, 2003; p.111).

Millán (2001) argumenta que el gobierno mexicano fundamentó la política social en la teoría de la justicia de Rawls, notoriamente la que concierne al combate a la pobreza extrema, como el programa Progres de Ernesto Zedillo, sin embargo,

A diferencia de otras experiencias nacionales que han registrado políticas de ajuste estructural tendentes a la liberalización de sus economías, la mexicana no ha podido cristalizar su exitosa inserción en los mercados internacionales en una efectiva mejora del bienestar de su población. Antes bien, los resultados que arroja el desempeño económico y social después de quince años de reformas denuncian una expansión considerable de los niveles de pobreza. (p.

64)

La tesis de Millán (2001) es que:

la inflexibilidad del modelo de desarrollo económico, impuesta por la necesidad de acumulación y de inserción internacional, obliga a que el diseño y la operación de la política social contra la pobreza adopten una forma particular de gestión gubernamental, porque dicha forma resulta la única compatible con ese patrón de funcionamiento económico. (p. 65)

La necesidad de conservar la disciplina en las finanzas públicas anula la posibilidad de impulsar el empleo... El gasto público ya no puede cumplir su tradicional papel de acicate del mercado interno, la inversión y del empleo, porque los déficits fiscales acarrearán desequilibrios... el volumen del empleo queda sujeto a la dinámica de la inversión privada, y ésta, al desempeño del sector exportador... (p. 69)

Estos elementos macroeconómicos dejan a los salarios como una variable de contrapeso para enfrentar la necesidad de mantener la productividad en el contexto de la competencia externa. Rawls (1995, citado por Millán, 2001) observa que, cuando el liberalismo pretende normar una sociedad marcada por la desigualdad, la consecuencia es la acentuación de las desigualdades e injusticias sociales, por lo que es necesario, desde el punto de vista ético, establecer cuándo y cuánta desigualdad se justifica. (p. 70)

La respuesta de Rawls se basa en dos principios de justicia que deben ser aceptables para todos según las teorías del pacto: el principio de igual libertad; y el principio de las desigualdades económicas y sociales, que han de ser estructuradas para mayor beneficio a los menos aventajados, y la justa igualdad de oportunidades (Rawls, 1995: 280, citado por Millán, 2001; p. 71).

Sin embargo, estos principios entran en contradicción cuando se trata de apuntalar las capacidades de los más pobres para acceder a las oportunidades en una situación de mercado abierto,

porque se afecta el ahorro y este afecta al crecimiento. Se corre el riesgo de disminuir las oportunidades para el conjunto social, si eso ocurre, la cuerda se rompe por lo más delgado: la política social debe ceder ante la necesidad de impulsar el crecimiento (Millán, 2001; p. 71).

Desde esa perspectiva, la política de atención a colonias populares del gobierno de Loyola en Querétaro (1997-2003), que favoreció la regularización de San José El Alto, estuvo marcada por el combate a la pobreza material de la población en las colonias populares, por ser la más apremiante y la más sensible ante el gobernador, y no se ocupó de atender la pobreza de capacidades que, en las zonas marginadas, implicaba dotar de la infraestructura educativa, de salud y de asistencia social.

2.5 Criterios de análisis de la calidad de vida como efecto de la regularización

La preocupación de UN-Hábitat por los asentamientos precarios es su característica de alta concentración de población con estándares bajos de vivienda y pobreza (UN-Hábitat, 2003, en Vergel, 2010). Esta breve descripción sintetiza los aspectos que interesa analizar como resultado del PRRUZAH: los cambios en la calidad de vida de la población de las colonias regularizadas y su relación con la pobreza, la consolidación urbana y las características de la vivienda.

No se trata de medir la pobreza en sí misma, sino de identificar los indicadores que reflejen el nivel socioeconómico de la población durante la regularización y posterior a ella, valiosos para complementar el análisis de la calidad de vida. Francois Tomas (1996) aporta algunos indicadores socioeconómicos al respecto para la periferia de la ciudad de México de los años noventa.

La estructura de la población es joven; el promedio de personas por familia es de 5.5; la proporción de personas ocupadas mayores de 14 años es del 42.3% (Chalco); predomina el empleo informal y las ramas de ocupación predominantes son el comercio, la construcción y los transportes, el doméstico en el caso de las mujeres. La mayor parte de la población recibe

más de 1 salario mínimo (vsmm). Existe una relación de permanencia en el asentamiento con la perspectiva de la regularización. (pp. 20-21)

Jan Bazant (2008), por su parte, identifica patrones comunes en los procesos de expansión y consolidación urbana de bajos ingresos en las periferias, de los cuales se desprenden los indicadores para el análisis de la consolidación urbana.

Al inicio, los asentamientos dentro de la periferia son muy dispersos, ...de 1 a 10 viviendas por hectárea (viv/ha), ...conforme transcurre el tiempo se van consolidando con 20, 30, 40 y hasta 50 viv/ha... Entonces la *frontera urbano rural* es aquella dinámica franja territorial que tiene de 1 a 10 viviendas por hectárea con asentamientos muy dispersos alrededor de las ciudades y que se caracteriza porque ...se va desfasando en el tiempo a una frontera aún más ancha. (pp. 121-122)

...las periferias no muestran una unidad urbana en la que hay coherencia formal y funcional en el crecimiento de la ciudad. Todo lo contrario, ...muestran una gran fragmentación espacial y funcional, tipo “plato roto” en el que cada parte del territorio tiene una modalidad diferente de lotificación que con frecuencia contrastan con los criterios funcionales y formales de las parcelaciones colindantes, (que) con el tiempo, provoca un gran conflicto de circulación y de la organización de actividades entre sí mismas. (...) Las periferias están vinculadas funcionalmente a la ciudad central a través de carreteras regionales que con el tiempo se convierten en corredores urbanos. (p. 122)

La expansión y consolidación urbana dentro de una (...) zona de la periferia ocurren paralelamente como proceso... conforme se expande se densifica... Estos procesos de expansión y consolidación urbana pueden tardar más de 30 años [en saturarse]. ...y llega a su saturación cuando las viviendas se compactan y se logran unas 50 viviendas por hectárea. (pp.

128-131)

El uso del suelo de la periferia de bajos ingresos es predominante el habitacional que llega a representar el 77% del territorio ocupado, lo cual hace evidente la intención de los vendedores de maximizar la superficie de ventas. (...) No dejan ninguna superficie como área de donación para equipamiento social para escuelas, clínicas o mercados, y ésta llega a representar más del 5% de la mancha urbana de la periferia... inferior a la norma oficial del 10%...Esta escasa superficie destinada a equipamiento obliga a los gobiernos locales a dispersarlos en las zonas de la periferia y ubicarlos en donde pueden encontrar algún terreno disponible. (...) [El] uso del suelo destinado a la vialidad es mínimo y no rebasa en promedio el 18% de la superficie... (contra el 25 a 30% del normativo). (p. 130)

Por su parte, Isabel Arteaga (2005) comenta que “el territorio que se empieza a urbanizar por partes alrededor de la ciudad consolidada, [sostiene] una fuerte relación de dependencia con el centro urbano. Primero, porque allí se ubican vivienda (...) e industria (...), sin otras actividades complementarias a la vida urbana tradicional. Segundo, porque se conforma un medio urbano incompleto donde no existen suficientes servicios y equipamientos y las actividades son poco diversificadas, obligando a sus residentes a estar en constante relación con la ciudad central” (p. 100). De esta descripción se recata la importancia del transporte urbano como otro elemento que incide en la calidad de vida de los habitantes de la periferia urbana.

Respecto al proceso de dotación de la infraestructura y los servicios urbanos en los asentamientos irregulares, Tomas (1996) refiere que es muy desigual para cada ciudad, pero en general la cronología parece seguir un patrón. “Empieza con la introducción de la energía eléctrica, con frecuencia a partir de tomas “piratas”. Posteriormente, el suministro de agua, generalmente más difícil de resolver, por lo cual la población se ve obligada recurrir a pipas, cuando menos por

algún tiempo (...) El drenaje y... la vialidad... tardan mucho más en ser introducidos de manera adecuada, y ciertos fraccionamientos ni siquiera los consideran como un problema, por lo inaccesible que les parecen” (p. 27).

En resumen, la consolidación urbana tiene una connotación positiva porque da cuenta de la mejora de las condiciones de la vida urbana, en tres dimensiones: “i) en las condiciones físicas y de habitabilidad de las viviendas, ii) en la infraestructura urbana y iii) en las relaciones ventajosas que los habitantes tienen con la ciudad” (Alegría y Ordoñez, 2005, p. 54).

3. El Programa de Regularización y Reordenamiento Urbano de la Zona de Asentamiento Humano 3 de San José El Alto

3.1 Antecedentes

La gestación de los asentamientos irregulares en la ZAH3 del ejido San José el Alto (SJA) se originó con el parcelamiento de la tierra de uso común y su repartición entre varios ejidatarios de forma económica, quienes a su vez vendieron a promotores irregulares o lotificaron y vendieron directamente a los solicitantes, generando inicialmente un conjunto de 11 colonias, cada una lotificada de forma independiente (Tabla 6).

Tabla 6
Parcelamiento inicial de la TUC del Ejido San José el Alto.

Ejidatario	Promotor/ Afilación política	Superficie Ha	Colonia	Núm. de lotes
Felipe Mendoza Abundia Mendoza (Parcela 9)	Rosa María Gómez Ramírez	11.73	Real de España	595
Anselmo García Mendoza J. Guadalupe Gutiérrez	Policarpio Trejo P.	26.10	Independencia	352
Bernardino Vargas Moya (†) Miguel Vargas Moya	Rosa María Gómez Ramírez	6.34	El Oasis	338
Aristeo T. Ibarra Padilla Pedro Suasti Moya	Eva Servín	1.81	Nueva Creación	91
	Alfonso Palomo Bueno	2.19	Libertadores de América	89
Ejidatarios varios	María Guadalupe Castillo E./ Cristina Rosas Illescas/ PRI	1.33	Josefa Ortiz de Domínguez	69
Bernardino Reyes Molina	Ejidatarios	1.64	Lomas de San José	77
Rosalio Suasti Moya	José Ricardo Zea Rosales	2.57	Santa Fe	125
Ejidatarios	Miguel Espinoza Santiago/ PRD	4.47	Valle de San José	236
Ejidatarios	Ejidatarios	5.00	Los Arroyitos	374
Ejidatarios	Ejidatarios	17.23	Resto (franja colindante con la carretera)	270

Fuente: Elaboración propia con información de la Base de datos de los asentamientos humanos irregulares en Querétaro, SDUOP, 2001.

La situación de hecho que encontró el Programa de Certificación de Derechos Ejidales (Procede) en 1996, propició que el Ejido realizara el cambio de destino de TUC a Zona de Asentamiento Humano (ZAH) para su posterior regularización, asignándole el número 3 por orden

consecutivo, enajenada para uso urbano de forma irregular. El Ejido nunca concluyó el proceso de titulación de los solares urbanos debido a que no tenía la relación de todos los poseedores y no asumió la tarea de realizar el censo correspondiente.

La SDUOP analizó la alternativa de aplicar la Ley Agraria en materia de titulación de solares urbanos para realizar la regularización de un solo polígono que beneficiaba a varias colonias, el cual identificó como el más favorable para el tiempo disponible de la administración.

El proceso de regularización era viable, pero requería de una excelente coordinación entre las autoridades agrarias y urbanas de la Federación y el Estado involucradas: las delegaciones estatales de la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional, la Corett y la Sedesol; las Direcciones de Desarrollo Urbano y Obras Públicas al interior de la SDUOP, y la Secretaría de Finanzas del Estado, así como el apoyo de las autoridades municipales. La clave de dicha coordinación fue contar con el visto bueno del gobernador Ignacio Loyola Vera quien dio las instrucciones correspondientes para instrumentar el programa. (J. Ruiz)

Otro problema fue que, al acercarse con el Ejido para iniciar las negociaciones, este ya había dado su anuencia a Corett para que iniciara un segundo proceso expropiatorio, similar al de la colonia Independencia.

La negociación con el Ejido para realizar la regularización mediante una Asamblea ejidal implicó el ofrecimiento del pago de una contraprestación superior al pago ofrecido por Corett por concepto de indemnización, debido a que ya se contaba con un acuerdo de asamblea para la expropiación de la zona. La negociación consistió, además, en hacerle ver al Ejido la responsabilidad que tenían quienes participaron (directamente o como comisariado en turno) en la venta de tierras ejidales al margen de la ley, y del compromiso moral de contribuir a su regularización en beneficio de los legítimos poseedores, así como de apoyar la inversión que Gobierno del Estado

había aplicado para la introducción de servicios en la zona.

3.1.1 Diagnóstico de la zona.

Los aspectos valorados para promover la regularización de San José El Alto fueron:

- El origen común de la tenencia de la tierra de un conjunto de colonias permitía aplicar un mismo proceso de regularización a una amplia zona.
- Las acciones de obra social aplicadas a las colonias populares de San José El Alto generaron consecuencias evidentes en la dinámica de ocupación, aun sin que existiera la expectativa de una regularización.
- Su cercanía a la carretera estatal ofrecía a la zona ventajas de localización y de integración a la ciudad.
- La información socioeconómica recabada por el programa de obra social evidenciaba la situación de marginación social.
- No se registraba la presencia de líderes con peso político relevante en las colonias.

3.2 Diseño del PRRUZH

3.2.1 Fundamentación jurídica.

El PRRUZH se basó en la legislación agraria y urbana relativa a la incorporación de tierras ejidales al desarrollo urbano, que se especifica en los siguientes ordenamientos:

- Artículos: 2º, 65, 66, 67, 68 y 69 de la Ley Agraria (LA)
- Artículos: 38 y 39 de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH)
- Reglamento en Materia de Certificación y Titulación de Solares urbanos
- Normas Técnicas del RAN
- Normas Técnicas de SEDESOL (Lineamientos para la cédula de procedencia)

3.2.2 Objetivos y metas planteadas.

Objetivo principal:

Regularizar 12 colonias en cinco meses

Objetivos derivados:

- Titular aproximadamente 2000 lotes irregulares a sus legítimos poseedores
- Reducir el pago de escrituración a favor de los colonos
- Promover el reordenamiento urbano como valor agregado de la regularización
- Generar suelo libre a favor de Gobierno del Estado
- Conciliar la conflictiva entre promotores y colonos
- Sensibilizar a los ejidatarios en cuanto a su participación en la incorporación de tierras al

desarrollo urbano

- Generar un diagnóstico social y de la dinámica generacional de la zona irregular
- Crear un programa autofinanciable para la regularización
- Recuperar \$ 2' 600,000.00

3.2.3 Proceso técnico jurídico de regularización.

Conforme a la legislación agraria citada, se definieron las siguientes etapas del proceso:

Etapas I. Asamblea de información y anuencia ejidal para la regularización.

Etapas II. Reconocimiento del polígono en campo con la presencia de las autoridades ejidales, agrarias y urbanas.

Etapas III. Reuniones informativas a colonos y creación de comisiones vecinales.

Etapas IV. Trabajos técnicos de marcaje y medición de lotes y levantamiento de información de los legítimos poseedores.

Etapas V. Elaboración de propuestas de reordenamiento urbano y concertación de acciones con los colonos y los afectados.

Etapa VI. Generación de productos cartográficos definitivos, replanteo en campo en su caso, y conformación del expediente general y de los expedientes individuales de los solares urbanos.

Etapa VII. Asamblea de asignación de solares urbanos y de áreas de servicios públicos.

Etapa VIII. Inscripción de acta de asamblea y planos en el RAN y expedición de títulos.

Etapa IX. Inscripción de Títulos de Propiedad en el RPPC

Etapa X. Entrega de título a sus legítimos dueños.

3.2.4 Propuesta de reordenamiento urbano.

Las acciones de reordenamiento urbano identificadas en la etapa de diseño del Programa fueron:

- La relotificación y la corrección del trazo de vialidades para obtener continuidad vial en cuatro puntos cruciales: el acceso desde la carretera a la colonia Ampliación El Oasis; la colindancia entre las colonias Lomas de San José y Real de España, Valle de San José y Real de España, Real de España y Los Arroyitos.
- La relotificación para rescatar áreas de donación en las colonias Real de España, Josefa Ortiz de Domínguez, Valle de San José, Libertadores de América y Villas de San José.
- La reubicación de lotes y la reposición material de las viviendas afectadas.
- La designación de los lotes destinados al equipamiento urbano y áreas verdes como servicios públicos en asamblea de colonos para su posterior entrega al municipio.
- La conclusión de las obras de infraestructura faltantes (drenaje sanitario, agua potable, electrificación, alumbrado público y pavimentación).

3.3 Diseño operativo

Como punto de partida, la gestión del recurso se basó en una planificación detallada de las actividades por realizar, que incluían la titulación, el reordenamiento urbano, los trabajos

técnicos para la expedición de títulos, además de los requerimientos de personal, de espacio y de mobiliario y equipo.

El monto estimado se dividió en dos partes, la de mayor monto como partida especial, para el pago de la contraprestación al Ejido, la contratación de un despacho externo que realizara los trabajos técnicos, la contratación de personal para la conformación del equipo de trabajo interno, y la compra de material y equipo. La segunda, para las obras de reposición de afectaciones por efecto del reordenamiento urbano y la conclusión de obras de urbanización, se integraba al presupuesto de obra del ejercicio 2003 con respaldo del programa Hábitat-Sedesol.

Se analizaron tres alternativas de contratación: A) contratar el 100% de los trabajos técnicos incluyendo la conformación de expedientes individuales; B) contratar trabajos técnicos incluyendo impresión de planos individuales y cédulas de información, sin la conformación de expedientes; C) contratar sólo trabajos técnicos, sin impresión de planos y cédulas y sin conformación de expedientes, que estarían a cargo de la SDUOP. Con la opción intermedia (B), la inversión estimada fue de 2 millones 600 mil pesos, monto que el secretario solicitó directamente al Gobernador y que la Secretaría de Finanzas autorizó por concepto de préstamo para el programa, con el compromiso por parte de la SDUOP de recuperarlo mediante el cobro de los títulos de propiedad.

