

Ciudades del Caribe en el umbral del nuevo siglo

Alejandro Portes
Carlos Dore Cabral
(coordinadores)

FLACSO-República Dominicana
PDIC-Universidad de Johns Hopkins
Editorial Nueva Sociedad

Primera edición: 1996

RES.
COP. 5324
BIBLIOTECA

La posición de los autores de este libro no refleja necesariamente los puntos de vista oficiales de las instituciones que han auspiciado su publicación.

© FLACSO-República Dominicana
© PDIC-Universidad de Johns Hopkins
© Editorial NUEVA SOCIEDAD
Apartado 61.712 Caracas, 1060-A, Venezuela
Telfs.: (058-2) 265.18.49, 265.53.21, 265.99.75
Fax: (058-2) 267.33.97, Télex: 25163 ildis-vc

Edición al cuidado de Eufemia Hernández
Diseño de portada: Javier Ferrini

Composición electrónica: Cecilia Zuvic
Impreso en Venezuela
ISBN: 980-317-096-1

Reconocimientos _____	7
Prólogo _____ <i>Bryan Roberts</i>	9
Tendencias urbanas en el Caribe Una introducción al proyecto comparativo _____ <i>Alejandro Portes/Carlos Dore Cabral</i>	15
La urbanización en la cuenca del Caribe: el proceso de cambio durante los años de crisis _____ <i>Alejandro Portes/José Itzigsohn/Carlos Dore Cabral</i>	27
La ciudad y la nación, la organización barrial y el Estado: los dilemas de la urbanización en Costa Rica a principios de los años noventa _____ <i>Mario Lungo</i>	65
La vida en la ciudad: los sectores populares y la crisis en Puerto Príncipe _____ <i>Sabine Manigat</i>	95
Apatía y esperanzas: las dos caras del Area Metropolitana de Guatemala _____ <i>Juan Pablo Pérez Sáinz</i>	133
La vida mala: economía informal, Estado y pobladores urbanos en Santo Domingo _____ <i>Wilfredo Lozano</i>	63
La urbanización en Jamaica durante los años de la crisis _____ <i>Derek Gordon/Patricia Anderson/Don Robotham</i>	209
La lucha ante el cambio: política y economía de la pobreza urbana _____ <i>Alejandro Portes</i>	239
Autores _____	263

La ciudad y la nación, la organización barrial y el Estado: los dilemas de la urbanización en Costa Rica a principios de los años noventa

Mario Lungo

Costa Rica: la urbanización antes y después de la crisis

En América Latina, Costa Rica se destaca como un país de estabilidad económica y social, a la que se une un régimen político profundamente democrático; su excepcionalidad descansa en la forma como se estructuró la sociedad desde la época colonial y en las acciones de un Estado de bienestar cuyo peso ha sido decisivo desde mediados del siglo XX.

No es de extrañar, entonces, que cuando la crisis de finales de los años setenta e inicios de los ochenta golpea al país, existe un importante desarrollo social que le permite resistir sus efectos de mejor forma que al resto de países de la cuenca del Caribe. Paradójicamente, sin embargo, este desarrollo acumulado podría ser un obstáculo para la necesaria reconversión de la economía costarricense. Hay, no obstante, una clara conciencia de ello y el principal desafío que se presenta es efectuar las transformaciones en su aparato productivo sin destruir el nivel de equidad social alcanzado y sin afectar la capacidad adquirida por su fuerza de trabajo, es decir, sin socavar las bases constitutivas de su democracia, dentro de una estrategia de desarrollo sostenible en un territorio cuyos recursos naturales han sido sensiblemente deteriorados durante las dos últimas décadas.

Cuando observamos el proceso de urbanización se destaca también su extraordinaria continuidad y la gradualidad de los cambios, no encontrándose aún a inicios de los años noventa transformaciones drásticas en el sistema urbano que se consolidara a principios del siglo, caracterizado por la primacía de la capital, San José; la concentración de la mayoría del resto de la población urbana en cinco ciudades situadas en el Valle Central (cuadro 1), lo que da un sello particular a la cuestión de la primacía urbana; y la similitud de las funciones económicas de estas ciudades intermedias, derivada de su papel en la economía agroexportadora primero, y en la industria sustitutiva de importaciones después.

Esta continuidad comienza sin embargo a mostrar indicios de agotamiento que se expresan en los cambios en el proceso de urbanización a partir de los años ochenta.

A nivel poblacional, observamos la rápida expansión del Área Metropolitana (AMSJ), y el inicio de la configuración de una Región Metropolitana que incluiría a cuatro de las seis principales ciudades del país (Carvajal/Vargas, 1988). Este proceso ocurre mientras disminuye el flujo migratorio hacia el Valle Central característico de las décadas cincuenta, sesenta y setenta (MIDEPLAN, 1986). La primacía urbana de San José, aunque disminuye durante la década mantiene un nivel importante, pasando de 6,0 en 1984 a 4,5 en 1990 (Lungo et al., 1992).

Cuadro 1

Población de las principales ciudades
(En miles)

	1950	1963	1973	1984	1990
AMSJ (a)	190	320	540	720	861
Alajuela (b)	14	20	34	43	65
Heredia (b)	12	19	26	41	56
Cartago (b)	13	18	35	34	61
Puntarenas	14	20	26	28	56
Limón	11	19	30	34	66

(a) AMSJ: Área Metropolitana de San José

(b) situadas en el Valle Central

Fuente: Dirección General de Estadísticas y Censos.

La evolución de la economía urbana del AMSJ muestra una doble característica: por un lado, la recuperación al final de los años ochenta de los niveles de producción y empleo existentes antes de la crisis, mientras disminuyen los salarios e ingresos y se mantiene estable el sector informal y el peso del empleo público; por otro, se inicia a mediados de la década la transformación de la economía de la ciudad, construida sobre el modelo de sustitución de importaciones y una fuerte participación estatal, hacia una economía orientada a las exportaciones basada en las zonas francas, la maquila y el desarrollo del sector servicios, a los que se suma el turismo.

La informalidad se estimaba en 22% del empleo del AMSJ, excluyendo el servicio doméstico. Su estructura interna también era muy estable y parecería que la lógica dominante era la acumulación y no la subsistencia (Trejos, 1991). Recordemos que la sociedad y la economía costarricense están altamente reguladas y que es un país donde históricamente la pequeña empresa ha sido importante.

El crecimiento poblacional y el inicio de cambios en la economía urbana provocaron una rápida expansión del territorio ocupado por el AMSJ. Interesa ver si ella modificó un patrón de asentamiento caracterizado, antes de 1980, por una fuerte imbricación de las distintas clases sociales en el espacio urbano metropolitano, lo que hacía difícil hablar de la existencia de una segregación espacial notable. Al iniciarse los años ochenta comienza a alterarse esta integración social en la ciudad. Aparecen rápidamente una serie de asentamientos precarios ilegales repartidos en toda el AMSJ, acompañados con desarrollo de un importante movimiento reivindicativo urbano (Molina, 1990).

Con igual rapidez reacciona el Estado y a partir de 1986 se impulsa un vigoroso

programa habitacional que revierte el proceso anterior. Sin embargo la pobreza urbana creciente, unida a lo anterior, indica que el tradicional patrón de ocupación espacial se ha ido modificando y comienza a ser visible la segregación, asumiendo la forma de «bolsones» de pobreza repartidos por toda el AMSJ: «Las transformaciones ocurridas durante los años ochenta están en la base de la configuración de una nueva estructura social urbana donde el incremento de la pobreza, aunque no paralelamente de la informalidad, es su rasgo fundamental. En síntesis, estamos ante el inicio de una transformación en el sistema urbano y en la vida de las ciudades costarricenses que marca el fin del patrón de urbanización prevaleciente desde hace más de 40 años, abriéndose profundas interrogantes sobre su incidencia en el desarrollo del país y planteando retos alrededor del tradicional papel del Estado en la gestión del AMSJ» (Lungo et al., 1992).

La investigación y la encuesta

La fase anterior de este estudio permitió observar una serie de tendencias que podrían convertirse en obstáculos difíciles de salvar para construir un nuevo patrón de urbanización que mantenga los tradicionales rasgos de equidad y democracia que han caracterizado a Costa Rica. Entre ellos se encuentran, primero, la continuada concentración de la población, las actividades económicas y el poder político en el Valle Central; y segundo, las dificultades enfrentadas en la promoción de actividades económicas urbanas que posibiliten a la vez la inserción en el nuevo orden económico mundial y combatan la creciente pobreza urbana. Estos obstáculos contribuyen, además, a acentuar la segregación espacial que se ha iniciado en el AMSJ, y a un mayor deterioro del medio ambiente.

La identificación de estos obstáculos en formación orientó la segunda fase de esta investigación cuyos componentes fueron: primero, el estudio del proceso de urbanización de Puntarenas, ciudad portuaria situada fuera del Valle Central, para tratar de observar las posibilidades de equilibrar el sistema urbano ante la concentración en el Valle Central. Especialmente interesaba ver la factibilidad del desarrollo de zonas francas fuera de éste y su papel en la dinamización de áreas urbanas económicamente deprimidas como es el caso de Puntarenas (PREALC, 1990). Se analizaron así los principales proyectos de desarrollo impulsados por el Estado, en ejecución y programados para los años próximos, y se hicieron una serie de entrevistas en profundidad a dirigentes del sector público y privado para conocer sus opiniones sobre la zona franca recién creada en la ciudad y su papel en el desarrollo futuro de la ciudad.

