

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



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

AUTOR:

Addier Giovanni Arriola Laura

ASESOR:

Eduardo Hernando Dargent Bocanegra

2019

RESUMEN

Los estudios clásicos de la ciencia política consideran que la *capacidad estatal* determina el éxito del control de fenómenos ilegales/informales. En los últimos años, en el Perú, se ha expandido el fenómeno del tráfico de tierras, siendo así la segunda actividad ilegal que genera mayores ganancias a las organizaciones criminales.

En el presente estudio se argumenta que el control del tráfico de tierras no depende sólo de las *capacidades estatales*. A partir del estudio de dos invasiones originadas por el tráfico de tierras en el distrito de Ate, se sostiene que el comportamiento del Municipio es dinámico: en un primer momento se posiciona en un estado de *stand off* (Slater y Kim, 2015), no interviene en el fenómeno a pesar de contar con la capacidad para hacerlo. Este comportamiento se explica por el tipo de tráfico de tierras, la zona geográfica y la baja organización de la sociedad civil aledaña a este tipo de invasiones. No obstante, este comportamiento estatal mutará dependiendo del tipo de traficante que se encuentra en una asociación. Así, frente a un traficante político (estable y pacífico) el Municipio intervendrá conveniente: brindará facilidades en el proceso de urbanización a cambio de apoyo político (asistencia a marchas, a levantamiento de banderas y a inauguraciones de obras); a pesar de que se sigan traficando las tierras. A este comportamiento se denomina *Forbearance* (Holland, 2012). En caso el traficante sea económico (dinámico y violento), el Municipio seguirá manteniéndose en estado de *stand off* frente a dicha invasión; pues su intervención no le generará ganancia política alguna. Su

intervención será así de forma *selectiva*. De este modo, además de discutir las capacidades estatales, el estudio contribuye a entender las dinámicas originadas entre el Estado y los dirigentes traficantes de tierras en los denominados Barrios Urbanos Marginales (BUM).





A mis padres: Lilia y Dionisio, porque a pesar de las viejas estructuras, su dedicada y amorosa agencia hizo lo imposible, posible.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO Y REVISIÓN DE LITERATURA	1
1.1.Estado, sociedad y economías informales/ilegales	1
1.2.Revisión de Literatura: Respuesta del Estado peruano a las invasiones de tierras ...	8
CAPÍTULO II: LOS CASOS DE ESTUDIO: EL MIRADOR Y PARAÍSO	18
2.1. El fenómeno del <i>tráfico de tierras</i> para los casos de estudio	18
2.2. El contexto político de los casos de estudio	20
3.2. El Mirador de Santa Clara y la ausencia estatal	22
3.3. Paraíso y la rápida urbanización	33
CAPÍTULO III: EL COMPORTAMIENTO SELECTIVO DEL ESTADO: <i>STAND OFF Y FORBEARANCE</i> EN LA PERIFERIA DE LIMA	42
3.1. Stand off: tipo de tráfico, geografía y sociedad civil	46
3.2. Forbearance en la Asociación El Paraíso: tierras por apoyo político (2012-2017) ..	51
CONCLUSIONES	57
BIBLIOGRAFÍA	61
ANEXOS	65

INTRODUCCIÓN

En la mañana del 18 de agosto de 2016, la Procuraduría Municipal de Ate en conjunto con el serenazgo y agentes de la Policía Nacional del Perú, lograron desalojar, de manera rápida, a los invasores y traficantes de tierras de las laderas del asentamiento humano Alfa y Omega, ubicada en la localidad de Vitarte. Parte del éxito de esta operación se adjudicó al interés del alcalde Óscar Benavides Majino y su “constante coordinación con las fuerzas del orden para desalojar a los invasores y a la vez preservar los espacios destinados para uso de áreas verdes y reserva paisajística”¹ (Municipalidad de Ate, 2016).

No obstante, este tipo de respuesta del Municipio de Ate frente a las invasiones y al tráfico de tierras² es más una excepción que la regla. Si se realiza un recorrido por parte de la carretera central, empezando desde el Óvalo Santa Anita hasta el límite con la Municipalidad de Chaclacayo, se puede observar que los cerros del distrito se encuentran densamente poblados y que la expansión de los

¹ Ver nota: <http://www.muniate.gob.pe/ate/noticia.php?idPublicacion=5575>

² En el presente trabajo los términos *tráfico de tierras* e *invasión de tierras* tienen diferencias sustanciales, pero se encuentran estrechamente conectadas. La invasión es, en términos legales, la usurpación de tierras públicas y/o privadas; mientras que el tráfico de tierras es el negocio ilícito de vender estas tierras ilegalmente ocupadas. Ahora bien, el tráfico de tierras no se encuentra tipificada como delito en el Perú, no obstante, sí se ha considerado agravantes a la usurpación de tierras que permitirían procesar a individuos que se dediquen a este tipo de actividades, al respecto la Ley N°30076 agrega: “el que organice, financie, facilite, fomente, dirija, provoque o promueva la realización de usurpaciones de inmuebles de propiedad pública o privada” (artículo 204) (Anglas, 2015)

barrios urbanos marginales (BUM)³ se ha mantenido o ha ido creciendo en los últimos años⁴.

Entonces, ¿por qué a pesar de haber demostrado cierto grado de capacidad para combatir el tráfico y la invasión de tierras, el Municipio de Ate ha dejado que esta se expanda a lo largo de su territorio? Más aún ¿por qué en algunas zonas invadidas/traficadas existe una colaboración entre traficantes y autoridades estatales y en otras se manifiesta una ausencia sistemática de la autoridad estatal? La presente investigación intenta resolver estas cuestiones analizando las dinámicas ocurridas entre el Municipio de Ate y los dirigentes traficantes de tierras de dos asociaciones de la localidad de Santa Clara, entre los años 2002-2017.

Se propone explorar estas preguntas desde dos casos de estudio: el de la Asociación El Mirador y la Asociación Paraíso. Ambas asociaciones tienen como origen la invasión mediante el tráfico de tierras a pequeña escala⁵. Asimismo, ambas han sido formadas en el siglo XXI (El Mirador en el 2002 y Paraíso en el

³ Se entiende por barrio urbano-marginal o BUM al “núcleo urbano caracterizado, por presentar altos niveles de pobreza monetaria y no monetaria y carecer, total o parcialmente, de servicios de infraestructura y de servicios de equipamiento” (Ministerio de Vivienda, 2012).

⁴ “De acuerdo a información oficial, los Barrios Urbanos Marginales (BUM) entre el 2002 y el 2007 pasaron de 7419 a 8940 a nivel nacional y de 2705 a 4453 en Lima. En ese mismo periodo de tiempo, la población marginal en Lima se elevó de 2 072 245 a 4 105 884 de habitantes” (Calderón, 2012: 229).

⁵ Nuestros casos de estudio se ubican dentro del grupo que utiliza la mecánica invasión/tráfico de tierras (Calderón 2016: 20-21). Asimismo, son tráfico de tierras a pequeña escala pues no se trata de grupos organizados criminalmente, sino de individuos o grupo de individuos que cooptan parcelas de tierras. Como veremos más adelante, la tesis discute, entre otras cosas, la sistematicidad y expansión de este tipo de tráfico de tierras en comparación a las organizaciones criminales dedicadas a este negocio.

2011) durante la gestión del mismo alcalde: Óscar Benavides Majino⁶. Por último, geográficamente, ambas asociaciones son bastante cercanas, pues se ubican en los cerros áridos que rodean a la Asociación Hijos de Apurímac perteneciente a la localidad de Santa Clara, en el distrito de Ate.

Sin embargo, a pesar de las similitudes en el mecanismo y la temporalidad de su creación, las condiciones políticas (misma gestión municipal), y su ubicación geográfica; ambas asociaciones se diferencian en el modo en el que se ha dado la relación con la Municipalidad de Ate. En el caso de Paraíso, se encuentra que el Municipio ha brindado facilidades para que esta tenga un desarrollo urbano aceleradamente avanzado a comparación del Mirador. Esto llama la atención pues la Asociación del Mirador fue creada nueve años antes que la de Paraíso. Por otro lado, la Asociación de El Paraíso ha sido beneficiada con bonos económicos por parte de la Municipalidad, al contrario, El Mirador no ha contado con estos beneficios en todos sus años de creación.

Así, se identifica que en los dos casos existe una diferente dinámica entre la autoridad estatal y las invasiones producto del tráfico de tierras. En el caso del Paraíso existe un interés particular de la Municipalidad por entablar una relación con la invasión. En contraste, en el caso del Mirador, el Municipio se encuentra ausente

⁶ Benavides en un incumbente exitoso, alcalde de Ate en los períodos: 1998-2002, 2002-2006, 2010-2014 y 2014-2018.

y parece no tomarle atención alguna. En ambas, el Municipio ha dejado que se siga traficando tierras.

La tesis argumenta que la respuesta estatal del Municipio de Ate, bajo la administración del alcalde Óscar Benavides, a las invasiones producto del tráfico de tierras es dinámica y selectiva, presentando dos momentos. La primera se caracteriza por un estado de lo que se conoce en la literatura como *Stand-off*, donde el Municipio *deja hacer y deja pasar* el fenómeno ilegal de manera general, a pesar de saber de su existencia y contar con cierto grado de capacidad y el alcance para el control de dicho fenómeno. La explicación a este tipo de comportamiento se encuentra en el tipo de tráfico de tierras que se da en Ate, la zona geográfica donde se desarrolla y la baja organización de la sociedad civil aledaña a este tipo de invasiones.

No obstante, este comportamiento estatal mutará dependiendo del tipo de traficante que se encuentra en una asociación. Así, frente a un traficante *político* (estable y pacífico) el Municipio intervendrá convenientemente: brindará facilidades en el proceso de urbanización a cambio de apoyo político (asistencia a marchas, a levantamiento de banderas y a inauguraciones de obras); a pesar de que se sigan traficando las tierras (como es el caso de Paraíso). En caso el traficante sea *económico* (dinámico y violento), el Municipio seguirá manteniéndose en estado de *stand off* frente a dicha invasión; pues su intervención no le generará ganancia

política alguna (como es el caso de El Mirador). Habrá, en pocas palabras, un comportamiento selectivo por parte del Estado.

De esta manera, en este segundo momento, en base al marco teórico propuesto por Holland (2016), se señala que en determinadas ocasiones los políticos no aplican la ley (en este caso desalojar a los traficantes e invasores) por apoyo electoral (*Forbearance*). Además, el Municipio frente a este tipo de traficantes no sólo dejará que siga con la actividad ilegal, sino que brindará apoyo en el proceso de formalización y urbanización de la invasión, pero a cambio de (y, sobre todo) apoyo político y no sólo electoral⁷.

Así, la respuesta del Municipio no se agota en la tolerancia frente al incumplimiento de la ley al dejar que los traficantes políticos sigan traficando tierras, sino que, además brinda facilidades en su proceso de formalización. Con ello, los traficantes políticos logran legitimidad y estabilidad dirigenal dentro de sus asociaciones para seguir beneficiándose de la economía ilegal.

El estudio se justifica por tres razones. En primer lugar, por el papel del Estado en proceso de urbanización llevado a cabo en el siglo XXI: mientras por un lado el Estado peruano ha desarrollado políticas urbanas como nunca antes en su

⁷ Como se verá más adelante, en países como el Perú con partidos políticos débiles, es imposible que las maquinarias políticas verifiquen que cierto sector poblacional vote por el candidato y/o el alcalde que le brindó ayuda en cierto momento. Más aún, a nivel sub nacional, la situación se complejiza, pues la cantidad de políticos independiente y sin arraigo partidario es elevada. De esta manera, los políticos no buscarán un apoyo electoral en estricto sentido, sino un apoyo político a través de los eventos que organicen para ganar legitimidad.

historia⁸; por otro, los llamados Barrios Urbanos Marginales (BUM) se han mantenido o han ido en aumento. Así, aunque las migraciones internas han disminuido de manera considerable (INEI 2011, OIM 2015); las ocupaciones territoriales informales/ ilegales en el espacio urbano han aumentado en un contexto de crecimiento económico, estabilidad democrática y el desarrollo de políticas de urbanización y ordenamiento territorial por parte del Estado peruano (Calderón 2017, Fernández 2015).

En segundo lugar, los actores encargados de la toma de tierras y los mecanismos desplegados han cambiado. Calderón (2017) señala que en los últimos años ha habido una proliferación de los traficantes de tierras, es decir actores que compran y venden tierras de manera ilegal. Si bien los traficantes de tierras siempre han existido, nunca antes en la historia esta modalidad se había manifestado de manera tan sistemática. Este cambio de actores permite discutir cómo en los espacios marginales se ha producido un cambio de lógicas de los dirigentes invasores (ahora traficantes), de un papel más reivindicativo, social y político, a una lógica individualista, mercantil y hasta criminal.

⁸ Algunas de las principales acciones son la creación e impulso de subsidios para el acceso a vivienda, el desarrollo de un mercado hipotecario del suelo, creación de programas sociales, cambios normativos en los procedimientos administrativos en materia de edificaciones, formalización de la propiedad de asentamientos humanos y ocupaciones informales, entre otros. (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, 2011). Ver <http://bvpad.indeci.gob.pe/doc/pdf/esp/doc2118/doc2118-contenido.pdf>.

Finalmente, el presente estudio es relevante pues las nuevas invasiones y el tráfico de tierras en zonas urbanas ha sido un tema escasamente estudiado en las ciencias sociales peruana de los últimos años⁹. Más aún, en el campo de la ciencia política existe un vacío en torno a la relación entre los traficantes de tierras y las autoridades estatales. De esta manera, a partir de este estudio, se pretende contribuir a llenar dicho vacío.



⁹ El siglo XX tuvo una gran producción científica social sobre el proceso de invasión de tierras en el Perú. No obstante, en el siglo XXI, el tema empezó a ser cada vez menos estudiado. Los trabajos que destacan son los libros y artículos de Julio Calderón Cockburn y la tesis de Nekson Pimentel “Subalternos autónomos, transformaciones periurbanas y tráfico de tierras en el contexto de una sociedad de mercado: Carabaylo, Lima” (2017).

CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO Y REVISIÓN DE LITERATURA

1.1. Estado, sociedad y economías informales/ilegales

¿Que escapa hoy al Estado y al poder? Con esta pregunta Nicolás Poulantzas empieza su elaboración teórica sobre el Estado. Desde una perspectiva marxista, el autor argumenta que el Estado no es un mero instrumento dominado por las clases dominantes, como sostiene algunos marxistas clásicos; sino que, el Estado manteniendo cierta autonomía funciona para la sociedad capitalista a través de un conjunto de alianzas y una ideología promovida por las clases dominantes (Poulantzas, 1979).

