



GLOBAL JOURNAL OF HUMAN-SOCIAL SCIENCE: C  
SOCIOLOGY & CULTURE  
Volume 21 Issue 5 Version 1.0 Year 2021  
Type: Double Blind Peer Reviewed International Research Journal  
Publisher: Global Journals  
Online ISSN: 2249-460X & Print ISSN: 0975-587X

## Tráfico de Tierras en Áreas Periurbanas de Lima, Perú: Tipos e Implicancias Político- Institucionales y Socioculturales

By Nekson Pimentel Sánchez

*Universidad Nacional Mayor de San Marcos*

**Resumen-** El propósito de este artículo es analizar, determinar y describir los tipos de tráficos de tierras, así como las implicaciones políticas, institucionales y culturales. En específico, en el aspecto político-institucional se toma en cuenta el rol que cumplen las municipalidades y las prácticas clientelares que derivan del uso de instrumentos de reconocimiento para la posesión del suelo. En los aspectos sociales y culturales, se considera la transformación de dirigente gestor a dirigente traficante y las fracturas de las comunidades campesinas.

**Palabras clave:** tráfico de tierras, mercado de suelo, periurbanización, lima, Perú.

**GJHSS-C Classification:** FOR Code: 370199, 200299



TRFICODETIERRASENREASPERIURBANASDELIMAPERIPOSEIMPLICANCIASPOLITICGINSTITUCIONALESYSOCIOCULTURALES

*Strictly as per the compliance and regulations of:*



© 2021. Nekson Pimentel Sánchez. This research/review article is distributed under the terms of the Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0). You must give appropriate credit to authors and reference this article if parts of the article are reproduced in any manner. Applicable licensing terms are at <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

# Tráfico de Tierras en Áreas Periurbanas de Lima, Perú: Tipos e Implicancias Político-Institucionales y Socioculturales

Nekson Pimentel Sánchez<sup>1</sup>

**Resumen-** El propósito de este artículo es analizar, determinar y describir los tipos de tráficos de tierras, así como las implicaciones políticas, institucionales y culturales. En específico, en el aspecto político-institucional se toma en cuenta el rol que cumplen las municipalidades y las prácticas clientelares que derivan del uso de instrumentos de reconocimiento para la posesión del suelo. En los aspectos sociales y culturales, se considera la transformación de dirigente gestor a dirigente traficante y las fracturas de las comunidades campesinas.

**Palabras clave:** tráfico de tierras, mercado de suelo, periurbanización, lima, Perú.

## I. INTRODUCCIÓN: ESCENARIO Y ANTECEDENTES

Un aspecto persistente y creciente en el Perú es la inaccesibilidad a la vivienda y al suelo urbano que sea seguro y de bajo precio que, en definitiva, afecta sobre todo a sectores con escasos ingresos socioeconómicos y hace que surjan y extiendan intereses por convertir al suelo urbano en una mercancía. Esta situación es nutrida y acompañada por un discurso político pro titulación pero con una ausencia de decisiones y políticas de Estado que permitan garantizar ese acceso, así como un mayor control y uso de su suelo por las comunidades y el propio Estado.

Este fenómeno se expresa en la proliferación de ocupaciones de tierras en zonas periurbanas, productivas o no, que ya no son directamente por necesidad de residencia, como las ciencias sociales había registrado en el estudio de las barriadas en el siglo XX, sino están impulsadas por motivaciones de transacción y acumulación de capital, donde se encuentran involucrados diversos agentes urbanos. En las últimas décadas, incluso, se ha hecho más evidente la presencia de tráfico de tierras, realizado no solo por organizaciones criminales sino también por familias, dirigentes y autoridades, ya que los terrenos ocupados son vistos como una opción de acumular dinero.

No existen cifras oficiales que nos permitan saber con exactitud sobre la dinámica del mercado de

suelo, y en especial del tráfico de tierras. Sin embargo, Espinoza y Fort (2020: 11) estiman que el nuevo suelo urbano creado entre 2001 y 2018 en las 43 ciudades con mayor población del país se distribuye sobre ocupaciones del modo siguiente: 47 % de las nuevas urbanizaciones a nivel nacional corresponden a ocupaciones legales; el 46% a lotizaciones informales; 6% a urbanizaciones formales y 1% a proyectos de vivienda social. De las ocupaciones ilegales, el 10% correspondería al tráfico de tierras.

Sin desconocer otros aspectos vinculados a este fenómeno del tráfico de tierras en términos de cumplir un rol importante en la producción de la ciudad en nuestros tiempos, en las transacciones del suelo, establecimiento de precios, agentes involucrados y funciones del suelo urbano; el presente artículo tiene el propósito de analizar y describir los tipos de tráficos de tierras, así como las implicaciones políticas, institucionales y culturales. Se considera la dinámica de cada tipo y sus mixturas y proximidades con prácticas como el clientelismo, la corrupción y la criminalidad. En cuanto al aspecto político-institucional, se toma en cuenta el rol que cumplen las municipalidades y las prácticas clientelares que derivan del uso de instrumentos de reconocimiento para la posesión del suelo. En los aspectos sociales y culturales, se considera la transformación de dirigente gestor a dirigente traficante y las fracturas de las comunidades campesinas. Asimismo, como punto de entrada, haremos un breve estado del arte a las aproximaciones sobre el fenómeno.

El análisis, fundamentalmente, es realizado a partir de la información producida mediante un trabajo etnográfico, en especial la aplicación de técnicas como diarios de campo, observación participante, informante y entrevista con dirigentes y vecinos de los asentamientos urbanos que, desde 2012, se formaron mediante ocupaciones y fragmentaciones en zonas no productivas situadas a la altura del centro poblado de Punchauca, distrito de Carabaylo, al noreste de la urbe limeña y margen izquierda del valle del río Chillón: Asociación de Vivienda El Mirador Nadine Heredia, Asociación Juventud Solidaria de Carabaylo y Agrupación El Mirador José de San Martín de Punchauca. Además, se toma en cuenta información

*Author:* Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Peru.  
*e-mail:* nekson.pimentel@unmsm.edu.pe

<sup>1</sup> En memoria de Maribel, mi hermana del alma que vive en mi ser, hoy y siempre.

de fuente secundaria sobre el fenómeno en otras áreas.

Partimos de la idea de que existen tres tipos de tráfico de tierras: sistemático, intermedio y circunstancial. Cada uno de ellos será desarrollado con detenimiento más adelante, pero podemos decir que dependiendo de su nivel de especialización y despliegue, se vincula a prácticas de criminalidad, clientelismo y corrupción.

¿Y cuál es el estado de la cuestión sobre el fenómeno? Si bien el tráfico de tierras no es un fenómeno reciente, las aproximaciones y estudios sobre este fenómeno ha ido en aumento en los últimos años, pero una primera mención, aunque no desarrollado, se encuentra en Collier (1978), quien señala que debido al gran número de barriadas formadas durante el periodo de Odría, mucha gente tomó conciencia de las oportunidades que estas ofrecían, y “para aprovechar estas oportunidades, se creó una nueva ocupación, la de “traficante”, esto es, la persona que se ganaba la vida trabajando como promotor de invasiones y consejero de barriadas en problemas legales y de otra índole” (Collier 1978: 86). Según el autor, aunque estos promotores hacían uso de sus influencias en el gobierno y en los partidos, generalmente estaban muy dispuestos a variar sus lealtades políticas, cuando la situación lo requería: “Dos de los más importantes “traficantes” del periodo de Prado habían adquirido sus primeras experiencias sobre formación de barriadas en las invasiones auspiciadas por Odría y Beltrán, durante el gobierno de Odría” (p. 87).

En otros trabajos (Pimentel 2014, 2017, 2020), hemos señalado la dinámica del tráfico de terrenos y que es un fenómeno de vital importancia para comprender los cambios en la producción de la ciudad y la configuración de nuestra sociedad actual, es decir, tomar en cuenta el fenómeno a partir de los intereses y prácticas de los actores, las relaciones que se establecen entre ellos y los mecanismos y procedimientos que sirven de soporte, ya que estos cambios también pueden estar asociados a un proceso de individuación donde la lógica pragmática es preponderante y una constante en búsqueda de beneficios y favores. De manera similar que en las prácticas clientelares, los agentes que participan en este fenómeno cuentan con intermediarios que reproducen las acciones de violencia contra quienes tienden a apropiarse los espacios que se encuentran dentro de sus expectativas, o a tratar de negociar cuando ya se haya concretado la toma de tierras.

Calderón (2016) señala que lo que está en cuestión en la actual discusión respecto a los asentamientos urbanos no es el cambio de un modo de acceso al suelo, sino una la imagen positiva, epistemológicamente construida, de la conquista de la ciudadanía social, la armonía, la solidaridad y la acción colectiva que ya no existiría más o que, en todo caso,

se habría reducido a su expresión mínima. Esto por el proceso de individuación y mercantilización de la vivienda en curso desde 1990, momento que en que se instaura el neoliberalismo en el Perú.