El segundo componente fue el estudio de un conjunto de microempresas situadas en el AMSJ, específicamente en los barrios populares del centro de la ciudad de San José, dedicadas a la producción artesanal de calzado. Aunque la rama escogida para analizar la evolución de las microempresas no parecería tener un futuro promisorio por las razones que se expondrán más adelante, su análisis permitió observar en detalle algunos rasgos comunes del mundo micro y pequeño empresarial urbano de Costa Rica.

El tercer componente, el más importante y que consideramos clave para el diseño de futuras políticas de desarrollo de la ciudad, trató de captar cuáles son las percepciones que en torno a los problemas urbanos, su solución, y el gobierno de la ciudad, dejaron los años de crisis de la década pasada. Cuestión generalmente no abordada, quizás por la dificultad que presenta su análisis, ella fue explorada a través de la encuesta de 400 jefes de hogar en cuatro barrios de la ciudad. Se buscaba aquí detectar cuáles son los elementos subjetivos que podrían constituirse en obstáculos para el impulso de políticas y programas de desarrollo, y cuáles de ellos podrían ser elementos importantes para potenciarlos. La descripción de la muestra es el objetivo del apartado siguiente.

La encuesta estaba estructurada alrededor de cuatro aspectos: uno, la estructura, origen, nivel ocupacional e ingresos del grupo familiar; dos, el estado de la vivienda, su equipamiento y los servicios urbanos existentes; tres, la percepción de la situación económica de la familia, de la pobreza y de la segregación socioespacial en la ciudad; y cuatro, la opinión sobre el papel de las autoridades municipales y la participación política y social a nivel barrial.

Dado el alto nivel de información existente sobre el AMSJ, especialmente en torno a los dos primeros aspectos, se decidió preseleccionar la muestra original, compuesta por 100 casos para cada uno de los tres barrios escogidos, encuestando 150 jefes de hogar asalariados y 150 jefes de hogar trabajadores por cuenta propia. Los restantes 100 casos, realizados en un cuarto barrio, fueron escogidos al azar. Esta decisión se basó en el hecho de que para el AMSJ los niveles de empleo (formal e informal), son suficientemente conocidos y que, más que realizar otra medición de los mismos, era más útil tener una proporción importante de jefes de hogar que fueran trabajadores por cuenta propia, pues queríamos observar con mayor detalle el acceso de ellos a los servicios de seguridad social y educación, sobre lo que informaciones recientes señalaban una tendencia al deterioro o al menos a una modificación en el nivel de su cobertura. Adicionalmente, esto nos permitiría obtener una muestra amplia del tipo de actividades a las que se dedican los trabajadores por cuenta propia en los barrios estudiados. Hay que recordar que la economía urbana del AMSJ está altamente formalizada.

Los barrios fueron seleccionados con el criterio de captar la diversidad existente en el mundo popular urbano de la manera lo más amplia posible. Así, se consideraron los aspectos siguientes: el origen del barrio, la clase social predominante, su antigüedad y ubicación en los diferentes momentos de expansión de la trama urbana, la situación física de las viviendas y la infraestructura, y el nivel de intervención del Estado. El cuadro 2 resume estos aspectos.

En Paso Ancho habitan ante todo familias de clase media-baja, pero existen muchas familias de ingresos medios y algunas de ingresos medio-altos. Se trata de un barrio con varias décadas de existencia, fuerte consolidación y buen estado físico ubicado en una de las primeras zonas de expansión de la ciudad en los años cincuenta, en el sector sur. Es una urbanización construida por particulares, donde la intervención del Estado se ha limitado a la dotación de infraestructura.

Barrio Cuba está habitado por familias de clase baja, integradas muchas de ellas por artesanos tradicionales, es un barrio central tradicional que data de las prime-

Los barrios y sus características

Barrio	Origen	Clase social predominante	Antigüedad y ubicación en la trama	Situación física	Nivel de intervención del Estado
Paso Ancho	urbanización particular	media/baja	años 50 sur	buena	mínimo
Barrio Cuba	urbanización particular	baja	años 20 centro/sur	deteriorada	mínimo
15 de Septiembre	urbanización estatal	media/baja	años 70 sur/oeste	buena	alto
San Pedro de Pavas	invasión	baja	años 80 oeste	en mejora	medio

Fuente: trabajo de campo.

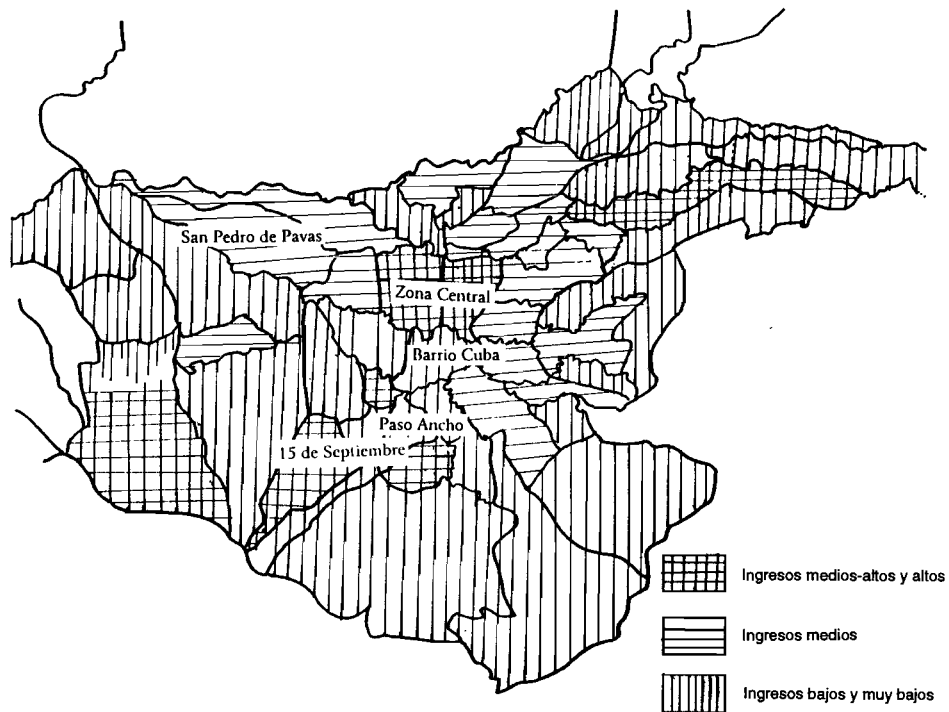
ras décadas de este siglo y que está en un claro proceso de deterioro físico. Al igual que el anterior, al ser una urbanización particular, el Estado se ha limitado también a la construcción de la infraestructura.

La colonia «15 de Septiembre» es también un barrio habitado predominantemente por familias de clase baja pero con un buen porcentaje de asalariados formales, muchos de ellos empleados públicos. De edificación más reciente, en los años setenta, y por consiguiente en buen estado físico, fue construido totalmente por el Estado y se ubica en otra zona de expansión de la ciudad, al suroriente, que alberga la mayor concentración de barrios populares de la ciudad.

Finalmente, San Pedro de Pavas, que a diferencia de los tres primeros que se encuentran en la zona sur aledaña al área central de la ciudad, se ubica en una zona relativamente alejada de ésta en la dirección oeste (ver mapa 1), es un barrio de invasión surgido en los años ochenta, con viviendas originalmente precarias que han sido sustituidas paulatinamente por viviendas mínimas construidas por el Estado. Su composición social es predominantemente de familias de muy bajos ingresos y puede ser catalogado como un barrio en proceso de consolidación y mejora paulatina de sus condiciones físicas.

La importancia de este último barrio para la investigación se basa en que permite observar, simultáneamente, las formas espontáneas de solución al problema de la carencia de vivienda y servicios urbanos por parte de los sectores populares, y las modalidades de intervención impulsados durante los años de la crisis por el Estado costarricense para combatir la pobreza urbana (Valverde, 1990).

Ubicación de los barrios en la ciudad



Fuente: MIVAH, 1990.

Situación de los grupos sociales estudiados

Como era previsible dada la selección de los barrios hecha, encontramos una población semejante en muchos aspectos: un bajo nivel de escolaridad que muestra que en promedio se ha cursado el nivel de la escuela primaria únicamente; un número de hijos bastante similar; el predominio de la religión católica; las viviendas son habitadas en la mayoría de los casos por la familia nuclear; etc. Las características de la población estudiada aparecen sintetizadas en el cuadro 3.

Las características sociodemográficas muestran otros rasgos comunes: predominio del género masculino entre los jefes de hogar, porcentaje relativamente semejante de parejas casadas, y un número promedio casi igual de personas habitando en las viviendas.

Hay otras dimensiones donde, sin embargo, se observan diferencias derivadas de las características de cada barrio.

Un dato que resalta rápidamente del cuadro es la baja proporción de los nacidos en la capital que habitan el asentamiento San Pedro de Pavas: 33%. La explicación podría estar en que es el único barrio cuyo origen es una invasión, y en los procesos migratorios que ocurrieron en los años previos a su creación. Sin embargo, no se contó con información para intentar una explicación válida. La fase anterior de

Cuadro 3

Características de la población estudiada

Dimensión	Barrio Cuba	Paso Ancho	15 de Septiembre	San Pedro de Pavas	Total
Hombres (%)	69,4	62,9	57,3	73,3	65,5
Edad promedio de los entrevistados	42	44	45	37	42
Casados (%)	61,2	70,5	56,3	61,4	63,0
Años de educación (promedio)	6	7	5	6	5,9
Graduados universitarios (%)	1,0	3,8	1,0	0,0	1,5
Número promedio de hijos	3	3,5	3,9	3,2	3,4
Católicos (%)	71,4	79,0	59,4	69,3	70,6
Nacidos en la capital (%)	54,6	57,3	33,0	55,6	49,5
Vivienda en propiedad (%)	54,1	66,6	82,3	93,1	74,8
Promedio de habitantes de la vivienda además del entrevistado	4,3	4,2	4,8	4,4	
Ingreso familiar promedio mensual (en dólares)	198	317	161	158	208

Fuente: encuesta realizada.

esta investigación mostró la insuficiencia de estudios sobre la migración interna a este nivel de detalle.