Una vez autorizado el recurso se definieron tareas y líneas de acción, el análisis de costos y el presupuesto de ingresos por concepto de la titulación (Tablas 7, 8 y 9 respectivamente), este último realizado con base en una primera cotización del levantamiento topográfico y de los trabajos técnicos requeridos conforme a las Normas Técnicas del RAN, y el número de lotes estimado de acuerdo con la información registrada en el Área de Regularización de la CPACP. Los requerimientos de personal para la conformación del equipo de trabajo se definieron una vez que se

optó por la alternativa B de contratación de los trabajos técnicos.

Tabla 7
Tareas y líneas de acción

Aspectos por cubrir	Líneas de acción
1. Asamblea General de Ejidatarios <ul style="list-style-type: none"> ▪ Convocatoria ▪ Acta de asamblea requisitable de Asignación de solares Urbanos (Que cumpla con las formalidades previstas en las Normas Técnicas del RAN) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Acercamiento con los ejidatarios como equipo institucional. ➤ Preparar insumos: No. Total de ejidatarios con derechos vigentes (RAN) ➤ Asesoramiento con la P.A.
2. Anexos para el expediente del RAN <ul style="list-style-type: none"> ▪ Plano relativo al A.H. ▪ Plano de solares urbanos ▪ Planos individuales y cédula de información ▪ Relación de sujetos de derecho 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Buscar despacho con experiencia ➤ Elaborar presupuesto y calendario tentativo ➤ Acercamiento con asociaciones de colonos ➤ Información preliminar útil para el levantamiento (croqueo)
3. Estimación de costos y plan de financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Pago de contraprestación al Ejido. ➤ Opción de contratación “B” de trabajos técnicos ➤ Definir costo y forma de cobro (facilidades)
4. Esquema de Reordenamiento Urbano	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Plantearlo como valor agregado a colonos y autoridades
5. Disposiciones Jurídicas Agrarias y de A.H. <ul style="list-style-type: none"> ▪ Federales: LA, LGAH, Normas Técnicas de Sedesol ▪ Locales: Código Urbano 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Estrategia para lograr el acercamiento con el Municipio y la Sedesol <ul style="list-style-type: none"> ▪ Documentar marco jurídico ▪ Propuestas para solventar divergencias

Fuente: Memoria Técnica del PRRUZH, SDUOP, 2003.

El monto autorizado para una primera etapa se aplicaría a las colonias Villas de San José, Libertadores de América, El Oasis, Ampliación el Oasis, Nueva Creación y Resto, con un total de 690 lotes estimados.

Tabla 8
Análisis de costos

Concepto	Cantidad	Costo por lote
No. de lotes (estimado)	2,265	
Contraprestación al Ejido	1'785,000.00 / 2265	788
Trabajos Técnicos 1ª. Etapa	108,550.00 / 690	157
Título		232
Gastos administrativos:		60
TOTAL:		1,237

Fuente: Memoria técnica del PRRUZH, SDUOP, 2003.

Tabla 9
Presupuesto de ingresos

Concepto	Cantidad
Cobro por lote	\$ 1,500.00
Total de lotes	2,265
Ingreso estimado	\$ 3'397,500.00
1ª. ETAPA	
Ocupación de lotes (%)	40%
Lotes que ingresaran al programa	906
Anticipo	\$500.00
Ingresos por anticipo	\$ 453,000.00

Fuente: Memoria Técnica del PRRUZAH, SDUOP, 2003.

3.3.1 Premisas.

- Con el pago de 220 lotes se cubriría el primer avance de trabajos topográficos.
- El cobro debería ser diferenciado en función de la situación del lote (habitado, construido o baldío), de la superficie, tomando como base el lote tipo de 105 m², y del uso (habitacional, comercial o industrial), bajo el criterio de beneficiar a la población de escasos recursos.
- Los lotes que se titularían mediante Sentencia del T.U.A. pagarían por la generación del título de propiedad (trabajos técnicos), ya que la SDUOP entregaría al RAN la información correspondiente.

3.3.2 Criterios de cobro.

Se programaron dos pagos: el primero al inicio de los trabajos técnicos, el segundo una vez que se concluyeran y se contara con la información precisa del tamaño de lote.

Se cargaría un importe adicional del orden del 40% para lotes baldío o uso no habitacional, de 5 pesos por metro cuadrado adicional a lotes mayores de 105 m², y de 50% a 100% adicional para los casos de más de un lote, aplicable al (o los) lote(s) extra(s).

Los lotes que se titularían mediante Sentencia del T.U.A. pagarían el 50% del cobro base, correspondiente al costo del mapa.

3.3.3 Mecánica de pago.

De manera similar al pago de Aportaciones de Mejoras del Programa de Atención a Colonias Populares, el pago se realizaría mediante una orden de pago emitida por la coordinación del programa, que especificara el monto. El interesado pagaría directamente en las cajas de la Dirección de Ingresos de Gobierno del Estado.

3.3.4 Formación del equipo de trabajo.

1 coordinador (Analista especializado de la Coordinación de Asuntos Agrarios)

3 analistas especializados (1 SDUOP, 2 contratados)

1 supervisor de obras (SDUOP)

1 abogado (contratado)

3.4 Resultados obtenidos

3.4.1 Costos y utilidades.

Al final del programa se logró recuperar la inversión realizada en el pago de contraprestación al Ejido, de los trabajos técnicos y de los costos operativos. Además, una bolsa de tierra para población de escasos recursos conformada por 354 lotes con un valor de 2.48 veces el monto invertido (Tabla 10).

Tabla 10
Costos y utilidades del PRRUZH

Concepto	Costo	Concepto	Utilidades
Trabajos Técnicos	\$ 430,000.00	Titulación	\$ 2'897,694.00
Honorarios	\$ 162,000.00		
Inscripciones (RAN)	\$ 469,728.00		
Notario	\$ 4,850.00	Suelo libre	\$ 7' 080,000.00
Impresora	\$ 2,500.00		
Ejido	\$ 1' 785,000.00		
Total	\$ 2'854,078.00	Total	\$ 9'977,694.00

Fuente: Síntesis del PRRUZH, SDUOP, 2003.

3.4.2 Metas cumplidas.

- Proceso técnico jurídico de la regularización de 12 colonias en 5 meses.

- Titulación de 1,662 lotes a favor de sus legítimos poseedores.
- Como beneficio a los colonos se partió de un cobro de \$1000.00 por lote habitado de 105 metros cuadrados.
- Se cumplió con el reordenamiento urbano de la zona.
- Se generaron 354 lotes regulares a favor de Gobierno del Estado, a nombre de la Comisión Estatal de Vivienda, con un valor mínimo de \$ 7' 080,000.00
- Se concilió la conflictiva entre promotores, ejidatarios y habitantes de 5 colonias.
- Se conciliaron 70 casos de conflictos entre supuestos titulares.
- La confianza del Ejido y la solicitud para volver a trabajar con ellos.
- Al 31 de marzo de 2003 el reporte oficial de ingresos era de \$ 2'532,027.00, con un avance de pagos del 87.38%.

3.4.3 Lo que sucedió con la bolsa de tierra.

En la siguiente administración, el nuevo Instituto de la Vivienda del Estado de Querétaro (IVEQRO, actualmente IVEQ) que sustituyó a la Comisión Estatal de Vivienda (COMEVI), se encargó de dar continuidad a los trámites de titulación de los lotes asignados a su nombre, siguiendo el mismo procedimiento riguroso de acreditación de lotes, pero estableciendo un cobro de recuperación por la plusvalía generada derivada de la regularización, y fungiendo como intermediaria con el Ejido para, mediante acuerdo de asamblea, generar los títulos de propiedad correspondientes. Por ese concepto se lograron titular 184 lotes para 2007, con un ingreso de 2 millones, doscientos mil pesos (SDUOP, 2005).

Además, se asignaron otros 41 lotes mediante la venta a precio muy módico a personas de escasos recursos que solicitaron terreno para construir sus casas. La selección de personas beneficiarias la realizó la SDUOP mediante estudio socioeconómico, con base en los criterios de

SEDESOL para la medición de la pobreza, en los que el umbral de pobreza patrimonial incluye a todos los hogares cuyo ingreso está por debajo de 51 pesos diarios por persona (Ingreso total familiar/ No. de integrantes \leq a \$51.00 diarios; SDUOP, 2005). Por ese concepto se recaudaron alrededor de 400 mil pesos (SDUOP, 2005.b).

Sin embargo, el monto recaudado no se utilizó para comprar reserva territorial, como era la propuesta de la SDUOP, sino que se fue en gasto corriente de IVERQRO debido al incremento de su aparato burocrático.

3.4.3 Dificultades en el camino.

En primer lugar, la presencia de conflictos entre promotores, ejidatarios y habitantes en 5 colonias tenía repercusiones en el atraso de los trabajos técnicos, sin embargo, se resolvió gracias a la concertación fina del personal especializado y a las bondades del programa, como fue el caso de 70 demandas en curso de los colonos de Valle de San José ante el Tribunal Unitario Agrario, y de las cuales 23 desistieron para beneficiarse de la regularización.

Solamente quedaron 4 lotes sin titular por conflictos no resueltos entre supuestos titulares.

Otra dificultad fue la aceptación del procedimiento agrario por parte de la Sedesol, al no tener antecedentes y contravenir el criterio de ocupación del 80% adoptado para la regularización vía Corett. El Dictamen de procedencia para la incorporación de tierras ejidales al desarrollo urbano, emitido por la SEDESOL, sustentado en el Artículo 66 de la Ley Agraria, exigía que la zona estuviera contemplada por el Plan de Desarrollo Urbano Municipal (Plan Parcial de la Delegación Epigmenio González en el caso de SJA), lo cual se cumplía. Los argumentos más fuertes fueron los antecedentes del asentamiento y la posibilidad de corregir el caos urbano gracias a la baja ocupación de lotes; los servicios existentes gracias a la inversión pública del gobierno del estado; el uso predominante de vivienda, y las áreas de equipamiento que se rescataban con la

propuesta de reordenamiento urbano.

3.5 Controversia sobre la aplicación de la Ley Agraria

A pesar del cumplimiento jurídico de la regularización de la ZAH3 ejidal con la expedición de los planos generales de lotificación, manzaneros y de solares urbanos con sus respectivos títulos de propiedad y su inscripción en el RRPPC, las autoridades municipales tuvieron dificultad para reconocer la validez del procedimiento agrario.

El expediente de regularización entregado al Ayuntamiento de Querétaro, en términos formales siguió el trámite de patrimonialización de las áreas de donación, sin embargo, ante los colonos que acudían a solicitar la dotación de equipamiento en esas áreas, no las reconocían. Además, dejaron pendiente el trámite de entrega recepción de las vialidades.

Quince años después no han emitido el dictamen y acuerdo respectivo de recepción de áreas de donación y vías públicas de las colonias populares regularizadas. Las consecuencias de esta negativa ha sido la subutilización de las áreas de donación y el estatus de irregular de las colonias en la base de datos de los asentamientos irregulares del Municipio de Querétaro y de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Querétaro (SEDESOQ), actualmente a cargo de los procesos de regularización.

De acuerdo con Gonzalo Cruz, esa negativa se debió a que imperaba el criterio de la legislación urbana, según el cual, toda lotificación o subdivisión de predios requería ser dictaminada con base en el Código Urbano. Dar su anuencia al proceso agrario era una invitación a incumplir el marco normativo urbano.

4. Análisis de los resultados del PRRUZAH de 2002 a 2017

4.1 Datos generales del PRRUZAH

El polígono regularizado comprende 59 hectáreas, conformado por 12 colonias y 2,069 lotes, 20 de ellos destinados a servicios públicos o equipamiento y 2,049 lotes individuales (Tabla 11).

Tabla 11
Colonias regularizadas

Colonia	Total		COMEVI		Servicios públicos	
	Superficie (m2)	Lotes	Superficie (m2)	Lotes	Superficie (m2)	Lotes
Ampliación El Oasis	17,409.18	118	2,003.43	17	2,628.09	1
El Oasis	42,319.40	314	8,991.66	75	4,833.62	4
El Resto	57,410.42	29	275.79	2	0	0
J. Ortiz de Domínguez	8,885.22	53	353.80	2	1,195.48	1
Libertadores de América	18,921.15	72	1,050.63	7	1,675.50	2
Lomas de San José	16,215.61	78	2,777.68	12	11.82	1
Los Arroyitos	72,550.72	289	10,890.68	51	5,172.57	1
Nueva Creación	13,444.45	69	1,346.16	6	0	0
Real de España	172,733.56	574	102,703.28	95	12,367.64	3
Santa Fe	15,908.16	97	6,166.78	32	1,235.67	1
Valle de San José	32,852.58	224	2,686.09	16	4,990.03	4
Villas de San José	48,707.87	152	12,937.15	39	370.77	2
Total general	517,358.32	2069	152,183.13	354	34,481.19	20

Fuente: Elaboración propia con datos del PRRUZAH, SDUOP, 2003.

El 97.5% de los lotes se asignaron conforme a los criterios y objetivos del programa: 79.4% a los beneficiarios que acreditaron la posesión, 17.1% (los lotes que no fueron acreditados oportunamente) como bolsa de tierra a cargo de la COMEVI, y 1% destinados a servicios públicos. El resto, 2.6%, no fueron asignados por encontrarse en una situación jurídica improcedente: en proceso de demanda ante el Tribunal Unitario Agrario (TUA), en conflicto o en posesión indefinida (Figura 6 y Tabla 12). Cabe señalar que después de la regularización, con las obras de introducción de drenaje, hubo necesidad de afectar tres lotes en las colonias Ampliación El Oasis, El Oasis y Lomas de San José, quedando 2,066 lotes.

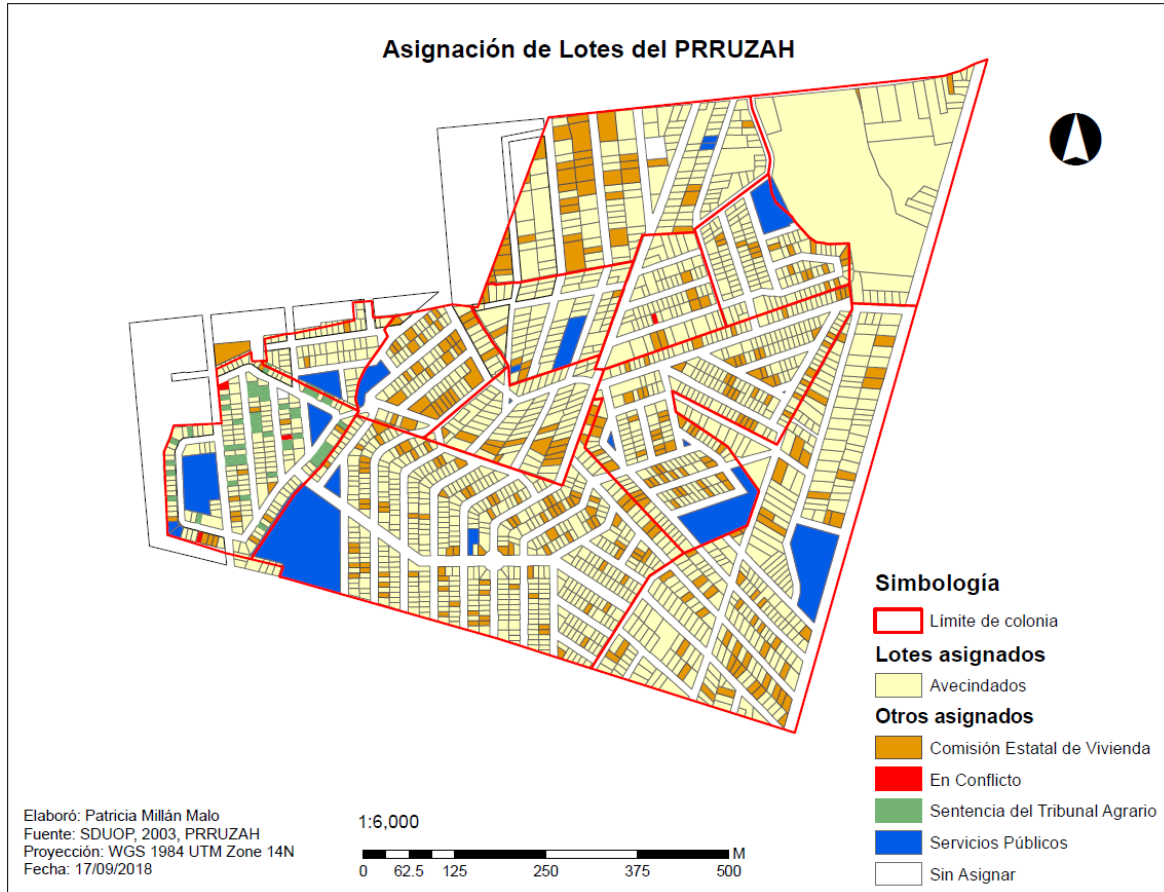


Figura 6. Tipo de asignación de los solares urbanos regularizados y situación jurídica de los no regularizados.

Fuente: Elaboración propia con información del PRRUZH, SDUOP, 2003.

Tabla 12

Solares urbanos regularizados y habitados por tipo de asignación

Tipo de asignación	Cantidad	%	Habitados	%
Asignados	1,642	79.4%	575	34.9%
Comisión Estatal de Vivienda	354	17.1%	20	5.6%
Sentencia del T.U.A.	47	2.3%	15	32%
Servicios Públicos	20	1.0%	2	10%
En conflicto	4	0.2%	3	75%
Sin Asignar	2	0.1%	0	0%
Total	2,069	100.0%	594	29.5%

Fuente: Elaboración propia con datos del PRRUZH, SDUOP, 2003

Los lotes asignados a la COMEVI se distribuyen en todas las colonias, con mayor proporción en Santa fe, Villas de San José y El Oasis, pero los lotes de mayor superficie se ubican en Villas

de San José, que en general coinciden con lotes industriales o comerciales, y en Los Arroyitos. Los lotes asignados por sentencia del TUA pertenecen a la colonia Valle de San José, ubicada al surponiente, y los lotes destinados a servicios públicos se concentran al poniente y en segundo lugar al oriente; dos colonias carecen de áreas de donación, El Resto y Nueva Creación, y otras dos solamente aportaron pequeños lotes, Villas de San José y Lomas de San José, estas cuatro tienen la característica común de haber sido lotificadas y vendidas por los propios ejidatarios.