Sin entrar a una discusión teórica del Estado bajo posturas marxistas y/o liberales; en este apartado teórico, se añade una cuestión más a la de Poulantzas: ¿Por qué se es posible escapar al Estado y a su poder, o, en todo caso, que explica que un Estado no controle (o tenga un limitado control) de ciertas áreas de su dominio? Muchos estudios de la ciencia política han caracterizado al Estado como un ente unitario y homogéneo que busca controlar a la sociedad a través de diversos mecanismos (Scott, 1998). No obstante, esta imagen ha sido discutida desde diversos enfoques, proponiendo que en realidad el Estado y la sociedad no se encuentran rígidamente separados (Migdal, 2001) y/o que el Estado, *realmente existente*, se comporta de manera desestructurada, heterogénea y sin tener el control efectivo de su población (Chattarjee, 2008).

En su clásico libro *Seeing like State*, Scott señala cómo el Estado a lo largo de la historia se empeñó en hacer más legible a su sociedad. Así, en línea con lo señalado anteriormente, Scott identifica los problemas que acarrearón el perseguir este objetivo; una de ellas es que esta planificación y ordenamiento estatal ha ignorado diversas *prácticas informales* que escapan al control del Estado. Scott termina argumentando que “ningún proyecto de orden formal es sostenible sin algunos elementos de conocimiento práctico, que, en cambio, tiende a ser desechado” (Martínez 2017, p. 101)

A pesar de este limitado conocimiento y problemática legibilidad de la sociedad, el Estado ha sabido controlar, adaptarse y/o convivir con estos fenómenos informales/ilegales de la sociedad ¿Cómo explicar estas relaciones? Desde la ciencia política, estas dinámicas han encontrado diversas explicaciones teóricas.

En primer lugar, la explicación clásica gira en torno a las *capacidades estatales*. Es decir, factores como recursos, funcionarios, herramientas organizacionales, entre otros, tienen efectos en el bajo o alto control de los fenómenos informales/ilegales. En esa línea, se ha identificado el surgimiento de *retadores estatales*; es decir, actores no estatales que, violentos o no, objetan o resisten la autoridad del Estado para implementar sus decisiones y políticas (Eaton 2012, p. 647-649). Estos *retadores* pueden ser territoriales, ya que enfrentan al Estado por el control de determinado territorio y/o pueden ser relacionales, ya que disputan las relaciones sociales reguladas por el Estado (Eaton 2012, p. 649-650).

Así, en ocasiones, el accionar del Estado significa el estallido de un enfrentamiento entre ambas partes, una disputa por el control en la que, si el Estado no logra controlarla, se produce lo que O'Donnell (1993) denomina las *zonas marrones*.

Esta discusión de la capacidad de los Estados es complejizada por Dargent et al. (2017) al analizar el caso peruano en el contexto del boom económico. Los autores argumentan que no necesariamente a mayor capacidad se tienen mejores resultados, sino que en ocasiones el fortalecimiento del Estado puede ir a la par del fortalecimiento de los retadores. En ese sentido, su capacidad no se entiende sólo por sus resultados, sino que es necesario considerar una perspectiva *relacional* en cuanto a ella: fortalecimiento estatal y de los retadores.

Sin embargo, existen casos en los cuales los *retadores* y el Estado mantienen una convivencia pacífica, a pesar de que el Estado tiene recursos para imponer o, cuando menos, intentar imponer su autoridad. El Estado no regula y el actor ilegal sigue sus actividades sin control alguno. Slater y Kim (2015), ensayan una respuesta y argumentan que en ocasiones el Estado no interviene en ciertas dinámicas ilegales porque no es de su interés hacerlo, es decir, el Estado, intencionalmente, no fiscaliza ni busca relacionarse con los actores ilegales; a pesar de saber de su existencia y tener el poder para fiscalizar. Partiendo del estudio de los estados del sudeste asiático, los autores señalan cómo estos han optado por no intervenir en territorios ocupados por grupos violentos, a pesar de tener la capacidad

para hacerlo, ya que el no actuar les resulta menos costoso dada la ubicación periférica de estas regiones. Los autores denominan a este tipo de comportamiento como *Stand-off States*.

En otras circunstancias, las élites políticas obtienen beneficios políticos de no controlar a estas actividades. Se argumenta que los Estados no necesariamente carezcan de capacidad (o que sólo el grado de capacidad explique su comportamiento), sino que el incumplimiento de la ley, se da porque las élites políticas no quieren hacerlo; pues a cambio reciben beneficios políticos. A este comportamiento, Holland (2016) le denominó *forbearance*: situaciones en las que, intencionalmente, la autoridad estatal no hace cumplir la ley pues se beneficia políticamente al no hacerlo.

De este modo, la propuesta de Holland (2016) discute con el sentido común de la baja capacidad del estado y/o prácticas patrimoniales. La baja respuesta del Estado, en ocasiones, no se explicará por su falta de recursos, o porque los actores ilegales mantienen relaciones familiares y/o amicales con la autoridad; sino que se generará un implícito intercambio de favores.

La autora, propone que, si se comprueba tres *ítems*: capacidad estatal, intencionalidad de las élites en no hacen cumplir la ley; y la retroactividad; el estado se encontrará en un comportamiento de *forbearance*. El primero hace referencia a la clásica capacidad de un Estado para controlar el fenómeno delictivo: recursos, personal, políticas y resultados. El segundo, al razonamiento de las élites y a su

posterior decisión de no aplicar la ley, a pesar de saber que tiene la capacidad de hacerlo. Por último, la retroactividad es el conocimiento de los actores societales de que las élites estatales no hacen efectiva el cumplimiento de ley pero que esta decisión podría cambiar.

Así, Holland (2016) abre un campo de estudio al explorar las situaciones en las que no es suficiente comprobar si el Estado cuenta con la capacidad o no, ni tampoco ver si los resultados fueron positivos o negativos. Hay que observar lo que hay en los intersticios de la relación entre los agentes del Estado y la sociedad civil: qué piensan las élites, cómo se podrían beneficiar de una no intervención, qué esperan los actores societales, etc.

Ambas propuestas (*stand off* y *forbearance*) son bases teóricas que permite afirmar que la inacción estatal no sólo es producto de la baja capacidad de los estados, sino que el cálculo político de las élites gobernantes (políticos y burócratas) es un factor importante para comprender estas dinámicas del bajo control estatal. Esta puede ser entendida como una decisión estratégica del aparato estatal.

Ahora bien, como es claro, la principal diferencia entre ambos comportamientos se da en que en una la no intervención le genera ganancias electorales y/o políticas (*forbearance*), mientras que en la otra la no intervención le permite mantener el statu quo, sin ganancias ni pérdidas (*stand off*). Así, en el caso de *forbearance*, el Estado tiene un comportamiento más dinámico ya que en

ocasiones no sólo tolerará la economía ilegal, sino que brindaran también otro tipo de beneficios o apoyo a estos actores ilegales para mantener el apoyo político.

Holland (2016) para diferenciar estos dos comportamientos hace énfasis en el componente teórico de la *revocabilidad* (el tercer ítem de su teoría), la cual, como se señaló, es el conocimiento de los actores societales de que las élites estatales no hacen efectiva el cumplimiento de ley pero que esta decisión podría cambiar. En el estudio de Baraybar y Dargent (2019) se señalan dos maneras empíricas de diferenciar *forbearance* de *stand off*. En primer lugar, mediante entrevistas a los actores estatales y societales sobre ese pacto consciente de no regulación en pos de un intercambio por recursos políticos. Y, en segundo lugar, mediante la documentación de acciones estatales que beneficien y/o protejan a los actores que se dedican a la actividad ilegal. Es decir, esta tolerancia a la actividad ilegal puede ir acompañada de una serie de acciones estatales que beneficien al mantenimiento del comportamiento de los actores ilegales.

Las bases teóricas documentadas hasta este punto parten de una separación entre el Estado y la sociedad. No obstante, algunas propuestas teóricas discuten esta separación y proponen “abandonar ese empeño ilusorio que consiste en considerar el sistema político como un imperio dentro de un imperio para a continuación tratar de hacer coincidir las partes, en este caso, la institución y la sociedad” (Abélès, 2004, p. 4).

Uno de los clásicos ejemplos es la obra de Migdal (2001), la cual propone entender al *Estado en sociedad*, es decir, entender al Estado como “un campo de poder caracterizado por la amenaza y el uso de la violencia y formado por una imagen de una organización coherente y controladora en un territorio con una representación de la gente dentro de ese territorio y una serie de prácticas particulares de las diferentes partes que constituyen esta imagen” (p.15-16). Así, la unidad de análisis cambia, siendo la interacción entre Estado y la sociedad la que debe ser estudiada y no cada una por separada.

Particularmente para el estudio de la relación entre Estado y actividades ilegales/informales; cierta literatura propone romper con estos supuestos binarios de la legalidad/ilegalidad para comprender el sistema político. De modo que se analice el sistema político en torno a las llamadas *zonas grises*, es decir, aquellas zonas en donde las “instituciones y organizaciones legales coexisten e interactúan con las ilegales y criminales” (Schultze-Kraft, 2016, p. 37). Ello nos permitiría entender dinámicas como “la corrupción (...) teje relaciones entre lo formal y lo informal, lo legal y lo ilegal (...), un sistema de prácticas que transgreden lo formal desde adentro de su propia estructura, utilizando sus propias herramientas, sus propios bienes y sus propios funcionarios” (Mujica 2011, p. 114).

Estas nuevas miradas teóricas obligan a “considerar la relación del poder y las estrategias que se tejen dentro de los aparatos” estatales (Abélès, 2004, p. 5), ya que el Estado “es una forma de poder que totaliza, abstrae y generaliza: sus

categorías son el sujeto universal (el ciudadano) (...) la norma universal” (Barron, 2015, p. 556). Así, dejando de lado “las particularidades: regula una totalidad de ciudadanos, pero no puede (...) guiar las existencias individuales” (Barron, 2015, p. 556). El poder se resiste desde diversas fronteras sin provocar grandes cambios. Hay una permanente convivencia de tensiones, de zonas grises; las cuales son necesarias analizar para comprender la forma en que la burocracia estatal se relaciona con la ciudadanía.

El estudio considera como punto de partida el racionamiento y el comportamiento estatal bajo la base teórica de *forbearance* y *stand off*, no obstante, para entender la respuesta del Municipio de Ate al tráfico y la invasión de tierras, es necesario entender el lugar, el modo de operación, y el papel de los traficantes e invasores. Es decir, analizar a los actores societales para comprender la respuesta del gobierno local estudiado, mantener la autonomía de este último, pero teniendo en cuenta el condicionamiento de parte de la sociedad civil. Ahora bien, ¿qué se ha escrito sobre esta relación y la respuesta estatal a las invasiones de tierras? La siguiente sección aborda esta pregunta.

1.2. Revisión de Literatura: Respuesta del Estado peruano a las invasiones de tierras

El Perú ha sido caracterizado históricamente por ser un país con una limitada capacidad estatal. Así, se ha señalado su deficiente *enforcement* (capacidad de hacer cumplir la ley) y su bajo (o nulo) control de ciertas partes de su territorio

(Dargent, 2015; Kurtz, 2013; O'Donnell, 1993; Paredes, 2013; Soifer, 2008; Saylor, 2014). Esta debilidad estatal no sólo se ha manifestado en lugares alejados de las principales ciudades; sino que también se ha hecho presente de manera sistemática en las zonas urbanas con mayores recursos y capital humano, dando cuenta así que “el nivel socioeconómico y [la] capacidad [estatal] no siempre coinciden” (Augusto, Dargent, & Rousseau, 2017)

Uno de los fenómenos que históricamente se ha planteado como un desafío al Estado peruano son las invasiones ilegales/informales de tierras en zonas urbanas. En este apartado se analiza la literatura que ha abordado la temática de la toma de tierras en zonas urbanas del Perú, en particular, la atención estará en la respuesta del Estado a dicho fenómeno.

Una de las primeras aproximaciones al estudio de la toma de tierras en el Perú urbano la brinda Turner (1968). Desde una perspectiva sociológica y con recomendaciones de políticas públicas específicas, Turner criticó el papel represivo inicial que el Estado peruano había tenido con los ocupantes ilegales. Para el autor, las barriadas periféricas tenían un gran potencial para desarrollarse y convertirse en barrios bien establecidos, de tal modo que el Estado no debería preocuparse por brindar viviendas, sino promover su desarrollo por medio de “créditos para materiales de construcción, y de apoyo financiero y técnico” (Fernández-Maldonado, 2015, p. 10).

Es así que el Estado peruano se convierte en el país pionero en implementar políticas de ayuda de autoconstrucción, a través de la Ley de Barriadas 13517 de 1961 y la Junta Nacional de la Vivienda. Sin embargo, el papel del Estado, en la realidad, “fue muy poco (...) en atención a los planteamientos de Turner, pues nunca brindó apoyo técnico o financiero de manera masiva a los procesos espontáneos de autoconstrucción” (Fernández-Maldonado, 2015: 12). A pesar de ello, se puede identificar a un Estado peruano que tolera las invasiones de tierras y que, con sus limitaciones, las apoyó a partir de la Ley de Barriadas antes mencionada.

En la década de los 80' ya se hacía notorio el auge de las barriadas en la ciudad de Lima y se identificaban una serie de cambios políticos, sociales y económicos. Destaca el trabajo de Matos Mar (2004) el cual señala que, producto de la reforma agraria, el cambio de la economía, la modificación de la estructura de tenencia de tierra y la explosión migratoria a las ciudades, el Perú había sufrido diversas transformaciones. Una clara manifestación de esta se daba en el crecimiento de las ciudades a raíz de las invasiones de tierras y de predios urbanos; la cual se observaba en el “desordenado y a veces violento crecimiento urbanos de los conos de Lima” (Durand, 2006, p. 68). Es así que el Estado peruano se veía enfrentado a un “desborde multitudinario de las masas, que se organizan y rebasan toda capacidad de control por parte de los mecanismos oficiales, creando las bases de una emergente estructura paralela” (Matos, 2004, p. 104).

Una de las ideas principales de Matos Mar (1984) era que estos nuevos habitantes de las ciudades rompían con las viejas instituciones excluyentes para crear nuevas formas de organización; una de ellas era las nuevas formas de asentamiento urbano. La crisis y el desborde del Estado peruano se manifiestan así en sus límites y en la configuración de estos nuevos sujetos como retadores, obligando al Estado y la sociedad criolla a convivir con ellos de forma paralela. El desborde es de tal proporción que se identifica un accionar heterogéneo del Estado: por un lado, no cuenta con la suficiente capacidad para canalizar las nuevas demandas de vivienda, tolera las invasiones en las zonas periféricas de la ciudad y, en ocasiones, las élites políticas sacan provecho de estas necesidades.

