

# La urbanización informal: dinámicas entre traficantes de tierras y la alcaldía de un municipio de la periferia urbana de Lima, Perú

Addier Giovanni Arriola Laura<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> London School of Economics and Political Science (LSE), Reino Unido. Correo electrónico: a.arriola-laura@lse.ac.uk  
<https://orcid.org/0000-0001-8729-9727>

Recibido: 13/4/2025. Aceptado: 29/9/2025.



<https://doi.org/10.18800/debatesensociologia/202502.001>

## La urbanización informal: dinámicas entre traficantes de tierras y la alcaldía de un municipio de la periferia urbana de Lima, Perú

### RESUMEN

La urbanización informal es un fenómeno heterogéneo. Por un lado, existen barrios informales que han logrado la implementación de servicios básicos e infraestructura a niveles acelerados, mientras que otras se encuentran al margen de los servicios estatales básicos. El presente estudio argumenta que el distinto nivel de urbanización informal se debe al tipo de traficante de tierras que dirige el barrio informal y la relación de intercambio de recursos materiales y políticos que establece con la alcaldía municipal. Así, un *traficante político* logra establecer una relación de intercambio de recursos con el alcalde municipal, mientras que un *traficante económico* no genera las condiciones para dicho intercambio. Para ello, se realizó un estudio comparado de dos barrios urbanos informales del distrito de Ate de la ciudad de Lima, Perú, los cuales comparten características geográficas y políticas comunes, pero que han desarrollado un distinto nivel de urbanización informal debido a la presencia de un distinto tipo de traficante de tierras. El estudio enfatiza que los procesos de urbanización informal no solo se explican por un tema de capacidades estatales o clientelismo generadas por las élites políticas, sino también por el rol de actores informales e ilegales provenientes de la sociedad civil.

**Palabras clave:** Urbanización informal, Traficante de tierras, Clientelismo, Capacidad estatal

### Informal Urbanisation:

Dynamics Between Land Traffickers and the Mayor's Office of a Municipality on  
the Urban Periphery of Lima, Peru

### ABSTRACT

Informal urbanisation is a heterogeneous phenomenon; on one hand, there are informal neighbourhoods that have successfully implemented basic services and infrastructure at an accelerated rate, while others remain marginalised from basic State services. This study argues that the different levels of informal urbanisation are due to the type of land trafficker who runs the informal neighbourhood and the relationship of exchange of material and political resources that he establishes with the municipal mayor's office. Thus, a *political trafficker* succeeds in establishing a resource exchange relationship with the municipal mayor, while an *economic trafficker* does not create the conditions for such an exchange. To investigate this, a comparative study was conducted of two urban informal neighbourhoods in the Ate district of Lima, Peru, which share common geographical and political characteristics but have experienced different levels of informal urbanisation due to the presence of distinct types of land traffickers. The study highlights that informal urbanisation processes are not solely explained by State capacities or clientelism generated by political elites but are also influenced by the actions of informal and illegal actors within civil society.

**Keywords:** Informal urbanisation, Land traffickers, Clientelism, State capacity

## INTRODUCCIÓN

El crecimiento de barrios urbanos informales es un fenómeno que se ha expandido en las últimas décadas en las ciudades de América Latina. Estos asentamientos informales se caracterizan por ser lugares donde personas de bajos recursos habitan en viviendas caracterizadas por la inseguridad de la tenencia, pobre infraestructura y malos servicios básicos (Rocco & Ballegooijen, 2019). Sin embargo, este proceso de urbanización informal no ha sido homogéneo. En algunas urbanizaciones informales, la calidad de la infraestructura y la presencia de servicios públicos como alcantarillado y electricidad ha avanzado de manera acelerada, mientras que en otras estos servicios aún no se han implementado. ¿Qué explica este distinto desarrollo urbano se ha venido dando en barrios informales pertenecientes a una misma localidad?

Para el artículo, se realizó un estudio comparado de dos barrios urbanos informales llamados El Mirador y Paraíso, los cuales se ubican en la zona este de la periferia de Lima, en el distrito de Ate. Ambos barrios comparten tres características comunes. Primero, se originaron mediante el tráfico de tierras a pequeña escala. Segundo, se han urbanizado en las últimas dos décadas del siglo XXI (El Mirador desde el 2002 y Paraíso desde el 2011) durante la gestión de un mismo alcalde municipal. Tercero, geográficamente se encuentran en la misma localidad, y son colindantes la una con la otra. A pesar de esta similitud, Paraíso ha tenido un proceso de urbanización informal avanzado, con la implementación de servicios públicos como luz y agua, y la construcción de infraestructura como muros de contención, escaleras y canchas deportivas, mientras que El Mirador no ha tenido el mismo nivel de desarrollo urbano informal, manteniéndose como uno de los asentamientos humanos menos desarrollados de la localidad, logrando la implementación solo del servicio de luz, sin acceso a una red de agua potable ni obras de infraestructura.

Para responder a la pregunta, el artículo se enfoca en el rol de los actores sociales en el proceso de urbanización informal, de manera particular en los dirigentes traficantes de tierras y el intercambio de recursos materiales-políticos que establecen con actores estatales. De esta manera, el argumento del artículo es que el diferente grado de urbanización informal entre Paraíso y El Mirador se debe al tipo de dirigente traficante presente en cada urbanización informal: *traficante político* o *traficante económico*, y a la relación de *intercambio de recursos* que estos agentes establecen con el Estado. Primero, el *traficante político* de Paraíso se caracteriza por ser estable (trafica tierras en una sola urbanización informal) y busca legitimarse mediante el uso de mecanismos políticos, mientras que el *traficante económico* de El Mirador es dinámico (trafica tierras en varias urbanizaciones informales) y la base de su rol dirigencial se encuentra en el despliegue de mecanismos violentos. Ambos tipos de traficantes tienen como objetivo mantener su dirigencia y con ello incrementar

sus ganancias económicas mediante la venta ilegal del suelo. No obstante, la diferencia se encuentra en la forma como logran dichos objetivos. Mientras que el traficante político lo realiza mediante la implementación de servicios para lograr legitimarse frente a los residentes (Paraíso), el traficante económico lo realiza mediante el uso de violencia para contener las demandas de los residentes de las urbanizaciones informales (El Mirador). Segundo, esta diferente forma de dirigir las urbanizaciones informales genera un distinto relacionamiento con el Estado. Por un lado, en Paraíso, el traficante político mantiene su legitimidad a través de la provisión de servicios básicos a los residentes, para ello, este dirigente necesita establecer una relación de *intercambio de recursos materiales-políticos* con la alcaldía municipal. Así, por un lado, el alcalde municipal le provee de recursos económicos y permisos municipales que aceleraron el proceso de urbanización informal, mientras que el traficante le provee de recursos políticos mediante la asistencia de sus residentes a marchas, banderazos e inauguración de obras como apoyo al alcalde municipal. En estos casos, el municipio termina adoptando un comportamiento de *tolerancia y auspicio* de los procesos de urbanización informal. Por otro lado, este tipo de intercambio de recursos materiales-políticos no se da con las urbanizaciones dirigidas por traficantes económicos, como es el caso de El Mirador, ya que su control se basa principalmente en el uso de la violencia sin la necesidad de proveer servicios. En este caso, el municipio termina teniendo una *ausencia intencionada*, no necesariamente por falta de capacidades, sino porque el relacionamiento con este tipo de dirigencias de traficantes de tierras generaría más conflictos que beneficios políticos a la gestión municipal.