Los lotes habitados representan el 29.5%, proporción que difiere según el tipo de asignación: el 35% de los asignados a sus poseedores, el 5.6% de los de COMEVI, el 32% los de sentencia del TUA y el 75% de los no titulados por conflicto.

Respecto al tamaño de lotes, predomina el lote tipo de 105 m², en segundo lugar, lotes de 210 m² promedio y de 450 m² promedio. En contraste, se encuentran lotes muy grandes de alrededor de 1,500, 3,500 y 7,800 m², que en general coinciden con áreas de donación, y uno mayor de 32,500 m², que combina el uso industrial con la finca del propietario.

A pesar de lo previsto por la ley agraria respecto al derecho a la titulación de un lote por beneficiario, hubo 113 casos con más de una asignación, el 7.5% de los beneficiarios (Tabla 13). Para ser congruente con dicha disposición, el cobro de la titulación por lote adicional se incrementó entre 50% y 100% (Expediente del PRRUZH, SDUOP, 2003).

Tabla 13
Número de lotes por beneficiario

Número de lotes	Beneficiarios	%
1 Lote	1,393	92.5%
2 Lotes	94	6.2%
3 Lotes	16	1.1%
4 Lotes	2	0.1%
5 Lotes	1	0.1%
Total de beneficiarios	1,506	100.0%

Fuente: Elaboración propia con datos del PRRUZH, SDUOP, 2003

4.1.1 Las acciones de reordenamiento urbano.

Las acciones de reordenamiento urbano contemplaron la reposición material de las viviendas afectadas por la interconexión de vialidades y por el rescate de áreas de donación, lo que facilitó la concertación con los afectados con una inversión de menos de 332 mil pesos (SDUOP, 2003). En la Figura 7 se muestran ejemplos de las acciones que formaron parte de dicha concertación: afectaciones a viviendas y su respectiva reposición (ver relación completa en Anexo 1).



Figura 7. Acciones de reordenamiento urbano

Claves A.15 y A.16 Viviendas afectadas para rescatar área de donación en la colonia Josefa Ortiz de Domínguez.

Claves A.12 y A.16 Reposición de viviendas afectadas en las colonias Ampliación El Oasis y Josefa Ortiz de Domínguez.

Fuente: Expediente del PRRUZH, SDUOP, 2003.

4.2 Situación inicial.

4.2.1. Consolidación urbana.

De acuerdo con la caracterización de Bazant (2008), los indicadores propuestos para analizar el grado de consolidación urbana inicial son: la estructura urbana de la zona y su integración con el resto de la ciudad, el grado de ocupación de los lotes por uso habitacional y otros usos, la densidad de vivienda por hectárea, y el grado de cobertura de los servicios de infraestructura y equipamiento urbanos.

4.2.1.1 Estructura urbana e integración con la ciudad.

La configuración inicial de la ZAH3, estuvo determinada por tres factores primordiales, por un lado, su colindancia con la carretera estatal en la meseta de San José el Alto favorecía la conformación de un corredor urbano en la periferia de la ciudad y, por otro, la topografía de la zona y un conjunto de lotificaciones discontinuas y desarticuladas a su interior, inducían la fragmentación urbana y la dificultad para introducir las redes de infraestructura y servicios urbanos, en detrimento de la calidad de vida de sus habitantes.

El reordenamiento urbano contemplado por el PRRUZAH fue uno de los beneficios más significativos para mejorar esa situación, al resolver la estructura urbana, dotar de pavimentación en vialidades principales y proporcionar las redes básicas de infraestructura (electrificación, agua potable y drenaje sanitario), lo que favoreció la introducción del transporte público, la dotación de servicios y el mejoramiento de las condiciones sanitarias de la vivienda; además de un dren pluvial para el control de inundaciones en la zona baja al sureste (Figura 8 y Tabla 14).

La estructura urbana se resolvió mediante la interconexión de las vialidades obstruidas en sentido oriente-poniente y norte-sur, logrando una estructura reticular que le dio funcionalidad interna a la zona, facilitó la introducción de la red de drenaje, y favoreció su integración con la

ciudad central hacia el sur. También se incrementó la superficie de donación para servicios públicos de equipamiento urbano.

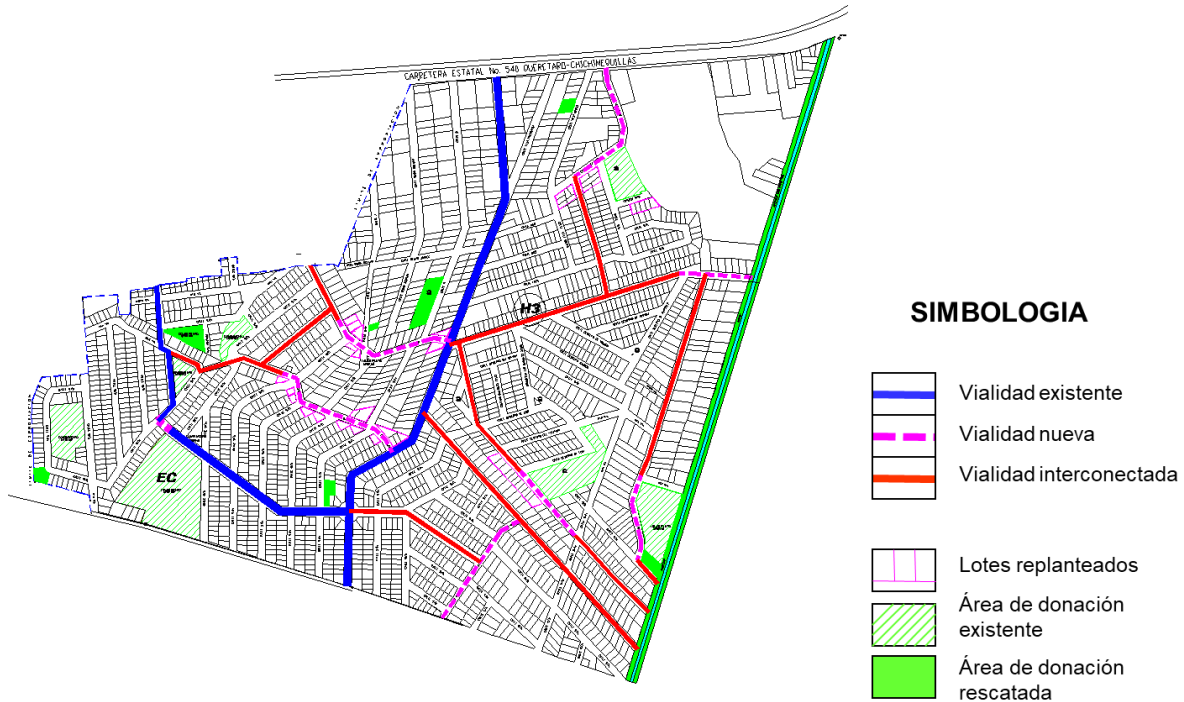


Figura 8. Acciones de reordenamiento urbano del PRUZAH
Fuente: Expediente del PRUZAH, SDUOP, 2003.

Tabla 14
Cuantificación de áreas y de acciones de reordenamiento urbano del PRUZAH

Área	Superficie m ²	%	Acción	Cantidad
Lotificación	423,844.62	71.83%	Área para equipamiento rescatada	9,397 m ²
Vialidad	161,433.62	27.36%	Rescate de arroyo pluvial	4,779 m ²
Arroyo	4,779.84	0.81%	Vialidades creadas	8
Total	590,058.08	100.00%	Afectaciones restituidas	16

Fuente: Elaboración propia con información del PRUZAH, SDUOP, 2003.

4.2.1.2 Consolidación urbana inicial.

La situación inicial de ocupación del lote está definida por su ocupación efectiva, ya sea por uso habitacional u otro uso, las construcciones en proceso, generalmente inconclusas por tiempo indefinido en los asentamientos irregulares, y las construcciones sin habitar.

Este indicador comprende dos variables, la cantidad de lotes y la superficie. Los datos generales por número de lotes arrojan una ocupación efectiva sólo habitacional de 27.9%, sumando otros usos 30.1%; ocupación en proceso (sólida o provisional) y construcciones sin habitar, 23.4%, y lotes baldíos, 46.5% (Tablas 15 y 16 y Figura 9).

Tabla 15
Situación de la ocupación inicial de lotes en la zona del PRRUZH

Situación del lote	No. de lotes	%	Superficie m ²	%
Baldío	961	46.5%	157,330	37.1%
Construcción en proceso o provisional	272	13.1%	59,481	14.1%
Construcción sin habitar	212	10.3%	38,308	9.0%
Habitado (vivienda individual o colectiva)	578	27.9%	89,504	21.1%
Otro (industria, comercio, equipamiento)	46	2.2%	79,102	18.7%
Total	2,069	100.0%	423,725	100.0%

Fuente: Elaboración propia con información del PRRUZH, SDUOP, 2003.

Tabla 16
Grado de consolidación inicial por colonia

Colonia	Lotes	Superficie promedio de lote (m ²)	Ocupación efectiva	Ocupación parcial	Baldíos	Promedio ponderado de ocup.
Ampliación El Oasis	118	148.19	23.7%	14.4%	61.9%	21.9%
El Oasis	314	134.70	33.8%	8.3%	58.0%	28.7%
El Resto	29	1979.67	27.6%	48.3%	24.1%	31.7%
J. Ortiz de Domínguez	53	165.77	58.5%	30.2%	11.3%	52.8%
Libertadores de América	72	233.41	38.9%	34.7%	26.4%	38.1%
Lomas de San José	79	208.19	22.8%	31.6%	45.6%	24.6%
Los Arroyitos	289	251.25	29.1%	18.3%	52.6%	26.9%
Nueva Creación	69	194.84	50.7%	33.3%	15.9%	47.2%
Real de España	574	143.51	24.7%	19.9%	55.4%	23.8%
Santa Fe	97	161.62	22.7%	29.9%	47.4%	24.1%
Valle de San José	224	141.75	33.9%	31.3%	34.8%	33.4%
Villas de San José	152	320.78	29.6%	47.4%	23.0%	33.2%
Total general	2069	204.86	30.1%	23.4%	46.5%	28.8%

Nota: El promedio ponderado de ocupación se obtuvo dando valor de 8 décimas a la ocupación efectiva y 2 a la ocupación parcial.

Fuente: Elaboración propia con información del PRRUZH, SDUOP, 2003.

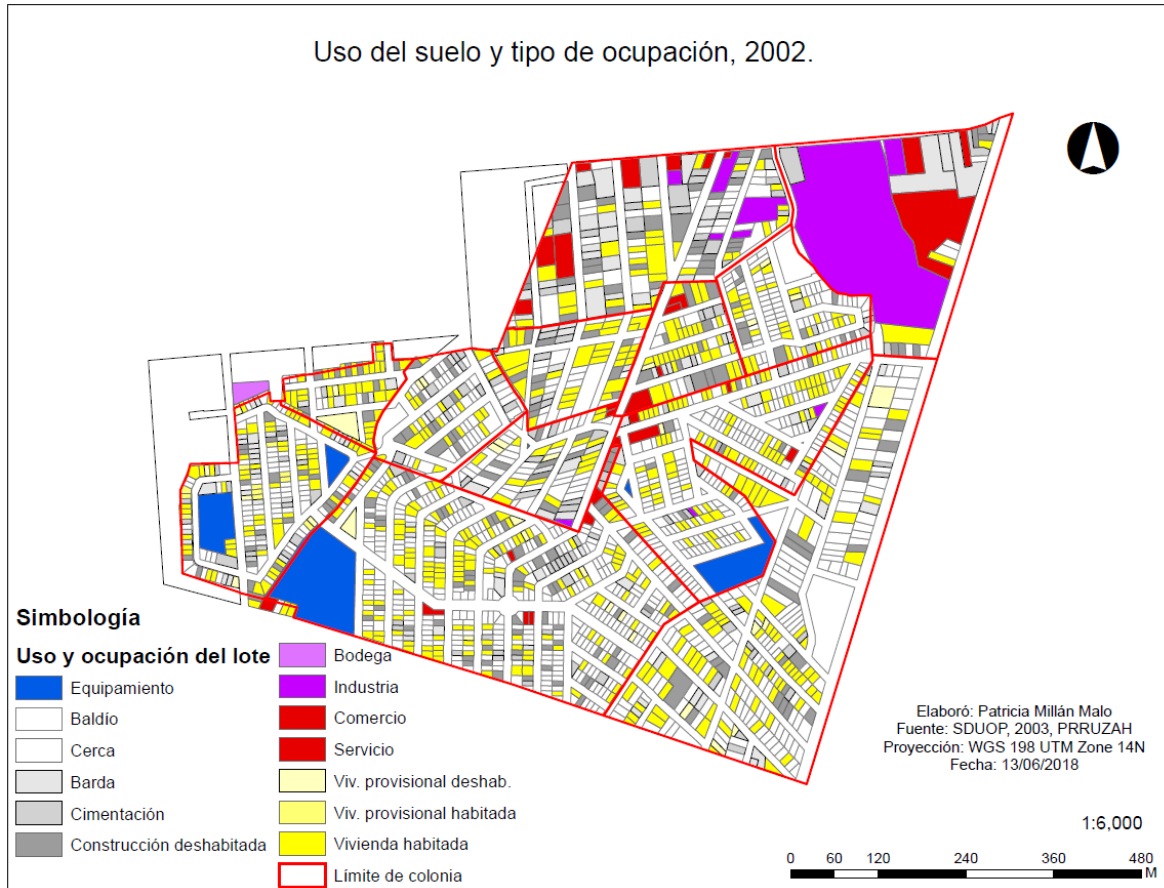


Figura 9. Usos del suelo, 2002

Fuente: Elaboración propia con información del PRRUZH, SDUOP, 2003.

4.2.1.3 Densidad de vivienda.

La densidad promedio neta de vivienda en la zona es de 11.2 viv/ha. Siguiendo a Bazant (2015), refleja una situación de frontera urbano rural en proceso de consolidación. El indicador por manzana presenta un rango de densidad predominante entre 0.4 y 10.2 viv/ha, muy bajo, en 20 manzanas que representan más del 45% de la superficie de manzanas habitacionales; en segundo lugar, la densidad baja de 10.4 a 20.2 viv/ha, cerca del 23% de la superficie; el rango medio, entre 21.3 y 30.1 viv/ha, poco más del 18% de la superficie, y la densidad alta, entre 30.3 y 40.2 viv/ha, el 12%. Solamente una manzana arrojó una densidad muy alta de 52 viv/ha que corresponde a la colonia Josefa Ortiz de Domínguez (Figura 10).

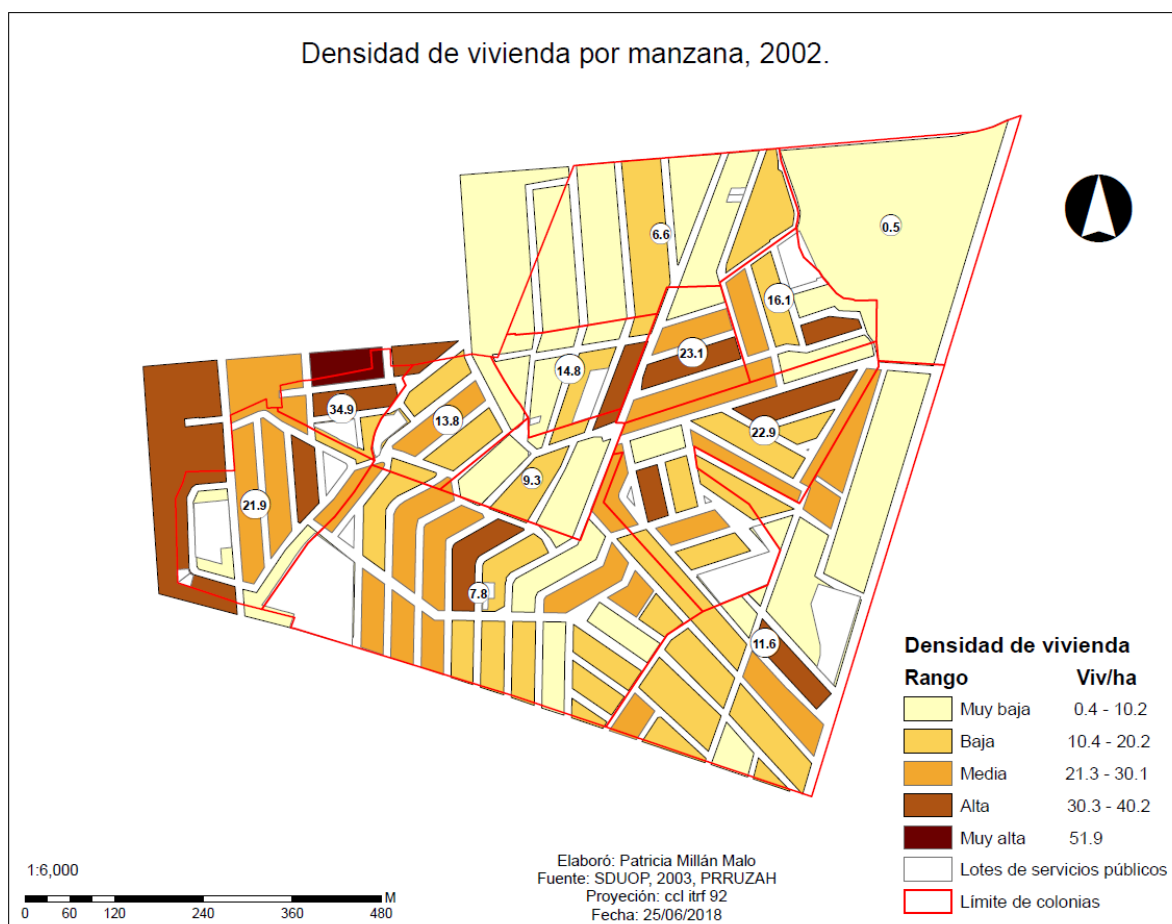


Figura 10. Densidad de vivienda por manzana y colonia al inicio de la regularización.
Fuente: Elaboración propia con información del PRRUZH, SDUOP, 2003.