Al respecto Collier (1978), estudia el desarrollo de una “relación paternalista entre el gobierno y las clases populares” (p. 73). Así, señala que las autoridades políticas peruanas no otorgaban títulos de propiedad a las barriadas pues ello les brindaba cierto grado de poder sobre estas últimas, ya que los invasores, al no tener una base legal formal, la única seguridad para la tenencia de sus tierras era la voluntad del gobernante de turno (Collier, 1978). De este modo, se hacía evidente un intercambio de favores de tierras por votos, siendo el claro ejemplo de esta dinámica el gobierno del general Odría, quien “trató de fomentar un patrón autoritario de lazos informales, paternalistas” (Collier, 1978, p. 76) con los invasores de terrenos respecto a la posesión de los predios.

Esta forma de relacionarse con las barriadas de Lima es complejizada en el estudio de Newman (2019) pues argumenta que el Estado no sólo ha ignorado, tolerado o promovido la toma de tierras, sino que las intervenciones estatales, involuntariamente, fueron creando élites de poder local en las zonas invadidas.

El estudio toma como caso de estudio el gobierno de Odría, Prado y Velasco. Señala que durante el régimen patrimonialista de Odría producto del intercambio de favores, se fueron creando élites barriales políticas que movilizaban a los residentes de las invasiones limeñas. Caso contrario, en el régimen liberal de Prado, no se promovió la politización de los dirigentes barriales, sino se concentró en políticas de autoconstrucción y el reconocimiento legal de algunas invasiones. Por último, el régimen de Velasco promovió la politización de los dirigentes invasores y brindó políticas para su auto consolidación. Estas configuraciones dieron diferentes resultados 1) la política patrimonial generó intermediarios urbanos, 2) la política liberal generó líderes de asociación; y 3) la política de asentamiento corporativista generó elites de la sociedad civil (Newman, 2019).

Este tipo de dinámicas entre élites políticas y las barriadas ha sido bastante extendida en Latinoamérica, por ejemplo, Álvarez (2012) identifica cómo el éxito del Frente Amplio de Uruguay en las elecciones municipales de los años 90' se explica en gran parte a que el partido participó en "la promoción directa de ocupaciones de tierra (...) por razones ideológicas" (2012, p. 428).

Asimismo, para el caso mexicano, Alonso (1985) resalta que a principios de los años de 1960, la proliferación de invasiones a tierras urbanas y la posterior formación de colonias populares llevó al nacimiento de grupos de izquierda y/o movimientos independientes, tales como la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (Conamup) que agrupaba a “la organización Tierra y Libertad de las colonias populares de Monterrey (...), a la colonia Rubén Jaramillo, a otras de Zacateca, Durango, Jalisco, Guerrero, y, sobre todo, del Valle de México” (2003, p. 367).

Regresando al caso peruano, a fines de los 80' el libro de Hernando de Soto, *El otro Sendero* (1987), fue una de las principales contribuciones al entendimiento de la informalidad en el Perú. Respecto a las invasiones de tierras urbanas, De Soto concentraba su mirada en la individualidad de invasor y el Estado era visto como el culpable de los problemas de formalización. Por otro lado, mientras Matos Mar mostraba el carácter democratizador y creador de un nuevo régimen de los migrantes, De Soto resaltaba el emprendimiento y capacidad individual de los migrantes, a pesar de un Estado altamente burocratizado.

En esa línea, De soto (2009) identificó dos formas de adquisición informal de terrenos por parte de las olas migrantes: las invasiones y la compraventa ilegal de terrenos agrícolas a través de asociaciones y cooperativas (1987, p. 49). La primera forma de adquisición, se subdividía en invasión paulatina y en invasión violenta. Así, mientras que la primera se producía “gradualmente sobre asentamientos ya

existentes” (2009, p. 49), pues los ocupantes eran empleados o arrendatarios del dueño de las tierras; en la segunda forma, la invasión violenta, no existía un vínculo previo entre los ocupantes y el dueño de la tierra, lo cual generaba que la ocupación sea violenta e intempestiva (2009, p. 49-50).

El segundo mecanismo identificado por De Soto fue la compraventa ilegal de terrenos agrícolas a través de asociaciones y cooperativas. Este mecanismo se dio en el marco de la Reforma Agraria aplicada entre los años de 1969 y 1975 bajo el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas. Así, producto de la amenaza real de la expropiación de los predios rústicos, se abarataron los precios de los terrenos agrícolas; haciendo que los propietarios empiecen a vender sus tierras a pobladores por debajo de la mesa (De Soto, 2009, p. 60).

Las obras descritas hasta este punto, se concentran en las invasiones del siglo XX; no obstante, desde finales de los años 90´ empezó a hacerse más sistemático la aparición de otro tipo de dinámicas en las invasiones de tierras, a saber, el mercado ilegal de tierras a través del tráfico de tierras. Esta nueva dinámica ha sido bastamente documentada por Julio Calderón Cockburn, siendo *La Ciudad Ilegal: Lima en el siglo XX (2016)* su principal estudio.

Calderón (2016) analiza la forma en que surgen las barridas y los denominados Barrios Urbanos Marginal (BUM) y discute que esta no respondió solamente a un fenómeno social, sino que se entremezclaban prácticas políticas y criminales. Así, contrario a la visión *romantizada* de los estudios de Matos Mar y De

Soto sobre los invasores, Calderón (2016) señala que la relación entre los invasores y el Estado debería de cambiar hacia una mejor negociación, ya que el desdén por estos ha ocasionado el uso y abuso de la ley para obtener beneficios políticos y económicos de la venta ilegal de tierras.

Un punto fundamental del estudio de Calderón (2016) es el cambio del perfil de los invasores en los años 90'. Bajo el nuevo contexto de la liberalización del uso del suelo y los mecanismos estatales desplegados de titulación de tierras a través del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI); se empezaron a conformar mafias de traficantes de tierras, los cuales muchas veces se encontraban en alianza con funcionarios estatales.

En la misma línea, diversos autores latinoamericanos han señalado la aparición de "loteadores piratas que venden suelo sin la subdivisión correspondiente a la normativa" (Cravino, Del Río & Duarte, 2008, p. 90). Por ejemplo, estudios como el de Villavicencio (2011) para el caso de Guayaquil en Ecuador o el de Vargas (2014) para el caso boliviano, señalan que "en tiempos más recientes, conocidos dirigentes de las invasiones (...) juntos con las mafias de traficantes de tierras han ampliado sus espacios territoriales de dominio, más allá de los límites urbanos vigentes" (2011, p. 111-112); produciendo así "el parcelamiento ilegal de lotes urbanos", la cual termina cumpliendo "una función económica social, que se concreta en la producción de viviendas para sectores sociales considerados no solventes en el mercado" (Vargas, 2011, p. 67).

Asimismo, Píngaro et al. (2016), en su estudio sobre las invasiones de tierras en Argentina, señala que existe un aumento de “la mercantilización como mecanismo de acceso a la tierra” y la cada vez “menor participación de organizaciones sociales y políticas”, junto a “las complejas formas de presencia y ausencia del Estado” (2016, pp. 70).

Otra de las ideas principales de Calderón (2005) es que la expansión informal/ilegal no es el resultado de una ausencia estatal, sino que “muchas veces es promovida, auspiciada y confirmada por el Estado a través de sus políticas acerca de las barriadas, el suelo y la vivienda” (Dammert et al, 2017: 408). Esta dinámica tan cambiante descrita por el autor, nos hace pensar en el marco teórico propuesto y en especial en los estudios que abordan esta mirada: la respuesta estatal es dinámica, se tolera, se regula y se ignora. Por ejemplo, Holland (2016) realiza un estudio comparativo de Lima, Bogotá y Santiago de Chile en la que encuentra que las autoridades políticas locales tienen un comportamiento de tolerancia frente a los invasores informales/ilegales de tierras en las zonas urbanas. Este comportamiento se explica por las ganancias políticas que obtienen las élites políticas al dejar operar esta práctica.

Así, los estudios sobre las invasiones de tierras, se han concentrado en los procesos llevados a cabo durante gran parte del siglo XX, en las cuales ya se resaltaba cómo el comportamiento del Estado variaba no sólo por un tema de capacidad, sino también por conveniencias políticas. Este fenómeno ha mutado en

los últimos años y los pocos estudios que abordan el tema se concentran en los gobiernos nacionales o en el estudio de los propios invasores/traficantes. El presente estudio propone explorar la relación entre los traficantes con el ente estatal más próximo: el gobierno municipal y con ello, testear el distinto comportamiento del municipio frente a este fenómeno ilegal.



CAPÍTULO II: LOS CASOS DE ESTUDIO: EL MIRADOR Y PARAÍSO

Hasta este punto se han descrito las nuevas dinámicas de las invasiones de tierras en zonas urbanas estudiadas por la literatura de ciencias sociales. Si bien el tráfico de tierras siempre ha existido; en general la literatura muestra una evolución de la toma de tierras de una lógica predominantemente *social* hacia una lógica predominantemente de *mercado*. De las invasiones de tierras se pasó a un comercio ilegal de tierras en Lima. No obstante, los fenómenos sociales son más complejos y presentan una diversidad de matices a considerar.

De esta manera, en este capítulo se describe la densa historia de dos invasiones que, si bien tienen como origen común el tráfico de tierras, la presente investigación documenta un desarrollo urbano diferenciado y una diferente relación con las autoridades municipales. Antes, se define el fenómeno ilegal estudiado y el contexto político en el cual se desarrolla.

2.1 El fenómeno del tráfico de tierras para los casos de estudio

Shanee y Shanee (2016) señalan que el tráfico de tierras es “la usurpación, apropiación ilegal y/o el comercio de tierras” (2016, p. 3). Diversos reportes periodísticos lo describen como un fenómeno que en los últimos años ha ido en

aumento (El Comercio, 2018)¹⁰. No obstante, es difícil medir su real expansión pues esta no se encuentra tipificada como un delito dentro del marco normativo peruano.

A pesar de ello, la Policía Nacional del Perú (2017) ha reportado 8113 denuncias de delitos de usurpación (5942) y apropiación ilícita común (2171), las cuales estarían vinculadas al tráfico de terrenos. Además, la Fiscalía de la Nación ha señalado que el tráfico de tierras es la segunda actividad económica ilegal que genera mayores ganancias a las organizaciones criminales. Asimismo, se ha encontrado que esta actividad está estrechamente ligada a la extorsión y al sicariato (López et al. 2018). Así, en los últimos años el brazo punitivo del Estado peruano y la prensa han concentrado su foco en las organizaciones criminales dedicadas al tráfico de tierras, siendo así una actividad altamente compleja que se presenta como un desafío al Estado peruano.

No obstante, Calderón Cockburn (2017) señala que, además de las organizaciones criminales, el tráfico de tierras también es utilizada por “comuneros de las comunidades campesinas de la Costa, dirigentes de asociaciones de vivienda e incluso, en un nivel micro, familias y personas que especulan en estos mercados” (Calderón, 2017, p. 229-230). Es decir, es un fenómeno expandido en diversos niveles.

¹⁰Ver: <https://elcomercio.pe/peru/cruel-negocio-trafico-terrenos-lucrativo-delito-expande-noticia-522510>

En el presente estudio se toma como referente uno de los niveles micro del tráfico de tierras, concentrándose en los llamados dirigentes invasores. Siguiendo la línea de los estudios clásicos sobre los procesos de toma de tierras en Lima; el estudio además de analizar la relación Estado-trafficantes, también pretende ubicar la discusión en el cambio de los dirigentes invasores desde una perspectiva social a una económica/criminal.

2.2. El contexto político de los casos de estudio

Uno de los puntos fundamentales en este estudio es la relación que las invasiones de Paraíso y El Mirador tienen con la Municipalidad de Ate. Específicamente con la administración de Oscar Benavides Majino (1998-2002; 2002-2006; 2010-2014; 2014-2018), alcalde de Ate durante la formación de ambas invasiones.

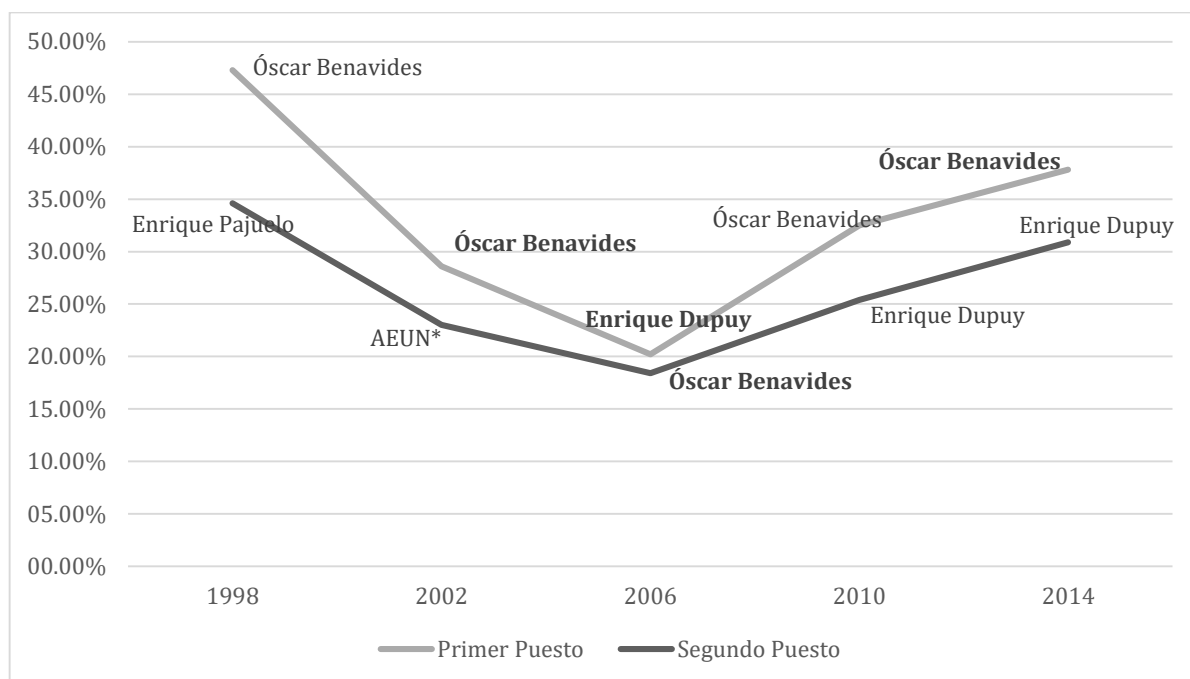


Gráfico 1. Porcentaje de votación de los dos primeros puestos en las elecciones para la municipalidad de Ate (1998-2014). Elaboración propia.

Como se observa en el Gráfico 1, la escena política de Ate ha estado dominada por el papel de Óscar Benavides Majino, alcalde en cuatro ocasiones del Municipio. Entre los años de 1998 y 2018, sólo tuvo un periodo que no gobernó: del 2006 al 2010, periodo en el que Enrique Dupuy García se hizo del Municipio de Ate. Así, a modo general, Benavides ha sido un político incumbente exitoso en Ate y fue quien gobernó durante el nacimiento de ambas invasiones; por ello la tesis se concentra en este actor político y su relación con las invasiones del distrito.

