

Territorios 49 / Bogotá, 2023, pp. 1-26
ISSN: 0123-8418
ISSNe: 2215-7484

De invasores a compradores. Mercantilización del suelo en la Lima popular del siglo XXI

*From Invaders to Buyers. Land Commodification
in Twenty-First Century Lima*

*De invasores a compradores. A mercantilização
da terra na popular Lima do século XXI*

Julio Calderón Cockburn*
Ivonne Valencia León**
Edwin Gabriel Campos***

Recibido: 31 de octubre de 2022

Aprobado: 26 de febrero de 2023

<https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.11669>

Para citar este artículo

Calderón, J., Valencia, I., & Gabriel Campos, E. (2023). De invasores a compradores. Mercantilización del suelo en la Lima popular del siglo XXI. *Territorios*, (49), 1-26. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.11669>

Sección general

* Profesor principal de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (unmsm). Correo electrónico: jcalderonc@unmsm.edu.pe. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3623-3020>

** Profesora asociada de tiempo completo de la unmsm. Correo electrónico: ivalencial@unmsm.edu.pe. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9773-8276>

*** Profesor asociado de la Facultad de Ciencias Sociales de la unmsm. Correo electrónico: egabrielc@unmsm.edu.pe. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0245-0040>

Palabras clave

*Mercantilización,
tipologías, submercado
de lotizaciones
informales, política
pública, conflictos
sociales*

Keywords

*Commodification;
typologies; market of
informal subdivisions;
public policy; social
conflicts*

Palavras-chave

*Mercantilização,
tipologias, submercado
de loteamentos
informais, políticas
públicas, conflitos sociais*

RESUMEN

Este artículo plantea la hipótesis que en el siglo XXI los procesos de mercantilización en la ciudad de Lima han generado cambios en la producción del espacio, la expansión urbana y las modalidades de acceso al suelo urbano para los sectores de menores ingresos. Los submercados de lotizaciones informales están reemplazando a los mecanismos no mercantiles como las invasiones y los programas de distribución pública de la tierra. La metodología utilizada fue el estudio de caso y se recurrió a técnicas cuantitativas y cualitativas. Entre las conclusiones se encuentran las siguientes: la ciudad de Lima, entre 2001 y 2018, se ha expandido en un 91% por mecanismos ilegales, donde las transacciones mercantiles tienen mayor peso que las no mercantiles. El crecimiento se produce sobre suelo de naturaleza no productiva de propiedad pública o comunal, y los submercados tienen un carácter político que sin la participación de las autoridades no podrían existir.

ABSTRACT

This article raises the hypothesis that in the twenty-first century in the city of Lima, the processes of commodification have generated changes in space production, urban expansion, and modalities of access to urban land for the lower-income sectors. Informal market auctions are replacing non-commercial mechanisms such as invasions and public land distribution programs. The methodology used was based on case studies and used quantitative and qualitative techniques. Among its conclusions, the city of Lima, between 2001 and 2018, has expanded by 91% by illegal mechanisms, in which commercial transactions have greater weight than non-commercial ones. Growth occurs on non-productive nature public or communally owned land and the submarkets have a political character that without the participation of the authorities could not exist.

RESUMO

Este artigo propõe a hipótese de que no século XXI na cidade de Lima, os processos de mercantilização vêm gerando mudanças na produção do espaço, na expansão urbana e nas modalidades de acesso à terra urbana para setores de baixa renda. Os submercados informais de loteamento estão substituindo os mecanismos não comerciais, como invasões e programas de distribuição de terras públicas. A metodologia utilizada é o estudo de caso e utiliza técnicas quantitativas e qualitativas. Entre suas conclusões, a cidade de Lima, entre 2001 e 2018, cresceu 91% devido a mecanismos ilegais, nos quais as transações comerciais têm maior peso do que as não comerciais. O crescimento ocorre em terras de natureza não produtiva que são de propriedade pública ou comunal e os submercados têm natureza política e não poderiam existir sem a participação das autoridades.

Introducción

El estudio plantea que en Lima, en el siglo XXI, se vienen configurando cambios en la producción del espacio debido a un proceso de mercantilización en curso que implica un mayor costo en la reproducción de los sectores de menores ingresos. La hipótesis formula que la mercantilización, observada desde la emergencia de los submercados de lotizaciones informales, están reemplazando en el acceso al suelo a los mecanismos no mercantiles, representados por las invasiones y las políticas públicas de distribución de tierras. El submercado de lotizaciones informales opera a través del fraccionamiento y se distingue del submercado de venta secundaria (compra y venta), que ocurre en áreas populares consolidadas. Este artículo se propone ahondar en algunos de los mecanismos en que opera este submercado.

Durante la gran urbanización de Lima en el siglo XX fueron las invasiones a la propiedad pública o las reubicaciones promovidas por el Estado los factores predominantes en el acceso popular al suelo. Sin embargo, a partir de la década de 1990, la implementación de políticas estatales desreguladoras, observadas en cambios notorios en el marco legal, han permitido a los agentes una mayor presencia de los submercados de lotizaciones informales. Según Espinoza y Fort (2020), en Lima, en el siglo XXI, un 48% del suelo de expansión ha sido apropiado mediante ventas informales, un 43% por

invasiones y el 9% restante por opciones formales.

El artículo presenta un marco teórico y conceptual y la metodología del estudio, basada en una tipología que permite el abordaje de estudios de casos. En la sección de resultados se presenta el contexto espacio-temporal de los casos, los aspectos políticos y económicos y los conflictos sociales que se generan. Por último, se presentan las conclusiones.

Marco teórico y conceptual

El análisis de los submercados de lotizaciones informales considera, de manera imbricada, los aspectos económicos y políticos, tomando en consideración la teoría de la renta del suelo y al abordaje político de la teoría crítica urbana (Sevilla, 2017). El estudio no concibe el mundo económico (el mercado) por fuera del Estado (Bourdieu, 2002; Polanyi, 2011) o como entes autónomos, como lo hacen las aproximaciones de la economía neoclásica, referida a los “fallos” del mercado. Por otro lado, asume el conocimiento de las cuestiones urbanas como especificidades históricas, mediadas por relaciones de poder.

Se entiende mercantilización de acuerdo con la definición clásica en la que los bienes además de tener un valor de uso, proporcionan un beneficio a quien los produce. En consecuencia, los bienes de uso de las personas y familias permiten la apropiación de plusvalía, que se incorpora

a su producción a través de una ganancia al productor, el cual se suma al costo del bien; en consecuencia, el acceso a los bienes (vivienda, servicios, vehículos) depende de la posibilidad de la demanda de contar con los recursos económicos necesarios (Topalov, 1979). La mercantilización no nace de la “naturaleza humana”, sino de procesos políticos que modifican las regulaciones urbanas y liberan a los agentes económicos de los constreñimientos a través de la desregulación estatal, la definición estatal de lo que es legal o no y las prácticas de clientelismo político, entre otros. El Estado y la administración pública son agentes especiales que tienen un papel decisivo en los submercados de lotizaciones informales sea frenándolos en aplicación de la ley, poniéndose de lado o involucrándose a través del clientelismo y la corrupción.

Por esta razón, las propuestas de desmercantilización, a través de la construcción de unidades habitacionales, el control de las rentas de alquileres y el reconocimiento de derechos sociales a la ciudadanía con la finalidad de permitirles niveles de vida independientes de las puras fuerzas del mercado (Esping-Andersen, 1993) fallan al sostener a la economía como un dominio separado del Estado, gobernado por leyes naturales y universales, algo que los gobiernos no debieran contrariar (Bourdieu, 2002). Una consecuencia de la imbricación entre la economía y la política es considerar a los mercados inmobiliarios como políticos de

arriba a abajo (Madden y Marcuse, 2018). Los caracteres económico y político de los submercados de lotizaciones informales se encuentran sometidos a las tensiones y conflictos en el campo constituido entre agentes, actores y organizaciones, que pueden transformarse en movilización (acciones colectivas), redes de apoyo y oposición.

La dimensión política opera a través de leyes, gestión urbana y dispositivos “técnico-administrativos” que definen y, a la vez, encajan las prácticas ilegales en un modo de administración permeable a su lógica de operación. Las grandes leyes, en el campo de la vivienda, dejan la cuestión del suelo al libre negocio entre promotores y propietarios de tierras, generando la pugna por la captura de la sobre ganancia, un alza subsecuente de los precios del suelo en favor de los mercados privados para las clases medias y altas, tornando al suelo un “bien escaso” para los sectores de menores recursos que afecta las políticas de vivienda social. Las soluciones solo pueden darse en suelo “barato” en localizaciones alejadas y periféricas donde los “beneficiados” no quieren vivir (casos de México y Chile).

