

**Rokael Cardona, Dirk Kruijt,  
Gerard Oude Engberink,  
Mariam Pérez, Carlos Sojo**

**CIUDADANÍA EN PRECARIO**  
**Globalización, desigualdad social y pobreza**  
**en Rotterdam y San José**



**FLACSO**

339.46

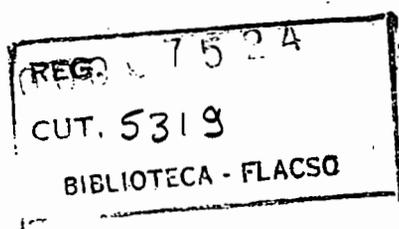
C581-c Ciudadanía en precario: globalización, desigualdad social y pobreza en Rotterdam y San José / Rokaël Cardona.../ et al./ -- 1a. ed. -- San José, C.R. : FLACSO, 2000.  
322p.; 21 x 14 cm.  
ISBN 9977-68-109-0

1. Costa Rica - Condiciones sociales.
2. Rotterdam, Holanda - Condiciones sociales.
3. Globalización.
4. Pobreza - Costa Rica.
5. Pobreza - Rotterdam, Holanda.
6. Política social. I. Cardona, Rokaël. II. Título.

303  
C438  
g. 2  
5319

Fotografía de la portada:  
"Rueda de Bicicleta", Holanda.  
C. Sojo 1999.

Producción editorial  
*Mercedes Flores Rojas*



© Sede Costa Rica-FLACSO

---

Primera edición: Enero 2000  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO  
Sede Costa Rica. Apartado 11747. San José, Costa Rica.

## INDICE

<b>PRESENTACIÓN</b>	7
<b>1. GLOBALIZACIÓN, INTEGRACIÓN SOCIAL, ESTADO Y CIUDADANÍA</b>	15
<i>Dirk Kruijt y Carlos Sojo</i>	
<b>2. POLÍTICA SOCIAL, SOCIOTERRITORIALIDAD Y POBREZA URBANA EN SAN JOSÉ, COSTA RICA</b>	29
<i>Rokael Cardona Recinos</i>	
<b>3. GESTIÓN URBANA Y SOCIOTERRITORIALIDAD, EL CASO DE ROTTERDAM</b>	139
<i>Gerard Oude Engberink con Alex Hekelaar</i>	
<b>4. ESTUDIO COMPARADO EN DOS CONTEXTOS DE LA GLOBALIZACIÓN. DESIGUALDADES SOCIALES Y POBREZA: SOCIOTERRITORIALIDAD, DESCENTRALIZACIÓN Y POLÍTICAS MUNICIPALES</b>	205
<i>Rokael Cardona Recinos y Gerard Oude-Engberink</i>	
<b>ANEXO METODOLÓGICO</b>	283
<i>Rokael Cardona, Mariam Pérez Gerard Oude Engberink</i>	
<b>INDICE</b>	321

## **POLÍTICA SOCIAL, SOCIOTERRITORIALIDAD Y POBREZA URBANA EN SAN JOSÉ, COSTA RICA**

**Rokael Cardona Recinos**

### **INTRODUCCIÓN**

Una institucionalidad estatal amplia y funcionalmente descentralizada para la atención de la cuestión social, es el aspecto distintivo en la modalidad de gestión y gerencia pública en Costa Rica, método que logró enfrentar con relativo éxito la magnitud de la pobreza, tanto urbana como rural, a lo largo de medio siglo, aunque con avances y retrocesos, en diferentes momentos históricos. Los valores de democracia social, de solidaridad, de "ciudadanía social", cristalizaron en políticas sociales de amplia cobertura y eficiencia por medio de gran cantidad y diversidad de organismos del Estado, que despliegan su acción siempre con alcance nacional, lo que les otorga jurisdicción sobre todo el territorio y la población; es decir, sin establecer normativamente diferencias entre el área urbana y rural. Y sin delegarles competencias a los municipios en tales políticas, sino más bien quitándoselas progresivamente (Rivera, 1995). Esta manera de organización del Estado fortaleció sus aparatos centrales (funcionalmente descentralizados) y resultó ser muy eficaz y eficiente hasta los años previos a la etapa de inserción en la globalización y el ajuste, en la que el Estado era muy fuerte, por los recursos a su disposición y el alto crecimiento de la economía.

Durante la crisis de los años 1981/83, el Estado mostró consistencia de su institucionalidad y sus políticas, así como la

legitimidad alcanzada, lo que le permitió impulsar, entre 1983 y 1984, un emergente proceso de ajuste estructural heterodoxo (negociado, de consenso). Mediante este proceso, que describimos brevemente más adelante, el Estado no solo reafirmó su carácter democrático, sino que revirtió en gran medida los alarmantes indicadores de pobreza, moderada y extrema, que habían crecido en los años precedentes. Sin embargo, la actuación del Estado resultó ser altamente eficaz en la coyuntura, en el corto plazo, no así en los años subsiguientes en los cuales fue afectado por un creciente debilitamiento institucional. En este escenario, la gerencia estatal de la cuestión de la pobreza fue más reactiva que preventiva y sus propuestas siguieron el ciclo de los períodos electorales, con un enfoque reduccionista hacia los bonos de vivienda. Como consecuencia de la crisis de inicios de los ochenta y de la creciente apertura de la economía, a partir de 1985 se desestructuró la racionalidad de la institucionalidad estatal en la gestión de la pobreza. Sin embargo, no abandonar su papel en la cuestión social y haber dirigido el Estado un proceso relativamente exitoso de inserción en el nuevo contexto globalizado, hizo posible que la magnitud de la pobreza de ingreso continuara descendiendo, entre 1985 y 1997. No obstante, existe una evidente crisis del paradigma de gestión y gerencia urbana, cuya transformación empieza a darse con el nuevo papel que progresivamente asumen los municipios y la población organizada en el marco de la reforma política gubernamental que incluye un cambio significativo en el papel de los gobiernos municipales.

#### EL ESTADO DE BIENESTAR, LA CUESTIÓN SOCIAL Y LA GESTIÓN PÚBLICA DE LA POBREZA URBANA

No cabe duda de que todos los indicadores disponibles reafirman la eficacia en el largo plazo del Estado costarricense en la cuestión social. Los resultados alcanzados son únicos en su género dentro de muchos países de América Latina, pero también hay que observar que a la altura de los años cuarenta Costa Rica ya contaba con indicadores de desarrollo humano superiores a muchos de esos países que aún hoy tienen indicadores todavía iguales o peores. Ello se debe

fundamentalmente a la particular herencia colonial de este país y a los logros democráticos alcanzados en la segunda etapa del siglo XIX al construirse lo que se llamó la "primera república", basada en el capitalismo agrario de la economía de exportación cafetalera; logros que entraron a una etapa cualitativamente superior después de la revolución del cuarenta y ocho. (Cuadro 1).

Uno de los aspectos sobresalientes en el plano de la realización concreta de los objetivos económicos y sociales del Estado del Bienestar costarricense es el nivel que ha mantenido el gasto social dentro del Producto Interno Bruto, y dentro del gasto público total.

- a. Una primera cuestión es la fortaleza del Estado, medida por el peso del Gasto Público total, sobre el PIB. Ya en 1950 representaba el 25,8%, uno de los más altos para la región latinoamericana en esos años. Pero, en la medida en que se consolidó el nuevo modelo de Estado aumentó significativamente su importancia, llegándose a situar a niveles muy cercanos a los países europeos; en 1971 el gasto público sobre el PIB representó el 37,6%; su máximo nivel lo alcanzó en 1980, con el 54,3% (la cifra más alta registrada), pero esa situación se había logrado con un excesivo endeudamiento externo y un inadecuado manejo fiscal que implicó severos desequilibrios en los primeros años de la década del ochenta. La denominada crisis de la deuda externa y las políticas de ajuste estructural debilitaron la capacidad fiscal del Estado, pero no produjeron, de ninguna manera, una regresión tan grande como la observada en otros países centroamericanos o latinoamericanos. De esa cuenta, a pesar de los factores restrictivos de la crisis, al peso del gasto público con relación al PIB sigue estando alrededor del 40% en los años noventa, manteniéndose en el peso relativo que ya se había logrado en los años setenta (véase al respecto el cuadro 2). Esta situación le ha permitido al Estado mantener una capacidad continua de actuación deliberada en el aspecto social. La principal dificultad no ha sido la cuestión de los recursos, sino la naturaleza de las políticas sociales que derivaron en un creciente asistencialismo desordenado y disperso como veremos posteriormente.

Cuadro 1

**INDICADORES DE LA EVOLUCIÓN DE COSTA RICA  
DURANTE MEDIO SIGLO**

-1948-1998-

Variables	UNIDAD	1948 <sup>1</sup>	1980	1997
Población total	Miles de habitantes	812	2,276	3,270
Población urbana	Miles de habitantes	258	979	1,602
Población urbana	Porcentaje	32	43	49
PEA Industria, com. y serv.	% sobre la PEA total	45	69	78
Hogares pobres país	% sobre el total	56	19	22
Hogares pobres urbanos	% sobre el total urbano	25	19	17
Hogares pobres rurales	% sobre el total rural	38	28	25
Índice de desarrollo humano (IDH)	Índice	0,55 <sup>a/</sup>	0,75	0,89
Lugar mundial en Desarrollo Humano	Número de orden	36	38	33
Lugar latinoamericano en Desarrollo Humano	Número de orden	5 <sup>o</sup>	4 <sup>o</sup>	2 <sup>o</sup> <sup>h/</sup>
Esperanza de vida al nacer	Años	56	73	77
Mortalidad Infantil	Por mil	90	19	11,2
Cobertura de la seg. social	Porcentaje	8	70	73
Analfabetismo	Porcentaje	21	10	5
PEA femenina	Porcentaje	15	22	30
PIB per cápita	Dólares del año 90	847 <sup>c/</sup>	2,032 <sup>c/</sup>	2,636 <sup>d/</sup>
Índice de apertura de la economía <sup>e/</sup>		n.d.	55 <sup>f/</sup>	73

Observaciones: a/ año 1960; b/ Por debajo de Chile, que ocupa el primer lugar, con un índice de 0.891. Considerando la zona del Caribe, Costa Rica ocupa el 5<sup>o</sup>. lugar, debajo de Barbados, Bahamas, Antigua y Barbuda y Chile. c/ dólares de 1990; d/ dólares de este año (1996); e/ ((Exportaciones + importaciones)/PIB x 100); f/ 1987.

Fuente: Elaboración personal con base en (1) Rovira, 1987, p. 32; (2) *Estado de la Nación*, 1997; (3) Área de Libre Comercio de las Américas. San José iv, 19 de marzo de 1998.<sup>2</sup>

1. Los datos son en su mayoría del año 1950. Hemos colocado el año 1948 más como una cuestión simbólica por su significado en el origen del Estado del Bienestar en Costa Rica.
2. Documento preparado para la Reunión de Ministros del ALCA. Suplemento Especial publicado por el Ministerio de Comercio Exterior. Diario *La Nación*, 19/03/98.

- b. El segundo factor es la importancia que el gasto social tiene dentro del PIB y dentro del gasto público total.
- c. En lo que concierne al peso que el gasto social tiene dentro del PIB, este pasó del 8,6% en el año 1950 al 16% en 1971 y el 22% en 1980 (su máximo nivel). A pesar de los factores restrictivos mencionados arriba, durante los años noventa conserva un peso equivalente a 1/5 parte del PIB, 19,4% en 1990 y 19,8% en 1995, siendo el más alto porcentaje latinoamericano.
- d. El peso que el gasto social tiene dentro del gasto público total, varió de un 33% en 1950 a un 43% en 1971, 40% en 1980, 45% en 1990 y 50% en 1995; es decir, aumentando progresivamente su peso relativo. Ya el nivel de 1950 era uno de los más altos con relación a América Latina, cuestión que se mantiene en los años noventa, lo que confirma nuestra hipótesis en el sentido de que la crisis fiscal es importante, pero lo es más la crisis de las políticas sociales.
- e. La salud y la educación, así, en ese orden, han sido históricamente los dos rubros más importantes del gasto social. En 1950 la salud percibió el 6,5% del PIB y la educación el 1,5%, en conjunto representaron en ese año el 93% del gasto social. A medida que pasaron los años, ambas políticas aumentaron sus asignaciones financieras y su importancia en el PIB; la salud pasó al 6,1% en 1971 y en la década del noventa su promedio se ha situado en 7,4%; Mientras la educación fue la que más subió en las décadas del cincuenta y del sesenta, llegando a representar el 5,2% en 1971; este peso lo aumentó en un punto en los años setenta (en el año 1980 representó el 6,2%), pero en las dos décadas siguientes sufrió un descenso y estancamiento con relación al período anterior (Véase cuadro 2). No obstante ello, en el segundo semestre de 1997 la Asamblea Legislativa reformó la Constitución Política para que la Educación mantenga, al menos, el 6% del PIB. Todo ello se dio en un contexto de opinión pública en el que se han destacado las consecuencias negativas que para el desarrollo social del país ha significado el descenso relativo del esfuerzo sobre la educación.

f. Durante los años setenta se va consolidando otra tendencia que es una política deliberada para la atención de la problemática de la pobreza, sin hacer distinciones entre áreas rurales o urbanas, igualmente se continúan las políticas de vivienda con un enfoque de integridad de los proyectos habitacionales (posteriormente, en la crisis de los ochenta esta política se pierde, como veremos adelante). Es por esta razón que, a partir de los años setenta, dos rubros de gasto social aparecen cada vez con mayor importancia relativa dentro del PIB y del gasto público social: el gasto para vivienda y el gasto en asistencia social, que incluye como componente central el aspecto de atención a los problemas de pobreza. En 1971 estos dos rubros representó el 5,1% del PIB, en 1990 el 7,2% y en 1995, el 7,3%, recursos significativos no solo al interior del gasto social de Costa Rica, sino con relación a los promedios latinoamericanos.

Cuadro 2

**COSTA RICA: EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL E IMPORTANCIA RELATIVA DENTRO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO Y EL GASTO PÚBLICO TOTAL, EN AÑOS "CLAVE", SELECCIONADOS 1950/1995 CIFRAS RELATIVAS.**

INDICADORES	1950	1971	1980	1990	1995
Gasto Público Total (GPT)					
como porcentaje del PIB (% PIB)	25,8	37,6	54,3	43,4	39,3
Gasto Público social (GPS) como porcentaje del PIB (% PIB)	8,6	16,4	22,0	19,4	19,8
Gasto Público en Educación (% PIB)	1,5	5,2	6,2	4,8	5,1
Gasto Público en Salud (% PIB)	6,5	6,1	7,8	7,4	7,4
Gasto Público en Vivienda y Asistencia Social	0,6	5,1	8,0	7,2	7,3
Gasto social como % del Gasto público total	33,3	43,5	40,5	44,7	50,4
Educación (% GPT)	5,9	13,9	11,4	11,0	13,0
Salud (% GPT)	25,3	16,1	14,4	17,0	18,8
Vivienda y Asist. Social (% GPT)	2,1	13,5	14,7	16,7	18,6

Fuente: Trejos, Juan Diego, 1997, p. 19.

El sensible decrecimiento del PIB entre 1995 y 1997 es uno de los factores que afectó en estos últimos tres años la magnitud del gasto social, pero no ha transformado radicalmente el esfuerzo sostenido que el Estado costarricense, ahora un "Estado híbrido" entre Estado del Bienestar y un Estado neoliberal, ha realizado durante medio siglo de historia política. (Véase cuadro 2).

El aumento de la acción del Estado en el campo económico, social y cultural permitió un alto crecimiento económico, con redistribución del ingreso; asimismo, una alta movilidad social y mayor gravitación social, cultural y política de las clases medias urbanas (en particular de la burocracia pública y privada y de los sectores intelectuales). La consecuencia a largo plazo del nuevo modelo de desarrollo fue la transformación cualitativa de la estructura social, en la que cada vez con mayor fuerza predominan las familias asalariadas, principalmente en las áreas urbanas, en donde los cambios resultaron ser de mayor magnitud y complejidad social; pues en el área rural, ya desde los años cincuenta, las 3/5 partes de la población eran asalariadas. Los cambios en la urbanización son altamente significativos. Los indicadores generales muestran tendencias claras al asalariamiento y proletarianización en las áreas urbanas, en la forma siguiente:

- a. La población urbana total aumenta en 625% entre 1950 y el año 2000, mientras que la población total crece a un ritmo menor (431%); el peso de la población urbana sobre la población total aumenta en 28 puntos, pasando de 25% a 53% en el año dos mil;
- b. La población económicamente activa en las actividades del sector secundario y terciario aumenta su peso relativo en 33 puntos, pasando de 45% en 1950 a 78% en el año 2000, lo cual implica que la PEA agrícola perdió esos mismos 33 puntos a lo largo del período considerado, representando solamente el 22% de la PEA en el año 2000, la más baja de Centroamérica y una de las más bajas de América Latina;
- c. la población económicamente activa asalariada total, por otra parte, gana 26 puntos, al pasar de 45% en 1950 a 71% en el año 2000 (cuadro 3).

Cuadro 3

**COSTA RICA: INDICADORES GLOBALES DE  
LA ESTRUCTURA SOCIAL  
-1950-2000-**

VARIABLES	1950	1990	2000
Población total (miles)	862	3,015	3,711
Población urbana total (miles)	258	1,407	1,870
Crecimiento de la población total (%)	100	350	431
Crecimiento de la población urbana (%)	100	445	625
Porcentaje de la población urbana, sobre el total del país	25	47	53
Porcentaje de población económicamente activa asalariada	45	70	71
Fuerza de trabajo no agrícola (sectores secundario y terciario), en relación con el total	45	74	78

Fuente: 1) Rodríguez, Ofelia (1994); 2) Estado de la Nación, 1997.

- d. Analizando la evolución de los datos globales de la población asalariada, entre 1950 y 1996 observamos las tendencias siguientes, las que se constituyen en factores estratégicos en relación con el rediseño de la gerencia urbana:
- o La población asalariada urbana creció a un ritmo de casi el doble que la PEA total, entre 1950 y 1996, lo cual se debió sobre todo al gran dinamismo de la PEA asalariada urbana, la que creció 10 veces en ese período, en tanto que la PEA asalariada rural creció solamente en 4 veces, y ligeramente por debajo de la PEA rural total.
  - o La población económicamente activa (PEA) asalariada urbana aumentó su peso relativo en 21 puntos, en los 46 años analizados, habiendo pasado de 13% en 1950 a 34% en 1996, aunque presenta una tendencia a su estancamiento en la década del noventa. En cambio la PEA NO asalariada urbana (trabajadores por cuenta propia, trabajadores familiares y patronos) disminuyó

su peso relativo en 30 puntos, habiendo bajado de 41% a solamente 11%.

- o La PEA asalariada rural en cambio ha mantenido un peso relativo estable entre 1950 y 1996, habiendo variado solamente en 3 puntos, de 32% en 1950 a 35% en 1996. Este hecho muestra un claro límite estructural al crecimiento de esta población, por la pérdida de dinamismo del empleo en la agricultura, a consecuencia, entre otros factores, de la alta concentración de la tierra y de los efectos de la apertura comercial en esta rama de la economía. Dentro de estos efectos uno de los más importantes es la tendencia al aumento de la PEA no agrícola, dentro del propio sector rural.
- o Por lo tanto, es bastante claro que el proceso de asalariamiento de la fuerza de trabajo observado en el último medio siglo (que ha implicado pasar la PEA asalariada del 45% en 1950 al 69%, en 1996), se debe, primordialmente, a un cambio fundamental en la estructura económica y social. Hoy día en todo el país, siete de cada diez hogares necesitan del salario para su reproducción, lo cual resulta determinante en la cuestión del empleo y los salarios.
- e. Ahora pasemos a analizar solamente la población urbana, en la cual se presentó el mayor dinamismo del último medio siglo, en cuanto al proceso de asalariamiento de la población, sobre todo entre 1950 y 1980, ya que posteriormente hay una tendencia a un ritmo menor.
- o La PEA asalariada del área urbana aumentó radicalmente su peso relativo, al pasar de 23% en 1950 a 75% en 1996 (un aumento de 52 puntos; es decir, en más de la mitad de toda la PEA asalariada). Esto produjo un cambio fundamental en los mecanismos de reproducción de la fuerza de trabajo ya que actualmente 3 de cada 4 hogares dependen del salario, mientras en 1950 solamente 1 de cada 4. Esta situación tiene consecuencias directas en el riesgo de la pobreza. El mayor riesgo se trasladó históricamente hacia los asalariados, especialmente a ciertos estratos de menor calificación, tanto por los niveles de

remuneración, como por las eventuales situaciones de desempleo o empleo temporal.

- o En contratendencia, la PEA no asalariada redujo su peso relativo de 77% en los cincuenta a solamente 25% a finales de los novenas.
- f. Analizando solamente los datos de la PEA rural, encontramos que en el año 1950 ya 6 de cada 10 hogares prácticamente dependían del salario (60%); en 1996 esta situación apenas varió en 3 puntos (63%), lo cual muestra un claro límite al crecimiento del empleo asalariado en la agricultura, lo que a su vez posiblemente influirá en mayores presiones hacia el empleo no agrícola y al empleo en áreas urbanas. Los límites al empleo también se observan en la PEA no asalariada, la cual comenzó a disminuir su ritmo de crecimiento en los años noventa.

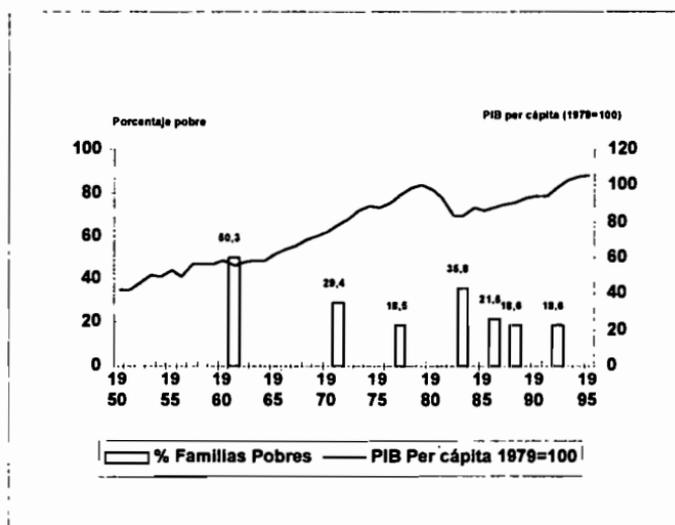
#### LA POBREZA URBANA DE INGRESO EN EL LARGO PLAZO

La magnitud de la pobreza de ingreso en Costa Rica muestra una tendencia a la reducción en el largo plazo, reducción que solo se ve interrumpida durante los años de la crisis de la deuda y más coyunturalmente durante los períodos recesivos, que corresponden a la década del noventa. El rasgo distintivo parece ser entonces la no evidencia de un proceso de empobrecimiento –desde el concepto de pobreza de ingreso, insistimos– dentro del marco del ajuste estructural y la globalización, proceso que si se encuentra en la mayoría de las experiencias nacionales. Lo que sí es un proceso similar al resto de América Latina es el proceso de la "urbanización de la pobreza", aunque sin adquirir la dimensión problemática de otras experiencias. En particular, aquí no se observa la gran dualización de la ciudad entre ricos y pobres; los núcleos de pobreza urbana en San José coexisten con estratos sociales medios e incluso altos, aunque con una tendencia a la segregación territorial. Más adelante volveremos sobre esta cuestión.

De los datos que sirvieron de base para el gráfico No. 1<sup>3</sup> se deduce una amplia tendencia a la reducción de la pobreza de ingreso pasando de afectar a la mitad de las familias a inicios de los sesenta a menos de una quinta parte a principios de los años noventa.

Gráfico 1

**COSTA RICA: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y DEL PRODUCTO PER CÁPITA**



Fuente: Seligson, Martínez y Trejos (1996).

- Las estimaciones según Trejos, "proviene de encuestas de hogares, ad hoc, que tienen una mejor cobertura del concepto de ingresos, así como una mejor medición de ellos, incluyendo ajuste por subdeclaración y no respuesta. Las líneas utilizadas, excepto para 1961, son las anteriores de la DGEC, pero haciendo una diferenciación por zona y considerando aumentos por incrementos en los ingresos reales de la economía. La metodología es propuesta por Altimir (1984) y consiste en aplicar una elasticidad ingreso-línea de pobreza de 0,25 cuando el ingreso per cápita aumenta. Esta información se confronta con la evolución del producto per cápita para reflejar el ritmo de crecimiento de la economía y la presencia de ciclos económicos.

El otro aspecto a resaltar es su fuerte asociación con el ciclo económico, ya que la tendencia se interrumpe solo durante la crisis de la deuda. En todo caso, es de destacar la falta de evidencia de un aumento de la pobreza de ingreso durante el período de ajuste estructural y globalización, al menos desde un balance macroeconómico, con las limitaciones que implican los datos disponibles al ser estos muy agregados. No es posible tener indicios de la especificidad de la pobreza urbana, pero sí es posible adelantar que la importancia de la pobreza urbana es creciente en el período.

### *La pobreza en los sesenta y setenta*

A partir de los años cincuenta, el modelo económico el mejoramiento sistemático del nivel de vida de la población a través del crecimiento real del salario de mercado y del salario social. En este lapso, el producto o ingreso por habitante más que se duplica (crece un 156%) aumentando a una tasa media anual del 3,3% a pesar de que la población lo hacía a un ritmo medio similar. Las estimaciones y estudios existentes (Piñera, 1979 y Fields, 1980) concuerdan sobre una amplia reducción pasando de afectar a la mitad de las familias del país a inicios de los sesenta, a cerca de un cuarto a inicios de los setenta (véase gráfico No. 1). Este comportamiento se logra por el mejoramiento de los salarios reales y los bajos niveles de desempleo que posibilitaron el fuerte crecimiento económico (6,7% promedio anual).

El decenio de los setenta corresponde a un período de menor dinamismo económico, producto del agotamiento del estilo de crecimiento y de los "shocks" petroleros, aunque amortiguados al final de la década por "boom" de los precios del café y alta liquidez internacional. El crecimiento del salario de mercado se apoya de nuevo y más marcadamente con un salario social creciente, fruto de la política social que procura universalizar sus servicios e introduce esquemas de focalización dentro de un marco de crecimiento económico.