El artículo se divide de la siguiente manera: tras esta introducción, en la siguiente sección se presenta la metodología del estudio. En la segunda y tercera sección, se abordan las formas en la que el Estado ha respondido al proceso de urbanización informal y los alcances teóricos para entender la relación entre el Estado y el proceso de urbanización informal. Luego, en la cuarta sección, se define a los denominados dirigentes traficantes de tierras. Posteriormente, en la quinta sección, se analizan los casos estudiados mostrando la diferencia urbanística y el distinto modo de relación de cada urbanización informal con la alcaldía municipal. Enseguida, en la sexta sección, se abordan las dinámicas entre los distintos tipos de traficantes de tierras y la alcaldía, para entender los diferentes niveles de urbanización informal en ambos barrios informales. Por último, se presentan las conclusiones del estudio.

## METODOLOGÍA

El estudio tiene como objetivo identificar las variables que explican el diferente nivel de avance de la urbanización informal en el distrito periférico limeño de Ate. Para ello, se plantean tres subobjetivos:

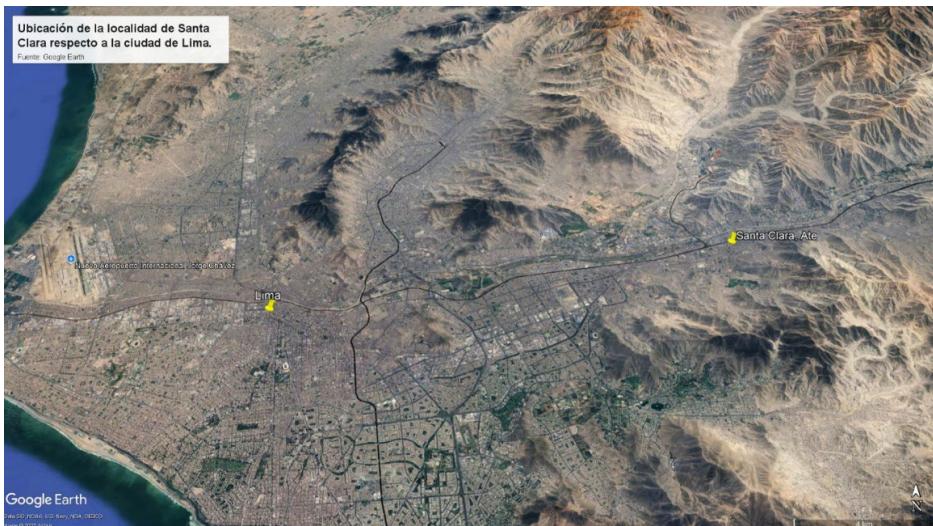
- Identificar y analizar a los actores promotores del proceso de urbanización informal.
- Identificar y analizar los mecanismos implementados para el proceso de urbanización informal.
- Identificar y analizar la relación entre los actores promotores y los actores estatales en el proceso de urbanización informal.

Para ello se realiza un estudio comparado de dos asociaciones de vivienda periféricas de Lima que cuentan con características parecidas, pero que han experimentado diferente nivel de avance de urbanización informal entre los años 2002 a 2019. Por un lado, la Asociación de Vivienda El Mirador, originada en el año 2002, ha tenido un bajo avance de urbanización, habiendo logrado hasta el año 2019 solo la instalación de servicio de luz. Por otro lado, la Asociación de Vivienda Paraíso, originada en el año 2011, experimentó un alto avance de urbanización a través de la instalación de servicios públicos como agua potable y electricidad, la construcción de muros de contención y de áreas recreativas, configurándose así como una de las asociaciones de vivienda con mayor nivel urbanístico de Santa Clara. Los casos resultan interesantes por ser urbanizaciones informales bastante similares. Primero, ambas asociaciones de vivienda se formaron mediante la expansión de traficantes de tierras a pequeña escala. Segundo, son geográficamente colindantes, ubicadas en la zona de Santa Clara del distrito de Ate (Ver Figuras 1, 2 y 3). Ambas asociaciones se encuentran a cinco minutos en mototaxi. Y tercero, ambas se originaron bajo la gestión municipal de un mismo alcalde, Óscar Benavides (2002 y 2011, respectivamente). Es decir, sus condiciones de toma de tierras, geográficas y políticas son similares, pero sus resultados urbanísticos informales son diferentes.

*Tabla 1. Comparación de casos*

Casos	El Mirador	Paraíso
Nivel de urbanización informal	Baja	Alta
Traficantes de tierras	Dirigentes de asociaciones de vivienda de pequeña escala	
Ubicación geográfica		Santa Clara, Ate
Gestión municipal durante sus años de origen	Óscar Benavides (2002-2006)	Óscar Benavides (2010-2014)

**Figura 1.** Ubicación de la localidad de Santa Clara respecto a la ciudad de Lima



Fuente: Captura realizada con Google Earth (2025).

**Figura 2.** El Mirador



Fuente: Captura realizada con Google Earth (2008).

**Figura 3.** *El Mirador y Paraíso*



Fuente: Captura realizada con Google Earth (2019).

El estudio es de carácter cualitativo en dos sentidos. Por un lado, la selección de los casos se ha realizado de manera intencional y direccionada, procurando encontrar casos donde se muestre la presencia y ausencia de la variable de interés, con el objetivo de testear el funcionamiento del mecanismo causal. De esta manera, el estudio toma los casos como expresión de una parte de la realidad y no necesariamente como representación de todos los barrios urbanos informales de Lima. Segundo, el estudio utiliza dos herramientas cualitativas: 1) revisión de archivo de documentos de la Municipalidad de Ate y 2) aplicación de once entrevistas semiestructuradas a dirigentes y residentes de las urbanizaciones informales y burócratas de la Municipalidad de Ate.

**Tabla 2.** *Entrevistas*

Número de entrevistas	
Municipalidad de Ate	Tres burócratas
Asociación de Vivienda El Mirador	Dos dirigentes y dos residentes
Asociación de Vivienda Paraíso	Un dirigente y tres residentes
Total	11 entrevistas

El trabajo de campo se realizó entre el mes de octubre de 2018 y el mes de mayo de 2019, teniendo un total de siete visitas a la Asociación de Vivienda Paraíso y un total de ocho visitas a la Asociación de Vivienda El Mirador. Durante estas visitas,

se realizaron las entrevistas en las urbanizaciones informales. En el caso de Paraíso se logró entrevistar a residentes y al dirigente traficante de tierras *político* debido a su carácter pacífico y abierto al diálogo, mientras que en el caso de El Mirador también se entrevistó a residentes y dirigentes, pero no se pudo entrevistar al dirigente traficante de tierras *económico* debido a su carácter violento y peligroso. Asimismo, se realizaron entrevistas a burócratas municipales encargados de la Sub-Gerencia de Planificación Urbana y Catastro de la Municipalidad de Ate. Por último, se ha cambiado los nombres de los(as) entrevistados(as) en la redacción del artículo con el objetivo de preservar el anonimato de las fuentes humanas consultadas.