En general, el “mercado ilegal de tierras” ha sido definido como “el intercambio de suelo, generalmente ubicado en la periferia de las áreas urbanas, que se realiza entre agentes económicos y sociales fuera de los canales formales de compra-venta” (Jiménez, 2000, p. 18). Abramo (2011, p. 304), de quien se toma

el término submercado de lotización informal, lo caracteriza como una estructura oligopólica de mercado, que opera fraccionando las parcelas en las periferias de las ciudades. Este autor, recurriendo a Alegría y Ordoñez (2005), define la informalidad urbana como “un conjunto de irregularidades o a-regularidades, en relación a los derechos: irregularidad urbanística, irregularidad constructiva e irregularidad en relación al derecho de propiedad de la tierra” (Abramo, 2011, p. 344).

Es necesario trascender el dualismo contenido en la dicotomía legal-ilegal, porque este restringe las prácticas de los agentes al quiebre de la ley. Se considera que la “informalidad”, un concepto bastante debatido en las ciencias sociales, es una coproducción de prácticas de agentes diversos que ocurre en un campo estructurado en un continuo (de ida y vuelta, en espiral) entre lo legal y lo ilegal (Calderón, 2022). La definición supera la idea simple de un Estado que con muchos reglamentos, es incapaz de cumplir, o de un espacio liberado del control de la autoridad.

La “informalidad urbana” comprende diversas prácticas (irregularidad constructiva en la “autoconstrucción de la vivienda”, obtención de bienes y servicios por fuera de los medios regulados) y, en cuanto a los submercados de lotizaciones, consiste en el acceso y posesión ilegal del suelo (por fuera del dominio) y la generación de beneficios (utilidades) vinculadas al valor de cambio de los

bienes como alquileres y ventas ilegales (Calderón, 2022).

Los submercados de lotizaciones informales son producidos por la estructura económico-social; a su vez, estos producen la estructura urbana segregada social y espacialmente. Al abrir esferas mercantilizadas donde antes predominaba el valor de uso convierten a la periferia de menor valor de las ciudades en un campo de disputa. Por medios mercantizados o no, los sectores de menores ingresos siguen habitando en periferias segregadas, alejadas y desprovistas o subprovistas de servicios. Estos submercados son producto de estructuras que tienen que ver con núcleos de acumulación del capitalismo dependiente, salarios e ingresos y la producción inmobiliaria formal los cuales definen la “demanda no solvente” en vivienda.

El abordaje de los submercados de lotizaciones informales requiere observar los factores que determinan la formación de los precios, incluyendo los costos de la operación de fraccionamiento, la localización y otros (Abramo, 2011, pp. 353-355). Así mismo, para estudiar la formación de los nichos de rentabilidad establecidos por los empresarios y los criterios de inversión y formación de ganancias (Topalov, 1979) y las características de la demanda resultan útiles las categorías de solvencia e insolvencia (Pírez, 2018). El artículo se basa en un estudio que consideró las operaciones inmobiliarias desde la articulación entre la oferta y la

¹ En cuanto a lo que se denomina microventa de lotes existen diversos estudios en el Perú que consideran las estrategias de comercialización de compradores y vendedores (Pimentel, 2017, 2020 y 2021; Niquen, 2018; Arriola, 2019).

demanda, los precios y las consideraciones políticas, institucionales y sociales.

Metodología

La metodología del estudio en su conjunto, del cual aquí se ofrece un resumen, fue amplia y variada y se inserta en la aproximación socioeconómica (Abramo, 2011) desarrollada desde la década de 1970 por sociólogos, arquitectos, antropólogos, geógrafos y economistas heterodoxos, con énfasis en la metodología cualitativa con base en estudios de casos (antes que de encuestas), orientación etnográfica y aporte monográfico. Esta metodología permite observar los elementos extraeconómicos (relaciones de confianza, interacciones cara a cara, créditos informales) y el carácter profundamente político de los mercados de suelo (caudillos y relaciones de clientelismo, entre otros).

El estudio consideró una tipología de los submercados de lotizaciones informales a partir de cinco tipos construidos de los cuales se abordaron cuatro: suelo agrícola privado, público, comunal y área de lomas (las que se encuentran en propiedad pública y comunal). La tipología contenida en la tabla 1 es sobre simplificada y, en realidad, busca establecer una distinción entre los fraccionamientos a cargo de promotores inmobiliarios, que suelen actuar como verdaderas empresas, y la microventa de lotes practicada por dirigentes vecinales y familias. El estudio solo abordó los fraccionamientos y en este

artículo se prescindió del caso del suelo en lomas.¹

Tabla 1. Tipología de submercados informales de lotizaciones

| Tipo | Promotores | Nivel conflicto |
|---------------------------|--|-----------------|
| Fraccionamiento | | |
| En suelo público | Empresario delictivo, usurpador | Alto y enfocado |
| En suelo comunal | Dirigente comunal Empresario delictivo usurpador Dirigente comunal más comuneros | Alto y diverso |
| En suelo privado agrícola | Pequeño agricultor Promotor privado que adquirió el suelo Sociedad Promotor privado más pequeño agricultor | Muy bajo |
| En suelo de lomas | Empresario directivo usurpador | Alto y diverso |
| Microventa de lotes | | |
| | Dirigente vecinal Familias y pobladores | Regular a bajo |

Fuente: elaboración propia.

La tipología buscó las regularidades con relación a algún atributo empírico para contenerlas teóricamente (Velasco, 2004). Se trata de un tipo construido antes que de un tipo ideal weberiano, el

cual busca comprender las prácticas de los agentes del campo del submercado de lotizaciones informales de suelo. Cada submercado fue abordado como un caso a generalizar, antes que en su singularidad antropológica, con la pretensión de aproximarse a situaciones similares. Se observaron los aspectos jurídicos e históricos y el *modus operandi* económico y político. A partir de la tipología se definieron los casos empíricos atendiendo a consideraciones de factibilidad y presencia de una mínima bibliografía; los precios del suelo fueron obtenidos de monografías elaboradas por los estudiantes de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos —UNMSM— (Gonzales & Tirado, 2021) y los aportes de Alvin Sairitúpac. En el caso del submercado en suelo agrícola se seleccionaron asociaciones de vivienda en el distrito de Carabayllo, uno de los pocos en que aún conserva ese tipo de suelo en Lima. En el caso del suelo comunero se escogió la zona Anexo 22 de la comunidad campesina de Jicamarca y del suelo público, la asociación La Arboleda.

En términos generales, se recurrió a información bibliográfica, la revisión del marco jurídico y a entrevistas con expertos (abogados, políticos). Para los casos empíricos se recurrió a mapas de localización, fotografías y a los resultados por manzanas del censo de población y vivienda de 2017. Para el estudio de la expansión urbana de Lima se elaboraron mapas de 1993, 2007 y 2017, utilizando la metodología CORINE Land Cover,

que la define y clasifica a partir del uso y funcionalidad espacial que presenta en distintos niveles y escalas. En el análisis de los conflictos, se procedió a una recopilación hemerográfica no probabilística, entre el 2010 y el 2020, la cual tiene las limitaciones típicas de la información periodística (destacar ciertos aspectos de interés particular como violencia, intervención policial, corrupción), dentro de la que se destacan 69 conflictos.

Resultados

Expansión ilegal y peso de submercados de lotizaciones informales

El crecimiento de Lima, entre 1950 y 1980, se dio por mecanismos legales e ilegales. Los mecanismos legales se implementaron en urbanizaciones privadas para clase media y alta en las áreas agrícolas de las haciendas. Los mecanismos ilegales se dieron sobre suelo no productivo, de propiedad pública, mediante la formación de barriadas a través de invasiones o programas de reubicación pública. Para dar una idea aproximada, en 1961, cuando Lima contaba con un área de 20662 hectáreas, las barriadas cubrían el 8.2 % de la superficie total, unas 1196 hectáreas. Hacia 1981, cuando la ciudad cubría 44948 hectáreas, las barriadas ya ocupaban un 24 % de la superficie metropolitana (8158 has). Entre 1972 y 1981 la ciudad había incorporado 10426 hectáreas, solo dos

² Una parte de la información, la cual no aparece en el estudio, fue directamente proporcionada por los autores.

programas de barriadas por reubicación pública (Villa El Salvador y Huáscar) aportaron el 50% de ese crecimiento (Calderón, 2016, pp. 229 y 245).

Actualmente, el crecimiento de Lima continúa bajo mecanismos ilegales, aunque estos hayan cambiado por la mayor presencia de los submercados de lotizaciones informales, en desmedro de las invasiones y reubicaciones públicas, estas últimas descontinuadas en el siglo XXI con el argumento que el Estado no debe intervenir en la economía. La otra novedad es que el crecimiento ilegal no se da solo sobre suelo público, sino sobre el suelo de las comunidades campesinas, ambos de naturaleza improductiva. El área de suelo agrícola, propiedad de pequeños parceleros beneficiarios de la reforma agraria de 1969, se encuentra en drástica reducción. Si para fines de la década de 1980 existían 20000 hectáreas de suelo agrícola, el Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima al 2040 estima que solo quedará una superficie de 6651 hectáreas, una reducción en las tres últimas décadas de 13439 hectáreas. Una parte del área agrícola incorporada a la ciudad ha sido por mecanismos ilegales.