Por su parte, Arriola (2019) estudió la respuesta del Municipio de Ate a las invasiones producto del tráfico. Precia que el comportamiento del Municipio depende del tipo de traficante y los intereses del actor ilegal: cuando se trate de un traficante político, el Municipio intervendrá convenientemente, brindando facilidades a cambio de apoyo político; mientras que en el caso que el traficante sea económico, el Municipio seguirá manteniéndose en estado de *stand off* frente a dicha invasión; pues su intervención no le generará ganancia política alguna. Si bien lo común de ambos tipos de traficantes es el interés económico, pero se diferencian en el modo que intentan controlar a los invasores: los traficantes *políticos* son pacíficos, buscan la legitimidad de los residentes de la asociación y el mantenerse estables en la dirigencia, por lo que producir vínculos con la Municipalidad aparece como una de sus principales prioridades para luego recibir beneficios de la Municipalidad (visación, obras, etc.), el cual no será gratuito: los dirigentes deben concretizar apoyo político al alcalde de turno. En tanto, los traficantes *económicos* son violentos, se concentran en los beneficios económicos de la actividad ilegal y no tienen intención de establecerse en una sola asociación como dirigentes (van invadiendo y traficando en distintas partes cada cierto tiempo), de ahí que no tengan motivos para generar legitimidad dentro de las invasiones creadas.

Manuel Antonio Vásquez (2020), desde una perspectiva histórica, investiga la usurpación de tierras del Estado en Puente Piedra. En especial, analiza cómo en 1894, al comprar el Fundo Copacabana, Rigoberto Molina cometió el delito de apropiación ilícita por incluir en su escritura pública notarial un área de propiedad del Estado, e involucró en este delito al vendedor, al notario público, a los testigos, a los registradores públicos, a Beatriz Sattler, viuda de Norman, a jueces de Primera Instancia, otros notarios públicos y, finalmente, a Tomás Marsano. Este hecho habría perjudicado a la población y posterior desarrollo de Puente Piedra en términos sociales, culturales, económicos y urbanísticos.

Centeno, Gerónimo y Huarha (2020) estudian la confluencia entre corrupción y tráfico de tierras en Villa María del Triunfo. Entienden que ambas prácticas se admiten en la vida cotidiana, las cuales pueden ser asumidas para lograr objetivos individuales o colectivos. Así, concluyen que el tráfico de tierras sirvió a los pobladores para solucionar su problema de hábitat, asunto que responde a la necesidad de ciudadanos de bajos recursos que recurren a este mecanismo de toma de tierra como medio para satisfacer su necesidad de vivienda. Encuentran que la

“la corrupción no solamente sirve para que los traficantes de terrenos lucren ofertando terrenos como si fueran zonas para vivienda, sino que agrega riesgos para las familias sobre lotes que no cuentan con los requisitos mínimos de seguridad para construir y vivir” (p. 184).

Se suma el estudio sobre el tráfico de tierras en zonas rurales. Shanee y Shanee (2016) investigaron los casos de San Martín y Amazonas, y explican que en pueblos rurales los traficantes dependen de las autoridades locales para falsificar documentos que prueben la propiedad anterior de la tierra y permitiéndoles el derecho a venderlos. Consideran al fenómeno como causa y consecuencia de la escasez de tierras y vinculadas también al proceso de migración, pero con una notoria ausencia de respuestas estatales frente al fenómeno del tráfico de tierras, incluso, tratándose de áreas de conservación.

## II. MERCADO Y TIPOLOGÍA DEL TRÁFICO DE TIERRAS

Según Topalov (1984), el mercado de suelo urbano es el lugar social donde se intercambian parcelas de terrenos que sufrirán un cambio de uso y que serán el soporte de la construcción de edificios destinados a distintos usos. Considera que “la condición previa histórica y estructural de la existencia de ese mercado es la separación entre propietarios del suelo y constructores capitalistas, los cuales constituyen su contrapartida, desde el punto de vista de la oferta y desde el de la demanda” (p. 240). La oferta no es autónoma, los terrenos no son puestos a venta de manera espontánea por los propietarios, pues, es la demanda de suelo la que genera la oferta y el cambio de uso determina el precio de transacción y los precios de ofertas posteriores. Así, la oferta no es autónoma de la demanda, esto debido a que en el mercado de suelo no se vende un producto sino un derecho, ya que el suelo no se produce. Es decir, no es el lugar de intercambio de equivalentes, ni es reproducible, pues, su precio no está determinado por su costo de producción, sino por la cercanía a los efectos útiles de aglomeración que ofrece el entorno urbano (L’Huillier, 2020: 71).

El suelo urbano no es producido por el trabajo, se trata de una mercancía ficticia, en consecuencia, el aumento de la oferta no necesariamente significará la reducción del precio de los terrenos urbanos. Según Baer y Kauw (2016), aquí se da un fenómeno conocido como “demanda derivada”, donde “la mayor parte de la demanda no compite por suelo urbano para su consumo directo, sino por la actividad que le da soporte, en otras palabras, que [...] compite por el suelo en función de las expectativas sobre el tipo e intensidad de uso que dicho suelo tolera en términos económicos, urbanísticos y normativos” (Baer y Kauw

2016: 7). De esta manera, se configuran las prácticas especulativas de distinto tipo (L’Huillier, 2020). Y la mayor parte de la demanda no compite por suelo urbano para el consumo directo e inmediato, sino por la actividad que le da soporte y las expectativas de ganancia económica y son estas expectativas de rentabilidad son las que estructuran los precios del suelo urbano. Las externalidades pueden ser diversas, y “es por ello que el suelo es una mercancía heterogénea que conforma un mercado segmentado y presenta precios diferenciados” (Baer y Kauw 2016: 7).

La heterogeneidad, asimismo, implica la existencia de ciertas lógicas en la producción de las ciudades. Abramo (2009) precisa que en América Latina, la producción de las ciudades resulta del funcionamiento de tres lógicas: la del estado, la del mercado y la de la necesidad. En nuestros tiempos, predomina la lógica del mercado (Niquen 2017, 2018; Pimentel, 2017). De ese modo, la lógica de necesidad se transforma en una lógica de “mercado informal de suelo”, donde la acumulación a partir del valor de campo del suelo constituye uno de los principales de los agentes y una fragmentación de la oferta. En ese sentido, hay una proliferación de tráfico de tierras en espacios periurbanos.

El tráfico de tierras puede considerarse como la usurpación, apropiación ilegal y comercio de tierras (Shanne y Shanne, 2016). Lo común del tráfico de tierras es que en cuanto a utilización, el lote ya no es un soporte material para un proceso de edificación directa por quien realiza la ocupación, sino funciona y forma parte de la estrategia de transacción inmediata a usuarios finales y en otros casos como estrategia de reserva de valor (expectativa de valorización). Además, si bien el suelo puede funcionar como reserva de valor, no es comercializado por los propietarios, sino por quienes la ocupan ilegalmente.

El tráfico de tierras resulta siendo, al mismo tiempo, todo un sistema de intercambio especulativo del suelo, toda una unidad orgánica con una mixtura de elementos: crimen, dinero, símbolos de apropiación del territorio, conflicto, disimulo, sutileza, redes, agudeza, ingenio, organización, complicidad, alegalidad, etc. Es toda una institución que constituye parte de una vivencia concreta de la sociedad. El tráfico, a diferencia del tiempo, es perceptible, asumido, vivido y negociado por los sujetos involucrados, usando para ello múltiples mecanismos e instrumentos, desde legales hasta elementos de producción de violencia. Hay una mixtura entre mercado, clientelismo, corrupción y criminalidad. Está claro que no constituye solo agentes económicos, sino también políticos y delictivos. En tanto, los espacios urbanos y periurbanos no han dejado de ser espacios de jerarquías, disputas, estratificaciones y relaciones de poder.

Un análisis sobre acontecimientos y datos etnográficos sobre el fenómeno, nos permite

acercarnos a la existencia de tres tipos de tráfico de tierras: circunstancial, intermedio y sistemático. Cada uno de estos tipos tienen sus diferencias, sus propias complejidades, pero al mismo son semejantes en el sentido de que resultan siendo eficaces. La distinción de cada una de ellas pasa por distinguir el tipo de tráfico de tierras, los agentes que participan, las características de estas y sus respectivas movilidades espaciales.