La relación entre los dirigentes traficantes de los casos estudiados y el Municipio de Ate se manifiesta de la siguiente manera. En el caso de Paraíso de

Santa Clara, el alcalde Benavides ha mantenido un apoyo constante; mientras que en el caso de El Mirador de Santa Clara, su ausencia ha sido de manera sistemática.

Caso	Respuesta de la Municipalidad
Paraíso	Inacción frente al tráfico de tierras Apoyo en el proceso de la invasión
El Mirador	Inacción frente al tráfico de tierras Ausencia en el proceso de la invasión

Tabla 1. Respuesta del Municipio al tráfico de tierras. Elaboración propia.

Como muestra la Tabla 1, la respuesta del Municipio a las invasiones producto del tráfico de tierras ha sido distinta: en una se ha mostrado colaborativo y en la otra se ha mantenido ausente; pero en ambas ha dejado que el tráfico de tierras se expanda. Aclarado el fenómeno económico ilegal y el contexto político en el que se desarrollan los casos estudiados, a continuación, se relata la historia de ambas invasiones.

3.2 El Mirador de Santa Clara y la ausencia estatal

La Asociación del Mirador se encuentra en la localidad de Santa Clara, en el distrito de Ate, a la altura del kilómetro 11.5 de la carretera central. Esta nace como invasión en el año 2002 con el nombre de Collanac; y posteriormente, se convierte

en una asociación de vivienda en el año 2007, adjudicándose el nombre de El Mirador de Santa Clara, por su posición en las alturas de los cerros áridos de Ate¹¹.

En el presente apartado, se relata la formación de esta asociación desde su nacimiento hasta el año 2014. La narración se concentra en dos puntos: 1) en su origen mediante el tráfico de tierras y 2) en la relación que mantuvo con la Municipalidad de Ate.

El origen

El nacimiento del Mirador se da producto del interés particular de un grupo de traficantes de terrenos que vivían en la Asociación Hijos de Apurímac¹². En un principio, estas tierras estaban destinadas a ser parte del Cementerio de dicha Asociación; no obstante, ante los problemas dentro de la dirigencia, su avance se retrasó y el control de ellas quedó a la deriva; siendo aprovechado por este grupo de traficantes comandados por el señor Vives¹³ en el año 2002.

Así, el éxito de Vives y su grupo se debe en gran medida al conflicto político interno estallado en la Asociación de Apurímac. Anteriormente, diversos grupos

¹¹ Una de las dirigentes señaló que el nombre hace alusión al “Mirador” de la ciudad de Arequipa, pues fue ella quien lo propuso, ya que desde ahí se podía ver gran parte del distrito de Ate.

¹² Hijos de Apurímac es una asociación formada durante los años 80, anteriormente había sido parte de una de las grandes haciendas del este de Lima, entre la parte costeña y el centro andino del Perú. A lo largo del texto, las dinámicas políticas internas de esta Asociación servirán para entender, en parte, la formación de las dos invasiones estudiadas.

¹³ Para preservar el anonimato, se cambiaron los nombres de los entrevistados.

habían tratado de invadir estas tierras, sin embargo, la estabilidad dirigenal generaba que los asociados tengan la capacidad de agruparse y, de manera conjunta, echar a los invasores y traficantes de tierras de aquella zona.

Esta situación cambia en el año 2002, pues la dirigenia de Apurímac entra a un conflicto entre el presidente Barrantes y la encargada de la administración interna, la señora Josefina. El problema surge en el proceso de construcción de carreteras y veredas en la Asociación: la dirigenia había acordado que los residentes que vivían en cada esquina de las calles debían de pagar una doble cuota pues ocupaban doble vía. Ello llevó a que un grupo importante de los asociados reclame pues les parecía injusta dicha disposición.

En este punto se produce la división y, a la par de la dirigenia de Barrantes, se crea la dirigenia de la señora Josefina¹⁴. Ambos reclamaban ser la verdadera dirigenia encargada de la Asociación. En realidad, ambas contaban con la legitimidad de aproximadamente media parte población. A pesar de ello, el dirigente Barrantes contaba con los papeles formales que lo acreditaban como el verdadero presidente de Apurímac.

Es en este contexto en el que Vives y su grupo de traficantes se hace del control de las tierras destinadas a ser el cementerio de Apurímac. Ante ello, el presidente Barrantes anuncia mediante comunicados repartidos a los asociados

¹⁴ Las entrevistas señalan que este fue el inicio del conflicto, no se descarta que el motivo real haya sido una pugna por el poder en sí mismo y/o el control de la Asociación de Apurímac.

que retirará a los invasores. No obstante, aquellos residentes que vivían en las proximidades de estas tierras invadidas (y que habían sido los más interesados en echar a los invasores anteriormente), estaban de parte del grupo de la dirigente Josefina, por tanto, ante el llamado de Barrantes, sólo unos pocos asistieron (pues incluso algunos residentes de esa zona de Apurímac eran parte del grupo de Vives).

Barrantes y los asociados que lo siguieron fueron expulsado violentamente por el grupo de Vives, siendo así el comienzo del Mirador, la cual, en un inicio se denominó popularmente como *Collanác*, pues parte de estas tierras pertenecían a la Comunidad Campesina del mismo nombre.

El posterior proceder de este grupo, se caracteriza por un alto grado de violencia. Dentro de ella, se encontraban los denominados *matones*: sujetos que servían como fuerza de choque contra los residentes de Apurímac opuestos a esta invasión. Durante los primeros cinco años (2002-2007) la situación se tornó tensa y violenta, y la comercialización ilegal se dio principalmente a personas migrantes de la sierra del Perú y con bajos niveles educativos¹⁵. Eran personas que necesitaban un lugar dónde vivir a bajo costo. Como señalan tres de los residentes más antiguos:

Nosotros hemos sufrido estafa, por el anterior dirigente quien dijo que era dueño de toda la propiedad, pero nosotros yendo a la Municipalidad, yendo a los Registros Públicos, nos enteramos que esas tierras le pertenecían al Estado y a la Comunidad

¹⁵ Todos los entrevistados de esta Asociación señalaron no haber terminado los estudios secundarios y que habían migrado de algún lugar de la sierra peruana a Lima a fines de los años 90 e inicio de los años 2000.

Campesina Collanác. A través de ello, nosotros hemos tenido problemas con el anterior directivo y trajeron gente de mal vivir y hubo un conflicto (Entrevista a residente, 12 años viviendo en el Mirador)

El señor Vives agarró todos los terrenos (...) él dijo que había ido a comprar los terrenos y empezó a tizar (...) Pero en realidad no lo había comprado, él cobraba sí, pero nunca había ido a pagar, lo que debe de ser. (Entrevista a residente, 16 años viviendo en el Mirador)

Había algunas personas que se aprovecharon, diciendo que ellos eran dueño de estos terrenos. Yo tenía un poco de estudio y fui a averiguar a las entidades para ver si verdaderamente eran dueños las personas y cuando fui a la Municipalidad me di con la certeza de que ellos no eran dueños de estos terrenos y es cuando nos juntamos un grupo de vecinos y decidimos sacarlo a Vives del Mirador de Santa Clara. (Entrevista a residente, 16 años viviendo en el Mirador)

Para el año 2006, la Asociación El Mirador aún no contaba con el visado de la Municipalidad y el enriquecimiento y aprovechamiento por parte de Vives y su grupo se fue haciendo más evidente. El descubrimiento del fraude se dio gracias a la acción de una de las asociadas del Mirador, como ella mismo relata:

Yo descubrí el fraude primerito porque cuando tú supuestamente firmas un contrato, el contrato tiene que ser limpio y segundo, tú no puedes depositar una plata a una cuenta personal, obvio cuando tú depositas debería salir por concepto de terrenos, pero no puede ser una cuenta personal. Luego ya me fui a la Municipalidad, y así fui averiguando (Entrevista a dirigente, 16 años viviendo en el Mirador)

Ante ello, la asociada empezó a asesorar a otros residentes para que puedan asegurar la posesión de sus terrenos; pues si estaban ubicados ahí de manera ilegal, en cualquier momento podrían perder sus viviendas. Fue en ese momento en

el que Vives empezó con una serie de amenazas a los asociados que pedían su salida de la dirigencia; la misma asociada que descubrió el fraude fue amenazada de diversas maneras:

Le llamó al papá de mis hijos, lo citó a su casa, y le dijo que cómo era posible que podía permitir que yo esté haciendo laberintos y que me ponga en mi sitio (...) Incluso quería callarme, me dijo que “ya por último no hagas problemas, te regalo el terreno donde estás”, pero si hubiese sido una persona ambiciosa (...) hubiese aceptado. (Entrevista a dirigente, 16 años viviendo en el Mirador).

Nos traían policías, obviamente policías pagados, muchas veces eran policías de otra jurisdicción (...) Una noche vino [Vives] y dijo “métanse todos a sus casas y no salgan, así escuchen lo que escuchen”, esa noche me armé de valor y con algunos vecinos que estaban conmigo bajé por el cerro fui a buscarlo, me querían hacer asustar, pero fue al revés y me defendí, subimos varios vecinos. (Entrevista a dirigente, 16 años viviendo en el Mirador).

Con el conocimiento de ello, los mismos residentes del Mirador decidieron agruparse y expulsar a Vives y elegir nuevos representantes. Este episodio fue violento, pero con éxito para los asociados, pues desde ese año el señor Vives no volvió a aparecer en la Asociación, y varios asociados reportan que se sigue dedicando al tráfico de tierras en otras partes de Ate.

Hasta que un día el pueblo ya se cansó. Hasta una noche, una noche que siempre voy a recordar, teníamos que decidir qué hacer para agarrar más fuerza, Y la población misma lo botó calato al señor Vives, y a la policía también lo botó, y nunca más volvieron por acá. (Entrevista a una dirigente, 16 años viviendo en Mirador).

Nos pusimos fuertes y dijeron acá tenemos que botar al señor Vives, para nosotros mismos hacer nuestros documentos, porque él más vende y no hace nada. Y llegó

un día que lo botaron, pelea hubo, ahí donde le rompen su pata al señor Benítez, porque tiraron piedra desde el cerro que iban subiendo (...) Vives tenía su gente, también de la misma Asociación (Entrevista a residente, 15 años viviendo en el Mirador).

Así, a partir de la expulsión de Vives en el 2005, la situación mejoró relativamente, pues la violencia y el autoritarismo de parte de la dirigencia desapareció. No obstante, la legitimidad de los nuevos dirigentes era cuestionada y existía bastante desconfianza por parte de los residentes. Hasta el año 2014 El Mirador contó con cuatro dirigentes, siendo todos cuestionados por diversos motivos: desde su poco activismo hasta acusaciones de tráfico de tierras.

Gastañeda (el segundo dirigente luego de Vives) quería despojar de sus terrenos a las personas que no tenían vivencia, quería seguir con la misma práctica (traficar terrenos) pues él también era casi la gente de Vives, pero nosotros nos unimos y nos tratamos de defender (...) por eso, esa gestión me parece muy mala. (Entrevista a residente, 16 años viviendo en el Mirador)

En este tiempo se da cierto acercamiento de la Municipalidad de Ate, pero sin un apoyo en el proceso de urbanización, como se verá en líneas posteriores será una presencia básicamente administrativa, producto de la agencia de uno de los dirigentes de la Asociación y bajo un nuevo contexto político en la Municipalidad.

La relación con el Municipio

La Municipalidad de Ate, y particularmente la gestión de Óscar Benavides, no ha tenido presencia en la Asociación El Mirador. Ello a pesar de que el Municipio

sabe de la existencia de la Asociación y las necesidades que padecen los residentes de la misma.

Benavides una fecha vino y le hemos dicho que nos apoye con los muros para tener agua y desagüe (...) el señor dijo que no, que la Municipalidad podía apoyar cuando son obras pequeñas (...) La Municipalidad no ha hecho nada. Nosotros de la Municipalidad no tenemos ningún apoyo, la loza lo hizo el señor Dupuy, pero lo hizo mal (Entrevista a residente, 15 años viviendo en el Mirador)

Anteriormente el Municipio nos ha apoyado con una loza deportiva, pero la obra quedó mala. De lo cual la misma población, con recursos de nosotros mismos, esa loza nuevamente se hizo. El Municipio no tiene ninguna obra en la asociación, aparte de esa canchita mal hecha. (Entrevista a residente, 13 años viviendo en el Mirador)

En el caso de la visación del plano, El Mirador la obtiene en el año 2007 (cinco años después de su creación), bajo un nuevo contexto político: en primer lugar, luego de ocho años en el poder, Óscar Benavides dejaba por primera vez la alcaldía de Ate y era Enrique Dupuy García quien se hacía con el Municipio. Dupuy había sido uno de los principales opositores a la administración de Benavides como regidor entre los años 2002-2006 y luego lo sería como candidato en cuatro ocasiones: 2006, 2010, 2014 y 2018, siendo el año 2006 el único en el que pudo ganarle a Benavides.

En segundo lugar, dentro de la Asociación El Mirador, luego de haberse logrado la expulsión de Vives y el grupo de traficantes violentos, la dirigencia de transición que fue presidida por Carlos Gastañeda, tuvo que salir pues a este último

también se le acusaba de continuar con el tráfico de tierras en la zona y del poco avance en su proceso de formalización, así se produjo el ascenso de uno de los asociados más antiguos y comprometidos del Mirador, el señor Jerónimo Andrade.

Jerónimo Andrade fue quizás el mejor dirigente que tuvo El Mirador. A pesar de las críticas a su timidez y poco activismo como presidente, fue durante su gestión que la asociación obtuvo el visado por parte de la Municipalidad y el servicio de luz. En primer lugar, respecto al visado, Andrade, luego de tramitar el reconocimiento de la Asociación ante los entes estatales competentes, se acercó recurrentemente a la Municipalidad, y con la ayuda de un abogado cercano a una de las asociadas, logró presentar los papeles para que ésta se haga efectiva. De parte de la Municipalidad no existió resistencia, como bien señala una de las dirigentes, el proceso fue de inmediato.

Yo he sido el primer dirigente que he hecho reconocer al Mirador en todo Ate, en el 2007. Antes de eso yo he sido vicepresidente interino, cuando se pelearon entre Vives y el otro grupo dirigente, todos ellos han abandonado, por miedo pues, se sentían presionados y todo, de ahí nos reunimos y a mí me pusieron interinamente, ahí es lo que sacamos garantía de posesión de Lima y ya con eso Vives no se ha acercado. (Entrevista a dirigente, 16 años viviendo en el Mirador).

(El visado) fue casi rápido porque la Policía nos apoyó, Asuntos Sociales nos apoyó bastante y el doctor Stuart que tenía conocimiento, y al que llegamos por medio de un vecino, nos apoyó. Fue una buena persona. (Entrevista a residente, 15 años viviendo en el Mirador).