El estudio de Espinoza y Fort (2020), elaborado sobre imágenes satelitales, muestra que entre 1993 y 2018 el área urbana ocupada de Lima metropolitana habría pasado de 66452 hectáreas a unas 91220 hectáreas, un incremento de 24768, cuyo uso residencial corresponde a 19006. De este total (ver tabla 2), un 43% (8167 has)

habría sido suelo invadido mayormente de propiedad pública y comunal (las tierras privadas en Lima rara vez se invaden). Los mercados inmobiliarios formales (programas públicos y privados) habrían abarcado solo un 9% de la expansión (1725 has), ubicados en suelo mayormente agrícola de origen privado. Restan 9114 hectáreas (48%) del área de expansión ocupada por mecanismos mercantiles informales. Espinoza y Fort (2020),² sin precisar el tipo de suelo ni el propietario original, los clasificaron en 1746 hectáreas habilitadas por promotores delictivos (9%), sobre suelo público y comunal; 6154 hectáreas (32%) habilitadas por loteadores informales que no proveen infraestructura, y 1214 hectáreas (6%) por lotizaciones informales que ofrecen alguna infraestructura (probablemente suelo agrícola privado).

Considerando el estudio realizado, así como el de Espinoza y Fort (2020), la tabla 2 presenta el suelo ocupado según el modo de ocupación y tipo de propiedad. El crecimiento de Lima en el siglo XXI se ha dado sobre suelo no productivo, de propiedad pública o comunal, de este unas 16067 hectáreas han sido ocupadas por mecanismos ilegales. El crecimiento sobre el suelo agrícola ha cubierto 2939 hectáreas, la mayoría de las cuales corresponden a mecanismos formales (1725 hectáreas), mientras el resto a mecanismos ilegales.

La magnitud de la población que habita bajo mecanismos ilegales se muestra en la información oficial sobre los habitantes de los barrios urbano-marginales

Tabla 2. Ocupación del suelo en Lima por modalidades y tipo de propiedad 1993-2018

| Mecanismos de ocupación del suelo de Lima | Hectáreas (has) | Porcentaje | Propietario original |
|--|-----------------|------------|----------------------------------|
| Formal privado | 1 725 | 9 | Agrícola privado |
| No mercantil informal | 8 167 | 43 | No productivo, público o comunal |
| Mercantil informal | 9 114 | 48 | |
| • Promotores delictivos | 1 746 | 9 | No productivo público o comunal |
| • Loteadores informales que no proveen infraestructura | 6 154 | 32.5 | No productivo, público o comunal |
| • Lotizaciones informales que proveen alguna infraestructura | 1 214 | 6.5 | Agrícola privado |
| Total | 19 006 | 100 | |

Fuente: con base en Espinoza y Fort (2020).

(BUM), así denominados oficialmente. La población de los BUM se incrementó de 2 188 415 habitantes en 1993 a 4 105 884 en el 2007; es decir, se duplicó en 14 años (Calderón, 2016, p. 9). La población de los BUM ha pasado del 34 % al 48 % del total de la ciudad; estos se originaron en mecanismos mercantiles y no mercantiles. Los BUM se caracterizan por la carencia, lo cual quiere decir que los asentamientos consolidados dejan de formar parte de esta estadística.

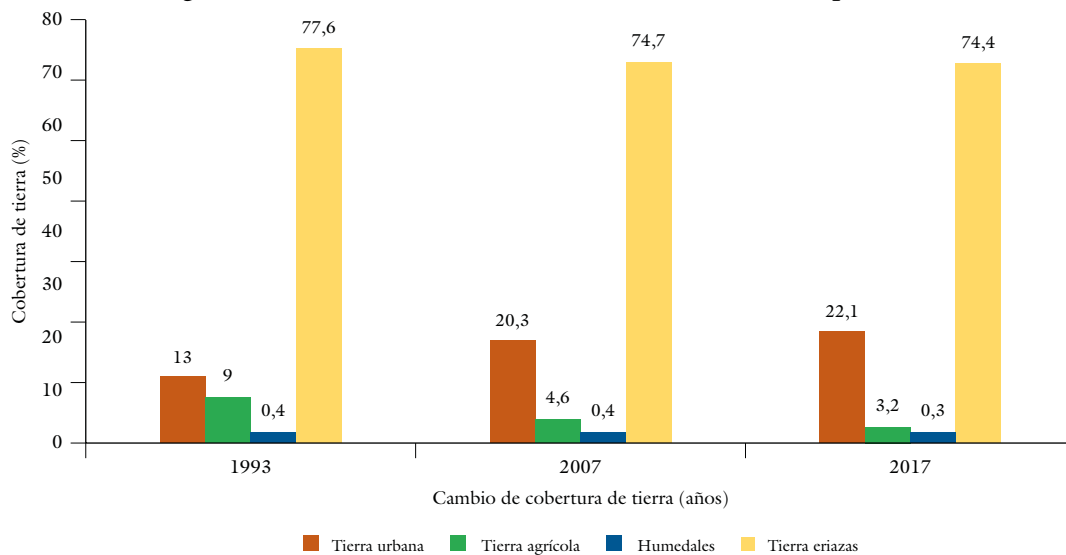
El estudio de mapas, elaborado bajo la metodología CORINE Land Cover muestra que hacia el 2017 las tierras no productivas en todo Lima y alrededores ocupaban el 74.4 % de la cobertura, el área urbana, el 22.1 %, el área agrícola, el 3.2 % y los humedales, el 0.3 %. En 1993, el área agrícola representaba el 9 %

de la cobertura y se ha reducido a 3.2 % (figuras 1 y 2).

Los casos: contexto espacio temporal

Los casos de estudio de los tipos de sub-mercados de lotizaciones informales en suelo agrícola privado, público y comunal requieren ser contextualizados dentro de la configuración histórica de la expansión de Lima, un tema ampliamente estudiado (INEI, 1997; Calderón, 2016). Durante el siglo XX, Lima inició su expansión por fuera de los límites de la ciudad colonial, en dirección hacia el océano Pacífico bajo urbanizadoras privadas al servicio de la clase media y alta. Estas urbanizaciones se desarrollaron sobre áreas agrícolas que pertenecían a las grandes haciendas. A partir de la década de 1950, cuando

Figura 1. Cambios de cobertura de tierra de la Lima metropolitana



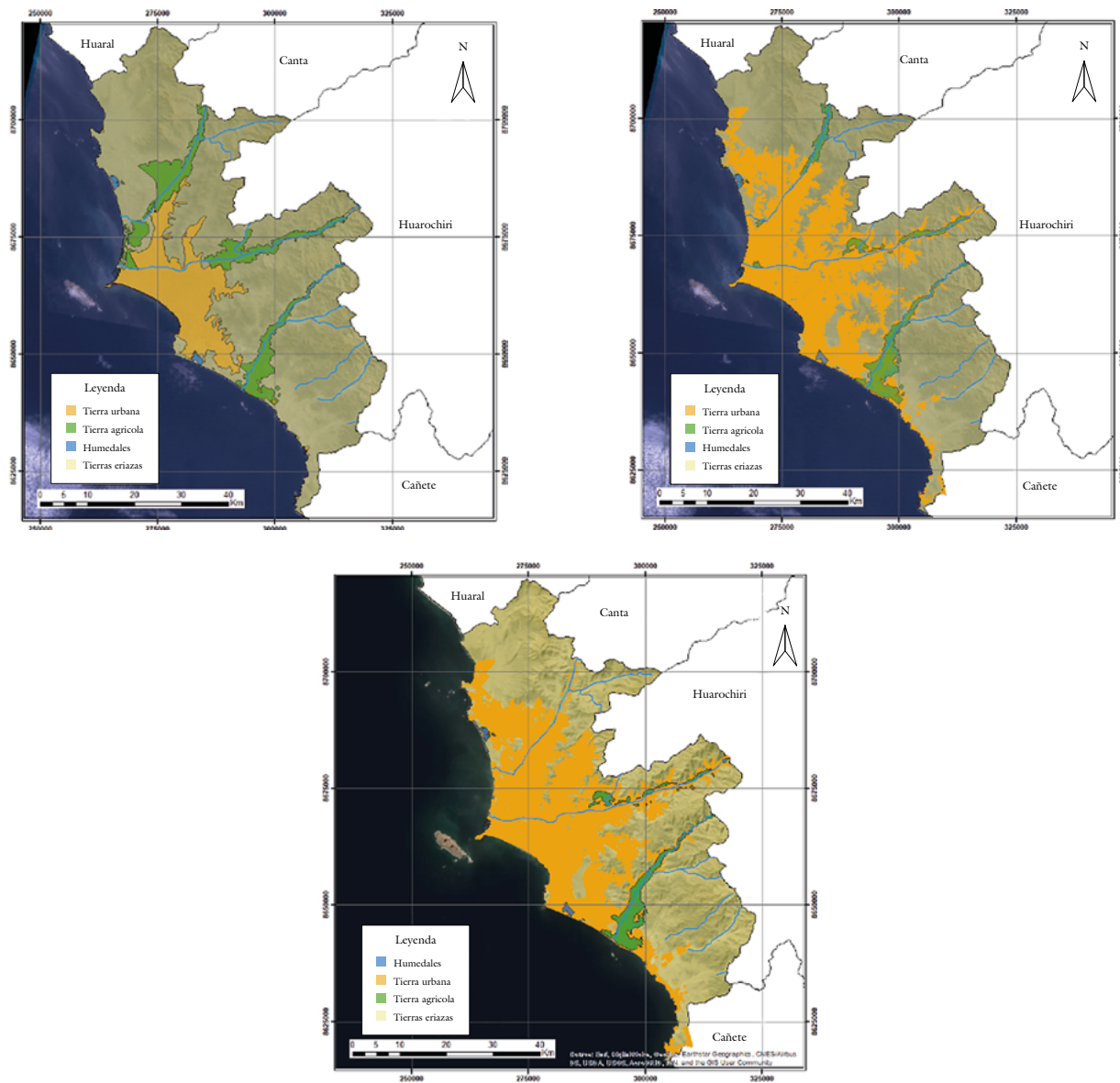
Fuente: elaboración propia.