#### a) *Tipo Circunstancial*

Es el tipo donde se busca transformar la tierra urbana, el área ocupada, para luego realizar la transacción, sea de manera inmediata o bien cuando el lote tome un mayor valor. La ocupación se realiza con una expectativa de ganancia monetaria a partir de la modificación especial (adecuación). Aquí se asemeja a los parceleros de zonas productivas, quienes pueden optar por la estrategia de usar el suelo como reserva de valor. En términos de especialización, es el tráfico de tierras menos sofisticado, temporal y practicado por diversos sujetos participantes de las mismas invasiones (pobladores, coordinadores, dirigentes, etc.) o supuestos comuneros de áreas aledañas a la Metrópoli limeña, los sujetos sumergidos en esta actividad no cuentan con aparatos para hacer esto de modo sistemático. No se puede negar que en ciertos momentos recurran a contingentes de sujetos con fines de generar temor o producir violencia delictiva, pero ello no es recurrente, solo sucede en momentos polarizados.

Los vínculos de los agentes de este tipo con los miembros de la asociación son mínimos, solo para buscar garantizar la ocupación del lote. A lo sumo asumen la función de coordinadores de sector de la asociación urbana, puede traficar pero eso sucederá solo hasta cuando culmine su periodo, o lo mismo sucede con los pobladores que tomaron tierras y luego venden los lotes que han ocupado. Después de la venta del lote se alejan por completo de la Asociación. Se ha podido registrar en el espacio de nuestra investigación a sujetos invasores que se apropian de varios lotes haciendo alusión a familias, sobre todo nucleares. Aquí predomina la lógica racional del "por si acaso" (Ñiquen, 2018)<sup>2</sup> y "aprovechar la ocasión", en un sentido que buscan situaciones mínimas posibles para lograr un beneficio. En concreto, aquí se encuentran los "domingueros", una denominación estigmatizante para referirse a aquellos que adquirieron un lote pero no residen y solo asisten los domingos para cuando se desarrollan las reuniones (Pimentel, 2020).

Es de carácter circunstancial ya que es el menos elaborado orgánicamente, los sujetos pueden

transferir sus terrenos después de adecuarlo para la construcción de una vivienda, sobre todo provisional. Y como el propósito es garantizar la ocupación del lote que adquirirá valor una vez sea adecuado, puede tener lazos mínimos con los dirigentes actuando como clientes y aliados de los mediadores que son los dirigentes, ya que estos son los encargados de hacer la gestión de la constancia de posesión, delimitar el tamaño y ubicación de los lotes, etc.

Los agentes urbanos que la practican no están organizados de manera sistemática para realizar estas actividades, pero lo que no quiere decir que no sea deliberado y premeditado. El sistema de transferencia es lo que en el sentido común se conoce como "traspaso", sistema de intercambio también especulativo del espacio y como parte de un submercado ilegal de tierras (Calderón, 2016, 2005). Y la movilidad que desarrollan estos agentes es de carácter intra-asentamiento, es decir, su movimiento dentro del asentamiento es para defender su lote que es visto como una ocasión de tener algún beneficio monetario.

Estas prácticas por cierto no son nada recientes, incluso Matos Mar (1977) incluso ya había identificado en alguna medida en sus primeros trabajos sobre barriadas, pero no le prestó la debida atención. A pesar de que los sujetos pretenden ver de ese modo, el "traspaso" no es de ninguna manera una apropiación personal o grupal de los productos del trabajo, menos una apropiación asociada a la finalidad de residencia. El discurso persistente a la hora de buscar convencer o realizar la transacción que "el pago es solo por su trabajo, es su derecho, porque pampear cuánto cuesta", lo que confirma que el traspaso es vista de modo natural como derecho adquirido por el esfuerzo realizado por el ocupante primario. Indudablemente, el dirigente trasfiere terrenos baldíos que no fue ocupado por él, mientras que el socio o poblador hace "traspaso" de "su terreno".

Se presenta aquí otra figura, aunque aparentemente exista una suerte de identidad con el territorio, el "traspaso" es una negación de identidad del sujeto con el lote primariamente ocupado, lo que le permite tener por ello un ingreso monetario, pero también le permite ser partícipe de un intercambio especulativo, sobre todo asociado a un tipo de intercambio conocido en el sentido común como "remate", cuyo significado y agudeza alude el uso del menor tiempo posible para la concretización de la transferencia y al precio que sea, más aún si hay ausencia de demanda. El remate se asocia con la zozobra del traficante a ser descubierto por las autoridades del asentamiento. Con otras palabras, el "traspaso resulta siendo un quiebre entre la necesidad de residencia y la ocupación para la transferencia.

<sup>2</sup> La socióloga Jimena Ñiquen Castro-Pozo (2018) ha desarrollado ampliamente el sentido de esta lógica del "por si acaso".

### b) *Tipo Intermedio*

Es intermedio tanto por el nivel de especialización que presenta una mixtura de elementos de tipos circunstancial y sistemático, así como por la intermediación que los agentes involucrados realizan entre los demás miembros del asentamiento urbano y los agentes del Estado, en especial durante el proceso de búsqueda de reconocimiento y formalización de la organización urbana y la posesión de los lotes. Los agentes de este tipo pueden ser miembros de una familia que de manera estratégica y deliberada toman posesión de varios lotes con fines comerciales, incluso, mediante el uso de violencia pero a pequeña escala. El propósito es acumular el mayor número de lotes posibles para su comercialización. Buscan tejer lazos de confianza y lealtad con socios que participaron durante la ocupación, pero con propósitos claros de beneficio familiar o personal.

En otros casos, y en su búsqueda de control del mayor número de lotes, los agentes de este tipo intermedio buscan ocupar cargos y funciones dentro de la Junta Directiva. Estas funciones son instrumentalizadas para desarrollar la venta de lotes. Los que llegan después de la ocupación, pagan el derecho de inscripción y el precio establecido por la junta directiva, y los dirigentes pueden decidir distribuirse para que los ingresos por ciertos lotes sean para determinados dirigentes. En estos casos, el precio del lote pasa por una especulación<sup>3</sup> consensuada de la Junta Directiva. Estos dirigentes usan sus vínculos con políticos y agentes del Estado para persuadir que podrán gestionar la formalización del asentamiento y de los lotes. Aquí se asemeja a lo que Arriola (2019) ha denominado como *traficante político*, en el sentido que buscan legitimidad de los residentes de la asociación y mantenerse estables en la dirigencia, por lo que producir vínculos con la Municipalidad aparece como una de sus principales prioridades para luego recibir beneficios de la Municipalidad (visación, obras, etc.), y a cambio los dirigentes deben concretizar apoyo político al alcalde de turno. En términos de práctica política, están asociados al clientelismo, ya que utilizan sus nexos con autoridades municipales para tejer redes y pueden incluso hacer de intermediarios de políticos y autoridades estatales que hacen de patrones. Como refirió David Collier (1978), hacen uso de sus influencias en el gobierno local y en los partidos, muchas veces variando sus lealtades políticas, cuando la situación lo amerita. No obstante, hay, además, una instrumentalización de las herramientas y procesos de formalización. No solo buscan mantenerse en el cargo el mayor tiempo posible mediante reelecciones o extendiendo los procesos de elección de la nueva Junta

Directiva, sino hacen que los procesos de formalización como la visación del plano, constancias de posesión, etc., se aplacen, esto debido a que con la legibilidad de la información sobre el número de lotes en el asentamiento sería más complicado el control y comercialización de manera oculta.

La persuasión es un mecanismo clave para convencer sobre la posibilidad de vender un lote a usuarios finales y moverse espacialmente en un nivel intra e inter-asentamientos, esto es, el despliegue de estas prácticas en más de un asentamiento urbano. Otra posibilidad de la movilidad inter-asentamiento está referido a los usos de conocimientos prácticos adquiridos sobre gestiones de servicios elementales y de formalización del nuevo asentamiento que pasan por un proceso de negociación y a cambio de "asesoría" solicitar lotes a dirigentes del nuevo asentamiento urbano. Entonces, estos agentes generalmente han ocupado u ocupan cargos en otros asentamientos urbanos de origen y usan supuestos conocimientos (gestión de servicios elementales como agua, luz y desagüe, visación del plano, constancia de posesión, etc.) para adquirir lotes en nuevas ocupaciones en proceso de formación. El radio de acción de los traficantes de este tipo es entre su asentamiento y los nuevos. Se ha evidenciado que estos agentes trafican en zonas periféricas y zonas de ampliación de sus asentamientos de procedencia y pueden ser muy cercanos a los funcionarios municipales. Si bien no llegan al nivel de mafias organizadas, estos traficantes pueden esporádicamente formar cuerpos de choque para ocupar un territorio o formar asociaciones fantasmas para apropiarse de varias hectáreas de terrenos para lotizarlos y comercializarlos.

