

**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

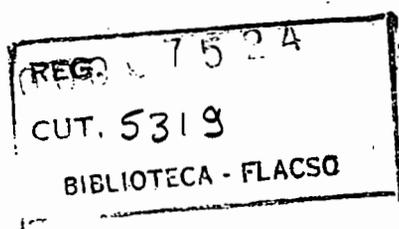
C581-c Ciudadanía en precario: globalización, desigualdad social y pobreza en Rotterdam y San José / Rokaël Cardona.../ et al./ -- 1a. ed. -- San José, C.R. : FLACSO, 2000.  
322p.; 21 x 14 cm.  
ISBN 9977-68-109-0

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

**ESTUDIO COMPARADO EN DOS  
CONTEXTOS DE LA GLOBALIZACIÓN  
DESIGUALDADES SOCIALES Y POBREZA:  
SOCIOTERRITORIALIDAD,  
DESCENTRALIZACIÓN  
Y POLÍTICAS MUNICIPALES**

Rokael Cardona Recinos  
Gerard Oude-Engberink

INTRODUCCIÓN

En esta última parte de este libro se incluyen los aspectos más relevantes de la comparación a nivel de cada Estado de Bienestar y de cada ciudad con la finalidad de demostrar, con información empírica y precisa, de qué manera la nueva fase de la globalización unifica procesos que anteriormente eran impensables en las investigaciones sociales.

La pregunta que estuvo presente a lo largo de toda la investigación fue si era posible comparar la marginalización social y la gestión urbana entre dos ciudades tan diferentes, una de un país en desarrollo de naturaleza agroexportadora y la otra de un país industrializado que cuenta con una de las rentas per cápita más altas del mundo. Ello nos llevó a otras dos preguntas relacionadas: ¿sobre si es comparable la gestión urbana de las políticas del bienestar social de la ciudad de Rotterdam con San José, y si existe marginalización social en Rotterdam, ciudad que había logrado erradicar la pobreza

tradicional? Finalmente fue obligada la pregunta que devino en la central: ¿de qué manera la globalización económica (reestructuración de la economía a escala mundial), política (reducción, redimensionamiento y crisis del Estado del Bienestar, tanto en su organización central como en la gestión municipal) y cultural (ideología sobre el consumo, pautas de conducta) determina la reaparición de la pobreza en un país industrializado (¿bajo qué formas?) y la mayor complejidad de la pobreza en un país en desarrollo? ¿Qué aspectos son comunes y cuáles diferentes? En las partes dos y tres de la investigación se analizaron por separado ambos países y ciudades con la finalidad de darles respuesta a las primeras preguntas formuladas. Ahora, en esta cuarta parte de la investigación, pretendemos darle respuesta a la pregunta central.

Como no se pueden entender las ciudades que se comparan en este estudio sin su referencia obligada al contexto de cada país del cual forman parte, y de la trama de las relaciones internacionales en las que están inmersos, se hace en primer lugar un análisis comparado de los dos modelos de Estado de Bienestar que significan Holanda y Costa Rica.

#### DOS MODELOS DE ESTADO DE BIENESTAR, DOS MODELOS DE GESTIÓN PÚBLICA DE LA CUESTIÓN SOCIAL

Holanda y Costa Rica son dos países distintos, igualmente Rotterdam (un puerto industrial y de servicios) y San José, la ciudad capital de Costa Rica. También poseen muchos fenómenos comunes en la situación y características de la pobreza, como se irá analizando a lo largo de este trabajo. Por ahora interesa destacar tres aspectos fundamentales: el desigual desarrollo de los Estados de Bienestar (EB); los aspectos sociodemográficos y urbanos y las diferenciadas tendencias en el combate y la erradicación de la pobreza. El objetivo básico es insistir en la tesis de que la marginalización social y la gerencia urbana son dos conceptos profundamente relativo a las condiciones históricas de cada sociedad y Estado. Es necesario, por otra parte, considerar la causalidad estructural común a las condiciones de marginalización social y gerencia urbana.

### *Algunas diferencias significativas entre los Estados de Bienestar estudiados*

Las similitudes y las diferencias de ambos modelos de Estado del Bienestar son esenciales y tienen consecuencias directas en las posibilidades que tienen para combatir la pobreza.

Hay una gran similitud en el Estado del Bienestar en ambos países, especialmente desde el punto de vista del índice del desarrollo humano logrado, como resultado de las políticas de largo plazo que establecieron como prioridad el objetivo de la equidad, el combate a la exclusión social, la democracia política y la sostenibilidad del desarrollo social; todo ello fundamentado en un concepto de ciudadanía que no se limitó a los derechos políticos sino que incursionó en los derechos económicos y en los derechos sociales buscando la aproximación a la igualdad social, como aspecto básico de la cohesión social y la estabilidad política. Su resultado en términos sociales fue una amplia clase media, una sociedad bastante igualitaria, poca concentración de la riqueza y el combate exitoso de la pobreza urbana, habiendo llegado casi a su erradicación completa en Holanda y a su erradicación parcial en Costa Rica, con significativos logros. Por ello una similitud importante de ambos modelos de Estado se refiere a la institucionalidad democrática para mantener la cohesión social. En ambos países ha habido siempre una preocupación central por el desarrollo social y la reducción y la erradicación de la pobreza, y esto ha estado relacionado directamente con el logro de cohesión social.

Pero existen diferencias fundamentales. La primera se refiere a la base económica y el modelo de sociedad sobre el que se erigió el Estado del Bienestar: un país altamente industrializado, una sociedad urbana *vrs.* un país subdesarrollado agroexportador con un modelo de sustitución de importaciones, y una sociedad heterogénea urbana/rural; esto tuvo consecuencias sobre el grado y las formas de la erradicación de la pobreza; implicaciones en la elaboración conceptual y en la definición de los métodos para la medición de la pobreza. Mencionaremos brevemente algunos indicadores fundamentales.

a) *La magnitud de la riqueza y la distribución del ingreso*

El producto interno bruto de Holanda es superior en 42,8 veces el de Costa Rica, lo que se traduce en que el PIB per cápita es superior en 9,2 veces. Esto tiene consecuencias directas en las diferentes magnitudes y cualidades de la pobreza. Por ejemplo, el concepto de extrema pobreza como se define en Costa Rica no tiene sentido y no se aplica para el caso holandés. Obviamente el valor de la reproducción de la familia en Holanda es mucho más costoso que en Costa Rica, lo cual implica por ejemplo que una persona en situación de pobreza no extrema en Holanda necesite el equivalente de US\$11.000 al año para sobrevivir en estas condiciones, lo que equivale al 46% del ingreso promedio por persona de ese país mientras que en Costa Rica se estiman US\$913 anuales para una persona en similares condiciones, lo que equivale al 35% del ingreso promedio por persona en este país. En Holanda hay un mejor nivel de vida y menos desigualdades sociales. (Cuadro 1).

A pesar de las grandes diferencias en riqueza, en Costa Rica existe una concentración del ingreso en una relación de 3 a 1 con respecto a Holanda, porque está más concentrada la riqueza. Las desigualdades en la distribución del ingreso son mayores entre los extremos del primero y el último decil. En efecto, el ingreso del 10% más rico de Costa Rica es 28 veces superior al 10% más pobre en este país. Por otro lado, desde los años ochenta la desigualdad en la distribución del ingreso se ha mantenido o ha aumentado (Sojo, 1998:79). Las tendencias en la distribución del ingreso, en Costa Rica muestran que en 1980 el 20% más rico era 12,2 veces superior que el 20% más pobre; y en 1997 el 20% más rico era 13,2 veces superior que el 20% más pobre. El panorama social en Costa Rica se ha complejizado, pero el escenario no ha sido más equitativo. Al contrario, hay muchos signos de aumento de la desigualdad social, aunque se carece de estudios específicos al respecto. (Cuadro 2).

Cuadro 1

**INDICADORES GENERALES DE RIQUEZA Y POBREZA  
ENTRE COSTA RICA Y HOLANDA 1997**

Variables	Costa Rica	Holanda	Diferencia o proporción
Producto interno bruto en 1995 (us\$ millones)	9.233	395.900	42.8 veces mayor
PNB per cápita en 1995 (dólares por año)	2.610	24.000	9.2 veces mayor
Línea del ingreso anual per cápita de la población urbana en situación de pobreza moderada	913	11.000	10 veces mayor
Línea del ingreso per cápita de la población urbana en situación de pobreza extrema	418	No se aplica	No hay comparación
% del ingreso que recibe el estrato inferior de la población (40% de todas las personas) en relación con el ingreso total	13%	21%	8%
Pobreza moderada (dólares per cápita por año)	913 (1997)	11.040 (1995)	10,127
Pobreza moderada % sobre el PNB per cápita	35%	46,0%	No se aplica
Pobreza extrema (us\$ 418)	16%	Nsa	No se aplica
Pobreza: porcentaje de personas que vivían con menos de un dólar por día por persona en 1995	18,9%	Cero	No se aplica

Fuente: 1) Banco Mundial, 1997, p. 239-249; 2) Trejos, Juan Diego, 1997; 3) Oude-Engelberink, 1997: Urban Poverty. The case of Rotterdam. Summary, p.8.

Cuadro 2

**DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN  
COSTA RICA Y EN HOLANDA -1997-**

% de la población por quintiles	Costa Rica 1989	Holanda 1988
20% inferior primer quintil	4% del ingreso	8% del ingreso
Segundo quintil	9%	13%
Tercer quintil	14%	18%
Cuarto quintil	22%	24%
20% superior último quintil	51%	37%
Diferencias entre Costa Rica y Holanda	El 20% más rico es 12,7 veces superior que el 20% más pobre	El 20% más rico es 4,5 veces superior que el 20% más pobre

Fuente: Banco Mundial, 1997, p. 247.

*b. Diferencias de posición de ambos países en la globalización*

La deuda externa e interna, la inflación y la pérdida de los términos de intercambio implican que Costa Rica esté en desventaja con respecto a Holanda en el contexto de la globalización. El valor de las manufacturas exportadas por Holanda como porcentaje del PIB alcanzó el 63%, mientras que en Costa Rica solamente fue del 33% (Véase cuadro 3).

*c. Diferencias en las capacidades del Estado*

Una diferencia sustancial es la riqueza del Estado, su capacidad fiscal (capacidad de agenciarse ingresos propios y disponibilidad de recursos para el financiamiento de sus funciones) para financiar las funciones y políticas del bienestar que son sustancialmente más amplias y más universales que en el caso costarricense. Esto se percibe más claramente en cuanto a los indicadores sociales entre ambos países. La proporción de gastos sociales en relación con los gastos

totales del Estado no presentan grandes diferencias, pero sí los índices de gastos por persona en todas las áreas de la política social. Estos datos son elocuentes. Holanda, además, tiene un rubro significativo de gastos en programas del mercado de trabajo y gastos para subsidios al desempleo. (Véase cuadro 4).

Cuadro 3

**OTROS INDICADORES DE LA COMPARACIÓN ENTRE  
HOLANDA Y COSTA RICA -1997-**

Variables	Costa Rica	Holanda	Diferencia
Tasa media de inflación anual 1985-1995	18,4	1,7	-17,2
Deflactor del PIB 1990-95	19,1 <sup>1</sup>	2,2	+16,9
Deuda externa total, 1995 (us\$ millones)	3,800	no existe deuda ext.	
Valor neto de la deuda externa en 1995 (% del PNB)	40%	Nsa.	
Deuda externa como % de las exportaciones	96,3% <sup>2</sup>	Nsa.	
Servicio de la deuda como % de las exportaciones, en 1995	16,4%	Nsa.	
Relación neta de los términos del intercambio 1985 a 1995 (1987-100)	-19%	+2%	-21%
% del PIB en el sector servicios	58	70	-12%
% del PIB en el sector industrial	24	27	-3%
Valor de las manufacturas como % del total de exportaciones	33%	63%	-30%

\* No se aplica.

Fuente: Banco Mundial, 1997, ps.239-249.

1. El deflactor del PIB se ha calculado implícitamente como el coeficiente entre el PIB a precios corrientes y el PIB a precios constantes. El deflactor del PIB es la medida de base más amplia de las fluctuaciones de precios (Banco Mundial, 1997:283).
2. En 1980 el valor de la deuda externa como porcentaje de las exportaciones era más que el doble de estas (225%). En quince años se redujo en 125%. A cambio, sin embargo, creció la deuda interna que ahora es un problema estructural importante en la situación fiscal del Estado.

Cuadro 4

**INDICADORES DE FINANCIAMIENTO DEL GASTO SOCIAL,  
ENTRE HOLANDA Y COSTA RICA -1997-**

	Costa Rica	Holanda	Diferencia o proporción
Contribuciones a la seg. social como % de los ingresos tributarios	28	38	+10
% en gastos sociales sobre el gasto total del sector público	63%	74%	+11
Gasto social por persona, por año, en US\$	532	8.861	17 veces superior
Gasto por persona en salud	226	1.793	7,9
Gasto por persona en educación	177	1.354	7,6
Gasto por persona en seg. y asist. social	122	4.824	40
Gasto por persona en programas del mercado de trabajo	n.d.	2.286 <sup>3</sup>	
Gasto por pers. en subsidios de desempleo (sobre mil desempleados)	Nsa.	21.679	

Fuente: Banco Mundial, 1997, ps.239-249.

*d. Diferencias en el acceso a la educación y en su cobertura*

Una consecuencia de fundamental importancia para el tema que nos ocupa se refiere a las condiciones de acceso y cobertura educativa para los niños y niñas en edad escolar para la escuela secundaria (del séptimo al undécimo grados). En este aspecto hay diferencias sustanciales entre uno y otro país, cuyas consecuencias inmediatas son decisivas en las perspectivas de la desintegración social y en las probabilidades de reproducción generacional de la pobreza. Se trata

3. Por habitante, en edad activa.

en el caso holandés, de condiciones creadas por el Estado de bienestar para "retener" a los adolescentes en la escuela y dotarlos de las condiciones y oportunidades para su desarrollo educativo, lo cual garantiza estabilidad y seguridad para los jóvenes; en tanto que en Costa Rica alrededor de la mitad de los adolescentes abandonan la escuela, principalmente de los sectores populares, pasando a engrosar las filas de la fuerza de trabajo joven poco calificada o bien de los grupos sociales desintegrados en los barrios populares urbanos. Los datos del siguiente cuadro son elocuentes al respecto. Se observa en primer lugar que en cuanto a la cobertura de la educación primaria no existen diferencias entre uno y otro país, en ambos casos la cobertura es del 100% o más. Pero en la educación secundaria la cobertura Holanda es de más del 100%, mientras que en Costa Rica es solamente del 49% en hombres y del 45% en mujeres.

Cuadro 5

**COSTA RICA Y HOLANDA: INDICADORES DE EXCLUSIÓN SOCIAL DE NIÑOS Y NIÑAS; Y JÓVENES POR ACCESO A LA EDUCACIÓN, SEGÚN NIVELES -1997-**

Variables	Costa Rica	Holanda	Diferencia
<b>MATRICULADOS EN EL NIVEL PRIMARIO</b>			
Hombres	105	99	+ 4
Mujeres	106	96	+ 10
<b>MATRICULADOS EN EL NIVEL SECUNDARIO</b>			
Niños	49	120	- 71
Niñas	45	126	- 81

Fuente: Banco Mundial, 1997, pp.239-249.

*e. La capacidad fiscal del Estado del Bienestar*

Esta capacidad estratégica del Estado está en relación directa con las posibilidades económicas, por su capacidad coercitiva en materia fiscal y por las fuentes de su financiamiento, por parte de la sociedad.

En este sentido, el Estado holandés se financia en mayor medida que el costarricense por medio de los impuestos al capital y a la seguridad social, con una gran diferencia de 19 y 11 puntos respectivamente, lo que se traduce en grandes magnitudes de recursos financieros en términos reales.