se produjo la urbanización masiva y las inmigraciones de la sierra, el crecimiento de la ciudad tomó dos caminos. Por un lado, las compañías urbanizadoras continuaron habilitando zonas agrícolas en la expansión sur-este y en dirección al puerto del Callao. Por otro lado, las tierras no productivas (arenales, pampas, quebradas) de propiedad pública conforme a la Constitución de 1933 empezaron a ser ocupadas por los sectores de bajos ingresos, en combinación con invasiones y políticas de distribución de tierras por el Estado. En resumen, el suelo agrícola en el área central pasó por vía del mercado a ser ocupado por urbanizaciones de clase media y alta, y la zona no productiva de la periferia ocupada mediante procesos no

mercantiles por los sectores populares en lo que, inequívocamente, constituyó un proceso de segregación social y espacial (Calderón, 2016).

A partir de la década de 1990, cuando la ciudad alcanzaba unas 66000 hectáreas de extensión y 7 millones de habitantes —el uso residencial avanzó sobre la periferia, tanto sobre la corona de suelo agrícola privado la cual, por efecto de la reforma agraria de 1969, había pasado de manos de grandes hacendados a pequeños propietarios (en promedio tenencia de 2 has)—, como sobre el suelo no productivo de propiedad pública. Entrado el siglo XXI, cuando la ciudad alcanzó unas 96000 hectáreas (2018), la urbanización abarcó también una parte de la enorme

Figura 2. Mapas de los cambios de cobertura de tierra de la Lima metropolitana



Fuente: elaboración propia.

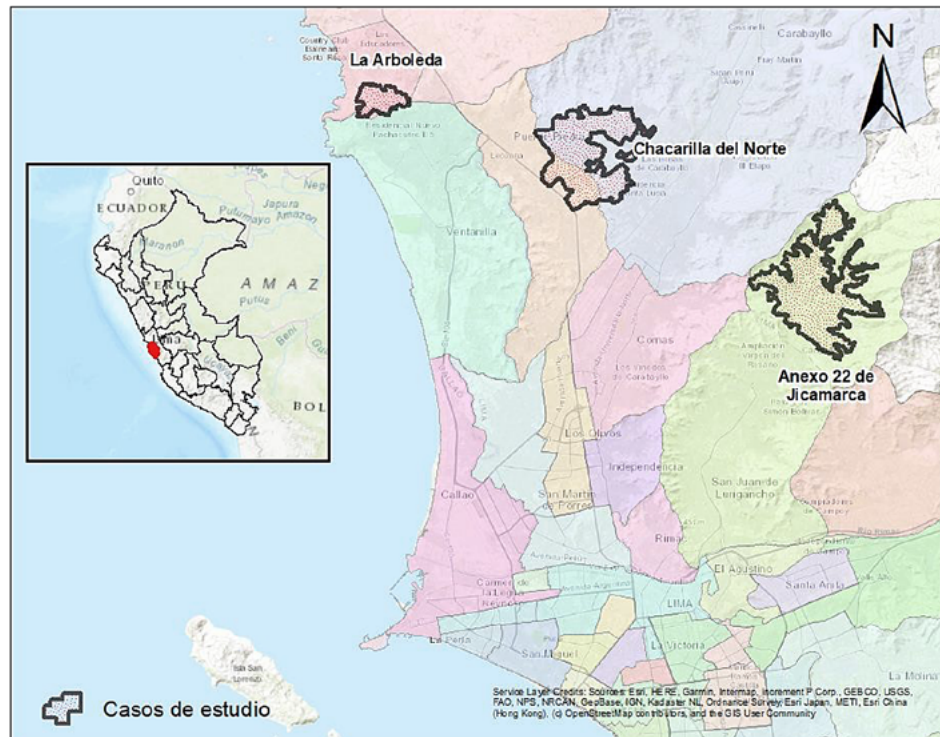
territorios 49

extensión de suelo no productivo de propiedad de las comunidades campesinas de la costa. Estas comunidades, entre 1980 y 1996, tenían en las provincias de Lima, Huarochirí y Cañete unas 321 822 hectáreas, casi en su totalidad tierra no productiva. En general, tanto el suelo público como el comunero empezaron a ser ocupados por medios ilegales como las invasiones y los submercados de lotizaciones informales.

Los casos del estudio (figura 3) remiten a asentamientos formados, básicamente,

a partir de la década de 1990. En el tipo de submercado de lotización informal en suelo agrícola se considera el Programa de Vivienda Chacarilla del Norte en el distrito de Carabayllo, ubicado a la altura del kilómetro 32 de la carretera Panamericana Norte, en una zona de transición urbana-rural de baja densidad, donde se combinan usos del suelo industriales (ladrilleras), residenciales, cultivos y tierra vacante. El programa Chacarilla es promovido por los propios parceleros a través de la Constructora Rimachi-Martínez s. A.,

Figura 3. Ubicación de los casos de estudio



Fuente: elaboración propia.

cuenta con una oficina en el centro de la ciudad y establece contratos de compraventa ante un notario mediante un trato directo (lo cual la publicidad destaca como “cómodas cuotas, sin intereses, directo propietario”).

El programa se inició en el 2015 con la venta de un “terreno rústico”, a pesar de que los contratos establecen que la habilitación urbana corresponderá a los compradores. La empresa ofrece luz provisional con un medidor único y agua de un pozo subterráneo. Al 2015, en una primera etapa, se ofertaron 46 lotes, vendidos en su totalidad al 2020, aunque restaba un 30 % de lotes por ocupar. Por entonces, una compradora pagó una cuota inicial de 2000 USD y 102 cuotas mensuales (8.5 años) de 300 USD al mes por un lote de 120 m², el resultado fue un costo de 271 USD / m². Otro comprador pagó 292 USD / m². En la segunda etapa de 2017, un comprador pagó por un lote de 120 m² unos 6100 USD de inicial y 129 cuotas mensuales (casi 11 años) de 460 USD, lo cual arrojaba un costo total de 65440 USD (545.3 USD / m²), casi el doble de lo ofertado dos años antes. Para la tercera etapa del 2020, los precios bajaron por la pandemia de COVID-19. Un comprador pagó por un lote de 90 m² unos 6000 USD de inicial, con 132 cuotas de 305 USD, un costo total de 42260 USD, o 473 USD / m².

Este submercado en suelo agrícola transgrede la ley al ofertar el suelo sin la previa aprobación de cambio de uso del suelo ni la autorización de habilitación

urbana expedida por la municipalidad del distrito. Los compradores obtienen de la urbanizadora un recibo simple, no cuentan con título de propiedad ni constancia de posesión municipal, sino una “constancia de compra y venta”. Los compradores que no pagan sus cuotas son retirados y se les devuelve el 30 % de lo aportado. Sin embargo, no existen mayores conflictos sociales y tanto compradores como vendedores se cuidan de que el asunto no llegue a conocimiento de la municipalidad, la cual se hace de la “vista gorda”. Los compradores a futuro buscan constituir una organización e inscribirla en la municipalidad como zona residencial, para emprender la consolidación urbana y enfrentar la contaminación ambiental (quejas contra las ladrilleras). Para este propósito requieren el 80 % de vivencia en las viviendas y una junta directiva (ya existente) que gestione la consolidación y la titulación de la propiedad.

En el tipo de suelo público se consideró el caso de la Asociación de Vivienda La Arboleda, ubicada al norte de la ciudad sobre arenales a la altura del kilómetro 39 de la carretera Panamericana Norte. El quiebre de la ley es diverso por cuanto el suelo fue usurpado a su propietario (el Estado), con la complicidad de la municipalidad distrital, y se procedió a vender lotes sin contar con habilitación urbana.