Los agentes de este tipo de tráfico están vinculados a prácticas de clientelismo y corrupción. Al clientelismo porque aprovechan tejer lazos y mecanismos de intercambio informal con las autoridades del Estado en búsqueda de beneficio. Y a la corrupción porque, en ese proceso, especulan y realizan la comercialización de lotes de manera oculta y consensuada en provecho personal, además de la malversación y robo de los fondos del asentamiento. Sobre esto último quiero referir al momento en que se formó la Asociación El Mirador Nadine Heredia. Era 2012 y la tarea de la Junta Directiva giró en torno a la negociación con supuestas autoridades de la comunidad campesina de Jicamarca para la posesión legal de los terrenos invadidos, así como delimitar la jurisdicción al que pertenecería finalmente la asociación. Los comisionados de hacer la negociación con las autoridades comunales de Jicamarca se reunieron con las autoridades municipales de San Antonio que les informó que las tierras ocupadas eran de la comunidad y no del distrito y, por tanto, debían negociar directamente con las autoridades de la

<sup>3</sup> Sobre especulación en el mercado de suelo, véase Abramo (2011) y L'Huillier (2020).

comunidad. No llegaron a concretar esa reunión, pero al retorno, alegaron que habían negociado con las autoridades comunales, presentando documentos falsificados.

Nunca se llegó a conversar con las autoridades de la comunidad campesina de Jicamarca. Llegamos al Municipio de San Antonio de Chaclla y el alcalde nos dijo que conversemos directamente con el presidente de Jicamarca porque esos terrenos que habíamos ocupado eran de la comunidad. Yo fui porque era coordinador de un sector, pero los dirigentes de la Junta Directiva Central hicieron documentos falsos y presentaron en la reunión a los socios como si fuesen documentos verdaderos. Confiados, los socios depositaron los montos que pidieron a la cuenta de uno de los miembros de la Junta Directiva, pero una vez que la mayoría depositó se llevaron esa plata y ya no regresaron más. Por eso es que se separó la gente y formó la Asociación Juventud Solidaria de Carabayllo.<sup>4</sup>

Esos mecanismos de corrupción y las fricciones internas llevaron, finalmente, a un proceso de fragmentación, la formación de nuevos asentamientos urbanos y a la fragilidad de la figura de autoridad por la desconfianza y los escenarios de incertidumbre generados. En términos espaciales, disputan lotes mediante una movilidad intra-asentamiento e inter-asentamiento, y, por lo general, disponen de información privilegiada sobre los lotes aún no ocupados.

### c) *Tipo Sistemático*

Es el tráfico a gran escala y con un alto grado de profesionalización que implica una agudeza en la planificación de los instrumentos que servirán para obtener una mayor eficacia en la apropiación y manejo de los terrenos usurpados. Los agentes constituyen mafias organizadas que pueden actuar mediante el uso de la violencia y persuasión. Cuando se trata de ocupaciones que van en contraposición a sus intereses, los traficantes responden mediante el uso de la violencia. Sin embargo, no descartan ningún tipo de negociación persuasiva, pero donde el objetivo es que los usuarios o invasores tomen las reglas de juego marcadas por estos traficantes, en especial en aquello que tiene que ver el establecimiento de los precios de los lotes ocupados que, por lo general, va en sintonía con los precios establecidos por empresas inmobiliarias en zonas productivas, lo que ayuda a definir a esta práctica como aquella práctica súmamente especulativa.

Este tipo de tráfico obedece a un estilo de vida marcado, donde los agentes que desarrollan estas prácticas tienen como actividad primordial al tráfico de terrenos. Un determinado estilo de vida reproduce una mentalidad, pues, implica la participación premeditada de muchos sujetos, desde profesionales, hasta

autoridades de las instituciones públicas, lo que le permite definirse como todo un aparato en base a la correlación de muchos factores, elementos y sujetos. Dentro de toda esta organización, existe una práctica delincinencial, un sistema de intercambio, un contrato coercitivo (cupos), y cuyos efectos pueden originar incluso la muerte. El crimen parece convertirse en un acto consciente, desmedido y eficaz para lo que se encuentran dentro de este círculo. Se puede negociar, pero la no sumisión a las reglas de los que consideran sus víctimas, puede producir muerte.

Los traficantes de este tipo se mantienen generalmente en el anonimato y utilizan a mediadores, denominados "operadores" o "testaferros", para que puedan ejecutar la promoción y venta de los lotes. Los intermediarios reproducen las acciones de violencia contra quienes tienden a apropiarse los espacios que se encuentran dentro de sus expectativas, o a tratar de negociar cuando ya se haya concretado la ocupación de tierras. Los intermediarios pueden ser miembros de la red de parentesco, amistad, pero siempre sujetos de la más alta confianza. Los intermediarios tienen el propósito de resolver lo que consideran como "problema", es decir, lo que interfiere a sus intereses.

En concreto, el tráfico sistemático implica la organización y manejo de un complejo de elementos y acciones como la obtención de financistas, formación de asociaciones de vivienda, manejo de sistemas de información del Estado y las comunidades, constructores, vendedores que ofertan los lotes, fuerza de choque o brazo armado que evite el arrebato del terreno usurpado, vínculos con autoridades locales y comunales, articulación vía corrupción con funcionarios públicos de diversos niveles y abogados para la defensa de los terrenos usurpados y a los promotores de los lotes.

Como se ha descrito, está claro que este tipo de tráfico está ligado a la criminalidad y a la corrupción, y los agentes tienen una movilidad espacial inter-asentamientos, interurbana y regional, es decir, para desarrollar sus prácticas se mueven en varios asentamientos de la ciudad e, incluso, en otras urbes y regiones cercanas.

<sup>4</sup> Antenor Huamán, ex dirigente de sector de la Asociación Juventud Solidaria de Carabayllo. Conversación personal, 20 de julio de 2021.

Tabla 1: Tipos de tráfico de tierras: agentes, características y movilidades

Tipo	Agentes involucrados	Característica y acciones	Asociadas a prácticas y movilidad espacial
Circunstancial	Familias ocupantes Vecinos en zonas periféricas o de ampliaciones  Miembros temporales de asociaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ocupan y forman parte de asociaciones de vivienda.</li> <li>- Adecuación del terreno para traspaso.</li> <li>- Lógica de "lo que salga"</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Clientelismo: hacen de clientes</li> </ul> <p>[Movilidad intra-asentamiento]</p>
Intermedio	Dirigentes traficantes  Traficante político  Dirigentes de ex cooperativas (zonas productivas)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instrumentalización de las herramientas y procesos de formalización: visación del plano, constancias de posesión, etc.</li> <li>- Negociar lotes por asesorías a dirigentes nuevas asociaciones.</li> <li>- Lazos políticos con autoridades municipales</li> <li>- Rol mediador entre asociación y Estado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Corrupción y clientelismo (mediadores y satélites personales)</li> </ul> <p>[Movilidad intra e inter-asentamiento]</p>
Sistemático	Mafias organizadas  Alcaldes traficantes  Traficantes alcaldes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organizan ocupaciones y venden lotes de manera progresiva.</li> <li>- A gran escala y extendida en varios espacios de la ciudad.</li> <li>- Violencia delictiva</li> <li>- Extorsión al comprador por otros pagos de construcción o servicios básicos (vigilancia, agua, luz, etc.)</li> <li>- Duplicidad de venta (reventa)</li> <li>- Manejo del sistema de información del Estado y las comunidades campesinas.</li> </ul>	<p>Corrupción y Criminalidad</p> <p>[[[Movilidad inter-asentamiento, interurbana y regional]]]</p>

Fuente: elaboración propia.

### III. IMPLICANCIAS POLÍTICO- INSTITUCIONALES Y SOCIOCULTURALES

Lo mencionado líneas arriba nos lleva a preguntarnos sobre las implicancias político-institucionales del desarrollo del tráfico de tierras. Por ello, con el propósito de aproximarnos, abordaremos el aspecto político, sobre todo acerca del rol que cumplen las municipalidades y las prácticas clientelares que derivan del uso de instrumentos de reconocimiento para la posesión de los predios ocupados. Y en el plano sociocultural, se considera la transformación de dirigente gestor a dirigente traficante y las fracturas de las comunidades campesinas.

#### a) Papel de Alcaldes/Municipalidades

En los últimos años, por primera vez en la historia del Perú republicano, se ha dado el fenómeno de que varios alcaldes de los municipios distritales han sido allanados y enjuiciados penalmente no solo por corrupción, sino también por su relación con el tráfico

de terrenos,<sup>5</sup> usurpación de propiedades públicas y privadas, sicariato y crimen organizado. En un primer momento, estos hechos evidencian que la producción y gestión de la ciudad y la práctica política vienen siendo presididas por el delito, mediante la formación de redes delictivas que constituyen organizaciones que operan desde diversos niveles sociales, lo que hace ver que es un fenómeno estructural y sistémico, en que los involucrados materializan sus propósitos con un manejo del sistema de información que produce el propio Estado, fundamentalmente disposiciones normativas y legales vinculadas con la formalización y titulación de

<sup>5</sup> En el Código Penal se incluye dentro de la usurpación del patrimonio. Sin embargo, la séptima disposición complementaria y final de la Ley de Titulación de las Tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa, Ley N°. 26845, del 23 de julio de 1997, precisa que "aquellos que realicen tráfico ilegal de tierras para fines urbanos o rústicos serán objeto de las sanciones penales y civiles previstas en la legislación de la materia. La compensación económica dictada por las autoridades pertinentes deberá guardar relación con el valor de las tierras objeto del tráfico ilegal. El PETT, así como toda otra autoridad cuya función esté relacionada con la titulación y registro de tierras rústicas y urbanas denunciarán a los responsables de dichos actos".

los predios urbanos y rurales. La producción y gestión de la ciudad se mezcla con prácticas delictivas que en muchos casos son organizadas, mediadas y operadas por los mismos agentes del Estado, desde las mismas instituciones públicas como las municipalidades locales, así como por las formas de organización social reconocidas por el Estado en colusión con sujetos vinculados a lo delictual.