Aunque en los otros tres barrios sólo alrededor de la mitad nació en la capital, si se agregan los que provienen del Valle Central la cifra se eleva al 72,7%, por lo que menos de la tercera parte son inmigrantes de otras regiones del país. Es interesante destacar que de ellos 8,3% son extranjeros (principalmente de Nicaragua y El Salvador), lo que refleja el carácter de receptor de migrantes del país; esto se refuerza con el hecho de que casi dos tercios de los entrevistados no tengan parientes viviendo en el extranjero.

Se encuentra una poca movilidad espacial al observar la historia domiciliaria, lo que guarda relación con la estabilidad generalizada de la sociedad costarricense y con la alta proporción de viviendas en propiedad existente: 74,8%. Se trata en su casi totalidad de viviendas unifamiliares, que aunque son de condición humilde la mayoría, no se hallan en estado de precariedad notable salvo algunas excepciones. La mayor parte consta de cuatro habitaciones, y en los cuatro barrios existe un nivel de equipamiento y prestación de servicios urbanos de relativamente buen nivel y cobertura total.

Pero es también en San Pedro de Pavas donde vamos a encontrar el mayor número de viviendas en propiedad: 93,1%, debido a la fuerte intervención del Estado para regularizar los tugurios surgidos a finales de los años setenta y durante la década siguiente, generalmente a través de invasiones. En este aspecto, el asentamiento construido directamente por el gobierno, el «15 de septiembre», muestra una alta proporción de viviendas en propiedad: 82,3%, mientras el barrio de mayor antigüedad y en visible proceso de deterioro, Barrio Cuba, cuya ubicación es la más cercana al área central, presenta sólo un poco más de la mitad de las viviendas en esta situación legal.

La ausencia de una intervención directa del Estado en este antiguo barrio y el cambio de su población, por el proceso de deterioro, podrían explicar el alto porcentaje de viviendas en alquiler, 39,8%, casi el doble del porcentaje del conjunto de barrios analizados que llega al 21%.

Las diferencias en el nivel educativo según los barrios amerita también algunos comentarios. Aunque es una proporción mínima, el número de graduados universitarios en Paso Ancho coincide con el nivel de ingreso familiar promedio más elevado, lo que se explicaría por ser un barrio habitado por una importante cantidad de familias de ingresos medios. Por el contrario, en San Pedro de Pavas, asentamiento originado por una invasión, no se encuentra ningún universitario graduado entre los entrevistados y muestra el menor nivel de ingreso familiar promedio. Algunos aspectos de las dimensiones educativa y laboral aparecen en el cuadro 4.

La estabilidad del país, la cobertura de las políticas sociales urbanas (Lungo et al., 1992), y los bajos niveles de desempleo explicarían en buena medida el hecho de que sólo la mitad tiene un segundo empleo o realizan trabajos ocasionales. Los que tienen otros trabajos laboran en actividades muy diversas, ocurriendo lo mismo para los que realizan trabajos ocasionales.

Con respecto a lo anterior, y con base en otra investigación, hay una cuestión

**Trabajadores por cuenta propia y asalariados formales
por educación, trabajo ocasional y segundo empleo**

	Educación			Trabajo ocasional		Segundo empleo	
	Primaria	Secundaria	Secund. o más	No	Sí	No	Sí
Cuenta propia	70 53,4	31 48,4	-- --	60 50,8	47 49,5	98 50,8	15 50,0
Asalariado formal	61 46,6	33 51,6	10 100	58 42,9	48 50,5	95 49,2	15 50,5
<i>Total</i>	<i>131</i> <i>63,9</i>	<i>64</i> <i>31,2</i>	<i>10</i> <i>4,9</i>	<i>118</i> <i>55,4</i>	<i>95</i> <i>44,6</i>	<i>193</i> <i>86,5</i>	<i>30</i> <i>13,5</i>
Chi cuadrado sig. V de Cramer		p<0,004 0,22			p<0,842 0,01		p<0,936 0,005

que queremos plantear con carácter de hipótesis: a pesar de la estabilidad encontrada, se comienza a observar un incremento en la precariedad laboral que va más allá del deterioro de los salarios y que se extiende a otras dimensiones del trabajo mismo, hecho que debe ser estudiado por el obstáculo que podría estarse constituyendo para el desarrollo de las nuevas modalidades productivas que se piensa impulsar en el país.

En síntesis, la situación de los grupos sociales estudiados permite acercarse a facetas poco conocidas del mundo popular urbano de San José, especialmente las limitaciones del nivel educativo, la estabilidad espacial, el poco peso del segundo trabajo y de trabajo ocasional, y el debilitamiento durante los últimos años de seguridad social. Estas características incidirán en el papel de las políticas sociales, la percepción de sus problemas y los de la ciudad, y las vías para la superación de éstos. Sobre estas cuestiones trata el punto siguiente.

La ciudad, la nación y la percepción popular de la realidad urbana

El análisis de la percepción de los sectores sociales populares del AMSJ sobre la crisis de los años ochenta, y las valoraciones que ellos tienen sobre el impacto de ésta en sus condiciones de vida, en los problemas, en las posibles soluciones y en el gobierno de la ciudad, requiere señalar, aunque sea a nivel general, los rasgos principales del sistema político costarricense.

Costa Rica es el país más democrático de Centroamérica pero a la vez tiene el Estado más centralizado de la región. Proceso acentuado con la modernización del aparato gubernamental en 1948, se caracteriza además por el peso de la figura

presidencial en todos los aspectos de la vida nacional (Trejos/Pérez, 1990). En el caso particular del AMSJ, presenciarnos la combinación de una atomización del gobierno local con un alto nivel de centralización estatal.

En efecto, con el acelerado crecimiento poblacional a partir de 1950, la ciudad de San José dejó de ser sólo el Cantón Central del mismo nombre, transformándose en un conglomerado de municipios que forman actualmente el AMSJ. Esta situación no pareció preocupar a las autoridades de los gobiernos locales que fueron gradualmente absorbidos y que se limitaban a la prestación de servicios urbanos poco estratégicos, por lo que los problemas metropolitanos eran incumbencia del gobierno central a través de distintos ministerios e instituciones autónomas, generando una disociación entre las autoridades encargadas del gobierno de la ciudad y los responsables de la prestación de los principales servicios (Moreno Sánchez, 1993).

Sólo hay dos problemas de escala metropolitana que, en distintos momentos, han creado fricciones entre los gobiernos municipales y el gobierno central, obligando a éstos a buscar acuerdos, aunque no se han resuelto aún: las inundaciones periódicas de algunas zonas del AMSJ y el manejo de los desechos sólidos (Lungo/Pérez, 1991).

Si agregamos a lo anterior el hecho de que no hay elección directa del responsable de la ciudad (el alcalde o el prefecto de otros lugares), lo que refuerza el centralismo al sobredimensionar la figura presidencial, podemos entender los resultados de la encuesta referidos a los problemas y al gobierno de la ciudad.

El análisis de la percepción de los sectores sociales populares sobre la realidad urbana del AMSJ se ha agrupado alrededor de cuatro aspectos: 1) la valoración sobre la evolución de las condiciones de vida, de la pobreza, y sus causas; 2) la percepción sobre los cambios en la segregación de las clases sociales en la ciudad; 3) la visión de la relación entre el barrio, la ciudad y el país, y el papel de sus autoridades políticas; y 4) la actitud hacia la participación social y política.

1. Sobre el primer aspecto, el estudio permite vincular la situación económica de los entrevistados, y la conformidad o no con ella, con las razones explicativas de la pobreza.

La pregunta referida al grado de conformidad con las condiciones de vida actuales en la ciudad, ante la cual la respuesta negativa fue ampliamente mayoritaria (75,9%), y la pregunta sobre la razón de por qué los pobres son más pobres, donde las respuestas negativa y positiva respecto a las oportunidades de trabajo se equilibran (41,8% la primera y 40% la segunda) indican que los entrevistados piensan que las oportunidades de obtener un trabajo no implica que esto se traduzca, necesariamente, en mejores condiciones de vida.

Existe en general una fuerte inconformidad con la situación económica de la familia con relación a la existente hace diez años, salvo entre los patrones, como lo muestra el cuadro 5.

La mayor inconformidad con las condiciones de vida no parece estar relacionada con la accesibilidad y calidad de los servicios urbanos. En el AMSJ el acceso al servicio domiciliario de energía y agua es prácticamente total, el servicio telefónico es uno de los mejores de América Latina, mientras el servicio de transporte

Cambios en situación económica de la familia por ocupación, edad y sexo

(En porcentajes)

Situación familiar	Ocupación					Edad			Sexo		Total
	Patrón	Formal	Informal	Cuenta propia	No trabaja	Menos de 40	40-60	Más de 60	Mujer	Hombre	
Mejor	56,0	40,0	31,6	36,3	22,1	39,6	33,6	29,5	29,2	39,7	36,3
Igual	20,0	16,4	13,2	20,4	10,5	17,4	17,8	9,1	17,5	16,0	16,4
Peor	24,0	43,6	55,3	43,4	67,4	43,0	48,6	61,4	53,3	44,3	47,4
Total	50 100	110 100	38 100	110 100%	86 100	207 100	146 100%	44 100	137 100	262 100	
Chi cuadrado: V de Cramer	p<0,00037 0,18					n.s.			n.s.		

público es relativamente eficiente, y como mostró la encuesta, la mayoría de los entrevistados señaló que este servicio está mejor que hace diez años. Únicamente el servicio de recolección de basura tiene un nivel menor al resto y ha provocado numerosas protestas.