Durante esta década se mantiene la reducción de la pobreza, aunque los distintos estudios difieren sobre el ritmo de avance. Para la CEPAL (1994, 1996), la reducción es más lenta pasando de un 24% a inicios de los setenta a un 22% en 1980. Por el contrario, tanto Trejos (1995) como el Banco Mundial (1990 citado por Seligson *et al.*), 1996) consignan modificaciones más rápidas (del 29% al 19% en el primer caso y del 45% al 29% en el segundo). También existen para esta década mediciones por zonas y los resultados son divergentes en cuanto a tendencias. Para la CEPAL, la pobreza urbana habría subido un punto de porcentaje, por lo que toda la mejora en las condiciones de pobreza tiene un referente rural. Para Trejos (1995), la reducción es generalizada pero sí más intensa en el ámbito rural. En cualquiera de estos escenarios, la importancia de la pobreza urbana aumenta en los años setenta, con mantenimiento e incluso aumento en el número absoluto de pobres urbanos. Ambas fuentes concuerdan entonces en que a inicios de los setenta, entre un 26% o un 27% de los pobres residían en las zonas urbanas, porcentaje que aumenta a un tercio hacia el final del decenio. Para este período también se empiezan a disponer de estimaciones de pobreza para ámbitos urbanos más reducidos, como lo es el Área Metropolitana de San José (AMSJ). Las estimaciones señalan que en esta zona residían cerca del 16% de las familias en situación de pobreza y este porcentaje se mantiene durante todo el decenio. Ello significa que si bien aumentó el peso de la pobreza urbana ello no fue así para la metropolitana.

### *La pobreza en los ochenta*

Durante el tormentoso decenio de los ochenta, la pobreza habría evolucionado ajustada al ciclo económico, con un proceso de empobrecimiento durante la crisis y una reversión posterior. Distintos estudios concuerdan con esta evolución (Sauma y Trejos, 1990; Trejos, 1995; Morley y Álvarez, 1992; Céspedes y Jiménez, 1995). Solo para la CEPAL (1994) la pobreza se habría incrementado ligeramente y nuevamente producto del empobrecimiento urbano.

Según la CEPAL, la pobreza se habría incrementado del 22% al 24% y todo el aumento estaría concentrado en zona urbana y metropolitana, donde la pobreza pasó del 16% a 22% en el primer caso y del 15% a 20% en el segundo. De nuevo, en cualquier escenario que se adopte, la participación de la pobreza urbana y metropolitana habría aumentado. En el ámbito urbano pasando de un tercio al inicio de la década a cerca de dos quintos (40%) al final del decenio. En el Área Metropolitana, la participación de sus pobres aumentaría del 16% al 22% del total de pobres del país. Un detalle de las particularidades de cada subperíodo se comenta seguidamente, en tanto que el gráfico No. 2 muestra la evolución anual de la incidencia de la pobreza.

Crisis y empobrecimiento (1980/1982). El inicio de los ochenta marca la ruptura del estilo de desarrollo previo. En este trienio la producción real se redujo en un 9%, lo que significa que el producto per cápita disminuyó en un 16%, los salarios perdieron cerca del 40% de su poder adquisitivo y los niveles relativos de desempleo y subempleo se duplicaron. Ello fue acompañado de un aceleramiento inflacionario, 18% (1980), 37% (1981) y 90% (1982) para una tasa acumulada promedio del 46% por año.

Este proceso va acompañado de un empobrecimiento que llega a afectar por lo menos a un tercio de las familias del país, fenómeno que se corrobora, aunque sobredimensionado, con los datos que surgen de las encuestas de hogares periódicas (gráfico No. 2).<sup>4</sup> Ambas fuentes señalan que son las familias urbanas, y en particular las que dependen de ingresos salariales, los grupos más afectados. Ello permite resaltar tanto la mayor vulnerabilidad de estos grupos urbanos ante coyunturas recesivas e inflacionarias como el carácter más estructural del fenómeno de la pobreza rural. También permite sugerir que en períodos de este tipo, las políticas sociales de carácter compensatorio deberían prestar más atención a los pobres urbanos, pues es ahí donde las insuficiencias de ingresos, en particular en efectivo, afectan dramáticamente las posibilidades de reproducción

4. Para tener comparabilidad en el período, los datos se refieren al ingreso primario: esto es, solo el ingreso proveniente directamente del trabajo (salarios más renta empresarial). Por ello los posibles sobredimensionamientos aunque sí muestra bien la tendencia. Ello se contrarresta parcialmente con el uso de líneas de pobreza anteriores de la DGE que son más bajas.

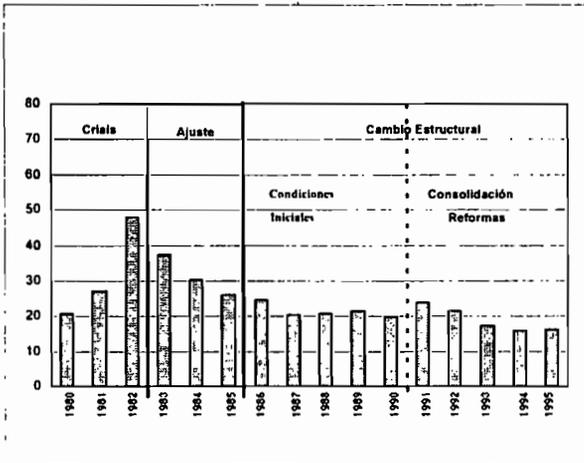
de las familias. Cabe señalar que en este período se produce también un deterioro importante en el salario social, en particular en términos de la calidad de los servicios recibidos por los pobres. No obstante, la amplia cobertura que se había alcanzado sirvió para evitar que el nivel de vida de la población se deteriorara aún más (PREALC, 1990).

*Ajuste expansivo y reducción de la pobreza (1983/1986).* A partir de mediados de 1982, con el arribo de la administración Monge, se inicia un proceso de estabilización con características heterodoxas, ya que combina el restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos con políticas de apoyo a grupos pobres y de estímulo a la demanda interna para reactivar el aparato productivo, detener el deterioro de los salarios reales y mejorar las condiciones generales de empleo. Con ello logra revertir el proceso de empobrecimiento, estabilizando la economía y expandiendo los salarios reales y el empleo. Pero la reversión de la pobreza de ingreso en el medio urbano estuvo acompañada con la relativa aceleración de la pobreza de necesidades básicas y crecientes problemas de infraestructura y servicios en los nuevos asentamientos formados como consecuencia de la crisis, como se verá más adelante.

Los grupos más favorecidos fueron los previamente empobrecidos; esto es, los asalariados urbanos menos calificados, reafirmando su vulnerabilidad. También los grupos más pobres del sector agrícola (productores de granos básicos) se vieron especial aunque temporalmente favorecidos gracias a la aplicación de una política de ingresos explícita (Herrero, 1990). Ella se vio complementada con una política social que procuró apuntalar las instituciones sociales con miras a detener el deterioro en la calidad de los servicios y a restituir el salario social. Este período constituye una de las pocas experiencias en el mundo en que programas de estabilización pueden ejecutarse protegiendo e incluso mejorando las condiciones de los grupos más pobres, señalando que no existe un determinismo inescapable al respecto y que lo que se requiere es sobre todo decisión política (Gráfico 2).

Gráfico 2

**COSTA RICA: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA 1980-1995**  
**-PORCENTAJE DE FAMILIAS POBRES-**



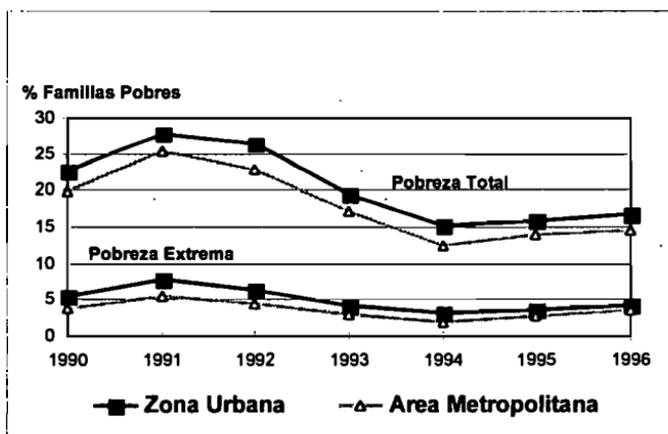
*Cambio estructural y estabilización de la pobreza de ingreso (1987/1990).* Con el relevo de administración y la consolidación de los esfuerzos estabilizadores, se da un mayor énfasis a las políticas de cambio estructural que promueven sobre todo la expansión de las exportaciones no tradicionales, la reducción arancelaria, la modernización del sistema financiero y la liberalización de los precios agrícolas, dentro de una concepción de gradualidad, de protección de los grupos pobres y de no abandono de la política social de carácter desarrollista, aunque se percibe cierto estancamiento. Dentro de este marco de políticas, la magnitud de la pobreza se estabiliza ya que la contención salarial es compensada por un incremento importante del empleo. Aunque la pobreza no da signos de empeorar o mejorar en este lapso, fenómeno de por sí peculiar en el contexto de las experiencias de cambio estructural, algunos grupos pueden haberse visto perjudicados.

## La pobreza en los años noventa

La tendencia no muestra una aceleración de la pobreza, aunque ella aumenta en 1991 y repunta ligeramente en 1995 y 1996. Ello se confirma cuando se refiere tanto al indicador tradicional de incidencia o extensión, como a los índices de intensidad y profundidad (Véase Gráfico No. 3). La pobreza es así más baja en 1995 y 1996 que la prevaleciente durante los primeros cuatro años de la década y para la zona urbana y metropolitana hay en 1996 menos pobres (tanto en números absolutos como relativos) que los existentes en 1990.

Gráfico 3

### COSTA RICA: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA URBANA EN LOS NOVENTA



Globalmente la pobreza se reduce durante la década en seis puntos porcentuales en el ámbito urbano al pasar del 23% en 1990 al 17% en 1996. En la zona metropolitana la reducción es de cinco puntos porcentuales pasando del 20 en 1990 al 15% siete años más tarde. Esto va asociado con una caída del 11% en el número de familias pobres en la zona urbana y del 9 en la metropolitana. Para luego caer cerca de 13 puntos en los tres años siguientes. En los dos

últimos años, si bien se observa un ligero repunte, este no supera a los dos puntos porcentuales en dos años. Esto significa que la pobreza en los noventa sigue siendo más extendida e intensa en las zonas rurales y, al contrario de los decenios previos, parece interrumpirse el proceso de "urbanización de la pobreza", aunque estudios empíricos recientes muestran lo contrario en áreas específicas. En todo caso, la participación de los pobres urbanos y metropolitanos dentro del total de pobres, tiende a estabilizarse alrededor del 40% para los primeros y en cerca del 20% para los segundos. El Área Metropolitana de San José (AMSJ) continúa siendo la zona menos pobre del país y donde la pobreza es menos intensa y profunda.

### *El perfil de la pobreza urbana*

En primer lugar, aunque los hogares pobres tienen una tendencia a reducir su tamaño, aún muestran un mayor número de miembros que los hogares no pobres y esa diferencia se concentra en los niños. Eso significa que los niños urbanos se encuentran sobrerrepresentados dentro de los hogares urbanos, en los que viven cerca del 30% de ellos. Como una parte importante de los niños urbanos se encuentra bajo los umbrales de la pobreza, en ausencia de una política social que les dé igualdad de oportunidades, se transforman en los vehículos que transmiten intergeneracionalmente la pobreza. Ello, en unión de un proceso de deterioro de las estructuras familiares urbanas, que se verifica en un protagonismo creciente de la jefatura femenina, da origen a los grupos de niños en condiciones de mayor riesgo social y los que sufren con mayor intensidad los rigores de la pobreza, asociados ahora con explotación económica, sexual, abandono, maltrato y conflicto con la ley penal; se trata de los niños "en" y "de" la calle. Como no existen mayores diferencias entre el número de personas potencialmente activas, entre los hogares pobres y no pobres, las condiciones de pobreza de ingreso están asociadas con una más o menos exitosa inserción al mercado de trabajo. Esto se traduce en un número de dependientes por ocupado, dentro de los hogares pobres, no solo alto sino que aumenta en el período. Cada ocupado pobre debe mantener entre tres y cuatro personas, lo que

hace espurio cualquier mejoramiento de los ingresos laborales y traslada el problema a las posibilidades de incorporación de miembros adicionales al mercado de trabajo.

Viendo las tasas de incorporación de los jefes de los hogares al mercado de trabajo, fuera de las diferencias por sexo ya conocidas, se encuentra no solo una menor tasa de participación de los jefes pobres sino que además esta se reduce en el decenio. Ello se explica en parte, fuera de sus menores niveles educativos, por el mayor protagonismo que adquieren los jefes pobres mayores de 60 años. Ello hace emerger el tema de la pobreza creciente entre los adultos mayores sin cobertura de la seguridad social, en particular de los sistemas contributivos de pensiones y que presionará por recursos crecientes al gobierno para su alivio.<sup>5</sup> En el caso de las mujeres jefas de hogar, tanto su bajo perfil educativo como la presencia de niños que atender, se transforman en barreras para su incorporación al mercado de trabajo. Esto explica por qué sus tasas de participación no son menores de las de los hombres pobres y de las mujeres no pobres. Con relación a la fuerza de trabajo secundaria, esto es, los miembros no jefes de los hogares, aquí sí se nota un incremento aunque modesto en la incorporación al mercado de trabajo, como estrategia de superación de la pobreza, solo que en este caso se acompaña con inserciones no exitosas; es decir, con altísimos y crecientes niveles de desempleo abierto. Ello sugiere, por una parte, la presencia de niveles educativos muy reducidos, asociados con abandonos tempranos del sistema educativo formal y sin acceso a sistemas informales de capacitación. Por otra parte, puede estar reflejando ya una fuerte presión que, sobre el mercado de trabajo urbano, podría estar produciendo la migración de nicaragüenses.

### *La estructura social de la pobreza urbana*

De la información disponible de los primeros cinco años de la década del noventa, se han obtenido las tendencias siguientes: i) en

- 
5. Aunque existe el programa de pensiones no contributivas para ancianos indigentes, el monto de la ayuda mensual resulta insuficiente para una familia sin un complemento adicional aportado por el núcleo familiar.

primer, lugar los propietarios o clase alta representan cerca de un 3% de los hogares, en tanto que la clase media profesional pesa cerca de un 15%. ii) Los otros componentes de lo que se podría denominar los estratos medios, los pequeños propietarios y los asalariados no manuales, aportan cada uno cerca de un décimo de los hogares. Esto significa que los estratos medios y altos estarían representando casi el 38% de los hogares urbanos y metropolitanos, aunque en el AMSJ su peso es ligeramente mayor. iii) El estrato de los trabajadores manuales aglutina entre el 25% y el 29% de los hogares. En tanto que la población flotante, aporta el tercio restante. Este último grupo incluye a los trabajadores con mayor grado de informalidad, así como a los hogares con jefes inactivos y sin experiencia laboral previa, conformado en su mayoría por la creciente cantidad de mujeres a cargo del hogar y con barreras de entrada al mercado de trabajo. Aunque los cambios son leves, algunas tendencias se visualizan. iv) Como era de esperar, el riesgo de pobreza aumenta conforme se descende en la escala socio-ocupacional. Ya en el caso de los trabajadores manuales, los riesgos de pobreza superan a los promedios zonales y son aún mayores dentro de la población flotante.<sup>6</sup> En todo caso, llama la atención que aún para la población flotante, este riesgo no alcanza el 50%. Esto significa que por lo menos la mitad de la población flotante estaría por encima de los umbrales de pobreza, lo cual no implica que no tengan una alta vulnerabilidad a sufrir situaciones de pobreza. v). Cerca de la mitad de los hogares pobres corresponden a familias cuyo jefe se clasifica dentro de la población flotante, esto significa que la pobreza urbana estaría fuertemente asociada con el sector informal. Un tercio restante está vinculado a los trabajadores manuales, particularmente en la mediana y gran empresa. Ello implica que otro tanto de la pobreza urbana se asocia con trabajo formal no calificado, que padece probablemente de formas de inserción laboral precarios e inestables y en todo caso,

---

6. Para 1990, los propietarios muestran un alto riesgo de pobreza. Este grupo, al ser tan pequeño cuantitativamente, está asociado con un gran error de muestreo, lo cual explica el resultado. Es de esperar entonces que el riesgo de pobreza para 1990 esté sobredimensionado. Esto se puede corroborar pues para años siguientes a 1990, el riesgo de pobreza de este grupo es bastante menor y similar a los niveles relativos de 1996.

de reducidos niveles salariales. Aunque la pobreza no está ausente en los restantes grupos medios y alto, en conjunto no aportan más del 18% de los hogares pobres de las zonas urbanas o metropolitanas y para ellos es más común la presencia de cuadros de pobreza coyuntural asociados con situaciones de desempleo temporal. No obstante, dentro de ellos ya se pueden estar visualizando los cuadros de los llamados nuevos pobres; es decir, exempleados públicos y privados que al perder sus trabajos por procesos de reestructuración encuentran que sus calificaciones ya no son demandadas en el mercado laboral y empiezan a padecer cuadros de desempleo crónico.

#### ASENTAMIENTOS HUMANOS, GESTIÓN SOCIAL COMUNITARIA Y ESTRATEGIAS DE SUPERVIVENCIA

El panorama territorial y social de la pobreza urbana en el Cantón Central de San José de Costa Rica se vio alterado fundamentalmente en la década del noventa por cuatro acontecimientos: la constitución, por primera vez en la historia del país, de un inmenso tugurio con presencia significativa de inmigrantes de otros países (nos referimos al tugurio llamado "La Caja" o La Carpio"); la expresión organizada de pobladores en búsqueda de superar factores asociados a la pobreza, en territorios que fueron "creados" por las políticas estatales de asentamiento, vivienda y servicios sociales en la década de los ochenta (nos referimos a Rincón Grande de Pavas); la continuidad de la movilización territorial de sectores pobres de la ciudad, en busca de tierra y acceso a vivienda; y el aumento de la heterogeneidad de la pobreza en las áreas antiguas de la ciudad, tradicionalmente pobres (nos referimos a los Barrios del Sur). En estos tres sectores de la ciudad de San José se realizaron entrevistas y encuestas que permiten tener una aproximación acerca de los principales desafíos que enfrenta la gestión urbana a finales del siglo XX y cuyos derroteros serán decisivos para la sostenibilidad social de la ciudad hacia el siglo XXI.

La necesidad de conocer cuáles son las manifestaciones concretas de la pobreza de ingreso y de la pobreza de necesidades básicas, nos llevó a sistematizar una serie de indicadores de tres asentamientos del

Cantón Central de San José, en los cuales se concentra, según nuestras estimaciones, alrededor del 75% de la pobreza urbana total del Área Metropolitana de San José, correspondiéndole el 42% del total del AMSJ a Rincón Grande de Pavas, el 21% a La Carpio y el 13% a Barrios del Sur (cuadro 22). Los primeros son los dos más grandes asentamientos en la actualidad y se formaron en la época posterior a la crisis del ochenta, con mayor intensidad entre 1986 y 1994; el más grande de ellos (Rincón Grande de Pavas) con 48.755 habitantes (según proyecciones de la Dirección de Estadística y Censos) estaría representando el 65% de la población total de estos asentamientos; La Carpio, con alrededor de 20.000 habitantes, el 26% y los Barrios del Sur, con alrededor de 10.000 habitantes, el 9% de la población total de los tres.

Rincón Grande cuenta con 150 hectáreas (73%) y La Carpio con 45 hectáreas (22%); entre ambos suman 195 hectáreas, lo que representa el 95% del territorio de los tres asentamientos. Los dos están ubicados a 10 kms. al oeste de San José, y se ubican uno a continuación del otro, pero presentan diferencias sociales significativas y además una historia de asentamiento muy diferentes, pues Rincón Grande de Pavas es un asentamiento que contó con una política deliberada del Estado en cuanto a la dotación de tierra para vivienda, por lo menos toleró las invasiones y buscó y llevó adelante mecanismos de regularización. La propiedad del terreno en Rincón Grande de Pavas es mayoritariamente del sector público; en La Carpio, ciento por ciento público, y en los Barrios del Sur del Sector Privado.

A partir de la encuesta realizada en 1997, se estima un porcentaje de población extranjera (principalmente nicaragüenses) de 51% en La Carpio, 10% en Pavas y 15% en los Barrios del Sur. De acuerdo con esta información, haciendo un análisis "horizontal" de los asentamientos, se concluye que habría un total de 15.720 personas extranjeras, de las cuales 14.500 son nicaragüenses (el 92%). El 65% de todos los inmigrantes se ubicarían, de acuerdo con estas estimaciones, en el asentamiento La Carpio, lo cual tiene importantes implicaciones de política pública y de gestión y gerencia de la pobreza urbana.

Cuadro 4

**INDICADORES GLOBALES DE LOS ASENTAMIENTOS ESTUDIADOS  
1997**

ASENTAMIENTO	RINCÓN GRANDE DE PAVAS	LA CARPIO, O LA CAJA	BARRIOS DEL SUR
Distancia del centro de San José, y ubicación	12 kilómetros, oeste, más al sur que La Carpio, pero colindante con esta	10 km, dirección oeste, más al norte que Pavas, pero colindante con este	1 kilómetro, suroeste
Período de invasión o formación del asentamiento	Nov. de 1993/enero-junio 1994 <sup>7</sup>	1984/1988	Finales del siglo XIX, principios del siglo XX; más invasiones en precario en 1985 <sup>8</sup>
Propiedad del terreno	Mixta, mayoritariamente del sector público	Sector Público (Caja Cost. del Seguro Social)	Privada
Extensión (hectáreas)	140 hectáreas	55 hectáreas	10 hectáreas, aproximadamente
Cantidad de habitantes	48.755, aprox.	20.000, aprox.	8.000 aprox.
% de inmigrantes nicaragüenses	8%	47%	15%

Sigue...

7. En ese período se produce la mayor invasión, pero posteriormente siguen llegando familias, lo cual no cesa todavía, dados los mecanismos de irregularidad e ilegalidad que se han aplicado.
8. Este es el caso del barrio "Reina de los Angeles" que se originó por invasión el primero de junio de 1985, y representa actualmente una cuarta parte de la población total de los Barrios del Sur.

...viene

ASENTAMIENTO	RINCÓN GRANDE DE PAVAS	LA CARPIO, O LA CAJA	BARRIOS DEL SUR
Porcentaje de otros inmigrantes extranjeros	2,5%	4,1%	0,0
Porcentaje aproximado de pobreza extrema (de ingreso) en el asentamiento.	29%	30%	30%
Porcentaje aproximado de pobreza global en el asentamiento (pobre y en extrema pobreza)	54% (26,328)	64% (12,800)	61% (4,880)
Porcentaje que representa el asentamiento en relación con la pobreza en el Área Metropolitana de San José <sup>9</sup>	42%	21%	13%

Fuente: 1) Plan Estratégico de Desarrollo Local de Rincón Grande de Pavas 1998/2,002; 2) Proyecciones de Población a enero de 1997, de la Dirección de Estadística y Censos (para el Caso de Pavas); 5) Encuesta de Hogares en sectores populares de San José. FLACSO 1997.

9. La población urbana pobre, en el Área Metropolitana de San José (1996), fue estimada en 62.250 habitantes por Juan Diego Trejos (1997). Y para el área urbana en su conjunto de 75.150 (ibid.).

## *Efectos de la globalización en territorios urbanos populares*

Los tres estudios de campo realizados en San José Costa Rica tuvieron como objetivos determinar de qué manera se pueden identificar empíricamente efectos concretos de la globalización a través de cuatro variables fundamentales: el mercado de trabajo, la institucionalidad gubernamental en el tema social, las políticas públicas y la participación social de los sectores populares. El análisis condujo a identificar con mayor precisión a las poblaciones y los tipos de familia e individuos con mayor riesgo de pobreza, para contribuir a plantear elementos para un modelo alternativo de gestión y gerencia social urbana y municipal. Dos unidades de análisis fueron claves: los asentamientos humanos en su expresión social, territorial e institucional y las familias populares divididas en dos grandes estratos: familias pobres y familias no pobres desde el punto de vista de la pobreza de ingreso. El propósito no fue medir las dimensiones precisas de la pobreza en los asentamientos estudiados, sino los efectos específicos y las condiciones cualitativas sobre el riesgo de pobreza como principal desafío para las políticas urbanas y la gestión urbana.

Los cambios asociados a la globalización han tenido en San José efectos directos en la formación diferenciada de nuevos asentamientos humanos pobres y en una mayor heterogeneidad de los asentamientos de pobreza tradicional. En esto la participación social y las políticas gubernamentales han tenido un papel determinante, siendo marginal el papel del gobierno del municipio de San José. De ser un municipio con bolsones dispersos de pobreza, relativos equilibrios demográficos en el territorio y una gran igualdad social hasta finales de los años setenta, San José ha transitado hacia un municipio que ha polarizado la concentración de los sectores populares pobres en uno de sus extremos –en el sector oeste–, con una alta densidad demográfica, mostrando a la vez un relativo despoblamiento del sector central y de las áreas de población tradicionalmente de altos ingresos. Las diferencias sociales en el territorio son menos perceptibles que antes, pero más diferenciadas entre los sectores de altos ingresos y los

nuevos grupos populares. La magnitud general de la pobreza quizás sea similar a la de los años anteriores a la crisis de los ochenta, una magnitud pequeña, pero su distribución territorial y su caracterización social y demográfica son cualitativamente distintas, igualmente las características de las poblaciones de mayor riesgo: inmigrantes, niños y niñas, jóvenes, mujeres y ancianos. Se trata de un nuevo tipo de pobreza urbana que ha carecido de un modelo de gestión y gerencia social municipal acorde a sus dimensiones, localización y características.

A diferencia de otras ciudades metropolitanas de América Latina, San José muestra un bajo nivel de pobreza de ingreso –cuya determinación precisa es una cuestión pendiente–. También la formación de asentamientos populares urbanos ha seguido una trayectoria propia. Estos asentamientos coexisten con sectores sociales de altos ingresos, sin observarse los grandes niveles de segregación y extrema pobreza de otras ciudades latinoamericanas. Esto se puede comprobar con un análisis global de los distritos y barrios que conforman la ciudad de San José.

El análisis por distritos muestra que la pobreza se desplazó durante las últimas dos décadas del siglo XX hacia los distritos de Pavas y La Uruca (sector oeste), principalmente en tierras de instituciones públicas. El número de barrios populares aumentó como consecuencia de las invasiones y posterior formalización, por parte del Estado, de las áreas invadidas, a las que se les ha ido dotando progresivamente de condiciones de acceso a vivienda y servicios urbanos, aunque con muchas dificultades, en gran medida asociadas al centralismo de la gestión estatal urbana. El proceso de formación de los asentamientos humanos populares, basado principalmente en invasiones de grupos organizados en tiempos de campaña electoral, ha creado una problemática social y territorial diversa y compleja. Más de la mitad carecía en 1998 de regularización jurídica e institucional. Y todo un asentamiento de población en extrema pobreza y con gran peso de inmigrantes funciona en la irregularidad y en la ilegalidad. Un somero análisis del estado de la vivienda de toda la ciudad de San José muestra claramente que alrededor de un 82% de todas las viviendas en estado "mala y muy mala" se concentra en los dos distritos mencionados, 12% en Pavas y 70% en La Uruca.