### **RESPUESTA ESTATAL A LOS PROCESOS DE URBANIZACIÓN INFORMAL**

El proceso de urbanización informal en el Perú, particularmente en la ciudad de Lima, ha sido un tema central de las ciencias sociales peruanas durante la segunda mitad del siglo XX (Matos Mar, 1986). Matos Mar (1986) llamó a este proceso el desborde popular y la crisis del Estado peruano, señalando que estos nuevos habitantes de la ciudad limeña desafiaban las dinámicas excluyentes para crear nuevas formas de organización; siendo una manifestación de ellas los nuevos asentamientos urbanos informales. Esta tendencia migratoria y de crecimiento urbano en la ciudad de Lima se agudizó durante los años ochenta debido a dos factores: la crisis económica y el conflicto armado interno. En primer lugar, debido a las políticas estatistas de los ochenta y los altos niveles de inflación producidos, la economía familiar peruana se vio seriamente afectada, generando que muchos de ellos migren hacia centros urbanos de la costa peruana donde había la posibilidad de conseguir mejores oportunidades laborales y mayores ingresos económicos (Matos Mar, 1986). Y, en segundo lugar, entre 1980 y 1993, la sociedad peruana estuvo en medio de un conflicto armado entre agrupaciones terroristas (Sendero Luminoso y MRTA) y las fuerzas policiales y armadas del Perú. Muchas comunidades de la sierra y selva del Perú fueron víctimas de la violencia ejercida por ambos bandos, generando que sus residentes migren a zonas aparentemente más seguras, siendo una de ellas la ciudad de Lima (Diez Hurtado, 2003). De esta forma, el proceso de urbanización informal tiene un trasfondo migratorio producido por la crisis económica y la violencia política.

Si bien esta tendencia migratoria interna se incrementó durante la segunda parte del siglo XX, «la gran migración provinciana masiva a la costa y principalmente a Lima, se inició en la década de 1940» (Matos Mar, 1990, p. 14). Este proceso generó nuevas formas de relacionamiento entre el Estado y las emergentes zonas de migrantes que se iban estableciendo. Así, frente al crecimiento demográfico, la demanda de vivienda y la aparición de los barrios informales, las élites

políticas desarrollaron diferentes tipos de respuestas. Por un lado, no contaban con la suficiente capacidad para canalizar las nuevas demandas de vivienda, por otro, toleraron las invasiones en las zonas periféricas de la ciudad y, en ocasiones, a través de prácticas clientelistas, sacaron provecho político de estas necesidades (Castro & Riofrío, 1996; Matos Mar, 1986). Las prácticas clientelistas han sido una constante en torno a la relación entre autoridades y las urbanizaciones informales. Así, las autoridades políticas peruanas no otorgaban títulos de propiedad a las barriadas (a pesar de las constantes promesas), ya que ello les permitía tener poder político sobre las mismas. Así, con la promesa latente, las élites políticas podían demandar apoyo político a cambio de regularizar la vivienda (Collier, 1976). Una de las consecuencias de estas prácticas fue la creación de liderazgos barriales. Por ejemplo, durante el patrimonialista de Odría (1948-1956) surgieron diversos liderazgos barriales que movilizaban a los residentes de las invasiones limeñas. Sin proponérselo, el Estado terminó creando pequeñas élites en las periferias urbanas limeñas (Newman, 2019).

Posteriormente en 1980, la crítica siguió concentrándose en la poca capacidad del Estado peruano, pero esta vez bajo una mirada legalista. De Soto (1986) señalaba que uno de los principales problemas de la informalidad se encontraba en el Estado mismo, por sus altas barreras burocráticas, al no poder brindar título de propiedad a los habitantes de las periferias. Esta propuesta tuvo repercusiones en la respuesta que tuvo el Estado peruano a través de la Comisión de Formalización de la Propiedad Privada (COFOPRI), creada en el año 1996, la cual se convirtió en el organismo encargado de la formalización de los barrios informales. Sin embargo, dicho programa ha tenido diversos cuestionamientos por sus limitados resultados (Fernandez, 2015). La importancia de las ideas de De Soto (1986) es que no solo se lograron materializar en políticas de vivienda del Estado que se han mantenido en gran parte hasta el siglo XXI, sino que también tuvo una fuerte influencia en la forma de caracterizar a los migrantes que tomaban tierras, resaltando su emprendimiento y capacidad individual, a pesar de las trabas de un Estado altamente burocratizado.

Entre los años 1990 y 2000, las tomas de tierras informales evolucionaron de una lógica social y/o reivindicativa a una más económica e, incluso, criminal, todo ello bajo el nuevo contexto de neoliberalización del uso del suelo (Calderón, 2019). De esta manera, el fenómeno del tráfico de tierras se ha sostenido sea por organizaciones criminales y/o por la relación clientelar entre los alcaldes municipales y los dirigentes traficantes de tierras de las zonas urbanas marginales de Lima (Pimentel, 2021). De manera transversal, frente a ambas perspectivas, se ha continuado señalando la histórica debilidad del Estado peruano para controlar este tipo de actividades informales/delictivas (Dargent, 2015).

Este tipo de dinámicas entre élites políticas y las barriadas ha sido bastante extendida en Latinoamérica, por ejemplo, Alvarez (2012) identifica cómo el éxito del Frente Amplio de Uruguay en las elecciones municipales de los años noventa 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 la década 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» (1985, p. 367).

En torno al mercado ilegal de tierras en América Latina, diversos autores han señalado la aparición de «loteadores piratas que venden suelo sin la subdivisión correspondiente a la normativa» (Cravino *et al.*, 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 dirigentes de invasiones en colaboración con traficantes de tierras han extendido sus dominios territoriales, apropiándose y vendiendo estas parcelas de tierra, convirtiéndose así en un mercado al que pueden acceder sectores menos favorecidos que se encuentran en búsqueda de una vivienda.

En síntesis, las principales críticas al control de las invasiones y al tráfico de tierras han girado en torno a la capacidad de los entes estatales, sea por su baja capacidad para solucionar la demanda social de viviendas, su limitado alcance territorial y su burocratización. No obstante, esta mirada es parcial, ya que en ocasiones el Estado negocia con estos invasores, tolerando a que se queden en las tierras invadidas a cambio (o esperando) un apoyo político futuro. Así, la expansión informal/ilegal de lo urbano no es el resultado solo de una baja capacidad del Estado, 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 Guardia *et al.*, 2017, p. 408).

## **TOLERANCIA Y AUSENCIA ESTATALES**

El limitado control de los procesos de urbanización informal no responde solamente a la poca capacidad del Estado, sino que también debe considerarse como producto de decisiones políticas de las élites estatales. Así, por ejemplo, esta aparente falta de capacidad se explicaría por un accionar selectivo por parte de las élites gubernamentales (O'Brien & Li, 1999). La falta de control de los fenómenos

informales e ilegales se entiende por la falta de incentivos políticos y sociales para que las élites generen soluciones adecuadas (Amengual & Dargent, 2020). En el caso del tráfico y las invasiones de tierras, su existencia permite que una gran parte de habitantes de clases bajas accedan a una vivienda, en la que un posible desalojo y control a esta actividad informal generaría sectores poblaciones sin un lugar donde vivir, dispuestos a realizar protestas y, en el peor de los casos, castigar electoralmente al alcalde de turno (Holland, 2016).