Lo que sí podría plantearse es que esta inconformidad se vincula con el deterioro de la capacidad adquisitiva de los sectores populares y con la creciente precarización de las condiciones de trabajo a que nos refiriéramos antes (Tardanico/Lungo, 1993; Lungo/Gómez, 1994), especialmente en ciertos sectores del empleo formal privado y del empleo público.

Otra razón adicional de la inconformidad, que se reveló en los resultados de la encuesta y es ampliamente debatida a nivel público, es la creciente inseguridad ciudadana, derivada del desfase entre el crecimiento de la ciudad y la cobertura y estructura de las fuerzas de la policía encargadas de la vigilancia del territorio metropolitano.

El detalle de las respuestas sobre las causas de la pobreza muestra que las que están asociadas a problemas estructurales de índole económica constituyen una importante proporción: los bajos salarios, casi 17%; la explotación por los más ricos, casi 15%; la falta de empleo, más de 11%; aunque la respuesta mayor atribuye la pobreza a los vicios, más de 27%.

Las razones explicativas de la pobreza, si se analizan según el nivel educativo de los entrevistados indican que, en todos los niveles de escolaridad las causas estructurales tienen un poco menos peso que las razones que podrían atribuirse a conductas individuales. La opinión contraria predomina ligeramente entre los de menor edad y entre las mujeres, teniendo esto último, quizás, relación con la alta tasa de participación femenina en el mundo del trabajo formal urbano costarricense (Tardanico, 1992; Lavell/Argüello/Cornick, 1986). En cuanto a las opiniones por categoría ocupacional, las causas estructurales tienen mayor importancia entre los asalariados informales y los que no trabajan que entre los patronos y los trabajadores por cuenta propia. Sin embargo, como lo muestra el cuadro 6, estas variables no son totalmente significativas.

Los datos anteriores sugieren la necesidad de explorar a quiénes pudiera atribuirse la culpa de la misma, ya que esto puede repercutir en las actitudes hacia la participación social y política.

2. Hasta finales de los años setenta predominaba, en el AMSJ, una integración espacial caracterizada por la existencia de viviendas de familias de bajos ingresos en medio de grupos de viviendas de sectores de medios y altos ingresos, y en menor medida a la inversa, sin que se constituyeran los «bolsones» antes mencionados. Este fenómeno, que comienza a desarrollarse con fuerza a partir de la década de los ochenta especialmente por el proceso de toma de tierras, podría explicar las apreciaciones recogidas en la encuesta de que al finalizar esta década, los pobres y los ricos vivían más separados que antes (MIVAH-PNUD/CNUAH-FINNIDA, 1990).

En general podemos afirmar que la población muestra una percepción acertada de cuáles son los barrios donde viven los sectores sociales de mayores ingresos y aquellos donde habitan los pobres, y la mayor parte, alrededor del 70%, cree que en

Razones de la pobreza por sexo, edad, educación y ocupación
(En porcentajes)

Razones de las pobreza	Sexo		Edad			Educación			Ocupación					Totales
	Mujer	Hombre	-40	40-60	+60	menos prim.	menos secund.	más secund.	Patrón	Formal	Informal	Cuenta propia	No trabaja	
No quiere trabajar	36,0	44,8	38,8	44,8	45,5	43,0	39,6	38,5	46,8	39,1	34,2	45,5	39,5	36,3
No tiene oportunidad	46,3	36,7	41,3	38,5	38,6	40,2	38,6	38,5	34,0	40,9	44,7	36,6	45,3	16,4
Ninguna de esas	17,6	18,5	19,9	16,8	15,9	16,7	21,8	23,1	19,1	20,0	21,1	17,9	15,1	47,4
Total	136 100	259 100	206 100	143 100	44 100	251 100	101 100	13 100	112 100	47 100	38 100	113 100	86 100	100
Chi cuadrado:	n.s.		n.s.			p<0,83422			p<0,86647					
V de Cramers	0,06		0,07											
n.s. = no significante														

la actualidad los ricos y los pobres viven más separados que hace diez años, imagen que tiende a reforzarse por el surgimiento de «bolsones» de pobreza (Lungo et al., 1992).

Para obtener una percepción diferenciada de la segregación espacial, el cuadro 7 recoge la opinión según la ocupación, el *status* migratorio y el tipo de tenencia de la vivienda.

Claramente la mayoría de los entrevistados, cualquiera sea su ocupación, *status* migratorio o tipo de tenencia de la vivienda, opinó que hoy viven en San José más separadas las distintas clases sociales. Especialmente fuerte es esta opinión entre los que nacieron en ciudades de menos de 5 mil habitantes, lo que podría estar vinculado a su origen campesino. Nuevamente las variables no muestran mayor nivel de significación, pero lo importante de esta información es que ella permite captar la percepción de que la histórica igualdad y la poca segregación socio-espacial, que caracterizaba al país y al AMSJ hasta los años setenta, ha comenzado a romperse, planteando un serio desafío al desarrollo urbano futuro.

Sin embargo, 72,9% se mostró contento de vivir en su barrio. El importante peso de las viviendas en propiedad y la poca movilidad espacial de las familias estudiadas sugiere la existencia de un fuerte sentido de pertenencia, cuestión que es común a los barrios populares en general en el país. Esto parece válido incluso para el barrio menos homogéneo socialmente, Paso Ancho, donde se encuentra además un importante nivel de organización barrial.

Cuando se observa la autoidentificación de clase según la ocupación resalta a primera vista el poco porcentaje que se considera clase media, el cual es mínimo en el caso de los asalariados informales. Esto cuestiona una extendida opinión prevalente en Costa Rica que afirma que la mayoría de la población se considera de clase media, y que quizás guarda relación con el empobrecimiento observado a partir de inicios de la década de los ochenta. La autoidentificación como clase trabajadora gira alrededor de la mitad, salvo para los patrones que se ubican allí en clara mayoría. Prácticamente los asalariados informales se reparten en partes iguales entre los que se identifican como clase trabajadora y clase pobre.

Cuando se relaciona la autoidentificación de clase con el carácter migratorio y con el tipo de tenencia de la vivienda, se encuentra una tendencia similar a considerarse, la mayoría, como clase trabajadora (cuadro 8).

Si se observa la autoidentificación de clase para cada uno de los barrios, las opiniones coinciden bastante con las descripciones que se hicieron sobre cada uno de ellos lo que tiende a validar la selección hecha de los mismos como representativos de diversos tipos dentro del universo popular, y no como una muestra de barrios al azar (cuadro 9).

¿Cuál es la utilidad que tiene este tipo de información? Si ella se inscribe en el contexto político y en el proceso de urbanización del país, el hecho de reconocer un empobrecimiento urbano creciente puede, por el peso del Estado costarricense en la formulación y ejecución de las políticas sociales en los últimos cincuenta años, incidir en las políticas de desarrollo urbano futuro. Tal parece ser el caso con el programa de las 80.000 viviendas lanzado desde antes de asumir la presidencia en 1986 Oscar Arias (Lungo/Piedra, 1991), y que detuvo la proliferación de las

Cuadro 7

Polarización de clase por vivienda, migrante, ocupación %

Clases sociales en la ciudad	Vivienda			Migrante				Ocupación				Totales	
	Propia	Alquil.	Otra	San José	5.000-10.000	Menos 5.000	Extranjeros	Patrón	Formal	Informal	Cuenta propia		No trabaja
Más mezclados	26,6	21,3	24,5	30,9	21,3	18,8	21,9	25,5	26,6	24,3	28,6	18,8	25,3
Más separados	73,4	78,8	75,5	69,1	78,7	81,3	78,1	74,5	73,4	75,7	71,4	81,2	74,7
<i>Total</i>	<i>263</i> <i>100</i>	<i>80</i> <i>100</i>	<i>49</i> <i>100</i>	<i>162</i> <i>100</i>	<i>174</i> <i>100</i>	<i>16</i> <i>100</i>	<i>32</i> <i>100</i>	<i>47</i> <i>100</i>	<i>109</i> <i>100</i>	<i>37</i> <i>100</i>	<i>112</i> <i>100</i>	<i>85</i> <i>100</i>	<i>100</i>
Chi cuadrado:	n.s.			n.s.				n.s.					
V de Cramers	n.s.			n.s.				n.s.					
n.s. = no significativo.													

Autoidentificación de clase por tipo de vivienda, migrante y ocupación

(En porcentajes)

Auto- Identificación	Vivienda			Migrante				Ocupación				Totales	
	Propia	Alquilada	Otra	San José	5.000- 10.000	Menos 5.000	Extranjeros	Patrón	Formal	Informal	Cuenta propia		No trabaja
Clase media	13,3	6,1	4,1	11,7	9,2	17,6	12,1	14,0	12,0	2,7	11,6	9,4	10,7
Clase trabajadora	56,7	61,0	49,0	60,7	53,8	64,7	48,5	72,0	55,6	51,4	56,3	51,8	56,6
Clase pobre	30,0	32,8	46,9	27,6	37,0	17,6	39,4	14,0	32,4	45,9	32,1	38,8	32,7
<i>Total</i>	<i>263</i>	<i>82</i>	<i>49</i>	<i>163</i>	<i>173</i>	<i>17</i>	<i>33</i>	<i>112</i>	<i>50</i>	<i>37</i>	<i>108</i>	<i>85</i>	
	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
Chi cuadrado:	p<0,4457			n.s.				p>0,7933					
V de Cramer:				0,11				0,13					
n.s. = no significativo.													