Por otro lado, en torno a los servicios básicos, el Mirador sólo cuenta con luz, mientras que el agua la reciben de una pileta pública construida por ellos mismos. El proceso para obtener el alumbrado público fue producto de la insistencia del dirigente Andrade y a la promulgación de la Ley N° 29454¹⁶:

Ahorita tenemos luz definitiva, [la obtenemos] en el 2011. En el 2008 cuando estaba de dirigente nosotros presentamos un paquete de agua y luz. Primer momento a Lima, luego a Sedapal, Luz del Sur y ese trámite estaba ahí. Entonces, en ese tiempo lo que pasaba es que, para tener luz, se debería tener plano visado, habilitación urbana, título de propiedad (...) y recién te daban la luz o el agua (...). Entonces, de todo Lima, de todos los conos, hicimos tremenda marcha (...) [para modificar los requisitos] y en el 2010 se dio la ley que todas las organizaciones informales que están en proceso de formalización, presentan su plano reconocido por la Municipalidad y con constancia de posesión de cada uno de sus socios, y ya electrificación en el Mirador. (Entrevista a dirigente, 16 años viviendo en el Mirador).

El señor Andrade es flojo en sus trámites, no quiere participar en nada. Teníamos varios proyectos y lo dejaba de lado, pero en su periodo había una amnistía para la luz, o sea una amnistía que no tenga muchos documentos, que estaba dirigido para las personas que no tienen luz que presenten todos sus documentos; entonces cuando él fue a la Municipalidad le habían avisado y preguntado si ya había presentado sus papeles y él ni sabía, entonces tuvo que agilizar todos los documentos ese mismo día hasta las cinco de la tarde. A las justas alcanzó para que nos dieran la luz (Entrevista a residente, 15 años viviendo en el Mirador).

¹⁶ Esta ley fue objeto de debate. Por un lado, se señalaba que con ello se estaría premiando a los invasores y traficantes de tierras, mientras que por el lado del gobierno se argumentaba que con ello se formalizaba la propiedad de terrenos ocupados por personas necesitadas.

Por último, la Asociación no posee infraestructura adecuada para el acceso a la vivienda de sus residentes, no tiene escaleras y sólo tiene un par de muros de contención.

En lo único que nos ha apoyado la Municipalidad es en la visación del plano, en el tiempo de Enrique Dupuy García, (...) pero, por ejemplo, las vías de acceso, la Municipalidad nunca nos abrió, o sea la Municipalidad jamás mandó algo para aquí, nunca, porque todos los muros de contención que tú ves, el muro de contención grande es de TRABAJA PERÚ, (...) el muro de la loza es con la plata de los propios socios de acá de la Asociación. (Entrevista a residente, 16 años viviendo en El Mirador).

Nuestra Asociación es la más atrasada de esta parte, si miras Generación¹⁷, Paraíso te das cuenta de ello. No tenemos muchas escaleras, pocos muros, no hay nada en esta parte del cerro. Nosotros del Mirador nos sentimos abandonados por parte del gobierno (Entrevista a residente, 10 años viviendo en el Mirador).

Así, a pesar de ser una de las invasiones más antiguas del distrito de Ate en lo que va del siglo XXI (nace en el 2002), el Mirador presenta un bajo desarrollo urbano y no ha mantenido una relación sistemática con el Municipio de Ate. Esta realidad contrasta con la de la Asociación Paraíso, la cual se encuentra ubicada, geográficamente, a la misma altura y a la que se puede llegar en unos cinco minutos abordando una de las tantas moto-taxis que existen en la zona.

¹⁷ Otra de las invasiones cercanas a El Mirador y a Paraíso.

3.3 Paraíso y la rápida urbanización

Al igual que la Asociación El Mirador, la Asociación Paraíso se encuentra en la localidad de Santa Clara a la altura del kilómetro 11.5 de la carretera central. La Asociación nace como invasión el 23 de setiembre del 2011, y posteriormente se convierte en asociación de vivienda en el año 2012. En el presente apartado, se relata la formación de esta asociación desde su nacimiento hasta el año 2014. La narración, nuevamente, se concentra en dos puntos: 1) su origen mediante el tráfico de tierras y 2) su relación con la Municipalidad de Ate.

El origen

En el año 2011, la Asociación Hijos de Apurímac seguía pasando por una aguda crisis política: no tenía un dirigente legitimado por la mayoría de los asociados y dos dirigentes competían por el control de la asociación, siendo una de las principales pugnas el control de la venta de las tierras de la asociación apurimeña.

En este contexto, el dirigente Barrantes empieza a lotizar y vender tierras de diversas zonas que estaban destinadas a ser el cinturón ecológico de la Asociación de Apurímac¹⁸, es decir tierras que no se encontraban destinadas a servir como vivienda. Esto motivó a que se dieran diversas reacciones por parte de la sociedad civil apurimeña: por un lado, estas tierras fueron vistas como una oportunidad de inversión a futuro, algunas personas acompañaron a Barrantes para especular con

¹⁸ Mapa satelital en el Anexo 1.

estas tierras, pues podrían adquirirla a bajo costo y en el mediano o largo plazo venderlas a un mayor precio. No obstante, otro sector de la población era muy crítica a este tipo de comportamiento que se estaba llevando a cabo, lo que ocasionaba que en ocasiones estallen pequeños conflictos en determinadas zonas de la Asociación.

Uno de estos conflictos estalló en la parte este de la Asociación. Barrantes y un grupo de residentes apurimeños estaban tratando de invadir las tierras cuando un grupo organizado de vecinos decidió confrontarlos. El conflicto no escaló a grados mayores de violencia, pues el número favorecía a los vecinos defensores. No obstante, el objetivo de este último grupo no era sólo defender las tierras de las intenciones de Barrantes, sino que también fueron con el objetivo de usarlas como vivienda, ya sea para sus familiares necesitados o para especular con estas tierras.

La defensa y el posterior asentamiento en estas tierras produce que destaque un líder entre los asociados: el señor y vecino apurimeño de antaño Juan Carrión. Carrión era crítico de la administración de Barrantes y, sobre todo, de la política de venta de tierras que tenía aquel presidente de la asociación.

(...) no solamente yo decidí [invadir las tierras] sino fueron los mismos vecinos que decidieron por un tema que quería invadir terrenos, el presidente de Apurímac quería tomar los terrenos como invasión esto y quienes se levantaron acá fueron los mismos vecinos de la zona, que se metieron a cuidar acá, fueron un grupo de personas, sobre todo a nivel de familiares, de Hijos de Apurímac se metieron a cuidar acá el terreno con la finalidad de que no invadan (Entrevista a dirigente, 7 años viviendo en Paraíso).

¿Cómo pasaron de la defensa de las tierras a la conformación de una invasión y posteriormente de una asociación de vivienda? El dirigente Carrión tiene una respuesta política, básicamente señala la necesidad de vivienda que tenían diversas personas de la asociación:

(...) hay mucha gente (...) vienen acá a Lima con la intención de vivir una mejor calidad de vida que no viven en sus pueblos, entonces de darles una vivienda o un techo donde puedan vivir, es algo emocionante, y a la vez es un apoyo social (...) nos organizamos, porque hay tierras acá, en vez de que estén vacías, se les puede dar a la gente para que puedan vivir, porque Lima ya está colapsada. Entonces para mí es un orgullo trabajar por la gente, soy un luchador social, y así, como te vuelvo a repetir, hago a muchas familias, les hago al menos que tengan un techo, las hago felices. (Entrevista a dirigente, 7 años viviendo en Paraíso).

Sin embargo, esta visión no es compartida por todos los asociados de Apurímac. Muchos de ellos tienen una posición bastante crítica hacia Carrión y señalan que este se ha dedicado a *llenarse los bolsillos* o a *aprovecharse de la gente*.

(...) la directiva de Paraíso se ha beneficiado, ellos han traído cuántas familias a vivir, casi a todos sus paisanos, y vende terrenos y sigue vendiendo hasta arriba, (...) ha puesto su caseta en la cima del cerro, y hasta ahí va a llegar, igualito que el Mirador, pero en el Mirador lo botaron al corrupto que estaba vendiendo más lote (...). (Entrevista a residente, 26 años viviendo en Apurímac).

[Respecto a los dirigentes actuales] Yo creo que lo hacen por lucro personal o porque no tienen donde vivir (...). Por ejemplo, la directiva de Paraíso, no trabaja, el señor vive de eso (...) tienen tiempo, hasta se ha lanzado de regidor. ¿Con qué plata? Sale de la asociación, pues. (Entrevista a residente, 26 años viviendo en Apurímac).

Así, a pesar de que el dirigente muestre una postura reivindicativa del derecho a la vivienda, lo concreto fue que la dirigencia al mando de Carrión comercializó terrenos sabiendo que esas tierras pertenecían al Estado y a la Comunidad Campesina Collanác. El tráfico de tierras se hacía explícito. Como el mismo dirigente lo relata, las tierras aún no les pertenecen, a pesar de ello se realizó la comercialización de las mismas:

Entonces, los terrenos como te digo, son del Estado, nosotros estamos en posición, en conversación con el Estado para que nos venda la propiedad. Pero todavía no hay nada estable, pero sí, ya somos dueños de la Comunidad campesina Collanác, entonces ya tenemos seis a siete años posicionados y seguimos ahí en la lucha y como tú ves, hay obras. A la vez el alcalde nos ha aprobado la visación, tenemos un planeamiento integral, donde el alcalde también nos ha apoyado en esa parte, estamos bien, consolidándonos poco a poco. Yo creo que una asociación de abajo, tiene que pasar años para que se consolide hasta llegar tener nuestra titulación, pero todo es cuestión trabajo, lucha, lucha social más que todo. (Entrevista a dirigente, 7 años viviendo en Paraíso).

Por otro lado, al inicio del asentamiento, el Municipio desplegó su capacidad con el propósito de desalojar a estos invasores. No obstante, la gestión del dirigente y su abogado produjo que esto no ocurriera y que, al contrario, con el pasar del tiempo, se genere una buena relación entre el alcalde y la asociación.

Una de las vecinas de Apurímac, que trabajaba en la Municipalidad y tenía relaciones familiares con el alcalde, nos manda un desalojo. Pero nuestro abogado le hace el pare y el alcalde Benavides al conocer nuestra situación, nos visa el plano al año (...) Era una desesperación, unos nervios, que vengan los policías y que nos

iban a desalojar. Estuvimos en esa tensión cerca de tres meses (Entrevista a residente, 6 años viviendo en Paraíso).

Tres meses de tensión vivieron los futuros residentes de Paraíso. En esos meses se dieron negociaciones entre el dirigente Juan Carrión y la Municipalidad de Ate, la cual derivó en una buena relación entre ambas partes, la cual será explicada líneas posteriores. Por ahora, es preciso señalar que existió amenaza de desalojo y que, a pesar de ello, la dirigencia de Paraíso pudo seguir con el proceso de urbanización y la venta de terrenos.

En resumidas cuentas, la invasión de Paraíso no fue violenta¹⁹, los vecinos apurimeños se posicionaron en las tierras destinadas a ser el cinturón ecológico de su asociación, las cuales eran terrenos de propiedad estatal y de la Comunidad Campesina Collanac. Excusa o no, el discurso inicial era proteger estas tierras del presidente de la asociación apurimeña, quien sí tenía intenciones de invadirlas y venderlas. Aunque al principio la Municipalidad amenazó con desalojarlos, el alcalde Benavides cambió drásticamente su parecer y empezó a mantener una buena relación con esta nueva asociación.

La relación con el Municipio

¹⁹ Esto no quiere decir que durante su historia no se generaron episodios violentos. Uno de los más recordados por los asociados fue cuando un grupo de desconocidos llegó a la asociación con palos y cuchillos con el objetivo de invadir las zonas libres de la asociación. Luego de una gresca violenta, se logró expulsar a estos violentos invasores.

El apoyo del Municipio a la Asociación Paraíso de Santa Clara se manifestó en su rápida visación, el apoyo al proceso de urbanización y en el otorgamiento de bonos económicos en materiales de construcción.

Así, luego de una corta etapa de tensión entre el ente municipal y los invasores de Paraíso, el Municipio empezó a desplegar una serie de beneficios hacia esta invasión de manera rápida, a comparación de su asociación vecina de El Mirador. Y es Juan Carrión, el exitoso dirigente, quien también se ha beneficiado de esta buena relación que ha mantenido la asociación con la Municipalidad, pues ha logrado reelegirse tres veces, siendo así, desde el 2011, el único presidente que ha tenido Paraíso.

En primer lugar, Paraíso recibió su visado por parte de la Municipalidad de Ate a sólo un año de haber sido invadida. Este documento fue, en palabras del dirigente Carrión, el inicio de la amistad entre ellos y el alcalde Óscar Benavides:

El plano necesariamente tiene que estar visado por la Municipalidad, porque si no, no hay forma de que puedas traer obras a tu pueblo. (...) con la visación, el alcalde ya te está apoyando al cincuenta por ciento, o sea, te está diciendo, tú no eras mi amigo, pero ahora que te visó el plano, somos amigos. (Entrevista dirigente, 7 años viviendo en Paraíso).

Este visado permitió empezar con los trámites para la llegada del servicio de luz y a empezar la instalación de agua potable. Por otro lado, la Municipalidad de

Ate ha construido muros de contención, lozas deportivas y ha facilitado la construcción de escaleras en la zona²⁰.

Lo primero que ha llegado a Paraíso son los muros de contención, luego las losas deportivas, luego ha llegado escaleras, luego electrificación, estamos encaminando el agua y desagüe (...) Nosotros tenemos siete años, bastante hemos avanzando. (Entrevista a residente, 7 años viviendo en Paraíso)

Las obras que nos ha apoyado acá el alcalde son muros de contención, y escaleras que han sido inauguradas y la loza deportiva de parte de la Municipalidad de Lima. Tenemos Cuna Mas, Vaso de Leche (...) el alcalde favorece, cada tres meses nos manda lo que recibe del Estado. (Entrevista a dirigente, 7 años viviendo en Paraíso).

Es destacable la construcción de este tipo de infraestructura, sobre todo la construcción de escaleras, pues al contrario de la Asociación el Mirador, Paraíso cuenta con estas facilidades de acceso a sus viviendas. En palabras del propio dirigente:

Como ves, esta es una asociación nueva, y como nueva, la más grande a nivel de acá de Hijos de Apurímac, de repente de Santa Clara, y por el avance de la zona más que todo (...) Entonces, por ejemplo, lo que hemos logrado conseguir es lo más primordial para un pueblo, es el agua y desagüe y la luz. Entonces, ahorita ya estamos con la luz definitivo, tenemos obras de muro de contención, tenemos loza deportiva de parte de la Municipalidad de Lima, muros de contención de parte de la Municipalidad de Ate, muros de contención de parte del Estado, pilones de agua que son de Sedapal, estamos en un proyecto de agua y desagüe, también estamos en un expediente técnico con Sedapal, entonces estamos avanzando para así ir consolidando la asociación. (Entrevista a dirigente, 7 años viviendo en Paraíso).