Al 2015, La Arboleda contaba con 28 manzanas y 800 viviendas planificadas, 300 vendidas y ocupadas, 300 vendidas y sin ocupar y 200 por vender (SASE, 2015).

Entre el inicio de la operación y el 2015, el precio de los lotes había subido como la espuma, se multiplicó por 26, en tanto que el mercado formal del suelo de Lima solo se había incrementado en 6. En el 2008, el precio era de 0.83 USD / m², en el 2010 de 4.4 USD / m², en el 2012 de 8 dólares y en el 2015 de 21.5 USD / m² (Calderón, 2016). El precio se incrementó por la valorización del suelo producida por diversos agentes: la municipalidad de Santa Rosa al otorgar constancias de posesión municipal, la población al contratar el servicio domiciliario de luz eléctrica desde el 2013, el gobierno nacional al instalar una escuela de educación primaria y la empresa privada al proveer transporte público (mototaxis) y agua por camiones cisterna.

En suelo comunero se consideró el caso del Anexo 22 en Jicamarca, en el distrito de San Juan de Lurigancho, a 22 kilómetros al este de la ciudad, sobre pampas no productivas. Su área es extensa (6430 has) y fue mayormente ocupada desde la década de 1990. A 2019 contaba con unos 33 mil pobladores en 9000 lotes. El paso a uso residencial del suelo comunero empezó tímidamente en 1986 cuando la comunidad otorgó lotes en uso y usufructo sin costo (cesión), con la finalidad que sus ocupantes (llamados adjudicatarios) les dieran uso residencial y productivo. En realidad, fue en la década de 1990, con los cambios legales que desregularon a los agentes económicos del suelo, especialmente la ley N° 26845 de 1997, cuando empezaría las ventas

bajo la modalidad de “asociaciones de vivienda”.

Para el 2000, el negocio se incrementó cuando el electo presidente de la Comunidad del Anexo 22 empezó a lotizar y adjudicar con fines de vivienda terrenos de 200 a 300 m². Por entonces, el vendedor era conocido como el “local comunero” (aludiendo a los dirigentes comuneros que vendían). Los precios de los lotes de 300 m² eran 1500 soles, unos 432 USD (1.44 USD / m²), los compradores recibían el Acta de Adjudicación, el carné de comunero y la exigencia de hacer vivencia, pues de lo contrario, se traspasarían los terrenos a otras personas. Entre las diversas asociaciones vendidas se encuentran “El Paraíso” (6.7 has), Lomas Bajas, Unión Bellavista, Longar, Claveles, Floresta, Jazmines, Villa El Trébol, Bolognesi, Santa Rosa y El Mirador del Valle. En el 2002, en la asociación La Bloquera se ofertaron lotes de 300 m² a 1500 soles (a 1.4 USD / m²). Posteriormente, el suelo comunero fue también apropiado por promotores delictivos, quienes empezaron a disputar el territorio a los dirigentes (Gonzales & Tirado, 2021).

En algunas zonas de las tierras de la comunidad de Jicamarca los pagos de inscripción pasaron entre 1998 y el 2007 de 50 a 200 soles y en 2015 su costo se había elevado unas 20 veces (Escalante, 2020). La venta ilegal del suelo comunero tiene sus particularidades debido a que es generada por los dirigentes, quienes ofertan lotes en provecho propio, sin informar a la

comunidad, fraguando documentos para hacer aparecer asambleas comuneras en que se autorizaba la venta o redactando actas con montos menores a los realmente recibidos.

El carácter político del submercado en suelo comunero fue puesto en evidencia cuando el promotor ilegal / dirigente obtuvo apoyo político del Partido Aprista en el poder del gobierno nacional (2007-2011) del cual era militante. Las ventas fueron favorecidas por funcionarios gubernamentales (ministros) y congresistas, quienes acudían a la zona a anunciar la entrega de títulos de propiedad o provisión de agua, lo cual estimulaba aún más las ventas. A su vez, el propio alcalde de San Juan de Lurigancho se involucró en la venta ilegal poniendo el aparato municipal al servicio de la mafia. Complementariamente, el gobierno expidió la Ley 29320 de 2009 que disponía la expropiación de terrenos ocupados a 31 de diciembre de 2004, incluidos los comunales, lo cual dejaba sin efecto las denuncias ante los juzgados emprendidas por compradores estafados o los propios comuneros de base burlados al haberse suplantado sus firmas.

Aspectos políticos y económicos

El estudio de los submercados de lotizaciones informales interrelaciona la economía y la política, cuya imbricación renuncia a concebir el mundo económico (el mercado) por fuera del Estado, lo cual implica que los mercados inmobiliarios se

políticen. Por ende, la mercantilización, ese proceso mayor que preside el objeto de estudio, se encuentra vinculada a procesos políticos que modifican las regulaciones urbanas y liberan a los agentes económicos de constreñimientos.

A partir de 1990, cuando Perú empezó a aplicar el modelo neoliberal, el marco político e institucional se flexibilizó y desreguló. La Constitución de 1993 y la Ley de Tierras de 1995 retiraron constreñimientos a agentes como propietarios de tierras, promotores o constructores bajo la idea que con ello se impulsaría el crecimiento de la economía formal. Esta liberalización también se aplicó al suelo comunal, especialmente con la Ley de Titulación de Tierras de Comunidades Campesinas de la Costa (N° 26845), la cual autorizó las ventas del terreno con el aval del 50% de los socios comuneros. El suelo público de expansión dejó de usarse como *stock* o reserva para los sectores de menores ingresos (programas de acceso al suelo) y fue vendido o abandonado, lo cual generó el campo propicio para el desarrollo de la economía delictiva.

Aspectos económicos

Los casos muestran (tabla 3) algunas características de los submercados informales a 2015. En primer lugar, la diferencia más evidente es el precio por metro cuadrado en suelo agrícola (281.5 USD / m²) con relación al suelo público o comunal (entre 35.9 y 7.8 USD / m²).

³ Los precios por metro cuadrado en distritos de clase media alta en San Isidro, San Borja, Miraflores, Santiago de Surco y La Molina eran de 2721, 2463, 2452, 2216 y 1642 USD por metro cuadrado, respectivamente en 2015 (*Requiero Mi Casa*, 2015).

Tabla 3. Precios en los submercados de lotizaciones a 2015

| | Área lote (m ²) | Costo total (USD) | Precio m ² (USD) | Terreno | Caso |
|--------------------------------------|-----------------------------|-------------------|-----------------------------|-------------------|----------------------------------|
| Agrícola | 120 | 33780 | 281.5 | Plano | Chacarilla del Norte, Carabayllo |
| Pública | 240 | 4704 | 19.6 | Plano | La Arboleda, Santa Rosa Lima |
| Pública | 140 | 2185 | 20 | Semiplano | AV Jardines de Polonia |
| Comunidad campesina consolidada | 150 | 15000 | 35.9 | Semiplano | Jicamarca, Anexo 22 |
| Comunidad campesina en venta inicial | 120 | 942 | 7.85 | Mediana elevación | Carabayllo (precio a 2014) |

Fuente: Elaboración propia.

Dentro de los factores determinantes de los precios en este submercado incide mayormente el factor ricardiano (costos de fraccionamiento) y el thuneniano (por von Thunen) referido a la accesibilidad y centralidad y el ajuste de mercado (Abramo, 2011, pp. 353-355). Estos rangos de precios son mucho menores que en los submercados formales en el área central de la ciudad³.

El suelo agrícola bajo venta informal tiene mayor costo de operación por los gastos que implica por parte del promotor la provisión de luz eléctrica provisional, agua provisional y plantas de tratamiento de aguas servidas, a diferencia de las ventas en suelo público o comunal donde el costo de operación es menor, en el primero reducido a vías y luz provisional, y casi nulo en el segundo. El costo incluye la renta urbana para el propietario (generalmente un beneficiario de la reforma agraria), a diferencia del suelo público

donde no existe pago de renta. El suelo agrícola ostenta una mayor renta urbana diferencial (Jaramillo, 1994), a diferencia del suelo público o comunal, donde la renta por la tierra tendería a ser absoluta; es decir, el mínimo de un nivel de terreno que podría considerarse urbano.

La superposición de precios entre suelo público y comunal se muestra en un precio de 20 USD / m² en suelo público y en suelo comunal en una variedad que va de 35.9 USD/ m² (Anexo 22 de Jicamarca) o 7.85 USD/ m² en Carabayllo. Esta diferencia no se explica por la estructura de la tenencia o el tipo de suelo, sino por la localización, niveles de consolidación urbana de cada asentamiento y las expectativas, lo que Abramo (2011) denomina “anticipación de infraestructura y servicios futuros” (p. 354). Esto podría explicar la diferencia de precios en suelo comunero entre el Anexo 22 Jicamarca, una zona donde el Estado había definido

planes de provisión de infraestructura (agua potable) y titulación de la propiedad (lo cual incentivó el poblamiento y las ventas ilegales), y Carabayllo, que no se encontraba en los planes públicos.