Autoidentificación de clase por barrio

	Paso Ancho	Barrio Cuba	15 de Septiembre	San Pedro de Pavas
Clase media	16 15,4	12 12,4	8 8,3	6 6,2
Clase trabajadora	62 59,6	56 57,7	57 59,4	48 49,5
Clase pobre	26 25,0	29 29,9	31 32,3	43 44,3
<i>Total</i>	<i>104</i> <i>26,4</i>	<i>97</i> <i>24,6</i>	<i>96</i> <i>24,4</i>	<i>97</i> <i>24,6</i>

Chi cuadrado sig.: $p < 0,060$

V de Cramer : 0,12

invasiones urbanas y la conformación de asentamientos precarios, a la vez que impidió una mayor segregación socioespacial a pesar del surgimiento de «bolsones» de pobreza en el AMSJ.

3. La encuesta recogió también opiniones sobre los cambios en la ciudad y sus responsables. Aquí volvemos a encontrar el peso del gobierno central y especialmente de la figura presidencial y, por consiguiente, de fenómenos asociados al país en general y no estrictamente a la ciudad.

Así, a la pregunta sobre quién era la máxima autoridad de San José, 78% dio una respuesta equivocada y 80% contestó erróneamente sobre cuál era su cargo. Las respuestas van más allá del simple desconocimiento y reflejan el peso del presidencialismo a que nos hemos referido antes. Más de la mitad de los entrevistados señaló al presidente de la República como la máxima autoridad de la ciudad. Otra importante proporción mencionó el nombre de ministros que aparecían con frecuencia por esos días en los medios de prensa respondiendo a problemas importantes de nivel nacional. El resto de respuestas se repartieron en una gama amplia de personajes. Nadie mencionó al gobierno municipal, ni siquiera al ejecutivo municipal, quien funge como el gerente administrativo de la municipalidad, es nombrado generalmente en aguda y pública polémica entre los dos partidos tradicionales que dominan el Concejo Municipal, tiene una importante cuota de decisión y aparece con frecuencia dando declaraciones públicas.

Sorprende, sin embargo, que las respuestas a las preguntas sobre el comportamiento del gobierno municipal tengan otro sentido. Así, 56,5% sostuvo que éste tiene el poder y la capacidad para resolver los problemas de la ciudad. Creemos que, frente a un gobierno local tan débil como el de San José, muchas de las

respuestas se asocian más a la capacidad del gobierno central. Esto, sin embargo, no pudo ser captado por la encuesta. Por otra parte, 39% afirma que éste satisface de manera menos eficiente las necesidades de la población en relación con la forma en que lo hacía diez años antes, mientras que 30% la calificó como más eficiente. ¿A qué necesidades se referirán las personas entrevistadas? Esta pregunta no es gratuita dado el poco conocimiento de la frontera que separa las atribuciones del gobierno municipal de las del gobierno central.

Sobre la transformación más importante ocurrida en San José durante los últimos diez años, la respuesta predominante fue el cambio de gobierno, con 13,6%, y aunque le sigue la política de vivienda con 12,1%, el premio Nobel de la Paz otorgado al presidente Arias ocupa el tercer lugar con 8,7%. Basta un rápido examen de la historia del país durante los años ochenta para darse cuenta de que había dos cuestiones que preocupaban a la mayoría de los costarricenses: los conflictos armados en Centroamérica y el problema de las viviendas precarias, que dio origen a un importante movimiento reivindicativo urbano (Molina, 1990), impulsado como en muchos otros casos desde el gobierno mismo. Estos cambios fueron valorados positivamente por 62,4% de los entrevistados. Ellos se atribuyeron al gobierno central (23,2%), al propio presidente Arias (15,8%), y paradójicamente al pueblo en general (16,6%). Estas valoraciones muestran, otra vez, el poco papel asignado al municipio en la solución de los problemas de la ciudad, lo que marca una sensible diferencia con otros países latinoamericanos.

Los cambios en la ciudad deseados por los entrevistados son también de índole general. El 20% habló de mejorar los programas sociales; casi 15% mencionó el cambio de gobierno; más de 11% propugnó por el mejoramiento de la seguridad pública; y casi 11% piensa que se deben incrementar las fuentes de empleo, observándose de nuevo una difusa percepción de lo que significa la ciudad.

Es conveniente señalar que el Estado costarricense siempre ha tenido un activo papel en la promoción de las organizaciones de la sociedad civil, y que esto ha sido interiorizado como un hecho normal por parte de la mayoría de la población. Un buen ejemplo lo constituye la cooptación, por parte del gobierno, de los movimientos provivienda surgidos en los años iniciales de la década pasada.

Cuando se preguntó quién podría impulsar los cambios deseados, las respuestas conducen al Presidente (74%), al pueblo (14,4%), a diferentes ministros (8%); y en último lugar (4,3%) a la municipalidad.

El panorama es claro. Al peso del centralismo y la debilidad del gobierno local corresponde una difusa percepción sobre los encargados de dirigir la ciudad y atender sus problemas, los que, por otra parte, quedan subordinados a los problemas globales del país. Esta realidad puede estar relacionada también con el alto nivel de concentración urbana en el Valle Central donde, como recordamos, están asentadas formando una aglomeración urbana continua cuatro de las seis principales ciudades del país (Carvajal/Vargas, 1988).

Extraña situación donde se diluyen a nivel político los límites entre la ciudad y el país, entre lo urbano y lo nacional. Donde parece extremadamente débil la percepción de la ciudad como un ente autónomo, lo que pudiera estar relacionado con el peso de la cultura campesina y el presidencialismo imperante.

4. Veamos por último cuál es la vinculación entre esta percepción y la actitud manifestada frente a la participación política.

Sobre ella casi los dos tercios, 58,9%, sostuvo que era necesario organizarse y participar en política, y sólo 37,3% se opondría. Viendo en detalle en qué tipo de participación estaban pensando, se observa que 62,6% se refiere a los comités de vecinos y sólo 7,5% a los partidos políticos. Sin embargo, y a pesar de que hay un relativamente buen conocimiento de las organizaciones barriales existentes y una percepción positiva levemente mayoritaria aunque contradictoria como se observa en el cuadro 10, hay un bajo nivel de participación en las mismas que alcanza a ser sólo una cuarta parte de los entrevistados.

La opinión sobre la utilidad del trabajo de las organizaciones barriales presenta algunas variaciones interesantes. Por ejemplo, en Barrio Cuba, donde hay un proceso de deterioro acentuado, tanto los católicos como los evangélicos tienen una mayoritaria opinión negativa, lo que llama la atención pues existía en este barrio, en el momento de realizar la encuesta, una aguda confrontación entre ambos grupos religiosos. En el resto de barrios la situación es un tanto diversa, desde Paso Ancho, donde la opinión de los católicos es positiva en su mayoría, hasta San Pedro de Pavas, donde la opinión positiva de los evangélicos es importante. Creemos que esto está relacionado con el carácter del trabajo de desarrollo comunitario de la Iglesia católica en Costa Rica, desigual territorialmente, débil con relación a su trabajo con los pobres en muchas de las otras ciudades de América Latina, y a su estrecha asociación con los gobiernos, principalmente los socialdemócratas, desde los años cuarenta.

Barrio Cuba es además el único barrio donde las mujeres que piensan que el trabajo de las organizaciones barriales ayuda al desarrollo de la comunidad son un número menor que los hombres que piensan lo mismo. Lo anterior se vincula al hecho de que es también el barrio más tradicional y donde hay menos intervención del Estado. Nuevamente en el barrio donde hay mayor desarrollo de las organizaciones comunales, Paso Ancho, es donde las mujeres tienen una mayor opinión positiva sobre la utilidad del trabajo de estas organizaciones. Lo mismo ocurre cuando los jefes de hogar no están acompañados y que corresponde en su casi totalidad a mujeres.

En Costa Rica, el trabajo de desarrollo comunal urbano de las ONG es realmente poco en relación con otros países del continente y, como decíamos antes, está estrechamente ligado al apoyo gubernamental brindado a la organización de las comunidades urbanas.

Sobre la participación en las organizaciones barriales se hizo un análisis multivariado, y como indica el cuadro 11, la única variable significativa fue la referida a los ingresos familiares, donde a mayores ingresos es mejor la opinión sobre la participación en organizaciones de desarrollo comunal o afines.

Tres cuartas partes de los entrevistados piensan que el gobierno debe dar más apoyo a las organizaciones barriales por representar verdaderamente los intereses de la comunidad. Aquí se presenta un elemento que puede ser clave para las políticas de desarrollo y urbana a impulsar en los años futuros. En un país donde el peso del Estado ha sido tan importante en la promoción de las organizaciones

— Cuadro 10 —

**Opinión sobre las organizaciones barriales por religión,
estado civil y sexo**
(En porcentajes)

Proporción «ayudan»	Sexo		Estado civil		Religión			Total
	Mujer	Hombre	Casado	Soltero	Católico	Evangélico	Otro	
Barrio Cuba	13,3	27,9	28,8	12,5	18,6	30,0	50,0	13,7
Paso Ancho	66,7	51,5	59,0	47,1	61,4	27,3	54,5	35,9
15 de Sept.	53,7	40,0	50,8	37,1	49,1	37,2	46,7	26,3
San Pedro	46,4	37,0	40,7	35,0	34,3	45,0	63,6	23,9
<i>Total (n)</i>	<i>65</i>	<i>102</i>	<i>135</i>	<i>32</i>	<i>116</i>	<i>27</i>	<i>24</i>	<i>100</i>

comunales en los barrios, imponiendo un claro tutelaje político que hace que las acciones de estas organizaciones barriales se mezclen con las acciones de las instituciones gubernamentales, lograr la independencia del papel de las organizaciones de base en el desarrollo económico y social puede constituir un poderoso estímulo para la descentralización de determinados programas sociales y para promover actividades económicas urbanas de nuevo tipo.