²⁰ Anexo 2.

Otro punto a destacar es la ayuda económica brindada por la Municipalidad de Ate a la asociación Paraíso. Esta ayuda se ha dado por medio de bonos económicos por *la destacada participación* de los residentes y la directiva en las actividades que realiza la Municipalidad de Ate²¹. En esta ocasión, el Municipio premió a la dirigencia con un monto de 50 mil nuevos soles en materiales de construcción, por ser la mejor organización vecinal en el desfile cívico por el 193º aniversario del distrito de Ate.

La Municipalidad a todas las asociaciones, incluida Paraíso, convocó para lo que es marchas en Vitarte. Es un concurso de qué asociación está más arreglada, mejor dicho, qué asociación invierte más dinero para que pueda ganar, porque tienes que presentar a toda la asociación (...) Y de las cuales en el 2015 ganamos ese premio de cincuenta mil soles de materiales, ganamos ese premio, de los cuales el señor Oscar Benavides vino acá a Paraíso a entregarnos. (...) Con ello se ha hecho esos dos muros de adelante y también se ha hecho escaleras, a todos los vecinos que estaban ahí se les daba sesenta bolsas de cemento, lo único que daba el vecino era la mano de obra. (Entrevista a residente, 7 años viviendo en Paraíso)

En síntesis, la gestión de Óscar Benavides, se mostró colaborativo con los intereses de los dirigentes de la Asociación de El Paraíso, brindándole las facilidades para que pueda seguir urbanizándose. Actualmente, el dirigente y presidente fundador Carrión se mantiene activo como presidente de la Asociación,

²¹ La información es pública y se encuentra en el siguiente link:
<http://www.muniate.gob.pe/ate/noticia.php?idPublicacion=3977>

y los residentes que viven en la Asociación Hijos de Apurímac y del propio Paraíso, reconocen que se dedica enteramente a esa labor.

Carrión piensa en grande. Su objetivo es que Paraíso se urbanice y conseguir todos los servicios públicos para la población. En las últimas elecciones del 2018 candidateó como regidor a la Municipalidad de Ate, junto a la agrupación Podemos por el Perú, no ganó, pero ello recién empieza.



CAPÍTULO III: EL COMPORTAMIENTO SELECTIVO DEL ESTADO: *STAND OFF* Y *FORBEARANCE* EN LA PERIFERIA DE LIMA

¿Por qué la administración de Benavides no tuvo interés en la invasión de El Mirador y sí en Paraíso? Se observó que ambas asociaciones se desarrollaron inicialmente sin una fiscalización eficiente por parte de la Municipalidad de Ate²². Entonces, el primer punto es que el combate al tráfico de tierras no es un tema prioritario para el Municipio ¿Qué llevó a que, posteriormente, Benavides apoye a los traficantes de la asociación El Paraíso y no se interese por los de El Mirador? (Tabla 1). La tesis que se sustenta es que la respuesta selectiva del Municipio a invasiones originadas por el tráfico de tierras dependerá primordialmente del tipo y los intereses del actor ilegal.

Se propone dos tipos de traficantes a pequeña escala: los políticos y los económicos. Ambos tienen como base el interés económico: la venta ilegal de tierras pertenecientes al Estado o comunidades campesinas. No obstante, se diferencian en el modo que intentan controlar a los invasores: pacificidad/violencia y en el modo en el que trafican las tierras: estables/dinámicos.

Así, los traficantes *políticos* son pacíficos, buscan la legitimidad de los residentes de la asociación y el mantenerse estables en la dirigencia. Por ello, el generar vínculos con la Municipalidad será una de sus principales prioridades, pues

²² En el caso de Paraíso, si bien tuvo una presencia amenazante de desalojo, esta nunca se llevó a cabo.

ello les permitirá recibir beneficios de la Municipalidad (visación, obras, etc.), el cual no será gratuito: los dirigentes deben concretizar apoyo político al alcalde de turno. Así, ante estos últimos casos, la autoridad estatal verá conveniente intervenir, pero no como un fiscalizador del tráfico de tierras sino como un aliado del proceso de invasión de tierras.

Por otro lado, 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.

Así pues, hay diferentes lógicas en los dos tipos de traficantes estudiados: los traficantes *políticos* son de buscar legitimidad, estabilidad y tener un comportamiento pacífico. Esto les demanda generar resultados concretos para la asociación: visación de la invasión, instalación de servicios básicos, construcción de escaleras, losas deportivas, muros de contención, parques, espacios públicos, etc. Y eso lo consiguen manteniendo un estrecho vínculo con la Municipalidad.

En cambio, los *económicos* son más ligados al perfil criminal. Estos no buscan legitimidad con los residentes de sus asociaciones, sino que buscan apropiarse ilegalmente de ciertas parcelas de tierras, comercializarlas *sólo por cierto tiempo* para luego abandonarlas estafando a residentes, que, por lo general,

son de bajos recursos y con bajos niveles educativos. De esta manera, estos traficantes no pretenden formalizar la invasión, su interés es netamente económico.

Respuesta estatal	Motivaciones	Observaciones
Stand Off (Paraíso 2011-2012) El Mirador 2002-2017)	el tema no es prioridad	Inacción frente al tráfico de tierras Conocimiento general del tema, pero no existe una política específica para el combate del tráfico de tierras
Forbearance (Paraíso 2012-2017)	ganancias políticas	Inacción frente al tráfico de tierras Apoyo en el proceso de urbanización a los dirigentes traficantes.

Tabla 2: Respuesta municipal a las invasiones y al tráfico de tierras. Elaboración propia.

Entonces, poco importa si el tráfico de tierras se desarrolla, *inicialmente*, de manera pacífica o violenta, el tema no es prioridad en sí misma para la Municipalidad. Hay inacción sistemática frente al problema. Esta se vuelve de interés del Municipio cuando los dirigentes generan condiciones que le permite obtener beneficios políticos al alcalde de turno (Gráfico 3).

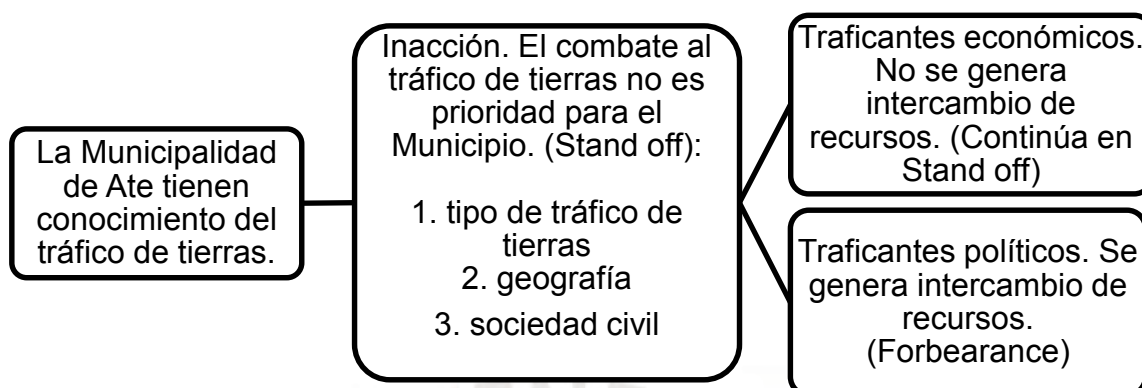


Gráfico 2. Variables de la respuesta del Municipio al tráfico e invasión de tierras.

Elaboración propia.

Esta sustentación se conecta y discute con el marco teórico propuesto líneas arriba. El Estado y su aparente falta de control de las actividades ilegales no sólo se explica por su falta de capacidad; sino por cierta racionalidad de los burócratas frente a determinadas condiciones en las que se desarrolla la actividad ilegal. En los dos casos estudiados hay inacción por parte de la Municipalidad en combatir el tráfico de tierras, pero esta falta de *enforcement* se entiende 1) por la poca prioridad que le da al tema (*Stand Off*) y 2) porque bajo ciertas condiciones (tipo de traficante y modo de traficar) le conviene políticamente brindar apoyo a la conformación de nuevas invasiones sin importar si se siguen traficando las tierras (*Forbearance*).

Así, en el origen de ambos casos la Municipalidad ha mantenido un comportamiento de *Standoffish states*, y su posterior apoyo sistemático a la asociación Paraíso calza en el comportamiento de *forbearance*. Este cambio de comportamiento se evidencia en que el Municipio de Ate, en el caso de Paraíso, no

sólo tolero a que se siga traficando tierras, sino que, producto del carácter político del traficante y su interés de legitimarse frente a sus asociados para seguir con la práctica ilegal, se creó las condiciones para que el Municipio brinde apoyo en el proceso de formalización y urbanización de la invasión, a cambio de apoyo político del dirigente traficante. Es decir, además de tolerar, el Municipio brindó recursos a los actores informales, para dejar que estos sigan con la actividad económica ilegal.

Por otro lado, el apoyo político que brinda el traficante político no se traduce estrictamente al electoral (que los residentes voten por el alcalde en su postulación a la reelección); sino, además, y más importante, en la presencia física de los asociados y dirigentes en los eventos públicos que organizaba el alcalde (asistencia a marchas, a levantamiento de banderas y a inauguraciones de obras), el cual tiene como objetivo mostrar su legitimidad frente a la población ateña. A continuación, se analiza cada comportamiento estatal descrito en estas líneas.

3.1 Stand off: tipo de tráfico, geografía y sociedad civil

El Municipio de Ate no cuenta con una política específica para el combate del tráfico de tierras. Esta falta de política se explica porque no existe un interés por parte de la Municipalidad de abordar el tema y/o no hay factores internos o externos lo suficientemente fuertes que generen presión dentro de la Municipalidad. Todo ello, a pesar de que tanto la sociedad civil como todos(as) los(as) funcionarios(as) entrevistados(as) son conscientes de la existencia de esta economía ilegal.

Este comportamiento nos da luces para entender que, en el Perú, las actividades ilegales/informales suelen ser combatidas por el Estado cuando ésta cobra relevancia y/o la sociedad civil presiona a la autoridad estatal. La existencia de la economía ilegal, en sí misma, no se posiciona como prioridad para el Municipio; la autoridad prefiere dejar hacer dejar pasar (Dargent y Urteaga, 2016).

Ahora bien, hay que entender las razones del comportamiento del Municipio: ¿Por qué el tráfico de tierras no se posiciona como un tema prioritario para la Municipalidad de Ate? Se proponen tres factores: las características del tráfico de tierras en Ate, el área geográfica en la que sistemáticamente se desarrollan, y la poca articulación de la sociedad civil aledaña a estas invasiones.

Respecto al primer punto, en Ate no se reporta la existencia de organizaciones criminales dedicadas al tráfico de tierras²³; lo que se encuentra son casos como los estudiados en esta tesis: invasores/traficantes de pequeña escala que violentos o no, no generan mayor eco público en la población. Es un tráfico de tierras sistemático, heterogéneo, desorganizado y, sobre todo, en pequeñas porciones, sin tomar grandes territorios. No obstante, bastante extendido, lo suficiente para generar una sobrepoblación en los cerros de Ate.

Acá en Ate no he visto [organizaciones criminales de traficantes de tierras], y pienso que se debe a que son familias de las familias que viven en la parte baja, en realidad sí son familias (...) hijos que ya son mayores de edad, se debe bastante a

²³ Es posible que esta sea información confidencial del Ministerio del Interior.

asociaciones que se forman a partir de los hijos de la gente, creo que por eso no se ve tanto la violencia de la ocupación. (Entrevista a ex burócrata de la Sub Gerencia de Planificación Urbana y Catastro de la Municipalidad de Ate).

En esta cita, la funcionaria entrevistada relata un tipo de tráfico de tierras a nivel familiar, que también se ha extendido en el distrito. Así, lo que se encuentra en Ate son el tipo de tráfico de tierras realizado por dirigentes, familiares, comunidades campesinas, entre otros, y no por organizaciones criminales.

Este tipo de tráfico es conocido por todos los actores, tanto residentes como burócratas de la Municipalidad; pero su propio modo de operación no ocasiona que se generen otro tipo de delitos y/o respuestas como el crimen organizado, la resistencia absoluta a la autoridad, asesinatos, entre otros. Si bien en algunos casos se presenta hechos violentos, los que denuncian reciben poca atención y no se mediatiza.

En segundo lugar, geográficamente, este tráfico de tierras se desarrolla en los cerros áridos de Ate, las cuales se caracterizan por tener pendientes bastante pronunciadas. Son zonas alejadas del centro urbano, cerros que en un inicio estaban destinadas a ser cinturones ecológicos, cementerios, entre otros; de las asociaciones de vivienda formalmente establecidas muchos años atrás. Así, son tierras que no estaban destinadas para vivienda, como señala la burocracia municipal:

La mayoría de los casos que llegaban a la sub-gerencia tenían que tener el visto bueno de defensa civil, pero muchas veces el alcalde permitía que visen sin esos

documentos. Eso ya es político, nosotros sólo damos recomendaciones técnicas. (Entrevista a ex burócrata de la Sub Gerencia de Planificación Urbana y Catastro de la Municipalidad de Ate).

Hay zonas de PTP, es decir zonas de Protección y Tratamiento Paisajista, los cuales no son habitables y la norma no te permite visar en esa zona, sin embargo, las visaciones por temas de servicios básicos se han dado en esas zonas. Y es ahí donde se contraponen las normativas, entonces funcionalmente no se deberían visar en esas zonas, sin embargo, las gestiones han dado visaciones en zonas no habitables. (Entrevista a ex burócrata de la Sub Gerencia de Planificación Urbana y Catastro de la Municipalidad de Ate).

Los dos casos de estudios, El Mirador y Paraíso cumplen estas características. Como se mencionó, ambas se encuentran ubicadas a la altura del kilómetro once de la carretera central, en la localidad de Santa Clara. Para llegar a ambas asociaciones se debe de tomar moto taxis que suben caminos no asfaltados, con una serie de curvas o caminos ligeramente perpendiculares. Como menciona una residente de la Asociación Hijos de Apurímac, Paraíso estaba pensado como un lugar para ser arborizado, unas de las zonas del cinturón ecológico de Apurímac; mientras que El Mirador estaba destinado a ser el cementerio de la Asociación. A pesar de ello, los traficantes pudieron hacerse con estas tierras y no encontraron una oposición eficiente, ni del Municipio ni de la asociación aledaña.