Cuadro 6

**COSTA RICA Y HOLANDA: INDICADORES DE LA ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS CORRIENTES DEL ESTADO, COMO PROMEDIO, 1991-1995.**

Variables	Costa Rica	Holanda	Diferencia o proporción
Total ingresos corrientes	100,0	100,0	
a. Tributarios	85,8	88,8	-3,0
Ingresos, utilidades y ganancias de capital	9,8	28,7	-18,9
Contribuciones a la seg. social	27,7	38,5	-10,8
Bienes y servicios nacionales	32,2	21,6	+10,6
Comercio internacional	16,1	----	+16,1
b. No tributarios	13,1	8,0	+5,1
c. Ingresos no especificados	1,1	3,2	-2,2

Fuente: Banco Mundial, 1997, pp.239-249.

En Holanda destacan tres características del Estado del Bienestar: la naturaleza de las políticas de bienestar, la ejecución descentralizada de estas políticas, el tamaño del Estado en la economía y en la sociedad unido a su gran fortaleza financiera y a su organización descentralizada. El Estado holandés, al igual que los Estados de Bienestar keynesianos de las sociedades industriales, se constituyó como "mecanismo de regulación del conflicto social por medio de una oferta amplia de políticas económicas y sociales" (Brugué, 1998: 22). El modelo de Estado de Bienestar incorpora un triple objetivo estratégico: tasas elevadas de empleo masculino estable, reproducción

social masiva de la fuerza de trabajo y garantía relativa de los segmentos de población en paro –desempleados–. La concreción de este horizonte se realiza por medio de una determinada agenda de políticas sociales con lógicas de interrelación y con unos valores políticos subyacentes compartidos. (Brugué: 32/33)

Los ámbitos y sectores de la política social del Estado holandés son más amplios que los del Estado costarricense, y en términos absolutos y relativos disponen de mayores recursos financieros. Incluyen aspectos distintivos como: programa de subsidios de desempleo; programas de rentas mínimas; un sistema de pensiones con mayor cobertura, mayor capacidad en la regulación de las relaciones laborales, regulación del suelo urbano, políticas de formación ocupacional más amplias, sistema público de enseñanza con mayores recursos y mayor cobertura (especialmente en la educación media y universitaria); una política más eficaz de formación de adultos. Por otra parte, recientemente se incorporaron a la política social la dimensión de género y la exclusión social que emergen en la reciente fase de reestructuración del Estado y que anteriormente estaban prácticamente al margen de la agenda social del Estado.

Costa Rica es el país con mayor desarrollo social y con el modelo democrático más consistente y estable, en Centroamérica y el Caribe y América Latina. Al compararlo con países industrializados, en este caso con Holanda, su peso político, social y económico es bastante menor. En riqueza es nueve veces menor (medido por medio del ingreso per cápita), en tamaño del Estado y en la magnitud de la seguridad social. Es la gran diferencia entre un Estado de bienestar altamente industrializado y descentralizado frente a un Estado de bienestar del mundo en desarrollo, mucho menos industrializado y de organización centralizada. Estos aspectos hacen una gran diferencia absoluta y relativa en torno al desarrollo social y la magnitud y características de la pobreza. Con lo cual se reafirma que la pobreza hay que entenderla como un indicador clave de la estructura social y de las relaciones sociales de producción (de la estructura económica), del grado de distribución de la riqueza y del papel que asume el Estado en esta tarea. Se es pobre siempre en referencia a

una sociedad históricamente determinada y a un grupo social específico que tiene resueltas todas sus necesidades.

### *La democracia y el desarrollo humano*

Basándonos en un estudio muy reciente de FLACSO (Filgueira, 1998: 79) podemos observar que en América Latina existieron y existen enormes variaciones en los sistemas de bienestar y en los modelos de Estado y sociedad en los que se asentaron y/o a la vez se desarrollaron o se consolidaron. Estas variaciones son de gran relevancia para entender la necesidad de definir para cada contexto nacional estrategias particulares y a la vez señalar los crasos errores de las políticas neoliberales que pretendieron aplicar una misma receta para países tan diferentes en la calidad del bienestar y en el porcentaje de la población que estaba incorporada por las políticas sociales de bienestar. Según Filgueira, "estas variaciones en América Latina han sido absolutamente olvidadas, en la crítica neoliberal al modelo sustitutivo de importaciones los efectos distributivos y sociales de países que se incorporaron al triángulo (Estado-industria-trabajadores) a 3/4 o más de la población no son los mismos que aquellos países en donde este proteccionismo incorporaba a menos del 20% de la población como en muchos países centroamericanos. Esta negligencia de la crítica al modelo sustitutivo de importaciones es tal vez el problema más importante que la misma enfrenta a la hora de entender los efectos heterogéneos de dismantlar el modelo sustitutivo de importaciones en América Latina" (ibid: 79/80). Con relación a esto, adelantamos una premisa que resulta central para este estudio: Costa Rica, por haber logrado construir un Estado de Bienestar ha contado con la autonomía y la capacidad para llevar dos procesos simultáneos: por un lado, una transición gradual en el dismantlamiento del modelo de sustitución de importaciones y la apertura comercial, y por el otro, mantener las políticas sociales en la agenda de prioridades del Estado. La fortaleza del Estado y el contexto democrático de su actuación hacen la diferencia respecto a otros países latinoamericanos, en especial, respecto de aquellos que cuentan con un Estado depredador. Como hemos visto anteriormente,

la crítica al Estado de Bienestar en Costa Rica se centra fundamentalmente en el modelo de organización estatal en la definición y gestión de la política social; es decir, en "cómo se gasta", o sea en cómo el Estado se organiza y funciona para redistribuir y articular dinámicas del empleo, y para la protección familia y la movilidad social. No está en cuestionamiento, al menos por parte del 75% de la población, la naturaleza del Estado de Bienestar.

Según Huber, citado por Filgueira (op. cit: 80) a la hora de pensar tipológicamente el desarrollo de los Estados sociales en América Latina deben ser considerados como causales los factores siguientes: grados diferentes del modelo sustitutivo de importaciones, tipos de producción exportadora y poder político de diferentes sectores del capital y el trabajo. De acuerdo con este criterio, lo primero que destaca en América Latina es "la gran variedad de modelos y grados de desarrollo de los sistemas de bienestar en los distintos países. Esta variedad es evidente en los esfuerzos fiscales destinados a servicios sociales, en la cobertura poblacional de los sistemas de protección, en el rango y variedad de los servicios prestados, en su calidad y en la distribución sectorial del gasto público social" (Filgueira, 1998: 80). De acuerdo con esta tipología, Costa Rica estuvo durante su mejor época más "lejos" de América Latina y más cerca del modelo de tipo socialdemócrata de los países de bienestar de Europa. Ello responde no solo a su igualitaria y casi universal protección en salud y educación, sino también a que en este país, a igual que en los países escandinavos, los pequeños y medianos productores rurales forjan un acuerdo parcial con los sectores trabajadores urbanos. De acuerdo con Filgueira, Costa Rica no se ajusta a ninguno de los tres tipos de sistemas de políticas de bienestar para América Latina "ya que cierto igualitarismo en salud y educación lo alejan del universalismo estratificado y su amplia cobertura lo hacen aún más claramente de los modelos duales y excluyentes" (ibid: 91).

## *Aspectos sociodemográficos y administración territorial*

El análisis de estas diferencias es fundamental en la distribución territorial de la pobreza y en el perfil de la gerencia urbana. La estructura social holandesa es 95% urbana, lo cual significa que se trata de un país de ciudades en donde prácticamente ha desaparecido el campesinado y el pequeño artesanado urbano; la clase obrera de servicios es ahora mayoritaria (el 86% en 1996); la clase obrera industrial ha tendido a disminuir como efecto de la reestructuración industrial (13% en 1996). La población de Holanda es 41/2 veces superior a la población costarricense (16 millones de habitantes), con una densidad demográfica de 457 habitantes por kilómetro cuadrado (frente a una densidad de 61 en Costa Rica), pero en relación con esto hay tres diferencias específicas muy importantes:

- Territorialmente los 16 millones de habitantes en Holanda están distribuidos en una forma muy equilibrada en el territorio mediante un sistema de ciudades que presentan desarrollos bastante igualitarios, tanto en el aspecto económico como en el social y en la organización de los servicios sociales y urbanos. El sistema de ciudades está constituido por 27 ciudades de más de 100 mil habitantes y 30 ciudades con rangos entre 50 y 100 mil habitantes; no existe por lo tanto una gran concentración de población en metrópolis como las que se presentan en América Latina, y las diferencias entre las cuatro grandes ciudades (Amsterdam, Utrecht, Rotterdam y Den Haag) son pequeñas. En contraste, vemos en Costa Rica una gran concentración de la población en un pequeñísimo territorio en el cual se concentra el proceso de urbanización, con densidades demográficas muy altas, observándose grandes contrastes con el resto del país, el cual es más rural y está desprovisto de la infraestructura básica para el desarrollo. Se trata del desarrollo desigual y contradictorio del capitalismo dependiente, el cual tiene consecuencias directas en las características de la pobreza y su distribución. La cantidad total de pobres en un país de 3,2 millones de habitantes es similar a la cantidad de pobres en un país de 16 millones de habitantes. Lo cual es una muestra clara

de las grandes desigualdades entre el Norte y el Sur y entre dos países con Estado de Bienestar. Proporcionalmente, la pobreza urbana es mucho mayor en Costa Rica. Y la pobreza rural mucho mayor aún. La estrategia de distribución territorial de la población, en asociación al modelo de desarrollo nacional y regional, sigue siendo una cuestión fundamental para el combate a la pobreza en el largo plazo, lo cual exige necesariamente planificación, bajo la rectoría del Estado, lo cual debe ir de la mano, con la descentralización de la gestión de la política social.

Cuadro 7

**VARIABLES PARA LA COMPARACIÓN GENERAL  
ENTRE HOLANDA Y COSTA RICA, Y ENTRE LAS  
CIUDADES DE ROTTERDAM Y SAN JOSÉ -1998-**

Variables	Holanda	Costa Rica	Rotterdam	San José
Territorio (km <sup>2</sup> )	37.000	51.000	592.000	104.000
Población total (millones)	16	3.1	592.000	325.000
Ciudades mayores de 100 mil habitantes	27	4	16	3,1
Ciudades entre 50 y 100 mil habitantes	30	8	Nsa.	Nsa.
Hogares pobres rurales	Ne.	91.000	Ibidem	Ibidem
Población rural	Ne.	454.000 (25%)	95%	60%
Población urbana (%)	95	60	100	100
Densidad de población urbana	460	1.822 <sup>4</sup>	1.000	3.125
Hogares pobres urbanos	230.000 (4%)	67.000 (9%)	55.000 (9%)	11.000 (17%)
Población pobre urbana	490.000 (3.06%)	304.000 (8.6%)	121.000 (20%)	45.100 (14%)
Tamaño promedio de los hogares urbanos	2,1	4,1	2,2	4,2

Fuente: 1. Poverty in Rotterdam (1997); 4) Estado de la Nación, 1996.

4. En la región metropolitana.

- Tal como se ha señalado en diversos estudios sobre el tema (entre ellos, Fucaraccio, 1994), a diferencia de los países latinoamericanos en donde siguen predominando familias grandes, inclusive las de tres generaciones, en Europa se consolidó durante la segunda mitad del siglo veinte la familia nuclear (padre, madre e hijos) y surgió un nuevo tipo de "hogar" que se ha venido generalizando en Europa Central, como lo es el "hogar unipersonal", conformado por un solo individuo, se trata de personas solas, tanto jóvenes, como ancianos, de ambos sexos. Esto hace una diferencia no solo cuantitativa, sino cualitativa entre el tamaño y la estructura de los hogares entre Holanda y Costa Rica, lo cual se manifiesta también en la estructura social y en las poblaciones urbanas pobres. Aun cuando Costa Rica, también como Holanda, vivió una transformación espectacular de las estructuras familiares en la segunda mitad del siglo veinte (fenómeno en el cual concurrieron diversidad de factores) las familias son más grandes que las holandesas y se trata de hogares más jóvenes, lo cual si bien no es causa directa de la pobreza, es un factor influyente. Se ha demostrado la asociación que existe entre el tamaño de los hogares y las mayores dificultades para la reproducción familiar principalmente en los estratos sociales obreros y marginalizados. La población holandesa es mucho más envejecida que la población costarricense, lo cual está directamente condicionado por el carácter urbano de la estructura social. Relacionados con la estructura sociodemográfica de la población, hay varias consecuencias importantes: i) la proporción de población en edad activa es relativamente mayor en Costa Rica y crece a una tasa más alta; dentro de esta población sobresalen la proporción y la cantidad de jóvenes entre 12 y 24 años de edad, a quienes afecta en mayor grado el desempleo y el subempleo, lo cual se ve estimulado por la menor cobertura de la política social, comparativamente con Holanda; ii) en comparación con Centroamérica, Costa Rica ha superado en gran parte los problemas relacionados con la mortalidad infantil y la proporción de niños y jóvenes tiende a disminuir. Comparado con Holanda, la proporción de niños y jóvenes en cambio es muy alta (no así

en cuanto a la mortalidad infantil), situado esto dentro de una estructura social menos igualitaria, se observa por lo tanto una diferencia cualitativa muy importante: una proporción mucho mayor de niños y jóvenes en riesgo de pobreza en Costa Rica, comparado con Holanda. iii) Por la característica anotada de ser el porcentaje de población de la tercera edad mayor, así también el riesgo de la pobreza de ese estrato. Por lo tanto, en cuanto a riesgo de pobreza, la situación se mueve en extremos distintos entre uno y otro país.

- En el análisis de las familias y la situación de la pobreza es importante considerar las similitudes y las diferencias en la cultura de la familia en sentido amplio. Es evidente que los factores concurrentes de la urbanización de la vida económica y social son la causa a largo plazo de la transformación de los patrones culturales en la organización y modelos de las familias. Dichos factores se presentan de manera diferenciada, en un sentido y en otro, según las distintas categorías sociales de la pobreza; en especial nos interesa destacar la presencia de inmigrantes en ambos países. Desde el punto de vista cultural y nacional, en Holanda existen tres tipos de hogares: los holandeses nativos; holandeses nacionalizados que proceden de las excolonias de este país; y los residentes inmigrantes que provienen de diversos países, del norte de África y de algunos países europeos. En Costa Rica hay dos clases de hogares pobres, desde esta consideración: los costarricenses, y los inmigrantes, en su gran mayoría nicaragüenses (95% de todos los inmigrantes), quienes han pasado a constituir casi la mitad de los hogares en extrema pobreza de los sectores urbanos en San José.

Una diferencia fundamental entre ambos países es sobre cómo el Estado del Bienestar conceptualiza al "extranjero" inmigrante. En el caso holandés, la conceptualización y las políticas sociales son de inclusión socioeconómica y política de los inmigrantes debido, entre otros factores, al concepto de ciudadanía desarrollado por el Estado del Bienestar a lo largo de la segunda mitad del siglo veinte, en particular entre los años 1946 y 1970. En cambio, en Costa Rica la tendencia es de exclusión de los inmigrantes, los cuales son

considerados como reserva de fuerza de trabajo. Un porcentaje significativo de los pobres de ambos países son inmigrantes de otras nacionalidades. Y tienden a ser los más pobres entre los pobres (una frase de una persona pobre de Costa Rica es muy ilustrativa, cuando dice que "somos pobres, pero no muy pobres como los nicas"). En ambos países por otra parte hay una tendencia a la segregación cultural de los inmigrantes pobres.