— Cuadro 11 —

**Regresión logística: utilidad de la participación en organizaciones
barriales con base en predictores seleccionados**

Variables independientes	B	Sig.	Exp. (B)
Sexo	-,2387	0,3574	0,7877
Edad	0,0035	0,7088	1,0035
Educación	0,0032	0,9396	1,0032
Ingresos	0,0012	0,0184	1,0012
Ocupación		0,652	
cuenta propia	-,1787	0,6653	0,8364
patronos	-,7691	0,1137	0,4634
informales	-,1756	0,6683	0,8390
no trabaja	0,4967	0,2706	1,6434
Religión		0,1215	0,7382
católico	-,3036	0,3075	0,7382
evangélico	1,3720	0,1081	3,9433
otro	0,5025	0,1918	1,6529
Constantes	-,2732	0,6368	
Bondad de ajuste:	362,346		
Casos estimados correctamente:	62,36%		

Porque la participación en las organizaciones barriales ha estado vinculada a los programas sociales dirigidos a la población pobre urbana existentes desde 1970, canalizados a través del Programa de Asignaciones Familiares (Lungo et al., 1992). Sobre ella queremos plantear otra hipótesis: los programas sociales se conciben en general por los usuarios como actividades normales y permanentes del gobierno y no como programas especiales de ayuda social para los pobres de la ciudad. Es sólo a partir de 1986, con la creación del bono para la vivienda, que se comienza a percibir el sentido compensatorio de éstos.

También sobre la participación en los programas sociales se hizo un análisis multivariado, correspondiendo los valores significativos únicamente a los desocupados, y parcialmente a la edad (los más jóvenes).

Como se ha observado en un análisis comparativo sobre la participación política en los cinco países estudiados (Portes/Itzigsohn, 1994), quizás por el peso del Estado en el caso costarricense, aunque hay una cierta opinión positiva sobre los beneficios que trae la acción de las organizaciones barriales, a la hora de participar se privilegia a los partidos políticos, no solamente en los momentos electorales, sino a través del cabildeo constante con quienes, en Costa Rica, representan con más fuerza los intereses locales: los diputados a la Asamblea Legislativa.

En este caso, la peculiar forma de promover la participación en las organizaciones barriales no es, como sucede en regímenes autoritarios a través de la apertura de espacios políticos, sino a través de la promoción directa por parte del gobierno central de estas organizaciones, lo que les da a la vez una mayor permanencia y una mayor debilidad por su poca autonomía.

Si la ciudad se diluye en la nación, la organización barrial se mezcla con las instituciones estatales, creando un nudo de percepciones conflictivas que es necesario romper para impulsar nuevas formas de participación ciudadana en el desarrollo de la ciudad.

La microempresa del calzado: el difícil camino hacia el desarrollo

Para una mejor comprensión de la situación de las microempresas del calzado estudiadas, es necesario recordar el alto nivel de regulación de la economía en Costa Rica y el bajo nivel de desempleo abierto que caracteriza al mercado de trabajo (Tardanico/Lungo, 1993).

La encuesta mostró que sólo 5,5% de los entrevistados estaba desempleado, tasa muy cercana al nivel existente en la ciudad al momento de su realización.

Es útil, además, detenerse en algunas características de los trabajadores por cuenta propia que se desprenden de la encuesta hecha. Sus establecimientos producen principalmente calzado: 19,4%; ropa: 15,9%; y muebles: 8,3%. Otro 11,8% son comercios minoristas. Casi todos estos establecimientos venden directamente al público: 70,2%. Aunque la encuesta no posibilita saber a qué tipo de empresas se vendía en los casos restantes, y tratar de ver los niveles de contratación previa, no parece haber un proceso de subcontratación de ellos por parte de empresas grandes, salvo en los pocos casos de maquila textil domiciliaria.

El tiempo de trabajo semanal de los trabajadores por cuenta propia, patronos de microempresas en su mayoría, muestra una enorme dispersión que está asociada con el poco desarrollo de la división del trabajo y especialización de funciones. El 41,4% tiene algún tipo de trabajadores a su cargo; en la mayoría de los casos se trata de un familiar sin sueldo, otro a sueldo y uno o dos asalariados no familiares. Casi nadie está cubierto por algún tipo de seguro, información que cuestiona el mito sobre la cobertura universal del sistema de seguridad social costarricense, a pesar de existir la opción del seguro individual voluntario. En los casos de los trabajadores a sueldo que no están cubiertos por la seguridad social, y que constituyen aproximadamente un tercio, ellos deben corresponder a trabajos asalariados no regulados, como las personas que trabajan en pequeños talleres artesanales.

Siendo hombres las dos terceras partes de los jefes de hogar entrevistados, el cónyuge resultó ser, en su mayoría, amas de casa. Los datos, por la ambigüedad sobre su *status* laboral, no permiten concluir más que la mayoría de ellas se dedica a la atención del hogar, destacándose entre las que trabajan fuera de estas actividades, las costureras y los comerciantes minoristas.

En Costa Rica existe una larga tradición asociativa en torno a las actividades económicas entre las que sobresalen las cooperativas. Es además un país donde el peso de los pequeños propietarios y la pequeña empresa en general es singularmente importante, teniendo estas últimas un grado de formalización sumamente elevado.

Por las razones anteriores, seleccionamos un conjunto de microempresas de una rama donde el trabajo informal es importante, el calzado, con el objetivo de analizar las posibilidades de su transformación de «actividades de subsistencia» en «actividades de crecimiento» (Portes, 1989; Portes/Schauffer, 1993). Para ello escogimos diez microempresas con distinto grado de desarrollo, desde el más bajo hasta uno que puede considerarse en situación de despegue, ubicadas en los barrios populares centrales del AMSJ, que incluía entre ellos a uno donde se realizó la encuesta, Barrio Cuba.

Veamos algunos datos sobre los microempresarios y sus establecimientos antes de analizar cuáles son los principales obstáculos que enfrentan para elevar su nivel tecnológico, poder articularse a empresas formales, participar en programas de exportación y competir en el mercado internacional.

La mitad de los microempresarios tiene baja escolaridad ya que no finalizaron la escuela primaria y uno no asistió nunca. Del resto, tres no terminaron la secundaria y tres asistieron a la universidad, aunque no terminaron sus estudios. Únicamente dos, integrantes del último grupo, han recibido cursos de adiestramiento técnico. La experiencia laboral en el sector del calzado es amplia en todos los casos, y salvo uno, todos han trabajado la mayor parte de su vida en esta actividad.

Cinco establecimientos están ubicados en la misma vivienda de los propietarios, tres en una casa donde viven familiares directos, y únicamente dos están en locales dedicados exclusivamente a las actividades productivas.

El origen de la mayoría de los establecimientos fue la búsqueda de independencia económica o el mejoramiento de los ingresos. Tres de los casos estudiados

recibieron los establecimientos ya creados como herencia de sus padres, y en el resto su creación se apoyó en relaciones con ex patrones, proveedores y vendedores. Nos encontramos pues, frente a una densa e importante red de relaciones sociales que ha incidido decisivamente en la creación y el funcionamiento de estas microempresas. La existencia de esta red puede ser interpretada como capital social, especialmente en sus formas de «introyección de valores» o de «reciprocidad de intercambios» (Portes/Sensenbrenner, 1993). Esto es, sin embargo, contradictorio, como expondremos más adelante.

En todos los casos la inversión inicial fue mínima, limitándose a una máquina, herramientas y moldes. Sin embargo, los que heredaron los establecimientos partieron contando con capital de trabajo a diferencia del resto. En el momento actual, en todos los casos el capital inicial se ha incrementado, pero esto no se ha traducido necesariamente en la superación del carácter de actividad de «subsistencia». El capital actual se distribuye entre las máquinas tradicionales, las herramientas, el pago de salarios, los productos terminados y los productos en proceso, notándose una casi nula inversión en la compra de equipo moderno.

Sin embargo el número de empleados ha aumentado, triplicándose al menos la mayoría de establecimientos, pero prevaleciendo la contratación de parientes, lo que mantiene el rasgo original predominante de empresas familiares.

El crecimiento de la producción, medido semanalmente, es relativamente importante, salvo en dos casos que es nulo. Este se ha incrementado hasta 16 veces en el caso más exitoso y promedia 3 en el resto. No hay sin embargo una relación siempre directa entre el número de trabajadores y el volumen de la producción.

Así por ejemplo, el establecimiento X, que tiene el mayor volumen de producción, cuenta con 12 empleados (4 alistadores, 6 montadores, 1 diseñador y 1 supervisor de producción). El establecimiento VIII, que cuenta con 11 empleados (de ellos 4 son alistadores y 5 montadores), no logra producir ni 75% del establecimiento anterior, contando ambos con una máquina troqueladora. La situación sugiere que la diferencia en la productividad se explica por la distinta forma de organización del trabajo en el interior de cada establecimiento, en donde la presencia de dos puestos específicos, el diseñador-troquelador y el supervisor puede ser la clave. Los establecimientos IV y IX, que cuentan cada uno con 6 trabajadores, muestran sin embargo una notable diferencia en su productividad (cuadro 12).