Por colonia, la densidad promedio de vivienda está entre 0.5 viv/ha y 34.9 viv/ha. Las colonias con densidades más bajas son El Resto, Villas de San José, Lomas de San José y Los Arrojos, las cuales coinciden con las de tamaño promedio de lote más grande (Tabla 17).

Tabla 17
Densidad potencial, de construcción y de vivienda por hectárea y por colonia

Colonia	Superficie (ha)	Lotes totales	Vivienda habitada/ha	Lote construido/ha	Densidad potencial
Ampliación El Oasis	1.74	118	16.1	21.8	67.8
El Oasis	4.23	314	22.9	26.7	74.2
El Resto	5.74	29	0.5	2.4	5.1
J. Ortiz de Domínguez	0.89	53	34.9	45.0	59.6
Libertadores de América	1.89	72	14.8	21.1	38.1
Lomas de San José	1.62	78	9.3	16.0	48.1

Los Arroyitos	7.26	289	11.6	14.2	39.8
Nueva Creación	1.34	69	23.1	33.5	51.3
Real de España	17.27	574	7.8	11.8	33.2
Santa Fe	1.59	97	13.8	22.6	61.0
Valle de San José	3.29	224	21.9	28.9	68.2
Villas de San José	4.87	152	6.6	15.4	31.2
Total general	51.74	2069	11.2	16.0	40.0

Fuente: Elaboración propia con información del PRRUZH, SDUOP, 2003.

La Tabla 17 también muestra la densidad de construcción (total de construcciones sólidas independientemente de su uso y ocupación) y la densidad potencial en una situación de ocupación total de lotes, que en conjunto alcanza un promedio de 40 viv/ha y por colonia una densidad máxima de 68 viv/ha.

4.2.1.4 Cobertura de los servicios de infraestructura y equipamiento urbano.

El programa dio continuidad a las acciones de obra social, con la ampliación de las redes primarias de agua y electrificación, la introducción de alumbrado público, el mejoramiento vial y la construcción de un colector general para la introducción posterior del drenaje sanitario.

La red primaria de agua potable estaba dotada de hidrantes en las calles de mayor ocupación; solamente en las colonias Real de España, El Oasis y Libertadores de América se proporcionaron conexiones domiciliarias de agua. La electrificación siguió una lógica similar y el alumbrado público se priorizó en las calles principales y áreas de donación. El mejoramiento vial realizado durante el programa consistió en el aplanado y tendido de tepetate en calles principales o estructuradoras, el 78% de la vialidad, con la intención de favorecer su posterior empedrado para la circulación del transporte público (ver Tabla 25 en cap. 4.3.1.1).

Asimismo, el equipamiento urbano en la etapa inicial formó parte de la inversión en obra social en la zona; estaba conformado por tres canchas de usos múltiples ubicadas en las colonias El Oasis, Real de España y Valles de San José y un salón de usos múltiples en esta última, además

de un templo construido por los propios colonos.

Como parte del PRRUZAH, la SDUOP dotó de juegos infantiles en 7 colonias, con el objetivo de resguardar las áreas de donación de posibles invasiones ante la propia dinámica del crecimiento irregular. Las áreas verdes representativas corresponden a las manzanas destinadas a ese uso en las colonias El Oasis, Real de España, Valle de San José y Santa Fe, esta última con diseño de parque de barrio. El aprovechamiento promedio de las áreas de donación pasó del 14% al 35%, con el menor aprovechamiento en los dos lotes más grandes, uno de 1.146 hectáreas de la colonia Real de España y otro de 0.517 hectáreas de Los Arroyitos (Ver Anexos 2 y 3).

4.2.2 Características socioeconómicas de la población.

Las características socioeconómicas de la población se deducen de dos fuentes de información, la base de datos de los titulares de los lotes regularizados (PRRUZAH, SDUOP, 2003) y los datos del XI Censo de Población y Vivienda (INEGI, 2000) para los AGEB correspondientes a San José El Alto y su periferia.

La primera fuente aporta algunas características de los beneficiarios (entidad de origen, edad, estado civil y empleo); de la segunda fuente se obtienen indicadores socioeconómicos de referencia, tales como el nivel de escolaridad, ocupación económica, nivel de ingresos y acceso a la seguridad social, que sirven de línea de base para el análisis de los niveles alcanzados al 2010.

4.2.2.1 Características de los beneficiarios titulares.

El universo de titulares estaba compuesto predominantemente por población joven, con preponderancia de mujeres en el rango de edad de 30 a 39 años, y de hombres entre los 45 a 55 años, así como varios casos de hombres y mujeres mayores de 70 años (Figura 11).

Respecto al sexo y estado civil había una mayor proporción de hombres y mayor proporción de casados; se destaca también la proporción de mujeres solteras (Tabla 18).

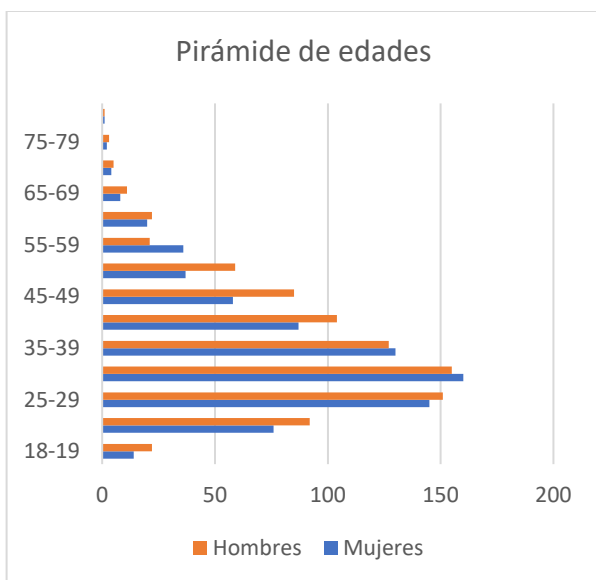


Figura 11. Pirámide de edades de los beneficiarios. Fuente: Elaboración propia con información del PRRUZH, SDUOP, 2003.

Tabla 18
Estado civil de los beneficiarios titulares

Sexo	Casado	%	Soltero	%	Total	%
Femenino	493	63.3%	286	36.7%	779	47.4%
Masculino	597	69.2%	266	30.8%	863	52.6%
Total general	1,090	66.4%	552	33.6%	1,642	100.0%

Fuente: Elaboración propia con información del PRRUZH, SDUOP, 2003.

Estas características y los datos de ocupación y empleo (Figura 12) se asemejan a las características descritas por Tomas (1996) para los asentamientos irregulares: población joven, con empleos básicos y, en menor proporción, profesionistas y jubilados.

En la zona del PRRUZH se destaca la ocupación no económica de las mujeres en el hogar con 52.6%, y económica, en empleos elementales 26.2%, y su mayor proporción respecto a los hombres como profesionistas y estudiantes, y de los hombres, en empleos elementales 27.6%, en la construcción (albañiles y trabajadores artesanales) 19.6%, y en el transporte 9%, así como la presencia de agricultores y trabajadores del campo, reflejo del proceso de integración de localidades rurales al crecimiento urbano de Querétaro. La ocupación en actividades no remuneradas,

hogar, estudiantes, jubilados y pensionados, en conjunto 28.4% del total, corresponde a población económicamente inactiva.

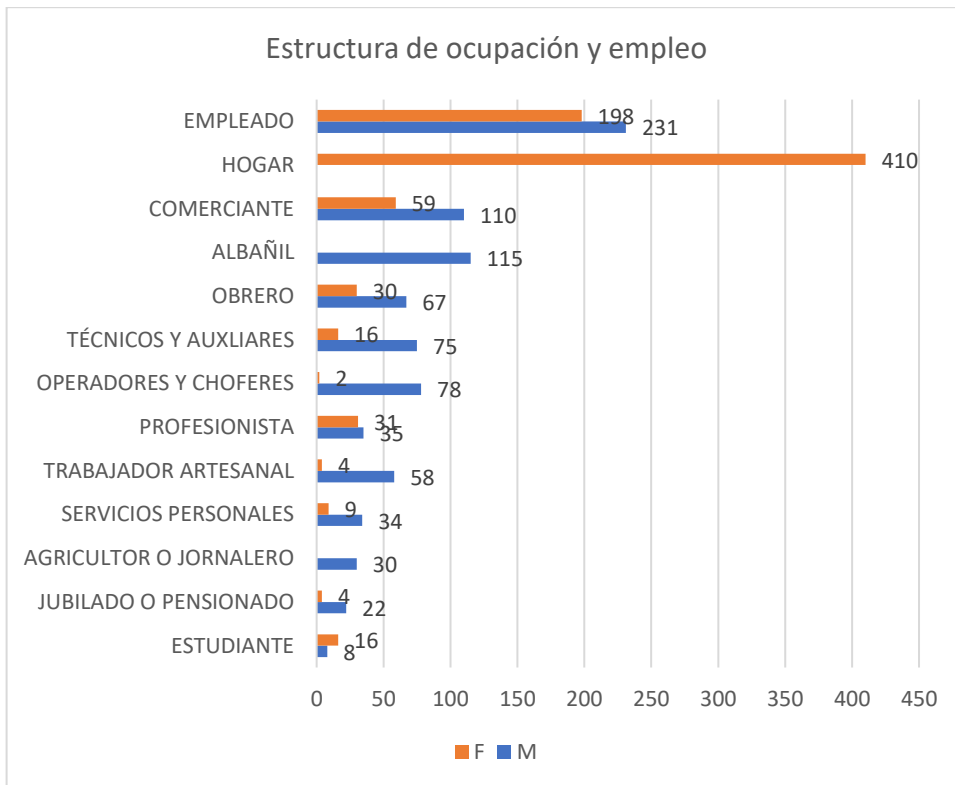


Figura 12. Estructura de ocupación y empleo de los titulares

Nota: Clasificación basada en el Sistema nacional de clasificación de ocupaciones 2011 (SINCO), INEGI, 2012.

Fuente: Elaboración propia con información del PRRUZH, SDUOP, 2003.

4.2.2.2 Indicadores del nivel socioeconómico.

Los indicadores socioeconómicos disponibles del censo 2000, nivel de escolaridad, ocupación de la PEA total y por sector económico, nivel de ingresos y acceso a la seguridad social, igualmente para el poblado de San José El Alto y su periferia.

Las condiciones socioeconómicas iniciales de la periferia reflejan las condiciones de la zona regularizada antes de la intervención del Programa Integra del Gobierno del Estado. El grado de escolaridad promedio no alcanza la primaria completa, la proporción de población que asiste a la escuela de nivel básico es casi 14 puntos porcentuales menor que en la ciudad y la de nivel

medio superior y superior, 40 puntos menor. La población analfabeta es mayor por 6 puntos porcentuales respecto a San José el Alto y casi 13 puntos respecto a la ciudad (Tabla 19).

Tabla 19
Indicadores del nivel de escolaridad, 2000

	Grado promedio de Escolaridad	Población que asiste a la escuela		Población de 15 años y más
		6 a 14 años	15 a 24 años	Analfabeta
Cd. Querétaro	10	95.3%	44.3%	3.5%
San José EL Alto	6	88.5%	14.8%	10.1%
Periferia de SJA	4.5	81.8%	4.3%	16.2%

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, 2000.

De acuerdo con el CONEVAL, la menor proporción de ocupación de la PEA es un indicador asociado a los niveles de pobreza, lo cual coincide con la periferia. El nivel de ingresos, en cambio, refleja la situación de desventaja de esta población: en el primer rango, 1 a 2 veces el salario mínimo (vsmm), es casi 25 puntos porcentuales mayor que en la ciudad y 8 puntos mayor que en SJA; en el rango de 2 a 5 vsmm es mayor en 5.8 puntos que en SJA, en cambio, el rango de más de 10 vsmm es 12.6 puntos menor que en la ciudad y 1.3 puntos menor que en SJA, así como mayor la proporción de población sin ingresos; no se registran ingresos mayores a 10 vsmm ni población sin ingresos en la periferia (Tabla 20).

Tabla 20
Indicadores de ocupación e ingresos, 2000

Localidad	PEA	PEI	PEA			
			Ocupada	Sector I	Sector II	Sector III
Cd. Querétaro	40.6%	32.9%	98.6%	0.7%	30.2%	65.6%
San José El Alto	35.3%	29.7%	98.2%	6.0%	40.4%	52.2%
Periferia de SJA	30.4%	31.9%	97.6%	0.0%	57.5%	42.5%
	Ingresos					
	No Ingreso	-1 vsmm	1-2 vsmm	2-5 vsmm	6-10 vsmm	+10 vsmm
Cd. Querétaro	2.3%	4.1%	20.8%	41.7%	15.1%	9.9%
San José El Alto	3.5%	7.9%	37.4%	42.0%	3.8%	1.7%
Periferia de SJA	0.0%	5.0%	45.0%	47.5%	2.5%	0.0%

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, 2000

Respecto a la población con acceso a la seguridad social del IMSS es evidente el nivel de desventaja de la población de la periferia respecto a SJA, 28.1% contra 41.6% (Tabla 21).

Tabla 21
Acceso a la seguridad social, 2000

	Sin Seguri- dad	Con Seguri- dad	IMSS	ISSTE
Cd. Querétaro	33.3%	64.4%	57.5%	6.6%
San José El Alto	55.8%	42.8%	41.6%	1.3%
Periferia de SJA	71.1%	28.9%	28.1%	0.0%

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, 2000

4.2.2.3 Dinámica demográfica.

La periferia de SJA observó un comportamiento explosivo de crecimiento poblacional en el quinquenio 2000-2005, con una tasa media anual cuatro veces mayor que la del poblado y este casi cinco veces mayor que en la ciudad. En el siguiente periodo, 2005-2010, solamente la tasa de San José El Alto se incrementa y las tasas de la ciudad y la periferia disminuyen, conservando una tasa alta la periferia, así como el AGEB de SJA respecto a la ciudad (Tabla 22).

Tabla 22
Indicadores demográficos en Querétaro y la zona de San José El Alto

Localidad	Población Total			T.C.M.A.	
	2000	2005	2010	2000-2005	2005-2010
Cd. de Querétaro	536,463	596,450	626,495	2.14	0.99
San José El Alto	5,333	8,641	14,094	10.13	10.28
Periferia de SJA	157	883	1,556	41.26	12.00

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, 2000, 2005 y 2010.

Los indicadores de migración de la zona confirman el componente social de su crecimiento, la variable “Residentes en otra entidad” en el quinquenio anterior es de 12.6% para la periferia de SJA en 2000 y de 7.4% en 2005, más alto que el promedio de la ciudad de Querétaro. Por su parte, los datos arrojados por el PRRUZH relativos a la entidad de procedencia de los titulares muestran una proporción de población nacidos en otra entidad más similar con la ciudad, con

más del 40%, casi el doble que en SJA (Tabla 23).

Tabla 23
Indicadores de migración en Querétaro y la zona de San José El Alto

Localidad	Nacidos en la entidad	2000		2005		
		Nacidos en otra entidad	Residentes en la entidad en 1995	Residentes en otra entidad en 1995	Residentes en la entidad en 2000	Residentes en otra entidad en 2000
Cd. de Querétaro	64.6%	34.1%	79.2%	9.1%	79.7%	6.5%
San José El Alto	78.3%	20.2%	77.4%	6.8%	82.5%	3.4%
Periferia de SJA	76.3%	23.7%	70.4%	12.6%	78.7%	7.4%
Zona del PRRUZH 2002	59.7%	40.3%				

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, 2000 y Expediente del PRRUZH, SDUOP, 2003

De la misma fuente se obtiene que los principales estados de procedencia de los avecindados en la zona de estudio son Guanajuato y Distrito Federal, alrededor del 11% cada uno.

4.2.2.4 Indicadores de la calidad de la vivienda.

Los indicadores de calidad de la vivienda son también muy representativos de la situación marginal de las colonias antes de la regularización (ver tipología de vivienda en Anexo 3) y permiten apreciar una notable mejoría posterior a ella, para el 2005, prácticamente en todas las variables. En la zona de San José El Alto, algunos indicadores bajan en 2005 y vuelven a subir en 2010 (Tabla 24).

Por un lado, el número de viviendas en el AGEB de SJA, que incluye la ZAH3, se incrementa 1.5 veces en el periodo 2000-2010 y 6.2 veces en su periferia. También se incrementa el promedio de ocupantes por vivienda, pero disminuye el promedio de ocupantes por cuarto en ambas zonas. La proporción de viviendas con piso diferente a tierra disminuye de 70.9 a 61.7% en SJA y de 28.1 a 11.4% en la periferia en 2005 y se vuelve a incrementar para 2010, lo que posiblemente indique nuevas condiciones de irregularidad.

Por otro lado, la proporción de viviendas con servicios en San José el Alto disminuye para

2005, con excepción de la electrificación, y se vuelve a recuperar en 2010, mientras que, en la periferia, aumenta en drenaje y electricidad para 2005 y disminuye para 2010.

La disposición de agua entubada en las viviendas presenta el menor incremento, a pesar de que a partir de 2005 esta variable modifica su criterio al considerar en el mismo nivel de dotación a la vivienda con servicio fuera de la vivienda, pero dentro del terreno. En el AGEB de SJA el indicador baja en 10 puntos porcentuales mientras que en la periferia sube 20. Las viviendas con conexión al drenaje tienen un incremento significativo, más de 40 puntos en ambas zonas. Las viviendas con electricidad inician con los mejores niveles de conexión, y por lo tanto presentan los menores incrementos.

Considerar la información por separado de la zona del PRRUZH disponible para 2010, se pueden apreciar mejores condiciones de la vivienda que en la periferia, incluso mejores que en SJA en las características de construcción y los niveles de dotación de agua (Tabla 24). Más adelante se analizan estos indicadores por colonia, incluyendo la colonia Independencia regularizada por Corett para contrastar los resultados.