### *La gestión urbana sobre la pobreza*

En primer lugar, independientemente del modelo de Estado, toda política pública tiene incidencia y expresión concreta en la ciudad. Desde este punto de vista, aunque en Holanda la política de bienestar social está descentralizada y en Costa Rica está centralizada, las políticas son semejantes, en cuanto a su marco institucional, a sus objetivos, recursos y grupos meta. Pero si se considera la descentralización de las políticas de bienestar social, y en este caso, su ejecución por parte de la ciudad, se presentan diferencias muy significativas, pues mientras Rotterdam pertenece al Modelo 1 de descentralización (al que pertenecen los países nórdicos), San José corresponde al Modelo 3; es decir, al Modelo de Estado del Bienestar sin ninguna descentralización de las políticas de bienestar social. En el Modelo 2 están los municipios del centro de Europa, como Alemania (Brugué, 1998). En tercer lugar, sin embargo, se reconoce que, junto a la crisis del Estado del Bienestar en Europa, ocurre una crisis de la gestión municipal y urbana –descentralizada– de las políticas de bienestar social. Esta crisis está planteando la necesidad de revisar y cambiar el tipo de descentralización, valorizando aún más el papel del municipio, las ONG y la participación ciudadana. En este sentido, hay una gran convergencia porque la crisis del modelo centralista de gestión de la política social en Costa Rica está incidiendo en una tendencia hacia la descentralización. De este modo, Rotterdam y San José comparten el efecto de una tendencia de la globalización, conocida como el nuevo localismo.

Los éxitos que se alcanzaron durante medio siglo en la erradicación de la pobreza en los países desarrollados y en muchos de los países en desarrollo se debieron a un contexto de Estado/Benefactor o Estado desarrollista según los casos (Costa Rica y Holanda corresponden al primer tipo) y al desarrollo de espacios y estructuras democráticas. Bajo este marco se desarrollaron procesos de gestión pública y gerencia estatal, los cuales en algunos momentos estuvieron entrelazados, y solamente a partir de la crisis del ajuste y la globalización manifiestan una creciente separación, con tendencia a reducir la capacidad de intervención del Estado y a debilitar la capacidad de organización y de propuesta de las organizaciones de los ciudadanos.

Acerca del concepto de marginalización globalizada, se observan significativas diferencias y similitudes entre ambos contextos estudiados. La globalización tiene un efecto diferenciado sobre las condiciones de marginalización social. De una parte produce ganadores y perdedores en condiciones muy específicas y diferenciadas entre uno y otro contexto. Conceptualmente, se refuerza la necesidad de revalorizar el concepto de exclusión social y el concepto de pobreza relativa a efectos de la comparación entre dos ciudades tan distintas por su contexto y sus fenómenos sociales y culturales específicos.

Acerca del concepto de gestión urbana y de nueva gestión de la política social, en este trabajo no nos referimos a la gestión urbana en su sentido amplio. Delimitamos el concepto a la "gestión urbana de la política social" y a la "gestión y gerencia urbana de combate a la pobreza", para referirnos al marco político/institucional, a las políticas públicas, a los programas, al sistema de decisiones públicas —sistema de gobierno—, a la participación ciudadana y a los recursos destinados a superar la pobreza y la exclusión social en las ciudades. También asumimos que hay una crisis de la política social asociada a la globalización. Esta crisis es muy diferente en intensidad y en consecuencias en uno y otro contexto.

La gestión urbana de la política social es un concepto relativo a cada sociedad, a cada sistema democrático de gobierno y a cada modalidad institucional y organizativa del Estado en sus competencias funcionales y territoriales. En este sentido, se hace

imprescindible caracterizar los sistemas políticos y los modelos de Estado, porque en razón de ello se han definido contenidos específicos de la política social y modalidades concretas de gestión urbana de tales políticas, tanto en lo que respecta al sistema de normas, decisiones públicas, la organización de la gestión, como en cuanto a la cobertura, los recursos, la participación ciudadana y las orientaciones concretas de programas específicos.

La globalización vuelve obsoleta la formulación y gestión centralizada de la política de bienestar. También vuelve obsoleto al Estado unitario centralista, desprovisto de toda forma de descentralización de la política social y de tamaño pequeño en el nivel local. Vuelve obsoleta la gestión estatal centralizada y propende a la necesidad de revalorizar lo público (la gestión pública, los intereses públicos) dando lugar a una diferenciación de fondo entre gestión estatal y gestión pública, lo cual supone un cambio fundamental en la naturaleza del gobierno y los estilos de gobernar. Ello centrado en el nivel local porque se supone que la gestión de la política social tiene que ser necesariamente descentralizada. La globalización revaloriza lo local tanto en el aspecto económico, como en el político, en el social y en el cultural. La globalización tiene un triple efecto sobre la gestión urbana de la marginalización o la gestión urbana de la política social. De una parte vuelve cada vez más ineficaz el papel del Estado como diseñador/ejecutor/gestor centralizado de la política social. Esto es válido para ambos contextos analizados y de mayor trascendencia para el caso costarricense. De otra parte, se refuerza la tendencia hacia la gestión local de la política social. Todo ello conlleva un replanteamiento y enriquecimiento del concepto de ciudadanía tanto desde su dimensión política, como social y cultural.

La gestión misma de la política social en escenarios descentralizados, como el de Holanda, es sujeta a transformación para atender a la nueva diversidad y heterogeneidad social y a la crisis de la escasez. Surge el concepto de nueva gestión de la política social, que en esencia supone una transición de la gestión estatal hacia la gestión pública relacional, concepto que proponemos tomando la idea del gobierno relacional. (Brugué, 1998).

Como puede deducirse, del análisis comparado entre Rotterdam y San José ha surgido una reflexión de carácter más general tanto en

torno a los Modelos de Estado del Bienestar, como a los tipos de gestión urbana de la política social y en cuanto a las características y tendencias en la marginalización social en el contexto globalizado. Estos temas han sido incluidos en una reflexión general en la primera parte de este libro. Por ahora pasaremos a sintetizar aspectos relacionados con las causas de la pobreza.

### *Comparación en cuanto a las causas de la pobreza*

Hay por lo menos cinco causas similares en la situación de la pobreza entre los dos países, a partir de la crisis que se desencadena en los últimos 25 años (a partir de 1973 en Holanda y 1979/80 en Costa Rica). Cada causa tiene un nivel de profundidad mayor o menor. Hay dos grupos de causas, las estructurales y las coyunturales.

Las causas del largo plazo (o estructurales) son tres: la reestructuración de la economía de ambos países; la reestructuración del mercado de trabajo en el mundo globalizado; y la reducción relativa y la crisis del Estado del Bienestar.

- a. La reestructuración de la economía, en función de la nueva competitividad que exige la globalización, basada en la automatización de los procesos productivos. La reestructuración implicó directamente varios factores: i) la producción de 'desempleados a largo plazo' que son trabajadores que no serán más absorbidos por el sistema económico. Este es el sector mayoritario dentro de los pobres en Holanda, a los cuales se agregan los nuevos que quieren ingresar el mercado de trabajo, pero que no encuentran empleo, debido a la falta de oferta laboral y a sus carencias de fuerza calificada para las nuevas ramas de la economía; ii) el descenso de la rama industrial como empleadora y el predominio de las actividades de servicios vinculadas a la apertura comercial y a las nuevas tendencias del comercio mundial.
- b. La reestructuración del mercado de trabajo entre países ricos y países pobres, en función de aprovechar la mano de obra calificada y más barata de los países pobres, y por medio de ello

elevar la productividad mediante la reducción de la masa de salarios en los países ricos, en el componente global del valor de la producción. Esta internacionalización de nuevo tipo del mercado de trabajo está directamente determinado por los objetivos de ganancia ampliada de las empresas transnacionales y afecta directamente al mercado de trabajo en los países ricos, generando directamente una masa grande de pobreza.

Los dos factores anteriores a) y b) tienen una expresión e intensidad distintas, pero en esencia son las mismas en países como Costa Rica. Esos factores aceleran en general las condiciones para la pobreza de grandes segmentos de la población.

- c. La reducción relativa y la crisis del Estado del Bienestar se produce como resultado de una interrelación compleja de factores. De una parte, como resultado de la reestructuración productiva en la cual el Estado es impactado de manera diferencial, ya se trate de un Estado de Bienestar del mundo industrializado, o de un Estado de Bienestar del mundo en desarrollo, como el costarricense. El impacto es relativamente pequeño en el primero y de gran impacto en el segundo, en parte por la crisis de la deuda y por la crisis fiscal y en parte por la transnacionalización de la economía y la internacionalización de la política económica neoliberal, acompañada de la hegemonía del capital financiero internacional. La retirada del Estado de la actividad económica impacta directamente al empleo y a los ingresos (un sector denominado "nuevos pobres" es en parte resultado de este fenómeno) incidiendo globalmente en un descenso relativo de la "masa económica" necesaria para la reproducción general de la fuerza de trabajo en cualquier país (y su incidencia es variable de acuerdo con la magnitud de su intervención); de otra parte, al Estado le recae la responsabilidad de la reproducción económica y social de la fuerza de trabajo "desalojada" del mercado por el capital, lo que presiona sobre sus recursos económicos y sobre sus políticas. A la larga, al disminuir sus recursos y tener que enfrentar mayores necesidades de la fuerza de trabajo "desalojada", el Estado pierde capacidad

para enfrentar las consecuencias de la pobreza ampliada. De esa cuenta hay una crisis global del Estado, pero la misma se concentra en los Estados del mundo en desarrollo.

- d. Los factores estructurales se entremezclan con los fenómenos coyunturales del empobrecimiento, los cuales son el aumento del costo de vida (con particular importancia en el aumento de las rentas para la vivienda en Rotterdam); los cambios en el mercado de tierra y vivienda y, la crisis fiscal y de eficacia del Estado. La lógica parece ser la siguiente:
- La retirada del Estado favorece al capital improductivo, bajo la forma de capital financiero o comercial. Globalmente, ello implica el encarecimiento de los bienes de consumo, aumentando el costo de reproducción de la familia: aumento del costo de vida. Ante esta situación, las familias hacen recortes de gastos en necesidades básicas y tienden a aumentar sus deudas. Este un factor que implica el aumento de la pobreza de ingreso, con efectos directos en la satisfacción de las necesidades básicas, principalmente alimentos.
  - La presencia de estas formas del capital tienen incidencia directa en el encarecimiento de la tierra, de la vivienda, de la renta y del crédito para la adquisición de esta.
  - Los ingresos reales del Estado se ven impactados directamente por los dos factores coyunturales anteriores sumados a los factores de largo plazo. El efecto directo es la reducción de los subsidios para la asistencia social y/o para la seguridad social. Pero junto a ello aparece acentuada la crisis institucional del Estado para gerenciar los problemas sociales urbanos. Hay una crisis del modelo tradicional de la gerencia urbana, con características muy distintas entre uno y otro país.

Estos factores interrelacionados aumentan la magnitud de la pobreza y su heterogeneidad económica, social y cultural, como una especie de prolongación de los factores de largo plazo. Las modalidades en uno u otro país cambian, pero la naturaleza de las causas es la misma: el objetivo de ganancia del nuevo capital

globalizado que ha producido una distorsión radical del sistema económico y de la economía mundial, subvirtiendo las bases sociales, económicas e institucionales de la cohesión social, del desarrollo sostenible; y en particular del desarrollo humano. Por todo ello el problema de la pobreza, nunca como ahora, se ha convertido en un problema "privilegiadamente" político.

¿Cómo se manifiestan concretamente en las dos ciudades comprendidas en este estudio los aspectos aquí analizados, cuáles son sus indicadores específicos en los asentamientos humanos y en los hogares y personas?, son temas que se abordan detalladamente en los apartados siguientes.

#### ROTTERDAM Y SAN JOSÉ: LA URBANIZACIÓN EN LA GLOBALIZACIÓN

Rotterdam es la segunda ciudad más grande de Holanda, atribuido a su puerto (1872), el más grande puerto en el mundo; la ciudad es 100% urbana y cuenta con una población de un poco más de medio millón de habitantes en su núcleo central (592.684 habitantes en 1995), este núcleo debido a su composición urbana a lo largo de un siglo ha tenido una tasa de crecimiento baja. Entre 1925 y 1995 el crecimiento neto de la población fue de 40.684 habitantes (el 7,3% de crecimiento total en el período); esto se debe en gran parte al proceso de desconcentración territorial de la población a través de la conurbación, que ha creado una subregión metropolitana en Rotterdam de más de un millón de habitantes, pero sin llegar a tener las características de metropolización que caracterizan a San José.

San José, la capital de la República de Costa Rica, es ahora una ciudad más de servicios después de haber sido la ciudad industrial más importante del país, administrativamente es un municipio o cantón y desde el siglo XIX se constituyó en la ciudad capital siendo la sede del Gobierno. La ciudad es 100% urbana, siendo esta una característica que prácticamente ya tenía a mediados de este siglo. La población estimada de la ciudad en 1990 (el último censo de población se realizó en 1984) fue de 290.570, mostrando, a diferencia de Rotterdam un acelerado crecimiento en relación, con los años

cincuenta (259%), pues la población creció 1,5 veces. Pero San José sí está inserto dentro de un rápido proceso de metropolización, lo que tiene efecto en dos tendencias claras: por un lado, 5 municipios circundantes del sector central de la metrópoli tuvieron un crecimiento que dobla al de San José en el mismo período 1950/1990), con 557%, lo cual significa una desconcentración de la población en un pequeño territorio lo cual se va a manifestar también en una desconcentración de los bolsones de pobreza metropolitana, conocidos como asentamientos "precarios" (caso contrario a lo que se observa en Rotterdam); y por el otro, al llegar San José a un límite en el crecimiento del espacio horizontal para la vivienda y haber contado anteriormente con muchos terrenos públicos que fueron ya invadidos por los "precaristas" y de alguna manera haber llevado a cabo políticas públicas para su atención, San José finalmente ha resultado ser una ciudad con relativa igualdad social. Esto implica que la desigualdad ha tendido a ser mayor en los territorios conurbados y en ello está influyendo de manera decisiva la política de que sea el mercado el hegemónico, y el Estado y los municipios hayan aumentado su debilidad para enfrentar la problemática de los nuevos asentamientos humanos pobres.<sup>5</sup> A diferencia de Rotterdam, la pobreza urbana/metropolitana está más dispersa y se constituye en asentamientos precarios y el enfoque de su solución trasciende al

- 
5. A lo largo de 34 años (1950/1984) el Cantón Central de San José duplicó su población urbana, pero bajó su peso relativo en 26 puntos (de 56% a 30%). Esto fue compensado por el aumento absoluto y relativo de la población urbana de los municipios de la metrópoli, los cuales podemos agruparlos en dos categorías: los municipios de los alrededores del municipio central de San José, de carácter más popular (Alajuelita, Desamparados y Tibás, principalmente) quienes aumentaron su peso relativo de 4,4% en 1950 a 20,2% en 1984; y otros municipios, en su mayoría habitados por clases medias altas y clases altas (aunque hay coexistencia de diversos grupos sociales), situados más hacia la periferia, incluidos algunos de las provincias de Alajuela, Cartago y Heredia, los cuales incrementaron su peso relativo en 10 puntos (al pasar del 39,6% al 49,8% de la población urbana metropolitana). Mientras tanto, en cuanto al territorio urbano metropolitano, la tendencia al crecimiento extensivo es más que elocuente, ya que la población creció 4 veces, en tanto el territorio creció 19 veces (casi una relación de 5 a 1), lo cual tiene efectos ecológicos, económicos y sociales. Nos interesa en particular mencionar el efecto en el encarecimiento acelerado de la tierra urbana y de los materiales para la construcción de viviendas, como factor de exclusión social y de acentuamiento de la pobreza, vista desde la dimensión de las necesidades básicas.

Municipio de San José para convertirse en un problema de política pública de orden metropolitano.