En las urbes peruanas existe una relación profunda entre la práctica política y las actividades económicas delictivas como el tráfico de terrenos asociados con la violencia del crimen organizado, en que se encuentran coalicionados y vinculados diferentes actores y agentes, los cuales van desde las familias de bajos ingresos hasta familias de gran poder económico inmersos en el mundo inmobiliario, el Estado, instituciones del orden, agentes de comunidades campesinas, instituciones, organizaciones religiosas, personas naturales y jurídicas, familias, entre otras, que de manera estratégica tejen redes para hacer más efectivo la materialización de los procesos de enriquecimiento.

Sin embargo, el fenómeno que hoy conocemos en Perú como tráfico de tierras se remite fundamentalmente a la forma cómo el Estado renunció su responsabilidad de resolver la problemática estructural de la desigualdad social y económica, y como parte de ello el acceso a una vivienda para la ciudadanía. El crecimiento intensivo de la ciudad en las últimas décadas debido al crecimiento exponencial de la demografía y los procesos de implementación de políticas neoliberales, fundamentalmente con el gobierno de Alberto Fujimori, contribuyeron a la mercantilización del suelo urbano y que se convierta en una mercancía (ficticia) (Harvey, 2007), cuya transferencia puede hacerse efectiva mediante la cultura del contacto, esto es, prácticas y hábitos de tejer lazos estratégicos bajo ciertos propósitos particulares y que tienen como base las redes parentales y de amistad que pueden cumplir el papel de intermediarios en el mercado ilegal de tierras.

La implementación de las políticas neoliberales significó la consolidación de la noción propiedad privada y, bajo esos propósitos, el Estado implementó COFOPRI, mediante Decreto Legislativo N°. 803<sup>6</sup>, como un organismo de carácter público y descentralizado, con la finalidad de que se encargue del diseño, la

<sup>6</sup> Y en 2004, mediante Ley N°. 28391, el Estado designó a COFOPRI como órgano técnico de asentamiento de los gobiernos locales. Para el 2008, COFOPRI se convirtió en una institución encargada de formalizar sistemáticamente la propiedad urbana y rural a nivel nacional. Es en ese marco jurídico, el 28 de junio de 2008, mediante el Decreto Legislativo N°. 1089, se establece de manera excepcional y extraordinaria, un régimen temporal, extraordinario de formalización y titulación de predios rurales, por un plazo de cuatro años, dirigido a formalizar y a titular, como interés nacional, predios rústicos y tierras eriazas habilitadas que hayan sido declarados así con anterioridad al 31 de diciembre del 2004.

ejecución del programa de formalización de propiedad y de su mantenimiento dentro de la formalidad de los asentamientos regularizados; así como de la formalización gratuita de asentamientos humanos o de otras formas de posesión que en principio se consideró desde antes del 22 de marzo de 1996, pero luego se amplió hasta el 31 de marzo del 2001.

La presencia de proyectos inmobiliarios ha implicado la disputa entre organizaciones delictivas vinculadas al tráfico ilegal de tierras en colusión con autoridades municipales y comunales. Si hacemos una comparación, entre el tráfico de terrenos promovido y organizado por sujetos que operan desde el poder municipal y el tráfico de terrenos promovido por dirigentes de asentamientos urbanos, puede resultar una primera diferencia: desde el primer nivel existe una mayor facilidad para su formalización que solo desde el segundo nivel.

El tráfico de tierras es una práctica que compromete a una diversidad de actores y agentes: supuestos propietarios (incluida la comunidad campesina), autoridades municipales, COFOPRI, SBN y otros agentes del Estado, políticos, traficantes especializados, dirigentes de los asentamientos urbanos y los mismos pobladores que bajo el supuesto de reservar lotes para familiares luego destinan para la venta. En ese sentido, el tráfico de tierras, como práctica instituida, acoge una serie de tejidos sociales que penetran el propio comportamiento y hábito de las personas con intereses particulares asociados sobre todo al poder económico, generando formas de organización social urbanas más efímeras y proclives a fragmentaciones continuas.

Además, a partir de su ingreso de estos traficantes al poder local, existe un manejo de todo el sistema de información municipal, así como la facilidad de los procedimientos de formalización de la posesión de los predios. Estamos frente a la relación de fenómenos de tráfico de terrenos, corrupción, clientelismo y criminalidad. Ya hemos descrito los hilos que lo conectan, así como los rasgos que los diferencian, tanto en relación con el poder como en sus mecanismos de funcionamiento. La red del tráfico de terreno articula agentes y actores, pero, al mismo tiempo, articula modos de delito, modos de ocupación, fuerzas de choque, comportamientos, reglas, lógicas y estrategias e intercambios económicos. Condicionan sistemas de vidas desiguales expresados en primer medida en la falta de acceso de servicios elementales de las urbes producidas en periodos de tiempos indefinidos con una alta permanencia de lo "provisional".

Así, el proceso de periurbanización no solo implica la transformación física de áreas agropecuarias, comunales o baldías en urbanas sino también una trama de redes entre agentes y una diferenciación entre

los mismos con intereses consensuados y divergentes que pueden llevar a un escenario de conflicto, y donde las prácticas ilícitas para la posesión de espacios son recurrentes, muchas veces con procedimientos diferentes, pero que en conjunto forman una unidad a la hora de constituir un mercado de suelo urbano, es decir, se trata en el fondo de la manera cómo se produce y gestiona la ciudad en estos tiempos, con implicancias en términos políticos, económicos y de acceso a servicios elementales, produciendo segregaciones socioespaciales, donde lo “provisional” se hace constante y duradero y en el tiempo condicionan la construcción de redes clientelares vinculados sobre todo a la instrumentación por parte de las autoridades locales de los diferentes herramientas urbanas para la formalización de los asentamientos que surgen por invasión/tráfico y mediante programas inmobiliarios.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que las relaciones clientelares en estos escenarios de producción y gestión de las ciudades en el Perú, ya no implican solo la relación directa patrón/cliente ni es una práctica de arriba hacia abajo sino tiene múltiples sentidos y con características más localizadas, mediante la presencia de diversos agentes urbanos, en un escenario donde las herramientas de las municipalidades han sido absorbidos por la búsqueda de intereses subalternos, y asociadas a prácticas políticas y de acumulación económica. Por el lado de la oferta no solo están los traficantes sino también los propietarios de parcelas y los promotores inmobiliarios que logran el desarrollo de programas inmobiliarios sin estudios técnicos y de suelo necesarios, por lo que una vez realizada la venta, los usuarios deben formar sus comités barriales para la gestión de los servicios elementales y la búsqueda de la propia regularización.

Existen instrumentos que utilizan las municipalidades como parte de su competencia en la

política correctiva, y en especial tiene que ver con la facultad que tienen desde el 2006 para emitir los certificados o constancias de posesión que mantiene vigencia hasta la instalación de los servicios elementales en un inmueble. Está prohibido que las municipalidades otorguen estos certificados de posesión a poseedores de inmuebles ubicados en áreas zonificadas para usos de equipamiento educativo, reservados para la defensa nacional, en las zonas arqueológicas o que constituyen patrimonio cultural de la Nación, en áreas naturales protegidas o zonas reservadas, así como aquellas calificadas como zona de riesgo. Sin embargo, en la práctica esa prohibición se ha visto transgredida, en consecuencia, se ha reconocido ocupaciones en áreas de riesgo y en todos los espacios que la norma prohíbe. Habiendo transcurrido más de una década desde que las municipalidades tienen la facultad de emitir certificados de posesión, podemos decir que existe la presencia de una paradoja: ha permitido la regularización de la tenencia y el acceso de los usuarios a servicios elementales, pero al mismo tiempo ha sido instrumentado para la construcción del clientelismo.

Por otro lado, en la actualidad, las municipalidades realizan tres tipos de reconocimiento: 1) reconocimiento del asentamiento urbano, 2) reconocimiento de la organización y 3) reconocimiento de la posesión. Pero también en zonas donde no exista notario, el juez de paz está facultado para otorgar constancias de posesión, domiciliarias, de supervivencia, de convivencia y otros<sup>7</sup>. Esta herramienta no ha escapado al uso e instrumentación por los traficantes de tierras y que alimentan no las preventivas sino las políticas correctivas donde las municipalidades tienen un rol fundamental.