Cuadro 5

**CIUDAD DE SAN JOSÉ: BARRIOS SIN REGULARIZACIÓN  
JURÍDICA POR DISTRITOS  
1998**

Distritos	No. de barrios sin regulariza- ción legal	% del territorio del distrito, sin regularización legal	% que rep. la extensión te- rritorial de estos barrios en la extensión total de los ba- rrios sin regularización
San Francisco			
de Dos Ríos	3	3%	
Zapote	2	4%	
Catedral	0	----	
Carmen	0	----	
Mata Redonda	0	----	
San Sebastián	2	5%	
Hatillo	4	8%	
Merced	1	2%	
Hospital	2	4%	25% <sup>10</sup>
La Uruca	3	15%	35%
Pavas	15	22%	40%
SubTotal	28 (9,6%)	100%	
Total de barrios en la ciudad	290		

Fuente: Elaboración personal con base en el Mapa de Formalización de Barrios. Municipalidad de San José. 1998

El cuadro anterior muestra que más del 50% de los barrios sin regularización se encuentran en los distritos de la Uruca y Pavas. Y que en estos se concentra el 75% de la superficie total de esos barrios irregulares. Es decir, que hay una concentración tanto en número de barrios como en el territorio que estos ocupan. Son barrios relativamente nuevos y más extensos. Y es que La Uruca y Pavas son los distritos más extensos de la ciudad de San José.

10. Es la sumatoria, aproximada de la superficie de los barrios no regularizados de estos seis distritos.

Otro indicador, el estado de la vivienda en toda la ciudad de San José, reconfirma la concentración de los asentamientos pobres en los distritos de Pavas y La Uruca. En efecto, en estos se concentra el 82% de las viviendas en estado de "mala y muy mala" de todo el municipio. Obsérvese, sin embargo que, excepto el distrito de La Uruca, el porcentaje de la vivienda "mala y muy mala" en cada distrito es inferior al 9% en 8 de los 9 distritos. Solo en La Uruca es significativamente alto (35%) debido a la presencia del grande asentamiento pobre denominado "La Carpio".

Cuadro 6

**CIUDAD DE SAN JOSÉ: ESTADO DE LA VIVIENDA POR DISTRITOS**  
- Porcentajes-

Distritos	Total	Buena y muy buena	Regular	Mala y muy mala	% que representa la vivienda mala y muy mala sobre el total del municipio
San Fco. de					
Dos Ríos	100	85	15	--	
Zapote	100	80	18	2	
Catedral	100	70	22	8	
Carmen	100	100	---	--	
Mata Redonda	100	96	4	--	
San Sebastián					
Hatillo					
Hospital	100	70	27	3	18 <sup>11</sup>
La Uruca		50	15	35	70
Pavas		60	32	8	12
Total					100

Fuente: Mapa del estado de la vivienda en San José, por barrios. Dirección de Desarrollo Urbano, Municipalidad de San José, 1998.

Aunque estos indicadores son bastante externos y descriptivos, constituyen un reflejo claro de lo que hemos venido afirmando: escasos bolsones de pobreza en 9 distritos y concentración de la nueva

11. Es la sumatoria, aproximada, de todos los distritos que anteceden.

pobreza en dos distritos, al oeste de San José. Y en términos globales una baja magnitud de la pobreza, tanto de la "pobreza de ingreso" como de la "pobreza de necesidades básicas".

Por otra parte, hay un fenómeno demográfico muy importante en la formación y dinámica de estos nuevos asentamientos populares. En efecto, más de la mitad de los jefes de hogar entrevistados declararon provenir de una provincia distinta a San José; el 23% originarios de Nicaragua. Esto implica que, al menos en los barrios encuestados, más de la mitad no es de origen de San José. Sin embargo, a la pregunta "en dónde residía usted antes de venir a vivir a este barrio" 4/5 (el 80%) respondieron que provenían de la misma provincia de San José. Esto implica que los nuevos barrios se formaron por inmigrantes recientes de la misma provincia de San José, pero de estos inmigrantes, más del 50% son originarios de las otras provincias del país o de Nicaragua. Esta situación muestra diferencias por tipo de familia. Así, por ejemplo, las familias más antiguas, que declararon ser originarias de San José son las jefeadas por mujer (el tipo "mamá e hijos"). En todo caso, lo interesante a destacar es la gran movilidad territorial que dentro de San José experimentó la población que formó los nuevos asentamientos. Esto más la heterogeneidad en el origen por provincias y país, da lugar a una diversidad sociocultural significativa de los nuevos asentamientos, quizás a una poca identidad barrial y a lazos difusos de solidaridad comunitaria.

Del total de los hogares encuestados en los tres barrios, cuyo análisis se presenta en este trabajo, el 74,9% son costarricenses, el 23% son nicaragüenses y un 2,2% de otra nacionalidad (centroamericana o de Colombia). Pero se encontraron diferencias significativas, en la nacionalidad, según la relación de parentesco, porque algunos nicaragüenses han formado sus familias con mujeres costarricenses. En cuanto a los jefes de hogar, alrededor de uno de cada cuatro es nicaragüense o de otra nacionalidad; situación ligeramente variable se observa en cuanto a la distribución de los cónyuges. En cambio, en cuanto a los hijos, solamente uno de cada diez es nicaragüense (de todas las familias estudiadas, el 88,6% son costarricenses, el 11,2% nicaragüenses y el 0,2 de otra nacionalidad). En los otros parientes y no parientes alrededor de uno de cada cinco

es nicaragüense. Estos indicadores son fundamentales al considerar opciones de políticas sociales en relación con la población inmigrante.

Cuadro 7

**DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES ENCUESTADOS  
POR NACIONALIDAD Y RELACIÓN DE PARENTESCO 1997**  
-Porcentajes-

Relación de parentesco	Total	Costarri- censes	Nicara- güenses	Otra nacio- nalidad
Jefes de hogar	100	74,9	23,0	2,1
Cónyuges	100	72,6	26,0	1,4
Hijos	100	88,6	11,2	0,3
Otros parientes y no parientes	100	83,1	16,1	0,0

Fuente: Encuesta de Hogares en sectores populares de San José. FLACSO, 1997.

La distribución de la población por asentamientos muestra una diferencia fundamental en la significación de nicaragüenses y otras nacionalidades (salvadoreños, panameños y colombianos). En el sector estudiado de Pavas, un 8,2% de los jefes de hogar son nicaragüenses; en los asentamientos del sur 15% y en la Caja, un 47.1%; casi la mitad de todos los jefes de hogar de este barrio, el más pobre de todos desde el punto de vista de las necesidades básicas.

Cuadro 8

**DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES POR NACIONALIDAD,  
SEGÚN BARRIO -1997-**

Barrios	Total	Costa- rricenses	Nicara- güenses	Otra nacio- nalidad
Pavas	100,0	89,3	8,2	2,5
Barrios del Sur	100,0	85,0	15,0	0,0
La Caja (o La Carpio)	100,0	48,8	47,1	4,1

Fuente: Encuesta de Hogares en sectores populares de San José. FLACSO, 1997.

La conclusión más importante que podemos obtener es en relación con el peso de la extrema pobreza que, como se ve, es similar en los tres asentamientos, en términos relativos. Muy diferente es la conclusión si, en lugar de la pobreza de ingreso, consideramos la pobreza de necesidades básicas. En ese caso, la mayor pobreza la presenta el precario de La Carpio.

### *Asentamiento La Carpio*

"Hay mucha gente que llega a La Carpio como último recurso porque el dinero no les alcanza para alquilar y se meten aquí". Esta expresión es clara sobre la extrema pobreza del asentamiento. La Caja o La Carpio,<sup>12</sup> es el más grande y el más reciente asentamiento de extrema pobreza en San José. Es el asentamiento típico de población más vulnerable en el cual las estrategias de supervivencia se realizan "fuera el régimen de ley y orden de las estructuras formales, en donde las características indicativas de la informalidad, la marginalidad y la exclusión urbana son sin duda la expresión de 'pan, techo y poder', que en su conjunto indican la necesidad inmediata de necesidades básicas diarias por cumplir". Se constata plenamente, en este caso, lo planteado en el capítulo primero de este estudio. En La Caja "está en precario (en extrema pobreza) todo: está en precario legalmente, esta en precario físicamente, está en precario socialmente". Paradójicamente, desde algunas partes se pueden divisar los campos de golf de los ostentosos clubes y urbanizaciones situados en la otra ribera del río que circula por este asentamiento, en el que residen no menos de 20,000 personas.<sup>13</sup> La finca La Lazareto, contigua a la hoy

---

12. También conocida popularmente como "La Carpio". Inicialmente el asentamiento se llamó Don Alejo, posteriormente La Carpio, apellido de uno de los dirigentes de la toma precarista. La Asociación de Vecinos (AVECUPALU) ha gestionado el cambio de nombre por el de La Caja.

13. La invasión de la finca La Caja se realiza entre noviembre de 1993 y los primeros meses de 1994. La finca, propiedad de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) hasta hoy, tiene un área 55 hectáreas. En el momento de la invasión, no se le había dado ningún uso: "no le daban mantenimiento, ni existían actividades productivas". La ocupación inicial del asentamiento, a fines de 1993, fue realizada

finca La Caja, fue considerada por el Gobierno como una posibilidad para ampliar el terreno de ocupación si La Caja se sobrepoblada en el futuro.

En 1997 predominan los nicaragüenses (47% de los hogares) y costarricenses (48% de los hogares) pero, hay población de origen panameño, colombiano, salvadoreño (en conjunto representan el 5% de la población total). Todas las familias tienen la condición de invasoras y por lo tanto nadie tiene terreno y vivienda en propiedad.

En La Caja se refleja claramente que ninguna instancia del Estado (Gobierno Central, instituciones descentralizadas o Municipalidad) ha asumido la responsabilidad directa por una solución integral a la problemática compleja que afecta al asentamiento: legalización de la tenencia de la tierra y la vivienda, infraestructura social (educación, salud y seguridad social), infraestructura de servicios básicos para la vivienda; infraestructura urbana general (transporte, teléfonos, alumbrado público, áreas de recreación), mucho menos en relación con la superación de los problemas psicosociales que afectan al asentamiento (drogas, delincuencia, desempleo, ilegalidad migratoria, etc.). Solamente la acción colectiva organizada de los habitantes ha permitido ir superando algunos de los graves problemas que los afectan.

El asentamiento es reciente y la llegada de las familias pobladoras ha sido masiva. Pese al nivel de hacinamiento, siguen entrando familias que bien, o se ubican en terrenos de total inhabitabilidad o llegan a compartir el terreno con otras familias radicadas en la finca. En relación con la negociación del terreno, la dirigencia comunal entrevistada considera que será algo para demandarle al gobierno del Partido Unidad Social Cristiana (1998/2002). Sobre la construcción de sus viviendas a la fecha, no tienen ningún planteamiento gubernamental y no vislumbran soluciones a corto plazo. En cuanto

---

por unas veinticinco familias. En la actualidad hay más de tres mil trescientas familias. Sin embargo, se calcula que hay más personas pues "en un mismo lote están viviendo hasta cuatro familias". Las familias que invadieron la finca inicialmente eran de origen nicaragüense, dirigidos por dos personas, Mayra Quirós y Santiago Elizondo (de nacionalidad costarricense). Después se les une Marco Aurelio Carpio (también costarricense), trayendo un grupo considerable de gente.

a papel de las ONG presentes, estas, por su naturaleza cristiana, se dedican a evangelizar y a prestar sus instalaciones a la escuela para dar lecciones. El esfuerzo de elaborar un censo y mapear la comunidad que realizaron los grupos comunales, en conjunto con la Segunda Vicepresidencia, permite tener a la fecha una aproximación del número de familias que habitan los terrenos, así como una caracterización de la situación socioeconómica que atraviesan. Esta acción es básica para una intervención posterior del Estado. La lucha por el agua incorporó activamente a la comunidad, las organizaciones sociales y el Estado, en una estrategia de supervivencia desde el modelo asistencial participativo. Dicha experiencia podría ser capitalizada para futuras estrategias de supervivencia, que hagan confluir a estos sectores en acciones participativas de desarrollo local autosostenible.

Es urgente la elaboración de alternativas para la población juvenil que pasen de la represión y estigmatización, a la construcción conjunta de alternativas educativas, laborales y recreativas que permitan el desarrollo integral de los jóvenes.

### *Rincón Grande de Pavas*

Este asentamiento surgió como consecuencia de los procesos de invasión de terrenos que trajo de inmediato la "crisis catastrófica" de los años ochenta y se fue formando como parte de una política deliberada del Estado para dar respuesta al problema habitacional de sectores populares. Su nacimiento obedeció a las reubicaciones dirigidas por el Gobierno en "aglomeraciones habitacionales masivas claramente delimitadas en las zonas sur y oeste del Área Metropolitana",<sup>14</sup> desde 1986.

---

14. Muñoz, Sergio. "Estudio de Caso de la Comunidad de Rincón Grande de Pavas". Proyecto de Fortalecimiento de la Autogestión Comunitaria (PROFAC). Mayo, 1997. p.11.

### *Ubicación y características del asentamiento*

Está ubicado en la zona oeste del distrito de Pavas, del cantón de San José, a unos diez kilómetros del casco urbano central; tiene una extensión de 140 hectáreas, aproximadamente. Su población estimada en 1998 es de 45.000 habitantes. El número promedio de miembros por familia es de unas 4,6 personas y se estima que de cada 100 familias, 30 son encabezadas por mujeres. La primera comunidad de Rincón Grande de Pavas fue Lomas del Río, una urbanización privada que se construyó en 1982. En 1986, el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) erigió Bribri. En 1988, la Comisión Especial de Vivienda inició la construcción de Metrópolis I, II y III y las urbanizaciones Laureles y Óscar Felipe. Entre 1990 y 1994 se trasladaron a finca San Juan, pobladores precaristas de diferentes sectores del Área Metropolitana. Un 15% de estas familias construyeron vivienda, el resto sigue viviendo en situación de precario. En forma paralela, muchas zonas verdes de las urbanizaciones existentes fueron invadidas. En razón de ello, en las zonas verdes de Bribri se ubica el precario Bella Vista, mientras que las de Metrópolis I está el precario de la Asociación pro Vivienda.

Rincón Grande de Pavas se ubica "entre dos contaminados ríos que traen la mayor parte de los desechos urbanos de San José, el río Torres y el río Tiribí".<sup>15</sup> Como en La Caja (La Carpio), desde sus puntos altos pueden observarse las expresiones de un estilo de vida muy distinto: Residenciales de Cariari. Sin contar, en su mayor parte, con los servicios básicos indispensables, ni las condiciones mínimas habitacionales, Rincón Grande es poblado mediante tres modalidades de urbanización: privada, de interés social dirigida por el Estado y la ocupación precarista. Después de once años, ninguno de los proyectos ha sido concluido; alrededor de 45 mil personas habitan Rincón Grande de Pavas, distribuidos en 5 sectores.<sup>16</sup>

- 
15. Cordero Alen. "Sistematización de Diagnósticos de Rincón Grande de Pavas". Equipo Interagencial de Naciones Unidas. Agosto, 1996. p.6.
  16. Estos sectores, según la información obtenida de el Programa de Fortalecimiento de la Autogestión Comunitaria (PROFAC), en octubre de 1997, son los siguientes: Finca San Juan, proceso de reubicación de familias precaristas durante la

Si bien la ocupación de Rincón Grande de Pavas fue decidida por el Gobierno, la finca no contaba con ninguno de los servicios básicos ni la infraestructura habitacional mínima. Estas condiciones fueron obtenidas, en su mayor parte, durante los años posteriores y por presión de la comunidad y sus organizaciones.

Un breve análisis de los sectores de Bribri y finca San Pedro (Metrópolis I, II y III, Óscar Felipe y Los Laureles) permite tener la visión de temas relacionados con los asentamientos, la pobreza y la infraestructura de servicios.

Bribri se funda en 1985 como parte de una iniciativa del INVU, mientras finca San Pedro inicia el proceso de ocupación en 1986. Debido a la sobrepoblación de este sector, en 1990, el gobierno de Óscar Arias Sánchez compra a Hogares de Costa Rica, la finca Los Laureles. Bribri estaba habitado en 1998 por 3.000 familias. Por su parte, Finca San Pedro cuenta con 2.200 familias. Ambos sectores cuentan con más del 50% de la población de Pavas y fueron objeto de políticas de vivienda de interés social. El sentido que siguieron las intervenciones gubernamentales, desprovistas de integridad, ha limitado la eficacia en la solución de los problemas sociales. Si bien es cierto, en general se ha logrado regularización de la tenencia de la vivienda y la construcción de infraestructura de servicios,<sup>17</sup> subsisten algunos problemas de significación después de más de una década de

---

Administración Calderón Fournier 1990-94; Lomas del Río, urbanización privada en 1984; Bribri, Proyecto del INVU, en 1986; Finca San Pedro, Proyecto de la Comisión Especial de Vivienda, en 1988. Finca San Pedro está compuesta por cinco subsectores: Metrópolis I, II y III, Óscar Felipe y Los Laureles; Nuevos asentamientos en precario: Loma Linda, Bella Vista y Asociación Pro-Vivienda, situados en lugares inconvenientes para construcción, originados posteriormente a la intervención del Gobierno en Pavas, 1994)

17. En relación con la infraestructura de servicios básicos, Bribri contaba desde el inicio con electricidad, agua potable y alcantarillado. En 1986 se construye la carretera: "antes había que caminar 2 kilómetros porque el bus no entraba". Posteriormente se instalan los teléfonos y se construye la iglesia en 1987. La escuela se instala en un galerón de zinc en 1986, y no es sino hasta 1988 que se logra su construcción en cemento. El Salón Comunal existe construido en zinc desde 1986. Por el contrario Finca San Pedro no contaba con ningún tipo de servicios ni infraestructura mínima: "todo era cafetales". Lentamente se les fue dotando de agua, electricidad, calles, transporte y escuela. Los Laureles estaba dotado, como se señaló, con los servicios básicos y la infraestructura mínima habitacional, pero en la actualidad solo existen tres teléfonos públicos.

intervención. Por ejemplo, persisten segmentos de población pobres e indigente al interior de estos. Los dirigentes sociales coinciden en señalar problemas con el transporte, falta de servicios de salud (como los EBAIS) y deficiencias en los servicios que prestan las clínicas de la Caja Costarricense de Seguro Social. Por otra parte, hay sectores inconformes con la manera en que se otorgaron los bonos de vivienda para cancelar la deuda sobre los lotes, porque recibieron un bono inferior al promedio, sin transparencia en el mecanismo de concesión del bono, lo cual les ha impedido completar el arreglo de sus viviendas.

En San Pedro la iniciativa fue de la Comisión Especial de Vivienda. Aunque se han construido 1.400 viviendas, una buena parte de la población habita en "ranchos". Las casas construidas en la urbanización original, destinada a familias de clase media, fueron divididas a la mitad, lo que generó que la infraestructura existente resultara ineficiente y tuviera que ser, prácticamente, reconstruida. Hasta la fecha, señalan los dirigentes, resulta inadecuada para atender las necesidades de los pobladores, como es el caso del alcantarillado.

Los dirigentes coinciden en señalar que la dotación de servicios básicos como agua, electricidad y carreteras, generalmente la realizó el Gobierno por presiones de la comunidad, más que por iniciativa de las instituciones. Para ello fue determinante la participación organizada de los habitantes, la que se remonta a mediados de los años ochenta, en que se constituyeron varios frentes de lucha para invadir terrenos como mecanismo de presión. Una vez conseguido el objetivo de establecerse en los asentamientos invadidos, el objetivo central fue la vivienda y los servicios básicos. Esta es la razón por la cual Rincón Grande de Pavas cuenta con una gran cantidad de organizaciones, aglutinadas principalmente sobre el tema la vivienda. En el caso de Finca San Pedro, los treinta y dos comités de Vivienda originales se integraron en el Frente Democrático de la Vivienda para organizar los diferentes grupos y distribuirlos por sectores, readjudicando los lotes. Se creó el Gran Comité Central para lograr objetivos prioritarios, tales como "organización de manifestaciones, carreteras, transporte, luz eléctrica, agua y controlar a la comunidad, entre otras cosas, y frenar la delincuencia". A mediados de 1986, se crea la Asociación para enfrentar el problema de la vivienda. Esta es

legalizada en enero de 1987 como Asociación de Bienestar Social de San Pedro de Pavas, la cual funciona en la actualidad. Además del problema de la vivienda, destacan, entre los objetivos de estas organizaciones, la lucha por los servicios básicos como salud, infraestructura comunal, seguridad, atención a población en riesgo (niños y jóvenes), contaminación ambiental, entre otros.

### *Una gestión pública desde la comunidad*

La existencia de múltiples interlocutores entre el gobierno central (Segunda Vicepresidencia, Instituto de Vivienda y Urbanismo -INVU-, Instituto Mixto de Ayuda Social -IMAS-, Banco Nacional Hipotecario de la Vivienda -BANHVA- y Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos -MIVAH-) la ausencia del gobierno municipal en la definición de políticas y ejecución de programas, así como la naturaleza de las políticas de intervención en los temas de vivienda, asentamientos humanos e infraestructura de servicios, han limitado seriamente la eficacia de la acción estatal, desaprovechado el espacio de la participación ciudadana, para la resolución de los problemas de pobreza. El resultado social no es halagador: delincuencia, prostitución, drogadicción, alcoholismo, abandono y prostitución de menores son fenómenos generalizados en la comunidad de la Finca San Pedro.

Frente a la poca capacidad del Estado para dar una respuesta estructurada e integral a la problemática, ha surgido la iniciativa de una gestión pública desde la participación organizada de la propia población del asentamiento. Durante dos años 1996/1997, la dirigencia se dedicó a realizar un Plan Estratégico de Desarrollo Local 1998/2002. Lo primero que tuvieron que hacer fue superar rencillas y celos, pues antes cada uno de los líderes de los nueve sectores de Rincón "jalaba para su saco". Los diferentes intereses sobre el uso del suelo, los prejuicios entre las poblaciones, las preferencias políticas de los dirigentes, e incluso la competencia por conseguir recursos de las diversas instituciones, generaban enfrentamientos entre todos los habitantes", explicó. Fue la Segunda Vicepresidencia

de la República la que solicitó al Proyecto de Fortalecimiento de la Autogestión Comunitaria (PROFAC) coordinar acciones para propiciar la constitución de un equipo interinstitucional y lograr una conciliación de intereses entre los líderes comunales. Pero a la larga los dirigentes lograron hacer un planteamiento con un margen de autonomía, distanciándose de las posiciones meramente partidistas.

"Lo primero que se buscó fue integrar las diferentes organizaciones comunales y generar una visión global de la comunidad. Para ello se promovió un diagnóstico con participación directa de todos los sectores de Rincón".<sup>18</sup>

El intercambio de ideas permitió que fuera la misma comunidad la que diagnosticara necesidades comunes. La inestabilidad laboral, la necesidad de vivienda, la desintegración familiar, la inseguridad y la saturación de centros educativos son algunos de los problemas que se logró detectar en común acuerdo. Los problemas aún persisten, pero ya se iniciaron esfuerzos para tratar de erradicarlos, por medio de la colaboración de las instituciones. Lo importante es que la comunidad está consciente y dispuesta a aportar su grano de arena en la solución de los problemas.

Esa experiencia de Rincón Grande muestra la gran cantidad de instituciones presentes, pero no hay ninguna con competencia específica territorial y responsabilidad funcional para actuar en función de resolver los problemas concretos, con mayor sentido práctico y en menor corto tiempo. La Municipalidad aparece con una institución más, no en su calidad de responsable directa y articuladora de los esfuerzos en el marco de su autonomía. En efecto, el equipo interinstitucional está integrado por entidades como el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), la Municipalidad de San José, el Hospital Nacional Psiquiátrico, el Ministerio de Educación Pública (MEP), las Damas Salesianas y el Ministerio de Salud, entre otras. En total, dicha instancia está compuesta por 27 instituciones –18 públicas y nueve privadas–.

---

18. Así lo indicó María Esther Vargas, coordinadora del PROFAC en la zona. Entrevista del diario *La Nación*, del 16 de marzo de 1998.

Debido fundamentalmente al trabajo organizado de los ciudadanos, se han podido ir resolviendo un conjunto de problemas que tienen que ver directamente con servicios básicos e infraestructura urbana.<sup>19</sup> En los últimos dos años, aproximadamente 500 ranchos han sido sustituidos por casas. No obstante, señaló Vargas, aún no se ha concretado la reubicación de casi 800 familias que viven en precarios. Esta experiencia de planeación del desarrollo local, con participación activa de la comunidad, es un ejemplo indicativo del alto potencial social que es posible desarrollar más en la búsqueda de una gestión pública innovadora.<sup>20</sup>

- 
19. Entre los proyectos que los vecinos ya emprendieron figuran la construcción del Colegio Técnico de Pavas, que abrió sus puertas a 490 estudiantes del distrito. El proyecto tuvo un costo cercano a los \$31 millones y contó con el apoyo del MEP, la Municipalidad de San José y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT). La obra se financió con un préstamo otorgado por el Gobierno español. "Todavía nos hacen falta dos aulas, un comedor, un gimnasio y una soda. En estos momentos se están haciendo gestiones para buscar el financiamiento", manifestó Henry Gamboa, profesor y miembro de la instancia comunal. En forma paralela, ya se inició la ampliación de la calle principal con ayuda del municipio y del MOPT. El terreno fue donado por la comunidad. "Los trabajos han avanzado en un 50%... está pendiente la pavimentación", informó Vargas. En forma paralela se han construido canchas multiusos en los sectores de Metrópolis I, Los Laureles y San Juan. Quedan por hacer dos obras similares en Lomas I y Metrópolis II. Pero el mejoramiento del nivel de vida de Rincón Grande contempla otros aspectos, aparte de infraestructura, y el plan no lo ha olvidado. A lo largo de estos años se han impartido cursos de capacitación para jefas de hogar, planes de atención a la juventud afectada por la droga, así como campañas de capacitación y divulgación para la prevención del abuso sexual en niños y niñas de la zona. "La restauración de la ermita -manifestó Liliana Cascante- fue otro de los logros. El aporte de mano de obra de las barras juveniles fue digno de destacar". Véase *La Nación* del 16 de marzo de 1998.
  20. El plan fue presentado a los dos candidatos presidenciales de los partidos mayoritarios, en enero de 1998. En actividades distintas, los aspirantes firmaron un documento en el que se comprometieron -en caso de resultar electos- a brindar su apoyo en la ejecución de la mencionada estrategia. La propuesta fue muy bien recibida por ambos políticos. "Esto es un ejemplo de democracia participativa; es una plan totalmente novedoso", expresó José Miguel Corrales, candidato del Partido Liberación Nacional. Para Miguel Ángel Rodríguez, del Partido Unidad Social Cristiana, el documento demuestra la capacidad de trabajo de los grupos organizados y es importante porque señala necesidades pendientes de solución en Rincón Grande. "Me parece valioso porque plantea posibilidades reales dentro de lo que es el trabajo obligatorio del gobierno. El objetivo era que la comunidad viera hacia adentro, rescatara lo bueno y fuera crítica con lo que no se ha hecho. Y se planteara de qué forma podía hacer un aporte al país, presentando un modelo

## *Los Barrios del Sur*

Los "Barrios del Sur" son parte de la cultura urbana de San José, tanto por sus antecedentes históricos, porque constituyen una muestra permanente de lo que fue la "antigua ciudad", como por su carácter esencialmente popular: cuna de artesanos y obreros y también de inmigrantes nicaragüenses "indocumentados", quienes estuvieron presentes en el nacimiento de estos barrios. La pobreza "histórica" de San José se ha ubicado siempre allí y por esa razón fueron seleccionados los tres barrios en este estudio, para así tener posibilidades de comparación con los nuevos asentamientos pobres. La consolidación del capitalismo agroexportador del café estuvo en la base de los procesos económico-sociales que dieron origen a estos barrios.