Tabla 24
Indicadores de calidad de la vivienda

Año	Localidad	Total de viviendas habitadas	Viviendas particulares habitadas	Ocupantes en viviendas particulares	Promedio Ocup. /viv.	Promedio Ocup. /cto.	Con piso diferente a tierra	Con agua entubada	Con drenaje	Con electricidad
2000										
	Cd. Querétaro	121,967	120,451	528,772	4.39	1.22	95.5%	94.9%	95.8%	97.4%
	San José El Alto	1,157	1,142	5,273	4.62	2.36	70.0%	48.4%	44.9%	88.6%
	Periferia de SJA	36	32	135	4.22	3.05	25.0%	8.3%	5.6%	38.9%
2005										
	Cd. Querétaro	143,503	143,379	594,360	4.15	0.91	92.7%	92.3%	93.8%	94.3%
	San José El Alto	1,742	1,742	8,641	4.96	1.73	61.7%	39.0%	86.6%	94.5%
	Periferia de SJA	202	201	900	4.48	2.17	11.4%	29.2%	49.5%	88.1%
2010										
	Cd. Querétaro	164,277	161,628	617,209	3.82	0.84	95.7%	96.5%	97.6%	97.9%
	San José El Alto	3,217	3,182	13,903	4.37	1.34	86.4%	73.2%	90.6%	96.4%
	Periferia de SJA	359	353	1,538	4.36	1.89	68.5%	8.4%	44.0%	88.6%
	Zona del PRRU-ZAH	1,211	936	4,227	4.52	1.34	94.0%	93.2%	79.0%	90.5%
	Independencia	242	177	797	4.55	1.29	8.3%	74.8%	66.9%	72.7%

Nota: La variable de la disposición de agua entubada del censo 2000, cambia para el conteo 2005 y el censo 2010 como se especifica en el encabezado correspondiente.

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, 2000, 2005 y 2010

4.3 Efectos de la regularización al 2010

4.3.1 Consolidación urbana y relación con la ciudad.

Para el 2010, se densifica la zona con usos industriales, comercio y servicios en torno a la carretera, colonias Villas de San José y EL Resto, y el uso habitacional al interior de las colonias que concentran las áreas de equipamiento, Josefa Ortiz de Domínguez, Valle de San José y Santa Fe. Los lotes baldíos se concentran al este y sureste, en El Oasis, Los Arroyitos y sureste de Real de España; el comercio y los servicios al interior de la zona no se ubican necesariamente sobre la vialidad principal, aparecen más lotes baldíos sobre esta vialidad conforme se adentra a la zona. La ocupación de las áreas de servicios públicos es muy desigual, destacando la gran área de Los Arroyitos desaprovechadas (Figura 15).

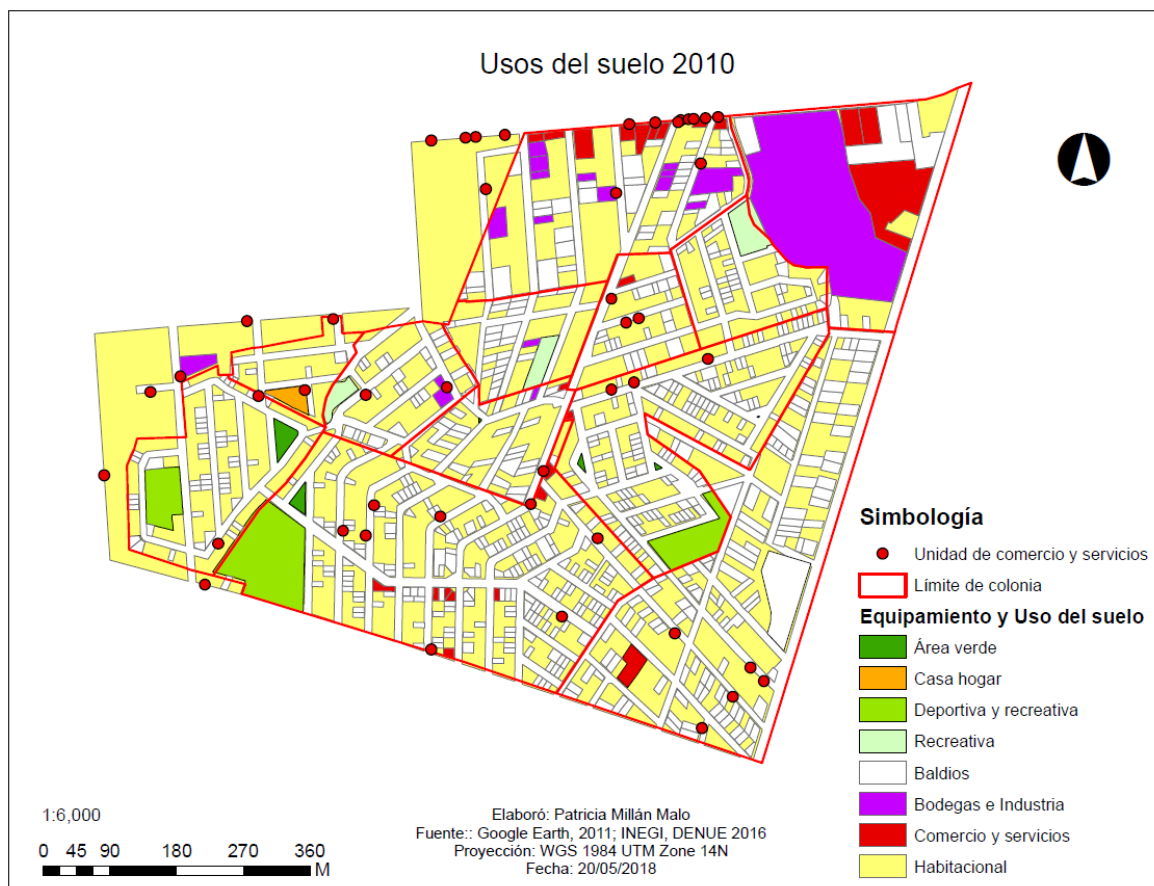


Figura 15. Usos del suelo, 2010

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, DENU 2016 y Google Earth, 2011.

La relación con la ciudad se modifica al pasar de ser periferia a una centralidad relativa. El crecimiento urbano irregular aledaño a la ZAH3 al oriente y sur, también se consolida. Inclusive, empiezan a aparecer fraccionamientos habitacionales de promoción inmobiliaria (Figura 16).



Figura 16. Secuencia de imágenes de consolidación urbana 2004-2012
Fuente: Imágenes de Google Earth 2004 y 2012.

La zona urbana del poniente corresponde al crecimiento urbano continuo de la ciudad, que se ubica entre 40 y 50 metros por debajo de la cota de SJA, en los 2030 msnm aproximadamente.

4.3.1.1 Mejoramiento vial.

La disponibilidad de recubrimiento en vialidades es un indicador fundamental, que determina el grado de consolidación por colonia y se modifica en cada periodo (Figura 17 y Tabla 25).

La pavimentación con asfalto de la vialidad central, aunque solamente representa cerca del 5% de la longitud total de vialidades, con su prolongación hacia el sur se vuelve fundamental para la introducción del transporte público, contribuyendo a integrar esta gran zona de origen irregular (incluyendo la del ejido Menchaca), con la ciudad.

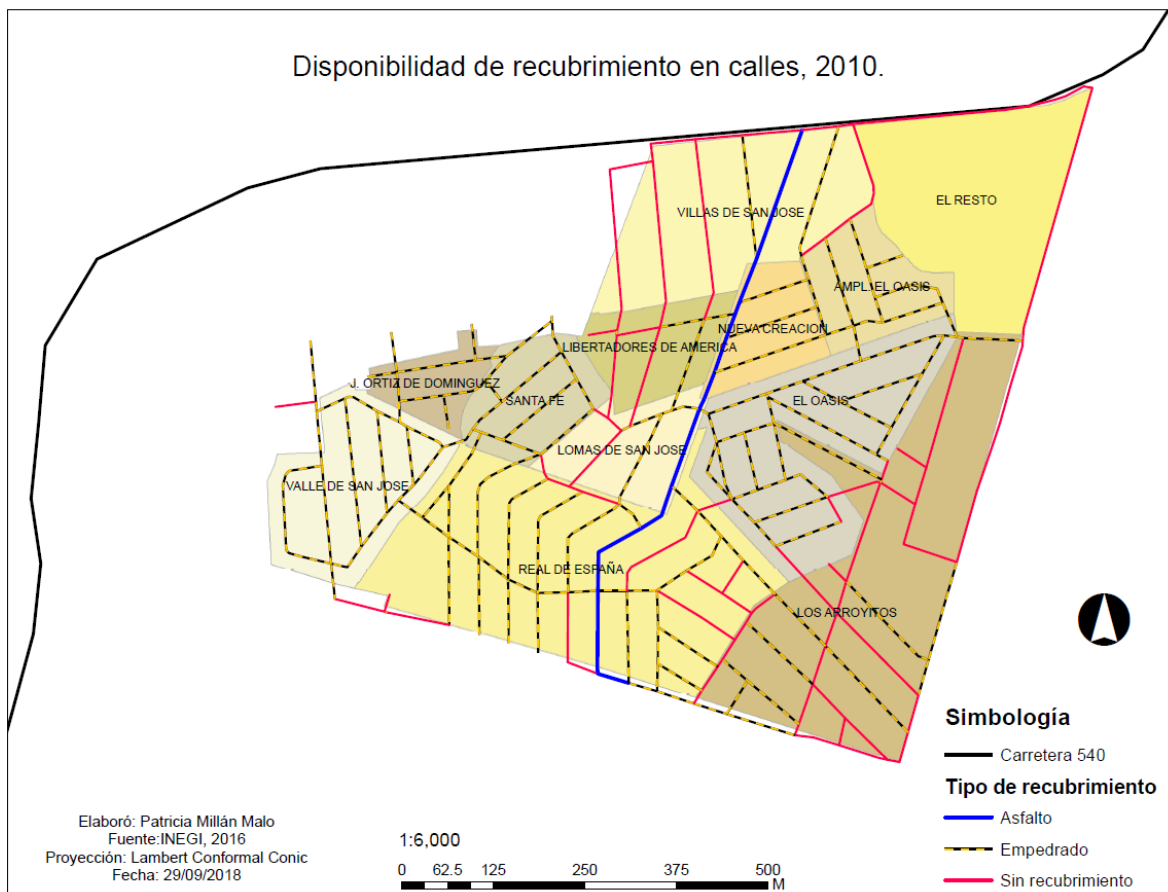


Figura 17. Disponibilidad de recubrimiento en calles, 2010
Fuente: Elaboración propia con información del Inventario nacional de vivienda, INEGI, 2016.

Las colonias con menor cobertura de pavimentos son Villas de San José, El Resto, Libertadores de América, Los Arroyitos, Lomas de San José y la zona poniente de Real de España, lo cual se relaciona claramente con el menor grado de ocupación de lotes (Figura 17).

Tabla 25
Evolución de la disponibilidad de recubrimiento en calles, 2004-2017

Tipo de recubrimiento	2004		2010		2017	
	Longitud m	%	Longitud m	%	Longitud m	%
Asfalto			870.04	5%	1,827.69	11%
Empedrado			10,691.61	61%	12,493.67	72%
Tepetate	13,442.23	78%				
Sin recubrimiento	3,764.09	22%	5,850.15	34%	3,021.71	17%
Total	17,206.32	100%	17,411.8	100%	17,343.07	100%

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI, 2016, y Google Earth 2004-2017.

4.3.1.2 Densidad de vivienda.

La densidad promedio neta de vivienda se incrementa de 11.2 a 29.68 viv/ha. Por manzana, el rango de densidad va de 2.43 viv/ha a 72.5 viv/ha, con un incremento promedio de 39.8%. Por colonia, el rango de densidad de vivienda va de 2.3 a 38 viv/ha, siendo las de menor densidad El Resto, Libertadores de América y Villas de San José, aunque las dos primeras presentan una importante ocupación por usos de industria, comercio y servicios (Figuras 15 y 18 y Tabla 26).

Comparativamente con la colonia Independencia, regularizada dos años anteriores al PRRU-ZAH, la consolidación de la zona de estudio es mayor, así como el uso habitacional. En la Figura 16 se aprecia el predominio de bodegas industriales en esa colonia con una importante proporción de predios baldíos, lo que explica la baja densidad de viviendas, 10.33 viv/ha.

Las colonias con mayor densidad de población y vivienda son Josefa Ortiz de Domínguez, Nueva Creación y Valle de San José las dos primeras son las más pequeñas. La única con una densidad muy baja es El Resto, atribuible al gran lote industrial y grandes lotes comerciales.

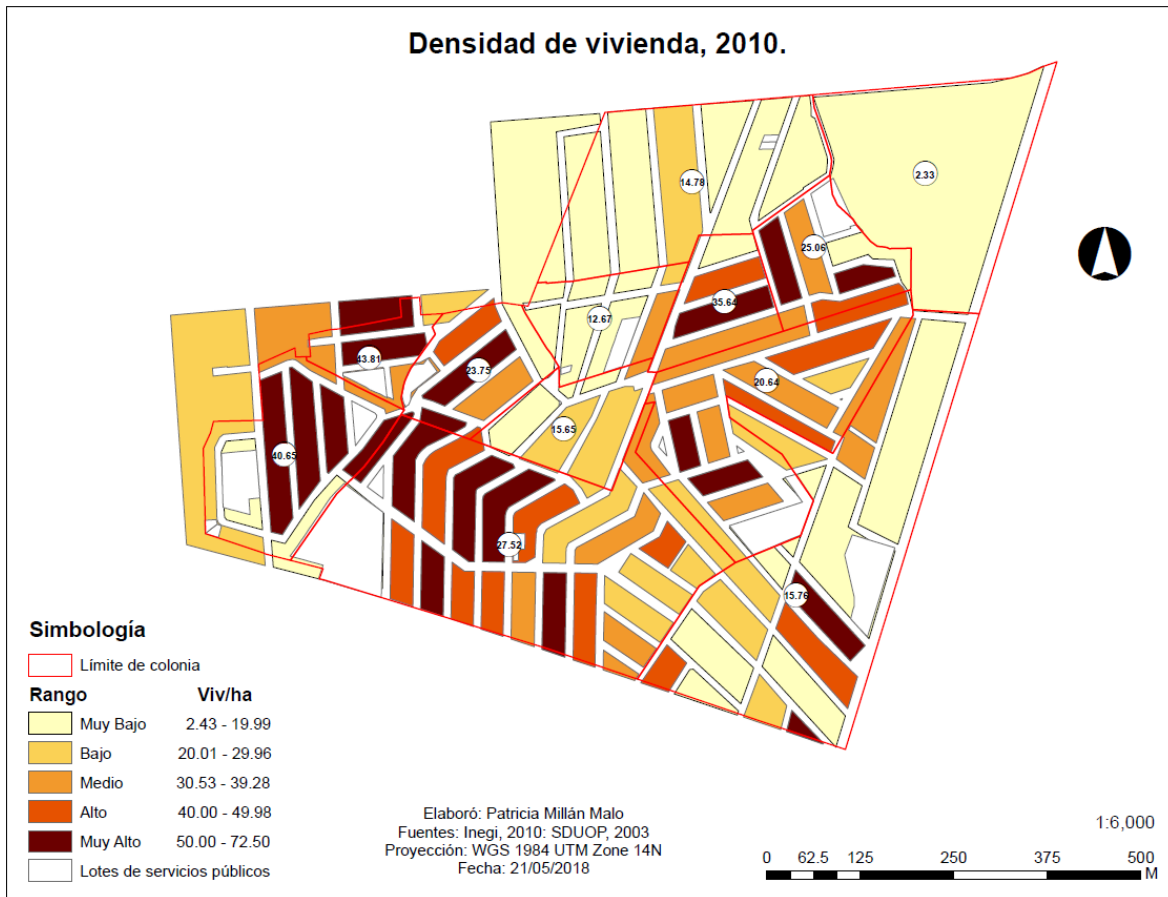


Figura 18. Densidad de vivienda por manzana y colonia, 2010
Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, 2010.

Tabla 26
Densidad de población y vivienda por colonia, 2010

Colonia	Superficie	Población	Densidad de población hab/ha	Densidad de vivienda viv/ha
Ampliación El Oasis	2.43	221	90.79	25.06
El Oasis	6.44	518	80.40	20.64
El Resto	6.44	63	9.78	2.33
J. Ortiz de Domínguez	1.30	215	165.24	43.81
Libertadores de América	2.21	108	48.85	12.67
Lomas de San José	2.30	121	52.60	15.65
Los Arroyitos	10.60	688	64.94	15.76
Nueva Creación	1.96	259	131.88	35.64
Real de España	11.56	1,081	93.53	27.52
Santa Fe	2.44	178	72.88	23.75
Valle de San José	4.33	486	112.25	40.65
Villas de San José	6.23	289	46.42	14.78

Total PRRUZH	58.25	4,227	72.57	20.79
Independencia	23.43	797	34.02	10.33

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI, 2010.

4.3.2. Indicadores de calidad de la vivienda.

Los indicadores de calidad de la vivienda son: el promedio de ocupantes por vivienda y de ocupantes por cuarto, el indicador promedio de tamaño y materiales de la vivienda (2 o más dormitorios y piso diferente a tierra), y el indicador promedio de disponibilidad de servicios básicos (agua entubada en el ámbito de la vivienda, conexión a la red pública de drenaje y con electricidad) (Tabla 27).