La ciudad de Rotterdam se vio directamente afectada por la recesión económica de los setenta, que causó grandes pérdidas a las tradicionales ciudades industriales europeas. El aumento del sector servicios no fue capaz de compensar las grandes pérdidas de trabajo en la industria tradicional y la región de Rotterdam perdió 70 mil empleos en un período de 10 años (1970-80); el empleo industrial disminuyó en un tercio. En los ochenta la economía se recuperó en parte, pero se marcaría desde entonces una tendencia hacia el sector terciario; es decir, hacia la consolidación de una economía de servicios que al requerir trabajadores con mayores habilidades desplazó casi para siempre a un importante sector de trabajadores manufactureros de baja calificación; la educación llegó a ser más importante, pero las posibilidades de dar rápida respuesta a esta nueva tendencia estaban limitadas por el sistema educativo. El empleo no solamente disminuyó en los trabajadores menos calificados, también afectó a los niveles medios y altos de la escala del empleo. La consecuencia más importante es que un importante sector de trabajadores han pasado a estar excluidos del mercado laboral. Dicho sector ha pasado a ser dependiente casi absolutamente del sistema de prestaciones sociales del Estado y tiende a ser la población laboral adulta y/o los jóvenes que quieren ingresar por primera vez al mercado laboral, pero que no están preparados para acceder al mismo en condiciones competitivas.

También San José ha seguido una tendencia similar aunque en el país no se dispone de estudios concretos al respecto. Lo cierto es que hay muchas evidencias empíricas que apuntan al hecho de que San José ha evolucionado hacia una economía de servicios, pero con tendencia a una marcada precarización del empleo en importantes sectores de la fuerza laboral; en una situación parecida a Rotterdam el empleo en el sector servicios es de alrededor del 70% (en Rotterdam es del 86%), en el sector industrial del 12%, el empleo por cuenta propia el 10%, y un 8% podría estar en situación de desempleo abierto (los que no necesariamente constituyen una población similar a los excluidos de Rotterdam); lo que ocurre en el caso de San José es que en el sector servicios y en los trabajadores por cuenta propia se incluye

un importante grupo de subempleo visible, mientras que en la población inactiva hay un importante segmento de subempleo invisible, en proporciones superiores a las de Rotterdam. También en San José los niveles medios y altos del empleo se han visto afectados, pero principalmente por dos tendencias en el sector público: el decrecimiento y la reducción en sectores específicos. Quizás el factor más importante no es el segundo por cuanto la cantidad de personal separado del sector público es relativamente pequeña; sino el primero, por cuanto a lo largo de cuatro décadas, el sector público costarricense era el espacio natural del acceso al empleo asalariado para una gran mayoría de fuerza de trabajo de nivel medio y alto. Un importante sector de los grupos de medios y de altos ingresos han abandonado San José como espacio de residencia, lo que está asociado a la estigmatización social de la ciudad y al deterioro real de su infraestructura, lo cual es bastante parecido al centro de Rotterdam, siempre dentro de un contexto relativo. Comparado con medio siglo atrás, San José es relativamente más pobre, no como resultado de un gran aumento de la pobreza sino como producto de la emigración de aquellos sectores hacia otros municipios aledaños con mejores espacios residenciales. Lo cierto es que en términos absolutos sí ha aumentado la pobreza y la pobreza extrema en relación con los años setenta. La falta de un proyecto político y social de la ciudad de San José, desde el gobierno municipal, desde la sociedad civil y desde los empresarios es el factor determinante de una ciudad sin planificación, con débil identidad y con un deterioro social que por su relativa baja magnitud podría ser revertido en función de la sostenibilidad y el desarrollo humano.<sup>6</sup>

- 
6. Uno de los factores limitantes al respecto es que el Gobierno de la República pareciera considerarse al mismo tiempo el gobierno de la ciudad al no existir una organización descentralizada del Estado, cuestión radicalmente diferente con respecto a lo que ocurre en Rotterdam y muchas otras ciudades europeas. En estos aspectos incide de manera decisiva la ausencia de información para el autoconocimiento de la ciudad de San José en sus factores humanos, económicos, sociales, culturales e institucionales. El gobierno municipal de la ciudad, al carecer de información básica, no cuenta con el mínimo poder para estructurar un planteamiento alternativo y con capacidad de convocatoria de los distintos sectores sociales.

A pesar de las grandes diferencias en los modelos de sociedad y Estado del Bienestar, hay muchas más similitudes de las imaginadas entre Rotterdam y San José, en cuanto a la marginalización social, así como grandes diferencias en cuanto a la gestión urbana de la pobreza y la marginalidad debido a los diferentes diseños políticos y organizacionales del Estado de Bienestar predominante en ambos países.

Las similitudes están asociadas en el tiempo a la reestructuración de la economía y la relativa crisis del Estado desde los años setenta y ochenta. Anteriormente, a esos cambios era prácticamente imposible suponer similitudes de tal naturaleza. Esto quiere decir que la marginalización social es un fenómeno nuevo en Rotterdam, un producto inmediato de la globalización. Y es esto lo que lo hace comparable con San José, ciudad en la que subsiste la marginalización social, a pesar de los grandes esfuerzos y logros realizados por el Estado central para reducir y erradicar la pobreza urbana, tanto en el período de la "bella época" (1950/79) como al calor mismo de la crisis de los ochenta. Son comparables, además, porque una y otra son ciudades 100% urbanas y las magnitudes de la pobreza son hasta cierto punto similares. El método comparativo no tiene como fin establecer únicamente los aspectos similares; es también importante la identificación de las diferencias; estas se presentan también en lo referente a las condiciones de pobreza y marginalización, pero sobre todo en lo que respecta a las políticas urbanas y a los modelos de gestión y gerencia municipal relativas al combate de la pobreza. En este sentido la investigación ofrece temas para la reflexión encaminada hacia la elaboración de un modelo alternativo de gestión urbana de las políticas municipales de bienestar social y de combate a la pobreza y la exclusión social.

A grandes rasgos, las similitudes y las diferencias en los principales conceptos y variables de esta investigación comparada se observan en el cuadro 8.

Cuadro 8

**RESUMEN DE LAS SIMILITUDES SIGNIFICATIVAS ENTRE  
ROTTERDAM Y SAN JOSÉ, EN RELACIÓN CON LAS PRINCIPALES  
VARIABLES DE LA INVESTIGACIÓN**

CONCEPTOS, VARIABLES Y UNIDADES DE ANÁLISIS	SIMILITUDES SIGNIFICATIVAS ENTRE SAN JOSÉ Y ROTTERDAM
Gran cantidad de personas solas en situación de pobreza y/o exclusión social	NO
Hogar extendido	NO (Culturalmente no es aceptada la familia extensa y objetivamente es imposible la existencia de la familia extensa en Rotterdam)
Características étnicas de los hogares pobres en la ciudad	NO
Matrimonio como forma predominante de organización de los hogares	NO (El matrimonio en Rotterdam es característica de minorías étnicas)
Riesgos de pobreza en los niños	NO
Riesgos de pobreza en los adolescentes (12/18 años)	NO
Pobreza por exclusión permanente del mercado laboral	NO
<b>POLÍTICAS Y GESTIÓN URBANA/MUNICIPAL DE LA POBREZA</b>	
Similitudes en la gestión urbana/municipal de la política de bienestar social	NO
Existencia de una política y gestión municipal de combate a la pobreza	NO
Reelaboración de la política de combate a la pobreza urbana, principalmente durante los años noventa.	NO
Efectos económicos de la globalización en el financiamiento de las políticas de bienestar	SI
<b>ASENTAMIENTOS HUMANOS</b>	
Baja oferta y mala calidad de los servicios de bienestar social en los asentamientos urbanos pobres de ambas ciudades	SI

Sigue...

...viene

CONCEPTOS, VARIABLES Y UNIDADES DE ANÁLISIS	SIMILITUDES SIGNIFICATIVAS ENTRE SAN JOSÉ Y ROTTERDAM
Efectos económicos y sociales de la globalización en los asentamientos urbanos pobres estudiados	SI (la disminución acelerada del valor de la reproducción de la fuerza de trabajo es el efecto común y más visible en los asentamientos pobres de ambas ciudades).
MAYORES RIESGOS DE POBREZA EN GRUPOS ESPECÍFICOS	
Madres solteras, jefas de hogar en situación de pobreza	SI
Riesgos de pobreza de las personas de la tercera edad	SI
Riesgos de pobreza en población inmigrante	SI
CARENCIAS EDUCATIVAS	
Carencias educativas de los hogares pobres	SI

Fuente: 1) FLACSO: Encuesta de Hogares en barrios populares de la ciudad de Rotterdam, 1997; 2) FLACSO: Encuesta de Hogares en barrios populares de la ciudad de San José, 1997; 3) FLACSO: Seminarios de intercambio comparativo sobre los resultados cualitativos del estudio en ambas ciudades, junio y noviembre, 1997 y noviembre 1998.

Del análisis de la información allí contenida podemos concluir lo siguiente.

- Los efectos económicos y sociales de la globalización son esencialmente similares en los barrios pobres de ambas ciudades; en lo que respecta directamente a la desvalorización de la fuerza de trabajo y en la incidencia negativa en las condiciones para su reproducción (acceso al mercado de trabajo, ingresos reales, características educativas, disminución y reducción de la calidad de los servicios de bienestar, reducción del financiamiento de estos servicios);
- En este sentido hay una evidencia concreta, desde el análisis de los asentamientos pobres estudiados en ambas ciudades, de la

tendencia a una cierta homogeneización de la marginalización social en el mundo globalizado;

- Las relativas diferencias de los efectos económicos y sociales de la globalización se deben a la preexistencia de diferentes estructuras sociales y étnicas, y (especialmente) a la diferente capacidad política, fiscal y orgánica del Estado del bienestar, expresada territorialmente en los asentamientos estudiados de ambas ciudades;
- Hay muchas diferencias según las variables concretas y los niveles de análisis que cubrió la investigación empírica. Entre ellas las diferencias más significativas tienen que ver con la naturaleza sociocultural, el tamaño y la estructura de los hogares; las características étnicas de la población pobre; las características de inmigración; los grupos de edad de los hogares; las condiciones específicas de la reproducción de la fuerza de trabajo, etc.
- Una diferencia, que es la más significativa, es la que tiene que ver con la política pública urbana y municipal, de bienestar, en general, y de combate a la pobreza en particular. Lo cual a la vez se manifiesta en una diferencia abismal en cuanto a la existencia y características de una gestión y gerencia municipal de combate a la pobreza, territorial y competencialmente definida. Es evidente que en este caso, San José carece tanto de una política, como de una gestión y gerencia urbana en estas materias.
- Pero, por otra parte, la gestión urbana de bienestar y de combate a la pobreza en Rotterdam presenta una crisis de paradigma que tiene que ver con las actitudes, las conductas y el tamaño de la burocracia y su relación con los pobres. Esta relación ha llegado al extremo de invadir el espacio privado de los pobres (que son objeto y no sujeto de las políticas de asistencia social) por parte de la burocracia municipal, a partir de los prejuicios de estigmatización y desconfianza. Al mismo tiempo se carece de opciones innovadoras, económicas y sociales, por medio de las cuales los pobres tengan oportunidades de insertarse como

sujetos en políticas y programas que les permitan atenuar y superar sus condiciones de pobreza.

- De tal suerte que la ciudad de San José, en un eventual proceso de transferencia de la experiencia de Rotterdam, debería valorizar las características positivas del modelo de política pública y de gestión y gerencia urbana del bienestar y de combate a la pobreza, así como los aspectos negativos implicados en la relación entre Estado Local (burocracia en este caso) y ciudadanos pobres; a manera de garantizar en todo momento los derechos humanos de los pobres, sus derechos de ciudadanía activa y su papel de sujetos en el proceso de cambio de la política y de la gestión municipal.

Un concepto clave de la investigación en el aspecto teórico y en la evidencia de los datos es el de marginalización social. Este concepto adquiere una connotación específica en cada ciudad debido a varios factores concatenados: en Rotterdam el concepto de marginalización social está definido para interpretar la nueva pobreza surgida de la reestructuración de la economía, de los fenómenos inmigratorios de origen étnico; de la crisis fiscal del Estado y del paradigma descentralizado de gestión de las políticas de bienestar social, ejecutadas a través del municipio y la ciudad. La marginalización social todavía está soportada por las políticas de subsidios de desempleo para los pobres en un 80% Pero lo más importante es el efecto psicosocial y sociocultural de este nuevo fenómeno en Rotterdam. Por un lado, la marginalización es vista como el proceso de aislamiento de los individuos de su mundo exterior, como la reducción del mundo geográfico y social de los pobres (Oude/Engberink, 1997). La relación con el exterior raramente va más allá del teléfono o la televisión, se limita a menudo a una relación impersonal con una institución gubernamental de la cual dependen para su subsistencia. Por otro lado, la marginalización es un proceso social que se caracteriza por la poca participación social y cultural. Las personas no se sienten parte de la sociedad, no participan totalmente en ella. No votan y a menudo tienen poca organización o no están organizadas. Se sienten impotentes y experimentan un sentimiento de humillación en su relación de dependencia simétrica

con las organizaciones gubernamentales. Aun cuando desde el punto de vista económico la mayoría de los pobres tienen una protección mínima del Estado, son personas en situación de exclusión social, cultural y política. De esa cuenta, en el caso de Rotterdam el concepto de marginalización social se integra por la interrelación de los conceptos de pobreza y exclusión sociocultural, teniendo más esta última connotación que la primera.

En San José la marginalización social también se manifiesta por la interrelación entre pobreza y exclusión social. Por esta razón, en este trabajo hemos adoptado el concepto de marginalización social en ese sentido; es decir, definiéndola por medio de esa interrelación. Sin embargo, a diferencia de Rotterdam el concepto expresa una mayor complejidad y una mayor heterogeneidad. Por un lado, la marginalización implica considerar dinámicamente el proceso de empobrecimiento tanto en términos de línea de ingreso como por la no satisfacción de las necesidades básicas; es un concepto particularmente relevante para la caracterización de los nuevos pobres (Sojo, 1998: 79) en el que se incluyen a grupos anteriormente integrantes de la clase media urbana; por otro lado, es necesario insistir en la existencia de la extrema pobreza por ingreso, que aunque es pequeña en términos relativos, en términos absolutos es significativa; asimismo, es necesaria para el caso de San José, la distinción entre tres conceptos relacionados: inclusión social, exclusión social y vulnerabilidad social. Esta cuestión se ejemplifica con bastante claridad en el cuadro 9, elaborada a partir del estudio de Carlos Sojo para tres países centroamericanos.<sup>7</sup>

---

7. Las investigaciones recientes han avanzado bastante en la conceptualización de la pobreza y en su operacionalización metodológica: "Recientemente, FLACSO ha venido realizando investigaciones sobre empobrecimiento en Centroamérica a partir de la información que puede obtenerse con la aplicación del método combinado de medición de la pobreza. Este método consiste en el cruce de los métodos de línea de pobreza (LP) con necesidades básicas insatisfechas (NBI), permite una exploración dinámica de los procesos de empobrecimiento" (Sojo, 1998: 81/82, el subrayado es mío). De acuerdo con esa metodología, se han definido las siguientes categorías de pobreza y exclusión social, haciendo a la vez acopio del desarrollo teórico metodológico propuesto por Minujin y Bustelo (1997: 119/137).

Cuadro 9

**TIPOS DE POBREZA EN CENTROAMÉRICA,  
POR CATEGORÍA SOCIAL**

CATEGORÍA	TIPO DE POBREZA
INCLUSIÓN SOCIAL	NO POBRES: sin pobreza de ingreso y con las necesidades básicas satisfechas NOLP +NONBI
EXCLUSIÓN SOCIAL	POBRES ESTRUCTURALES: son pobres por ingreso y además no satisfacen las necesidades básicas. Aquí habría una subcategoría de pobres estructurales en extrema pobreza. LP+ NBI <sup>8</sup>
VULNERABILIDAD SOCIAL	Presentan condición de pobreza en uno o en otro de los dos métodos a) Solamente pobreza por ingreso, o b) Solamente pobreza por necesidades básicas. LP o NBI

Fuente: Sojo, 1998: 82.

Como puede observarse, el concepto de exclusión social elaborado para Costa Rica es muy diferente al concepto de exclusión sociocultural planteado para Rotterdam. Esta es una categoría adicional para el enriquecimiento del concepto de marginalización social.