Cabría mencionar la preferencia de la demanda de mayores recursos del submercado informal por la naturaleza agrícola del terreno, frente al suelo improductivo, rocoso o en pendiente, debido a que proporciona una mayor “constructibilidad” (facilidad de construir) e infunde un elemento de prestigio y distinción. A su vez, una mayor seguridad jurídica en la compra del suelo agrícola por la presencia de contratos ante notarios firmados con una empresa inscrita oficialmente. Por otro lado, mientras que el suelo agrícola del submercado de lotización informal oferta lotes de 120 m², en suelo público o comunal la dimensión tiende a ser mayor (hasta 240 m²).

En todos los casos de submercados informales existía facilidad y flexibilidad en los pagos y créditos. En suelo agrícola, el precio de compra inicial podía cubrirse hasta en cuatro partes, y las cuotas mensuales eran fijas. En suelo público y comunal existía un pago inicial y cuotas fijas acordadas a través de contratos ante notarios o la autoridad comunal. En todos los casos, el incumplimiento del pago de las cuotas conllevaba el despojo del lote, el cual podía ser violento en suelo público o comunal.

El estudio no desarrolló una aproximación específica a la condición de la

demanda (los compradores), lo cual hubiera requerido investigar su solvencia, la cual depende de diversos factores como los ingresos, el salario (directo e indirecto), los gastos para la reproducción y la condición de clase (Pírez, 2018). Por la estructura de precios, es claro que la demanda del suelo agrícola es de clase media baja, la cual puede pagar 281.5 USD/ m² y comprometerse a mensualidades por unos 10 años. Por otra parte, por los niveles de ocupación de los lotes, podría afirmarse que en diversos casos se trata de la compra de la segunda vivienda; es decir, no se compra para habitar sino especular.

En el suelo público y comunal, la demanda de menores ingresos tiene reducida capacidad de elegir, debido a que sus alternativas serían la invasión o el cuarto de alquiler, y se trata de precios de lotes que van de 942 USD hasta más de 15000 USD en suelo comunero. También se observa un bajo nivel de ocupación en las etapas iniciales de poblamiento cuando las carencias son casi totales, lo cual significa que tienen otras alternativas habitacionales (redes, alojamiento). Los más pobres serían los que van a vivir a estos asentamientos casi desde su proceso inicial de ocupación.

Aspectos organizativos e institucionales

Junto a los aspectos económicos se requiere considerar los organizativos e institucionales existentes en las transacciones.

En el submercado del suelo agrícola predomina la transacción mercantil simple y llana entre oferta y demanda, similar a otros procesos en la región latinoamericana (México, Colombia, Brasil). En el programa Chacarilla del Norte, los contratos adoptan la modalidad de venta de “terreno rústico”, estableciendo que la habilitación urbana corresponderá a los compradores, mientras los promotores proporcionarán luz provisional con un medidor único y agua de un pozo subterráneo. Los compradores obtienen un recibo simple, no cuentan con título de propiedad ni constancia de posesión municipal, sino con una “constancia de compra y venta”. Esta relación contractual asume que los compradores se encargarán de la gestión y consolidación urbana.

En suelo público la organización de los agentes de oferta y demanda es más compleja. Como el acto inicial proviene del delito —hay un promotor que ha usurpado el terreno y funge de “propietario”—, los arreglos institucionales trascienden el contrato. El *modus operandi* implica la constitución de una asociación de vivienda supuestamente constituida por socios comprometidos en la consolidación urbana, en la cual el vendedor se impone como dirigente. En el caso estudiado, la asociación inició gestiones ante las autoridades, promovió la construcción de la vía de acceso cuando el promotor era el dirigente máximo y ejercía un control férreo a través de la violencia (física). Con el paso de los años, el conflicto devino inevitable

por la contradicción entre los deseos de los compradores de iniciar la regularización del dominio y el interés del promotor por continuar la venta en la ilegalidad.

El suelo comunal resulta aún más complejo e implica diversas subvariantes que no pueden ser abordadas en este artículo. En principio, el dirigente comunero tiene el poder del territorio y es *de facto* el “propietario”. Su estrategia de venta, sin embargo, enfrenta un constreñimiento institucional. La legislación de 1997 establece que las ventas proceden con la aquiescencia de no menos del 50% de los comuneros asistentes a la asamblea. Esto quiere decir que legalmente el propietario es la comunidad y no el dirigente comunero, por lo cual, el dirigente enfrenta un dilema: decide la venta en conjunto con los comuneros, con lo cual la renta por el suelo será dividida entre todos o, como es lo usual, vende el suelo a espaldas de los comuneros e incurre en diversos actos ilegales, entre ellos, vender algo que no es suyo (estafa) y sin habilitación urbana. Parte de la estrategia es otorgar actas de adjudicación (contratos), los cuales establecen que legalmente el suelo no se vende, sino que se adjudica (cesión), y los adjudicatarios se comprometen a realizar mejoras y pagar cuotas, entre otros. En caso de no cumplir, podrían acarrear el retiro de la adjudicación. Los vendedores y compradores forman una asociación de vivienda.

El conjunto de transacciones mercantiles y semi mercantiles observados es de

conocimiento de las autoridades políticas locales. Por lo cual conviene establecer el modo en que el Estado favorece a estos submercados. En primer lugar, existe una relación entre las inversiones públicas (supuestamente desmercantilizadoras), las decisiones de planificación y las ganancias de los promotores ilegales a través de la plusvalía urbana generada. Por eso, vendedores y compradores “anticipan” esas obras, las que pasan a formar parte de las expectativas que definen el precio. Entre algunos ejemplos, el Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima y Callao 1990-2010 benefició a las tierras de la comunidad de Cucuya al calificarlas como “áreas factibles de ocupación” (Breña et al., 2018), o las obras y servicios públicos provistos por el gobierno nacional (agua potable, títulos de propiedad). En Manchay, por ejemplo, en el 2006, el ingreso del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) al titular multiplicó el precio por dos en un año a 2000 USD y al 2010 lo triplicó a 3000 mil USD (Romero et al, 2010).

En segundo lugar, los submercados de lotizaciones operan con la aquiescencia o complicidad de las autoridades públicas. En principio, correspondería a la autoridad municipal, en estricto cumplimiento de la ley, impedir las ventas ilegales de suelo, lo cual el estudio pudo verificar en la experiencia de la municipalidad de Comas (al norte de la ciudad). No obstante, se trató de una excepción. Lo más común es que las municipalidades incumplan sus

funciones de control de la expansión urbana ilegal. Una alternativa es la de dejar hacer, la cual se produce cuando la autoridad no obtiene mayor beneficio; la otra es involucrarse a cambio de bienes económicos y políticos. En estas situaciones, las autoridades se constituyen en cómplices o aliadas de los promotores ilegales, guiadas por un interés económico (corrupción) o político, en este caso clientelar (generar grupos de adhesión al alcalde)⁴. Los casos muestran que las autoridades (alcaldes) no solo buscan votos o legitimidad (como afirmar la jurisdicción de ciertos territorios en disputa), sino que existe un interés económico, por lo cual asociamos estas prácticas a la corrupción, entendida como el acto de utilizar el poder en función de intereses particulares por fuera de lo que estipulan las normas.

El caso de La Arboleda es muy ilustrativo. El alcalde del distrito de Santa Rosa, quien además había sido un conocido “urbanizador pirata” de suelo público antes de ostentar el cargo, apoyaba al promotor ilegal mediante diversos dispositivos urbanísticos y sociales —reconocimiento de organizaciones vecinales y femeninas, registro de planos de asentamientos, ofrecimiento de camiones que transporten agua potable—, los cuales, en la propaganda difundida, eran anunciados como de beneficio a la comunidad. Según las denuncias, a cambio el alcalde obtenía lotes del promotor. En el caso de la comunidad de Jicamarca, el apoyo del gobierno nacional aprista (2007-2011) y

⁴ *El clientelismo es un concepto de uso frecuente en las ciencias sociales. Plantea la existencia de una relación asimétrica entre patrones y clientes mediante una compleja y jerárquicamente organizada cadena que mantiene y reproduce relaciones de poder que localizan recursos escasos como bienes y servicios. Puede ser ejercido por agentes privados (partidos políticos) o públicos (autoridades estatales) y en su operación se pueden reconocer patrones, mediadores, círculo interno y clientes (Auyero & Benzecry, 2016).*

del alcalde del distrito de San Juan de Lurigancho —vinculado a las ventas ilegales de lotes—, buscaba votos y, al menos en el segundo caso, beneficios económicos.

La asociación entre los submercados de lotizaciones informales, el clientelismo político y la corrupción implican la configuración de un armazón privado-público. Esta asociación apela a dos tipos de dispositivos: a las leyes generales que amnistían regularmente a los compradores ilegales o a los invasores o enervan demandas judiciales de personas afectadas, y a dispositivos técnicos y administrativos como constancias de posesión municipal, reconocimiento de planos perimétricos y de distribución de lotes, memorias descriptivas, constancias de pago de arbitrios, resoluciones de gerencias, reconocimiento de organizaciones sociales, distribución de alimentos, etcétera, los cuales, forman parte de la “caja negra” (Lambert, 2021).