Tabla 27
Indicadores de calidad de la vivienda, 2010 y línea de base 2000 y 2005

Colonia	Promedio de ocup./viv.	Promedio ocup./cuarto	Tamaño y materiales	Servicios
Periferia SJA (2000)	4.22	3.05	37.5%	17.6%
Periferia SJA (2005)	4.48	2.17	65.1%	55.9%
Ampliación El Oasis	4.46	1.41	77.0%	78.7%
El Oasis	4.06	1.32	79.7%	77.2%
El Resto	4.5	1.31	76.7%	73.3%
J. Ortiz de Domínguez	4.32	1.30	75.4%	80.1%
Libertadores de América	4.66	1.50	80.4%	69.0%
Lomas de San José	4.53	1.39	76.4%	63.0%
Los Arroyitos	4.49	1.28	78.4%	74.5%
Nueva Creación	4.56	1.22	78.6%	79.5%
Real de España	4.36	1.29	81.4%	69.3%
Santa Fe	4.14	1.46	76.7%	75.3%
Valle de San José	3.84	1.17	78.4%	73.1%
Villas de San José	3.73	1.21	72.8%	71.4%
Total PRRUZH	4.3	1.32	75.6%	87.6%
Independencia	4.46	1.29	84.9%	71.5%

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI 2000, 2005 y 2010

En general se aprecia una mejoría de estos indicadores del 2000 al 2005 y del 2005 al 2010 en todas las colonias, con excepción del promedio de ocupantes por vivienda, que deja ver la constante saturación de la zona (ver tipología de la vivienda en Anexo 3).

La mejoría de estos indicadores en función de la línea de base (Periferia de SJA al 2000) está en un rango de 7.8 a 27.6 puntos porcentuales en las características físicas de la vivienda, y de 7.1 a 38.3 puntos en la conexión a los servicios básicos. En promedio, la mejoría del primer rubro es de 10.5 puntos y del segundo de 31.7. El promedio de ocupantes por cuarto disminuye entre 0.71 y 1 puntos a pesar del incremento en el promedio de ocupantes por vivienda, es decir, las características de la vivienda por tamaño mejoraron.

En el caso de la colonia Independencia, los indicadores respecto al promedio del PRRUZH reflejan mejor calidad de la vivienda en tamaño y calidad de la construcción, pero menor calidad en el acceso a los servicios básicos, muy similar a la colonia Villas de San José, la cual también se caracteriza por la predominancia de bodegas y comercios.

4.3.3. Indicadores de nivel socioeconómico.

El incremento en el nivel socioeconómico de la población se basa en las siguientes variables: niveles de escolaridad (grado promedio de escolaridad, población de 15 a 24 años que asiste a la escuela y población de 15 años y más analfabeta), proporción de la actividad económica (en función de la población económicamente activa e inactiva), acceso a la seguridad social institucional (IMSS e ISSTE) y bienes en la vivienda. La selección de estas variables, además de aprovechar la información disponible por manzana para el año 2010, se basó en la consideración de indicadores que reflejaran los cambios de las condiciones de la población en el acceso a los servicios de educación y salud que ofrece la ciudad, y, a falta de esta información desagregada al nivel manzana, para reflejar el nivel de ingresos se utilizó la metodología del índice compuesto de satisfacción de bienes en la vivienda, desarrollado por Fernando Greene para la Zona Metropolitana del Valle de México (2015). (Ver indicadores por colonia en la Tabla 28).

El promedio general de la zona es notoriamente mejor que los niveles existentes en 2000 para

la zona irregular de SJA (periferia de SJA en las tablas de la situación inicial), sube 2.82 grados el promedio de escolaridad; disminuye 12 puntos porcentuales la proporción de analfabetas mayores de 15 años; se incrementan 14.7 puntos la población de 15 a 24 años que asiste a la escuela, 7.8 puntos la proporción de la pea y 5 puntos el acceso a la seguridad social institucional. Respecto a la satisfacción de bienes en la vivienda, la mejoría es de 25 puntos.

Tabla 28
Indicadores del nivel socioeconómico de la población por colonia, 2010

Colonia/ Línea de base 2000	Grado promedio de escolaridad	15 años y más analfabeta	15 a 24 años que asiste a la escuela	Proporción de la PEA	Acceso a la Seguridad Social Institucional	Índice de Satisfacción de Bienes
Línea de base 2000	4.50	16.2%	4.3%	48.8%	28.1%	0.1264
Amp. El Oasis	7.38	5.5%	14.9%	58.6%	41.6%	0.2978
El Oasis	7.73	2.9%	5.8%	50.8%	34.9%	0.3308
El Resto	6.83	0.0%	0.0%	58.3%	44.4%	0.3416
J. Ortiz de Dguez.	7.50	0.0%	41.7%	56.2%	16.3%	0.2954
Libertadores de A.	7.03	0.0%	13.6%	62.5%	54.6%	0.3060
Lomas de Sn. José	7.54	3.5%	20.6%	58.7%	24.0%	0.4329
Los Arroyitos	6.72	6.1%	11.5%	56.6%	29.4%	0.3069
Nueva Creación	7.04	7.6%	36.7%	54.2%	34.0%	0.3264
Real de España	6.86	3.6%	26.1%	55.2%	35.1%	0.3161
Santa Fe	7.55	4.7%	0.0%	50.0%	31.5%	0.3059
Valle de Sn. José	7.82	5.4%	22.7%	67.0%	34.4%	0.3164
Villas de Sn. José	8.04	2.6%	18.2%	55.7%	28.7%	0.3836
Total general	7.34	4.1%	19.0%	56.6%	33.1%	0.3270
Independencia	8.26	2.7%	36.1%	58.7%	42.0%	0.3784

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI, 2010.

El análisis de estas variables por colonia refleja menores cambios en unos renglones que en otros. Tal es caso de El Resto y Libertadores de América que tuvieron menores cambios en el nivel educativo y mayores en el nivel de actividad económica y acceso a la seguridad social, en contraste, Josefa Ortiz de Domínguez mejoró en los niveles educativos y satisfacción de bienes, pero tuvo menor incremento en la actividad económica y menor proporción en el acceso a la seguridad social que la línea de base. Las colonias que tuvieron mejores incrementos en todos los

renglones son Ampliación El Oasis, Lomas de San José, Valle de San José y Villas de San José.

La satisfacción de bienes en la vivienda, como afirma Greene (2015), es un indicador que refleja de manera muy aproximada el nivel de ingresos. En el año 2000 la zona irregular de SJA alcanzaba un índice de 0.12 puntos, es decir, un nivel muy bajo si se considera que este indicador refleja mejores niveles conforme se acerca a la unidad. Aún con la mejoría registrada al 2010 en todas las colonias, ninguna alcanza el medio punto, la colonia con mejor índice es Lomas de San José con 0.43 y en segundo lugar Villas de San José con 0.38.

Este indicador puede reflejar algún grado de gentrificación en la zona, aunque es importante considerar que los bienes censados cambian de 2000 a 2010 en número (8 a 9) y en tipo de bien, principalmente por la popularización de la tecnología digital de comunicación (teléfono celular) que logra reemplazar la telefonía por cable, escasamente expandida en la periferia de la ciudad al inicio de la urbanización de las colonias. En el 2000, los bienes imprescindibles eran radio y televisión, y en 2010 radio, refrigerador y celular; y los de mayor valor indicativo, el boiler en 2000 y la computadora y el servicio de internet en 2010 (Tabla 29).

Tabla 29
Indicadores por variables de bienes en la vivienda, 2000 y 2010

Variables 2000		Variables 2010	
Bien o Servicio	Indicador	Bien o Servicio	Indicador
Radio	0.040	Televisión	0.01
Televisión	0.060	Radio	0.04
Refrigerador	0.136	Refrigerador	0.05
Lavadora	0.146	Celular	0.06
Video	0.151	Lavadora	0.09
Automóvil	0.151	Automóvil	0.14
Teléfono	0.156	Teléfono	0.19
Boiler	0.161	Computadora	0.20
		Internet	0.22
Total	1.00		1.00

Fuente: Elaboración propia con base en los Censos 2000 y 2010, INEGI, y la metodología de F. Greene (2015).

4.4 Consolidación urbana al 2017

Después de 15 años de haberse instrumentado el PRRUZH, la estructura urbana está muy definida, con una retícula vial que estructura los usos del suelo a través de vialidades primarias y secundarias en las que se alojan el comercio y los servicios, así como pequeñas manufacturas locales al interior de la zona (panificadoras, tortillerías y talleres diversos), los usos industriales se consolidan en la zona norte, cercana a la carretera (Figura 20).

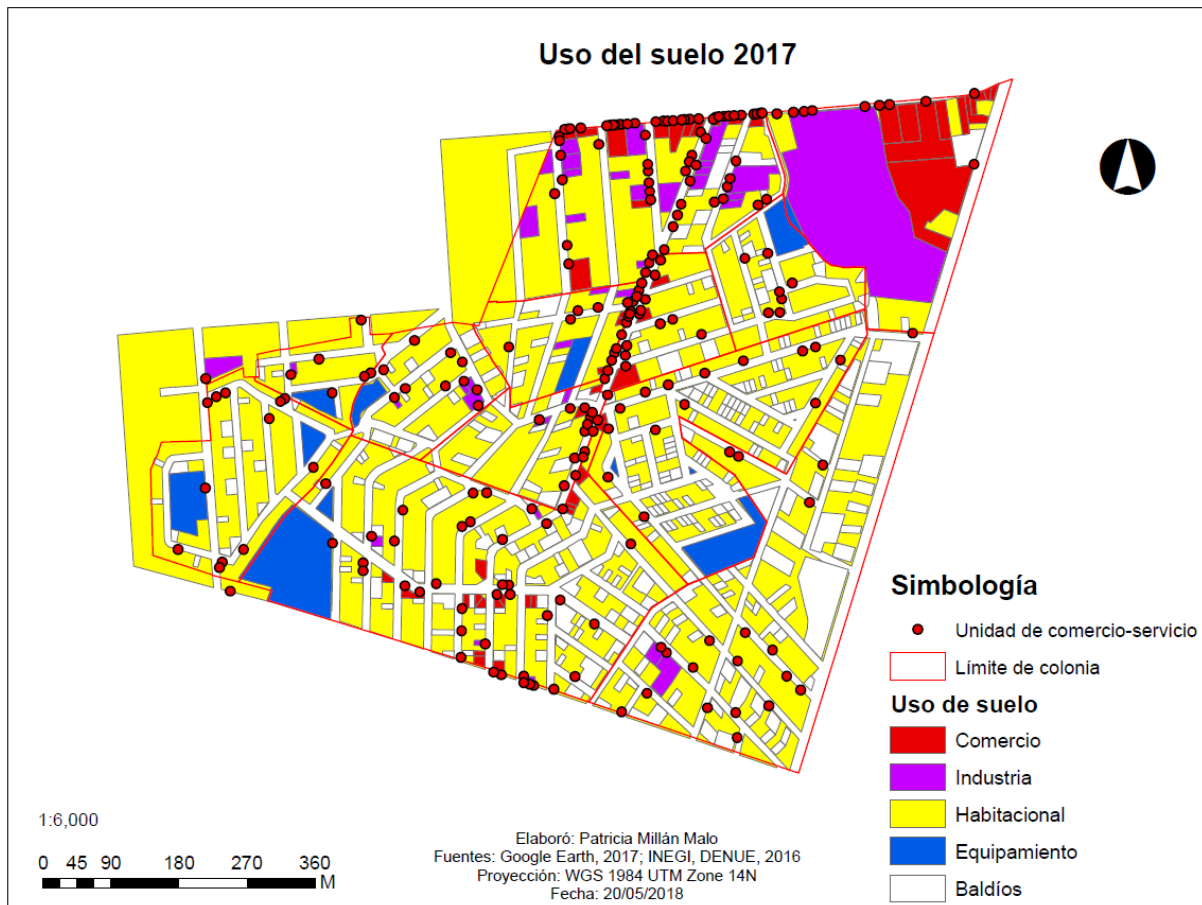


Figura 20. Estructura urbana y usos del suelo

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI, DENUE, 2017 y Google Earth, 2017.

Se ha conformado claramente un corredor urbano sobre la vialidad principal y se perfila otro secundario sobre la calle que conecta con la principal área de equipamiento urbano ubicada en la colonia Real de España. El uso habitacional es el predominante, seguido de los baldíos, el

equipamiento y el uso comercial y de servicios. Persisten lotes con bardas y construcciones incipientes o en proceso sin cambios desde el año base, lo cual confirma un grado de especulación del suelo desde su origen irregular.

Medida en términos de la disminución de lotes baldíos, la consolidación urbana se incrementa 10% de 2002 a 2012 y 8% de 2012 a 2017 considerando la superficie ocupada, y al rededor del 15% entre cada periodo considerando el número de lotes ocupados (Tabla 30). Estos indicadores reflejan que la superficie aun baldía corresponde a lotes grandes, atribuible a la especulación del suelo, ya que, si bien se redujo a la mitad en superficie de 2002 al 2017, el valor del suelo se incrementa exponencialmente, alcanzando tasas de crecimiento después de la regularización de más del 20% en los últimos cinco años.

Tabla 30
Evolución de la superficie baldía y del precio comercial del suelo

Lotes baldíos	No. de lotes	%	Superficie m ²	%	Superficie promedio	\$/m ²	Tasa de variación
2002						\$ 30.00	
2003	961	46.5%	157,330	37.1%	163.71	\$ 150.00	5.0
2012	640	31.0%	113,344	26.8%	177.10	\$ 700.00	1.1972
2017	316	15.3%	78,482	18.5%	248.36	\$2,650.00	1.2183
Área total	2,066	100.0%	423,220	100.0%	204.85		

Fuente: Elaboración propia con información de la SDUOP, 2003, y Google Earth 2012 y 2017. Interpolación de precios con base en información de SDUOP, 2003; SDUOP, 2005.b; y exploración de precios de mercado, enero de 2018.

4.4.1 Infraestructura y equipamiento.

La infraestructura y el equipamiento urbano también se incrementan en menor proporción que en el primer periodo, persisten carencias en ambos renglones dentro de la zona, principalmente en drenaje sanitario y pavimentación, y en equipamiento educativo.

La infraestructura vial presenta una mayor cobertura de pavimentos, guarniciones y banquetas, el asfalto pasa del 5% al 11% al cubrir la calle perimetral oriente, lo que permite ampliar la

cobertura del transporte público beneficiando a las colonias vecinas; el asfalto de la calle principal se mejora y se prolonga hacia el sur un kilómetro más, cubriendo cinco colonias del ejido Menchaca; la cobertura y calidad de los empedrados también se mejora, pasando del 61% al 72%, y las calles sin pavimentar se reducen a la mitad, pero subsisten en el 17%, junto con la carencia de redes de agua o drenaje o ambas (Tabla 25).

Esta situación prevalece a la fecha de hoy. Las calles sin pavimentar son una calle lateral de Villas de San José, una calle interna de Lomas de San José, la porción norte de Los Arroyitos, y la zona oriente de Real de España, estas últimas coinciden con las zonas de mayor proporción de lotes baldíos de las respectivas colonias (Figura 21).

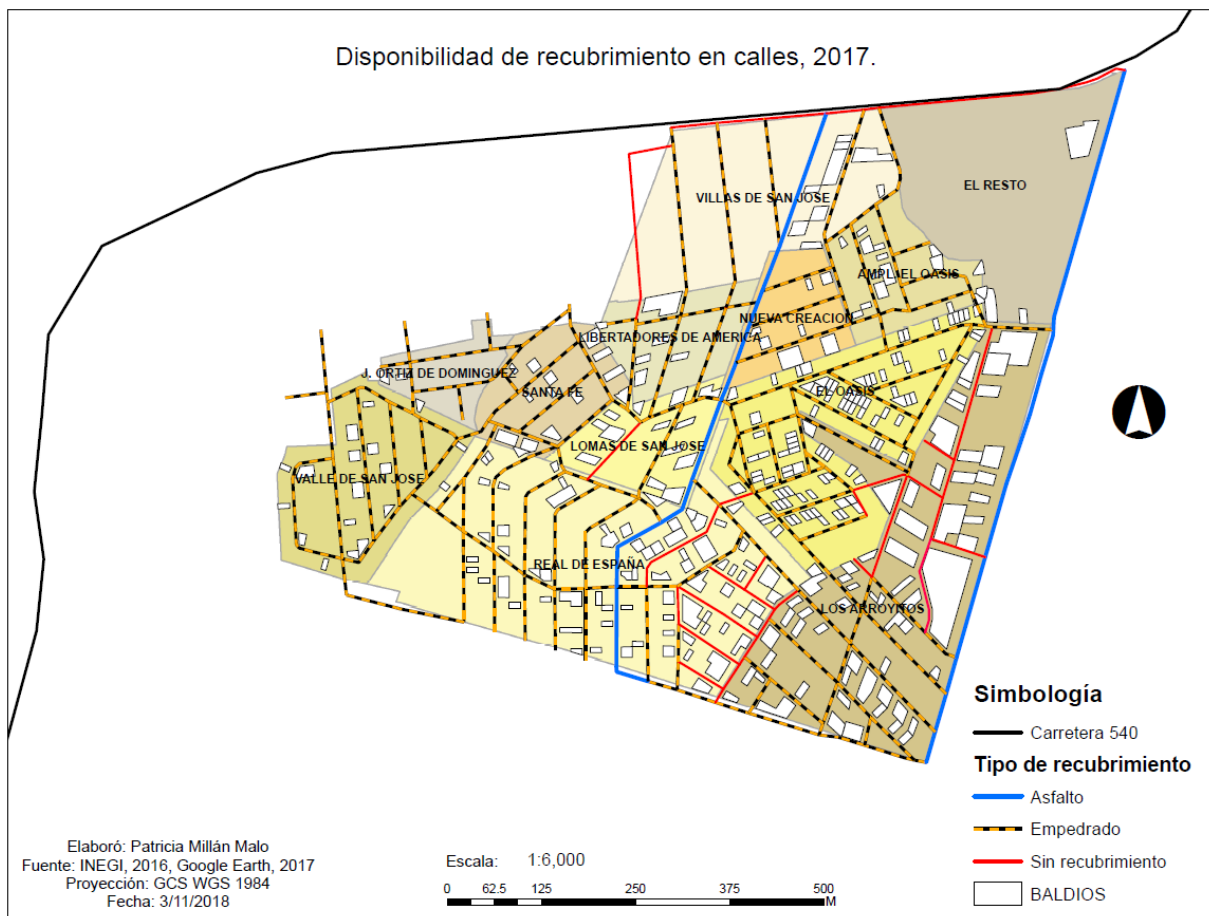


Figura 21. Cobertura de pavimentos y existencia de lotes baldíos, 2017.