Los datos nos muestran que hay mayor inclusión social en Holanda, mucha menor exclusión social, en los términos definidos por esta metodología, menor vulnerabilidad social y mayor exclusión sociocultural, de acuerdo con la definición de Rotterdam.

Este análisis nos lleva a postular varias hipótesis relevantes en esta investigación:

1. No existe en San José un fenómeno de exclusión sociocultural con las características y la magnitud observadas en los barrios estudiados en Rotterdam. Esto se debe al menos a tres factores:
  - a) la inexistencia de una política de subsidios al desempleo y la ausencia del "Estado local benefactor" (un municipio/ciudad

8. Las necesidades básicas insatisfechas incluídas en el estudio de Costa Rica, en 1997 fueron las siguientes: hacinamiento, acceso de los niños a la educación, disposición de agua potable y alcantarillado.

ejecutor de grandes políticas de bienestar social); no hay aquí por lo tanto esa relación asimétrica entre los pobres y el Estado; hay en San José exclusión social y cultural de un sector de indigentes que deambulan por el centro abandonado de la ciudad (menos del 0,5% de los pobres), sin tener las dimensiones que ha alcanzado en Rotterdam. b) En San José la relación entre el Estado y los pobres es mucho más distante; es menos protectora y más de abandono, no necesariamente como un acto deliberado, sino como resultado de burocratización y la indefinición de la política social hacia los pobres; c) La estructura sociodemográfica de las familias y los patrones de organización y relación familiares son más tradicionales en San José, lo cual implica la persistencia de redes comunitarias y sociales que en parte actúan como medio de contención de la soledad y la segregación habitacional que sí se dan en Rotterdam.

2. En San José la categoría más relevante es la de vulnerabilidad social, dividida en dos subcategorías (solamente pobreza por ingreso, o solamente pobreza por necesidades básicas). La exclusión social se estima entre un 5 y 7%, pero con una connotación diferente. La pobreza de necesidades básicas es la que más afecta a esta categoría y especialmente relacionada con la población inmigrante.
3. Los pobres de San José cuentan con mayores redes de solidaridad social y cultural y mejores espacios para la participación social en lo que se refiere a sus posibilidades de mejoramiento de la infraestructura de asentamientos humanos y demandas para el acceso a la satisfacción de necesidades básicas. La relación con el Estado ha sido clientelística, pero las posibilidades de organización y participación comunitaria y social siguen siendo un factor distintivo importante. Lo anterior permite entonces relativizar el concepto de marginalización social, desde la perspectiva de las posibilidades y las capacidades de organización y participación social de las poblaciones pobres. La marginalización, desde este punto de vista es menor en San José. Este aspecto podría ser decisivo en la estructuración de una gestión urbana alternativa.

Cuadro 10

**COMPARACIÓN DE LOS TIPOS DE POBREZA Y EXCLUSIÓN  
ENTRE COSTA RICA Y HOLANDA**

CATEGORÍA	TIPO DE POBREZA	San José <sup>9</sup> (1994)	Rotterdam (1995)
INCLUSIÓN SOCIAL	NO POBRES: sin pobreza de ingreso y con las necesidades básicas satisfechas NOLP + NONBI	68 % <sup>10</sup>	92%
EXCLUSIÓN SOCIAL	POBRES ESTRUCTURALES: son pobres por ingreso y además no satisfacen las necesidades básicas. Aquí habría una sub-categoría de pobres estruc-turales en extrema pobreza. LP + NBI <sup>11</sup>	7%	1%
VULNERABILIDAD SOCIAL	Presentan condición de pobreza en uno o en otro de los dos métodos		
	a) Solamente pobreza por ingreso, o	10	7
	b) Solamente pobreza por necesidades básicas.	15	0
	LP ó NBI		
EXCLUSIÓN SOCIO-CULTURAL	Segregación habitacional, exclusión de la participación social y cultural.	0.5	11% <sup>12</sup>
TOTAL		100	100

Fuente: 1) Para Costa Rica: Sojo, 1998: 82; 2) Para Holanda: Oude Engberink, 1997: 7/8.

9. Utilizamos en dato para Costa Rica. Se harán posteriormente estimaciones en este sentido para San José.
10. Por otra parte, tomando en cuenta el concepto de "exclusión social por empleo", la situación determinada por Sojo (ibid.: 95), se altera sustancialmente para Costa Rica, siendo mayor la exclusión social (11 puntos más) y mucho menor la inclusión (31 puntos menos), y mayor la vulnerabilidad (13 puntos más).
11. Las necesidades básicas insatisfechas incluidas en el estudio de Costa Rica, en 1997 fueron las siguientes: hacinamiento, acceso de los niños a la educación, disposición de agua potable y alcantarillado.
12. Esta es una categoría diferente, por lo tanto no se contabiliza para la suma de 100.

## VARIABLES ANALÍTICAS DE LA COMPARACIÓN EMPÍRICA ENTRE ROTTERDAM Y SAN JOSÉ

La comparación en el nivel empírico se realizó identificando en el territorio tres asentamientos típicos a partir de considerar las características y el impacto que las políticas públicas han tenido en los mismos en cuanto a la reducción de la pobreza (renovación urbana, vivienda, infraestructura de servicios, etc.), atendiendo a la vez a los criterios siguientes: asentamientos de pobreza urbana tradicional; asentamientos con población de inmigrantes de otros países; y asentamientos relativamente nuevos, distintos de los anteriores, en los cuales el gobierno ha implementado políticas más definidas. Por diversas razones, ya sea por la falta de datos censales recientes o por la ausencia de estudios globales, o por falta de sistemas de información geográfica sobre la pobreza y la marginalidad, en las dos ciudades estudiadas se carece de un marco muestral que permita saber cuál es el universo de la pobreza.

Se construyó una tipología de los asentamientos ya mencionada, seleccionando un caso por cada uno, siguiendo en todo momento la regla básica de la necesidad de hacerlos comparables entre ambas ciudades. Véase al respecto al anexo metodológico. Es necesario insistir en que interesaba tomar como base el impacto diferenciado de las políticas públicas como criterio fundamental. Pero lo más importante de la caracterización de los barrios en ambas ciudades fue poder identificar empíricamente algunos efectos concretos de la globalización en lo que respecta a la marginalización social y las políticas y gestión urbana de la pobreza. Los barrios seleccionados de San José, Costa Rica han sido analizados en la parte II de este estudio. La importancia absoluta y relativa de los barrios seleccionados en San José es contundente pues en ellos se ubica aproximadamente el 80% de la pobreza total de la ciudad.<sup>13</sup>

---

13. Este hallazgo está fundamentado en el mapeo sobre las condiciones de habitabilidad de los barrios del Cantón Central de San José, metodología que fue aplicada en coordinación con la Dirección de Planificación Urbana de la Municipalidad de San José, habiéndose definido indicadores para determinar las condiciones de habitabilidad, considerando esta metodología como un parámetro descriptivo para relacionarlo con la estructura diferenciada de la pobreza y de la gerencia urbana

En Rotterdam se seleccionaron también tres barrios para hacerlos aproximadamente comparables con San José, seleccionándolos a base de las políticas y sus características socioculturales distintivas. La manera de constatar empíricamente los indicadores en consonancia con las hipótesis fue seleccionar tres casos típicos de asentamientos humanos y realizar en ellos encuestas de hogares, siguiendo una estructura similar a la realizada en barrios populares de San José de Costa Rica. El criterio fundamental para la selección de los barrios fue la intensidad de intervención de la política pública y la historia particular de los barrios en cuanto a su origen y a composición social y étnica, así como en relación con la presencia de inmigrantes recientes. Ya dentro de los barrios nos interesó destacar la diferenciación por tipo de hogar, por la condición de exclusión del mercado laboral, el grado de dependencia de la asistencia social y las perspectivas de su organización social. Bajo estos criterios se seleccionaron tres barrios que son 1) Bospolder-Tussendijken, 2) Schiemond; y 3) Crooswijk. La caracterización específica de estos barrios está descrita en el anexo metodológico.

Como conclusiones podemos anotar que en general hay mayor heterogeneidad de los barrios populares de San José, en cuanto a la incidencia que los movimientos sociales y las políticas públicas han tenido sobre estos barrios y en cuanto a su formación en el tiempo y en el espacio del municipio. En Rotterdam los barrios son más viejos y más homogéneos desde el punto de vista de estas variables y además bastante homogéneos en cuanto a la presencia de población étnica. Los barrios en San José no tienen presencia de grupos étnicos, pues los inmigrantes de otros países son culturalmente parecidos, a tal grado que hay mezcla con los costarricenses. En Rotterdam en cambio hay muchos grupos étnicos y estos no se mezclan con los holandeses nativos. Por otra parte, la política estatal y municipal es más directa, coherente y consistente en el tiempo con respecto a los barrios

---

en el territorio. Para esto se realizó un trabajo de campo con los inspectores de los servicios municipales, con la finalidad de contribuir en el montaje de una base de datos para conformar un subsistema de información geográfica conceptualizado como una base inicial para dar lugar en el futuro a un completo sistema de información municipal sobre la diferenciación familiar y comunitaria de la pobreza en el territorio.

populares en Rotterdam, incluyendo la provisión de grandes recursos económicos para financiar las políticas de bienestar y las políticas de renovación urbana, aunque últimamente esta política se ha descontinuado. En cambio en San José una política pública centralizada solamente se observa con cierta coherencia en uno de los asentamientos estudiados (Pavas) y la misma ha sido también producto de la movilización y organización de los habitantes de este asentamiento. Por estas características de la política pública, en San José dos de los barrios estudiados están excluidos de una política consistente del Estado, siendo muy débil en los tres casos la presencia y la acción del gobierno municipal.

Esto también hace una diferencia sustancial entre una y otra ciudad: la presencia de una gran burocracia local en Rotterdam y la ausencia de la burocracia en San José, lo que a la vez se complementa con otra diferencia sustancial: más organización social en los barrios de San José que en Rotterdam. Pero también las mujeres pobres y los niños pobres de los barrios de San José están más excluidos de beneficios económicos y políticas sociales que en los barrios de Rotterdam.

### *Los asentamientos humanos, trayectorias históricas distintas*

Como vimos antes, alrededor de los años sesenta Rotterdam ya tenía consolidado un proyecto de ciudad, con gran planificación ("más bien hemos sido excesivos en la planificación urbana", asevera un funcionario de la municipalidad) y esto se confirma con los antecedentes en la formación de los "barrios" (que para el caso son equivalentes a los distritos en San José). En efecto, el 75% de los barrios se formaron antes de los años sesenta y el crecimiento de la población en la ciudad ha sido bastante lento; no se observa y es hasta imposible la formación de asentamientos parecidos a lo ocurrido en San José por la estructura habitacional de la ciudad y la gestión municipal de las políticas de vivienda. En cambio, San José es una ciudad más joven, sobre todo los asentamientos considerados como

más pobres, superiores a los 20 mil habitantes se formaron después de la crisis, unos entre 1984 y 1988 (Pavas) y otro entre 1993 y 1994. Los habitantes de esos asentamientos son aproximadamente 68.000 personas que representan alrededor del 23% de la población total de San José, con una densidad en ese sector de 3487 habitantes por kilómetro cuadrado, superior al promedio de la ciudad, lo cual refleja una menor disponibilidad de área de vivienda por familia, en comparación con el resto del municipio. Esta precariedad del espacio habitacional constituye un factor de insatisfacción ciudadana y a la vez un factor de riesgo para la desintegración social y un cambio negativo en las tendencias históricas hacia la satisfacción de necesidades básicas en la población costarricense.

San José presenta una problemática mayor en cuanto a los asentamientos humanos, lo cual en parte está en relación directa con un crecimiento más horizontal de la ciudad –y por lo tanto más ineficiente desde el punto de vista macroeconómico–, con el agotamiento de tierra de propiedad pública y con el centralismo del Estado que crea un vacío de competencias en la gestión del territorio, lo cual tiene repercusiones directas en la insatisfacción de necesidades básicas y en la exclusión social. Estos son factores que tienen incidencia indirecta en la pobreza urbana.

### *El acceso a la tierra urbana y a la vivienda en los asentamientos humanos populares*

Las diferencias entre una y otra ciudad son significativas en aspectos específicos tales como: la existencia de asentamientos "precarios" (solamente hay en San José); la propiedad de la tierra urbana, la propiedad de las viviendas urbanas, políticas de renovación urbana, gestión de la política de vivienda en la ciudad, gestión del territorio de la ciudad, gestión de los barrios pobres, gestión de los servicios básicos de los barrios y de las viviendas, política social hacia los pobres en la ciudad. Estas diferencias se pueden apreciar claramente en el cuadro 11.

Cuadro 11

**DIFERENCIAS ENTRE ROTTERDAM Y SAN JOSÉ,  
EN RELACIÓN CON LA TIERRA Y LA VIVIENDA URBANA  
Y LA GESTIÓN PÚBLICA URBANA**

ASPECTOS URBANOS Y DE GESTIÓN	ROTTERDAM	SAN JOSÉ
Formación de los asentamientos humanos	Anterior a 1960 (75%)	Anterior a 1960 (50%)
Poblamiento de la ciudad	Anterior a 1950 (93%)	Posterior a 1950 (65%)
Modalidad de crecimiento de vivienda en la ciudad	Horizontal/vertical	Horizontal
Modalidad de acceso a tierra por parte de los sectores pobres	No hay tierras para invasión, hay relativamente suficientes viviendas.	En su mayoría por invasión de tierras públicas
Modalidad de acceso a vivienda	Tienen acceso directo a una vivienda, por la política de asistencia social o por "ocupación", en casos extremos	Acceso a lote con servicio y bono para construcción de vivienda
Asentamientos "precarios"	No existen	Existen varios, son asentamientos en situación de irregularidad <sup>14</sup>
Propiedad de la tierra urbana	La tierra urbana es propiedad del municipio	La propiedad es mixta, con mayor peso de la privada.
Propiedad de las viviendas urbanas	Es un sistema mixto: municipalidad, corporaciones y sector privado	Es un sistema mixto: instituciones descentralizadas responsables y sector privado
Políticas de renovación urbana	Se desarrollaron en los años setenta y vuelven en los noventa	Hasta en los noventa hay alguna iniciativa

Sigue...

14. Sobre estos asentamientos se generan, a veces durante muchos años, vacíos de responsabilidad de las instituciones del Estado por la indefinición de competencias y por la carencia de descentralización en la gestión municipal.

...viene

ASPECTOS URBANOS Y DE GESTIÓN	ROTTERDAM	SAN JOSÉ
Gestión de la política de vivienda en la ciudad	Fundamentalmente el gobierno del municipio	Sin una definición específica para la ciudad el Ministerio de Vivienda e instituciones descentralizada
Gestión del territorio de la ciudad	Fundamentalmente, el gobierno del municipio	El Gobierno Central
Gestión de los barrios pobres	El gob. del municipio	Ninguna institución tiene una competencia específica.
Gestión de los servicios básicos de los barrios y de las viviendas	El gob. del municipio	Fundamentalmente instituciones descentralizadas del Estado, sin competencia específica en el municipio.
Política social hacia los pobres en la ciudad	El gob. del municipio es ejecutor principal	El Gob. Central sin ninguna competencia específica en la ciudad

Fuente: Elaboración personal, con base en 1) Ley de Servicio Municipal de Holanda; 2) Información de la municipalidad de Rotterdam; 3) Constitución de la República de Costa Rica; 4) Código Municipal de Costa Rica; 5) Planes de trabajo de la Municipalidad de San José, 1994/98 y 1998/2,002.