La división del trabajo muestra un esquema altamente artesanal vinculado al atrasado nivel de desarrollo tecnológico de los establecimientos. Separan el proceso en dos fases: alistado y montado, y sólo un establecimiento incluye una tercera fase, el terminado. Los propietarios en pocas ocasiones asumen el trabajo de producción, dedicándose principalmente a la administración y más que todo a la comercialización del calzado, actividades en las que generalmente son apoyados por las esposas.

Respecto al uso de crédito se encontró que de los cinco casos que han obtenido créditos bancarios, sólo dos lo han utilizado para compra de maquinaria. El resto lo ha destinado para comprar o mejorar la vivienda o para gastos personales (cuadro 13). En general obtienen crédito de corto plazo por parte de los almacenes provee-

— Cuadro 12 —

Evolución del número de empleados y de la producción

Establecimiento	Empleados iniciales	Empleados actuales	Producción inicial**	Producción actual
I	1	4	16	50
II	1	8	20	250
III	4	9	60	120
IV	1	6	13	89
V	1	2	11	12
VI	1	20	23	375
VII	1	3	20	40
VIII	4	12	50	300
IX	2	6	50	180
X	2	12	90	500

(*) exceptuando al jefe

(**) número de pares semanales

Fuente: entrevistas hechas.

dores de materias primas y salvo esta modalidad no existe un uso del crédito de forma regulada y sistemática.

Es claro que estas disparidades están relacionadas tanto con el bajo nivel de desarrollo tecnológico como con la forma artesanal de la división del trabajo imperante entre las microempresas del calzado de Costa Rica. Estos obstáculos no han sido superados a pesar de haberse desarrollado dos experiencias asociativas entre ellas.

En efecto, desde 1981 hasta 1990 existió una cooperativa autogestionaria llamada COOPENASA, que llegó a reunir a más de 500 microempresarios del calzado. Su creación fue sin embargo inducida por el gobierno para responder a las demandas de los sindicatos de zapateros, lo que la convirtió en una organización de carácter paternalista financiada por el Estado, cuestión que queda clara cuando se planteó, entre sus objetivos, desarrollar «mercados cautivos» entre distintas asociaciones de trabajadores y se limitó a la obtención de menores precios para los insumos.

La otra experiencia asociativa, la Asociación Siglo XXI, formada en 1986 e integrada mayoritariamente por zapateros nicaragüenses, es extremadamente débil, aunque nace del seno de los zapateros mismos, muestra las mismas limitaciones, y expresa aún con mayor transparencia el carácter gremial y artesanal subyacente entre la mentalidad de los asociados, que aunque llena de solidaridad, carece de una visión empresarial moderna que les permita desarrollarse (lo que podría calificarse como un efecto perverso del capital social).

¿Cuáles son, en este panorama, los factores que han posibilitado a algunas de las microempresas estudiadas un mayor crecimiento respecto a otras?

Acceso y uso de crédito

Establecimiento	Institución crediticia	Uso del crédito	Pagos (en dólares)
I	Banco	Compra de vivienda	42,00 (mensual)
	Almacén	Compra materia prima	190,00 (semanal)
II	Institución promotora	Compra materia prima	128,00 (mensual)
III	Banco	Compra de maquinaria	80,00 (mensual)
	Almacén	Compra materia prima	80,00 (mensual)
IV	—	—	—
V	Almacén	Compra materia prima	320,00 (semanal)
VI	Almacén	Compra materia prima	160,00 (semanal)
VII	Banco	Compra de maquinaria	46,00 (mensual)
VIII	—	—	—
IX	Banco	Compra de casa	76,00 (mensual)
X	Banco	Gastos personales	80,00 (mensual)

Fuente: entrevistas hechas.

La primera cuestión que resalta a la vista es que los cuatro establecimientos que han logrado incrementar su volumen de producción son aquellos que mantienen algún tipo de relación con la industria formal, lo que puede haberles permitido mejorar la gestión de sus microempresas. Esto es claro en los dos casos en que los propietarios habían trabajado previamente en una fábrica industrial de calzado. Obviamente se encuentran entre aquellas que se iniciaron con un capital mayor, proveniente de herencias o ahorros previos.

Importante también es el hecho de mantener relaciones con talleres de mayor escala, con proveedores de gran envergadura y el estar insertas en un sistema de comercialización formal también de dimensiones importantes. Hay todo un bagaje de información sobre nuevos métodos de trabajo, posibilidades de crédito, equipo innovador y las tendencias de la moda que se capta a través de estas relaciones. Lo anterior puede ser tipificado como la existencia de capital social que actúa en sentido positivo y puede contribuir al desarrollo de las microempresas estudiadas en los casos en que exista y tenga un peso importante.

¿Qué mecanismos plantean estos microempresarios para lograr un mayor desarrollo de sus establecimientos?

Aquí las respuestas muestran las limitaciones típicas de la mentalidad de los artesanos. Se insiste en asociarse pero sólo para buscar mejores precios a los

insumos utilizados. Se habla de comprar tal o cual máquina tradicional y explorar subcontratación por los problemas existentes con los trabajadores. Es extendida la opinión de que sería útil tener sus propios locales de venta directa al público. Nos encontramos pues, ante el clásico mundo artesanal encerrado en sí mismo y profundamente apegado a sus tradiciones donde incluso el conocimiento del sector industrial productor del calzado, sus problemas y potencialidades, son desconocidas en buena medida.

Podríamos plantear que estamos en presencia de capital social que actúa en sentido negativo. En efecto, el mundo artesanal de los zapateros contiene comportamientos sociales que afectan los objetivos económicos de sus miembros, entre ellos el orgullo por la forma artesanal de fabricar los zapatos, el apego a ciertos diseños tradicionales, los rituales en torno al calendario de trabajo (no laboran los días lunes), etc., y que indudablemente constituyen obstáculos que impiden lograr una acumulación sostenida a estas microempresas.

Observemos brevemente las políticas estatales hacia esta rama de producción. Según análisis oficiales las debilidades competitivas más importantes de la industria del calzado en Costa Rica radican en la organización interna de la industria, las características de las materias primas y el rezago tecnológico que se traducen en una baja productividad; a estos factores internos negativos se suma la dificultad de acceso a mercados internacionales y la ausencia de creatividad en el diseño por la falta de mano de obra especializada. Entre los factores positivos se destacan las facilidades de acceso al mercado estadounidense, el clima político-laboral prevaleciente en el país, y la producción local de la principal materia prima, el cuero (ONUUDI, 1993).

Al predominar los factores negativos, la producción industrial de calzado permaneció estancada durante los años ochenta. Para 1988 el valor agregado por esta rama era igual al generado 20 años atrás, mientras que para la industria en general éste había crecido cuatro veces durante el mismo período. En términos del valor de las exportaciones industriales totales, para 1989 sólo representó 1%, situación sensiblemente diferente a lo que ocurre con los textiles y las prendas de vestir.

En 1990 existían 136 empresas productoras inscritas dentro de las cuales se destacan las grandes y medianas (cuadro 14).

Según ONUUDI los mercados meta del país son, dada la situación y la tendencia mundial en la fabricación del calzado, el mercado centroamericano y el de Estados Unidos, además del nacional. Las posibilidades de éxito en ventas fuera de los mismos se consideran mínimas. Se sostiene que, aunque las empresas grandes exporten, es poco su nivel de competitividad internacional debido al rezago tecnológico y la baja productividad.

Adicionalmente, la producción destinada al mercado interno enfrentará cada día una mayor competencia por parte de empresas extranjeras que tienen más desarrollo tecnológico, mayor eficiencia y una larga tradición. Las empresas medianas enfrentarán las mismas desventajas agravadas por la ausencia de economías de escala significativas. La sobrevivencia de las pequeñas empresas será difícil y dependerá de su capacidad de integrar su producción con las empresas

Producción de calzado: estructura de las empresas en 1990

Tipo de empresa	Nº	%	Empleo (%)	Producción (%)
Grandes	7	5,15	57,3	79,6
Medianas	20	8,82	15,7	12,6
Pequeñas o artesanales	109	86,03	17,0	7,8

Empresas grandes: más de 100 empleados.

Empresas medianas: más de 10 empleados.

Empresas pequeñas o artesanales: 3 trabajadores.

Fuente: Ministerio de Economía.

mayores y de la realización de acciones especializadas en determinados componentes.

Al estar agotadas las políticas que favorecerían la sustitución de importaciones y ponerse en marcha los programas de estabilización y ajuste, los industriales del calzado afirman que su rama ha sido una de las más afectadas y han comenzado a impulsar su modernización, la importación de insumos de mejor calidad y la búsqueda de nuevos mercados. Al nivel de las microempresas no existen programas específicos para los productores de calzado. En síntesis, las políticas estatales hacia esta rama se preocupan, ante todo, de las grandes empresas.

Parecería que el futuro de las microempresas del calzado depende de radicales cambios en las formas de su funcionamiento y en el destino de su producción. Si los programas de crédito, asesorías y capacitación no se orientan en este sentido, serán poco útiles. La duda que permanece es la que gira alrededor de las posibilidades de su articulación a industrias mayores, capaces de competir en los mercados internacionales, o su posible asociación para posibilitar su inserción directamente, que es en general uno de los retos que enfrenta el sector informal de la economía en muchos países, como lo muestran los estudios realizados (Portes, 1994).