Tabla 2: Herramientas de formalización y posesión

Normas	Establece
Art. 28 del D. S. N° 017-2006-Vivienda, reglamento de la Ley N° 28687 "Ley de Desarrollo Complementaria de la formalización de la Propiedad Informal, Acceso al suelo y dotación de servicios básicos"	Para que la municipalidad distrital o provincial, cuando corresponda, emita el Certificado o Constancia de Posesión, el o los interesados deberán presentar, única y exclusivamente, los siguientes documentos: 1. Solicitud simple indicando nombre, dirección y número de DNI. 2. Copia de DNI. 3. Plano simple de ubicación del predio. 4. Acta de verificación de posesión efectiva del predio emitida por un funcionario de la municipalidad distrital correspondiente y suscrita por todos los colindantes del predio o acta policial de posesión suscrita por todos los colindantes de dicho predio. El Certificado o Constancia de Posesión tendrá vigencia hasta la efectiva instalación de los servicios básicos en el inmueble descrito en dicho Certificado o Constancia.
Art. 29 del D. S. N° 017-2006-	El Certificado o Constancia de Posesión no se otorgará a los poseedores de inmuebles ubicados en áreas zonificadas para usos de equipamiento educativo, reservados para la defensa nacional, en las zonas arqueológicas o que constituyen patrimonio cultural de la Nación; en áreas naturales protegidas o zonas reservadas, así como aquellas calificadas por el Instituto Nacional de Defensa Civil como zona de riesgo.
Art. 17 de la Ley N° 29824-Ley de justicia de paz, (3/12/2011).	En zonas donde no exista notario, el juez de paz está facultado para otorgar constancias de posesión, domiciliarias, de supervivencia, de convivencia y otros.

Elaboración: propia.

<sup>7</sup> Véase el Art. 17 de la Ley N° 29824, Ley de justicia de paz.

b) *El Cambio del Dirigente Gestor al Dirigente Traficante*

En las bases sociales también hubo transformaciones importantes. Desde las últimas décadas del siglo pasado, se ha pasado de manera predominante de un dirigente gestor en el siglo XX a un dirigente traficante en el siglo XXI. Utilizamos los conceptos de “dirigente traficante” y “dirigente gestor” para describir los cambios existentes sobre todo en la forma y función que han venido a tomar los que asumen la representación de las organizaciones en los asentamientos urbanos, agentes que tuvieron un rol determinado en el siglo pasado, hoy han adquirido una naturaleza distinta.

El dirigente gestor obedece a compromisos institucionales con la organización social urbana, vinculado en especial con la gestión de la demanda del lote y asociado en buena medida a organizaciones ideológicas y políticas, cuyo poder y acción no busca sino la regularización del asentamiento urbano, con una capacidad movilizadora y de convocatoria debido a su evidente rol político profesional expresado en su función de intermediación y canalización de las necesidades de la población frente al Estado y la articulación de la organización social barrial mediante trabajos colectivos para la implementación de infraestructura y la construcción de vías. Su lógica está marcada por la búsqueda de una articulación social y el logro efectivo del reconocimiento de la organización, el asentamiento urbano y la gestión para el acceso de la población a servicios elementales. Puede vivir de los trámites que implica la gestión de la formalización de las barriadas, tejer redes clientelares y acumular terrenos, pero sus propósitos no contienen la instrumentación de su función dirigencial para la mercantilización del suelo urbano en base a intereses individuales o subalternos. En términos históricos, este tipo de dirigente corresponde a la mayor parte de las organizaciones barriales del siglo XX, un contexto en que predominó la ocupación en función de la necesidad de residencia. Podía ser el promotor de ocupaciones informales, donde lo que hacía era dar el paso inicial, en que luego llegaban las familias, pero no acumulaba capital con eso.

En contraste, el dirigente traficante es un agente del mercado ilegal de tierras, un agente de la oferta y tiende a actuar con racionalidad económica; moviliza fuerzas y acciones con la finalidad de institucionalizar la lógica del mercado y la mercantilización del espacio desde su presencia en la dirigencia y estructura organizacional de los propios asentamientos urbanos, consolidando una forma dominante del acceso al suelo en las periferias urbanas mediante el uso de la necesidad de residencia o de vivienda de los “usuarios finales” (Morales s/f), y donde terrenos comunales, privados y del Estado pueden ser vistos como móviles de acumulación y de la

“redistribución económica en favor del capital (conocida como economía de la oferta)” (Brenner, Peck y Theodore 2015: 214), pero que genera como producto una desigualdad socioespacial y polarización social en donde la coerción y la violencia delictiva adquieren sentido que deviene en la desestabilización de la organización social urbana, así como de su capacidad de resistencia frente a los mecanismos de coerción de otros agentes y condiciona la construcción de redes clientelares que aparecen como hábitos y compromisos tomados por las mismas bases sociales toman ante la urgencia de buscar la regularización de sus predios. Puede subyugar a la población a las fuerzas del mundo delictivo y del mercado ilegal de tierras. Las acciones del dirigente no son ajenas a los procesos de urbanización y de gestión, conviven junto a estos contextos y procesos de regularización, pero imponiendo límites para el no avance de los mismos. Es decir, el dirigente traficante puede operar como barrera para la formalización y regularización del asentamiento urbano ocupado y como un desestabilizador de la organización social urbana expresados en fragmentaciones constantes y persistentes, como una oportunidad para continuar no solo con la mercantilización del suelo sino con la construcción de una incertidumbre de los actores sociales usuarios y la instrumentación de la colectividad en función de lo individual.

El dirigente traficante, en resumen, puede desplegar un abanico de mecanismos como cumplir el rol de mediación<sup>7</sup> entre usuarios finales y otros agentes traficantes de mayor rango para tener múltiples posibilidades de ganancia, reclutar a la población para promover ocupaciones informales, insertarse como representante de la organización urbana, arreglos y alianzas con traficantes y empresas inmobiliarias, búsqueda de arreglos con poseionarios originales del lote, constituir un bloque coercitivo y operar como barrera para que el asentamiento se mantenga en condiciones informales para continuar con la mercantilización del suelo y la instrumentación de la colectividad en función de lo individual que en conjunto reproducen una incertidumbre en usuarios que ocupan el lote.

En el Perú, en paralelo a dirigentes de asentamientos urbanos de origen informal, los dirigentes de las cooperativas agrarias, también, se convirtieron en agentes del mercado de suelo, lo que facilitó el proceso de parcelación de las tierras agrícolas y la formación de nuevos agentes urbanos especializados en el financiamiento y la promoción inmobiliaria. Y naturalmente, además de la pérdida de confianza en la estructura dirigencial, desencadenó en

<sup>8</sup> En el Perú muchos dirigentes barriales han devenido en convertirse en “testaferros” de alcaldes/traficantes y otros agentes del mercado ilegal de tierras.

conflictos y tensiones entre los parceleros y los dirigentes de la cooperativa, por la ausencia de balances sobre su la gestión dirigencial, la venta ilegal de áreas no ocupadas, estado de las parcelas (proceso de adjudicación, titulación y los ingresos recibidos por estos servicios), copia actualizada del padrón de asociados, información de adjudicatarios y compradores desde el ingreso como dirigentes y la tergiversación en el otorgamiento de las escrituras y las constancias por la venta de terrenos remanentes de la cooperativa agrícola.

Estas transformaciones en las bases sociales y la presencia de una alta demanda del suelo urbano han llevado a la constitución de lógicas y formas de relación que legitiman la producción de diferencias socioespaciales, fracturan la tenencia colectiva y profundizan la ruptura de organizaciones urbanas, todo esto en un escenario de procesos de neoliberalización. Y, siguiendo a Harvey (2013: 11), "para que cualquier forma de pensamiento se convierta en dominante, tiene que presentarse un aparato conceptual que sea sugerente para nuestras intuiciones, nuestros instintos, nuestros valores y nuestros deseos así como también para las posibilidades inherentes al mundo social que habitamos. Si esto se logra, este aparato conceptual se injerta de tal modo en el sentido común que pasa a ser asumido como algo dado y no cuestionable". La idea de casa propia y la adquisición del lote con su respectivo reconocimiento se convirtieron en propósitos convincentes y sugestivos, pero que a la larga fue aprovechada por sujetos para mercantilización de la tierra por medio de mecanismos ilegales, tanto en los procesos de urbanización mediante programas inmobiliarios en zonas agrícolas como en ocupaciones en zonas no productivas.