El proceso de urbanización, el poblamiento de la ciudad y el régimen de propiedad de la tierra urbana es radicalmente distinto en ambos países. En Rotterdam es 100% municipal; las viviendas son en un 70% de propiedad semipública, las ocupadas por los pobres son en un 100% semipúblicas. El sistema de alquiler es el predominante en todos los estratos sociales (70% de las viviendas son alquiladas y 30% propias); pero los pobres en un 100% alquilan sus viviendas. La pobreza en los años recientes aumentó debido al incremento de los alquileres y al descenso de los subsidios para alquilar una vivienda. Hay que anotar que los alquileres en Rotterdam son bastante altos y que llegan a significar hasta un 50% del ingreso mínimo. En Costa Rica, en cambio, el sistema de propiedad privada de la tierra y la vivienda es un aspecto cultural que posiblemente tiene su arraigo en el origen campesino de los pobladores urbanos.

No obstante lo anterior, es menos costoso para un holandés pobre acceder a un techo, porque el régimen funciona por un sistema generalizado de alquiler; en cambio, en Costa Rica los pobres para conseguir un techo propio deben adquirir el terreno y la vivienda, porque esto forma parte de su cultura de origen campesino y artesanal. El encarecimiento de la tierra urbana es el factor más limitante para los pobres en Costa Rica, junto con una baja oferta de viviendas en alquiler a precios mejor regulados y una baja en la vivienda construida por el Estado. El mercado ha ganado cada vez más la hegemonía en este aspecto. Sobre todo, durante las décadas del setenta y el ochenta los pobres utilizaron la estrategia de los movimientos urbanos orientados a invadir tierras del Estado, mientras que en Holanda, en ciertas épocas invadieron viviendas 'desocupadas'.

En Holanda no hay tierra urbana para ser invadida ni los pobres tienen esta costumbre, ni la posibilidad de hacerlo. En Costa Rica se ha institucionalizado el precarismo, como acción social organizada de los pobres para invadir terrenos y presionar por el acceso a tierra vivienda propios. El sistema de invasión de tierras constituyó una modalidad de presión política y social, con cierta complicidad de las autoridades del Estado —tanto del Gobierno Central como de algunas municipalidades— pero no se han evaluado los efectos costosos en la tendencia del crecimiento y el desarrollo urbano; a la vez formó parte del clientelismo estatal, por lo que muchas invasiones coincidieron con las campañas electorales. De esa manera, la política del Estado iba detrás del movimiento social en cuanto a la regularización de los asentamientos, la provisión de infraestructura urbana, la dotación de servicios básicos para las viviendas y el otorgamiento de los bonos de vivienda; en el largo plazo los pobres que han querido continuar con esta práctica han visto mayores obstáculos para conseguir una vivienda digna; los costos para el Estado se han incrementado, al mismo tiempo se ha afectado el paisaje urbano y la infraestructura de servicios ha crecido descontroladamente. El ordenamiento urbano o eventuales políticas de renovación urbana quedan como políticas de segunda importancia. Es el Gobierno Central a través de sus instituciones descentralizadas (descentralización funcional) y de sus agentes de intermediación política (miembros de los partidos de turno), el que tiene la potestad casi absoluta en la definición y

ejecución de políticas que afectan directamente el desarrollo de la ciudad pero que no cuentan con la representatividad de los ciudadanos, menos de los pobres quienes fueron en años un buen sector para ganar votos e inclusive elemento a veces decisivo en la definición final de la contienda electoral presidencial, como en 1986.

Esta modalidad de la acción social y de la política estatal son los factores que determinan la gran heterogeneidad social y de infraestructura institucional en los barrios populares. Sus grandes carencias y el deterioro tienden a ser cada vez más evidentes. Este ciclo de la política parece haber llegado a su agotamiento. La acción municipal emerge lenta pero inevitablemente como una opción necesaria. La inseguridad, el deterioro social, el aburrimiento de la juventud ante el ocio, hacen propicio el ambiente para la emergencia progresiva de la ilegalidad. La segregación social tiende a crecer también dentro de los mismos barrios; y el potencial de organización y participación social tiende a bloquearse o a neutralizarse, a pesar de que hay iniciativas importantes de participación social.

En Rotterdam las políticas de renovación urbana mejoraron los barrios y la calidad de las viviendas, pero al mismo tiempo fueron fuente de "expulsión" de los más pobres (sobre todo holandeses no autóctonos). A cambio de ello, el Estado creó barrios para esta gente, pero dentro del modelo de régimen de propiedad de la vivienda ya indicado. La institucionalidad involucrada y los arreglos institucionales muestran claramente una mayor racionalidad en la gestión urbana, a pesar del centralismo del Estado en la formulación de la política social.

### *Las dimensiones de la pobreza en ambas ciudades*

Las dimensiones de la pobreza en Rotterdam varían en la siguiente forma. Las definiciones más estrictas dan un total de 55 mil hogares en pobreza, equivalente al 19% de los hogares; definiciones más amplias la sitúan en 72 mil hogares, equivalente al 26%. Para el caso de San José la pobreza de ingreso se sitúa en 18%, pero en una

definición más amplia que incluye tres categorías de pobreza ( pobres inerciales –vulnerables–, pobres recientes –vulnerables– y pobres estructurales –excluidos–) podría situarse en un 32%. Sin embargo, en la encuesta de hogares realizada en sectores populares de San José, por FLACSO en 1997, se estimó que un 60% de los hogares estaban en situación pobre (de ellos un 25% en pobreza extrema), lo cual es explicable en razón de que en los asentamientos en los que se realizó la encuesta se concentra más del 80% de la pobreza de la ciudad. Como conclusión observamos que hay más pobreza absoluta en San José que en Rotterdam.

*Los riesgos de pobreza y marginalización  
en ambas ciudades: diferenciación por la complejidad*

Los riesgos de pobreza tienen que ver fundamentalmente con la desigual heterogeneidad de las estructuras sociales, de la estructura sociodemográfica, de las condiciones de acceso al mercado de trabajo, y con la calidad y cobertura de las políticas de bienestar en uno u otro contexto.

En el caso de Rotterdam hay una estructura social mucho más homogénea y menor concentración del ingreso, los riesgos de pobreza tienen menor complejidad y están mejor identificados por las políticas estatales y municipales de bienestar social. Hasta finales de los años setenta, el macroescenario en el que se movían los estados de bienestar europeos presentaba rasgo de consolidación y relativa estabilidad, el Estado holandés se enmarca dentro de esta tendencia. Tal como lo señala un estudio reciente, "El régimen de acumulación fordista y la incorporación de amplios sectores populares al consumo masivo, se conectan a una estructura de clases sociales poco compleja, con predominio de los segmentos de asalariados industriales y unas pautas de necesidad social homogéneas" (Brugué, 1998: 22). Por tal circunstancia, a pesar de que en los años ochenta comienza a aparecer de nuevo la pobreza, no se trata de la anterior pobreza estructural tan diferenciada, previa a la conformación de la sociedad industrial y del Estado del bienestar; se trata de una pobreza menos heterogénea y

menos compleja, también con relación a Costa Rica. La población pobre está constituida por miembros de los grupos de bajos ingresos, quienes se encuentran en su mayoría bajo la política de subsidios del desempleo o dependen de otras formas de asistencia estatal. Una parte mucho más pequeña (15%) depende de los ingresos del trabajo. Se pueden definir tres tipos de riesgo de pobreza dentro de un marco de poca complejidad y heterogeneidad:

- La dependencia del estado por la situación de exclusión del mercado laboral (desempleo crónico);
- La dependencia del salario mínimo por parte de los estratos ocupacionales bajos; estos constituyen los más importantes factores de riesgo para llegar a ser pobres en Rotterdam y en Holanda;
- El aumento de los costos de los cargos fijos relacionados con el hogar tales como alquiler de la vivienda, costos de energía, impuestos locales, estos han aumentado con los años;
- También el aumento de los costos inevitables tales como los costos funcionales (periódico, teléfono, transporte público, gastos de cultura y recreación); los costos por enfermedades; costos de cuidado de la salud no compensados, los gastos obligados en la escuela, el pago de impuestos y otros), especialmente para los más viejos, los inválidos, las personas con niños;
- El aumento de los costos básicos para la reproducción biológica de la familia: alimentación, vestuario, etc...

Todos estos se pueden agrupar en dos grandes riesgos: la exclusión del mercado laboral y por tanto la dependencia de la política de subsidios al desempleo, que otorga el Estado; y la dependencia de los salarios mínimos en razón de la capacidad adquisitiva de los bienes y servicios que necesita el hogar.

Una diferencia significativa es que los excluidos del mercado de trabajo –los desempleados– tienen una protección por parte de la política de bienestar del Estado; pero también, evidentemente los recursos del Estado están cada vez más limitados para compensar el

costo de los bienes y servicios de los desempleados. Al igual que en Costa Rica, son los trabajadores manuales poco calificados y los grupos de bajos ingresos quienes presentan los mayores riesgos de pobreza. Dentro de esos grupos sobresalen las categorías siguientes en Rotterdam y Holanda: personas de condición étnica; –no holandeses nativos–; jóvenes solos con baja educación; familias unipersonales con mujeres jefes de hogar; los incapacitados para el trabajo y las personas inválidas; la gente de la tercera edad con pobre salud; las familias con niños donde los padres tienen baja educación; los adictos a las drogas, al alcohol y a los juegos; las personas que no tienen hogar; los ilegales y; los mentalmente enfermos. Como podremos ver en el cuadro correspondiente, en Costa Rica, se presentan también estas situaciones de riesgo individuales, con mayor magnitud en la mayoría de estas categoría, pero en este país el riesgo es además de la familia y sus miembros, tanto por el tamaño de la familia y su composición por edades, como por la situación de parentesco (jefes y no jefes de hogar), dentro de una estructura social mucho más compleja y más heterogénea, y con menor protección del Estado al no existir políticas de subsidios al desempleo.

Cuadro 12

**SITUACIONES Y FACTORES DE RIESGO DE POBREZA  
EN ROTTERDAM Y SAN JOSÉ 1997**

SITUACIÓN O FACTOR DE RIESGO DE POBREZA	ROTTERDAM	SAN JOSÉ	OBSERVACIONES
Condición étnica	Sí	No	
Familias unipersonales con mujeres indígenas jefas de hogar	Sí	No	
Mujeres jefas de hogar, con hijos	Sí	Sí	
Jóvenes solos con baja educación (hombres o mujeres)	Sí	No <sup>15</sup>	Por razones culturales los jóvenes viven con familia
Las personas discapacitadas para el trabajo y los inválidos y los mentalmente enfermos	Sí	Sí	Los jóvenes no capacitados para el trabajo son proporcionalmente más en San José.
La gente mayor con deficiente salud	Sí	Sí	Sobre todo los excluidos de la seguridad social
Familias con niños donde los padres tienen baja educación	Sí	Sí	
Adictos a las drogas, al alcohol y al juego	Sí	Sí	
Las personas que no tienen hogar	Sí	Sí	Parece ser Similar
Los inmigrantes	Sí	Sí	La regularización de la ilegalidad parece ser más complicada en San José.
Jefes de hogar de estratos bajos, desplazados del mercado de trabajo o en situación de informalidad	No	Sí	
Jóvenes, no jefas de hogar que buscan un empleo como estrategia de supervivencia de la familia	No	Sí	Es un grupo importante, proporcionalmente mayor por razones sociodemográficas. Padecen altas tasas de subempleo y desempleo abierto.

Sigue...

15. El porcentaje de hogares de personas solas en San José es apenas el 1,7% en los barrios populares investigados.

...viene

Situación o factor de riesgo de pobreza	Rotterdam	San José	OBSERVACIONES
Niños de hogares pobres, nucleares pero grandes	No	Sí	Están muy desprotegidos y junto a los jóvenes pueden reproducir generacionalmente la pobreza
Trabajadores no calificados del sector formal de la economía	No	Sí	Constituyen alrededor de 25% de los pobres urbanos.
Trabajadores de clase media excluidos coyunturalmente del mercado	Sí	No <sup>16</sup>	En algunos casos pueden engrosar el desempleo crónico.

Fuente: Encuestas de Hogares de FLACSO en sectores populares de Rotterdam y San José, 1997.

Se concluye este apartado afirmando que las situaciones y factores de riesgo de la pobreza entre Rotterdam y San José tienen aspectos comunes, pero sobre todo grandes diferencias por el hecho de que la pobreza en San José es más estructural y heterogénea que en Rotterdam, y porque una gran diferencia se define a partir del Estado de Bienestar en Holanda con una política de bienestar más extensa e inclusiva, con una organización descentralizada de estas políticas y con mayor capacidad financiera para orientar una parte de los recursos a los subsidios por desempleo. Los riesgos de los niños, de los jóvenes, de las mujeres jefas de hogar y de los inmigrantes aparecen como más significativos y en una proporción mucho mayor en los estratos pobres de San José que en Rotterdam. Son variables más pequeñas pero más complejas.

Algunos de los factores que han contribuido a que la pobreza no se extienda tienen que ver con la naturaleza de las políticas económicas y sociales aplicadas en los últimos años. En efecto, con el relevo de administración y la consolidación de los esfuerzos estabilizadores, en el período 1987/1990, se da un mayor énfasis a

---

16. Los excluidos en Rotterdam son fundamentalmente los obreros manuales, de baja calificación.

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 sí se han visto perjudicados, como lo hemos mostrado en este estudio. 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 un Estado del Bienestar y un Estado neoliberal, ha realizado durante medio siglo de historia política

### *La heterogeneidad sociocultural de la pobreza*

Una diferencia sustancial entre ambos países y ciudades se refiere a los tipos de hogares y las particularidades de la pobreza.

Al comparar el estudio sobre los hogares<sup>17</sup> costarricenses, de Sergio Reuben, con los datos de las Encuestas de FLACSO en San José y Rotterdam, nos permite por un lado situar las características de la población pobre de San José en relación con las tendencias nacionales y por el otro precisar diferencias y similitudes en relación con Rotterdam. El estudio de Reuben fue publicado en 1996 (y realizado con base en cifras de la encuesta de hogares de 1993 y otras anteriores) los tipos de hogares<sup>18</sup> más comunes en el país son el hogar

17. "Familia costarricense. Familia tradicional, bastión tico". *La Nación*. 14/06/98.

18. Tipos de hogares. Para efectos del análisis, el sociólogo Sergio Reuben clasificó los hogares costarricenses en ocho categorías. Para esta tipología, recurrió a la experiencia sobre el particular de otros países latinoamericanos. 1. Unipersonal Por una sola persona, con servicio doméstico o sin este y sus familiares: 2.

convencional o conyugal<sup>19</sup> (59,4); el hogar ampliado<sup>20</sup> (21.7%); los hogares nucleares desintegrados, compuesto por un jefe o una jefe de hogar y sus hijos (10,6%); los hogares unipersonales (5%) y los hogares extendidos.

Cuadro 13

**TIPOS DE HOGAR EN SAN JOSÉ Y EN ROTTERDAM  
-1997-**

Tipo de hogar	Características de los hogares costarricenses 1996 <sup>21</sup>	Encuesta a población pobre en San José 1997	Encuesta a poblaciones en Rotterdam
Hogar convencional o conyugal	59,4	73,2 <sup>22</sup>	6,0
Hogar ampliado	21,7	6,9	no
Hogares nucleares desintegrados (una jefa o un jefe de hogar y sus hijos)	10,6	18,2	4,4
Hogares unipersonales	5,0	1,7	43,5

Sigue...

Conyugal. La pareja sin hijos; 3. Convencional. Los cónyuges y los hijos solteros de estos; 4. Desintegrado. Un jefe de hogar y sus hijos; 5. Familiar. Hogar tipo 3 y al menos un hijo casado extendido con núcleo familiar o sin este; 6. Ampliado. Hogar tipo 3 ó 4 más otro familiar no casado; 7. No ampliado. Hogar tipo 3 ó 4 más otro integrante sin parentesco; 8. Extendido. Cualquiera de los tipos más otro pariente o integrante sin parentesco casado o en unión libre.