Conclusiones

El presente estudio reafirma, desde la perspectiva del proceso de urbanización, la percepción creciente de que Costa Rica está transitando hacia un nuevo modelo de desarrollo en el que el papel del Estado será sustancialmente diferente al que jugó hasta la década de los ochenta, cuando promovió la creación de una industria sustitutiva de importaciones y creó programas sociales de amplia cobertura que fueron claves para la consolidación de una sociedad altamente equitativa y democrática. Agotadas las condiciones que posibilitaron este modelo, se abre un período de expectativas divergentes para el país.

Para unos sectores están creadas las condiciones para que, a través de la reestructuración de la economía y el Estado, Costa Rica se convierta en el siglo XXI en un país desarrollado. A esta visión optimista se contraponen la de quienes ven en la instrumentación de los programas de ajuste económico y el desmantelamiento del Estado un peligro para el nivel de desarrollo social y la paz alcanzada.

La economía se está orientando hacia la exportación principalmente, pero dentro de una tendencia en que la agricultura y el turismo tienen el papel fundamental. A nivel urbano, el papel principal lo tendrían la creación de zonas francas y la maquila, donde la producción de servicios de alto contenido tecnológico sería un componente esencial, basándose más en una fuerza de trabajo capacitada, las comunicaciones modernas y la informática, que en el bajo nivel salarial, cuestión en la que el país difícilmente podría competir con sus vecinos centroamericanos y de la cuenca del Caribe a pesar de la precarización creciente de su fuerza de trabajo. Dentro de esta reorientación no parece que el sector informal urbano tradicional tenga un papel importante que jugar, sino que el reto sería la formación de microempresas de alto nivel tecnológico para realizar actividades especializadas para la exportación, articuladas a unidades de producción mayores desde el inicio, y no la promoción indiscriminada de microempresas de producción artesanal.

Aquí emerge, como un obstáculo para el futuro desarrollo del país, el hecho de que esta transformación económica puede tender a crear una segmentación en la fuerza de trabajo entre un pequeño sector altamente capacitado y otro cada vez menos adiestrado, con ingresos y posibilidades de acceso a programas sociales permanentes cada vez menores, quebrándose una de las bases fundamentales de la democracia que ha caracterizado a la sociedad costarricense.

Esta transformación constituye, sin embargo, la única alternativa viable en el horizonte para el desarrollo del país. El desafío es cómo realizarla sin acrecentar la desigualdad social y la pobreza, y evitar el deterioro y desaparición de la clase media (PREALC, 1990). Esto conduce a la cuestión de la reforma del Estado. Si es cierto que éste debe ser transformado, debe mantenerse un alto nivel de regulación, sólo que ésta tiene que ser de nuevo tipo, donde la descentralización conduzca a una real y activa promoción del papel de los gobiernos locales y de las organizaciones comunitarias de base en la definición y formulación de las políticas de desarrollo urbanas y no sólo en su ejecución.

La parte medular del estudio, las encuestas referidas a las valoraciones y percepciones de los habitantes de los barrios analizados, enseñó que existen las condiciones para apoyar, desde este sector de la sociedad civil, el nuevo papel que debería jugar el Estado a pesar del centralismo y del presidencialismo dominantes, pero que urge una reforma que otorgue un poder real a los gobiernos municipales, ya que su simple modernización administrativa es claramente insuficiente. Crear una estrecha vinculación entre los gobiernos locales, las comunidades urbanas de base y las ONG, se revela como una tarea a realizar para construir instancias de apoyo para las nuevas políticas urbanas que Costa Rica requiere.

De la investigación se desprende una cuestión no abordada pero necesaria para pensar el desarrollo urbano futuro: la forma de gobierno que debería tener el AMSJ

y su relación con la reforma del Estado y la descentralización (Lungo/Pérez, 1991). Así, en el tránsito hacia un nuevo modelo de desarrollo el papel del AMSJ y del sistema urbano aparecen en toda su importancia. La tendencia a seguir concentrando la población y las actividades económicas en el Valle Central, como el estudio de la ciudad de Puntarenas lo mostró, y que está llevando a la constitución de una región metropolitana, expresa más una continuidad que una ruptura, y puede ser un elemento dinamizador del cambio siempre que la calidad de vida, la calificación de su fuerza de trabajo, y la integración socioespacial alcanzadas hasta el momento actual estén garantizadas.

Quienes piensan en la creación de una plataforma exportadora de servicios con un alto nivel tecnológico también piensan en la principal aglomeración urbana del país, por lo que no se visualiza un cambio sustancial en el sistema urbano costarricense. Pero también, si las tendencias descritas en las páginas anteriores continúan, es obvio que la pobreza y la segregación socioespacial en el AMSJ se acentuará, generándose contradicciones antes inexistentes, entre las cuales ya se comienza a percibir una: el deterioro del medio ambiente urbano.

Lograr las transformaciones esbozadas sin destruir, y más bien fortalecer el desarrollo social y político alcanzado, es el desafío que enfrenta el país. El desarrollo urbano puede ser una palanca o un freno en este camino, por lo que se impone la tarea de vencer los obstáculos que el estudio hecho ha revelado.

Este trabajo fue realizado con la colaboración de Gabriela Calderón y Mariam Pérez, en el procesamiento de la encuesta, y de Roxana Gómez, en el estudio de los microempresarios. En el análisis de los datos se contó con el valioso apoyo de José Itzigsohn.

Bibliografía

- Carvajal, Guillermo/Vargas, Jorge** (1988) Proceso de metropolización en el Valle Central de Costa Rica: 1940-1980, en R. Fernández y M. Lungo (eds.), *La estructuración de las capitales centroamericanas*, EDUCA. San José.
- Lavell, Allan/Argüello, Manuel/Cornick, Jorge** (1986) Mercados de trabajo y la dinámica del desarrollo urbano: Costa Rica y Honduras, 1978-1984». CSUCA, San José.
- Lungo, Mario et al.** (1992) Las políticas sociales y la ciudad en Centroamérica: los casos de San José y San Salvador, en *El Salvador en Construcción* 10 (diciembre).
- Lungo, Mario/Gómez, Roxana** (1994) La precarización del empleo formal en el Área Metropolitana de San José. Mimeo del estudio "Development Patterns and Policy Options: Latin American Employment in a Restructuring World Economy". FLACSO, FIU, LACC.
- Lungo, Mario/Pérez, Mariam** (1991) Área Metropolitana de San José: ¿coordinación de gobiernos locales o gobierno metropolitano?, en *Medio Ambiente y Urbanización* 34.
- Lungo, Mario/Piedra, Nancy** (1991) Políticas habitacionales y ajuste de las economías centroamericanas de los años 80, en A. Sugranyes (ed.), *Políticas habitacionales y ajustes en las economías de los 80*. CSUCA, IDESAC, SIAP. Ciudad de Guatemala.
- Ministerio de Planificación-MIDEPLAN** (1986) *Migración interna de Costa Rica*. MIDEPLAN. San José.

- Ministerio de Planificación-MIDEPLAN** (1990) *Estadísticas sectoriales*. San José.
- MIVAH-UNDP/CNUAH-FINNIDA** (1990) *Crecimiento residencial en la Gran Área Metropolitana*. MIVAH-UNDP. San José.
- Molina, Eugenia** (1990) Repercusiones político-administrativas del acuerdo firmado entre los frentes de vivienda y el Estado durante la administración Arias Sánchez. Tesis de Maestría. Universidad de Costa Rica, San José.
- Moreno Sánchez, Manuel** (1993) La Reforma de la Ciudad de México, en *Nexos* nº 23.
- ONUDI** (1993) *Evaluación de la industria del calzado en Costa Rica*. San José.
- Portes, Alejandro** (1989) El sector informal: definición, controversia y relación con el desarrollo nacional, en M. Lungo (ed.), *Lo urbano: teoría y métodos*, EDUCA. San José.
- Portes, Alejandro** (1994) Paradoxes of the Informal Economy: The Social Basis of Unregulated Entrepreneurship, en N. Smelser/R. Swedberg (eds.), *The Handbook of Economic Sociology* Princeton University Press. Princeton.
- Portes, Alejandro/Itzigsohn** (1994) The Party on the Grassroots: a Comparative Analysis of Urban Political Participation in The Caribbean Basin. Mimeo.
- Portes, Alejandro/Schauffler, Richard** (1993) Competing Perspectives on the Latin American Informal Sector, en *Population and Development Review* 19.
- Portes, Alejandro/Sensenbrenner, Julia** (1993) Embeddedness and Immigration: Notes on the Social Determinants of Economic Action, en *American Journal of Sociology* 98.
- PREALC** (1990) *La deuda social en Costa Rica*. San José.
- Tardanico, Richard** (1992) Economic Crisis and Structural Adjustment: The Labour Market of San José, en *Comparative Urban and Community Research* 4.
- Tardanico, Richard/Lungo, Mario** (1993) Local Dimensions of Global Restructuring: Changing Labor Market Contours in Urban Costa Rica. Mimeo. FIV. LACC/FLACSO. San José.
- Trejos, Juan Diego** (1991) Informalidad y acumulación en la Area Metropolitana de San José, Costa Rica, en *Informalidad Urbana en Centroamérica*, Editorial Nueva Sociedad. Caracas.
- Trejos, Maria Eugenia/Pérez, Mariam** (1990) Descentralización y democracia económica en el marco del ajuste estructural en Costa Rica, en *Estudios Sociales Centroamericanos* 52, enero-abril.
- Valverde, José Manuel** (1990) *Crisis y política social en Costa Rica, 1980-1988: tendencias y perspectivas*. CSUCA y Universidad de Costa Rica. San José.