Al respecto, Holland (2016) argumenta que muchas veces son los políticos quienes deciden no aplicar la ley, a pesar de contar con cierta capacidad para hacerlo, debido a los beneficios políticos que obtienen de ella. A este comportamiento le denomina *forbearance* o la política de la tolerancia, la cual se define como «el incumplimiento intencional y revocable de la ley» (Holland, 2016, p. 232). A partir de un estudio comparado de Bogotá y Lima, la autora señala que, en estos países, las políticas respecto a las invasiones de tierras, responderían a un tipo de *tolerancia política* de bienestar, en la cual «los alcaldes toleran [las invasiones] para ganar votos y ampliar las opciones de vivienda» (Holland, 2016, p. 242). De este modo, el crecimiento de los barrios urbanos informales se explica por una política de tolerancia de las élites políticas, quienes al ver el potencial apoyo político de estos segmentos de la sociedad, toleran que estos tomen tierras e incluso los apoyan en este proceso.

Por otro lado, también existe evidencia de que las invasiones se forman sin interacciones con las élites políticas, es decir, invasiones en las que aparentemente se vive con un Estado ausente. Una primera respuesta a este fenómeno sería que el Estado no cuenta con suficientes capacidades estatales para llegar a estos territorios o para desplazar a los invasores. Sin embargo, en ocasiones, las élites políticas toleran incumplimientos de la ley no solo por falta de capacidad estatal o por obtener beneficios políticos, sino porque, simplemente, es conveniente mantener el *statu quo*. Es decir, las autoridades estatales optan por no intervenir en ciertas áreas para que el (des)orden político-social se siga manteniendo y no generar potenciales problemas a su gestión (Slater & Kim, 2015). De este modo, «la ausencia estatal a menudo indica el éxito de un Estado en evitar costosos enredos y/o provocaciones innecesarias en poblaciones y territorios que se consideran demasiado arriesgado o sin importancia para gobernar» (Slater & Kim, 2015, p. 27). A este comportamiento del Estado se le denomina *standoffish* o ausencia estatal intencionada. En el caso de las urbanizaciones informales, el Estado opta por no intervenir porque la violencia producida por actores ilegales como traficantes de terrenos podría causarle mayores costos que beneficios.

Hasta este punto se han definido dos comportamientos políticos de las élites estatales que ayudan a comprender el rol del Estado en la forma que crecen las

urbanizaciones informales: *tolerancia estatal* y *ausencia estatal intencionada*. La principal diferencia entre ambos comportamientos identificados es que la tolerancia estatal genera ganancias electorales y/o políticas a las élites estatales, mientras que en la ausencia estatal intencionada se evita la activación de costos y/o desafíos políticos innecesarios para los intereses de las élites estatales. Además, en el caso de la tolerancia política se abre espacio para dos fenómenos adicionales. Por un lado, las élites políticas suelen sostener estos procesos informales, promoviendo su expansión o limitando la regulación de otras agencias gubernamentales (Baraybar & Dargent, 2020).

Las dos urbanizaciones informales que se estudian en este artículo dialogan con la literatura reseñada hasta este punto. El estudio se concentra en cómo el tipo de actor social (sea un traficante político o un traficante económico) condiciona de distinta manera el comportamiento del alcalde en el control de las dos invasiones de tierras (tolerancia y ausencia estatal).

## DIRIGENTES TRAFICANTES DE TIERRAS

El tráfico de tierras en el Perú es un fenómeno criminal en expansión debido a la debilidad Estatal y a la creciente diversificación delictiva de las organizaciones y bandas criminales con el objetivo de ganar mayores ganancias ilícitas. Estas organizaciones han identificado que la posesión y venta ilegal de tierras resulta un negocio relativamente fácil y altamente rentable. Para Shanee y Shanee (2016) el tráfico de tierras se define como «la usurpación, apropiación ilegal y/o el comercio de tierras» (p. 3), sin embargo, su real expansión es limitada debido en parte a que el ordenamiento legal peruano no la considera como un delito en sí mismo. En ese marco, los operadores de justicia han tomado la definición penal de usurpación para procesar penalmente a las bandas y organizaciones criminales dedicadas a este negocio ilícito.

No obstante, el tráfico de tierras no es un fenómeno solo de bandas y organizaciones criminales, sino que también se han visto involucrados «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, pp. 229-230). Es decir, es un fenómeno expandido en diversos niveles. Por ejemplo, en el estudio de Espinoza & Fort (2017) se identifica que las ocupaciones ilegales son promovidas por dos tipos de actores: dirigentes locales y traficantes de tierras. Por un lado, los dirigentes locales son los encargados de formar grupos de personas con el objetivo de tomar posesión de los terrenos, mientras que los traficantes de terrenos no solo toman las tierras, sino que los van vendiendo a clientes individuales que reclutan con el tiempo. De este modo, los traficantes de tierras tendrían una lógica lucrativa, a diferencia de los dirigentes invasores locales que tendrían una lógica más social.

En el presente artículo, los actores promotores de las invasiones comparten características tanto de los dirigentes locales como de los traficantes de tierras. Ambos actores liderando la toma de tierras de las respectivas invasiones, posteriormente, empezaron a comercializarlas de manera individual. Es decir, ambos buscaron no solo la posesión de las tierras, sino también lucrar con ellas. De este modo, el estudio se ubica dentro de la discusión sobre la evolución de los dirigentes invasores, quienes pasaron de tener una perspectiva social a una perspectiva predominantemente económica y hasta criminal (Calderón, 2017).

### **La urbanización informal de El Mirador y Paraíso**

El Mirador y Paraíso se encuentran ubicadas en una de las zonas más populosas de Lima, el distrito de Ate. Ambas cuentan con una población aproximada a los 400 a 500 habitantes. La Municipalidad de Ate, históricamente, se ha caracterizado por albergar a la población migrante de las zonas de los andes centrales del Perú, y ha sido una zona de crecimiento urbano informal constante desde los años setenta (Matos Mar, 1986).

A través de su página web, la Municipalidad de Ate ha mostrado su capacidad coercitiva y la coordinación con las fuerzas del orden para desalojar a personas que invaden predios no aptos para vivienda y a la vez preservar los espacios destinados para uso de áreas verdes y reserva paisajística (Municipalidad de Ate, 2021). A pesar de ello, Ate se ha posicionado como el segundo distrito con más barrios urbanos vulnerables (Espinoza & Fort, 2017). Un recorrido por el distrito confirma tales datos: los cerros se encuentran densamente poblados por invasiones que, en algunos casos, presentan escaleras, muros de contención, lozas deportivas, etc.; mientras que otras no cuentan con el mínimo de servicios básicos.

Una de las características que resalta de este distrito a diferencia de las otras localidades es el éxito de su alcalde distrital. Óscar Benavides ha sido alcalde de Ate entre 1998-2002, 2002-2006, 2010-2014 y 2014-2018. Es precisamente que durante la gestión de Benavides se da el nacimiento de las dos urbanizaciones informales estudiadas: El Mirador y en Paraíso.