El clientelismo, que opera en una red de ida y vuelta de arriba (la elite) y abajo, profundamente arraigado en la cultura política, involucra una variedad de agentes como promotores inmobiliarios ilegales, comunidades campesinas, dirigentes comuneros, invasores, dirigentes vecinales, partidos políticos, operadores políticos, satélites y autoridades municipales. Cada uno actúa según su interés particular, buscando apoyo político, jurisdicción sobre territorios o dinero (los alcaldes), fortalecer nexos con las bases sociales y apoyo electoral (partidos políticos). Los “de abajo” buscan resolver necesidades de

la vida cotidiana (legalización de la tierra, servicios, programas sociales, escaleras, muros), acortar trámites y beneficiarse de la venta de lotes. La corrupción, tal como lo muestra la revisión hemerográfica, involucra a alcaldes, funcionarios municipales, policías, jueces, jueces de paz, fiscales, funcionarios de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN) y el COFOPRI, entre otros.

Conflictos sociales

El conflicto es una relación de oposición entre actores y agentes que buscan controlar el mismo objeto, ya sea recursos o poder político, económico o cultural y, en el proceso, producen demandas negativas el uno para el otro, especialmente referidas a intereses (Della Porta & Diani, 2015). Entre 2010 y 2020 la recopilación hemerográfica detectó 69 conflictos en los submercados de lotizaciones informales en todas las direcciones de la periferia de Lima. Un 33 % en “Lima Sur”, incluyendo a Chilca y Cerro Azul ubicados en la provincia de Cañete, y en “Lima Norte” y “Lima Este” se produjeron 22 conflictos, respectivamente. El distrito en que se produjeron más conflictos fue San Juan de Lurigancho con 14 (20 %), seguido por Puente Piedra con 9 (13 %) y Punta Hermosa con 7 (10 %) (tabla 4).

Por tipo de tenencia del suelo (tabla 5), la mayoría de los conflictos se produjeron en suelo público: 37 casos (54 %), seguido de 19 casos (28 %) suelo

Tabla 4. Conflictos en submercados ilegales por zonas de Lima 2010-2012

| Área | Número | % |
|---------------------|-----------|------------|
| Lima Norte | 22 | 32 |
| Puente Piedra | 9 | 13 |
| Santa Rosa | 3 | 4 |
| Ventanilla | 6 | 9 |
| Carabayllo | 2 | 3 |
| Independencia | 2 | 3 |
| Lima Este | 22 | 32 |
| San Juan Lurigancho | 14 | 20 |
| Lurigancho | 2 | 3 |
| Jicamarca | 6 | 9 |
| Lima Sur | 23 | 33 |
| Villa El Salvador | 1 | 1 |
| VMT | 4 | 6 |
| Chilca | 1 | 1.5 |
| Cerro Azul | 1 | 1.5 |
| Punta Hermosa | 7 | 10 |
| Pachacamac | 5 | 7 |
| Lurín | 3 | 4 |
| Punta Negra | 1 | 1.5 |
| Otros | 2 | 3 |
| Callao | 1 | 1.5 |
| Rímac | 1 | 1.5 |
| Total | 69 | 100 |

Fuente: elaboración propia.

comunero y 7 (10%) en suelo privado, aunque en este último no se trató de

enfrentamientos entre vendedores y compradores sino entre propietarios e invasores. En general, en el enfrentamiento al promotor ilegal los demandantes denunciaban complicidad de las autoridades: alcaldes y oficinas municipales en 12 conflictos (Ventanilla-Callao, San Juan de Lurigancho, Ancón, Santa Rosa, Puente Piedra y Santo Domingo de los Olleros en la provincia de Huarochirí), la Policía Nacional (PNP) en seis, los jueces o el poder judicial en cuatro, la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP) en 3, el gobierno regional del Callao en 3 casos y la SBN en uno.

Tabla 5. Conflictos en submercados por tipo de tenencia

| Tenencia | Absoluto | Porcentaje |
|---------------------|-----------|------------|
| Público | 37 | 54 |
| Comunidad campesina | 19 | 28 |
| Privado | 7 | 10 |
| Vecinal | 1 | 1 |
| Lomas | 5 | 7 |
| Total | 69 | 100 |

Fuente: elaboración propia.

En suelo privado, mayormente de naturaleza agrícola, existe la tendencia a una relación de armonía debido a que la transacción del lote involucra su certificación por un notario y la aceptación plena de los compradores, quienes tienen que asumir la urbanización. La venta del suelo no genera mayores compromisos

institucionales u organizativos para el promotor inmobiliario (oferta), e incluso la cooperación entre oferta y demanda es mínima. El interés de los compradores es gestionar y negociar con las autoridades públicas. A diferencia, en suelo público existen diversos conflictos: en unos casos por la iniciativa de entidades públicas de recuperar suelo estatal usurpado, lo cual implica intervenciones policiales para desalojar a los compradores-ocupantes. Estos conflictos se incrementaron desde el 2015 cuando las leyes, especialmente la Ley 30220, permitieron a la SBN recuperar tierras apoderadas por traficantes de terrenos o invasores. En otros casos, se enfrentan vendedores y compradores que integran la asociación de vivienda. El inevitable conflicto está enraizado en el *modus operandi* que implica una organización con dos agentes enfrentados: el vendedor que aspira a seguir vendiendo lotes y los compradores interesados en la regularización de dominio y consolidación urbana. El conflicto deriva en la división de la “asociación”, violencia (multas, castigos, golpizas, detenciones y desalojos), acción colectiva y alianzas con agentes externos (autoridades, partidos políticos, congresistas, organismos no gubernamentales).

El caso de La Arboleda en suelo público ilustra bien la situación. Entre 2008 y 2013 el submercado de lotes operaba en calma hasta que la asociación de vivienda se dividió. Por un lado, los compradores que habitaban querían el inicio de la

regularización jurídica que permitiera una mayor provisión de servicios públicos y, del otro, el vendedor ilegal a través de la asociación que quería seguir ofertando los 200 lotes restantes. El submercado no era solo una transacción mercantil, como en el caso de suelo agrícola, sino que implicaba una organización, la cual, en sus inicios, desplegó acciones de cooperación. El paso a la confrontación adquirió características violentas (2014-2015) y se produjo cuando los compradores opositores al promotor (dirigente) establecieron alianzas con congresistas de izquierda del partido en el poder (Partido Nacionalista) con lo que lograron la intervención de la SBN. Producto de la negociación, en el 2016 el conflicto se decanta en favor de los opositores, aunque el promotor ilegal logró retener algunos lotes. Desde entonces, La Arboleda ha iniciado un rápido proceso de consolidación urbana (cuentan con agua potable).

En suelo comunal, los 19 conflictos (28% del total) tienen un origen variado: compradores estafados contra promotores (5 casos), comuneros burlados por sus dirigentes (3 casos), intervención policial acatando órdenes de los jueces (3 casos), intervención municipal protegiendo las lomas (2 casos) y actores privados (propietario agrícola, tres empresas y una asociación de defensa de las lomas). A diferencia del suelo público, no hay mayor iniciativa pública por cuanto no se trata de tierra que el Estado quiera recuperar. El suelo comunal es legalmente considerado como

propiedad privada en la que el Estado no debe intervenir. Los adversarios mayormente fueron los promotores ilegales o dirigentes comunales (16) y las propias comunidades campesinas (Yanavilla y Cucuya). Según las denuncias contarían con la complicidad del personal policial (4 casos), alcaldes (3 casos), un partido político —Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA)—, notaría, fiscalía, oficina de registros públicos y la comunidad campesina de Collánac. Las propias municipalidades terminaron involucradas en la disputa por la jurisdicción territorial —en Jicamarca las municipalidades de Carabayllo o San Juan de Lurigancho versus San Antonio; en Cucuya las municipalidades de los balnearios del sur versus Santo Domingo de los Olleros— (Breña, et al, 2018).

Conclusiones

El estudio planteó que los submercados de lotizaciones informales estarían reemplazando en el acceso al suelo a los mecanismos no mercantiles. Se demostró que la población habitando en la “informalidad” ha pasado del 34 %, en 1993, al 48 % del total de la metrópoli en el 2007, que comprendió ese año a más de 4 millones de personas (aún no existe información más actual). Entre el 2001 y 2018, los mecanismos ilegales han cubierto el 91 % de la expansión física de la ciudad, que puede dividirse en un 48 % bajo submercados de lotizaciones informales, asentados sobre

suelo agrícola privado y suelo de naturaleza no productiva (arenales, quebradas, pampas, cerros) de propiedad pública o comunal, y un 43 % bajo mecanismos de invasiones.