Respecto al equipamiento urbano, se mejora sustancialmente el equipamiento deportivo y

recreativo con la dotación, realizada por la federación, del centro comunitario CIPRES II en la colonia Real de España, por ser el área de mayor superficie. Este espacio consta de una cancha profesional de futbol, una cancha de usos múltiples, aulas, ágora, trotapista, ciclovía para niños, juegos infantiles, área de lectura y área de Wi-Fi y estacionamiento (Figura 22).



Figura 22. Espacios del Centro integral de Prevención Social CIPRES II en Real de España. Fuente: Elaboración propia en levantamiento de campo, 27 de enero de 2018.

Como el nombre lo indica, la intención de este equipamiento es la integración social a través

de la recreación y el deporte de niños y jóvenes, quedando pendiente la dotación de escuelas de educación básica; las escuelas más cercanas son una secundaria en la colonia Independencia, 4 del nivel preescolar y una primaria en el poblado de SJA así como una preparatoria de reciente creación en una colonia aledaña del ejido Menchaca (Figura 23).



Figura 23. Equipamiento educativo, 2016. La zona del PRRUZH y las colonias irregulares aledañas, carecen completamente de equipamiento educativo, a pesar de contar con áreas destinadas al equipamiento urbano sin uso o subutilizadas.

Fuente: INEGI, Inventario nacional de vivienda 2016. Recuperado en línea 9/07/2018

4.5 Las tareas pendientes

En lo que respecta al proceso jurídico administrativo de la regularización, el municipio tiene la tarea pendiente de reconocer las áreas de servicios públicos y concluir la incorporación de lotes al catastro municipal, lo cual requiere un proceso de concertación con las autoridades ejidales de San José El Alto y una adecuada coordinación con la SEDESOQ, así como se podría buscar el apoyo de la Procuraduría Agraria para garantizar los resultados necesarios.

Respecto a la conclusión de las obras de urbanización y la dotación del equipamiento urbano

requeridos, se aprecia la oportunidad de realizar una intervención integral de obra pública en el corto plazo.

Los requerimientos de infraestructura y pavimentación corresponden a 3,022 ml de vialidad.

Los requerimientos de equipamiento básico en la zona de acuerdo con el sistema normativo de Sedesol (1992), para una población estimada de alrededor de 8,500 habitantes al 2020, son de 12 aulas de jardín de niños, 18 de primaria y 10 de secundaria general, así como 10 consultorios, 3 aulas de guardería y 30 locales de mercado público. Un total de 15,417 metros cuadrados de superficie (ver requerimientos de equipamiento en Anexo 4).

Del análisis realizado se desprende que la superficie disponible o desaprovechada de áreas de equipamiento es de 11,842 m², requiriéndose 3,575 m² adicionales, los cuales podrían obtenerse de la superficie baldía. La información generada por esta investigación permite plantear una propuesta de aprovechamiento de áreas, que logra obtener el 98.6% de la superficie requerida (Tabla 31 y Figura 24).

Tabla 31
Propuesta de aprovechamiento de áreas para la dotación de equipamiento

Colonia	Superficie m ²	Destino	Dotación	Estrategia de negociación
Ampliación El Oasis	2,628	Aulas de preescolar	10	Preescolar en lugar de recreativo
Libertadores	1,523	Locales comerciales	50	Locales comerciales en lugar de juegos infantiles
El Oasis	4,016	Aulas de primaria	18	Primaria en lugar de recreativo y deportivo
	270	Sillas de biblioteca	24	Superficie desaprovechada
Los Arroyitos	5,226	Aulas de secundaria	9	Superficie desaprovechada
Real de España	437	Consultorios	8	Superficie baldía
El Oasis	623	Aulas de guardería	3	Intercambio por locales
Los Arroyitos	472	Módulo de juegos infantiles	1	Reubicación a Villas de San José
Villas	370			Intercambio por reubicación para juegos infantiles
Total	15,195			98.6% de la superficie requerida

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema Normativo, Sedesol, 1992.

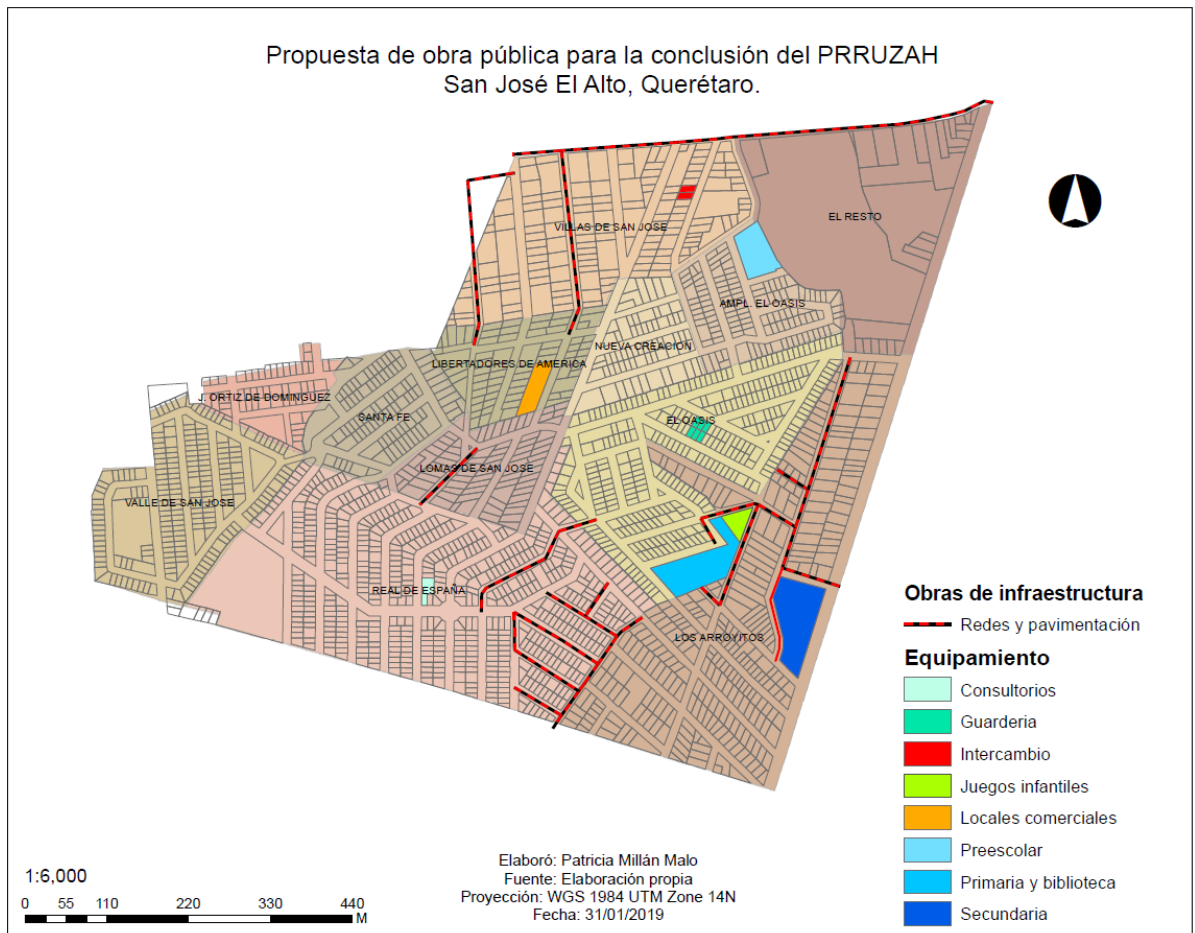


Figura 24. Propuesta de obra pública para la conclusión del PRRUZH. Se incorporan lotes privados a la propuesta para lograr una mejor ubicación del equipamiento.

Fuente: Elaboración propia con la información generada en esta investigación.

Esta propuesta implica la negociación de las áreas de equipamiento subutilizadas con los colonos afectados (colonias Ampliación El Oasis, El Oasis y Libertadores de América), así como la incorporación de lotes privados para obtener una mejor ubicación del equipamiento, lo cual se podría lograr haciendo efectiva la bolsa de tierra en los casos factibles o mediante el intercambio de lotes o alguna figura de asociación público-privada que permita su incorporación al proyecto de inversión pública, como podría ser un fideicomiso. O bien, mediante la expropiación por causa de utilidad pública, toda vez que han transcurrido más de 15 años de la regularización y los lotes baldíos muestran signos de abandono y especulación.

5. Conclusiones

De acuerdo con la información obtenida en esta investigación, el PRRUZAH no derivó propiamente de una estrategia de regularización del gobierno de Ignacio Loyola en Querétaro, sino que fue el resultado de la política social instrumentada en un inicio como estrategia institucional para desactivar a los “líderes sociales” a través de la atención a las demandas de las colonias populares y tuvo éxito gracias a la voluntad política del gobernador y los funcionarios responsables.

Dar la certeza jurídica en breve tiempo y con un bajo costo económico, permitió desvincular a los líderes oportunistas de la gente necesitada de vivienda, y propició un proceso de individualización de la relación de la autoridad con la población, o ciudadanización, que fue incipiente, pero cumplió sus fines, desvaneciéndose poco a poco. En parte por el modo de operar de los partidos políticos formales, sobre todo de los funcionarios delegacionales, cuyos fines han sido eminentemente partidistas, y con cada cambio de gobierno usan a las organizaciones de colonos para obtener votos.

A la larga, las zonas marcharon con sus propios recursos en un proceso desigual, desarticulado, que trajo como consecuencia condiciones urbanas heterogéneas, pero acordes al mercado inmobiliario, incluso en competencia a los desarrollos inmobiliarios. El franco apoyo a los desarrollos de vivienda de interés social que adoptó la administración estatal siguiente a través del IVEQ le afectó mucho para lograr su completa consolidación.

La política de regularización, a su vez, dio un giro cuando controló a los líderes sociales, se desactivó este *modus operandi* mediante la instrumentación de reformas legales que penalizaban la lotificación ilegal, lo cual desalentó esta forma de organización y se desarrolló la venta de hormiga, que también alcanza proporciones importantes, pero con ella la población no se moviliza.

Respecto a la vivienda, tampoco se tenía la estrategia de la conformación de una oferta legal

de suelo para las familias pobres. Si bien el PRRUZAH logró conformar una pequeña bolsa de tierra que benefició a población de escasos recursos, los ingresos obtenidos por la administración estatal no se aprovecharon para la adquisición de reservas territoriales. Por el contrario, el apoyo a la inversión inmobiliaria determinó el cambio de política favoreciendo el desarrollo de vivienda de interés social; no se vio a la regularización integral como una vía para resolver el problema de la vivienda popular y afianzar a esos segmentos sociales; actualmente se utiliza como una alternativa de regularizar jurídicamente situaciones de hecho para incorporar el mercado irregular del suelo y de la vivienda al mercado formal, con beneficios en la recaudación catastral.

Sin embargo, en el contexto de la política del gobierno federal actual, el ejercicio de regularización integral contenido en el PRRUZAH de San José El Alto, Querétaro, aporta importantes elementos para replicar la experiencia en otros casos, ya sea en alguno o varios de los renglones implicados: el proceso técnico jurídico, la estrategia de reordenamiento urbano, el trabajo organizado con los colonos, y la coordinación institucional de los tres niveles de gobierno con el liderazgo del gobierno estatal o local.

Asimismo, de esta investigación se desprenden otras posibles líneas de investigación que permitan profundizar sobre temas relacionados, tales como el papel de los actores sociales de la regularización, ejidatarios y colonos, en la formulación de políticas públicas; o las alternativas de aplicación de la Ley Agraria para regularizar asentamientos con la participación activa y responsable de las autoridades ejidales o para la incorporación de tierras ejidales al desarrollo urbano con la participación de los ejidatarios como aportadores de tierras; o bien, la importancia del reordenamiento urbano en los procesos de regularización para el rescate del espacio público y la integración urbana de zonas marginadas. Lo relevante es rescatar la función social del ejido en la coyuntura del gobierno actual que promueve un gobierno democrático y plural.

Referencias

- Alegría, T. y Ordoñez, G. (2005). *Legalizando la ciudad: asentamientos humanos informales y procesos de regularización en Tijuana*. Tijuana, B. C.: El Colegio de la Frontera Norte.
- Arteaga, I. (2005). De periferia a ciudad consolidada. Estrategias para la transformación de zonas urbanas marginales. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 9(1) 98-111. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74800909>
- Azuela, A. (1996). Evolución de las políticas de regularización. En Azuela, A. y Tomas, F. *El acceso de los pobres al suelo urbano*. pp. 219-231). Nueva edición [en línea]. México: Centro de estudios mexicanos y centroamericanos. Disponible en Internet: <<http://books.openedition.org/cemca/903>>
- Bazant, J. (2008). Procesos de expansión y consolidación urbana de bajos ingresos en las periferias. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 13(2) 117-132. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74811925009>
- Cornejo, A. (Entrevista semiestructurada, 2018). Representante de la colonia Real de España.
- Cruz, G. (Entrevista semiestructurada, 2017). Analista y supervisor de la Coordinación del Programa de Atención a Colonias Populares, SDUOP, 2001-2003. Querétaro, Qro.
- Díaz, M. (2014). Proceso constitucional y relaciones de propiedad. En A. Azuela (Compilador), *Ensayos sobre la propiedad* (pp. 9-70). México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Duhau, E. (2003). La ciudad informal, el orden urbano y el derecho a la ciudad. *Trabajo presentado en el Congreso de la ANPUR (Versión para discusión)*, pp. 1-11, Bello Horizonte.
- Durand-Lasserve, A. (1996). Prólogo. En Azuela, A. y Tomas, F. *El acceso de los pobres al suelo urbano*, (pp. 9-12). Nueva edición [en línea]. México: Centro de estudios mexicanos y centroamericanos. Disponible en: <http://books.openedition.org/cemca/916?lang=es>
- Eibenschutz, R. y Benlliure, P. (Coords.) (2009). *Mercado formal e informal de suelo. Análisis de ocho ciudades*. México, D.F.: Cámara de Diputados / Sedesol / UAM-X / Miguel Ángel Porrúa.
- Fernandes, E. (2012). Una lectura crítica a Hernando De Soto. En Salazar, C. E. (Coord.), *Irregular: suelo y mercado en América Latina*, (pp. 213-239). México, D.F. El Colegio de México.
- García, B. (1986). La actividad inmobiliaria en la ciudad de Querétaro 1960-1982. *Estudios demográficos y urbanos*, 1(3). pp. 371-397. DOI: <http://dx.doi.org/10.24201/edu.v1i3.601>
- Garza, G. (2005,2003). *La urbanización de México en el siglo XX*. México, D. F.: El Colegio de México.
- Greene, F. (2015). *Condición de la vivienda en la Zona Metropolitana del Valle de México. Densidad, cobertura de infraestructura y satisfactores de bienes, año 2010*. (pp. 1-18).

- Iracheta, A. (2000) *Experiencias de políticas e instrumentos para la recuperación de plusvalías y oferta de suelo servido para pobres en ciudades mexicanas*, El Colegio Mexiquense, 2000, Mimeógrafo del Proyecto presentado ante el CONACYT, proporcionado por la delegación estatal de la Corett en Querétaro a la SDUOP.
- Iracheta, A. (2015). Ciudad informal y precaria: la otra cara de la urbanización mexicana. En Olivera, G. (Coord.) *La urbanización privada del ejido. Ensayos sobre la dualidad del desarrollo urbano en México* (pp. 19-73). Cuernavaca, Mor.: UNAM.
- Jaramillo, S. (2003 y 2003a) Los fundamentos económicos de la participación en plusvalías. *Lincoln Institute, Educación a distancia*.
- Jaramillo, S. (2012). Urbanización informal: diagnóstico y políticas. Una revisión al debate latinoamericano para pensar líneas de acción actuales. En Salazar, C. E. (Coord.), *Irregular: suelo y mercado en América Latina*, (pp. 33-83). México, D.F. El Colegio de México.
- Maldonado, M. M. (2012). Limitaciones de las políticas de suelo y vivienda social para superar la exclusión social. La experiencia de Bogotá. En Salazar, C. E. (Coord.). *Irregular: suelo y mercado en América Latina*, (pp. 159-212). México, D.F.: El Colegio de México.
- Millán, H. (2001) Política social y teoría de la Justicia. Los fundamentos del combate a la pobreza en México. *Economía, Sociedad y Territorio*, III(9), 63-92.
- Morales, C. (2012). Curar o vacunar, dos políticas en tensión: la regularización frente a las reservas territoriales en el desarrollo urbano sustentable. En Salazar, C. E. (Coord.) *Irregular: suelo y mercado en América Latina*, (pp. 125-157) México, D.F.: El Colegio de México.
- Olivera, G. (2015). Introducción. En Olivera, G. (Coord.) *La urbanización privada del ejido. Ensayos sobre la dualidad del desarrollo urbano en México* (pp. 9-17). Cuernavaca, Mor.: UNAM.
- PNUMA, SEDESU, CONCYTEQ (2008). *GEO Zona Metropolitana Querétaro*. Querétaro, México: CONCYTEQ.
- Ramírez, E. M. (2009). *La nueva Ley Agraria y el desarrollo urbano* (Tesis de Doctorado). Programa de Maestría y Doctorado en Urbanismo, UNAM. México, D.F.
- Ruiz, J. (Entrevista semiestructurada, 2017). Coordinador del Programa de Atención a Colonias Populares, SDUOP, 1989-2003. Querétaro, Qro.
- Tomas, F. (1996). Los asentamientos populares irregulares en las periferias urbanas de América Latina. En Azuela, A. y Tomas, F. *El acceso de los pobres al suelo urbano*, (pp. 17-43). Nueva edición [en línea]. México: Centro de estudios mexicanos y centroamericanos. Disponible en Internet: <http://books.openedition.org/cemca/921>
- Vergel, E. (2010). Asentamientos precarios. Una aproximación para su mejoramiento integral y prevención. *Revista de Arquitectura*, (pp. 64-81). Bogotá, Colombia, Universidad de Los Andes. Disponible en: Internet: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=341630315008>>

Documentos oficiales

Código Urbano para el Estado de Querétaro, publicado en el periódico oficial “La Sombra de Arteaga” el día 06 de agosto de 1992 (No.33).