#### *El Mirador*

El origen de la asociación El Mirador de Santa Clara data del año 2002, cuando luego de reiterados intentos por parte de invasores y traficantes de tierras, Rodolfo Vives, un traficante de tierras que vivía en la asociación Hijos de Apurímac (urbanización formal ubicada a las faldas de lo que sería El Mirador) logra controlar una parte del árido y elevado territorio de esta asociación. El éxito de Vives se debió a que, a diferencia de los anteriores traficantes, inició la invasión en medio de los

conflictos administrativos y territoriales que venía atravesando la urbanización de Hijos de Apurímac en el año 2002.

El inicio de esta toma de tierras fue violento, ya que parte de los residentes de la asociación Hijos de Apurímac estaba dispuesta a luchar por recuperar esas tierras que, en principio, estaban destinadas a ser el cementerio de la asociación. En este evento, hubo heridos y muertos, dando como resultado la expulsión de los vecinos apurimeños y el nacimiento del asentamiento humano El Mirador, dirigido por Rodolfo Vives.

El proceder del grupo dirigencial de Vives se caracterizó por un alto grado de violencia. Dentro de ella, se encontraban sujetos armados que servían como el brazo violento 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 de tierras se dio principalmente a personas migrantes de la sierra del Perú, quienes necesitaban un lugar donde vivir a bajo costo. La venta de tierras se daba con engaños hacia estas personas, prometiéndoles otorgarles derechos de propiedad:

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 de que esas tierras le pertenecían al Estado (...). A través de ello, nosotros hemos tenido problemas con el anterior directivo y trajeron gente de mal vivir y hubo un conflicto (Residente 1, 12 años residiendo en El Mirador, comunicación personal, 17 de octubre de 2018).

En estos primeros años, la invasión se encontró en constante tensión social, ya que el descubrimiento del fraude y del tráfico de tierras se fue haciendo cada vez más verídico, hasta que una de las residentes más antiguas decidió acercarse a la municipalidad para averiguar el verdadero origen de las tierras, confirmando así que esas tierras no les pertenecían y que, en cualquier momento, podrían ser desalojadas. Ello motivó a que una de las residentes de la zona empezara a buscar información, al mismo tiempo que asesoraba a otros vecinos de la zona, lo que la llevó a recibir amenazas violentas del grupo de Vives.

Esta situación se agota en el 2006, cuando la asociación aumenta de población y una nueva dirigencia reúne y coordina la expulsión violenta del traficante que por años dominó a El Mirador. Sin embargo, esta nueva dirigencia también fue acusada de actos de corrupción y malos manejos en la venta de los terrenos (los residentes señalan que había sospechas de la continuidad del tráfico de tierras). De este modo, El Mirador se encontró en una situación caótica administrativamente hasta el 2007, año en el cual surge una nueva dirigencia encabezada por un vecino de antaño: Jerónimo Andrade.

A partir del 2007, y gracias a la gestión de Jerónimo Andrade, El Mirador obtiene el reconocimiento legal del municipio como Asociación de Vivienda (el visado del plano de su territorio por parte del municipio). Además, en el 2008, inician el proceso para el alumbrado público, servicio básico que se les fue instalado parcialmente en el año 2011. Estos trámites contaron con facilidades de parte del municipio, porque fue el periodo en el que Óscar Benavides salió momentáneamente del poder y entró Juan Dupuy (2006-2010), uno de sus principales opositores. Para entonces, la Municipalidad de Ate, bajo la administración de Óscar Benavides, no había tenido presencia con obras o servicios en El Mirador. La única obra que destacan los residentes de El Mirador es la loza deportiva realizada durante la gestión de Juan Dupuy:

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 (Residente 2, 15 años residiendo en El Mirador, comunicación personal, 17 de octubre de 2018).

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 la loza es con la plata de los propios socios de acá de la asociación (Residente 3, 16 años residiendo en El Mirador, comunicación personal, 18 de octubre de 2018).

Así, a pesar de ser uno de los barrios informales más antiguos del distrito de Ate en lo que va del siglo XXI, El Mirador ha sido ignorado por la gestión municipal. Esto ha generado que su proceso de visación otorgado por la municipalidad haya llegado cinco años después de su nacimiento, y que, si bien tengan desde entonces la seguridad jurídica de la tenencia de sus tierras, su desarrollo urbanístico ha sido de los más deficientes de la zona de Santa Clara. Esta realidad contrasta con la de 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 mototaxis que existen en la zona.

### *Paraíso*

Paraíso se origina en el año de 2011. Su historia inicial se caracteriza por ser una hazaña de defensa del bien común de la asociación Hijos de Apurímac. Esto, debido a que los dirigentes vecinales que tomaron estas tierras lo hicieron como un modo de defensa del tráfico de tierras de esta zona que, en principio, estaba destinada a ser una de las áreas verdes de dicha asociación. No obstante, este propósito inicial cambió drásticamente debido a que la dirigencia que tomó estos terrenos, al mando

del dirigente Juan Barrantes, decidió asentarse y empezar la venta ilegal de estas tierras.

La situación se agravó con la denuncia de una de las residentes de la asociación Hijos de Apurímac que trabajaba en la Municipalidad Distrital de Ate; la cual produjo que el municipio desplegara su brazo coercitivo y llegara a la zona para el desalojo de los invasores. No obstante, el dirigente Barrantes y su grupo de invasores decidió mantenerse en la zona y, durante tres meses, existió una tensión constante de desalojo, la cual iba siendo negociada entre la dirigencia invasora y el alcalde Benavides. Luego de este tiempo, la amenaza parecía haber desaparecido y la relación con el municipio empezó a tornarse positiva, tan es así que, al año de su formación, en el 2012, Paraíso recibió el reconocimiento legal de parte de la municipalidad, un paso importante para su desarrollo urbanístico, tal como lo menciona el dirigente de Paraíso:

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 viso el plano, somos amigos (Dirigente 1, siete años residiendo en Paraíso, comunicación personal, 25 de noviembre de 2018).

Este proceso de visación, como menciona el dirigente traficante, abrió las puertas para que el municipio facilitara la urbanización de Paraíso. A partir de entonces, diversos servicios básicos, como el de luz y agua, se implementaron en la zona. Más aún, el crecimiento infraestructural a través de escaleras, lozas deportivas y muros de contención produjo que entre los años 2012 y 2018 la asociación de Paraíso se urbanizara aceleradamente, diferenciándose así del resto de asociaciones de la localidad que tenían más años de antigüedad, entre ellas, El Mirador:

Como ves, esta es una asociación nueva y, como nueva, la más grande a nivel de acá de Hijos de Apurímac, (...) 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 (...), muros de contención de parte de la Municipalidad de Ate, (...) pilones de agua que son de SEDAPAL, (...) también estamos en un expediente técnico con SEDAPAL, entonces estamos avanzando para así ir consolidando la asociación (Dirigente 1, siete años residiendo en Paraíso, comunicación personal, 25 de noviembre de 2018).