#### c) *Fracturas en las Comunidades Campesinas*

Existe una fractura dentro de las comunidades campesinas que se encuentran en zonas de expansión urbana y consiste, en primer lugar, en la fragmentación de la propiedad comunal por la presencia creciente de tomas de tierras informales y la formación de nuevos asentamientos urbanos que en principio tomaron contacto con la comunidad para legitimar la posesión, se convirtieron en anexos y luego terminaron por dominar el territorio bajo diversos mecanismos. La segunda fractura está relacionada con la desestructuración de la organización matriz debido a la independización de nuevas formaciones urbanas para formar organizaciones distintas, con normas, reglas de juego propias y autonomía en sus decisiones que significó la desestabilización de la organización interna de la comunidad matriz y el surgimiento de múltiples organizaciones y dirigencias paralelas en nombre de la comunidad que empezaron a tener mayor protagonismo y obstruyeron las funciones de la organización original tanto en la administración de los

terrenos como en la articulación de los miembros. Cuando se dan ocupaciones informales, quienes se presentan como comuneros no son los de la comunidad matriz sino de los anexos urbanos independizados; pero muchas de estas nuevas organizaciones se encuentran en condiciones de ilegalidad, sin reconocimiento y vinculadas incluso a actos delictivos como el tráfico de terrenos. Hoy existe tensión y conflicto de la comunidad matriz con estas diversas organizaciones y entre estas últimas. Sin embargo, es preciso mencionar que en algunos casos, la creación de nuevos asentamientos fue promovida por la organización de la misma comunidad matriz con la finalidad de preservar su integridad territorial (Gutiérrez 1998) por la amenaza cada vez mayor de ocupaciones informales, pero la ruptura se profundizó con la expansión urbana, la escasez del suelo urbano, el predominio de lógicas mercantiles y la implementación de las políticas neoliberales.

El proceso de neoliberalización en el Perú, en ese sentido, ha tenido implicancias no solo en la restauración del poder de clase (Harvey, 2013), sino también en la producción de la ciudad y en la funcionalidad de las diversas instituciones y organizaciones sociales como las comunidades campesinas, mediante la reproducción de leyes en favor del denominado libre mercado considerado como "el mecanismo óptimo del desarrollo económico" (Brener, Peck y Theodore 2015: 211). El propio Estado ha sido tomado por la lógica del libre mercado y su estructura adquiere y funciona cada vez más con la estructura de una empresa privada, sumado a la apropiación en las mismas bases sociales de la lógica de mercantilización de los bienes, sean estas individuales o comunes.

En el marco del proceso de neoliberalismo se ha incentivado la propiedad privada, la instrumentación de las instituciones para la consolidación de una economía de mercado y un comportamiento individualista. En el caso de las comunidades campesinas de la costa recibieron la facultad de adjudicar sus territorios que significó en el Perú el proceso de consolidación de la individualización de la propiedad colectiva que inició durante el segundo gobierno de Fernando Belaunde,<sup>9</sup> con la parcelación de las cooperativas agrícolas formadas durante la reforma agraria en los setenta, cuya desintegración definitiva se dio durante el primer gobierno del APRA. El gobierno de Fujimori promovió la neoliberalización de las instituciones del Estado y de la implementación de un proyecto reglamentador promotora de la inversión privada desde la propia constitución; esto a partir de asumir como parte de su línea política el Consenso de Washington. En el caso de las comunidades en el año

<sup>9</sup> Decreto Legislativo 2.



1995 se aprobó la Ley N° 26505, más conocida como Ley de Tierras. Lejos de incentivar el fortalecimiento de las organizaciones comunales, esta Ley desarrolló los mecanismos para que las comunidades, sobre todo de la costa, puedan disponer de sus tierras pero no aportó nada al proceso de formalización de su derecho de propiedad (Del Castillo 2004: 91). Y fue a partir de la Ley de Titulación Ley de Titulación de las Tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa, Ley N°. 26845, promulgada el 23 de julio de 1997 que declaró de "interés nacional el otorgamiento de títulos de propiedad y la inscripción registral de las tierras de las comunidades campesinas de la costa y las de sus comuneros que adopten la decisión de proceder a la adjudicación en parcelas individuales o en copropiedad, con el fin de garantizar los derechos de las comunidades campesinas de la costa al uso y la libre disposición de sus tierras, los derechos de los comuneros a la propiedad individual y a la herencia, y al ejercicio de la iniciativa privada".

Con la finalidad de promover la inversión privada, el gobierno implementó esta normativa que facultaba a las comunidades a parcelar y adjudicar las tierras. A una buena cantidad de comunidades campesinas que se encuentran en la costa, y en zonas de expansión urbana, se les dio el derecho de decidir libremente el régimen jurídico de la propiedad comunal. Ninguna de estas normas buscó el fortalecimiento de la organización comunal, pero sí abrieron el camino para el desarrollo intensivo del mercado de tierras, fenómeno no tan nuevo en las comunidades, aunque de modo limitado hasta entonces. En ese sentido, con la constitución del 93 y las normas mencionadas, el terreno comunal dejó de ser intangible (Ríofrío y Cabrera 2010) y dejó abierta la posibilidad para poder ser individualizado y mercantilizado, fenómeno que confirma que con el neoliberalismo existe "primero, la *destrucción* (parcial) de los acuerdos institucionales y compromisos políticos vigentes mediante iniciativas de reforma orientadas al mercado; y segundo, la *creación* (tendencial) de una nueva infraestructura para el crecimiento económico orientado al mercado, la mercantilización de bienes y servicios y el predominio del capital" (Brenner, Peck y Theodore 2015: 226).

De manera paralela, Lima experimentó un proceso de crecimiento desbordante, sobre todo desde la segunda mitad del siglo XX, cuando las grandes barriadas se convirtieron en nuevos distritos y formaron nuevas centralidades. En nuestros tiempos, más de una decena de distritos de Lima Metropolitana tienen conexión con territorios de comunidades campesinas, produciendo escenarios de negociación, conflicto y disputa por el terreno.

En este escenario instituido, las comunidades experimentan fracturas en su organización y dinámica interna, y donde sus integrantes han desarrollado mecanismos de comercialización de la tierra. Según la

normativa, las comunidades campesinas de la costa deben adjudicar los terrenos a quien las necesita, pero a lo largo de los años existen evidencias de que estas comunidades mercantilizan terrenos, incluso, buscando formas para ampliar sus áreas de extensión que les permita disponer de esos predios. Esto se debe también a cómo se encuentra la estructura de las comunidades en áreas de expansión urbana, sobre todo de la costa, y la forma cómo han sufrido una desestructuración de su organización matriz a partir de la formación de otras organizaciones urbanas desconectadas de la organización matriz producto del crecimiento urbano

En cuanto al nivel de articulación entre las municipalidades y las comunidades campesinas en relación al uso del suelo en zonas de expansión urbana, las evidencias sugieren que no existe compatibilidad entre las normas que rigen a las municipalidades con las normas que rigen la dinámica de las comunidades campesinas, mucho menos construyen ideas o planes para el crecimiento de las ciudades. La municipalidad no necesariamente tiene información de la transferencia de los terrenos que realiza la comunidad campesina, "no se entera de absolutamente nada". Muchas veces, el alcalde mantiene conocimiento cuando llega el expediente para el pago respectivo de los impuestos de esos terrenos. Si dos sujetos de ideas opuestas tienen poder en la comunidad campesina y en el municipio, puede generar mayor conflicto y la dificultad para los traficantes, por ello, convertirse en autoridades municipales, resulta muy un mecanismo efectivo para organizaciones o sujetos dedicadas al tráfico de terrenos.

En síntesis, la ausencia de un proyecto de ciudad, la falta de una ley de suelo, la naturalización del reconocimiento de la posesión del lote y no el acceso a vivienda, la desestructuración de la organizacional comunal y la apropiación de la lógica mercantil de las políticas económicas neoliberales, son algunos de los factores que han legitimado el mercado ilegal de tierras, fenómeno conocido como la práctica del tráfico de tierras que ha entendido la especulación inmobiliaria.

#### IV. REFLEXIONES FINALES

Hemos buscado comprender los tipos de tráficos de tierras, así como las implicaciones políticas, institucionales y culturales. Se ha analizado el rol que cumplen las municipalidades y las prácticas clientelares que derivan del uso de instrumentos de reconocimiento para la posesión del suelo; así como la transformación de dirigente gestor a dirigente traficante y las fracturas de las comunidades campesinas.

Como se ha descrito, los tipos de tierras se distinguen por el nivel de especialización, pero también por el desarrollo de lógicas de movilidad espacial: El tipo circunstancial corresponde a una movilidad de nivel

intra-asentamiento, porque en la lógica del “por si acaso” y “aprovechar la ocasión”, la preocupación de los agentes gira fundamentalmente en asegurar la tenencia del lote porque servirá como reserva de valor y el traspaso, y, por ello, la disputa por el lote es dentro del asentamiento, mucho más situado y localizado. El tipo intermedio involucra una disputa por los lotes mediante una movilidad intra-asentamiento e inter-asentamiento, los agentes se mueven en más de un asentamiento y, por lo general, disponen de información privilegiada sobre los lotes aún no ocupados, ya que ocupan cargos de dirigentes o hacen de supuestos asesores para la gestión para la formalización del asentamiento y la respectiva instalación de servicios elementales. El tipo sistemático significa el despliegue de una movilidad espacial inter-asentamiento, interurbana y regionales, es decir, para desarrollar su práctica los agentes de este tipo se mueven en varios asentamientos de la ciudad e, incluso, en otras urbes o regiones contiguas.