Durante la administración de los Tinoco, entre 1917 y 1919, ocurre el primer proceso de expansión de la pobreza con "la institucionalización de los anillos de miseria de la capital". Las familias propietarias inician el parcelamiento y venta de las fincas, a campesinos inmigrantes, nicaragüenses indocumentados y "un contingente de pobres de diferentes procedencias." Así surgió "Barrio Keith", barrio que hoy se conoce como Cristo Rey. Barrio Cuba se funda después, en 1924, cuando el dueño original de la finca, un estadounidense llamado Mr. Amos, decide parcelar su finca de café. A este proceso de venta de parcelas se suman posteriormente otras fincas vecinas dedicadas, en su mayoría, al mismo cultivo. El desplazamiento de la población hacia la periferia de la ciudad a raíz del desarrollo de la industria, los comercios y el servicio, así como la inmigración rural atraída por las "oportunidades económicas" que brinda la ciudad, definirán la ocupación de estos barrios. Contribuye, además, la llegada de población nicaragüense, particularmente durante las últimas décadas. Sagrada Familia es el otro barrio que integra este territorio de los Barrios del Sur. Antes de llevar el nombre

---

más integral de desarrollo humano y comunal", explicó Abelardo Brenes, coordinador académico del Programa Cultura de Paz y Democracia en América Central, de la Universidad de la Paz (UPAZ), y quien participó de lleno en la etapa final del plan. *La Nación*, 26 de enero de 1998.

actual, el barrio se conocía como Teodoro Picado. Luego de la guerra civil de 1948, los vecinos decidieron cambiarle el nombre por Sagrada Familia.<sup>21</sup> Los tres barrios en su conjunto tienen una extensión aproximada de 10 hectáreas y se localizan a solamente 1 kilómetro al sur-oeste de San José.

En los Barrios del Sur la formación de los asentamientos humanos siguió una gradualidad y paralelismo con el desarrollo urbano metropolitano. El acceso a vivienda alquilada es una de las modalidades más importantes en la población pobre encuestada. El acceso a tierra para vivienda mediante invasiones de terrenos públicos o privados fue una modalidad poco utilizada, quizás porque la población asentada en estos barrios no formó parte de grandes movimientos sociales, como sí ocurrió sobre todo en los asentamientos humanos de Pavas, desde mediados de la década de los ochenta. O tal vez porque en este territorio había escasez de tierras para invadir. Por otro lado, la oportunidad de asentarse en un lugar cercano a la fuente de empleo, era menor que en Pavas o en La Carpio, zonas pobladas por muchas empresas industriales y de servicios.

En cambio, en Pavas el acceso a tierra para vivienda, y a la vez el objetivo de tener acceso a una vivienda o proyecto habitacional financiado por el Estado, fueron las principales modalidades. Al menos el 43% de los encuestados declaró haber utilizado esta modalidad en acceso a tierra y el 70% declararon haber obtenido financiamiento para la vivienda. El 60% de los entrevistados en Pavas dijo que la organización social fue la principal forma de lograr estos objetivos. Vivir precariamente en un área invadida ilegalmente fue la modalidad primaria con la esperanza de pasar a la regularización de la tenencia, la legalización y el acceso a una vivienda digna. En La Carpio los objetivos fueron los mismos, pero los logros mucho más limitados. Desde el principio, los inmigrantes extranjeros estaban excluidos de ambos objetivos (acceso a tierra pagada por el Estado para vivienda y financiamiento público para la construcción). Al menos el 43% declaró haber llegado al asentamiento mediante

---

21. Pacheco, Rafael y Sánchez Francisco. "Criterios para la asignación de recursos en la comunidad de Sagrada Familia. Informe Final". Instituto Mixto de Ayuda Social-IMAS-. Oficina Regional de Cristo Rey. Agosto de 1996. p.1.

invasión, pero solo el 11% ha recibido crédito para vivienda, pero del sector no gubernamental. La situación de irregularidad e ilegalidad en la tenencia de tierra, de una institución pública, es la característica predominante.

Según las épocas en las que se formaron los asentamientos y se fueron concretando las políticas públicas urbanas o se fueron desarrollando las acciones individuales de los grupos que se fueron ubicando, así fue la intensidad en que se obtuvo tierra y/o vivienda. De esa cuenta hay grandes diferencias en el tiempo entre los barrios. Por ejemplo, en La Carpio, el 99% de los entrevistados accedió a una vivienda (por diversos mecanismos) con posterioridad a 1990. En Pavas el proceso ha sido continuo a lo largo de 15 años, pues el 43% accedió a vivienda entre 1986 y 1990, y el 51% entre 1991 y 1997. En cambio en Barrios del Sur hasta 1980 ya residía allí el 43% de los entrevistados y otro 43% accedió a vivienda en la década de los noventa. Solamente el 15% accedió a una vivienda en los años noventa.

Hay, por lo tanto, grandes diferencias en cuanto a las modalidades de acceso a tierra para vivienda, a proyectos habitacionales, al financiamiento para la construcción, modalidades de hacer una vivienda o conseguirla directamente por compra individual o en alquiler. En general, la falta de una política pública integral, coherente y sostenida en el largo plazo, que contribuya a un desarrollo sustentable de la ciudad. Y en consecuencia, esta omisión ha incidido, aunque no es la determinante, en las condiciones de pobreza de grupos importantes de la población popular de la ciudad de San José.

Así podemos ahora concluir que los asentamientos responden a tres tipos muy diferentes:

1. Un barrio muy nuevo producto de una invasión masiva, con la mitad de inmigrantes extranjeros, barrio que no ha contado con una política del Estado en cuanto a tierra, vivienda y servicios básicos y de infraestructura en general (La Carpio); pero a la vez sin que exista una política de desalojo de esta población de un terreno público y no apto para vivienda.

2. Barrios nuevos en un gran asentamiento nuevo en una zona industrial, que fueron producto de invasiones masivas organizadas, con el aval del gobierno de turno, y en el que la persistencia de la organización activa de sus pobladores y una política deliberada del Estado han dado lugar a su consolidación y a contar con indicadores relativos de mejoramiento social, con respecto a otros barrios populares (Rincón Grande de Pavas).
3. Barrios antiguos, con poca organización social, con políticas puntuales y débiles de las instituciones del Estado, con un paisaje urbano marcado por el deterioro habitacional y la desintegración social, en pleno centro del Área Metropolitana.

#### POBREZA Y GÉNERO: DOS CASOS DE ESTRATEGIAS DE SUPERVIVENCIA

Dos casos fueron analizados en los Barrios del Sur. El primero es el proceso de autoconstrucción y redes de ayuda mutua en el Barrio Reina de los Ángeles;<sup>22</sup> fundado en 1985 se inició como un proceso de invasión en precario, de pobladores (as) principalmente de Sagrada Familia, hasta convertirse en un barrio urbanizado. El segundo caso es el de estrategias de supervivencia de mujeres jefas de hogar, en los tres Barrios del Sur. El protagonismo de las mujeres es el aspecto central en estos dos casos.

#### *La autoconstrucción en Reina de los Ángeles*

En la experiencia analizada se observa cómo surge un movimiento de la propia comunidad para reivindicar ante el Estado su derecho a una vivienda digna:

---

22. Su extensión es de dos hectáreas y media, contiene el 23,7% del total de la población de Sagrada Familia y para 1988 su población llegaba a 1.867 personas.

"... viendo la problemática de que el gobierno (de Monge en ese momento) no cumplía y sólo engaños, entonces fue cuando el primero de junio de 1985 invadimos el terreno"...

En torno a ello se organiza el comité de vivienda:

"...había que meterse -al comité-, porque si no nos metíamos nunca tendríamos casa. Entonces nosotros fuimos los primeros que nos metimos. Cuando empezaron a meterse más familias se formaron cerca de tres comités, pero después se hizo uno solo, que era el de Janet Paniagua, el que se hizo cargo de toda las responsabilidades y aún en este momento sigue funcionando".<sup>23</sup>

La lucha se inició desde 1982 con la conformación del comité de vivienda quien realizó diversas gestiones ante el gobierno sin obtener resultados, por eso deciden conformar uno nuevo e invadir. El primero de junio de 1985, durante el último año del gobierno de Monge se produjo la invasión del terreno que actualmente ocupan. Las familias que llegaron a asentarse en ese lugar son mayoritariamente del Barrio Sagrada Familia, organizadas con el objetivo de resolver su problema habitacional ya que "los alquileres que pagaban sus afiliados (as) eran altos, las casas donde vivían estaban en muy mal estado, o bien otras familias vivían con sus familiares y querían tener su casa propia".

La política en ese momento estaba en el primer plano. El "desafío" que significaba para el Estado la invasión de un terreno privado podría tener sus réditos políticos, tanto para el gobierno de turno como para los pobladores. En este contexto el clientelismo político floreció y fue sensible, quizás por ello mismo, la falta de un proyecto integral para el desarrollo de esta comunidad, de parte del Estado. Al mismo tiempo, el clientelismo político es un mecanismo sutil o descarado para dividir a la comunidad urbana, como en este caso:

---

23. Entrevista a Janet Paniagua, presidenta del Comité de vivienda de Reina de los Ángeles.

Producto de la presión y acciones ejercidas por el comité de vivienda, el Estado se ve obligado a interactuar con la comunidad para buscar salida a las demandas planteadas. El hecho de que el país para el momento de la invasión estaba en campaña electoral y que el problema de la vivienda estaba a la orden del día en las promesas del Partido Liberación Nacional (quien continuaría en el gobierno a partir de 1986, con Óscar Arias), hace ver que la estrategia comunitaria de invadir, fue muy acertada y comprometió al futuro gobierno a dar una salida al problema. Además, la posibilidad de capitalizar votos de diversos sectores que al igual que la gente de Reina de los Ángeles quería obtener vivienda, no era nada despreciable: 'en ese entonces había mucha política, para que el gobierno comprara el terreno, teníamos que invadir antes de que quedara el otro presidente, para lograr agarrarse de ahí y así lograr que no nos echaran de ese terreno'. La presencia del Partido Liberación Nacional fue determinante en la definición de las estrategias de supervivencias que se dieron posteriormente, marcadas por el "clientelismo" político y la adhesión del grupo dirigente a un determinado partido. Flor menciona: en este terreno nos metimos 360 familias y Janet por medio del Partido Liberación Nacional fue que logró que nos construyeran las casas, pero aquí hay un montón de mal agradecidos porque una vez que empezó el otro partido a gobernar (Unidad Social Cristiana, a partir de 1990), se volcaron y empezaron a poner banderas y puestos de otro partido. Siempre que entra otro gobierno tratan de hacer otras directivas, pero Janet dice que la única directiva que existe es la de ella, porque el proyecto no ha terminado. (Entrevista con una pobladora del lugar, agosto, 1997)

El Partido Liberación Nacional -PLN- inauguró con la elección de 1986 una época en la que reiterativamente aparece el tema de los bonos de vivienda en las campañas electorales, de uno u otro partido. Pero la estrategia de "solución" descansa en las posibilidades limitadas de la propia población, en quienes se recarga parte de los costos de producción de la vivienda y de cuya capacidad económica depende finalmente la calidad de la vivienda, excluyendo políticas

integrales de vivienda y urbanismo como las que se aplicaron en el pasado. Por lo que al mismo tiempo, uno de los efectos de la política del Estado es el aumento de las diferencias sociales al interior de las propias comunidades, separándose en este caso de la tendencia hacia el "igualitarismo" de las políticas pasadas. Este es un efecto concreto del neoliberalismo que enfatiza el individualismo y a la larga influye en la desarticulación comunitaria. Varios indicadores confirman esta tendencia:

- El Estado se comprometió a satisfacer las necesidades de vivienda del grupo siempre y cuando la comunidad aportara gratuitamente la mano de obra para su construcción. El Estado se comprometió a comprar el terreno, y financiar la compra de los materiales de construcción. El terreno fue negociado por el Gobierno con su respectiva dueña, pero la compra definitiva aún no se había hecho a la altura de 1997 ya que la propietaria original apeló legalmente el monto ofrecido por este, al considerarlo, por debajo del valor real de la propiedad. Como consecuencia, ninguna familia tiene escritura de su propiedad. Por otra parte, el Estado por medio del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) facilitó en calidad de préstamo a los (as) pobladores (as) el dinero para la compra de los materiales de construcción de las viviendas.
- Para la comunidad la autoconstrucción implicó fuertes niveles de organización y participación comunitaria, pero sin ser apoyada por asesoría técnica. El trabajo se descargó en las mujeres<sup>24</sup> y el proceso fue costoso y largo: urbanizar y construir viviendas en un terreno ocupado por ranchos fue una tarea difícil que duró tres años y que exigió mucho sacrificio y solidaridad entre los (as) pobladores (as).<sup>25</sup>

---

24. "... la presidenta del comité, nos organizó a todos (as) como siempre. llamaba a diez familias y todos les hacíamos la casa hasta las señoras trabajábamos haciendo mezcla, repellando las paredes, zarandeando la arena. Entonces hicimos las diez primeras casas que eran las modelos para ver como quedaban. Después esas diez las rifaron y sacaron diez familias más, que fueron las favorecidas de esas casas y después fue cuando arrancaron con todas las casas" (entrevista, agosto 1997).

25. "cuando una familia tenía su casa construida le prestaba el rancho a otra familia que tenían su rancho en el sitio que iban a construir casas, se botaba el rancho y se armaba en otra parte"(entrevista, agosto 1997).

- La precariedad de la situación que vivían estas familias y el deseo de satisfacer su necesidad de vivienda propia, articuló fuertes redes de solidaridad y ayuda mutua para lograr un objetivo común, pero al adquirir cada quien su vivienda dichas redes se debilitaron.
- La supervisión de la calidad de la construcción de las viviendas fue asumida por el comité que contrató a un vecino de la comunidad como maestro de obras, quien por los comentarios de algunas personas entrevistadas en la comunidad, contó con muy poca asesoría técnica por parte del Gobierno.<sup>26</sup>
- Ante las condiciones en que se dio el proceso, las redes familiares fueron básicas para salir adelante, lo que está plenamente confirmado por los diversos testimonios al respecto. Y a pesar de la tendencia al individualismo y la fragmentación social, en la actualidad las redes de ayuda mutua entre familiares sigue presente en la comunidad.<sup>27</sup>
- La comunidad se ha estratificado socialmente. Mientras algunas familias por contar con mejores ingresos económicos han podido terminar su vivienda y asegurarla (rejas, muros y portones) otras no han podido hacerles mejoras; incluso los materiales del

---

26. "Ahora se ven los resultados de la mala construcción de las viviendas. Entonces hay que botar un cuarto y picar el piso para ver cuál es la salida de agua, porque la mayoría de las casas cuando llueve se inundan. En el caso de mi casa, el piso de la cocina yo nunca lo limpio yo lo lavo porque siempre está húmedo, es una cochinateda. Me lujaron unas partes y otras no". (Entrevista, agosto 1997).

27. Por ejemplo, las familias se prestan dinero entre sí para emergencias. Cuando uno no tiene que comer, no falta una hermana o la mamá que le dé una bolsa de arroz o unas verduras. Se cuidan los niños cuando la otra sale, etc. La cohabitación como mecanismo de ayuda mutua es también muy frecuente en este tipo de redes. En muchas familias los hijos e hijas que se han casado, por falta de recursos económicos se quedan en la misma vivienda de sus padres. Una entrevistada afirmó lo siguiente: "actualmente en la casa vivimos 16 personas. Dos hijas mías se casaron y viven aquí con sus maridos y los chiquitos. También vive una hija soltera que tiene tres gúilas. Nosotros le hicimos un cuartito en el patio a cada pareja. Con los gastos de la luz y el agua los yernos me ayudan. Cada familia cocina aparte. Antes yo cocinaba para todos, pero que va yo ya estoy muy vieja, entonces yo me encargo de lo de Enrique (marido) y los dos chiquitillos que me quedan". Estas redes se mantienen como un requisito base para sobrevivir en condiciones de mucha pobreza familiar.

interior de su vivienda son maderas viejas de sus antiguos ranchos y no tienen cielo raso.<sup>28</sup> Pero pese a la estratificación social que se ha producido siguen manteniéndose entre los vecinos (as) algunas formas de solidaridad para enfrentar la supervivencia, tales como las recolectas cuando una persona fallece, los "tés de canastillas" donde se le regala a una vecina embarazada ropa para el bebé. También, entre las mujeres se ayudan mutuamente aconsejándose en relación con problemas familiares que pueden tener, con la crianza de los hijos, en asuntos de salud, etc. Estos espacios son altamente valorados por ellas y se convierten en "terapias psicológicas" populares.

- La presencia de organizaciones no gubernamentales<sup>29</sup> fue relevante en algunas etapas del proceso, pero al parecer se quedó en una fase inicial en el acompañamiento a las soluciones propias de la comunidad. Dejó importantes experiencias de organización y participación en la población, a pesar de que la gente se "sintiera utilizada". Entre estas experiencias se pueden destacar diversos estudios<sup>30</sup> socioeconómicos y la promoción de proyectos

---

28. "También se establecen diferencias en cuando al mobiliario y artefactos eléctricos con que cuentan unas y otras familias. En tal sentido otra entrevistada afirmó que: "en la urbanización la gente ha cambiado mucho y es, porque creen que si tienen cuatro paredes ya son millonarios y tal vez hay muchas familias que a como les dieron las cuatro paredes así las tienen, más otras no". Agrega: "otras le han metido más a la casa y tal vez cosas más finas y ya por eso creen que son gente de sociedad o gente más alta que otras y relativamente no es así, porque todos empezamos bajos, o sea porque todos necesitábamos. Lo que pasa es eso... Inclusive, han humillado a los chiquitos. Tal vez a los mismos vecinos los han llegado a humillar por medio de plata. Aquí nadie entró con casa. Aquí todos con ranchos: Ahora si ha cambiado demasiado, ¡claro que sí!".

29. Producto de un convenio firmado por UNICEF y la Universidad Nacional en 1986, empieza a implementarse en el barrio Sagrada Familia el Proyecto de Desarrollo Social Urbano hasta diciembre de 1989. Entre sus objetivos estaban el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias pobladoras de esta comunidad, propiciar la autonomía organizativa comunal, elaborar una metodología de carácter integral e interinstitucional que oriente la acción del Estado en los barrios urbanos-pobres y contribuir al fortalecimiento académico de la Universidad Nacional.

30. Uno de los estudios más importantes en el marco de la participación de las instituciones mencionadas es el realizado por Nuria Gamboa y Allen Cordero: "La Supervivencia de los más Pobres" (1990). En el cual estudian las redes sociales

productivos familiares, así como capacitación con perspectiva de género a mujeres de la comunidad.<sup>31</sup>

La ONG que ha estado presente desde mediados de los años ochenta en estos barrios, y que acompañó el proceso de autoconstrucción es el "Centro Popular de Educación Vecinos". Esta organización es una de las que más experiencia tienen en este campo; ha promovido la cultura popular como herramienta para impulsar procesos de reflexión y acción en torno a su problemática comunal.<sup>32</sup>

primarias o redes de ayuda mutua como formas de colaboración y solidaridad que establecen entre sí las personas pobres, con la finalidad de asegurar su supervivencia. Se trata de un estudio detallado de 14 familias para analizar las distintas redes de ayuda mutua que se establecieron durante el período de autoconstrucción en este barrio. Identificaron cuatro redes de apoyo: de parientes, de vecinos, de familia extensa y mixtas.

31. Una de las entrevistadas cuenta al respecto: "antes se hacían muchas actividades, venían muchos estudiantes de las universidades a hacer trabajos, nosotros sabíamos que nos estaban utilizando, pero no nos importaba, porque nosotras disfrutábamos mucho de esas actividades, pero ahora que esto está urbanizado, se olvidaron de nosotros". Eugenia agrega: "nosotras las mujeres participábamos en el grupo de salud y en varios grupos, con Alberto, Luis, Jalima y Moisés (funcionarios (as) del equipo del proyecto) participamos en dos cursos que hicieron en la unidad sanitaria con ellos. Nos enseñaron a curar heridas. Esto porque se trabajaba en construcción de casas y era por si nos pasaba algo. Después un curso de manualidades que nos daban en el comunal".
32. Vecinos inició su trabajo en la comunidad con un grupo de jóvenes voluntarios (as) egresados del Taller Nacional de Teatro. Se realizaron en coordinación con el Comité de Vivienda y el Proyecto de Desarrollo Urbano diferentes actividades. Tal vez la más significativa fue las llamadas veladas culturales que se realizaban todos los sábados en la noche en el "salón comunal" que constituía en un galerón de zinc amplio (anteriormente bodega de materiales). Allí participaban las mujeres los niños y niñas, los (as) jóvenes y en menor medida los hombres de Reina de los Ángeles. La actividad consistía en presentar distintas actividades artísticas, ya fuera música, teatro, baile, cuenta cuentos, etc, que Vecinos invitaba a participar de manera gratuita y por solidaridad con este sector; para cada velada cultural el equipo de Vecinos se reunía con anterioridad con el Comité de vivienda para conocer el proceso de autoconstrucción y la problemática que se suscitaba en el Barrio. De allí, se desprendían temas de interés, tales como la necesidad de motivar a la comunidad para que participara activamente los domingos, en los grupos de construcción de las casas. También, el problema vivido con el agua y la luz que al ser tomadas ilegalmente, el consumo en exceso, producía que el agua solo llegara a un sector (los de arriba) dejando a un buen número de familias si ella los de abajo. Otro tema fue el recargo de energía en el cable colocado de contrabando a un poste de luz, que producía circuitos con el peligro de generar incendios en el asentamiento. Con dicha información el grupo de voluntarios (as) de Vecinos

Con posterioridad al proceso de autoconstrucción "Vecinos" reorienta sus acciones futuras a la comunidad, ampliando su trabajo a toda Sagrada Familia y utilizando otros espacios físicos fuera de Reina de los Ángeles. Ejecuta un proyecto de Atención Integral a Niños, Niñas y Adolescentes trabajadores (as), donde participa parte de la población infantil y juvenil de Reina de los Ángeles. En la actualidad (1997) varias mujeres de este barrio participan en el Grupo de Salud de Sagrada Familia, apoyado por Vecinos y algunos (as) jóvenes se integraron al grupo de teatro Vecinos de adolescentes "Shaská" que promueve esta institución. De esta forma "Vecinos" ha sido la ONG con más permanencia en el acompañamiento a los problemas sociales de los Barrios del Sur enfocando su trabajo hacia el desarrollo humano, con la propia gente, rescatando el enfoque basado en la cultura.

Se puede concluir que "Reina de los Ángeles" es una comunidad donde sus pobladores (as) históricamente han demostrado un gran sentido de superación personal. Hoy, producto entre otras cosas, del abandono tanto de instituciones estatales y no gubernamentales en programas de atención y prevención social, enfrenta problemas tales como la violencia intrafamiliar, la inseguridad ciudadana, la drogadicción y el desempleo de la juventud, la contaminación

---

preparaba pequeños montajes teatrales para presentarlos a la comunidad. Estos montajes incluían la participación del público y se convertían en espacios importantes de reflexión y de toma de conciencia de la situación que vivían. Incluso, en una ocasión al dramatizar el problema del transporte, gente de la comunidad propuso que se organizara un comité de lucha. Sin embargo, la iniciativa quedó en el aire, en tanto, Vecinos consideraba utópicamente que debía ser el comité de vivienda quien la asumiera. Por su parte, este comité estaba sumergido en el proceso de autoconstrucción y no podía o no le interesaba asumir otras reivindicaciones comunales. Además se preparaba un noticiero llamado "El Sancocho Informativo". Allí con humor se comunicaban los encuentros de los grupos de fútbol que existían en la comunidad, avisos del comité de vivienda, noticias nacionales de interés y sátiras en contra del Gobierno. También Vecinos promovió talleres para niños (as) y jóvenes de pintura, títeres y teatro. Así como un encuentro de niños (as) de Rincón Grande de Pavas y de Reina de los Ángeles con el tema "Así es mi Comunidad". Conforme fue avanzando el proceso de urbanización, el (salón) "comunal" desapareció. Pese a eso, Vecinos continuó haciendo las actividades al aire libre, en espacios que aún no habían sido urbanizados. Al terminar de construir todas las casas prácticamente no quedaron lugares abiertos ni cerrados donde concentrar a la comunidad y las veladas culturales también desaparecieron.

ambiental y la falta de espacios comunales<sup>33</sup> para la recreación, la cultura y la formación social o laboral. Las mujeres son quienes han visto reducir más sus espacios para la participación y a quienes más afectan los problemas sociales.

La recomendación final apunta a rescatar y potencializar el "capital cultural" de participación de la comunidad. A pesar de las circunstancias, hay un interés manifiesto, sobre todo de las mujeres, por elevar su calidad de vida, por participar en actividades que contribuyan a su desarrollo personal. Así mismo, los niños, niñas y jóvenes están deseosos de alternativas organizativas que respondan a sus necesidades. Por tanto, una intervención adecuada y acertada a nivel de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales con incidencia en ese sector, que incorpore a diferentes líderes naturales de la comunidad, podría posibilitar la construcción y ejecución de un plan local de desarrollo humano autosostenible; que les devuelva a los (as) pobladores (as) su identidad comunal y les garantice formas reales de participación democrática en la elaboración de políticas de desarrollo comunitario.