Uno de los acontecimientos más importantes de la historia de Paraíso fue cuando recibieron una cuantiosa ayuda económica brindada por la Municipalidad de Ate. Esta ayuda se dio por medio de bonos económicos por la destacada participación

de los residentes y la directiva en las actividades que realizó la Municipalidad de Ate. En aquella ocasión, el municipio premió a la dirigencia con un monto de 50 000 nuevos soles en materiales de construcción, por ser la mejor organización vecinal en el desfile cívico por el 193º aniversario del distrito de Ate. Según argumentan los residentes de Paraíso, este premio se debió al esfuerzo de la dirigencia y los vecinos de Paraíso en presentar un adecuado y pintoresco número durante el desfile, como afirma una de las residentes más antiguas:

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 50 000 soles de materiales, ganamos ese premio, de los cuales el señor Óscar Benavides vino acá a Paraíso a entregarnos (Residente 4, siete años residiendo en Paraíso, comunicación personal, 24 de noviembre de 2018).

Asimismo, una de las particularidades de la asociación de Paraíso es que ha mantenido una dirigencia estable: el traficante Barrantes se ha mantenido desde el 2011 hasta el 2019 como el único presidente de la asociación, ganando las elecciones que se realizan cada tres años para escoger un nuevo representante. En todos esos procesos, ha ganado por un alto margen; convirtiéndose así en un dirigente traficante exitoso, pues el puesto le permite seguir comercializando las tierras de las partes más elevadas de la asociación.

En síntesis, la gestión municipal de Benavides se mostró colaborativa con los intereses de los dirigentes de Paraíso, brindándole las facilidades para que puedan seguir urbanizándose. Los residentes de Paraíso reconocen y destacan la labor del dirigente Barrantes en este proceso. Bajo su liderazgo, la asociación de vivienda logró recibir protección jurídica a través del proceso de visación brindado por la municipalidad. Con este documento, la asociación inició el proceso de delimitación de sus áreas lo que los llevó a conseguir la seguridad jurídica de tenencia. Sin embargo, aún queda la pregunta de por qué la municipalidad bajo la gestión del alcalde Benavides decidió apoyar a la urbanización Paraíso, y por qué no ha tenido el mismo comportamiento con otras urbanizaciones informales como El Mirador. A continuación, se desarrolla el rol de los dirigentes traficantes de tierras en los diferentes niveles de urbanización informal.

## **EXPLICANDO LOS DIFERENTES NIVELES DE URBANIZACIÓN INFORMAL: EL ROL DEL TRAFICANTE POLÍTICO Y EL TRAFICANTE ECONÓMICO**

La principal diferencia entre ambas urbanizaciones informales es el tipo de dirigente traficante que las dirigió. Por un lado, en el caso de El Mirador, el dirigente traficante es uno de carácter *económico*, mientras que, en Paraíso, el dirigente traficante

es *político*. Ambos tienen como base el interés económico de la venta ilegal de tierras, pero se diferencian en el modo que controlan a los invasores —pacífico/violento— y en el modo en el que trafican las tierras —estables/dinámicos—. Por un lado, los traficantes económicos son violentos, se concentran solo 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. En cambio, los *traficantes políticos* son pacíficos, buscan la legitimidad de los residentes de la asociación y mantenerse estables en la dirigencia. Por ello, generar vínculos con la municipalidad será una de sus principales prioridades, pues ello les permitirá recibir beneficios de la municipalidad (seguridad jurídica a través de la visación de su asociación de vivienda, obras, etc.), lo cual no será gratuito, ya que los dirigentes deben concretizar apoyo político al alcalde de turno. Así, ante estos últimos casos, la autoridad estatal verá conveniente intervenir, tolerando el tráfico de tierras y apoyando el proceso de urbanización. Es decir, se evidencia un intercambio de recursos políticos y materiales.

En ese contexto, en Paraíso, el alcalde municipal ha tenido un comportamiento que se denomina como *tolerancia estatal* la cual derivó en una sostenida colaboración con el traficante de tierras (urbanización informal a cambio de apoyo político), mientras que, en El Mirador, ha mantenido un estado de *ausencia*, es decir, el municipio no ha intervenido ya que no ha tenido incentivos para hacerlo. Estos dos comportamientos se explican principalmente por el tipo de dirigente traficante que se encontró en cada una de las asociaciones: Rodolfo Vives como el traficante económico en El Mirador, y Juan Barrantes como el traficante político en Paraíso.

### **Ausencia estatal intencionada: tráfico de tierras, geografía y sociedad civil**

El Municipio de Ate no cuenta con una política municipal para el control 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 no hay condiciones que generen presión al municipio. Todo ello, a pesar de que tanto la sociedad civil como todos(as) los(as) funcionarios(as) entrevistados(as) saben de la existencia de esta economía ilegal. Existen tres razones que explican esta ausencia de respuesta institucional del municipio: las características del tráfico de tierras en Ate, el área geográfica en la que se desarrollan y la poca articulación de la sociedad civil aledaña a estas invasiones.

Respecto al primer punto, en Ate no se ha mediatisado la existencia de organizaciones criminales dedicadas al tráfico de tierras, lo que se encuentra son casos como los estudiados en este artículo: traficantes de pequeña escala que no generan mayor eco público en la población. Es un tráfico de tierras sistemático, heterogéneo, desorganizado y, sobre todo, en pequeñas porciones. No obstante,

bastante extendido, lo suficiente para generar una sobre población en los cerros de Ate. Así, este tipo de tráfico de tierras, a diferencia de las bandas criminales organizadas, no generan otro tipo de delitos (o en todo caso no los reproducen a mediana o gran escala) tales como asesinatos, resistencia a la autoridad, amenazas, entre otros. Si bien en algunos casos se presentan hechos violentos, las denuncias no se mediatisan y no representa un problema real para la municipalidad.

En segundo lugar, geográficamente, este tráfico de tierras se desarrolla en los cerros áridos de Ate, los cuales se caracterizan por tener pendientes bastante pronunciadas. Son zonas alejadas del centro urbano, cerros que en un inicio estaban destinados a ser cinturones ecológicos (áreas verdes montañosas) o cementerios. Son tierras que no están destinadas para vivienda, tal como señala una exfuncionaria municipal:

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 (Burócrata 1, exfuncionaria de la Sub-Gerencia de Planificación Urbana y Catastro de la Municipalidad de Ate, comunicación personal, 23 de marzo de 2019).

De este modo, como señalan Slater & Kim (2015), muchas veces los funcionarios estatales intencionalmente no intervienen en ciertas partes de su territorio por su poca importancia para el gobierno o por encontrarse lejos del centro de la ciudad, generándose así una ausencia estatal intencionada. Precisamente, los dos barrios informales estudiados se extienden en territorios de complicadas geografías, alejadas de los centros industriales del distrito, sin salidas urbanísticamente viables a la carretera central de la localidad.

Por último, la sociedad civil es bastante débil para presionar al municipio. En los casos estudiados, en sus inicios, los dirigentes traficantes de ambas asociaciones actuaron de manera casi solitaria con pequeños conflictos. Los únicos que confrontaron a los traficantes fueron los dirigentes y asociados de la asociación de Hijos de Apurímac, los cuales no contaron con la suficiente coordinación para denunciar y expulsar a los traficantes de tierras. Diversos ejemplos muestran que la presión de la sociedad civil genera una respuesta del Estado y el cumplimiento de la ley. Uno es cuando el Municipio de Ate actúa desalojando a los invasores:

(...) por la presión de la misma población, en algunos casos puede que digas 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 (Burócrata 2, exfuncionaria de la Sub-Gerencia

de Planificación Urbana y Catastro de la Municipalidad de Ate, comunicación personal, 23 de marzo de 2019).