En términos de su relación con prácticas como el clientelismo, corrupción y criminalidad. El tipo circunstancial tiene una relación directa con el clientelismo, ya que los agentes tejen lazos con los mediadores para proteger su lote y, por lo general, actúan como clientes. El intermedio, se vincula con la corrupción y clientelismo, en especial como mediadores y satélites personales, con el propósito de tejer redes con autoridades municipales y utilizar estas como mecanismo de legitimación para traficar dentro del asentamiento en formación. En tanto, el tipo sistemático está vinculada al despliegue prácticas asociadas a la criminalidad y a la corrupción, corresponde a agentes que constituyen mafias organizadas que pueden usar de manera estratégica la violencia y mecanismos de persuasión para la promoción y venta de los lotes usurpados, con un manejo sistemático de la información del Estado y las comunidades.

No obstante, no podemos perder de vista de que los agentes de los tipos circunstancial e intermedio puedan llegar a prácticas sistemáticas, es decir, todas estas distinciones y prácticas pueden significar procesos transicionales para convertirse en algo más elaborado y orgánico. Existe la posibilidad, de que estos sujetos, los que no son propiamente traficantes especializados, tiendan a que estas prácticas produzcan su existencia material y social, desplieguen un hábito. Esta estandarización o normalización es lo que produce la multiplicación del crimen organizado, el tráfico de tierras y las relaciones clientelares, así como el uso instrumentalizado de todo tipo de mecanismo. El momento transicional más avanzado puede estar en el caso de los dirigentes, a que a diferencia de los pobladores, son los que disponen de todos los terrenos identificados como “vacíos”, y trabajan con todas las disposiciones legales que les brinda la propia

Municipalidad distrital después de su inscripción como dirigentes de la asociación.

En cuanto al rol que cumplen los municipios locales en toda esta trama, existen instrumentos que ellos utilizan ellos como parte de su competencia en la política correctiva, y en especial tiene que ver con la facultad que tienen desde el 2006, creado durante el gobierno de Toledo con la finalidad de lograr que la población que no contaba con título de propiedad tenga acceso a los servicios de agua y luz ha derivado en otro tipo de prácticas, específicamente clientelismo de los gobiernos locales. Además, en términos normativos, las municipalidades no pueden otorgar estos certificados de posesión a poseedores de inmuebles ubicados en áreas zonificadas para usos de equipamiento educativo, reservados para la defensa nacional, zonas arqueológicas o que constituyen patrimonio cultural de la Nación, en áreas naturales protegidas o zonas reservadas, ni en aquellas calificadas como zona de riesgo. Sin embargo, en la práctica esa prohibición se ha visto transgredida, lo que contribuye a la continuidad de prácticas clientelares y tráfico de tierras.

Finalmente, la continuidad y extensión de estas prácticas e, incluso, sus lazos con la corrupción y el crimen organizado, también se deben a transformaciones en las bases sociales como el cambio de dirigente gestor a dirigente traficante y las fracturas dentro de las organizaciones de las comunidades campesinas, en este caso de la costa y próximas a las urbes, que no solo han adolecen de disensos por el surgimiento de nuevas asociaciones urbanas sino, como en el caso de Jicamarca, no usan ni controlan sus tierras, lo que es aprovechado por mafias organizadas para usurparlas y comercializarlas mediante el mercado ilegal de tierras.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Abramo, Pedro (2009). *La producción de las ciudades latinoamericanas: mercado inmobiliario y estructura urbana*. Quito: OLACCHI.
2. Arriola Laura, Addier G. (2019) “La urbanización selectiva. Un estudio de la respuesta estatal a las invasiones de tierras y al tráfico de terrenos en zonas urbanas marginales de Lima”. Tesis para Optar el Título de Licenciado en Ciencia Política y Gobierno. Lima: PUCP.
3. Baer, Luis y Mark Kauw (2016) “Mercado inmobiliario y acceso a la vivienda formal en la Ciudad de Buenos Aires, y su contexto metropolitano, entre 2003 y 2013”. En: *EURE*, Vol. 42, No. 126, pp. 5-25.
4. Brenner, Neil; Jamie Peck y NikTheodore 2015 “Urbanismo neoliberal. La ciudad y el imperio de los mercados”, en Observatorio Metropolitano de Madrid (edit.), *El mercado contra la ciudad. Sobre*

- globalización, gentrificación y políticas urbanas.* (Madrid: Traficantes de sueños).
5. Calderón C., Julio 2016 2005 *La ciudad ilegal. Lima en el siglo XX.* Lima: Punto Cardinal Editores.
  6. Centeno, Mayra, Keyla Gerónimo y Pedro Huarha (2020) "Corrupción y tráfico de tierras en Villa María del Triunfo: La oferta de hábitat a los más pobres". En: *Corrupción, más allá de la ley.* Serie Perú Hoy N° 36. Lima: Desco.
  7. Collier, D. (1978) *Barriadas y élites: de Odría a Velasco.* Lima: IEP.
  8. Espinoza, Álvaro y Ricardo Fort (2020) *Mapeo y tipología de la expansión urbana en el Perú.* Lima: ADIPERU, GRADE.
  9. Gutiérrez, Blas 1998) "Jicamarca: (des)control de su territorio comunal". *Revista Investigaciones Sociales*, Vol. 2, Número 2. Lima: UNMSM.
  10. Harvey, David 2013 (2007) *Breve historia del neoliberalismo.* Madrid: AKAL.
  11. Del Castillo, L (sin fecha) *La titulación de la propiedad de comunidades campesinas en el Perú.*
  12. L'Huillier, F.J. (2020) "Mercado del suelo, renta urbana, y problemática habitacional. Una aproximación teórica desde la Ciudad de Buenos Aires". *Revista Huellas*, Volumen 24, N° 2, Instituto de Geografía, EdUNLPam: Santa Rosa. Recuperado a partir de: <http://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/huellas>.
  13. Matos Mar (1977) *Las barriadas de Lima 1957.* Lima: IEP.
  14. Morales Schechinger, Carlos (2005a) "Curar o vacunar, dos políticas en tensión: la regularización vs las reservas territoriales en el desarrollo urbano sustentable".
  15. ----- (2005b) "Conceptos avanzados del suelo urbano". Texto preparado para el curso de Educación a Distancia sobre Planeación Urbana y Gestión del Suelo en Ciudades Mexicanas.
  16. Ñiquen Castro-Pozo, Jimena (2018) "Entre la necesidad y la acumulación. Una aproximación al rol del suelo y la vivienda en los procesos de reproducción y movilidad social de los sectores populares. El caso de las familias fundadoras de Huaycán, Lima". Tesis para optar el Título de Licenciada en Sociología. Lima: PUCP.
  17. ----- (2017) "De la necesidad a la acumulación: estrategias residenciales de las familias fundadoras en la periferia de Lima", *Bulletin de l'Institut français d'études andines* [En línea], 46 (3). Consultado el 15 agosto 2021. URL: <http://journals.openedition.org/bifea/8731>; DOI: <https://doi.org/10.4000/bifea.8731>.
  18. Pimentel Sánchez, Nekson (2017) "Subalternos autónomos transformaciones periurbanas y tráfico de tierras en el contexto de una sociedad de mercado: Carabayllo, Lima". Tesis para optar el Título de Licenciatura en Antropología. Lima: UNMSM. Disponible en: <https://ifea.hypotheses.org/4540>.
  19. ----- (2020) "¿Tomar lotes para vivir o para vender? Tráfico de tierras y práctica clientelar en la periferia urbana". En: *Revista de Sociología*, N° 33. Lima: UNMSM. Pp. 133-159.
  20. ----- (2014) "El laberinto de la periurbanización y la cultura política en Carabayllo". En: *Estructura Salvaje. Revista de Análisis Social y Debate Académico*, Año 3, N° 3. Lima: Lluvia Editores.
  21. Riofrío, Gustavo y Teresa Cabrera 2010 "Expansión urbana y comunidades campesinas". *Revista Quehacer* N° 179.
  22. Shane, N., & Shane, S. (2016) "Land Trafficking, Migration, and Conservation in the "No Man's Land" of Northeastern Peru. *Tropical Conservation Science*, 9 (4).
  23. Topalov, Christian (1984) *Ganancias y rentas urbanas. Elementos teóricos.* México: Siglo XXI.
  24. Vásquez M., M. Antonio (2020). "Usurpación de tierras del Estado en Puente Piedra". En: *Punchaw. Revista de Investigaciones Sociales y Culturales.* Lima: CEPIS.