### *Estrategias de supervivencia de mujeres jefas de hogar*

En Barrio Cuba, Sagrada Familia y Cristo Rey, las familias más pobres son en su mayoría jefeadas por una mujer, tengan estas, o no compañeros o esposos. Estas mujeres han sufrido la pobreza tradicional y se caracterizan por una historia de privaciones materiales y afectivas, por su incorporación al trabajo desde la niñez, por tener

---

33. Eugenia rescata sobre "el comunal" de aquel entonces: "antes existía el (salón) comunal y nosotras recibíamos clases de manualidades y otras actividades y ahora no tenemos un comunal donde reunirnos". ...Al respecto Virginia dice: el problema es que como ya todos tienen sus casas y unos viven en mejor situación se olvidaron de los que menos tenemos'. Igualmente la reflexión de Cecilia reafirma ese sentimiento de pérdida comunitaria que expresaron todas personas entrevistadas: 'Antes las personas eran más comunicativas, porque cuando uno pasaba lo saludaban, ahora solo maleantes y en cambio antes nadie se metía con nadie, que extraña la humanidad antes se veía la armonía hasta para hacer las actividades'. " (*ibid.* P. 14).

hijos e hijas a muy temprana edad y sobrevivir a distintas formas de violencia que nos impone el sistema patriarcal por nuestra condición de género y de clase. Son mujeres con baja escolaridad y sin capacitación técnica, con dificultades para acceder al empleo formal, con carencia de servicios en vivienda, salud, en educación y capacitación técnica; servicios gratuitos para el cuidado de sus hijos (as) o de becas de estudios o fuentes de empleo. Sus ingresos son muy bajos e inestables. Día a día tienen que desarrollar iniciativas que les permitan enfrentar su inmediatez y resolver en alguna medida las necesidades básicas de sus familias. Mujeres que en algún momento han atentado a la legalidad del sistema dominante para resolver su supervivencia y la de su familia.

Son mujeres en su mayoría enfermas, que reflejan en sus cuerpos las marcas de la injusticia social, económica y política, característica de nuestra sociedad. Mujeres que, a pesar de las condiciones de adversidad, no dejan de soñar y de luchar, pese a la estigmatización social que sufren por ser madres solas, por haber sido drogadictas, por ejercer la prostitución en algún momento, etc., etc. Han sido mujeres capaces de sobrevivir a la frustración que les produce estar excluidas de los procesos de desarrollo del sistema económico imperante, para enfrentar la supervivencia de su familia.

Conocer las estrategias de supervivencia que utilizan estas mujeres para salir adelante, para no morir de hambre y cuidar de sus hijos (as) es la razón por la cual fue seleccionado este caso. Las mujeres entrevistadas a profundidad en los tres barrios no son mujeres organizadas a nivel formal. Diseñan a partir de sus posibilidades "estrategias" para resolver su supervivencia familiar.

En general, las viviendas que habitan estas familias están en pésimas condiciones. Se ubican en terrenos cercanos al río María Aguilar denominados "los bajos". Por las condiciones de inhabilitabilidad de los mismos y los riesgos de inundación a que están expuestos, los alquileres de las casas son muy bajos.<sup>34</sup> En cuanto a la

---

34. De las siete mujeres jefes de hogar entrevistadas a profundidad, dos son propietarias de su vivienda y les fueron heredadas por sus abuelas. Otra vive en condiciones de ilegalidad ya que el terreno no le pertenece a ella legalmente, cuenta que: "vivo en este lote desde hace once años, me lo dieron a cuidar, los dueños vinieron dos veces y no volvieron por eso digo que es mío". Las otras cuatro

posibilidad de adquirir vivienda propia o hacerle mejoras (en el caso de los propietarias) todas piensan que son remotas ya que por sus condiciones económicas, a no ser con la ayuda de alguna institución.<sup>35</sup>

### ¿QUÉ HACEN Y CÓMO SOBREVIVEN?

*Las necesidades básicas.* La necesidad vital de estas mujeres es garantizar la alimentación de sus hijos e hijas. Esta es una lucha cotidiana que no puede postergarse y para la cual realizan diversas acciones y construyen redes de ayuda mutua. Algunas de ellas en momentos críticos recurren a sus vecinos, familiares, amistades e instituciones para que sus hijos(as) puedan comer.<sup>36</sup> También recurren

---

alquilan casas. Solo una de ellas tiene aprobado un bono para compra de vivienda, sin embargo, no ha sido posible resolver su situación "yo recibí el bono de la vivienda; y ya está aprobado por un millón trescientos mil colones y por esa cantidad nunca voy a conseguir una vivienda digna, como ellos (refiriéndose al gobierno) solicitan". La situación de esta señora es bastante crítica. El Patronato Nacional de la Infancia (PANI) la está presionando con que si no cambia el lugar de residencia, le va a quitar a sus hijos. El PANI intervino por una denuncia de unos vecinos, de que una hija de esta señora había sido violada por un vecino. Actualmente, ella sufre de amenazas constante de muerte por parte del padre del ofensor identificado como un narcotraficante en la comunidad. Por todo lo que vive, su sueño es: "que algún día llegue a tener una casita digna para mis hijos, donde ellos puedan vivir tranquilamente".

35. El bono de vivienda gratuito que ofrece el Estado, aún siendo aprobado, no parece para ellas suficiente. Una de ellas opina: "con el gobierno tenemos lo de los bonos de vivienda, pero no garantiza nada porque ellos exigen ciertas condiciones para comprar una casa, por ejemplo, que sea de cemento y con lo que dan de bono no alcanza y si se quiere comprar una casa de madera, dicen que no. Eso les sirve a las personas que solicitan para remodelar o ampliar la casa, es necesario tener muchas "patas" para que le puedan ayudar a uno". Otra señora comenta: "nosotros (su familia) hemos estado haciendo otras gestiones, fuimos a averiguar a bancos y mutuales pero los intereses suben según suba el dólar y nosotros no podemos porque nos sale muy caro".
36. La ayuda que se prestan puede ser a través de regalo o donación, que se recibe con agradecimiento por ellas sin que quien la da, espere retribución inmediata. Lo más que se espera es que si algún día necesita ayuda también se le brinde. En tal sentido, Beatriz cuenta que: "cuando yo no tengo para la comida de mis chiquitos, acudo a mis vecinos y mis amistades que viven en Tibás. Incluso a mi madrina que vive en Limón. A veces me manda algo de comida. En el Mercado Central

a pedir fiado. Dora cuenta que: "a mí me ayuda bastante un señor que tiene una pulpería, se llama don José. Me da mi bolsita de arroz, mi bolsita de frijoles, mi sopita de pollo. Yo le pido fiado y al mismo tiempo me regala cosas."

También recurren a algunos servicios asistenciales que prestan algunas instituciones de carácter religioso tales como el Ejército de Salvación, el Proyecto del Padre Vicente Caudelli, la Iglesia Católica de Barrio Cuba y el Colegio María Auxiliadora. Estos servicios les permiten a sus hijos (as) y eventualmente a ellas resolver en alguna medida la alimentación diaria.

Beatriz cuenta, refiriéndose a la Iglesia de Barrio Cuba, que: "la Iglesia me ha ayudado mucho, el padre me manda pan, tallarines y lo que pueda cada quince días".<sup>37</sup> El programa del Padre Vicente Caudelli, es uno de los más importantes, funciona en los barrios de Cristo Rey y Sagrada Familia, dentro de un modelo asistencial participativo. El proyecto provee de los alimentos y las madres de los niños y niñas que reciben el servicio, se organizan por grupos y preparan los alimentos.<sup>38</sup>

Como forma de resolver las necesidades de vestuario para sus hijos e hijas, ellas recurren a familiares que les regalan ropa. Podría decirse

---

hay un señor que me ayuda con verdura y un señor que tiene carnicería en Tibás me regala manteca de cerdo, para que pueda prepararles los alimentos a mis hijos. También una hermana mía, cuando está trabajando, me ayuda trayéndome unos frijolititos, arroz y alguna cosita que ella puede". Dos de ellas van a pedir cabezas de pescado a un negocio cercano a sus viviendas y a recoger verduras al Mercado de Mayoreo. Esta, según cuentan es una "estrategia" de muchas familias vecinas para obtener alimentos.

37. Una ayuda similar recibe Dora del Colegio María Auxiliadora quien cuenta que: "Allí ayudan a todos los pobres que llegan a pedir, le dan una provisión cada quince días, le dan a uno, dos kilos de frijoles, una bolsa de arroz, una bolsa de azúcar, un paquete de manteca y de macarrones. A mí me da pena ir a pedirles esa ayuda porque me parece que estoy pidiendo limosna y yo siento que todavía no estoy para eso". Una de las familias recurre al comedor del Ejército de Salvación ubicado en el barrio Sagrada Familia. Allí reciben alrededor de treinta niños (as) por día (a excepción de los sábados y los domingos) y les proporcionan el almuerzo.
38. Ericka comenta que "el padre Vicente tiene un lugar aquí por Las Gradadas (Barrio Cristo Rey) en ciertas ocasiones me ha ayudado con comida, porque no me da vergüenza decirlo. Ese padre ayuda a personas pobres, a los chiquitos en Navidad le dan regalitos y todos los días les dan de comer y lo que sobra de comida, se lo mandan a los padres de familia para que ellos también coman".

que hay un intercambio permanente de ropa usada. También en las casas donde trabajan les regalan. En su totalidad, todas las familias entrevistadas habían recibido en las escuelas y colegios donde asisten el uniforme y los zapatos escolares de sus hijos (as).<sup>39</sup>

En relación con el acceso a la educación de sus hijos (as), a excepción de Beatriz que tiene a su hija becada en el colegio María Auxiliadora, las demás mujeres han matriculado a sus hijos (as) en escuelas y colegios públicos. Aunque recibieron apoyo de las escuelas en uniformes y algunos útiles escolares al inicio del año, consideran que se les hace muy difícil pagar las contribuciones que piden. Es importante notar que en todas las familias entrevistadas los niños y niñas en edad escolar asisten a la Escuela, lo cual constituye un logro fundamental, pero al mismo tiempo esto significa un reto importantísimo, para estas mujeres, por las condiciones de pobreza en que viven. En tal sentido es muy significativo lo que dice Lorena al respecto: "yo me esfuerzo porque estudien, porque el sueño que siempre he tenido es poder sacar a mis hijos de aquí y que ellos se preparen para que no vivan esta vida de miseria. En lo que yo me baso para salir adelante es voluntad, fuerza y lucha".

*El empleo y la precariedad de los ingresos.* De las mujeres jefes de hogar entrevistadas, un caso raya en el dramatismo, el de una mujer que no puede trabajar más que en el cuidado de su familia y las labores domésticas de su casa porque tiene ocho hijos (as) y cuatro de ellos tienen retardo mental. Las otras combinan el trabajo del hogar con el trabajo remunerado. Cuatro trabajan como empleadas domésticas por horas, lavando, planchando o limpiando y dos se dedican al comercio informal. Una vendiendo mercadería robada que obtiene de alguna persona de la comunidad (ropa, perfumes y zapatos) que vende a pagos dentro del barrio Sagrada Familia y la otra tiene una venta de empanadas en su casa situada en Barrio Cuba. Los trabajos que realizan en general son muy mal remunerados e inestables y apenas si contribuyen a la supervivencia familiar, por eso tienen que

---

39. Así como Beatriz, también otras familias lo hacen, como en el caso de Dora quien comenta: "en este mes, yo creo que me van a cortar la luz, porque no he podido juntar para un recibo, mucho menos todos, con el agua sale mejor porque es compartida por tres casas o sea la pagamos entre las tres familias".

combinarlos con otras estrategias para satisfacer mínimamente sus necesidades vitales. Por ejemplo, recurren a préstamos; las rifas son también una forma de conseguir dinero para pagar recibos de servicios básicos.<sup>40</sup>

*Modelos de estrategias de sobrevivencia.* Tres modelos de estrategias de supervivencia, se visualizan desde las organizaciones no gubernamentales que han participado con las mujeres jefes de hogar que escogimos para este estudio.

El primero, es el modelo asistencial empleado sobre todo por las organizaciones religiosas, para resolver el problema básico de la carencia de alimentos, de las familias más pobres. Tal es el caso del Ejército de Salvación y de la Iglesia Católica de Barrio Cuba.

El segundo, el modelo asistencial participativo, propuesto por el padre Caudelli, donde se atiende el problema de la alimentación a través de los recursos que desde Cáritas de Costa Rica se obtienen para comprar los alimentos y desde la participación de las madres de los niños y niñas del proyecto, que de manera organizada y gratuita aportan su trabajo para elaborarlos.

Por último, el modelo participativo en la atención, en salud de los niños y niñas del Barrio Sagrada Familia, donde participan con igualdad de responsabilidades tres tipos de actores. Por un lado, el Estado, que a través de la Caja Costarricense de Seguro Social (C.C.S.S.) y específicamente de la Clínica Solón Núñez provee al proyecto, de médico, medicamentos, exámenes clínicos y seguros por el Estado. Por otro, el Centro Popular de Educación Vecinos, quien dota de la infraestructura física y el mobiliario para el consultorio, así como, el acompañamiento organizativo y educativo del grupo comunal que operativiza el proyecto.

Finalmente, el Grupo de Salud, conformando por mujeres de la comunidad, quienes se encargan voluntariamente de administrar el consultorio, asistir al médico y hacer los estudios socio-económicos

---

40. Veamos dos casos al respecto: el de María Elena que dice: "ahorita estoy debiendo tres recibos de luz y no los he podido pagar por falta de plata, en varias ocasiones he tenido que pedir prestado para cancelar recibos y después con los que gano a diario voy pagando." O el de Ericka cuenta que: "la ganancia de la rifa, que en realidad es muy poco es solo para ajustar y pagar la luz, porque la comida me la da mi mamá, ya que, de no ser así yo no podría vivir con tan poco".

para que las familias más pobres, puedan acceder al seguro por el estado. También desarrollan actividades de carácter educativo en aspectos de salud integral, dirigidos fundamentalmente a las madres de los niños y las niñas que atienden. Esta ha sido una experiencia exitosa, que ya se ha consolidado, en tanto el consultorio tiene de funcionar cinco años. Las mujeres del grupo de Salud han sabido negociar con la Clínica reivindicaciones importantes para la población infantil de la comunidad. Un ejemplo es el hecho de que se atienda una gran cantidad de niños y niñas nicaragüenses indocumentados, pese a la oposición inicial de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).

El hecho de que sean ellas mismas quienes realizan los estudios socio-económicos para la dotación del seguro estatal, reduce, en gran medida, los riesgos de que este sea otorgado a familias que sí pueden pagar un seguro voluntario y garantiza que llegue a aquellas familias que realmente lo necesitan.

*La presencia del Estado y sus modalidades.* Para responder a sus necesidades de salud, estas familias se han acogido al seguro por el Estado, aunque no siempre lo tienen todos.<sup>41</sup> La relación del Estado con estas familias se enmarca dentro de un modelo asistencialista, incidiendo en estas familias a través de programas centralizados de carácter nacional, sin un enfoque territorial específico. Tal es el caso de los bonos de vivienda, bonos escolares y el programa de capacitación humana para Mujeres Jefas de Hogar. Este último programa es mucho más reciente. Para las mujeres con características como las del grupo estudiado, significa una ayuda importante para la supervivencia en tanto les garantiza por un período de seis meses recibir un ingreso mensual de doce mil colones y a la vez capacitarse en aspectos tales como autoestima y prevención de la violencia doméstica, por ejemplo. Además, el programa prevé, la capacitación técnica de estas para que puedan acceder a mejores condiciones de empleo o mejorar sus ingresos, mediante el montaje de micro-empresas familiares. Este proyecto es un esfuerzo de coordinación interinstitucional donde participan la Oficina de Mujer y Familia, el

---

41. En el caso de "Beatriz" que no lo tiene, asiste a un consultorio gratuito que tiene el colegio María Auxiliadora.

IMAS, la Iglesia Católica de cada localidad y el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA). El gobierno municipal está ausente. De las siete mujeres entrevistadas, tres están participando en dicho programa. Estas consideran que los talleres educativos que reciben allí son muy valiosos, ya que les han ayudado a compartir sus problemas y a conocer sus derechos. Sin embargo, no están muy convencidas de que la segunda parte del proyecto, que tiene que ver con la capacitación técnica, se concrete.

En el caso de IMAS, que por su función social le compete atender las familias más pobres de estas comunidades, la ayuda que han brindado ha sido de carácter puntual y asistencial, como en el caso de Kattia, a la que le dieron el dinero para una prótesis que necesitaba su hijo, o el caso de Beatriz, donde el IMAS le ha ayudado cuando se le inunda su casa por el desbordamiento del río; o el de María Elena, a la que el IMAS el año pasado, para Navidad, le ayudó con 20.000 colones para que sus hijas gemelas hicieran la primera comunión.

Las intervenciones en el caso del Patronato Nacional de la Infancia (PANI), como ente rector en materia de infancia, han sido de carácter represivo, culpabilizando a estas mujeres de situaciones que tienen que ver directamente con la pobreza en que viven.

*Interacción entre sector público, organizaciones no gubernamentales y comunidad.* Hay dos experiencias y modalidades importantes: una enfocada hacia la salud, y otra hacia la renovación urbana, la recreación y el medio ambiente.

- o El grupo de salud. En el barrio Sagrada Familia, promovido por el Centro Popular de Educación Vecinos, se creó un grupo de salud compuesto por doce mujeres de la comunidad, quienes atienden un promedio de cincuenta niños y niñas a través de un consultorio médico. Este es un esfuerzo que integra a Vecinos, al Estado (a través de la Caja Costarricense del Seguro Social) y a un grupo comunitario en un modelo participativo.
- o Otra modalidad de trabajo: ONG, Municipalidad, Gobierno Central y comunidad. Desde agosto de 1996, implementa un proyecto, en conjunto con la Vicepresidencia y la Municipalidad de San José, para las comunidades de Sagrada familia, barrio

Cuba y Cristo Rey, denominado "Recuperación del Parque Metropolitano del Sur". La finalidad de este proyecto es la de rehabilitar un área de conservación ambiental y recreación, de cuatro hectáreas, ubicada en el centro de estos tres barrios, para que les sirva a estas comunidades como espacio recreativo, deportivo y para la expresión artística. También, para el desarrollo de iniciativas productivas de los grupos de jóvenes y las mujeres del sector.

Además, plantea un componente de renovación urbana que pretende mejorar la calidad de vida de las familias que viven en las orillas del río, mediante el mejoramiento de sus viviendas o su reubicación, en el caso de que las características del lugar no reúnan condiciones mínimas de habitabilidad. Esta iniciativa constituye un esfuerzo de desarrollo local importante, que se enmarca dentro del Acuerdo Bilateral, Costa Rica-Holanda para el Desarrollo Sostenible.

Participan dentro de un modelo participativo diferentes actores sociales: a) el Estado, que aprovechando recursos de Holanda, provee de financiamiento y apoyo técnico al proyecto, por medio de la Segunda Vicepresidencia; b) la Municipalidad de San José, como expresión del poder local, utiliza sus recursos institucionales para obras físicas e infraestructura y mantenimiento del parque; c) el Centro Popular Vecinos promueve la participación de las organizaciones sociales de los barrios en acciones de habilitación, mantenimiento y apropiación del Parque, para su utilización posterior. Esto lo complementa Vecinos con actividades de sensibilización, educación y movilización de la población infantil y juvenil a través de las escuelas y colegios de la zona, para que puedan desarrollar diversas actividades dentro de este; rescatando su derecho a gozar de un ambiente limpio, seguro y sano donde recrearse.<sup>42</sup>

---

42. Según Ana León, el éxito de este proyecto éxito dependerá de que sean las comunidades de Barrio Cuba, Cristo Rey y Sagrada Familia las que se apropien de este, mediante la participación democrática de todas sus organizaciones sociales, se definan formas interbarriales de utilización y administración del parque, así como de que El Estado y la Municipalidad continúen apoyando aspectos relacionados con el mantenimiento del parque y la gestión comunitaria.

Algunas conclusiones sobre el caso de las mujeres jefas de hogar, nos permiten puntualizar lo siguiente:

1. Las redes sociales primarias, dentro de la estrategia de supervivencia de las mujeres jefas de hogar, han sido las más eficaces y permanentes. En ellas las mujeres juegan un papel importantísimo como promotoras de la solidaridad y la ayuda mutua, ya sea entre familiares o vecinos (as). Estas redes podrían potenciarse como verdaderos espacios de comunicación, de apoyo mutuo y generar, a partir de su propia dinámica y valores, espacios de organización de las mujeres.
2. Las estrategias estatales que han prevalecido, son aquellas que se inscriben dentro de un Modelo Asistencial, donde el Estado ha participado a través de programas institucionales centralizados y de carácter nacional. Su incidencia en la resolución de la pobreza que viven estas mujeres y sus familias ha sido poca. Al no ser este sector un grupo organizado que pueda presionar al Gobierno, la respuesta estatal ha sido totalmente insuficiente para satisfacer sus necesidades vitales. No han existido, por parte del Estado, propuestas de desarrollo local que beneficien a este sector. A pesar de que en la zona intervienen diversas instituciones estatales, no se cuenta con un plan interinstitucional de desarrollo y mejoramiento y la calidad de vida de estas familias.
3. Las ONG por su parte, han participado en mayor grado para resolver las necesidades vitales, gastando recursos humanos y materiales en satisfacer en alguna medida sus necesidades inmediatas y "sustituyendo" el papel que el Estado, que es al que le corresponde directamente canalizar recursos para resolver las demandas más apremiantes de esta población. Podría decirse que el Estado delegó su responsabilidad en estos organismos, sin dotarles los recursos necesarios, ni permitirles tampoco jugar un papel de interlocutores de la comunidad, para elaborar verdaderas políticas de desarrollo social que favorezcan a las familias más empobrecidas de estos barrios.
4. Es evidente la ausencia de la Municipalidad en políticas de desarrollo local para estas mujeres. Su participación se ha

reducido a la recolección de la basura en las comunidades y al cobro de los impuestos territoriales. En el caso de las familias estudiadas, estas no cuentan siquiera con el servicio de recolección de basura. Por vivir en las laderas del río y en los llamados "bajos" (que son catalogados como sectores "peligrosos") los recolectores y los camiones de la basura no bajan hasta allí. Las familias suelen echar los desechos al río, lo que provoca serios daños al medio ambiente y a la salud de las personas que ahí viven.

5. El caso analizado acerca de la colaboración entre el Estado, la Municipalidad y una ONG ("Vecinos), constituye un ejemplo de una modalidad que podría servir de base para llevar en el futuro proyectos de más amplio alcance en la cuestión del combate a la pobreza urbana.
6. La principal conclusión en cuanto a las estrategias de supervivencia de los casos analizados es que se han perdido en parte los principios constitucionales que garantizan el bienestar de las familias pobres; estas y los individuos indigentes han quedado abandonados a su suerte. Las instituciones estatales abundan, pero las respuestas eficaces escasean. Hay un desaprovechamiento de instituciones que podrían ser canalizadoras de recursos, que en el pasado jugaron un papel relevante; así como de la gran reserva moral y social de las propias familias y de dirigentes sociales con deseos de participar en la solución de los problemas.

A manera de conclusión general sobre lo analizado hasta aquí se expone lo siguiente:

En general, se constata la falta de un esfuerzo integral y sostenido por parte del Estado para hacer frente a la pobreza en los asentamientos estudiados. El impacto de las políticas públicas es diferenciado, pero en el caso en el que se supone una mayor intencionalidad y continuidad, como en Rincón Grande de Pavas, ha sido más bien el esfuerzo de los propios habitantes, su gran desgaste social el que más ha incidido en la obtención de respuestas específicas y muchas veces después de grandes esfuerzos de la población. No

hay una relación directa entre la velocidad del deterioro social y la capacidad de respuesta del Estado, sino más bien una tendencia inversa. Hay debilidades estructurales pues ninguna instancia del Estado tiene una competencia, y en consecuencia, una responsabilidad específica sobre la situación de pobreza e indigencia de los barrios. La normatividad vigente establece competencias territoriales nacionales a las instituciones descentralizadas y no especifica delimitaciones territoriales concretas a los municipios. En lo que concierne a los barrios tradicionales de pobreza, también se aprecia la ausencia de una política global e integral por parte del Estado, así como la falta de políticas focalizadas hacia situaciones de pobreza extrema, principalmente orientadas a familias de madres solteras, jefas de hogar.

En el siguiente capítulo vemos que también, en un nivel más micro: desde el análisis de los hogares también se pueden constatar riesgos diferenciados de pobreza urbana, y por lo tanto también se pueden plantear desafíos y políticas a este nivel para la gestión urbana, los que, complementados con un enfoque territorial, pueden constituir un aspecto central para encaminar políticas y programas eficaces en el futuro inmediato.

#### LA POBREZA EN LOS HOGARES ENCUESTADOS

La encuesta de hogares realizada en el marco de este proyecto permitió lograr varios objetivos: a) por un lado obtener indicadores sobre el impacto diferenciado de la gerencia estatal en tres asentamientos humanos seleccionados para el efecto,<sup>43</sup> tanto en forma global, como en lo que concierne a los tipos de hogar y en relación con un conjunto de variables pertinentes; b) reflexionar sobre la importancia que para la gerencia urbana tienen los conceptos de "pobreza de ingreso", "pobreza de necesidades básicas", "pobreza de género" y "pobreza de participación"; c) asimismo, plantear de manera específica cuales desafíos teóricos y prácticos se presentan para generar instrumentos de gestión y políticas focalizadas para

---

43. Véase al respecto el anexo metodológico en el cual se explican las características de la encuesta realizada, en mayo/junio de 1997.

contribuir con mayor eficacia a la solución concertada de la problemática en el territorio.

No es el objetivo de este capítulo profundizar en toda la complejidad empírica de la pobreza, en sus diversas acepciones y métodos. En otros trabajos puede encontrarse abundancia de debate y propuestas sobre estas cuestiones. Nos interesa el análisis de la pobreza únicamente en cuanto referente para la formulación de políticas, estrategias y modalidades de organización institucional de la gestión pública que sobre esta se pueda generar en el medio urbano. Por esta razón, nuestras hipótesis van encaminadas con prioridad hacia lograr configurar una tipología de riesgos de pobreza, con el objetivo de estructurar las bases de una gestión pública alternativa, que a la vez que sea capaz de considerar la dimensión territorial y las fortalezas conocidas a través de las estrategias de supervivencia, pueda considerar a los hogares (en su compleja diferenciación interna y entre unos y otros), como una estrategia "micro" para precisar áreas de intervención concreta. Esta aclaración es importante porque, por ejemplo, al considerar los datos que sobre el ingreso se obtuvieron en el trabajo de campo, se podría realizar toda una consideración conceptual y metodológica de la que difícilmente podríamos salir en poco espacio.

Por esta razón, al referirnos al ingreso lo haremos considerando que su medición es de suyo compleja, y no nos referiremos a ello. Utilizaremos los datos del ingreso para obtener grandes tendencias, por ejemplo para saber cuan distantes están estas poblaciones del promedio y cuáles son las diferencias por ocupaciones y tipos de hogar. Pero –insistimos– con el objetivo central de determinar los riesgos de pobreza para propósitos de la gestión urbana.

### *Las características sociodemográficas*

Las diferencias sociodemográficas se refieren a los patrones culturales de organización de la familia, el número de hijos, los roles de sus miembros, lo cual incide directamente en el tamaño familiar. Mientras más disminuyen las opciones de la reproducción de la familia, por el contexto del mercado laboral y las cualificaciones de

sus miembros, mayor es el riesgo que se presenta entre tamaño del hogar y situación de la pobreza.