19. Hogar convencional es el formado por los cónyuges y los hijos solteros de estos. Hogar conyugal es la pareja sin hijos.
20. Este tipo de hogar se forma con el hogar convencional más: a) al menos un hijo casado, extendido con núcleo familiar o sin este; o b) más otro familiar no casado.
21. Estudio nacional en 1996.
22. Es posible que en este dato de la encuesta se incluyan algunos hogares ampliados, porque la información no fue procesada exactamente como lo hizo el estudio de Sergio Reuben.

...viene

Tipo de hogar	Características de los hogares costarricenses 1996	Encuesta a población pobre en San José 1997	Encuesta a poblaciones en Rotterdam
Hogares extendidos. Cualquiera de los anteriores, más otro pariente o integrante sin parentesco casado o en unión libre	3,3	n.d.	
Pareja de adultos, sin hijos	---	---	44,8
Otras formas	---	---	1,3
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Reuben, Sergio: Características de los hogares costarricenses", 1996; Encuestas de Hogares de FLACSO en sectores populares de Rotterdam y San José, 1997.

Tres cosas interesa destacar fundamentalmente en la comparación entre la situación nacional de los hogares y las características observadas en la encuesta.

- Existe un mayor porcentaje de hogares convencionales o conyugales (los hogares nucleares, con o sin hijos) en los sectores populares de San José que a escala nacional (73,2% frente a 59,4%);
- Hay una mayor presencia de hogares desintegrados en las áreas populares (18,2% frente a 10,6%) y estos hogares en su gran mayoría son de mujeres solas (jefas de hogar) con hijos (15,7% sobre 18,2%)<sup>23</sup> Es claro entonces, que hay una asociación directa entre la condición de pobreza y la existencia de hogares desintegrados. Pero al decir asociación, ello quiere decir que no necesariamente la pobreza es la causa de la desintegración

23. Estos hogares son aquellos en los que hace falta uno de los cónyuges. Según Reuben este tipo de hogares va en ascenso y en su mayoría son jefeados por mujeres.

familiar. Aunque quizás si sea uno de los factores más importantes.

- Existe menor presencia de hogares unipersonales, con respecto a los promedios del país. Mientras a escala nacional se reportaron 5,0% de hogares unipersonales, en los datos de la encuesta este solo fue de 1.

"El campo de la familia ha estado abandonado porque los gobiernos no saben cómo entrarle a un tema tan delicado", dice Reuben sobre la falta de interés de las instituciones del Estado en este tipo de investigaciones.<sup>24</sup> El demógrafo Luis Rosero, al comentar el estudio de Reuben, además de considerar razonables los resultados, consideraba que "incluso es baja la proporción de hogares nucleares",<sup>25</sup> lo cual se confirma en la encuesta de la FLACSO aquí analizada. Por otra parte, subraya que "los cambios sociales y demográficos nunca son tan dramáticos para alterar las estructuras básicas". Asimismo, reconoce que hay un aumento en los hogares desintegrados, pero prevalece el hogar nuclear". Por estas razones, es cierto, como él lo sostiene, que el hogar nuclear va a continuar como eje fundamental de la sociedad costarricense, pero si la pobreza creciera veríamos aumentar los hogares desintegrados y posiblemente también los hogares unipersonales, aunque estos últimos a ritmos todavía muy lentos por las razones socioculturales del país. En todo caso, lo que se quiere subrayar en este apartado es que esta característica sociocultural de las familias en Costa Rica es determinante en las estrategias de las políticas sociales: principalmente los conyugales grandes y los hogares desintegrados, así como los hogares conyugales de personas adultas son los que presentan globalmente los mayores riesgos de pobreza. De ahí la importancia de su identificación concreta en el territorio y en el tiempo, para llevar adelante políticas focalizadas, en primer lugar destinadas a la erradicación de la extrema pobreza. La estructura sociodemográfica muestra su primera diferencia básica en cuanto al tamaño y la composición de la familia. Se percibe claramente las

---

24. *Ibíd.*

25. *La Nación*, op. cit.

grandes diferencias en estos indicadores entre las ciudades de Rotterdam y San José.

*a. Número de personas por hogar*

El porcentaje de hogares de una sola persona es menor a 1% en San José, mientras que en Rotterdam es de un 38%, lo cual constituye una diferencia radical de 37 puntos. Esto quiere decir que alrededor de 2 de cada cinco hogares están formados por una sola persona. Si adicionamos los hogares con una o dos personas, resulta que en San José solamente el 10% de los hogares está formado por una o dos personas, mientras en Rotterdam este indicador es el 57,3%. Esto quiere decir que en 6 de cada 10 hogares en Rotterdam están formados por una o dos personas, mientras que en San José solamente 1 de cada 10 hogares. Continuando este mismo análisis, vemos que 7 de cada 10 hogares en Rotterdam está formado por una, dos o tres personas, mientras en San José, solamente 3 de cada 10.

Como es lógico, la situación es inversa en cuanto a hogares grandes se refiere. En efecto en los sectores pobres de San José 7 de cada 10 hogares tienen 4 miembros o más, mientras en Rotterdam solamente 2 de cada 10.

Cuadro 14

**ROTTERDAM-SAN JOSÉ: COMPARACIÓN DE LOS HOGARES POBRES  
SEGÚN EL NÚMERO DE PERSONAS QUE LOS INTEGRAN 1997**

Número de personas	San José	Rotterdam
1 persona	0,8	37,9
2 personas	9,8	19,4
3 personas	17,2	13,7
4 personas	24,6	12,5
5 y más personas	47,6	8,1
Total	100,0	100,0

Fuente: 1) Encuesta de hogares en sectores pobres de la ciudad de Rotterdam. FLACSO/Municipalidad de Rotterdam, 1997; 2) Encuesta de hogares en sectores populares de la ciudad de San José. FLACSO 1997.

*b. La diferenciación en los tamaños y funciones de los hogares*

Esta distribución de los tipos de hogares se resume en el tamaño promedio en cada contexto. En efecto mientras los hogares pobres tienen en Rotterdam en promedio 2,66 personas, en San José 4,72, pero al analizar a la población en extrema pobreza vemos que el tamaño medio es de 5,73 personas, lo cual da una diferencia de 2,71 personas. Esto quiere decir que por cada persona pobre en Rotterdam (según el concepto relativo que hemos definido en otro apartado de este estudio) hay dos en San José; con el agravante de que los pobres de esta ciudad están mucho más desprotegidos que los de allá (como se ve en otro apartado de este estudio).

Pero además hay una situación similar en ambas ciudades. Los hogares pobres son más grandes que los hogares no pobres. Lo que cambia es la diferencia de este tamaño. En efecto, en Rotterdam los hogares pobres son 0,53 más grandes que los no pobres (un 24%); en San José se presentan dos situaciones porque en cuanto a pobreza moderada (véase este concepto en el capítulo relativo a los conceptos y medición de la pobreza) los hogares pobres son 0,89 más grandes que los no pobres (un 21%), pero en cuanto a pobreza extrema, estos hogares son 1,22 más grandes que los no pobres (29%).

Comparando en este aspecto a los hogares pobres y en extrema pobreza de ambas ciudades, vemos que los hogares de pobreza moderada en San José son 80% más grandes que los de Rotterdam; si lo vemos en los hogares en extrema pobreza (que solamente existen en San José) estos hogares son 100% más grandes; es decir, una relación de 2 a 1. En general, podríamos concluir que aproximadamente los hogares pobres de San José son en tamaño el doble de los de Rotterdam.

La diferencia en tamaño entre los hogares en pobreza moderada en San José es 68% superior a la observada en Rotterdam; y la diferencia en tamaño entre los hogares en pobreza extrema en San José es 130% superior a la observada en pobreza moderada en Rotterdam. Esto quiere decir, por ejemplo, que por cada hogar en

pobreza moderada en Rotterdam existen 2,60 hogares en extrema pobreza en San José (véase cuadro 15)

Cuadro 15

**ROTTERDAM-SAN JOSÉ: COMPARACIÓN DE LOS HOGARES POBRES SEGÚN EL TAMAÑO PROMEDIO; DIFERENCIAS ENTRE HOGARES Y ENTRE CIUDADES 1997**

PROMEDIO DE PERSONAS POR HOGAR	ROTTERDAM	SAN JOSÉ	DIF.SAN JOSÉ/ROTTERDAM
Promedio hogares no pobres	2,13	4,15	95%
Hogares pobres (a)	2,66	4,73	80%
Hogares en extrema pobreza (b)	No existe	5,37 <sup>26</sup>	101%
Dif. al interior de cada ciudad			
Entre no pobres y pobres	+0,53	+0,89	+68%
Entre no pobres y en extrema pobreza	No existe	+1,22	+130%

Fuente: Encuesta de hogares en sectores pobres de la ciudad de Rotterdam. FLACSO/Municipalidad de Rotterdam, 1997; Encuesta de hogares en sectores populares de la ciudad de San José. FLACSO 1997.

*c. Los tipos de familias*

Asociado a lo anterior, se observa una diferencia radical en cuanto a los tipos de familia en los hogares pobres, según la composición y los roles de sus miembros.

La familia nuclear, compuesta por papá, mamá e hijos, tiene una expresión mínima en los hogares pobres de Rotterdam, mientras en San José es la gran mayoría. Esta es una diferencia cultural fundamental y tiene que ver con la particularidad histórica de cada país. De otra manera, se puede interpretar como que los pobres de San José aún tienen familia, un núcleo familiar, mientras que los pobres holandeses casi no. Las proporciones se presentan así:

26. Se compara con el sector de pobreza moderada de Rotterdam (2.66).

mientras en Rotterdam alrededor de 1 de cada 20 hogares es "familia nuclear", en San José es de alrededor de 13 de cada 20. Los hogares integrados por dos parientes: "mamá sola e hijos" representan el 18,5% en San José ante un 4,4% en Rotterdam (alrededor de 4 de cada 20 hogares, frente a 1 de cada 20 hogares, respectivamente). Mientras tanto, los hogares de personas solas representan en Rotterdam el 43,5% contra solamente un 1,7% en Costa Rica, y los hogares compuestos por dos personas adultas, sin hijos, representan el 44,8% contra solamente 7,4% en San José.

Cuadro 16

**ROTTERDAM-SAN JOSÉ: COMPARACIÓN DE LOS  
HOGARES POBRES SEGÚN LOS TIPOS DE FAMILIAS -1997-**

	ROTTERDAM	SAN JOSÉ
Hogar nuclear (papá, mamá e hijos)	6,0	67,5
Mamá sola e hijos menores	4,4	15,7
Pareja de adultos sin hijos	44,8	7,4
Papá solo e hijos menores	n.d.	2,8
Personas solas	43,5	1,7
Otras formas	1,3	4,9
TOTAL	100,0	100,0

Fuente: Encuesta de hogares en sectores pobres de la ciudad de Rotterdam. FLACSO/Municipalidad de Rotterdam, 1997. Encuesta de Hogares en sectores pobres de la ciudad de San José, 1997. FLACSO.

Hay una diferencia radical en cuanto al porcentaje de familias pobres que declararon tener hijos (86% en San José, 48% en Rotterdam). Pero las familias que efectivamente dijeron tener hijos menores de 7 años son solamente el 10% en Rotterdam frente al 67% en San José. El promedio de la cantidad de niños menores en San José, en los hogares que declararon tener estos niños es de 1,89 por hogar, frente a 1,26 en el caso de Rotterdam. Por otro lado, desde el punto de vista del peso específico de los niños menores de 7 años, en San José estos niños representan aproximadamente el 20% de la población total de los hogares pobres, mientras en Rotterdam, solamente el 5%; es decir, en una relación de 4 a 1.

Las políticas de bienestar social tienen en este aspecto un mayor desafío en San José. Los grados de acceso a los servicios y medios para la satisfacción de las necesidades básicas constituyen factores relevantes para el análisis de ambos contextos. La ventaja comparativa para los menores de 7 años, pobres, en Rotterdam es el acceso a diferentes tipos de subsidios para los desempleados y las madres solteras. Esto está apoyado tanto en recursos financieros disponibles para tal fin, como en la base jurídica y los derechos de ciudadanía social.

Cuadro 17

**HOLANDA Y COSTA RICA: COMPARACIÓN DE LAS FAMILIAS EN RELACIÓN A LOS NIÑOS MENORES DE 7 AÑOS 1997**

FAMILIAS CON HIJOS	ROTTERDAM	SAN JOSÉ
% de familias con hijos según la definición biológica	48,0	86,0
% de familias sin hijos	52,0	14,0
% de familias pobres con niños menores de 7 años	10,5	67,0
Promedio de niños de 7 años por familia	1,26	1,89
Proporción de los niños menores de 7 años de los hogares pobres, en riesgo sobre la población total	20%	5%

Fuente: Encuesta de hogares en sectores pobres de la ciudad de Rotterdam. FLACSO/Municipalidad de Rotterdam, 1997; Encuesta de hogares en sectores populares de la ciudad de San José. FLACSO 1997.

Analizando solamente los barrios pobres de San José se observan similitudes en la proporción de los niños en los hogares grandes y diferencias marcadas entre los barrios. Hay evidentemente mayor vulnerabilidad de estos menores en el masivo precario de La Caja o la Carpio. En cada uno de los barrios estudiados, se encuentra un índice de vulnerabilidad distinto para los niños menores, debido a la situación diferenciada de la pobreza.

#### *d. Las dificultades para formar una familia*

Evidentemente, los costos de reproducción de una familia pobre promedio en Rotterdam son muy elevados. Esto es una condición fundamental limitante de las posibilidades de formar una familia; seguramente afecta más a los jóvenes que provienen de hogares pobres. Los pobres en Rotterdam tienen condiciones más desventajosas para formar una familia que los pobres en San José, lo cual crea una "pobreza silenciosa", depresiva, en la que la soledad individual se entremezcla con el estigma social y la segregación en la casa, aislado de la vida cultural de la sociedad. La tendencia a vivir solos por otro lado, al parecer, forma parte de las estrategias de supervivencia en un mundo urbano cada vez más excluyente.

#### *Las estrategias de supervivencia de los pobres*

¿Cómo sobreviven los pobres? Hay varios caminos para aproximarnos a establecer las diferencias en las estrategias aplicadas por los pobres en ambas ciudades. En general existe una diferencia radical entre Rotterdam y San José. Pero es importante diferenciar analíticamente el aspecto económico de los aspectos socioculturales en las estrategias de supervivencia.

*Las estrategias de supervivencia desde el punto de vista económico.* La diferencia es entre Estado y mercado, entre ciudadanía social y ciudadanía "abstracta", entre modelo de gestión municipal de la política social y el modelo centralizado, ajeno al municipio. En efecto, el 85% de los pobres en Rotterdam sobrevive fundamentalmente por medio de los subsidios al desempleo y la asistencia social; solamente un 15% sobreviven accediendo a un trabajo. En cambio en San José la supervivencia de los pobres solo puede ser posible por medio del trabajo y disminuyendo el consumo. Es mucho más heterogénea y compleja la supervivencia de los pobres en esta ciudad. El aumento de la pobreza tiene que ver, desde los hogares, con el aumento del costo de la vida; por ello han tenido que sacrificarse recortando gastos en necesidades básicas, con mayor incorporación de miembros al

trabajo o mayor deseo imperativo de incorporarse al mercado laboral sin encontrar empleo (jóvenes, mujeres) e incluso incorporando a los niños a la actividad laboral. Todo esto es expresión concreta del deterioro del salario real, que impide la reproducción suficiente de la familia, sin que existan mecanismos institucionalizados como los de Rotterdam.

Cuadro 18

**DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES POBRES, SEGÚN EL NÚMERO DE PERSONAS QUE PERCIBEN INGRESOS PARA EL HOGAR**

CANTIDAD DE PERSONAS	SAN JOSÉ POBREZA MODERADA	SAN JOSÉ POBREZA EXTREMA	ROTTERDAM
Total personas	100	100	100
Solo una persona	65	70	15 <sup>27</sup>
2 personas	24	15	---
3 personas	8	13	---
4 personas	3	2	---

Fuente: Encuesta de Hogares en Rotterdam, FLACSO 1997; Encuesta de Hogares en San José, FLACSO, 1997.