En tercer lugar, en el caso de Ate, existe poca articulación y organización de las asociaciones formales. En los casos estudiados, en sus inicios, los dirigentes traficantes de ambas asociaciones actuaron de manera casi solitaria. Los únicos que tuvieron conocimiento de los traficantes en un inicio fueron los dirigentes de la

Asociación de Hijos de Apurímac, los cuales no tuvieron la suficiente fuerza para denunciar y expulsar a los traficantes de tierras. Como indica una funcionaria municipal, cuando el Municipio actúa frente al tráfico de tierras se debe, muchas veces, al actuar de la sociedad civil:

Por la presión de la misma población, en algunos casos puede que diges ya que se posicionen y en otros casos cuando la gente quiere que no se posicionen ahí entra a tallar más la fiscalización. Es como la frase del que no llora no mama, entonces, cuando la gente le hace bulla a la Municipalidad, la Municipalidad actúa más rápido que cuando no. (Entrevista a ex burócrata de la Sub Gerencia de Planificación Urbana y Catastro de la Municipalidad de Ate).

Primero, en el caso del Mirador, la dirigencia intentó desplazar a los traficantes/invasores. No obstante, como se señaló en secciones anteriores, la sociedad civil apurimeña se encontraba fracturada producto del conflicto entre dos dirigentes de la zona; así ante la débil reacción de estos, los traficantes respondieron con bastante violencia, originando heridos y una persona fallecida. Durante cinco años estos traficantes siguieron operando, sin la intervención de ningún aparato estatal; ya que, por un lado, la Municipalidad de Ate ignoró la existencia de estas dinámicas y, por otro lado, los residentes de la Asociación Hijos de Apurímac no contaban con la cohesión y organización necesaria para enfrentarlos como en anteriores ocasiones.

En el caso de Paraíso, la dirigencia de Apurímac seguía envuelta en un conflicto interno entre dirigencias, lo que hizo que obvien el tema de las invasiones y el tráfico de tierras que sucedía a sus alrededores. De nuevo, el presidente

Barrantes (quien también tenía intenciones de traficar las tierras) no contó con el apoyo necesario de los asociados para sacar a los invasores defensores de Paraíso. Es más, fueron, en su mayoría, los propios residentes de Apurímac quienes tomaron estas tierras y se opusieron a los intereses de Barrantes.

En general, en ambos casos el Municipio de Ate no tuvo presencia efectiva en el nacimiento de las invasiones. Mientras que nunca se acercó al Mirador durante la presidencia del traficante violento, en el caso del Paraíso se posicionó durante los tres primeros meses en una posición hostil, amenazando con desalojar a los habitantes. No obstante, este comportamiento cambió en el transcurso de un año.

3.2 Forbearance en la Asociación El Paraíso: tierras por apoyo político (2012-2017):

La inacción estatal frente al tráfico de tierras continuó, no obstante, el acercamiento a cierta invasión se empezó a dar por beneficios políticos. Esto sucede en el caso de Paraíso a partir del 2012. ¿Por qué el Municipio adopta un comportamiento de *forbearance* en Paraíso a partir de esta fecha y en El Mirador se queda en *stand-off*? La respuesta se encuentra en el tipo de dirigente que había en cada una de las invasiones y el modo en el que estos se relacionaban con los residentes de las invasiones.

Así, en el caso de Paraíso, el dirigente se posicionó como un traficante con un perfil político, con objetivos a largo plazo. Su ambición no era sólo económica,

sino también política. Este se caracterizaba a sí mismo como un luchador social, identificándose con aquellos invasores de carácter social de antaño. Sus intereses lo llevaron a tener que ganar legitimidad dentro de la asociación. Así, aunque se beneficie económicamente; consiguió un alto grado de legitimidad política como presidente de la Asociación.

Es esta ambición política lo que lo llevó a tener una buena relación con la Municipalidad de Ate, específicamente con el alcalde Oscar Benavides y que entre ambos se genere un intercambio de favores: tolerancia al tráfico de tierras y facilidades en el proceso de urbanización por parte de la Municipalidad, y apoyo político por parte del traficante de tierras.

Este apoyo político se manifestó en la participación de los residentes de Paraíso en las marchas de inauguración de obras del alcalde Benavides y en eventos organizados por la Municipalidad de Ate. Este tipo de comportamiento es perfectamente entendible en un contexto como el peruano. Como bien señala Muñoz (2013) en su estudio sobre el clientelismo político, en el Perú no se encuentran maquinarias políticas poderosas para poder fiscalizar si determinados sectores poblaciones votan a favor del candidato que le otorgó favores a cambio de apoyo político. El apoyo político se verificará, entonces, de otra manera, a través de apoyo político público. Por ejemplo, en el estudio de Muñoz (2013) se argumenta que los eventos de campaña política sirven para movilizar y persuadir a los votantes para apoyar a determinados candidatos, es decir cumple una función *informativa*,

cuanto más personas se convoque a sus eventos de campaña, los candidatos se hacen ver ante el electorado como uno de los más viables y con más oportunidades de ganar la contienda electoral.

De manera similar, en el presente estudio se encuentra que el apoyo político se ve reflejado en la asistencia y participación de los residentes y dirigentes invasores a los eventos públicos realizados por la Municipalidad. Si una invasión desea tener una rápida urbanización y apoyo constante de la Municipalidad; deberá mantener una asistencia sistemática a los eventos que convoque la misma, pues con ello el alcalde ganará legitimidad frente a la población.

Este tipo de comportamiento se ve reflejado en el caso en los dirigentes traficantes de Paraíso. Como bien relatan los testimonios de los residentes de zonas aledañas y de la misma asociación:

Es como toda campaña. Ellos han tenido una visación **política**. Como ellos han invadido y bueno en aquel tiempo estaba el alcalde Benavides, él les ha apoyado, les ha dicho: “Si ustedes votan por mí, yo el viso rápido el plano”. Es por eso que ellos han visado rápido el plano. (Entrevista a residente, 12 años viviendo en el Mirador)

El señor (Carrión) cuando no tenía su visado ni nada, él todos los días estaba sentado así para que, como dicen, el alcalde le mire. “Vamos a izar la bandera”, “ya alcalde”, decía (...) y todos los asociados con su polito verde bajaban, socio que no asiste, cien soles de multa. Iban con sus banderolas, Vamos a tal sitio, para llegar, bien grande, Paraíso, con toda su gente y Carrión adelante. Llevaban su orquesta, su número, el desfile, bien uniformados iban. (Entrevista a residente, 15 años viviendo en el Mirador)

Paraíso, a pesar de que tenía muchas irregularidades con Hijos de Apurímac, el alcalde [los apoyaba], pues Izamiento de Bandera, iba Paraíso; marcha de un pueblo que está en contra de Benavides, entonces Paraíso va y respalda al alcalde y decir que ellos sí están de acuerdo. Y es por eso que avanzan ellos (...) ellos avanzan en el lado político porque están todos los izamientos, en cambio el Mirador no, como nunca le han dado nada, yo decía ¿por qué vamos a ir? (Entrevista a residente, 16 años viviendo en el Mirador).

Es más que nada el apoyo que tiene de la Asociación, de sus pobladores, porque si uno no está al pendiente de las marchas, en apoyarle al alcalde y todo eso, Yo como dirigente, agarro mi asociación y digo, vamos a apoyarles, entonces el alcalde también siente que esa Asociación le está apoyando a él, entonces de repente es por eso el favoritismo que él tiene. (Entrevista a residente, 25 años viviendo en Apurímac)

Cuando la Municipalidad pide apoyo, dice: “yo quiero tantas personas que me apoyen”, va él obliga a todas las personas a ir, sino les pone 100 soles de multa y ¿quién puede pagar 100 soles de multa? Entonces se va. Por obligación ah, no porque lo quieran al señor Benavides. (Entrevista a residente, 26 años viviendo en Apurímac)

El alcalde no te va a buscar, son los dirigentes los que deben ir. Todo lo que tú ves acá es gracias a la lucha de los dirigentes, por eso hemos conseguido lo que hemos conseguido, no es que las autoridades van a venir a buscarte (...) El alcalde es muy celoso, gente quien le apoya él apoya, y gente que no lo apoya o habla mal de él, un poco que se aleja de ellos. (Entrevista a dirigente, 7 años viviendo en Paraíso)

Hay dos características adicionales. Primero, como se observa el Municipio no sólo tolera el tráfico de tierras, sino que además brinda una serie de recursos y facilidades al proceso de urbanización. No es sólo una política de tolerancia, sino que despliega beneficios a las invasiones lideradas por traficantes políticos. En

segundo lugar, es un comportamiento selectivo, no se comporta de la misma manera con todos los traficantes de tierras, sino sólo con aquellos quienes les brindan condiciones para un intercambio político. En pocas palabras, es un comportamiento de tolerancia con intercambio de recursos materiales y políticos de por medio. Sin ambas dinámicas no se entiende el mantenimiento de los traficantes políticos y su continuo comportamiento ilegal de venta de terrenos.

Esta dinámica no sucede en el caso del Mirador de Santa Clara. En esta asociación, los primeros dirigentes traficantes fueron violentos. Durante cinco años Vives y su grupo armado se encargaron de controlar las tierras destinadas a ser el cementerio de la Asociación de Apurímac. El interés de este traficante fue absolutamente económico, no tuvo interés en generar desarrollo urbano alguno o aspiración política alguna.

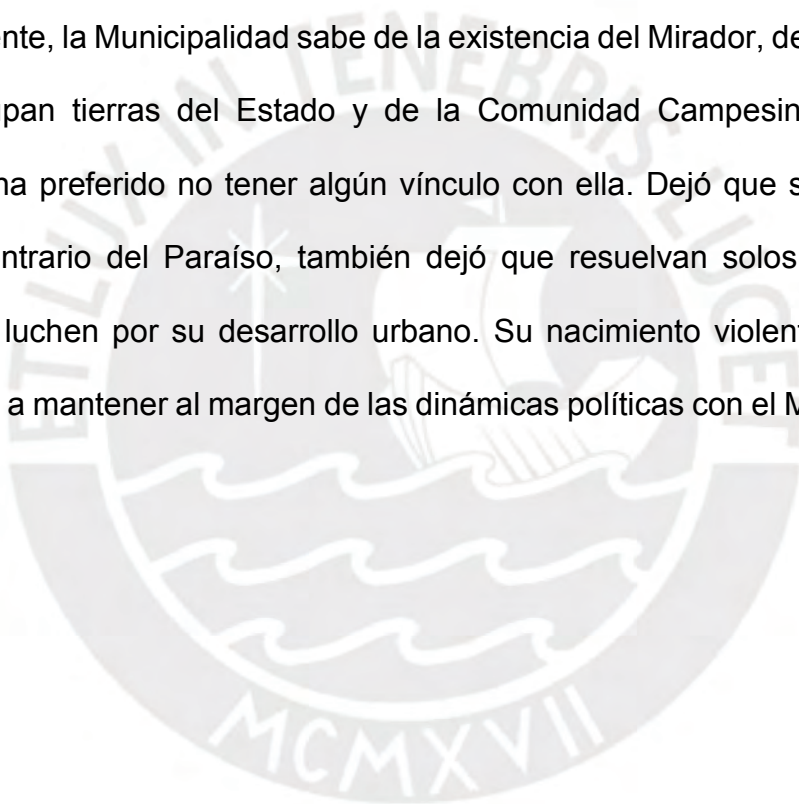
Frente a esas condiciones, la dirigencia de la Asociación de Apurímac dejó de insistir en el tema y abandonó el control de esas tierras que estaban destinadas a ser el cementerio. Por su lado, la Municipalidad de Ate, al contrario del caso de Paraíso, nunca tuvo un acercamiento sistemático pues los dirigentes no crearon las condiciones. Ello produjo un alejamiento de esta asociación hasta el día de hoy, en la que los actuales dirigentes se encuentran en una posición pacífica, pero sin querer urbanizarse más.

“Al principio no hubo intervención del Municipio, pues entramos en conflicto con la persona que supuestamente era dueño, y nosotros que queríamos prácticamente

liberarnos de ellos porque ya teníamos conocimiento de que no era de ellos” (Entrevista a residente, 15 años viviendo en el Mirador)

“Acá, los dirigentes del Mirador no toman a favor de la asociación, sino velan por su bolsillo (...) no pintan ni atan ni desatan” (Entrevista a residente, 14 años viviendo en el Mirador)

Así, luego de su visación y la construcción de una loza deportiva reseñada anteriormente, la Municipalidad sabe de la existencia del Mirador, de su origen ilegal y que ocupan tierras del Estado y de la Comunidad Campesina Collanác. No obstante, ha preferido no tener algún vínculo con ella. Dejó que sigan traficando, pero al contrario del Paraíso, también dejó que resuelvan solos sus problemas internos y luchen por su desarrollo urbano. Su nacimiento violento encauzó a la asociación a mantener al margen de las dinámicas políticas con el Municipio de Ate.



CONCLUSIONES

Muchos estudios consideran que los problemas de la informalidad y la ilegalidad en el Perú se deben a la baja capacidad del Estado. No obstante, el objetivo de este estudio ha sido demostrar que el poco control de los fenómenos informales/ilegales no es sólo un tema de *capacidades estatales*, sino que también entra en juego una serie de razonamientos de parte de la burocracia estatal bajo determinadas condiciones que son generadas por la sociedad civil.

En el caso estudiado, el gobierno municipal de Ate, en coordinaciones con la Policía Nacional, en ocasiones, ha mostrado cierta capacidad para combatir el tráfico y las invasiones de tierras. Este accionar se puede deber a diferentes intereses específicos que tiene la Municipalidad, como conservar ciertas áreas verdes en lugares donde las invasiones ya están desbordando, como es el caso de la periferia de Huaycán, o por la pronta reacción de la sociedad civil organizada. Al ser este un tráfico de tierras a pequeña escala, es más sencillo sacar a los traficantes, pero sólo cuando haya interés y/o presión para hacerlo.

Así, la tesis comprobó que el Municipio de Ate, bajo la administración del alcalde Óscar Benavides, en general, no mostró interés por combatir el tráfico de tierras en sí mismo, básicamente por tres razones: el tipo de tráfico de tierras que se desarrolla en Ate, la ubicación geográfica de la actividad ilegal y la baja organización de la sociedad civil de las asociaciones legales cercanas a las tierras traficadas. Se mantuvo, teóricamente, en un estado de *stand-off*.

Ahora bien, este desinterés no lo hace ajeno a abordar el fenómeno de distinta manera. Su respuesta frente a invasiones nacidas bajo la modalidad del tráfico de tierras dependió de las condiciones establecidas por los traficantes de tierras. La respuesta del Municipio fue distinta en ambas asociaciones estudiadas pues una se presentaba como una oportunidad política gracias a las condiciones establecidas por el traficante político; y en la otra, el traficante económico, no produjo las condiciones para un acercamiento con la Municipalidad.