*Los inmigrantes internos e internacionales.* Un fenómeno demográfico muy importante en la formación y dinámica de estos nuevos asentamientos populares es la condición migratoria interna e internacional. En efecto, más de la mitad de los jefes de hogar entrevistados declararon provenir de una provincia distinta a San José; el 23% originarios de Nicaragua. Esto implica que, al menos en los barrios encuestados, más de la mitad no es originaria de San José. Esto ya fue analizado al describir los barrios en la sección anterior.

*Tamaño del hogar.* En primer lugar, los hogares encuestados son en promedio más grandes que los hogares promedio de las áreas urbanas. La asociación entre el tamaño de los hogares y la pobreza ha sido demostrada en los diversos estudios y se comprueba en las investigaciones empíricas. El hogar costarricense tiene un tamaño promedio nacional de 4,1 personas. Las familias pobres siempre han tenido un tamaño medio superior. Esto se ha comprobado en las estadísticas de años anteriores y se ha constatado en la encuesta.

Cuadro 9

**COSTA RICA: TAMAÑO PROMEDIO DE LOS HOGARES  
NO POBRES, COMPARADO CON LOS HOGARES POBRES  
Y EN EXTREMA POBREZA POBLACIÓN URBANA  
-1982, 1996 Y 1997-**

Clase de población	1982	1996	1997 (encuesta)
Población urbana	4,9	4,1 <sup>44</sup>	4,60
Población no pobre	3,8	3,8	4,00
Población pobre	4,8	4,5	4,72
Población en extrema pobreza	5,6	n.d.	5,37

Fuente: Elaboración personal con base en: 1) Andrés Uttof (1994); 2) Trejos, Juan Diego (1997); 3) El "Estado de la Nación 1997" y; 4) los datos de la Encuesta de FLACSO (mayo/junio 1997).

44. Promedio nacional, *Estado de la Nación 1997*, página 269.

En 1982 el hogar promedio en las áreas urbanas tenía 4,9 personas, y en los hogares en extrema pobreza 5,6; es decir, un 0,7 superior. Según los datos de la encuesta, el total de los hogares tiene en promedio 4,6 personas, superior en 0,5 al promedio nacional; los hogares no pobres 4,0; los hogares pobres, 4,72 y los hogares en extrema pobreza 5,37 personas. Las diferencias son significativas entre estratos y se percibe con mayor claridad al observar la interrelación con otras dos medidas de tendencia central: la mediana y la moda. De acuerdo con la primera medida, no se percibe ninguna diferencia significativa entre los hogares no pobres y los hogares pobres. La diferencia sí es significativa con respecto a los hogares en extrema pobreza, pues el 50% está por encima de 6 personas. En cuanto a la moda las diferencias son claras entre los tres estratos. En los hogares no pobres el hogar que más se repite es el de 3 personas, mientras que en los pobres es el de 4 personas y en los hogares en extrema pobreza, es el de 6 personas.<sup>45</sup>

La cuestión del tamaño de los hogares es más importante aún porque entre el 38 y el 48% de los hogares de la encuesta tiene un tamaño de cinco y más personas: La Carpio, 38%, Pavas, 47,6% y Barrios del Sur 47,2%. Las diferencias entre La Carpio y los otros dos barrios se deben a la diferenciación que hay entre los tipos de familia, en particular a las familias de los inmigrantes nicaragüenses, según veremos adelante. Lo importante es destacar que en los hogares grandes la incidencia de la extrema pobreza es mayor.

### *Relación de parentesco*

En cuanto al parentesco se observa que, en general, predominan las familias nucleares, de padre, madre e hijos, pero hay presencia de familias ampliadas con la presencia de parientes y no parientes. La presencia de los hijos es significativa pues representa el 52% de

---

45. Es importante destacar que, contrariamente a lo observado en Europa, en Costa Rica el porcentaje de hogares con una sola persona es mínimo, y tiende a situarse en los hogares no pobres. Esto se ve claramente en la encuesta en la que del total solamente el 1,2% de los hogares tiene una sola persona. Esta comparación se ampliará en el estudio comparado de ambos países.

todos los miembros del hogar, lo que a la vez es un indicador de la alta juventud de la población. Sin embargo, se observan diferencias sustantivas entre hogares costarricenses e inmigrantes extranjeros, principalmente nicaragüenses. En efecto, mientras los hijos representan el 55% de la población en los hogares costarricenses, en los hogares de inmigrantes solamente representan el 34%; en estos hogares la presencia relativa de jefes de hogar y de cónyuges es mucho mayor, lo cual tiene que ver con el hecho de que muchos nicaragüenses han inmigrado solos o en pareja dejando a los hijos en Nicaragua. Esto da una variación importante en el tamaño de los hogares (4,89 frente a 3,32) y en el promedio de hijos por hogar, de 2,71 en los hogares jefeados por costarricenses y 1,26 en los hogares jefeados por inmigrantes.

Cuadro 10

**RELACIÓN DE PARENTESCO EN LOS HOGARES  
DE LA POBLACIÓN ENCUESTADA, POR ORIGEN NACIONAL  
DEL JEFE DE HOGAR**

Relación de parentesco	Población total en la muestra	%	Costarricenses en la muestra	%	Nicaragüenses en la muestra	%
Total	1,675	100,0	1,393	100,0	282	100,0
Jefes de hogar	370	22,1	285	20,4	85	30,1
Cónyuge	288	17,2	213	15,3	75	26,6
Hijos	869	51,9	772	55,5	107	34,4
Otros parientes y no parientes	148	8,8	123	8,8	25	8,9
Promedio de personas por hogar	4,53		4,89		3,32	
Jefes de hogar	1,0		1,00		1,00	
Cónyuges	0,78		0,75		0,88	
Hijos	2,35		2,71		1,26	
Otros parientes y no parientes	0,40		0,43		0,29	

Fuente: FLACSO, 1997. Encuesta de Hogares en sectores populares de San José.

*Sexo, estado civil y nivel de escolaridad de los jefes de hogar, según nacionalidad.* Lo anterior se refleja en diferencias significativas en la distribución de los jefes de hogar en tres variables. En cuanto al sexo del jefe de hogar, el 73% es masculino en los hogares costarricenses y el 80% en los inmigrantes. En cuanto al estado civil en los primeros, predominan los jefes de hogar casados (46%), mientras en los inmigrantes los unidos (49%); y en lo que respecta a escolaridad se presentan dos características divergentes, pues en los hogares costarricenses un 8% no posee ningún grado de escolaridad, en tanto que en los inmigrantes todos han cursado algún grado, esto indicaría que los inmigrantes no son los más pobres en su país de origen y que han tenido acceso significativo, al menos, a la escuela primaria (73% de los encuestados), aunque ninguno cursó la educación superior, mientras en los hogares costarricenses sí lo logró un 2%. Ambas poblaciones presentan un indicador similar en haber cursado la escuela secundaria.

Cuadro 11

**INDICADORES DE SEXO, ESTADO CIVIL Y ESCOLARIDAD  
DE LOS JEFES DE HOGAR DE LA POBLACIÓN ENCUESTADA,  
POR ORIGEN NACIONAL DEL JEFE DE HOGAR**

Variables	Costarricenses	Inmigrantes
Sexo	100	100
Masculino	73	80
Femenino	27	20
Estado civil	100	100
Unidos	32	49
Casados	46	37
Solteros	13	9
Viudos, divorciados o separados	9	4
Escolaridad	100	100
Ningún grado de escuela primaria	8	0
Algún grado de escuela primaria	63	72
Algún grado de colegio (7 -12 años)	27	28
Algún grado de educación superior	2	0

Fuente: FLACSO, 1997. Encuesta de Hogares en sectores populares de San José.

*Diferencias en el acceso a la seguridad social.* Lo analizado anteriormente se refleja en la significativa diferencia en la condición de asegurados que tienen los jefes de hogar por nacionalidad. En efecto, el 54% de los inmigrantes carecen de seguro social, (el doble de los costarricenses); solamente el 0,4% son pensionados (lo que tiene que ver directamente con la condición de inmigrante y la falta de derecho al seguro social). Solamente un 3,2% posee seguro voluntario. No obstante, un 6,7% estaba asegurado por el Estado, mediante una política de seguro para poblaciones en situación de pobreza.

Cuadro 12

**DISTRIBUCIÓN DE LOS JEFES DE HOGAR SEGÚN  
LA CONDICIÓN DE ASEGURADO Y TIPO DE SEGURO SOCIAL,  
POR NACIONALIDAD**

Nacionalidad	Total	Sin seg. social	Asegurados directos o indirectos	Aseg. por el Estado	Seg. voluntario	Pensionado
Total inmigrantes nicarag. y otros	100,0	54,3	35,5	6,7	3,2	0,4
Total costarricenses	100,0	27,3	46,8	7,7	9,4	6,0

Fuente: FLACSO, 1997. Encuesta de Hogares en sectores populares de San José.

*Acceso a vivienda.* Los hogares que más alquilan casa son los de los tipos 6, 7 y 8, luego el tipo 1 y el tipo 2. Pero, las casas alquiladas predominan en su gran mayoría en los Barrios del Sur. En todo caso, al nivel global de los tres asentamientos, lo que más interesa destacar es el porcentaje de hogares que tienen casa propia o en usufructo y en qué períodos obtuvieron la casa (cuadro 5). En este sentido observemos dos cosas: en el caso de La Carpio, la mayoría de casas están en propiedad, pero el 100% de los terrenos de esas casas está en usufructo, por cuanto la propiedad es de la Caja Costarricense del Seguro Social; por otro lado, es evidente cómo la obtención de las casas en propiedad ocurre en su gran mayoría a partir del año 1991:

65% para el hogar tipo 1); 55% para el hogar tipo 2, y 88% para el hogar tipo 3. A este respecto es importante recordar la tesis de Mora y Solano (1994), en el sentido de que las invasiones de terrenos en el Área Metropolitana de San José se han caracterizado por combinar dos tipos de objetivos, desde la visión de los invasores: empleo y vivienda. Una descripción de los tipos de hogar se presenta posteriormente.

Cuadro 13

**TIPOLOGÍA DE HOGARES, SEGÚN LA RELACIÓN DE PARENTESCO Y LOS ROLES DE SUS MIEMBROS PERÍODO EN EL QUE OBTUVIERON VIVIENDA PROPIA**

Tipo de hogar	Casa Propia (% del total)	% obtuv. casa, antes de 1982	% obtuv. casa entre 1892/1990	% obtuv. casa entre 1991/97
1. Nuclear (papá, mamá e hijos)	72	7	28	65
2. Mamá sola e hijos	79	16	29	55
3. Sola mamá y otros parientes	100	--	---	--
4. Solo papá e hijos	90	--	---	--
5. Personas solas	83	--	--	--
6. Sólo papá y mamá	63	6	6	88
7. Mamá, papá y otros parientes (no hijos)	67	---	---	---
8. Solo papá y otros parientes	50	----	---	---
Total hogares	100			

Fuente: FLACSO, 1997. Encuesta de Hogares en sectores populares de San José.

*Acceso al mercado de trabajo*

La tasa de dependencia económica<sup>46</sup> en los hogares investigados, es muy alta; de cada 100 habitantes solamente el 30% percibe ingresos

46. Definida como el porcentaje de los integrantes del hogar que dependen del ingreso económico de uno o más miembros que trabajan.

económicos; el 70% restante depende económicamente de estos. Esta situación está influida por varios factores estructurales, entre ellos, las oportunidades que ofrece el mercado de trabajo y el grado de calificación de la fuerza de trabajo, muy baja en la población estudiada. Las personas del hogar que obtienen ingresos económicos en el mercado laboral, según la relación de parentesco, se distribuyen así: 60% jefes de hogar, 20% hijos, 18% cónyuges y 2% otras personas en el hogar (parientes y no parientes). Los ingresos globales de las familias se distribuyen de la siguiente manera entre los perceptores mencionados. Los jefes de hogar perciben el 63% de los ingresos totales de las familias; los hijos en el hogar perciben el 16% de los ingresos totales; los cónyuges el 14%, y otros parientes y no parientes perciben el 7% (una proporción mayor que las dos categorías anteriores). En general la tasa de participación en el empleo e ingresos de las personas no jefes de hogar (principalmente cónyuges e hijos) es alta.

Cuadro 14

**DISTRIBUCIÓN DE LOS PERCEPTORES DE INGRESO EN EL HOGAR, DE LOS INGRESOS MEDIOS MENSUALES Y DE LA MASA DEL INGRESO TOTAL, SEGÚN RELACIÓN DE PARENTESCO**

Relación de parentesco	Total perceptores de ingreso	Distribución porcentual de los perceptores de ingresos	Prom. de ingresos mensuales Colones costarricenses) <sup>47</sup>	% de la masa del ingreso total <sup>48</sup>
Total	540	100,0	168,436	100,0
Jefe de Hogar	306	56,7	51,255	63,0
Cónyuge	106	19,6	41,318	16,0
Hijos	94	17,4	35,844	14,0
Otros parientes	34	6,3	40,385	7,0

Fuente: FLACSO, 1997. Encuesta de Hogares en sectores populares de San José.

47. En el momento de la encuesta la relación entre el dólar estadounidense y el colón era aproximadamente de 1us\$ = 250 colones costarricenses.

48. La masa del ingreso total se calcula multiplicando el número total de perceptores de ingreso por el ingreso promedio en cada categoría (jefes, cónyuges, hijos y otros).

La principal modalidad de inserción al mercado laboral es el trabajo asalariado permanente (53% de todas las categorías de ocupación), por medio del cual los hogares obtienen el 62% de los ingresos; le sigue en importancia el trabajo por cuenta propia, por el que se obtiene el 20% de los ingresos; mientras que por medio del trabajo asalariado temporal solamente se obtiene el 13% de los ingresos; el resto de los ingresos se obtiene por medio de trabajo familiar no remunerado. Es necesario distinguir que el trabajo asalariado permanente y más oportunidades de inserción laboral para los miembros de la familia hacen la gran diferencia entre familias no pobres y familias pobres; es decir, que estas últimas dependen más de trabajo asalariado temporal y por cuenta propia, en la que las actividades informales representan un porcentaje mucho mayor que los asalariados permanentes. En efecto, tal como se ve en la distribución de las ocupaciones, el peso de las ocupaciones informales de la población ocupada de los hogares pobres es de 32%, mientras en los hogares no pobres es de solo 16%. Estos tienen una inserción laboral mucho más alta en actividades formales de la industria y los servicios (40%), frente a los hogares pobres (24%).

Cuadro 15

**ESTRUCTURA DE LAS OCUPACIONES DE LA  
POBLACIÓN QUE PERCIBE INGRESOS,  
POR SITUACIÓN DE POBREZA**

Ocupaciones	Pobres <sup>49</sup>	No pobres
Total absoluto	313,0	227,0
Total porcentaje	100,0	100,0
Trabajadores en actividades administrativas remuneradas (sector formal)	9,3	9,7

Sigue...

49. Incluye a la población en pobreza de ingreso, moderada y extrema.

...viene

Ocupaciones	Pobres	No pobres
Técnicos, operarios y obreros de la industria (incluye industria de la construcción)	24,2	39,8
Pequeño empresario	4,0	4,5
Asalariados de servicios no calificados (hodgegueros, guardas, empleadas domésticas, policías)	28,3	27,6
Trabajadores informales (comerciantes en el propio hogar, vendedores de la calle y otros)	31,8	16,0
Pensionados	2,4	2,4

Fuente: FLACSO, 1997. Encuesta de Hogares en sectores populares de San José.

Los datos de la encuesta también muestran que el desempleo abierto en las áreas estudiadas se sitúa en un 11%, mientras a nivel nacional en ese año (1997) el promedio era del 7%. Gran cantidad de hogares (alrededor del 33%) declararon que algún miembro del hogar buscaba trabajo: el 32% de los hogares en el barrio La Carpio, el 38% en los Barrios del Sur y el 37% en Pavas. Es decir, que la tasa de dependencia económica en los hogares está condicionada por factores de incidencia inmediata como el desempleo y el subempleo. Por otra parte, las necesidades de inserción laboral afectan más a los jóvenes y las jóvenes en su mayoría excluidos del sistema educativo mientras más edad tienen (en general más del 50% de los jóvenes de sectores populares en pobreza abandonan la escuela secundaria). El creciente costo de la vida disminuye la capacidad adquisitiva de los ingresos y la tasa de dependencia económica en los hogares pobres se hace cada vez más crítica. A tal grado que alrededor del 10% de los hogares declaró que algún niño menor de 12 años trabaja. Solamente 3 de cada 10 hogares declararon que los ingresos económicos son suficientes para el sostenimiento económico del hogar. Y solo 1,5 de cada 10 hogares afirma que el costo de vida no ha crecido mucho.

Cuadro 16

**VARIABLES RELACIONADAS CON EL EMPLEO, LOS INGRESOS  
Y EL COSTO DE LA VIDA, POR BARRIO**

VARIABLES relacionadas con el empleo, los ingresos y el costo de vida	La Carpio	Barrios del Sur	Pavas
% de hogares que declaró que algún miembro de la familia (no-jefe de hogar) busca trabajo	32,0	38,0	37,0
% de hogares que declaró que algún niño de la familia trabaja	9,0	10,0	8,0
Opinión sobre los ingresos económicos	100,0	100,0	100,0
Suficientes	27,0	33,0	27,0
Bajos o muy bajos	73,0	67,0	73,0
El costo de la vida ha crecido mucho	100,0	100,0	100,0
Sí	84,0	86,0	87,0
No	16,0	14,0	13,0

Fuente: FLACSO, 1997. Encuesta de Hogares en sectores populares de San José.

La proporción de niños y jóvenes en los hogares tiene una significación alta en la situación de la economía de los hogares populares. En la población encuestada 7 de cada 10 hijos son menores de 15 años, lo cual implica que, en su gran mayoría, constituyen una carga económica para los jefes de hogar, el 33% son menores de 7 años.

Por otro lado, un importante segmento de todos los jefes de hogar carece de seguro social, lo cual refleja una forma de exclusión del mercado laboral, que está correlacionada con la de pobreza de ingreso. El porcentaje de los jefes de hogar que no tienen seguro social es menor en los no pobres (23%) que en los pobres (25% y 31%). El aspecto más importante es que los no pobres son asegurados en 66%, con 14% más que los jefes en situación de pobreza moderada y 24% superior a los jefes de hogar en extrema pobreza; por otro lado, se nota una política de seguro subsidiado por el Estado a los pobres (bajo la categoría de "asegurado por el

Estado", aunque su peso relativo es bajo (10% en los jefes de pobreza moderada y 19% en los jefes en pobreza extrema), esta política contribuye a atenuar la exclusión que el mercado de trabajo genera en los trabajadores pobres. También es importante observar que 1 de cada diez jefes de hogar en situación de pobreza extrema disponen de un seguro voluntario.

Cuadro 17

**DISTRIBUCIÓN DE TODOS LOS JEFES DE HOGAR  
SEGÚN LA CONDICIÓN DE POBREZA Y TIPO  
DE SEGURO SOCIAL**

Situación de pobreza	Total	Sin seg. social	Asegurados directos o indirectos	Aseg. por el Estado	Seguro voluntario	Pensionado
Total	100	30	47	7	4	6
No pobres	100	23	66	6	3	3
Pobreza moderada	100	31	52	10	6	1
Pobreza extrema	100	25	42	19	11	3

Fuente: FLACSO, 1997. Encuesta de Hogares en sectores populares de San José.

*Los grupos más afectados por la pobreza de ingreso*

La pobreza de ingreso afecta al 58% de los jefes de hogar, entre pobreza moderada y pobreza extrema. Pero en forma global esta pobreza afecta proporcionalmente más a los hijos (y principalmente a los jóvenes y los niños) que a los jefes de hogar y los cónyuges. Esto se constata al observar que hay una mayor proporción de hijos en los hogares en pobreza moderada y extrema, lo cual se debe a las características de parentesco y tamaño de los hogares. Mientras el porcentaje de hijos en los hogares no pobres es de 44%, en los pobres es de 53% y en los de extrema pobreza de 60%, lo cual es un factor

que podría alertar sobre la probabilidad de reproducción generacional de la pobreza. Igualmente se constata que los hogares en situación de pobreza tienen una proporción mayor de niños menores de 7 años que los no pobres, alrededor de 1 de cada 5 personas en los hogares pobres es un niño menor de 7 años.

Cuadro 18

**PORCENTAJE DE HIJOS EN LOS HOGARES, EN SITUACIÓN DE POBREZA DE INGRESO**

Relación de parentesco	No pobres	Pobreza moderada	Pobreza extrema
Total	100	100	100
Jefes de hogar	25	21	19
Cónyuges	20	18	14
Hijos	44	53	60
Otros parientes y no parientes	10	8	7
Porcentaje de niños menores de 7 años	13	23	21

Fuente: FLACSO, 1997. Encuesta de Hogares en sectores populares de San José.

Hay diferencias significativas, en el promedio de hijos menores de 7 años, lo que a la vez puede considerarse como un índice de mayor vulnerabilidad en los hogares pobres y en extrema pobreza. Hay evidentemente mayor vulnerabilidad de estos menores en el barrio precario de La Caja, pero en cada barrio se presenta el problema de la vulnerabilidad. Los datos de la encuesta muestran las diferencias claras entre estratos. En efecto, en los hogares no pobres, el 58% no tiene menores de 7 años, mientras que en los pobres y en pobreza extrema el 28% y el 33% respectivamente no tienen menores de 7 años. Dicho de otra manera, solamente alrededor de dos de cada cinco tienen menores de 7 años en los hogares no pobres; mientras que en los pobres y en pobreza extrema alrededor de uno de cada tres tiene menores. Esto nos da un índice de 0.536 en los no pobres; 1.102 en

los pobres (una diferencia de 0.566), y 1.138 en los hogares de pobreza extrema. Esto significa que, aproximadamente, por cada dos menores en los sectores pobres y en pobreza extrema hay un menor en los hogares no pobres.

Cuadro 19

**DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES  
POR NÚMERO DE MENORES DE 7 AÑOS,  
POR ESTRATO SOCIOECONÓMICO  
1997- Porcentajes-**

Hogares	No pobres	Pobres	Pobreza extrema
Total	100,0	100,0	100,0
Sin ningún menor	58,0	28,0	33,3
1 menor	31,9	43,2	32,2
2 menores	9,4	21,2	23,0
3 menores	0,0	5,9	10,3
4 menores	0,7	1,7	1,1
Promedio de menores por hogar	0,536	1,102	1,138

Fuente: Encuesta de Hogares en sectores populares de San José. FLACSO 1997.

Por otra parte, hay una vulnerabilidad aún mayor en los menores que trabajan, una proporción significativa de hogares grandes tienen menores que trabajan en los tres barrios.

Un aspecto importante es el análisis de la distribución de los niños menores de 7 años en los diferentes tipos de hogar. En este caso, los niños se concentran en los hogares nucleares y dentro de estos el mayor riesgo de pobreza lo tienen en los hogares grandes, de 5 y más personas. (Cuadro 20).

Pero en lo que corresponde a la condición de género las mujeres son las más afectadas por la pobreza extrema; en este estrato representan el 54%) y los hombres el 46%; en tanto que en la pobreza moderada representan el 48% y los hombres 52%. Esta cuestión tiene que ver con varios factores culturales y de la estructura económica de la sociedad y las familias, pero uno de gran importancia es el de

Cuadro 20

**PROMEDIO DE HIJOS MENORES DE 7 AÑOS;  
Y SU DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL  
EN HOGARES NUCLEARES,  
POR TAMAÑO DEL HOGAR**

Hogar nuclear (papá, mamá e hijos) por tamaño	Hogares	Niños menores de 7 años	Promedio	% de menores en hogares	Riesgo de pobreza
Total	174	271	1,56	100,0	
Hogares menores de cinco personas	51	75	1,47	27,7	Bajo
Hogares de 5 y más personas	123	196	1,59	72,3	Alto

Fuente: FLACSO, 1997. Encuesta de Hogares en sectores populares de San José.

las desigualdades en el acceso a la educación por la situación de género. Entre hombres y mujeres jefes de hogar prácticamente no existen diferencias entre no pobres y pobres (pobreza de ingreso), en cambio en el estrato de pobreza moderada la diferencia es de 3,5 años de educación y en la pobreza extrema de 1,8 años. En cambio entre la población de "no jefes de hogar" (cónyuges e hijos, principalmente) las diferencias de escolaridad entre hombres y mujeres tienden a ser significativamente menores. Se trata de población joven lo cual implica que hay cambios positivos en las nuevas generaciones con respecto a la generación adulta. Por otra parte, analizando siempre a los "jefes de hogar" la diferencia en grados de escolaridad entre las mujeres es más que el doble que entre los hombres, por estrato de pobreza. (Cuadro 21).

Al analizar los tipos de familia, se observan claramente las diferencias en la situación de pobreza por la condición de género. Los tipos de familia más significativos en este aspecto son los siguientes: a) "mamá sola e hijos", en este tipo de familia el 100% de jefes de hogar son mujeres y de ellas el 77% están en pobreza de ingreso; b)

Cuadro 21

**DIFERENCIAS DE AÑOS DE ESCOLARIDAD  
ENTRE HOMBRES Y MUJERES, SEGÚN LA CONDICIÓN DE  
"JEFE DE HOGAR" Y "NO JEFE DE HOGAR",  
POR ESTRATO DE POBREZA**

Estratos de pobreza	Jefes de hogar hombres	Jefes de hogar Mujeres	Diferencia hombres/ Mujeres	No jefes de hogar Diferencias hombres/ mujeres
No pobres	8,8	8,5	0,3	0,3
Pobreza moderada	8,8	5,3	3,2	1,5
Pobreza extrema	7,5	5,7	1,8	(-) 1,5
<b>DIFERENCIAS ENTRE ESTRATOS</b>				
No pobres/pobreza moderada	0,0	3,2	--	--
No pobres/pobreza extrema	1,3	2,8	--	--

Fuente: FLACSO, 1997. Encuesta de Hogares en sectores populares de San José.

en el tipo "mamá sola y otros parientes", también el 100% de jefes de hogar son mujeres y el 71% son pobres; c) en el tipo "mamá, papá y otros parientes", el 30% de jefes de hogar son mujeres y el 55% son pobres; d) en el tipo "personas solas", el 50% son mujeres y de ellas el 33% son pobres; e) en el tipo más generalizado de "mamá, papá e hijos", el 10% de los jefes de hogar son mujeres y de estas el 63% son pobres. De esa cuenta es necesario tener presente las diferencias por tipo de familia en la condición de pobreza de las mujeres jefes de hogar, observando que el 27% de todos los jefes de hogar en la población encuestada son mujeres. (Cuadro 22).