Esta información muestra que Lima, en el siglo XXI, crece casi totalmente bajo mecanismos ilegales y que el peso de las relaciones mercantiles supera al de las relaciones no mercantiles. La mercantilización es un proceso en curso que involucra, en la esfera de la reproducción social de los sectores populares, mayores costos. Antes se trataba de un suelo obtenido por fuera del mercado; en tiempos recientes se trata de vías mercantiles que implican costos que por lote están entre 942 a 15000 USD en suelo comunal y entre 2185 a 4704 USD en suelo público. A esta situación se podrían adicionar otros costos económicos y el tiempo que implica una localización más periférica.

Históricamente se está produciendo un gran cambio, expresado en la figura del paso de invasores a compradores, lo cual implica cambios en las estrategias de reproducción económica y social de los sectores de menores ingresos y en sus *habitus* o disposiciones. El avance de las relaciones mercantiles en el acceso al suelo no ha dejado de ser conflictivo. El campo en que operan los agentes es de un frágil equilibrio, el cual, cuando no puede sostenerse, muestra el paso de la cooperación a la confrontación, la divergencia de intereses y los conflictos sociales, los cuales pueden alcanzar niveles exacerbados de violencia.

Las causas estructurales de la mercantilización son la política de liberalización de restricciones a los agentes económicos (promotores y propietarios del suelo), lo cual ha implicado no solo una modificación del marco legal en favor de la propiedad privada y el libre mercado (y el individualismo), sino que las propias políticas públicas de vivienda han buscado promover el mercado (sistema de bonos y subsidios habitacionales) aún a costa de dejar a gran parte de la demanda “no solvente” en manos de agentes ilegales, informales y delictivos. El hecho que, a su vez, la política pública haya abandonado los programas públicos de acceso ordenado al suelo, aplicados entre las décadas de 1970 y 1980, es el complemento necesario para la liberalización y la mercantilización en curso. A pesar de los años de crecimiento económico en Perú y Lima, una buena parte de la demanda de vivienda continúa siendo insolvente para los mecanismos formales.

Las consecuencias de la mercantilización del bien suelo implican su paso de valor de uso a valor de cambio no solo en el sentido que el costo de reproducción de los trabajadores y pobladores se eleva por definición (hay que pagar ahora por el suelo), sino porque la generalización de la práctica mercantil, sumada a la ideología del individualismo, trasciende el accionar de los promotores inmobiliarios ilegales para insertarse en los propios *habitus* o disposiciones y dar lugar a fenómenos como la microventa de lotes, aunque este

aspecto, como tal, no haya sido parte del estudio. Sin embargo, convendrá estudiar, a futuro, el efecto de la mercantilización a nivel poblacional (la especulación del suelo) en la organización social para resolver los problemas de la vida cotidiana.

Los submercados de lotizaciones informales imbrican la economía y la política. Es imposible comprenderlos o estudiarlos aislándolos como prácticas meramente económicas. Una idea de tal tipo supondría un experimento de política pública. La comprensión del campo en que los agentes económicos participan requiere considerar entornos en los que existe la intervención, directa o indirecta, de las autoridades públicas (dimensión política). Esta intervención puede ser aplicar la ley, “dejar hacer, dejar pasar” cuando no hay interés de por medio o, lo más común, intervenir en búsqueda de un beneficio económico (corrupción) o político (clientelismo, jurisdicción territorial). Lo que quiere decir que los submercados de lotizaciones informales son políticos y, al igual que en los submercados inmobiliarios formales, el Estado contribuye a su doble construcción.

Referencias

Abramo, P. (2011). Informalidad urbana y mercado: la nueva puerta de entrada de los pobres en las grandes ciudades brasileras. En Autor, *La producción de las ciudades latinoamericanas: mercado inmobiliario y estructura urbana*

- (pp. 293-336). OLACCHI- Municipio Metropolitano de Quito.
- Alegría, T., & Ordóñez, G. (2005). *Legalizando la ciudad. Asentamientos informales y procesos de regularización en Tijuana*. El Colegio de la Frontera Norte.
- Arriola, A. (2019). La urbanización selectiva. Un estudio de la respuesta estatal a las invasiones de tierras y al tráfico de tierras en zonas urbano-marginales de Lima (Tesis de pregrado, Pontificia Universidad Católica del Perú). <http://hdl.handle.net/20.500.12404/15727>
- Auyero, J., & Benzecry, C. (2016). La lógica práctica del dominio clientelista. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 61(226), 221-246. [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(16\)30009-5](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(16)30009-5)
- Bourdieu, P. (2002). *Las estructuras sociales de la economía*. Manantial.
- Sevilla, A. (2017). *Neil Brenner Teoría urbana crítica y políticas de escala*. Icaria.
- Breña, P., Chávez, N., de la Cruz, G. (2018). Relación entre el crecimiento urbano de Lima Sur y su repercusión en los límites geográficos de la comunidad campesina Cucuya, de la provincial de Huarochirí y Lima Metropolitana en los años 2017- 2018 (Tesis de grado, Universidad Peruana de las Américas). <http://repositorio.ulasamericas.edu.pe/handle/upa/498>
- Calderón, J. (2016). *La ciudad ilegal. Lima en el siglo xx*. Punto Cardinal.
- Calderón, J. (2022) Hacia una definición sociológica de la informalidad urbana. En P. Pérez & M. C. Rodríguez (Eds.), *Las políticas neoliberales y la ciudad en América Latina: desafíos teóricos y políticos* (pp. 213-230). Universidad de Buenos Aires.
- Della Porta, D., & Diani, M. (2015). *Los movimientos sociales*. Universidad Complutense de Madrid.
- Escalante, C. (2020). La gestión del territorio en las partes altas del asentamiento humano: José Carlos Mariátegui y el proceso actual de ocupación. En Autor, *Estudio de gestión del territorio en las laderas del asentamiento humano José Carlos Mariátegui* (pp. 43-70). CENCA.
- Esping Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado de bienestar*. Generalitat Valenciana.
- Espinoza, A., & Fort, R. (2020). *Mapeo y tipología de la expansión urbana en el Perú*. GRADE.
- Gonzales, R., & Tirado L. (2021). *Procesos de apropiación del suelo en uno de los cerros del Sector Cercado del Anexo 22 de Jicamarca* [manuscrito no publicado] (Trabajo monográfico para el curso Sociología Urbana, UNMSM).
- Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI]. (1997). *Tendencias del crecimiento urbano de Lima al año 2015*. INEI.
- Jaramillo, S. (1994). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Ediciones

- Uniandes – Instituto Geográfico Augusto Codazzi.
- Jiménez, E. (2000). *El principio de la irregularidad*. Universidad de Guadalajara.
- Lambert, R. (2021). Land trafficking and the fertile spaces of legality. *International Journal of Urban and Regional Research*, 45(1), 21-38. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12975>
- Madden, D., & Marcuse, P. (2018). *En defensa de la vivienda*. Capitán Swing.
- Ñiquen, J. (2018). Entre la necesidad y la acumulación. Una aproximación al rol del suelo y la vivienda en los procesos de reproducción y movilidad social de los sectores populares. El caso de las familias fundadoras de Huaycán, Lima (Tesis de grado, Pontificia Universidad Católica del Perú). <http://hdl.handle.net/20.500.12404/12400>
- Pimentel, N. (2017). Subalternos autónomos. Transformaciones periurbanas y tráfico de tierras en el contexto de una sociedad de mercado, Carabayllo, Lima (Tesis de grado, Universidad Nacional Mayor de San Marcos). <https://hdl.handle.net/20.500.12672/6076>
- Pimentel, N. (2020). ¿Tomar lotes para vivir o para vender? Tráfico de tierras y práctica clientelar en la periferia urbana. *Revista de Sociología*, (31), 133-159. <https://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/sociologia/issue/view/1463>
- Pimentel, N. (2021). Tráfico de tierras en áreas Periurbanas de Lima, Perú: tipos e implicancias político-institucionales y socio-culturales. *Global Journal of Human Social Science: C Society & Culture*, 21(5), 75-88. https://globaljournals.org/GJHSS_Volume21/8-Trafico-de-Tierras-en-Areas.pdf
- Pírez, P. (2018). Distribución, insolvencia y urbanización popular en América Latina. *Revista de Geografía Espacio*, 8(15), 67-93. <http://revistas.academia.cl/index.php/esp/article/view/1034>
- Polanyi, K. (2011). *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Fondo de Cultura Económica.
- Romero, E, Riofrío, G., & Cabrera, T. (2010). Expansión urbana y comunidades campesinas. *Quehacer*, 179, 58-65.
- SASE Consultores. (2015). *Diagnóstico de las características socio-económicas y de los mecanismos de provisión de servicios de agua y saneamiento en dos comunidades piloto de Lima*. SASE.
- Topalov, C. (1979). *La urbanización capitalista*. El Colegio de México.
- Velasco, M. L. (2004). Un acercamiento tipológico en sociología. En M. L. Tarrés (Ed.), *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social* (pp. 289-323). Colmex – Flacso – Prorrúa.