En las urbanizaciones informales estudiadas, el municipio no intervino en el desalojo de los invasores de tierras. Mientras que nunca se acercó a El Mirador, en el caso del Paraíso se posicionó durante los tres primeros meses en una posición hostil, amenazando con desalojar a los habitantes. No obstante, en este último, el municipio decidió cambiar su comportamiento, de una posición amenazante a una de colaboración en el desarrollo urbano informal.

### **Tolerancia estatal en Paraíso, tierras por apoyo político**

En Paraíso, el dirigente traficante Juan Barrantes tenía un perfil político, ya que se caracterizó por su estabilidad en la dirigencia desde los inicios de la asociación, por la legitimidad que mantuvo con sus residentes a través de obras y por su intento de ser regidor en las elecciones municipales del 2018. Es esta ambición política lo que lo llevó a tener una buena relación con el alcalde Óscar Benavides y que entre ambos se genere un intercambio de recursos. Por un lado, tolerancia al tráfico de tierras y facilidades en el proceso de urbanización por parte de la municipalidad, y por otro, apoyo político por parte del traficante de tierras.

Este apoyo político se manifestó en la participación sistemática de los residentes de Paraíso en las marchas de inauguración de obras del alcalde Benavides y en eventos organizados por la Municipalidad de Ate. Así, el desarrollo urbano informal requirió que los habitantes de Paraíso mostraran su apoyo político al alcalde Benavides. Al no poder verificarlo en las urnas de votación, la forma de hacerlo se encontraba en los eventos públicos que realizaba el alcalde alrededor del distrito. Este comportamiento se dio desde los inicios, lo cual explica la rápida visación de Paraíso a comparación de las demás urbanizaciones informales de la localidad:

El señor [Barrantes] 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 Barrantes adelante. Llevaban su orquesta, su número, el desfile, bien uniformados iban (Residente 2, 15 años residiendo en El Mirador, comunicación personal, 17 de octubre de 2018).

Paraíso, a pesar de que tenía muchas irregularidades con [la Asociación] 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 a decir que ellos sí están de acuerdo [con el alcalde]. 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? (Residente 3, 16 años residiendo en El Mirador, comunicación personal, 18 de octubre de 2018).

Este tipo de clientelismo es bastante común en el contexto subnacional peruano, ya que, al no contar con maquinarias políticas lo suficientemente capaces de asegurar que la entrega de favores o bienes se convierta en apoyo en las urnas de votación, los políticos utilizan las prácticas clientelares para movilizar gente a sus eventos de campaña y mostrarse como potencialmente ganadores. Es decir, el clientelismo cumple una función informativa: cuantas más personas se convoque a sus eventos de campaña, los candidatos se hacen ver ante el electorado como una de las candidaturas más viables (Muñoz, 2014). Esto sucede en el caso del alcalde Benavides, ya que al no poder saber con seguridad si su tolerancia al tráfico de tierras y el apoyo urbanístico informal que brinda se convertirá en votos de los residentes de Paraíso, el apoyo político se materializa en la asistencia de los residentes a eventos públicos, como inauguraciones de obras e izamientos de banderas, o en protestas que no les sean favorables. Es decir, utiliza a los residentes de las urbanizaciones informales como un brazo político de legitimidad y popularidad.

De esta manera, se genera el intercambio de recursos. Si una invasión desea tener una rápida urbanización y el apoyo constante de la municipalidad, deberá mantener una asistencia sistemática a los eventos que convoque la misma. Como se ha mencionado anteriormente, las élites políticas en ocasiones toleran el incumplimiento de ley por los beneficios políticos que obtiene de ella, adoptando así un comportamiento de tolerancia estatal (Holland, 2016). En este estudio, se halla que el comportamiento del alcalde municipal dependió en gran medida del rol del dirigente traficante Juan Barrantes (el traficante político) y no solamente de la decisión de política del alcalde Benavides. Así, el traficante político Barrantes logró que su urbanización recibiera apoyo de la alcaldía porque los residentes se movilizaron en apoyo al alcalde:

Cuando la municipalidad pide apoyo, dice: yo quiero tantas personas que me apoyen, él [Barrantes] 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, no porque lo quieran al señor Benavides (Residente 5, 26 años residiendo en Hijos de Apurímac, comunicación personal, 4 de mayo de 2019).

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. (Dirigente 1, siete años residiendo en Paraíso, comunicación personal, 25 de noviembre de 2018).

Esta dinámica no sucedió en el caso de El Mirador de Santa Clara. En esta asociación, Rodolfo Vives fue un traficante económico. Durante cinco años Vives y su grupo de traficantes se encargaron de controlar las tierras de El Mirador, siendo su único propósito la venta ilegal de terrenos. Este acontecimiento (que finaliza cinco años después) marcó una senda de inestabilidad dirigencial en el Mirador que tuvo costos urbanísticos futuros, tal como señalan residentes más antiguos de esta localidad:

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 (Residente 2, 15 años residiendo en El Mirador, comunicación personal, 17 de octubre de 2018).

Acá, los dirigentes de El Mirador no toman a favor de la asociación, sino velan por su bolsillo (...) no pintan ni atan ni desatan (Residente 6, 14 años residiendo en El Mirador, comunicación personal, 18 de octubre de 2018).

Al ser expulsado de El Mirador, Rodolfo Vives fue demandado por el delito de estafa. Este proceso quedó inconcluso, ya que resultaba ser un proceso largo y costoso para las víctimas. Además, Vives se alejó de estos terrenos y continuó traficando tierras en otras localidades del distrito de Ate, mostrando así su carácter dinámico e interés netamente económico. Luego de la visación y la construcción de una loza deportiva, la Municipalidad de Ate no ha generado mayores obras en El Mirador, menos aún bajo las gestiones de Óscar Benavides. Si bien toleró el tráfico de tierras, no brindó un apoyo urbanístico para su desarrollo. Así, la dirigencia traficante económica y violenta encauzó a la asociación de El Mirador a mantenerse al margen de las dinámicas políticas con el alcalde del Municipio de Ate, manteniendo así un comportamiento denominado como ausencia estatal intencionada (Slater & Kim, 2015).

## **CONCLUSIONES**

El objetivo de este estudio ha sido demostrar que el crecimiento de la urbanización informal no es solo un tema de capacidades estatales o clientelismo, es también un tema que engloba dinámicas sociales en las que el rol del actor ilegal o informal es determinante. El Municipio de Ate, bajo la alcaldía de Benavides, no mostró un serio interés en combatir el tráfico de tierras ya que este fenómeno, en Ate, es de pequeña escala, se ubica en terrenos geográficos de difícil accesibilidad y alrededor de asociaciones de vivienda con organizaciones débiles y fragmentadas. Esto lo mantiene inicialmente ausente de las invasiones y los procesos de urbanización

informal. La intervención puede ser represiva, como inicialmente se posicionó en el caso de Paraíso, pero este comportamiento podría cambiar dependiendo del tipo de traficante que se encuentre en cada invasión. Así, frente a un traficante político, el municipio adoptó un comportamiento de tolerancia y constante colaboración en el proceso de urbanización informal a cambio de apoyo político, mientras que, en aquellas invasiones violentas, controladas por los llamados traficantes económicos, el municipio se mantuvo en estado de ausencia.