Cuadro 22

**GÉNERO Y POBREZA. PORCENTAJE DE HOGARES  
CON JEFATURA FEMENINA Y PORCENTAJE  
DE ESTOS HOGARES EN POBREZA Y ESTADO CIVIL  
PREDOMINANTE, POR TIPO DE HOGAR**

Tipo de hogar	% de hogares jefeados por mujer sobre cada tipo de hogar	% de hogares jefeados por mujer, en pobreza	Estado civil pre- dominante en estos hogares
1. Hogar nuclear (papá, mamá e hijos)	10	63	95 % (unido/casado)
2. Mamá sola e hijos	100	77	72 % (Solt., viuda y otro)
3. Mamá sola y otros parientes	100	71	86 % (soltera, viuda o div.)
4. Papá solo e hijos	(NSA)*	(NSA)	(NSA)
5. Personas solas	50	33	n.d.
6. Sólo papá y mamá	17	37	
7. Mamá, papá y otros parientes (no hijos)	30	55	n.d.
8. Papá solo y otros parientes.	(NSA)	(NSA)	(NSA)
Total hogares	27 % del total		

\* No se aplica

Fuente: FLACSO, 1997. Encuesta de Hogares en sectores populares de San José.

*Proceso de empobrecimiento y  
riesgos de pobreza*

Una cuestión importante es sobre cómo la gente ha percibido que el empobrecimiento la ha afectado durante los últimos años. Este es un indicador cualitativo de gran relevancia, pues usualmente los estudios no lo han considerado.

"Somos de clase media porque la mediopasamos", es la expresión popular de uno de los entrevistados que muestra que decir que se es de clase media no significa que necesariamente se sientan mejor que los pobres. Las respuestas obtenidas, que aparecen en el cuadro 23, nos permiten arribar a las conclusiones que se exponen a continuación.

*Percepciones sobre el empobrecimiento en los últimos años.* Es muy significativo observar que la población encuestada se siente igual o más pobre que hace cinco años, con diferencias significativas entre barrios y estratos de pobreza.

Cuadro 23

**PERCEPCIONES DE LA POBLACIÓN ENCUESTADA  
SOBRE EL AUMENTO DE LA POBREZA EN  
LOS AÑOS NOVENTA  
-1997-**

Nombre del barrio	Total	Clase media	Pobre	Muy pobre
<b>Cómo se perciben ahora (1997)</b>				
Rincón Grande de Pavas	100	30	55	15
Barrios del Sur	100	31	57	12
La Caja	100	18	64	18
<b>CÓMO SE PERCIBEN EN RELACIÓN CON HACE CINCO AÑOS (1992)</b>				
Pavas	100	36	50	14
Barrios del sur	100	39	49	12
La Caja	100	31	50	20
<b>DIFERENCIA RELATIVA (1997/92)</b>				
Pavas	--	-6	-5	1
Barrios del Sur	--	-9	-8	0
La Caja	--	-13	-14	-2

Fuente: Encuesta de Hogares en sectores populares de San José. FLACSO 1997.

- Los no pobres, que se perciben así mismos como de la "clase media", son quienes más sienten que se ha empeorado su situación social y económica en los últimos cinco años. Este empeoramiento en ese estrato muestra índices negativos que van de -6% en Pavas, -9 en los Barrios del Sur y de -13 en la Caja. Es evidente que el menor empeoramiento lo manifiestan en Pavas y el mayor en la Caja (el doble de los primeros). Pero en los tres barrios se percibe un deterioro en los últimos años.
- La población que muestra un empeoramiento ha descendido en la estratificación social hacia los pobres. Obsérvese que el aumento en los porcentajes de los pobres prácticamente coincide con el decremento en los no pobres (o clase media). Por ejemplo, la diferencia de 6 puntos (36 menos 30) en la clase media en Pavas se transfirió 5 puntos en el sector de "pobres" de ese barrio (55 menos 50); asimismo, la diferencia de 8 puntos en los Barrios del Sur (39 menos 31) se transfirió en el incremento de 8 puntos en los "pobres" (57 menos 49); y finalmente el descenso de 14 puntos en la Caja (31 menos 18) se transformó en el incremento de 14 puntos en el sector de pobres (64 menos 50). Como se ve, no es hacia la extrema pobreza hacia la cual se ha movido la escala social en la etapa de empeoramiento de las condiciones de vida de la población, sino hacia el estrato de los pobres.
- La población que se considera en extrema pobreza prácticamente se mantuvo estable en el período considerado. Inclusive disminuyó en 2% en la Caja (20 menos 18); únicamente aumentó en un punto en Pavas.
- Aun cuando los datos de la encuesta sobre la línea de pobreza dan una magnitud mayor de la pobreza extrema, la población encuestada no coincide en un alto porcentaje con sentirse "muy pobre". Sí, en su gran mayoría dicen sentirse pobres (entre el 55% y el 64%), pero solamente uno o menos de cada cinco dicen sentirse muy pobres (veremos más adelante si existen diferencias por nacionalidad en este aspecto). También, según su percepción en el año 1995 ("hace cinco años), la mitad de la población de los tres barrios ya se consideraba pobre.

Esta percepción de la población, pobre y muy pobre, podría ser correcta y estaría apoyada en al menos dos factores: i) Que los datos sobre el ingreso aportados por los informantes sean inferiores a los reales, por lo menos en un sector de los pobres y muy pobres; ii) que si bien viven en una situación de pobreza de ingreso, esta se compensa con una menor pobreza en la satisfacción de las necesidades básicas.

- En cambio, en la población no pobre o de "clase media" observamos que ellos se sienten peor de como los resultados estadísticos los ubican.

La percepción del aumento de la pobreza tiene que ver, desde los hogares, con el aumento del costo de la vida; con el sacrificio que la población ha tenido que hacer recortando gastos en necesidades básicas, con mayor incorporación de miembros al trabajo o mayor deseo de incorporarse al mercado laboral sin encontrar empleo (jóvenes, mujeres), e incluso incorporando a los niños a la actividad laboral. La población ha aplicado diversidad de mecanismos para sobrevivir en medio del deterioro económico y social de los últimos años.

*El riesgo de la pobreza, por tamaño del hogar.* En el trabajo de encuesta, hemos comprobado, mediante la prueba de Chi cuadrado, dos hipótesis básicas en los tres barrios estudiados: a) a menor tamaño de la familia, menor probabilidad de ser pobre; 2) mayor tamaño de la familia, mayor probabilidad de ser pobre, sobre todo, vivir en pobreza extrema. La comprobación de la primera hipótesis se observa en el cuadro 24. En este observamos que el 50% y más de los hogares, cuyo tamaño es de un máximo de cinco cuatro personas, es no pobre, b) la comprobación de la segunda hipótesis aparece en el cuadro 25. Todas las familias grandes (de 5 personas y más) tienen porcentajes de extrema pobreza mucho más altos que el resto de familias. En los Barrios del Sur, además de comprobarse esta hipótesis también observamos que el porcentaje de extrema pobreza es más alto que el promedio hogares con una o dos personas. Es el único barrio en el que hogares de una sola persona, están en situación de extrema pobreza.

Cuadro 24

**PORCENTAJE DE HOGARES NO POBRES SOBRE EL TOTAL  
DE CADA TAMAÑO DE HOGAR, POR BARRIO  
PRUEBA DE CHI CUADRADO**

Categoría (tamaño)	La Carpio	Pavas	Barrios del Sur
1 persona	---	100	67
2 personas	79	44	63
3 personas	44	56	76
4 personas	31	46	33
Total hogares no pobres, sobre el total de las cuatro categorías	49%	50%	55%

Fuente: FLACSO, 1997. Encuesta de Hogares en sectores populares de San José.

Cuadro 25

**PORCENTAJE DE HOGARES EN EXTREMA POBREZA,  
EN CADA BARRIO, SEGÚN TAMAÑO DEL HOGAR**

Número de personas	La Carpio	Pavas	Barrios del Sur
1 persona	---	---	33
2 personas	20	17	25
3 personas	11	19	12
4 personas	13	3	15
<b>HOGARES GRANDES</b>			
5 personas	24	33	10
6 personas	50	20	41
7 personas	43	50	46
8 personas	50	60	50
9 personas	50	33	---
10 personas, o más	---	50	100
Total hogares, en extrema pobreza	22%	23%	25%

Fuente: FLACSO, 1997. Encuesta de Hogares en sectores populares de San José.

En este cuadro se ve claramente que mientras va aumentando el tamaño del hogar el porcentaje de tales hogares en extrema pobreza es mayor, llegando incluso hasta un 50% de hogares. Dicho con un ejemplo sencillo: en hogares de 8 ó 9 personas es probable que la mitad de esos hogares esté en pobreza extrema. (1 de cada 2). Hay algunas diferencias no significativas entre asentamientos al respecto.

*Riesgo de pobreza por tipo de hogar, según la composición de sus miembros y los roles familiares.* Hemos construido una tipología específica que nos da el cuadro 26, mediante el cual podemos hacer un análisis que combina el indicador de extrema pobreza por ingreso con otros indicadores.

- Los hogares que más predominan son los hogares nucleares, compuestos por "papá, mamá e hijos" (pueden estar incluidos también otros parientes); estos forman el tipo 1: el 67% de los hogares. De acuerdo con el análisis del apartado precedente, alrededor de la mitad de estos hogares (por su tamaño) presenta riesgos de pobreza. El riesgo es más alto cuanto más grande sea este tipo de hogares y en aquellos jefeados por mujer (un 10% de estos hogares es jefeados por mujer).
- El segundo tipo es el hogar compuesto por "mamá, sola, e hijos" (representa 15,7% de todos los hogares); un 33% de estos hogares está en pobreza extrema de ingreso (superior al promedio de 25%, que arrojó la encuesta), el promedio de edad de las jefes es de 42 (edad muy difícil para el acceso al mercado de trabajo). El riesgo de pobreza es alto en la mayoría de este tipo de hogares. Además hay que destacar que acá se unen o conjugan varios tipos de riesgo al mismo tiempo: de género, de infancia y de juventud (los niños y jóvenes que pertenecen a estos hogares son los que corren los más altos riesgos de reproducir generacionalmente la pobreza), y de necesidades básicas insatisfechas. Esto, aunque es una cuestión que parece obvia, no ha merecido la consideración especial que se requiere dentro de las políticas para la erradicación de la pobreza.
- El tercer tipo es el de "mamá sola, con otros parientes", el cual representa el 1,9% de los hogares. Una de las características

sobresalientes de este tipo de hogar es que las mamás pertenecen a la tercera edad. Puede ser la mamá/abuela que hace las veces de mamá, pues el promedio de edad es de 63 años y su grado de escolaridad es casi la tercera parte del promedio del primer tipo, el segundo más bajo, de todos los tipos de hogar. Un 29% de estos hogares está en pobreza extrema. En consecuencia, el riesgo de pobreza es también alto, en la mayoría de estos tipos de hogar. En este tipo de hogar, aunque predominan los hogares costarricenses, también hay hogares nicaragüenses (alrededor de un 30% de todos los hogares de este tipo). Por lo que se presenta una superposición de riesgo por tipo de hogar e inmigrante nicaragüense.

- El cuarto tipo de hogar es el compuesto por "papá, solo, e hijos" (el 2,8% del total de hogares). Este presenta un riesgo de pobreza bajo; aunque el 44% de estos hogares declaró que no tiene seguro social.
- El quinto tipo es el de "personas solas", que representa solamente el 1,7% de todos los hogares. Son personas de la tercera edad, viviendo solas, con un promedio de edad de 66 años y una escolaridad, la más baja, de 1,6 años. El 17% presenta situación de extrema pobreza. Aun cuando su importancia absoluta y relativa es pequeña, socialmente su significación es importante por tratarse de personas de avanzada edad, quienes muchas veces quedan en abandono total. El riesgo de pobreza podría catalogarse en una situación intermedia. Lo que ayuda en estos casos es que la gran mayoría de estas personas cuentan con su pensión por parte del Seguro de Invalidez Vejez y Muerte. El 100% de las personas entrevistadas declaró poseer una pensión.
- El sexto tipo de hogar es el compuesto por, solamente "papá y mamá". Este representa un porcentaje alto: el 7,4% de todos los tipos de hogar, y presenta un riesgo de pobreza bajo, pero, como la mitad de estos hogares es nicaragüense, el riesgo es alto entre estos (un 37% de estos hogares no tiene seguro social, y en su mayoría son nicaragüenses que vienen a trabajar en condiciones

irregulares). Se trata de inmigrantes que han dejado a sus hijos en Nicaragua.

- El séptimo tipo de hogares es el compuesto por papá, mamá y otros parientes (no hijos), que representa el 2,5% de todos los hogares. También en este caso son en su mayoría nicaragüenses, por lo que el riesgo de pobreza es alto para esta población (un 80% de estos hogares declaró carecer de seguro social).
- El último tipo de hogares es el de "Solo papá y otros parientes", que solamente representa el 0,6% de todos los hogares. Este es parecido a los dos anteriores, y predomina en Barrios del Sur.

Como puede observarse, los riesgos de pobreza tienen que ver con el ingreso y con otras variables cualitativas importantes, en los diferentes tipos de hogares. (Cuadro 26).

Las diferencias que en relación con los tipos de hogar existen por asentamiento, tomando en cuenta a la población, según su nacionalidad, se observan en el cuadro 27. En el cual podemos apreciar las diferencias cuantitativas y cualitativas siguientes:

- En La Carpio, del total de hogares del tipo 1, el 52% son nicaragüenses (o de otra nacionalidad); del tipo 2, el 45% son nicaragüenses y el 55% costarricenses; en el tipo 4, el 33% son nicaragüenses; en el tipo 6 el 44% y en el 7 el 33%. Es decir, que en cinco tipos de hogar la presencia de nicaragüenses es significativa, y en especial en los tipos 1, 2 y 6.
- En Pavas, en dos tipos de hogar es significativa la presencia de nicaragüenses: en el tipo 3 con el 50% (encabezados por mamá y otros parientes) y el tipo 7, con el 67% (papá y otros parientes). Esto es relevante porque en Pavas, a nivel global solamente el 8%. De todos los hogares son nicaragüenses. Sin embargo, en esos dos tipos el peso específico aumenta radicalmente.
- En los Barrios del Sur, en los cuales a nivel global los nicaragüenses representan el 15%, resulta que en dos tipos de hogar (6 y 7) el porcentaje es de 50% y en otro (sólo papá y otros parientes) es del 100%.

Cuadro 26

**TIPOLOGÍA DE HOGARES, SEGÚN LA RELACIÓN DE  
PARENTESCO Y LOS ROLES DE SUS MIEMBROS, ESTIMACIÓN  
DE RIESGOS DE POBREZA**

Tipo de hogar	Peso relativo	Tamaño del hogar	Promedio de edad del(a) jefe	Años de estudio	% en pobreza extrema <sup>50</sup>	Riesgo de pobreza
1. Nuclear (papá, mamá e hijos)	67,5	5,07	37 <sup>51</sup>	6,3	22	Es alto, hogares grandes <sup>52</sup>
2. Mamá sola e hijos	15,7	4,35	42	5,6	33	Alto, en la mayoría de estos hogares
3. Mamá sola y otros parientes	1,9	3,00	63	2,3	29	Alto, la mayoría de hogares
4. Papá solo e hijos	2,8	3,3	47	6,2	20	Bajo
5. Personas solas	1,7	1,17	66	1,6	17	Mediano
6. Sólo papá y mamá	7,4	2,00	46	4,9	18	Alto para inmigrantes nicaragüenses

Sigue...

50. Pobreza de ingreso.

51. El 10% de los hogares de "papá, mamá e hijos" es jefado por mujer.

52. 5 y más personas.

...viene

Tipo de hogar	Peso relativo	Tamaño del hogar	Promedio de edad del(a) jefe	Años de estudio	% en pobreza extrema	Riesgo de pobreza
7. Mamá, papá y otros parientes (no hijos)	2.5	3.56	37	6.4	22	Alto para inmigrantes nicaragüenses
8. Papá solo y otros parientes	2.5	4.00	30	3.5	17	Alto para inmigrantes nicaragüenses
Total hogares	370	----	----	----	----	---

Fuente: FLACSO, 1997. Encuesta de Hogares en sectores populares de San José.

Cuadro 27

**PORCENTAJE DE HOGARES DE INMIGRANTES  
(NICARAGÜENSES Y OTROS), POR TIPOLOGÍA DE HOGARES,  
SEGÚN LOS BARRIOS EN LOS QUE SE REALIZÓ LA ENCUESTA**

Tipo de hogar	La Carpio	Pavas	Barrios del Sur
1. Hogar nuclear (papá, mamá e hijos)	52	10	12
2. Mamá sola e hijos	45	5	6
3. Mamá sola y otros parientes	---	50	---
4. Papá solo e hijos	33	---	---
5. Personas solas	--	---	25
6. Papá y mamá	44	25	50
7. Mamá, papá y otros parientes (no hijos)	33	67	50
8. Papá solo y otros parientes	---	---	100
Total hogares	100	---	---

Fuente: FLACSO, 1997. Encuesta de Hogares en sectores populares de San José.

La distribución de la pobreza extrema al interior de cada barrio estudiado, y según los tipos de hogar identificados, nos permite obtener las conclusiones siguientes: a) Se reafirma que las familias tipo 2 (encabezadas por mamá e hijos) son más afectadas, independientemente del tipo de asentamiento y del tipo de nacionalidad. En La Carpio las familias en extrema pobreza representan el 36% (¡9 veces más que el promedio del AMSJ!); en Pavas, el 41% y en los Barrios del Sur el 44%. Asimismo, las familias tipo 3 presentan mayor extrema pobreza en Pavas y los Barrios del Sur, en los cuales llegan hasta ¡el 50%! En ambos casos, como vimos anteriormente, se trata de hogares encabezados por mujeres y de edades adultas; b) Las familias tipo 1 presentan una pobreza extrema similar al promedio global de los asentamientos (alrededor del 23%).

Cuadro 28

**DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES DE INMIGRANTES  
EN SITUACIÓN DE EXTREMA POBREZA,  
POR TIPOLOGÍA DE HOGARES, SEGÚN LOS BARRIOS  
EN LOS QUE SE REALIZÓ LA ENCUESTA**

Tipo de hogar	La Carpio	Pavas	Barrios del Sur
1. Papá, mamá e hijos	23%	24%	23%
2. Mamá sola e hijos	36	41	44
3. Mamá sola y otros parientes	00	25	50
4. Papá solo e hijos	33	---	---
5. Personas solas	33	25	---
6. Sólo papá y mamá	25	--	25
7. Mamá, papá y otros parientes (no hijos)	33	33	---
8. Solo papá y otros parientes	---	---	---

Fuente: FLACSO, 1997. Encuesta de Hogares en sectores populares de San José.

La condición del estado civil de los jefes de hogar, en los tipos definidos, influye en los niveles de riesgo de pobreza. En efecto, en los hogares nucleares predominan los unidos o casados (95%); apenas un 3,2% son solteros y solamente un 1,6% son viudos o divorciados. En cambio en los hogares tipo 2 predominan las jefas de hogar solteras (49%). Las divorciadas representan el 12,3% y las viudas el 5,3%. Únicamente el 28% declaró estar unida o casada. En el hogar tipo 3 predominan las viudas (43%) y las solteras (29%); las divorciadas (14%) y otro tipo (14%), lo cual, como se dijo anteriormente, tiene que ver con la edad de las personas. En los tipos 4 y 5 el 50% son solteros, y el resto viudos o divorciados. Finalmente, en los tipos 6 y 7 predominan los unidos casados. (Cuadro 29)

Cuadro 29

**ESTADO CIVIL DE LOS JEFES DE HOGAR, POR TIPOLOGÍA  
DE HOGARES, SEGÚN LA RELACIÓN DE PARENTESCO  
Y LOS ROLES DE SUS MIEMBROS**

Tipo de hogar	Total	Soltero (a)	Viudo u otro(a)	Divorciado(a)	Unido (a)	Casado (a)
1. Hogar nuclear (Papá, mamá e hijos)	100	3	1	1	38	57
2. Mamá sola e hijos	100	49	5	12	3	25
3. Mamá sola y otros parientes	100	29	57	14	00	00
4. Papá solo e hijos	100	50	30	20	00	00
5. Personas solas	100	50	33	17	00	00
6. Sólo papá y mamá	100	7	7	--	48	38
7. Mamá, papá y otros parientes (no hijos)	100	---	---	---	60	40

Fuente: FLACSO, 1997. Encuesta de Hogares en sectores populares de San José.

Riesgos de pobreza por grados de acceso al mercado laboral. Mediante la aplicación de la prueba Chi cuadrado, determinamos la alta asociación entre el acceso al mercado laboral y la pobreza de ingreso. Observamos diferencias claras por estratos de pobreza, y entre tipos de hogar.

- La estratificación de la pobreza en las familias tipo 1. Vemos lo siguiente: i) las familias no pobres tienen el mayor grado de acceso al mercado laboral; solamente el 30% de los hogares declaró una sola persona ocupada; el 40% declaró dos personas ocupadas, y el 30%, tres o más personas. Dicho de otra manera, el 70% de estas familias tiene 2 o más personas ocupadas; es decir, dos perceptores de ingreso, como mínimo; ii) en el 65% de las familias pobres hay solamente un perceptor de ingresos; iii) en el 70% de las familias en extrema pobreza solo hay un perceptor de ingresos.

- La estratificación de la pobreza en las familias tipo 2. El acceso al mercado laboral es mucho menor en este tipo de familia que en el tipo 1; por ejemplo, mientras el 30% de los no pobres del tipo 1 declararon un solo perceptor de ingresos, en el tipo 2 el porcentaje es de 54%. No existen diferencias significativas entre los no pobres y los pobres en la categoría 2; las diferencias sí son significativas entre los no pobres y los de extrema pobreza, grupo en el cual el 79% cuenta con un solo perceptor de ingresos. Cuadro 30. Los factores inmediatos que están asociados a los grados de inclusión o exclusión del mercado laboral son diversos: la edad de los jefes de hogar, el nivel de escolaridad, la experiencia laboral y la calificación lograda son cuestiones centrales. Los jóvenes, excluidos del sistema educativo constituyen un grupo vulnerable importante.

Cuadro 30

**TIPOLOGÍA DE HOGARES, SEGÚN LA RELACIÓN  
DE PARENTESCO Y LOS ROLES DE SUS MIEMBROS  
NÚMERO DE PERSONAS QUE TRABAJAN, POR SITUACIÓN DE  
POBREZA, EN LOS TIPOS I Y II**

Tipo de hogar	Total	1 persona	2 personas	3 personas	4, 5 ó 6 personas
<b>1. Nuclear (papá, mamá e hijos)</b>					
No pobres	100	30	40	18	12
Pobres	100	65	24	8	3
Extrema pobreza	100	70	15	13	2
<b>2. Mama e hijos</b>					
No pobres	100	54	30	8	8
Pobres	100	56	32	6	6
Extrema pobreza	100	79	11	5	5

Fuente: FLACSO, 1997. Encuesta de Hogares en sectores populares de San José.

Lo que mitiga el empobrecimiento en las familias no pobres es que varios de los miembros de las familias trabajan. Ello está asociado directamente a los niveles educativos según los tipos de familia. Por ejemplo, en las familias tipo 2 (encabezadas por mujeres, e hijos) el 78% de las jefas de hogar solamente tienen primaria incompleta o primaria completa, y el 18% alcanzó hasta noveno año; en las familias tipo 1 el 14% tiene 10 o más años de estudio, primaria incompleta el 25%, mientras en las familias tipo 2 es el 32%. La peor situación se presenta en el tipo 3 (mujeres solas con otros parientes -no hijos-) en las cuales el 14% no tiene ninguna escolaridad, el 57% solamente primaria incompleta; y solamente el 14% tiene primaria completa. Obsérvese que el porcentaje de analfabetismo es de 10% o más en cinco tipos de familias, mientras el promedio nacional es del 5% (Cuadro 31).

### *Pobreza, participación social y gobernabilidad*

Los pobres han sido excluidos por acción directa o por omisión de su participación en la formulación y despliegue de las políticas globales que en torno a la pobreza ha definido el Estado. Por otra parte, los pobres perciben con desesperanza su situación socioeconómica, así como las acciones del gobierno y de los partidos políticos.

La organización social y comunitaria está bastante extendida en los barrios estudiados. Constituye un gran potencial para la organización de una "gerencia urbana municipal"; que asuma su directa responsabilidad en la formulación y ejecución de políticas de erradicación de la pobreza.

La gobernabilidad es ante todo una cuestión más cualitativa, encaminada a la reestructuración del poder, a su democratización. El problema básico de las organizaciones sociales en los barrios estudiados es que estas se integran espontáneamente alrededor de algún dirigente, en su mayoría en torno a los problemas de dotación de vivienda y servicios básicos. En algunos casos, "la debilidad

Cuadro 31

**DISTRIBUCIÓN DE LOS TIPOS DE HOGAR POR NIVEL  
DE ESCOLARIDAD. 1997**

Tipo de hogar	Total	Ningún grado	Primaria incomp.	Primaria completa	Secundaria 7 a 9 grado	10 años y más	Ignorado
1. Hogar nuclear	100	4	25	37	19	14	1
2. Mamá e hijos	100	2	32	46	18	0	2
3. Mamá sola y otros parientes	100	14	57	14	---	---	14
4. Papá solo e hijos	100	11	33	11	---	22	11
5. Personas solas	100	33	50	---	---	---	17
6. Sólo papá y mamá	100	14	25	32	18	4	7
7. Mamá, papá y otros parientes (no hijos)	100	10	20	10	40	10	10

Fuente: FLACSO, 1997. Encuesta de Hogares en sectores populares de San José.

organizativa de estas estructuras, la propia inexperiencia organizativa de los pobladores, ha hecho que en algunos sectores se presenten denuncias por corrupción de tales diligencias".<sup>53</sup>

Una tarea central es la de redimir el papel del Estado y de los partidos políticos y de las organizaciones comunitarias, en el sentido de "despolitizar" las políticas sociales, sustrayendo las decisiones de política pública del clientelismo y de la cooptación y corrupción de los dirigentes locales, es una cuestión central. La experiencia de Rincón Grande de Pavas, así como los casos de las estrategias de supervivencia de mujeres ejemplifican la necesidad comunal de esta despolitización, a la vez que se demandan soluciones integrales con visión más estatal (de Estado democrático).

La cuestión que hemos considerado central de demostrar acá es que la gestión y gerencia urbana de la pobreza tiene desafíos simples y complejos. Lo primero está dado por la "vía de entrada" por medio de los tipos de hogar (los ocho tipos analizados), lo que exige tener identificadas a las familias en el territorio, con la indicación de sus características específicas, a saber: la diferenciación entre los distintos tipos de hogar y los riesgos de pobreza al interior de estos (género, grupos de edad, tamaño del hogares, etc.). Por otra parte, en relación con la inserción al mercado de trabajo, es fundamental la definición de las situaciones concretas de inclusión/exclusión por tipo de hogar y la situación interna (mujeres, jóvenes, etc.) y analizar cada caso en relación con los ingresos y con las líneas de pobreza. Todo ello con el objetivo de simplificar la gestión urbana, mediante políticas focalizadas en el territorio. De esa cuenta se podrían formular políticas innovadoras de carácter integral, las que podrían complementarse con otras políticas de alcance más amplio. Lo que se percibe actualmente son grandes vacíos en este campo, lo cual incide en costos muy altos de los programas vigentes.