Código Penal para el Estado de Querétaro, publicado en el periódico oficial “La Sombra de Arteaga”, el día 23 de julio de 1987 (No.30).

IMPLAN Querétaro. Recuperado en línea 11/02/2018:

<<http://implanqueretaro.gob.mx/infoteca/cartografia-zona-metropolitana>>

- Mapa: *Índice socioeconómico de la Zona Metropolitana de Querétaro.*
- Mapa: *Crecimiento del área urbana de la Zona Metropolitana de Querétaro 1970-2015.*

Ley para la Regularización de los Asentamientos Humanos Irregulares del Estado de Querétaro, publicada en el periódico oficial “La Sombra de Arteaga” el día 20 de julio de 2007. (No.46).

Ley para Regularizar la Titulación de Predios Urbanos y Semiurbanos en el Estado de Querétaro, publicada en el periódico oficial “La Sombra de Arteaga” el día 31 de agosto de 2007 (No.52).

SDUOP (2000). Relación de asentamientos humanos irregulares por ejido.

SDUOP, (2001). Base de datos de asentamientos humanos irregulares en el Estado de Querétaro. Archivo xls. Marzo 2001.

SDUOP, (2003). Expediente del Programa de Regularización y Reordenamiento Urbano de la Zona de Asentamiento Humano 3, San José el Alto, Querétaro. Compuesto por: Actas, cédulas y documentos diversos (.doc); Base de datos de titulares (.xls); Acciones de reordenamiento urbano (.doc; .xls y .ppt); Archivo cartográfico (DWG); Archivo fotográfico (.jpg); Memoria técnica (.doc); y Síntesis del PRRUZH (.ppt).

SDUOP, (2005). Criterios para la aplicación de descuentos en lotes a regularizar de la zona de asentamiento humano 3, San José El Alto, Qro.

SDUOP, (2005.b). Titulación de solares asignados a la Comisión Estatal de Vivienda por acuerdo de la Asamblea de 07 de marzo de 2003. Reporte al 14 de octubre de 2005.

SDUOP (2005 y 2017). Base de datos de asentamientos humanos irregulares en el Municipio de Querétaro. Archivo xls.

SDUOP (2016). Estudio de prospectiva de las necesidades de suelo para el desarrollo urbano en la Zona Metropolitana de Querétaro.

Anexos

Anexo 1. Relación de afectaciones

AFECTACIONES POR ACCIONES REORDENAMIENTO URBANO EN EL PROCESO DE REGULARIZACION DE SAN JOSÉ EL ALTO

1. Interconexión de vialidades entre colonias Lomas de San José – Santa Fe – Libertadores de América.

Clave	Afectaciones en construcciones:	Reubicación:
A.1	Mzna. 1, Lote 9, Col. Lomas de San José	Mzna. 9, Lote 11, Col. Libertadores de América
A.2	Mzna. 2, Lote 3, Col. Lomas de San José	Mismo Lote
A.3	Mzna. 4, Lote 1, Col. Lomas de San José	Mzna. 5, Lote 5, Col. Lomas de San José
A.4	Mzna. 4, Lote 16, Col. Lomas de San José	Mismo Lote

2. Interconexión de vialidades entre colonias Santa Fe – Real de España – Lomas de San José.

Clave	Afectaciones en construcciones:	Reubicación:
A.5	Mzna. 6, Lote 6, Col. Santa Fe	Mismo Lote
A.6	Mzna. 6, Lote 7, Col. Santa Fe	Mzna. 5, Lote 4A, Col. Real de España
A.7	Mzna. 2, Lote 21, Col. Lomas de San José	Mzna. 2, Lote 19, Col. Lomas de San José
A.8	Mzna. 3, Lote 10, Col. Lomas de San José	Mismo Lote
A.9	Mzna. 4, Lote 1, Col. Real de España	Mismo Lote
A.10	Mzna. 6, Lote 43, Col. Real de España	Mismo Lote

3. Interconexión de vialidades entre colonias Real de España - Valle de San José.

- No hay afectaciones en construcciones.

4. Alineación y corrección de trazo de la calle Rubí en las colonias Villas de San José, Ampliación El Oasis y Resto.

Clave	Afectaciones en construcciones:	Reubicación:
A.11	Mzna. 6, Lote 15, Col. Villas de San José	Mismo Lote
A.12	Mzna. 1, Lote 5, Col. Ampliación El Oasis	Mzna. 13, Lote 4, Ampliación El Oasis
A.13	Mzna. 1, Lote 8, Col. Ampliación El Oasis	Mzna. 14, Lote 32, Ampliación El Oasis

5. Interconexión de vialidades entre las colonias El Oasis y Los Arroyitos.
Calle Desierto de Antares

- No hay afectaciones en construcciones.

6. Mejoramiento vial en la colonia El Oasis.
Calle Desierto de Australia

- No hay afectación en construcciones.

7. Apertura de vialidad entre las colonias Los Arroyitos y Real de España.

Clave	Afectaciones en construcciones:	Reubicación:
A.14	Mzna. 14, Lote 12, Col. Los Arroyitos	Mzna. 13, Lote AB, Col. El Oasis

Anexo 1. Relación de afectaciones

8. Andador por restricción del canal Los Arroyitos.

- No hay afectaciones en construcciones.

9. Vialidad en Área de Donación de la colonia Los Arroyitos

- No hay afectaciones en construcciones.

10. Rescate de Área de Donación en la colonia Josefa Ortiz de Domínguez.

Clave	Afectaciones en construcciones:	Reubicación:
A.15	Mzna. 5, Casa No. 1, Col. Josefa Ortiz de Dgz.	Mzna. 10, Lote 7, Col. Valle de San José
A.16	Mzna. 5, Casa No. 2, Col. Josefa Ortiz de Dgz.	Mzna. 10, Lote 8, Col. Valle de San José

TOTAL DE ACCIONES: 16

PRESUPUESTO TOTAL: \$331,810.13

Anexo 2. Aprovechamiento de las áreas de donación en el periodo 2002-2017

Aprovechamiento de las áreas de donación									
Colonia	Área de donación	Ocupación 2002		Ocupación 2004		2010		2017	
	m2	%	Equipamiento	%	Equipamiento	m2	%	m2	%
Ampliación El Oasis	2,628.09			22.3%	Juegos infantiles	587	22.3%	2,628.09	100.0%
El Oasis	110.54	100.0%	Área verde	100.0%	Área verde	110.54	100.0%	110.54	100.0%
	4,675.20		Cancha y juegos	25.2%	Cancha y juegos infantiles	3918	83.8%	3918	83.8%
	158.42			0.0%	Áreas verdes	158.42	100.0%	158.42	100.0%
Josefa Ortiz de Domínguez	1,195.48			42.9%	Juegos infantiles	513	42.9%	1,195.48	100.0%
Libertadores de América	1,561.62			34.3%	Juegos infantiles	536	34.3%	536	34.3%
Lomas de San José	11.82			0.0%		0	0.0%	0	0.0%
Los Arroyitos	5,172.57			9.0%	Juegos infantiles	463	9.0%	463	9.0%
Real de España	11,459.50	13.0%	Cancha de futbol llanero	13.0%	Cancha de usos múltiples y juegos infantiles	5,771.00	50.4%	11,459.50	100.0%
	481.48	100.0%	Área verde	100.0%	Área verde	481.48	100.0%	481.48	100.0%
	426.65	0.0%		0.0%	Baldío	0	0.0%	0	0.0%
Santa Fe	1,235.67	100.0%		100.0%	Parque	1,235.67	100.0%	1,235.67	100.0%
Valle de San José	3,578.93	45.0%	Cancha, salón y juegos	45.0%	Cancha de usos múltiples y juegos infantiles	3376	94.3%	3,578.93	100.0%
	1,015.68			100.0%	Área verde y Templo	1,015.68	100.0%	1,015.68	100.0%
	395.42	0.0%		0.0%	Baldío	0	0.0%	0	0.0%
Villas de San José	370.78	0.0%		0.0%		0	0.0%	0	0.0%
Total	34,477.85	14.5%		26.2%		20,175.79	58.5%	28,797.79	83.5%

Fuente: Elaboración propia con información del PRRUZH, SDUOP, 2003; y Google Earth 2004, 2011 y 2017.

Anexo 3. Anexo Fotográfico
Tipología de vivienda 2002



Vivienda precaria



Vivienda en proceso



Vivienda provisional

[Fotografías de la Coordinación de Atención a Colonias Populares, SDUOP]. San José El Alto, Qro., 2003. Programa de Regularización y Reordenamiento Urbano de la Zona de Asentamiento Humano 3.

Anexo 3. Anexo Fotográfico

Servicios urbanos

AGUA POTABLE



Hidrantes en Los Arroyitos



Hidrante con medidor

ELECTRIFICACIÓN



Red eléctrica para tomas domiciliarias en Real de España y Los Arroyitos



Alumbrado público en áreas de equipamiento, El Oasis y Valle de San José

[Fotografías de la Coordinación de Atención a Colonias Populares, SDUOP]. San José El Alto, Gro., 2003. Programa de Regularización y Reordenamiento Urbano de la Zona de Asentamiento Humano 3.

Anexo 3. Anexo Fotográfico

Equipamiento urbano



Área recreativa y deportiva en El Oasis



Juegos infantiles en Libertadores de América



Cancha de usos múltiples, Valle de San José



Juegos infantiles en Ampliación El Oasis



Centro de Desarrollo Comunitario y templo en Valle de San José



[Fotografías de la Dirección de Desarrollo Urbano, SDUOP]. San José El Alto, Qro., 2005.
Archivo fotográfico del Área de Regularización, Querétaro, Qro.

Anexo 3. Anexo Fotográfico
Acciones de reordenamiento urbano

JOSEFA ORTIZ DE DOMÍNGUEZ

Viviendas afectadas para rescatar área de donación y su reposición



A. 15 Manzana 5, Casa No. 1



Manzana 10, Lote 7, Valle de San José



A. 16 Manzana 5, Casa No. 2



Manzana 10, Lote 8, Valle de San José

AMPLIACIÓN EL OASIS

Construcción afectada por corrección de trazo calle Villa Rubí y su reposición



A. 12 Manzana 1, Lote 5



Manzana 13, Lote 14 Amp. El Oasis

[Fotografías de la Coordinación de Atención a Colonias Populares, SDUOP]. San José El Alto, Qro., 2003.
Programa de Regularización y Reordenamiento Urbano de la Zona de Asentamiento Humano 3.

Anexo 3. Anexo Fotográfico

Vivienda afectada por corrección de trazo calle Villa Rubí y su reposición



A. 13 Manzana 14, Lote 12, Amp. El Oasis



Manzana 14, Lote 32, Amp. El Oasis

ACCIONES DE MEJORAMIENTO VIAL VILLAS DE SAN JOSÉ Y EL RESTO



Ampliación y corrección del trazo de la calle Villa Rubí

Situación inicial



Mejoramiento vial a cargo de la SDUOP

Demolición a cargo del titular de la nave industrial

[Fotografías de la Coordinación de Atención a Colonias Populares, SDUOP]. San José El Alto, Qro., 2003. Programa de Regularización y Reordenamiento Urbano de la Zona de Asentamiento Humano 3.

Anexo 3. Anexo Fotográfico

SANTA FE, LIBERTADORES DE AMÉRICA Y LOMAS DE SAN JOSÉ



Afectación de dos viviendas por interconexión de vialidades entre colonias (vista sur-norte).

RECUPERACIÓN DE ÁREAS DE DONACIÓN LOS ARROYITOS



Área de donación Los Arroyitos



Lote recuperado para el área de donación

[Fotografías de la Coordinación de Atención a Colonias Populares, SDUOP]. San José El Alto, Qro., 2003. Programa de Regularización y Reordenamiento Urbano de la Zona de Asentamiento Humano 3.

Anexo 3. Anexo Fotográfico

Tipología de la vivienda 2010



Vivienda precaria en colonia Los Arroyitos.



Vivienda en proceso en colonias Libertadores de América y Santa Fe.

[Fotografías de Patricia Millán]. San José el Alto, Qro., 2018. Recorrido de campo para la elaboración de la Tesis de Maestría en Urbanismo, Querétaro, Qro.

Anexo 3. Anexo Fotográfico
Tipología de la vivienda 2010



Vivienda media frente al CIPRES.



Vivienda media en Colonia Independencia.

[Fotografías de Patricia Millán]. San José el Alto, Qro., 2018. Recorrido de campo para la elaboración de la Tesis de Maestría en Urbanismo, Querétaro, Qro.

Anexo 3. Anexo Fotográfico Consolidación urbana actual



Corredor urbano de calle principal Epigmenio González



Uso mixto en calle Epigmenio González

[Fotografías de Patricia Millán]. San José el Alto, Qro., 2018. Recorrido de campo para la elaboración de la Tesis de Maestría en Urbanismo, Querétaro, Qro.

Anexo 3. Anexo Fotográfico
Consolidación urbana actual



Servicio de transporte público en vialidad principal asfaltada.



Servicio de transporte público en vialidad secundaria empedrada



Calle de la colonia El Oasis

[Fotografías de Patricia Millán]. San José el Alto, Qro., 2018. Recorrido de campo para la elaboración de la Tesis de Maestría en Urbanismo, Querétaro, Qro.

Anexo 3. Anexo Fotográfico
Consolidación urbana actual



Calles sin pavimento, Los Arroyitos



Calle sin pavimento, Lomas de San José

[Fotografías de Patricia Millán]. San José el Alto, Qro., 2018. Recorrido de campo para la elaboración de la Tesis de Maestría en Urbanismo, Querétaro, Qro.

Anexo 4. Requerimientos de equipamiento según parámetros del Sistema Normativo¹

Parámetros para la estimación de requerimientos de equipamiento urbano (1)													
Subsistema	Elemento	Radio de servicio urbano recomendable	Rango de población	Población usuaria	Unidad básica de servicio (UBS)	Capacidad de diseño UBS	Unidad	Capacidad de servicio UBS	Unidad	m2 terreno mínimo por UBS	Módulo tipo recomendable (UBS)	Tamaño mínimo (2)	Tamaño mínimo (cálculo)
Educación	Jardín de niños	750	2500-5000	4 a 5 años	aula	35	alumnos	70	alumnos/aula	262	6	1575	1572
	Primaria	500	2500-5000	6 a 14 años	aula	35	alumnos	70	alumnos/aula	217	9	1700	1953
	Telesecundaria	1000	2500-5000	13 a 15 años	aula	25	alumnos	25	alumnos/aula	283	6	1700	1698
	Secundaria general	1000	5000-10000	13 a 15 años	aula	40	alumnos	80	alumnos/aula	600	10	9180	6000
	Secundaria técnica	1500	5000-10000	13 a 15 años	aula	40	alumnos	80	alumnos/aula	503	6	3021	3018
Cultura	Biblioteca pública municipal	1500	5000-10000	> 6 años	silla en sala de lectura	5	usuarios al día por silla	5	usuarios	11.25	24	270	270
	Casa de cultura	Centro de población	5000-10000	> 6 años	m2 de área de servicio cultural	2.86	m2 por usuario	0.35	usuarios por m2	2.5	580	1500	1450
	Centro social popular	1340	5000-10000	63%	m2 construido	20	usuario por m2 por turno	20	usuarios por día	2.9	250	1300	725
Salud	Centro de salud (SSA)	Centro de población	2500-5000	100%	consultorio	28	consultas por turno	56	pacientes	600	1	600	600
	Unidad de medicina familiar (IMSS)	5000	5000-10000	50%	consultorio	24	consultas por turno	48	consultas	800	1	1200	800
	Puesto de socorro (CRM)	10000	5000-10000	90%	carro camilla	40	usuarios por día	40	usuarios por UBS	75	5	500	375
Asistencia social	Orfanatos (3)	2000	100000	6 a 18 años	cama	1	usuario por cama	1	usuarios	116.66	60	7000	6999.6
	Guardería	1500	5000-10000	< 5 años	aula	16	niños por aula	16	niños por aula	199	3	835	597
	Centro de desarrollo comunitario	700	2500-5000	52%	aula/taller	36	usuarios por aula/taller	38	usuarios	240	5	2400	1200
	Centro de integración juvenil			10 a 54 años	consultorio	4200	usuarios al año	4200	usuarios	675	3	2450	2025
Comercio y abasto	Plaza de usos múltiples	750	5000-10000	100%	espacio p/puesto	6.10	m2	121	consumidores	90.03	60	5402	5401.8
	Mercado público	750	5000-10000	100%	local o puesto	121	habitantes por local	121	habitantes	30	30	900	900
Comunicaciones	Agencia de correos	1000	2500-5000	> 6 años	ventanilla de atención al público	5	kg de corresp. por ubs	5	kg	45.5	1	45.5	45.5
	Red inalámbrica de internet pública (4)												
Recreación	Plaza cívica	670	2500-5000	100%	m2 de plaza	6.25	usuarios por m2 de plaza	6.25	usuarios por m2	1.35	1120	1500	1512
	Juegos infantiles	700	2500-5000	2 a 12 años%	m2 de terreno		usuarios por m2 de terreno			1	1250	1250	1250
	Jardín vecinal	350	2500-5000	100%	m2 de jardín		usuarios por m2 de jardín			1	2500	2500	2500
Deporte	Módulo deportivo	750	2500-5000	60%	m2 de cancha		usuarios por m2 de cancha			1.10	620	684	682
	Centro deportivo	1500	50000	60%	m2 de cancha		usuarios por m2 de cancha			1.19	21467	25618	25545.73
Servicios urbanos	Comandancia de policía	Centro de población	5000-10000	100%	m2 construido					2.5	60	150	150
	Basurero municipal	Centro de población	2500-5000	100%	m2 de terreno por año	5	hab por ubs	5	habitantes	1	1000	1000	1000
	Estación de servicio (gasolinera)	1000	2500-5000	11%	pistola despachadora	26	vehículos por pistola	56	vehículos	50	16	800	800

(1) Sistema Normativo de Equipamiento Urbano, Sedesol, 1992.

(3) Equipamiento disponible mediante servicio privado

(2) Básico o concentración rural según el caso

(4) No incluido en el Sistema normativo 1992