En ese contexto, el comportamiento municipal fue dinámico, a la par que tenía un comportamiento de tolerancia frente a la invasión dirigida por traficantes políticos, también brindaba recursos y facilidades para su formalización y urbanización, a cambio de apoyo político. Además, como queda claro, este comportamiento no se da de forma homogénea frente a la economía ilegal del tráfico de tierras, sino que es selectiva: sólo en aquellas donde existan las condiciones propicias se establece este intercambio.

Este argumento da luces para entender el actuar de los gobiernos locales frente a las invasiones y el tráfico de tierras en el siglo XXI. En primer lugar, su respuesta al tráfico de tierras no es homogénea. Así, si bien el tema no es prioridad, el Municipio ignora o acompaña el proceso de invasión dependiendo de las condiciones que les otorga los dirigentes traficantes. Puede apoyar determinadas invasiones, aún si se sigue traficando tierras.

Asimismo, el valor que cada traficante otorga a la tierra es un hallazgo que requiere de una mayor discusión. En términos marxistas, el valor de cambio de la tierra negociada por los traficantes, el Estado y los habitantes cambia dependiendo de las dinámicas políticas ocurridas. Si se genera *forbearance*, el valor de los terrenos aumenta, mientras que, en situaciones de *stand off*, el valor monetario se mantiene. Así, a pesar de encontrarse en la misma zona geográfica, el adquirir un terreno será más barato en el Mirador que en Paraíso.

Por otro lado, existe una diferencia entre la respuesta del Estado Central y la respuesta del Municipio. A diferencia de la relación clientelista de antaño entre Estado central e invasores²⁴, al día de hoy no se comprueba una relación directa. El Estado nacional sabiendo del problema, ha preferido ignorarlo pues 1) le *soluciona* el tema de la vivienda para los sectores pobres-urbanos y 2) su proliferación no ha generado suficiente eco público para convertirse en un problema público. Existen excepciones particulares: las organizaciones criminales dedicadas al tráfico de tierras generan otro tipo de delitos bastante mediatizados, lo cual hace que el Estado central ponga su foco punitivo en ella.

Si bien los traficantes de menor escala no generan grandes costos sociales y/o económicos a corto plazo; a mediano y largo plazo sus consecuencias son importantes. En primer lugar, podrían ser quienes, de manera desordenada y

²⁴ Véase el texto de Collier (1976)

heterogénea, sean los principales responsables de la proliferación de las actuales invasiones. Al ser ignoradas por el Estado central, y recibir apoyo selectivo de autoridades subnacionales (como lo demuestra el caso de Paraíso), estos sujetos tienen las condiciones propicias para seguir expandiéndose. Las micro-prácticas ilegales sin eco público en la periferia limeña estarían calando y haciéndose más sistemáticas en el siglo XXI.

Por último, las tomas informales/ilegales de tierras en el siglo XXI sigue siendo una de las principales problemáticas en el Perú. Durante el trabajo de campo del presente estudio se pudo observar otros tipos de dinámicas entre las élites locales, burócratas de rango medio, abogados, arquitectos y dirigentes traficantes con el objetivo de obtener beneficios de la toma de tierras²⁵. Es así que el estudio también invita a explorar estas nuevas dinámicas que vienen ocurriendo en los barrios urbanos marginales de los distritos más populares de las ciudades costeñas del Perú.

²⁵ Por ejemplo, durante las entrevistas a funcionarios se recogió información sobre el intercambio de favores entre burócratas de rango medio con dirigentes invasores: el primero ofrecía aprobarle los documentos para su visación, siempre en cuando el dirigente le otorgue una parcela de tierra de la invasión. Por otro lado, el papel de los abogados y arquitectos también es importante, pues son ellos los técnicos de los dirigentes invasores, ¿qué perfil tienen estos profesionales de los barrios urbanos marginales? ¿esta labor es sistemática en la zona o un trabajo casual? Por último, se identificó otro tipo de invasiones que con el esfuerzo de sus propios asociados lograron una rápida urbanización, a pesar de una dirigencia poco politizada ¿cómo se explica ello? ¿son invasiones parecidas a la de los años 60' – 80'?

BIBLIOGRAFÍA

- Abélès, M. (2004). La antropología política: nuevos objetivos, nuevos objetos. En A. Marquina. (Ed.), *El ayer y el hoy: lecturas de antropología política*, (pp. 1-26). España: Universidad Nacional de Educación a Distancia, UNED.
- Alonso, J. (1985). Micropolítica Electoral. En González P. (Comp.), *Las elecciones en México: evolución y perspectivas* (pp. 349-374). Madrid: Siglo XXI Editores.
- Anglas, C. (2015). El delito de usurpación. Jurídica. *Suplemento de análisis legal de El Peruano. Segunda etapa*, 10, 536, 4-5.
- Álvarez, M.J. (2012). Las invasiones de tierras y la izquierda en la ciudad: Montevideo, Uruguay, 1984-2011. *Revista de ciencia política*, 32(2), 411-431. Recuperado de <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2012000200004>.
- Augusto, M.C., Dargent, E., & Rousseau, S. (2017). Más allá de la capacidad estatal: sociedad civil e implementación de políticas a nivel subnacional en Cusco y San Martín (Perú). *Colombia Internacional*, 90, 95-125.
- Auyero, J. (2012) Los sinuosos caminos de la etnografía política. *Revista Pléyade*, 10, 15-36.
- Barron, A. (2015). Disciplina, soberanía, gubernamentalidad: Foucault y la teoría jurídica. En J. L. Fabra, y A. Núñez. (Ed.), *Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho* (pp. 501- 562). Ciudad de México, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Baraybar, V., & Dargent. E. (2019). State Responses to the Gold Rush in the Andes (2004-2018): The Politics of State Action (And Inaction) [Cuaderno de Trabajo N°48]. Recuperado de: <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/136973/cuaderno%2048%20State%20Response....pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Calderón, J. (2016). *La ciudad ilegal: Lima en el siglo XX*. Punto Cardinal.
- Calderón, J. (2017). La insoportable levedad de la planificación urbana y lo legal informal en el Perú. *Serie: Perú Hoy*, 31, 221-236.
- CEPLAN. (2016). *Economía informal en Perú: Situación actual y perspectivas*. Lima: CEPLAN. Recuperado de https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/economia_informal_en_peru_11-05-2016.pdf
- Chatterjee, P. (2008). *La nación en tiempo heterogéneo y otros estudios subalterno*. Buenos Aires: CLACSO, Siglo XXI.

Collier, D. (1978). *Barriadas y élites: de Odría a Velasco*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Cravino, M., Del Río, J., y Duarte, J. (2008). Un acercamiento a la dimensión cuantitativa de los asentamientos y villas del Área Metropolitana de Buenos Aires. En M. Cravino, J. Del Río, J. Duarte, R. Fernández, M. Graham, F. Ostuni, J. Gelder, M. Silva y O. Varela. *Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Dammert M., Robert J., & Vega Centeno, P. (2017). El hábitat popular hoy en las ciudades peruanas. Una contribución a los estudios urbanos en el Perú. *Bulletin de l'Institut français d'études andines*, 46 (3), 405-412.

Dargent, E. (2013). Estado, política y sociedad durante el boom de los commodities. *Revista Argumentos*, 7(5).

Dargent, E. (2015). Capacidad de respuesta del Estado en el Perú: crisis, desafíos y entorno cambiante. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 2(4), 11-22.

Dargent, E., Feldmann, A., y Luna, J. (2017). Greater State Capacity, Lesser Stateness: Lessons from the Peruvian Commodity Boom. *Politics & Society*, 45(1), 3-34.

Dargent, E., y Urteaga, M. (2016). Respuesta Estatal Por Presiones Externas: Los Determinantes Del Fortalecimiento Estatal Frente Al Boom Del Oro en El Perú (2004-2015). *Revista de Ciencia Política*, 36(3), 655-677.

De Soto, H. (2009). *El otro sendero. Una respuesta económica a la violencia*. Lima: Grupo Editorial Norma.

Durand, F. (2006). *El Perú fracturado. Formalidad, informalidad y economía delictiva*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.

Eaton, K. (2012). The state of the state in Latin America: challenges, challengers, responses and deficits. *Revista de Ciencia Política*, 32(3), 643-657.

Fernández-Maldonado, A. (2015). *Las barriadas de Lima como estímulo a la reflexión urbana sobre la vivienda. Revisitando a Turner y de Soto*. Recuperado de http://cybertesis.uni.pe/bitstream/uni/15655/1/WASI_Vol.2-n3-Art.1.pdf

Holland, A. (2016). Forbearance: Theory and Measurement in the Study of Enforcement Politics. *American Journal of Political Science Review*, 110(2), 232-246.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2011). *Perú: Migración Interna Reciente y el Sistema de Ciudades, 2002-2007*. Lima: INEI.

Kurtz, M. (2013). *Latin American State Building in Comparative Perspective: Social Foundations of Institutional Order*. Nueva York: Cambridge University Press.

Loayza, Norman, 2008. Causas y consecuencias de la informalidad en el Perú. *Revista Estudios Económicos*, 15, 43-64.

Martínez, B. R. (2017). Pensar con James Scott: Dominación, conocimiento, resistencia. *Araucaria*, 19(37), 91–113.

Matos Mar, J. (1984). *Desborde Popular y crisis del Estado. El nuevo rostro del Perú en la década de 1980*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Matos Mar, J. (2004). *Desborde Popular y crisis del Estado. Veinte años después*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.

Matos Mar, J. (2012). Perú. *Estado: Estado desbordado y sociedad nacional emergente*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad Ricardo Palma.

Migdal, J. (2001). *State in Society. Studying How States and Societies transform and constitute one another*. Nueva York: Cambridge University Press.

Mujica, J. (2011). Actores y escenarios de los sistemas de microcorrupción en el Palacio de Justicia del centro de Lima, Perú. *Relaciones*, 32, 87-117.

Newman, S. (2019). The State's Unintentional Production of Turf-controlling Neighborhood Elites in Twentieth Century Lima, Peru. *The Politics of Land. Research in Political Sociology*, 26, 15 - 37.

Organización Internacional para la Migraciones. (2015). *Migraciones Internas en el Perú a nivel departamental*. Lima: OIM.

O'Donnell, G. (1993). Acerca del Estado, democratización y algunos problemas conceptuales: una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. *Desarrollo Económico*, 33 (130), 1-32.

Paredes, M. (2013). *Shaping State Capacity: A Comparative Historical Analysis of Mining Dependence in the Andes, 1840-1920*. (Tesis doctoral). Departamento de Desarrollo Internacional, Universidad de Oxford.

Píngaro, C., Reese, E., Brescia, F., Basualdo, G., Miguens, L., Tufró, M., & Perelman, M. (2016). Vulneraciones de derechos en tomas de tierra y asentamientos. En *Centro de Estudios Legales y Sociales, Derechos humanos en la Argentina. Informe 2016* (pp. 57-83). Siglo XXI Editores.

Pimentel, N. (2017). *Subalternos autónomos, transformaciones periurbanas y tráfico de tierras en el contexto de una sociedad de mercado: Carabayllo, Lima*. (Tesis de

licenciatura). Recuperada de:
<http://cybertesis.unmsm.edu.pe/handle/cybertesis/6076>

Poulantzas, N. (1979). *Estado, poder y socialismo*. Madrid: Siglo XXI.

Saylor, R. (2014). *State Building in Boom Times: Commodities and Coalitions in Latin America and Africa*. Oxford: Oxford University Press.

Scott, J. (1998). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. Yale University.

Shanee, N., & Shanee, S. (2016). Land Trafficking, Migration, and Conservation in the “No Man’s Land” of Northeastern Peru. *Tropical Conservation Science*, 9 (4).

Slater, K., & Kim, D. (2015). Standoffish States: Nonliterate Leviathans in Southeast Asia. *TransRegional and National Studies of Southeast Asia*, 3(1), 1-20.

Soifer, H. (2008). State Infrastructural Power: Approaches to Conceptualization and Measurement. *Studies in Comparative International Development*, 43, 231-251.

Schultze-Kraft, M. (2016). Órdenes criminales: repensando el poder político del crimen organizado. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 55, 25-44.

Turner, J. (1968). Housing Priorities, Settlement Patterns, and Urban Development in Modernizing Countries. *Journal of the American Planning Association*. 34(6), 354-363.

Vargas, N. (2014). El asentamiento irregular como principal fuente de crecimiento urbano en Bolivia: entre ilegalidad y constitucionalidad. *América Latina Hoy*, 68, 57-78. Recuperado de <http://www.redalyc.org/html/308/30832935012/>

Villavicencio, G. (2011). Las invasiones de tierras en Guayaquil: historia y coyuntura política (Política pública). *La Tendencia. Revista de Análisis Político. Balance político*, 11, 109-116.

ANEXOS

Anexo 1



Imagen satelital de los casos estudiados. La Asociación Paraíso (1) y la Asociación El Mirador (2) se encuentran geográficamente cerca y borden a la Asociación de Vivienda Hijos de Apurímac. Fuente: Google Maps.

Anexo 2

El Mirador



Ilustración 1. Loza deportiva de la Asociación El Mirador, construida por los mismos residentes. Imagen propia.



Ilustración 2. Caminos abiertos por los mismos residentes. Imagen propia.



Ilustración 3. No existen escaleras para facilitar la movilidad de los residentes. Imagen propia.



Ilustración 4. No existen muros de contención en casi la totalidad de la Asociación. Imagen propia



Ilustración 5. El acceso a las viviendas de los residentes es dificultoso, aun así los caminos abiertos por los propios asociados hicieron posible la llegada de moto taxis a la zona. Imagen propia.



Ilustración 6. La situación de las viviendas de la Asociación El Mirador, en general, refleja un bajo desarrollo urbano a comparación de las asociaciones que la rodean. Imagen propia.

Paráiso



Ilustración 7. La entrada principal de Paráiso se encuentra controlada y con una garita de vigilancia. Imagen propia.



Ilustración 8. Las otras entradas se encuentran enrejadas. Imagen propia.



Ilustración 9. Muro en la entrada de la Asociación Paraíso. Imagen propia.



Ilustración 10. Loza deportiva de la Asociación Paraíso. Imagen propia.



Ilustración 11. Loza deportiva de la Asociación Paraíso. Imagen propia.



Ilustración 12. A pesar de la precariedad de las casas, la Asociación Paraíso cuenta con muros de contención. Imagen propia.



Ilustración 13. A pesar de la precariedad de las casas, la Asociación Paraíso cuenta con muros de contención. Imagen propia.



Ilustración 14. Letrero que anuncia la construcción de escaleras por parte de la Municipalidad de Ate en la Asociación Paraíso. Imagen propia.



Ilustración 15. A pesar de la precariedad de las casa, la Asociación Paraíso cuenta con muros de contención. Imagen propia.



Ilustración 16. Escaleras en la Asociación Paraíso. Imagen propia.



Ilustración 17. Escaleras en la Asociación Paraíso. Imagen propia.