---

53. Véase: Cordero, Allen, p. 6.

LA GESTIÓN PÚBLICA Y LA PARTICIPACIÓN SOCIAL  
ANTE LOS NUEVOS DESAFÍOS DE LA  
POBREZA URBANA

En Costa Rica, a diferencia de la mayoría de países europeos en los cuales existe una gestión estatal descentralizada con la participación de gobiernos de ciudades y de municipios, lo que se ha configurado es una gerencia estatal urbana, sin gobierno urbano y sin gobierno municipal, para la formulación de políticas y ejecución de programas de combate a la pobreza. La falta de un gobierno de la ciudad, y de una gerencia urbana y municipal sobre esta materia parece ser consecuencia directa de la falta de una descentralización política, territorial y financiera. Pero esto obedece a factores estructurales de larga data y a la formación de un Estado del Bienestar único en su género en América Latina, entre otras cosas por haber eliminado el ejército por disposición constitucional en 1949. Más que preocuparnos porque la gerencia estatal sobre las cuestiones sociales no es políticamente descentralizada, lo importante es analizar de qué forma y sobre qué objetivos se diseñó y organizó el Estado, y por medio de qué políticas, para comprender el alto grado de eficacia logrado en la superación de la pobreza. Y solo posteriormente intentar una reflexión acerca de posibles opciones para el cambio.

La crisis de las políticas de combate a la pobreza en este país no es por la obsolescencia del gobierno municipal, sino en parte por la ausencia de este y por la creciente debilidad de los instrumentos de las instituciones del Gobierno central. La ausencia de la descentralización podría resultar particularmente decisiva en el ámbito urbano, en el mediano plazo, si la pobreza continuara en aumento; pero de momento esta tendencia no está claramente definida, ya que las políticas macroeconómicas muestran signos de recuperación y nuevas posibilidades de acción institucional han aparecido en el contexto sociopolítico después de las elecciones del primero de febrero de 1998. La modalidad de la gerencia urbana parece seguir siendo funcional, pero insuficiente para enfrentar los nuevos desafíos.

### *Principales desafíos para una gestión pública alternativa*

La trayectoria de los barrios, la encuesta de hogares y el análisis de las políticas nos muestra una gestión estatal dispersa y costosa; eficiente en ciertos servicios y muy ineficiente en otros, muy poco eficaz en las soluciones integrales a la pobreza; desaprovecha el capital social y la capacidad organizativa de las propias poblaciones; no convoca, al nivel que le corresponde, a la institucionalidad municipal ni le provee de recursos para tales fines. Las decisiones sobre asignaciones de recursos siguen siendo totalmente centralizadas.

El potencial participativo y organizativo de las propias comunidades es alto, en torno a satisfacción de necesidades específicas; "solucionada" una necesidad, la participación disminuye y la organización tiende a desaparecer. Pero en el escenario ha aparecido una experiencia que puede ser decisiva para la gestión pública de la pobreza en los próximos años: en una situación en la que la institucionalidad del Estado juega su papel de convocador y articulador de esfuerzos sociales buscando amplia participación, democratizando el planteamiento de políticas comunitarias y la población, a la vez, manifiesta disposición a construir soluciones organizadas desde su propia vida comunitaria, se va estructurando una gestión pública innovadora y con grandes perspectivas de eficacia. Este es el caso de Rincón Grande de Pavas, en donde en esas condiciones y con la participación de algunas organizaciones no gubernamentales, ha surgido el plan estratégico 1998/2000.

Por otra parte, la política pública y la gestión pública de la pobreza muestra un enorme vacío y gran incapacidad ante una situación inédita: la formación del gran asentamiento precario de "La Caja" (también conocida como "La Carpio"), formado bajo el mismo método de las invasiones anteriores; es decir, en la coyuntura inmediata de las elecciones de 1994 para aprovechar la "coyuntura de las promesas". En este asentamiento el problema comienza porque ninguna institución asume la responsabilidad global de las condiciones de vida de la población. Cada institución va cumpliendo, en la medida

en que se presenta la población organizada con la prestación del servicio que le corresponde. La Municipalidad de San José se siente "ajena" a responsabilidades porque "las leyes" no le confieren competencias específicas en el campo social. La presencia de la mitad de nicaragüenses y de otras nacionalidades en el asentamiento introduce un elemento de mayor complejidad, por la condición de inmigrante, lo que hace mayormente vulnerable a esta población frente a los satisfactores sociales. El resultado de ello es un asentamiento precario que puede catalogarse globalmente en situación de pobreza extrema, tanto en lo que respecta a los ingresos, como en lo que concierne a la satisfacción de necesidades básicas, además, por las características de irregularidad e ilegalidad en la ocupación de los terrenos y la gran precariedad de las viviendas. En el caso de La Caja, por lo tanto se trata de una problemática más compleja en la cual las soluciones tienen que ser más estructurales y en donde la participación organizada de la población sería determinante, bajo reglas que promuevan a la vez el combate a la ilegalidad y a la corrupción, apoyándose en la dirigencia más solvente.

De acuerdo con lo analizado anteriormente, hemos construido la hipótesis sobre los desafíos de la gestión pública en los asentamientos típicos pobres de la Ciudad de San José (cuadro 32), en el que se destacan en primer lugar las fortalezas que los asentamientos tienen, luego sus debilidades y por último las oportunidades para la construcción social, colectiva, sistemática de una gestión y gerencia alternativa. El aspecto más relevante de la propuesta es la formación de un nuevo liderazgo tanto dentro del sector público, como en las ONG, el sector público municipal, pero, sobre todo, dentro de la propia sociedad civil que forma los asentamientos.

Cuadro 32

**DEBILIDADES, FORTALEZAS Y OPORTUNIDADES PARA ESTRUCTURAR UNA  
GESTIÓN PÚBLICA ALTERNATIVA EN EL TERRITORIO, CON UN ENFOQUE DE INTEGRIDAD  
Y DE LARGO PLAZO PARA LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA URBANA**

ASENTAMIENTO Y "ACTORES"	FORTALEZAS	DEBILIDADES	OPORTUNIDADES <sup>54</sup>
Rincón Grande de Pavas	<p>Plan estratégico local, concertado entre sector público y comunidades;</p> <p>Activa participación de las mujeres y los jóvenes;</p> <p>Larga experiencia de participación y organización local para resolver necesidades básicas;</p> <p>Multiplicidad de agentes institucionales, incluidos no gubernamentales;</p>	<p>Multiplicidad de agentes del Estado participando; NADIE tiene competencias territoriales específicas;</p> <p>Debilidad de la participación municipal;</p> <p>Ausencia de estrategias para la erradicación integral de la pobreza extrema;</p> <p>Deterioro social general y en particular de la juventud;</p> <p>Falta de sistematización de la experiencia de formación y conjunción del liderazgo, que permitió lograr el plan estratégico.</p>	<p>Simplificar la gestión pública, mediante una estructura descentralizada, <i>ad hoc</i>, con asignaciones específicas de recursos financieros, a ser ejecutados por instancias locales, con mecanismos de dirección democrática, colegiada;</p> <p>Precisar estrategias de erradicación de la pobreza, a largo plazo.</p> <p>Estructurar proyectos específicos para afrontar la pobreza de género y el deterioro social de la juventud (y contribuir a evitar la reproducción generacional de la pobreza)</p> <p>Compactar y fortalecer el liderazgo: del sector público, del sector social y de las ONG para llevar adelante la ejecución de programas innovadores de erradicación de la pobreza, dentro del plan estratégico.</p>

Sigue...

54. En los tres casos, incluir una política específica para los inmigrantes, con una amplia participación de estos.

...viene

ASENTAMIENTO Y "ACTORES"	FORTALEZAS	DEBILIDADES	OPORTUNIDADES
La Caja o La Carpio	La capacidad de participación y organización de los habitantes; principalmente mujeres. El capital cultural de los inmigrantes, en cuanto a participación social. Las experiencias de gestión específica para obtener servicios específicos.	Ausencia de un planteamiento gubernamental, estructurado con claridad y parámetros de eficacia. Ausencia de un marco específico de competencias territoriales de las instituciones gubernamentales; Exclusión social por nacionalidad; Irregularidad en la ocupación del territorio e ilegalidad; Deterioro social general y en particular de la juventud. Falta de un liderazgo: del sector público, del sector social y de las ONG para llevar adelante un plan innovador, <i>ad hoc</i> , de erradicación de la pobreza, en las condiciones específicas de este asentamiento.	Aprovechar la experiencia de planeación de Rincón Grande de Pavas; Estructurar un modelo descentralizado de gestión pública aportando elementos para redefinir las competencias territoriales de las instituciones; Ofrecer una alternativa específica de política social/territorial para los inmigrantes extranjeros; Estructurar proyectos específicos para afrontar la pobreza de género y el deterioro social de la juventud (y contribuir a evitar la reproducción generacional de la pobreza) Estructurar un programa de formación de liderazgo social, con enfoque de género y juvenil

Sigue...

...viene

ASENTAMIENTO Y "ACTORES"	FORTALEZAS	Debilidades	Oportunidades
Barrios del Sur	<p>Experiencias de gestión concreta de un programa para el combate de la pobreza, con participación de una ONG, con amplia experiencia en los sectores populares urbanos de esas áreas;</p> <p>Experiencias de gestión interinstitucional del sector público;</p> <p>Capacidades probadas de supervivencia de familias pobres, encabezadas por mujeres, sin contar con apoyo institucional, sino únicamente de la propia comunidad.</p> <p>Persistencia de mecanismos de solidaridad y redes de ayuda mutua.</p>	<p>Ausencia de programas de mayor alcance para afrontar la pobreza de género y de familias extendidas; así como para situaciones muy críticas (discapacidad, adultos ancianos, etc.);</p> <p>Ausencia de planes integrales de desarrollo local con un enfoque global sobre la problemática de la pobreza;</p> <p>Falta de un nuevo liderazgo: del sector público, del sector social y de las ONG para llevar adelante programas innovadores de erradicación de la pobreza.</p>	<p>Estructuración de una gestión pública descentralizada, basada en ONG, aprovechando la experiencia precedente;</p> <p>Adaptar la experiencia de planeación de Rincón Grande de Pavas; considerando las modalidades particulares que en los Barrios del Sur han tenido las instituciones públicas y las ONG;</p> <p>Estructurar proyectos específicos para afrontar la pobreza de género y el deterioro social de la juventud (y contribuir a evitar la reproducción generacional de la pobreza);</p> <p>Estructurar un programa de formación de liderazgo social, con enfoque de género y juvenil.</p>

Fuente: Propuesta elaborada, a partir de los estudios siguientes: 1) Plan Estratégico de Desarrollo Local de Rincón Grande de Pavas, 1998/2002; FLACSO, 1997.

Como puede apreciarse en esta propuesta, así como hay grandes debilidades estructurales y problemas pequeños, pero complejos, en los asentamientos estudiados, también existen grandes fortalezas y oportunidades que pueden aprovecharse inteligente y responsablemente en la nueva coyuntura sociopolítica que Costa Rica vive a finales de siglo.

En el contexto del análisis anterior, es necesario destacar una modalidad de política pública que si bien ha tenido una baja cobertura, podría ser impulsada con mayor amplitud en el futuro. Se trata de una política descentralizada del Estado que delega en una organización no gubernamental, vinculada fuertemente a los sectores populares, la ejecución de una política específica de combate a la pobreza, cuyos destinatarios son fundamentalmente mujeres solas con hijos. Esta modalidad, aunque ha tenido muchas limitaciones por el enfoque burocrático que el Estado le da, resultaría de gran relevancia para un reenfoque de la gestión pública.

Varias tareas aparecen como retos ante esta experiencia, tales como a) la definición de mecanismos de gerencia pública que permitan, en un marco de políticas concertadas con la población afectada, el gobierno municipal y otros actores, transferir recursos financieros directamente a organizaciones no gubernamentales para que estas ejecuten programas y proyectos de combate a la pobreza en el territorio, constituyéndose estructuras de dirección y contraloría social, con la participación de otros actores, organizaciones sociales y el gobierno municipal; b) la definición de marcos claros de actuación de las instituciones del Estado, consecuentes con la idea de la descentralización, a efecto de combatir el asistencialismo desde arriba y evitar los clientelismos, tan proclives al centralismo; c) la definición de indicadores de calidad de los programas y proyectos, tomando como base dos principios básicos: la solución a largo plazo de la situación de pobreza —en la medida en que esto es posible—; y la consideración prioritaria y precisa de las diferentes poblaciones implicadas mayormente en los riesgos de pobreza: principalmente los referidos a género, niñez, juventud, ancianos, e inmigrantes no nacionales. En el siguiente capítulo se presenta un análisis desde los hogares sobre los riesgos de pobreza y a la vez se hace una propuesta específica.

El caso de los inmigrantes extranjeros en situación de pobreza urbana, sobre todo nicaragüenses, introduce una situación concreta, y a la vez compleja, para la gestión pública de la pobreza urbana en los sentidos siguientes, a) la situación de irregularidad —y en muchos casos, de ilegalidad— de esta población los hace más vulnerables ante las condiciones del mercado de trabajo y a la vez para gozar de los satisfactores sociales básicos; b) El desafío fundamental es cómo modernizar los derechos de ciudadanía social para que los inmigrantes estén incluidos dentro de los mismos beneficios de los ciudadanos pobres costarricenses, y no se reproduzca la situación de exclusión social. El tema de suyo importante, considerando que a la altura de 1998 aproximadamente el 25% de todos los pobres urbanos de San José es población de inmigrantes extranjeros, principalmente nicaragüenses.

Tal como ha sido constatado en el estudio sobre las estrategias de supervivencia, la situación de los nicaragüenses es particularmente crítica, en relación con la pobreza en Costa Rica, aunque es mucho mejor en relación con la vecina República de Nicaragua, en donde la pobreza está "socializada". La presencia de gran cantidad de nicaragüenses en condiciones de ilegalidad migratoria, dificultan la posibilidad de concretar un proyecto de vivienda y adjudicar legalmente los terrenos a las familias que actualmente lo ocupan. Según el censo realizado en 1997, todas las familias nicaragüenses que poseen los terrenos tienen cédula de residencia. Sin embargo, no se toma en cuenta que con estas están viviendo otras familias nicaragüenses que no tienen documentos. Para muchas familias nicaragüenses, su preocupación principal no es obtener una vivienda, sino, poder mantenerse en el país, aun siendo ilegales, ya que las condiciones de pobreza que vivían en Nicaragua eran peores. En el caso de La Caja, por lo tanto se trata de una problemática más compleja en la cual las soluciones tienen que ser estructurales y en donde la participación organizada de la población sería determinante, bajo reglas que promuevan a la vez el combate a la ilegalidad y a la corrupción, apoyándose en la dirigencia más solvente.

*Principales propuestas para el cambio en la gestión y gerencia pública de la pobreza urbana*

Las principales propuestas derivadas del análisis de los datos de campo son las siguientes:

- Son varios niveles de análisis en los que se deben y se pueden estructurar políticas focalizadas para una gestión pública más eficaz en la cuestión de la pobreza urbana: el nivel territorial, el nivel de los hogares y las comunidades, y el nivel institucional, los cuales no tienen un orden rígido, e incluso deben ser complementarios, en una estrategia que simultáneamente los incorpore.
- La consideración del territorio como estrategia de focalización (del asentamiento de los pobres en el territorio), para lograr soluciones eficaces, es fundamental no solo por las condiciones del asentamiento de los pobres, sino, fundamentalmente, por dos razones de política pública fundamentales: a) la necesidad impostergable de una clara delimitación de las competencias específicamente territoriales de las instituciones involucradas (la dispersión institucional hace más caras las respuestas desde el ámbito del Estado), lo cual conlleva necesariamente, la modernización de los marcos normativos de actuación de las diferentes instituciones del Estado en el nivel territorial; b) la decisión de comenzar un proceso gradual de descentralización competencial y territorial hacia aquellos niveles del Estado y de la propia sociedad civil, más cercanas a la problemática que viven los pobres, tal el caso de las municipalidades, de las organizaciones comunitarias y de organizaciones no gubernamentales que tienen presencia, contacto y experiencia de trabajo probada con las propias poblaciones.
- La participación organizada de las propias poblaciones afectadas debe tener la más alta prioridad, en un contexto "despolitizado" de negociación y formulación de políticas y programas, en el

sentido de que la filiación partidaria no sea criterio de inclusión o exclusión, sino que se determine el criterio de los derechos ciudadanos, establecidos constitucionalmente, tanto para nacionales como para extranjeros. Quizás el caso que puede tomarse como modelo en este sentido es plan de desarrollo estratégico de "Rincón Grande de Pavas", el cual ha sido planteado con un criterio de amplitud política e inclusión social.

- Los aspectos mencionados implican, de parte de las instituciones del Gobierno Central (por medio de las instituciones funcionalmente descentralizadas, que más participan en estos procesos) una conducta consecuente y coherente con el real objetivo solidario de lograr soluciones eficaces, duraderas e integrales a la problemática de la pobreza urbana. Es decir, asumir más un papel más facilitador de procesos y articulador de consensos, delegando decisiones de política y de gestión de recursos, aprovechando y movilizándolo al máximo todos los recursos y voluntades colectivas, efectivas y potenciales. Todo ello en un marco descentralizado de gestión pública en donde las responsabilidades se trasladen a los niveles inmediatos a las demandas de las familias y personas más afectadas.
- El papel del gobierno municipal debe tener un cambio fundamental. De la pasividad debe encaminarse a una acción estratégica concertada, comprometida, racional, mediante un proceso de gradualidad que le permita, en el mediano plazo, reasumir sus competencias territoriales. Dada su debilidad institucional en la cuestión social, la precariedad de sus recursos, y la poca legitimidad que tiene en los ciudadanos, su participación en el corto plazo podría encaminarse a ser partícipe activo en la definición de políticas y programas descentralizados, en procura maximizar recursos y soluciones efectivas focalizadas en el territorio y en las estructuras familiares. Al mismo tiempo complementar su acción mediante la continuidad en otros programas que indirectamente contribuyen al alivio de la pobreza urbana, tal es el caso de la recuperación de parques o las estrategias de renovación urbana.

Al mismo tiempo, la Municipalidad puede desarrollar algunos instrumentos de gerencia para la toma de decisiones en la cuestión social, tales como los sistemas de información geográfica, metodología participativas con la comunidad o la formación de capacidades de autodiagnóstico en los niveles distritales y barriales, en concertación con organizaciones sociales y ONG. El aspecto más importante es la internalización de un espíritu de descentralización local en el nivel del municipio, no solo con la finalidad de apuntalar las estrategias focalizadas, sino desligarse de correr el riesgo de repetir el centralismo gubernamental en el nivel municipal.

Dada la tradición de centralismo democrático prevaleciente en Costa Rica –con su correspondiente antítesis en la precaria autonomía de los municipios–, la estrategia más viable parece ser la de la gradualidad para ir creando una nueva institucionalidad urbana que fortalezca las instancias municipales y al mismo tiempo permita avanzar en una concepción metropolitana y regional de los problemas del desarrollo social y urbano. Una estrategia así concebida tendría que ser sometida a un proceso de concertación amplia e implicaría, entre otras cosas: el rediseño de las competencias territoriales, políticas y funcionales entre los municipios, los organismos del Gobierno Central responsables de políticas vinculadas a la cuestión social; la puesta en marcha de una efectiva descentralización en el largo plazo sustentada en la construcción de verdaderos gobiernos municipales de la ciudad, dotados del instrumental institucional necesario y de la capacidad gerencial básica para enfrentar los nuevos problemas; y la descentralización local de las municipalidades para democratizar las decisiones de gobierno y aumentar la eficacia en la gestión local. Los planes de ordenamiento territorial, de uso del suelo, de infraestructura de servicios son hasta cierto punto urgentes, pero carecerían de viabilidad y eficacia si siguen la ruta tradicional del formalismo o de las visiones estrictamente técnicas. La dimensión sociopolítica de las decisiones sobre los problemas urbanos cobra una relevancia particular en el contexto costarricense, y ella se

ve fortalecida por las nuevas demandas de cambio social, económico y político que produjeron las recientes elecciones del 2 de febrero de 1998.

La estrategia de la gradualidad implica primeramente apoyar todas las posibilidades de fortalecimiento gerencial y administrativo de las municipalidades metropolitanas para construir estrategias eficaces de intervención y acción en la cuestión social, y de manera particular en lo que concierne a las políticas de erradicación de la pobreza. Como ya es conocido, el ejercicio eficaz del poder, de la toma de decisiones, supone ante todo disponer de información de calidad –oportuna, específica, desagregada territorialmente y de manera adecuada conceptualizada a partir de un marco teórico y de una metodología consistentes. No estamos todavía en condiciones de contar con sistemas de información con estas características. No obstante, por algo hay que comenzar para sentar las bases iniciales.

- El análisis a nivel de los hogares es fundamental, en las posibilidades de solucionar la problemática desde abajo, desde la propia gente. Lo que se propone es una vía de entrada elemental y a la vez de gran eficacia: la tipología de los hogares, tal como se ha utilizado en este trabajo. Dicha tipología permite determinar varias cosas de gran relevancia, en el siguiente orden: a) la diferenciación de las situaciones de pobreza entre diferentes tipos de hogares; b) las diferencias al interior de cada tipo de hogar; b) las diferencias específicas de género, como cuestión clave; d) las deferencias por estratos de edad y situaciones de riesgo: infancia, juventud, adultez, tercera edad. Una consideración especial consiste en la diferenciación entre hogares de migrantes extranjeros (nicaragüenses principalmente) y no migrantes. En todos estos niveles pueden combinarse los tres conceptos de pobreza: pobreza de ingreso, pobreza de necesidades básicas y pobreza humana. Queda pendiente el reto de construir indicadores que permitan esta interrelación, o bien mantener los indicadores por separado.

La primera tarea pareciera ser la sensibilización de todos los actores y la creación de un progresivo liderazgo social que, desde una perspectiva solidaria, se comprometa en lograr soluciones aproximativas y graduales a una situación de pobreza, mediante nuevos parámetros de eficiencia gubernamental.

### *Obstáculos que se presentan*

Una gerencia urbana alternativa para la erradicación eficaz de la pobreza debe basarse en un concepto integrado de las políticas de empleo, ingresos, asentamientos humanos, vivienda y servicios básicos, participación ciudadana, si se quieren lograr soluciones duraderas. Debe fundarse necesariamente en la creación de una nueva institucionalidad basada en la descentralización territorial y política y en el establecimiento de una contraloría social de la gestión pública, que impida toda apropiación indebida de recursos públicos, limitando al máximo el ámbito de acción autónoma de la burocracia y de los actores que fomentan el clientelismo, en desmedro de los fines supremos del bien común que le corresponden al Estado.

La nueva institucionalidad debe basarse necesariamente en nuevos valores: más democracia, más desarrollo, procesos más simples y más transparentes, soluciones integrales, duraderas y menos costosas. Supone el remozamiento del Gobierno para que sea al mismo tiempo más concertador y aglutinador en la definición y ejecución de las políticas públicas, mejor prestador de los servicios que le competen y más eficaz para descentralizar localmente tareas de las políticas sociales, hacia las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado. Manteniendo en todo caso la rectoría en los grandes temas del desarrollo nacional.

Sin embargo, hay cinco grandes obstáculos políticos impiden la viabilidad en el corto plazo de una gestión pública alternativa para la erradicación de la pobreza:

- la persistencia del modelo centralista de Estado, que deviene en una cultura histórica de ejercicio del poder (en parte consustancial del modelo de dominación), consolidada desde la formación de

la primera República en la segunda mitad del siglo XIX, y que en consecuencia, implica la indisposición a otorgar autonomía política, territorial y fiscal a los municipios; el centralismo está tan arraigado y ha sido tan eficiente que cualquiera propuesta que resulta ser novedosa en las ideas, es siempre centralista en los métodos (tal es por ejemplo la propuesta del PUSC en su plan de gobierno sobre el tema del triángulo de solidaridad y el concepto de lo municipal);

- la gran legitimidad que tienen el Gobierno Central y las instituciones descentralizadas (como parte del mismo modelo de dominación) induce una conducta social que no solamente acepta el modelo vigentes sino que además no percibe como necesario y lógico la descentralización de tales competencias (políticas, fiscales y territoriales) a los municipios;
- la gran autonomía y la creciente burocratización que ha logrado el sector público descentralizado -incluso separándose del control de los partidos políticos y de la ciudadanía- le permite al sector de la burocracia tener mejor capacidad de negociación y disponer de un más alto margen de poder de decisión frente a las políticas públicas. Ello es terreno fértil para inducir al clientelismo manipulado desde las esferas del Estado, a las "soluciones" tecnocráticas, a la negación —de hecho— de la participación ciudadana, a la exclusión de los cuasi-gobiernos municipales, y a la corrupción en el uso de los recursos públicos.<sup>55</sup>
- La falta de un movimiento social autónomo —políticamente, ideológicamente— con respecto al Estado y a los mismos partidos políticos es quizás el factor más importante para la demanda de descentralización y democratización del Estado, por la vía de los gobiernos municipales, pues, tanto el modelo de Estado, como el modelo de participación política, históricamente neutralizaron tal posibilidad, y a la larga convirtieron a las organizaciones y

---

55. En los años noventa se cumple lo que se había presentado en los años cuarenta: los riesgos de la eventual multiplicación de la burocracia pública, que se revertiría sobre el gasto público y motivaría el incremento de la corrupción" (Solís, p. 171).

movimientos sociales en meros apéndices del partido político y del Estado;

- finalmente, aunque es un factor de menor importancia, la debilidad de la gestión municipal es también un factor a tener en cuenta, ya que no solo no participa en políticas sociales ni en la prestación de servicios en esta esfera, sino que no tiene las mínimas condiciones para hacerlo, y en lo que hace tiene poca capacidad para una prestación eficaz y un desempeño eficiente en la elaboración de políticas. A ello nos hemos referido anteriormente, planteando la alternativa sobre un modelo de gradualidad.

En el corto plazo no es viable la descentralización hacia los municipios (política, territorial y fiscal), no obstante que sí existen una serie de nuevos fenómenos que quizás a largo plazo puedan desencadenar un proceso democratizador importante. Dentro de estos sobresalen los planteamientos por una participación local organizada para llevar adelante soluciones propias a los problemas sociales (San Pedro de Pavas), la democratización de las estructuras locales de participación política (en varios cantones de la región metropolitana, principalmente Escazú y Curridabat), las reivindicaciones por el respeto al ejercicio de las competencias municipales (principalmente en Goicoechea y Belén) e iniciativas propias de miembros de algunos gobiernos municipales.