Asimismo, se ha demostrado que el estado de tolerancia estatal (Holland, 2016) y la ausencia estatal intencionada (Slater & Kim, 2015) no tendrán su origen solo en los cálculos políticos de las élites gobernantes, sino también en la agencia de los traficantes de tierras, tanto en la manera de controlar a los invasores (pacífica/represiva), como en el modo de traficar (estable/dinámica). De este modo, el alcance de la economía ilegal y el tipo de actor delictivo son elementos necesarios para entender la respuesta de los funcionarios estatales, más aún en contextos socioeconómicos donde este tipo de actores empiezan a ganar relevancia. Así, procesos como las migraciones internas a grandes escalas, la demanda de vivienda de las clases populares, el *boom* económico de los últimos años e, incluso, las mismas políticas de vivienda social han generado las condiciones para el crecimiento del tráfico de tierras a diferentes escalas. El estudio de la respuesta del Estado pasa por estudiar a los actores de esta economía ilegal.

## REFERENCIAS

- Alonso, J. (1985). Micropolítica Electoral. En P. González Casanova (Coord.), *Las elecciones en México: evolución y perspectivas* (pp. 349-374). Siglo XXI Editores.
- Alvarez, M. J. (2012). Las invasiones de tierras y la izquierda en la ciudad: Montevideo, Uruguay, 1984-2011. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 32(2), 411-431. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2012000200004>
- Amengual, M., & Dargent, E. (2020). The Social Determinants of Enforcement: Integrating Politics with Limited State Capacity. En D. M. Brinks, S. Levitsky & M. V. Murillo (Eds.), *The Politics of Institutional Weakness in Latin America* (pp. 161-182). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108776608.007>
- Baraybar, V., & Dargent, E. (2020). State Responses to the Gold Rush in the Andes (2004-2018): The Politics of State Action (and Inaction). *Studies in Comparative International Development*, 55(4), 516-537. <https://doi.org/10.1007/s12116-020-09314-5>
- Calderón, J. (2017). La insopportable levedad de la planificación urbana y lo legal informal en el Perú. *DESCO, El arte del desgobierno. Serie: Perú Hoy*, (31), 221-236.
- Calderón, J. (2019). Política de vivienda y gestión de suelo urbano. Casos de Corea, Colombia y Perú (1990-2015). *Territorios*, (40), 201-226. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.6608>

- Castro, M., & Riofrio, G. (1996). La regularización de las barriadas: el caso de Villa El Salvador (Perú). En A. Azuela & F. Tomas (Coords.), *El acceso de los pobres al suelo urbano* (pp. 36-74). UNAM.
- Collier, D. (1976). *Authoritarian Rule and Policy Change in Peru*. The Johns Hopkins University Press.
- Cravino, M., Del Rio, J., & Duarte, J. (2008). Un acercamiento a la dimensión cuantitativa de los asentamientos y villas del Área Metropolitana de Buenos Aires. En M. Cravino (Org.), *Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires* (pp. 87-152). Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Dammert Guardia, 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. <https://doi.org/10.4000/bifea.8543>
- Dargent, E. (2015). Capacidad de respuesta del Estado en el Perú: crisis, desafíos y entorno cambiante. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 2(4). <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/54097>
- De Soto, H. (1986). *El otro Sendero. La revolución informal*. Editorial El Barranco.
- Diez Hurtado, A. (2003). *Los desplazados en el Perú*. CICR.
- Espinosa, A., & Fort, R. (2017). *Inversión sin planificación. La calidad de la inversión pública en los barrios vulnerables de Lima*. Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).
- Fernandez, A. M. (2015). Las barriadas de Lima como estímulo a la reflexión urbana sobre la vivienda: revisitando a Turner y de Soto. *Wasi. Revista de Estudios Sobre Vivienda*, 2(3), 2-20. <https://revistas.uni.edu.pe/index.php/wasi/article/view/1752>
- Holland, A. C. (2016). Forbearance. *American Political Science Review*, 110(2), 232-246. <https://doi.org/10.1017/S0003055416000083>
- Matos Mar, J. (1986). *Desborde popular y crisis del Estado. El nuevo rostro del Perú en la década de 1980*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Matos Mar, J. (1990). *Las migraciones campesinas y el proceso de urbanización en el Perú*. UNESCO.
- Municipalidad de Ate. (4 de octubre de 2021). MUNICIPALIDAD DE ATE DESALOJA INVASORES DE MANERA PACÍFICA EN AMAUTA «A» SECTOR 6. *Municipalidad de Ate*. <https://www.muniate.gob.pe/noticia/municipalidad-de-ate-desaloja-invasores-de-manera-pacifica-en-amauta-a-sector-6/>
- Muñoz, P. (2014). An Informational Theory of Campaign Clientelism: The Case of Peru. *Comparative Politics*, 47(1), 79-98. <https://doi.org/10.5129/001041514813623155>
- Newman, S. J. (2019). The State's Unintentional Production of Turf-controlling Neighborhood Elites in Twentieth Century Lima, Peru. En T. Bartley (Ed.), *Research in Political Sociology* (pp. 15-37). (Vol. 26). Emerald Insight. <https://doi.org/10.1108/S0895-993520190000026006>
- O'Brien, K. J., & Li, L. (1999). Selective Policy Implementation in Rural China. *Comparative Politics*, 31(2), 167-186. <https://polisci.berkeley.edu/sites/default/files/people/u3854/CP1999.pdf>

- Pimentel, N. (2021). Tráfico de tierras en áreas periurbanas de Lima, Perú: tipos e implicancias político-institucionales y socioculturales. *Global Journal of Human-Social Science*, 21(C5), 75-88. <https://socialscienceresearch.org/index.php/GJHSS/article/view/103365>
- Rocco, R., & Ballegooijen, J. van. (2019). The Political Meaning of Informal Urbanization. En R. Rocco & J. van Ballegooijen (Eds.), *The Routledge Handbook on Informal Urbanization* (pp. 1-10). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315645544>
- Shanee, N., & Shanee, S. (2016). *Land Trafficking, Migration, and Conservation in the "No-man's Land" of Northeastern Peru*. *Tropical Conservation Science*, 9(4). <https://doi.org/10.1177/1940082916682957>
- Slater, D., & Kim, D. (2015). Standoffish States: Nonliterate Leviathans in Southeast Asia. *TRaNS: Trans-Regional and -National Studies of Southeast Asia*, 3(1), 25-44. <https://doi.org/10.1017/trn.2014.14>
- Vargas, N. V. (2014). El asentamiento irregular como principal fuente de crecimiento urbano en Bolivia: entre ilegalidad y constitucionalidad. *América Latina Hoy*, 68, 57-78. <https://doi.org/10.14201/alh2014685778>
- Villavicencio, G. (2011). Las invasiones de tierras en Guayaquil: historia y coyuntura política. *La Tendencia. Revista de Análisis Político*, 11, 109-116. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/items/20f7c121-2042-4937-8060-20f998a353d0>