*Las estrategias de supervivencia desde el punto de vista sociocultural.*

La caracterización sociocultural de las familias y la sociedad en Rotterdam y en San José tiene que ver directamente con diferencias fundamentales en las estrategias de supervivencia de los pobres y las redes sociales respecto de la situación psicosocial de la pobreza, en términos de cómo afecta la vida de los individuos.<sup>28</sup> Nuestro objetivo,

27. El 85% restante lo reciben de los subsidios para el desempleo que otorga el Estado.
28. Larissa A. Lomnitz (1994) plantea que en Latinoamérica el origen social y étnico de la gran mayoría de los pobres urbanos, su resistencia cultural y las mismas condiciones de pobreza -que les impiden el acceso a la sociedad de consumo- los hacen potencialmente, y realmente, proclives a la organización social activa. Sociológicamente, los pobres actuales de las ciudades latinoamericanas tienen su

siguiendo el planteamiento de Lomnitz (1994), consiste en tratar de ir al fondo del problema, planteándonos la siguiente pregunta: cuáles son los mecanismos que permiten a millones de latinoamericanos, básicamente huérfanos de toda protección social, subsistir en barriadas a pesar de una notoria falta de ahorros y de aptitudes para ganarse la vida en un medio urbano industrial? El hecho de que un grupo humano tan numeroso logre sobrevivir en las condiciones extremas de la marginalidad latinoamericana tiene implicaciones teóricas importantes. Desde luego, los integrantes de tal grupo no pueden seguirse considerando como "menos aptos", en sentido valedero. La proliferación de las barriadas responden a necesidades sociales objetivas..." (ibid: 48)

La respuesta a cómo y por qué sobreviven los pobres, Lomnitz la encuentra en una tesis enunciada por Eric R. Wolf: Según esta tesis, "cuando los sistemas formales políticos y económicos no son capaces de garantizar la seguridad y el bienestar, los miembros de cualquier sociedad recurrirán a redes de amistad, parentesco y patronazgo para solventar sus problemas". A partir de su estudio, Lomnitz concibe a las barriadas o "aglomeraciones humanas, aparentemente caóticas, como campo de gestación de una forma de

---

origen social en comunidades campesinas e indígenas, en barrios artesanales urbanos o en zonas rurales de hacienda, dentro o fuera de los países en los cuales habitan ahora. En el caso de los pobres de la ciudad de San José, estos tienen típicamente un origen campesino acomodado, un origen artesanal urbano y un origen de clase media urbana rural, en el caso de los costarricenses. En el caso de los inmigrantes, principalmente nicaraguenses, posiblemente su origen sea obrero y campesino proletarizados, aunque no existe información específica sobre las características de estos diferentes grupos. Lomnitz también afirma que en las condiciones actuales de la pobreza en América Latina, los pobres constituyen un grupo social muy heterogéneo. Pero aunque haya aumentado el desclasamiento social en las últimas dos décadas, como consecuencia de una mayor exclusión y segregación social y territorial, la gran mayoría de los pobres conserva patrones de una cultura que les permite capacidad de adaptación y control de los nuevos contextos de la ciudad globalizada. En el caso de Costa Rica, todos los estudios evidencian que no hay una gran heterogeneidad de la pobreza como en el resto de América Latina. Lo cual no quiere decir que la heterogeneidad no haya aumentado. Por otra parte, en relación con una ciudad del mundo desarrollado como Rotterdam, la pobreza de la San José sí es más heterogénea. Por otra parte, en lo que respecta a la exclusión social, es algo que por lo general no afecta poco a las familias pobres costarricenses. Afecta más y ante todo, a los inmigrantes, que en su mayoría son nicaraguenses.

organización social perfectamente adaptada a las necesidades de supervivencia en las condiciones socioeconómicas propias de la marginalidad... Son las redes de intercambio desarrolladas por los pobladores las que constituyen un mecanismo eficaz para suplir la falta de seguridad económica que prevalece en la barriada. Estas redes representan un esquema de organización social específico: aparecen junto con la condición de marginalidad y desaparecen cuando los marginados logran integrarse al proletariado urbano. En otras palabras, representan una respuesta de tipo evolutivo a las condiciones propias de la marginalidad" (Ibid: 48). Nuestra preocupación en este trabajo se reduce a los dos casos analizados, San José y Rotterdam. En el caso costarricense se encuentran redes de solidaridad fuertes entre los pobres nativos; pero más fuertes entre los inmigrantes. Asimismo, entre mujeres solas con hijos, independientemente de su origen nacional, porque estas sí están más desprotegidas por el Estado; forman parte del sector de exclusión social. En el caso holandés, prácticamente han desaparecido las redes sociales. Cuando existen, estas se circunscriben a los inmigrantes.

Desde el punto de vista de la gestión urbana, las redes sociales hay que conceptualizarlas como el capital social de los pobres para democratizar la gestión local de la política social, mediante la participación social organizada. Como se dijo, el origen social y étnico de la gran mayoría de los pobres urbanos, su resistencia cultural y las mismas condiciones de pobreza –que les impiden el acceso a la sociedad de consumo– los hacen, potencial y realmente, proclives a la organización social activa. Sociológica y antropológicamente esta es una cuestión central para lograr rapidez, eficiencia económica, descentralización local y eficacia en la gestión de las políticas sociales. En las condiciones de Costa Rica, los pobres constituyen un grupo social menos heterogéneo, en relación con América Latina, pero en proceso hacia una mayor heterogeneidad, lo que implica plantearse no solamente políticas focalizadas, sino a la vez estrategias *ad hoc* en cuanto a la participación. Es evidente, por otra parte que la gran mayoría de los pobres conserva patrones de una cultura que les permite capacidad de adaptación y control de los nuevos contextos de una ciudad que se inserta rápidamente dentro de los patrones de las ciudades globalizadas.

### *La gestión urbana y municipal y la pobreza urbana en ambas ciudades*

En Rotterdam hay una gestión urbana general y una gestión de las políticas de bienestar social dirigida a los pobres (gerencia urbana de la política social) como parte del modelo de política social del Estado del Bienestar, sustentado en el derecho de ciudadanía y en el concepto de igualdad social. El municipio tiene un papel central en la ejecución de las acciones y los gastos de ambas modalidades de gerencia, totalmente diferente a San José, en donde virtualmente el municipio no participa ni en la gerencia urbana global ni en una gerencia urbana de la política social. Pero no hay en Rotterdam una gestión urbana para el combate a la pobreza, como tal. Porque, hasta el año 1995 no hubo el reconocimiento oficial del concepto de pobreza. En esto hay una gran similitud con San José, pues aquí tampoco existe una gerencia urbana para el combate o la erradicación de la pobreza, a pesar del reconocimiento gubernamental de que la pobreza urbana ha tendido a desplazar a la pobreza rural, como parte del acelerado proceso de urbanización de las últimas décadas.

La gerencia de la política social en Rotterdam tiene como objetivo cumplir con la misión del municipio: asegurar la calidad de vida *de los habitantes de su territorio*, sin distinciones de ninguna clase; es decir, incluyendo de manera explícita a los inmigrantes. Bajo este concepto y por la disponibilidad de los recursos que el Estado le transfiere, el objetivo es asegurar la reproducción "mínima" de la familia de los pobres, utilizando para ello varios principios y mecanismos. Dentro de estos conceptos, el ciudadano pobre es "concreto", tanto como categoría social, como en cuanto a territorialidad y en cuanto a persona física con características sociales básicas. En cambio, el pobre de las políticas sociales de la gerencia urbana en Costa Rica es "un pobre en abstracto", tanto como persona, como por el territorio, y como ciudadano. Su identificación física es casuística, porque no es responsabilidad de ninguna institución –territorialmente hablando– y la Municipalidad no lo tiene incluido. Y si se trata de los inmigrantes, la cuestión se complica, tanto por razones del concepto de ciudadanía

(a lo tico), como por la xenofobia contra los inmigrantes, por su origen nacional (nicaragüenses).

### *Gestión urbana y políticas municipales de combate a la pobreza*

El estudio empírico de ambas ciudades pone en evidencia, como dijimos antes, contextos particulares en cuanto a la existencia de políticas municipales y gestión pública municipal orientada hacia el combate de la pobreza. En este tema, únicamente el municipio y la Municipalidad de Rotterdam posee políticas definidas en el período 1984/1998.

Es relevante la política para el ataque a la nueva pobreza en Rotterdam, la que consiste en una intervención extraordinaria de contenido financiero aumentando los beneficios para los grupos meta por medio de los mecanismos siguientes:

- Los ancianos con solamente una pensión estatal obtienen una reducción de impuestos generales (acción del Estado), para ayudarles a pagar los gastos de vivienda (los ancianos viven en su mayoría independientes en sus propias casas sociales).<sup>29</sup> Los fondos provienen del Gobierno Central y la acción es ejecutada por el Departamento de Finanzas Nacional.
- Hogares con niños pequeños o estudiantes obtienen por una vez un monto de 1.100 florines para reemplazar cosas duraderas en la casa que no se han podido reemplazar por falta de fondos/ahorros/reservaciones. El programa se financia con fondos del presupuesto de asistencia social especial y es ejecutado por el departamento municipal de Asuntos Sociales; en 1996 y 1997 fueron cubiertos 5.000 hogares.
- Cada hogar con un ingreso al nivel mínimo tiene derecho a una reducción fuerte o a una exención completa de los impuestos inmobiliarios locales. La acción se ejecuta conjuntamente entre el departamento municipal de Asuntos Sociales y el departamento

---

29. En Rotterdam existen 30 mil hogares de ancianos.

municipal de Impuestos. Hasta el fin de 1997 se cubrieron 10 mil hogares, representando para el municipio un gasto de 7,5 millones de florines.

- Se realiza un reforzamiento de la política ya existente de saneamiento de deudas de acuerdo con la nueva Ley de Quiebra. La ejecución se realiza tal como se describió anteriormente, mediante una asociación entre el departamento de asuntos sociales, el Banco Municipal de Crédito Social, las corporaciones y la Cámara Nacional de Bancos de Crédito.
- Existe un programa de reforzamiento de creación de empleos en el sector colectivo al nivel del salario mínimo (incluye trabajos como limpieza de calles, seguridad del transporte, cuidados en las casas de ancianos, etc. Todos son empleos en el sector "social"). La Municipalidad de Rotterdam logró establecer 10.000 empleos municipales o empleos en instituciones privadas subsidiadas. El proyecto es ejecutado por los departamentos municipales relevantes, organizaciones privadas profesionales, la gerencia de submunicipalidades, los sindicatos y la Cámara local de Comercio. Los salarios se pagan por una buena parte de los beneficios que recibían anteriormente los nuevos empleados. Hay contribuciones de parte del Estado y de los empleadores.
- Se desarrolla ahora la figura de intermediarios entre las organizaciones públicas y privadas y la población con la finalidad de cambiar positivamente la relación entre los departamentos municipales y los dependientes de los beneficios estatales. Por un lado, se ha establecido que el acceso de los clientes a las provisiones municipales o de las organizaciones privadas profesionales muchas veces está bloqueada por multitud de causas (por ejemplo, una falta enorme de información); por otro lado, las burocracias son demasiado burocráticas, una situación que les impide alcanzar directa y eficientemente a sus clientes en necesidad. Los intermediarios comprendidos en la figura de intermediación no son técnicos ni miembros de una organización profesional, pero a partir de su conocimiento de las regulaciones

y la confianza de los residentes en su barrio operan como interlocutores.

- Finalmente, se está desarrollando una fuerte tendencia a descentralizar las actividades de los departamentos municipales y las organizaciones profesionales privadas hacia los barrios y bajo el control de la gerencia de las submunicipalidades en nuevas formas de establecimiento de presupuestos y de *accountability*. La responsabilidad final para la ordenación de la ciudad se queda en la municipalidad y sus departamentos técnicos.

En el aspecto analizado la situación en San José, Costa Rica, es muy diferente. En el Cantón Central de San José, el municipio no ha planteado en general, ni con prioridad, una política de bienestar para sus habitantes, a pesar de que coyunturalmente se ha llegado a afirmar que "el principal objetivo es elevar la calidad de vida de los habitantes."<sup>30</sup>

Como se dijo anteriormente, los problemas sociales de pobreza y de exclusión social no son de grandes dimensiones en el municipio, pero no es despreciable el hecho de que alrededor del 10% de la población de la ciudad se encuentre en pobreza extrema. Lo que llama la atención seriamente es que en un país democrático como Costa Rica, haya poca preocupación desde el gobierno del municipio por esta problemática, a pesar de que el Código Municipal que estuvo vigente entre 1969 y 1998, establecía competencias a la Municipalidad en el bienestar social, en el establecimiento integral de políticas de planeamiento urbano; programas de vivienda de interés social, y otras similares. Pero la práctica del ejercicio del gobierno municipal durante tres décadas, evidencia la falta de interés en el cumplimiento de estos mandatos. No obstante, a partir de julio de 1998 se abrió una ventana política importante con la elección por parte del Concejo Municipal del primer Alcalde de la ciudad de San José, aplicando la nueva legislación que regirá en adelante la vida política de los municipios del país, y que tendrá su salto cualitativo más importante en el año 2002 en que los alcaldes serán elegidos por primera vez por

---

30. Así se afirma en el documento de la Municipalidad de San José: "Proyecto de políticas, objetivos y metas 1994-1998". San José, junio de 1995. 29 páginas.

votación popular en elecciones separadas de las elecciones generales. En este contexto cobra relevancia el plan cuatrienal de gobierno de la Municipalidad de San José 1999-2002, en el cual se plantea realizar por primera vez un diagnóstico social del Municipio de San José y definir propuestas de intervención en los años 2000 a 2002. Junto con el diagnóstico se plantea llevar adelante una política de renovación urbana y un programa de regularización y habilitación de asentamientos humanos pobres, y elaborar el perfil económico del municipio.<sup>31</sup>

El futuro inmediato es promisorio por cuanto que al mismo tiempo, como se ha expuesto en este libro, la población pobre del municipio ha iniciado un proceso participativo con planteamientos concretos para el mejoramiento de sus condiciones de vida. Ojalá que la historia inmediata haga converger la reforma política municipal con los intereses de la propia población afectada y que ello dé lugar a un proceso creciente y sistemático de intervención del gobierno municipal en la solución de los problemas sociales de la ciudad.

Del análisis anterior se llega a varias interpretaciones de gran relevancia para ambas ciudades. Se observa que la Municipalidad de Rotterdam ha mantenido un conjunto de políticas municipales activas de combate a la pobreza a lo largo de 15 años (1984-1998), en una primera etapa, a pesar de la falta de reconocimiento de la pobreza por parte del Gobierno Central; en una segunda etapa en medio de un tímido reconocimiento de esta problemática, y en una tercera etapa ante un reconocimiento franco del Gobierno Central, lo que constituye en cierta medida un espaldarazo a los continuados esfuerzos que se han venido realizando.

En el período se han aplicado diversidad de políticas con variedad de modalidades de gestión pública. Las políticas han dado prioridad siempre al enfoque del grado de riesgo y la heterogeneidad del hogar y de los individuos en situación de pobreza, lo que supone en todo momento contar con información precisa y de calidad en el territorio municipal, siguiéndose para ello las aplicaciones de las reglamentaciones institucionalmente aceptadas por el gobierno en esta

---

31. Así está expuesto en el documento de la Municipalidad de San José: "Plan cuatrienal 1999-2003". San José, agosto 1998. 44 páginas.

materia. Por otro lado, las políticas se han movido entre el dilema de la sectorialización y la definición de integración e integralidad que presenta la situación de la pobreza, operacionalizando tal enfoque en la expresión física del territorio. Habiéndose llegado incluso a definir una política específica e interesante de "territorios con acumulación de problemas" en los cuales se hizo el esfuerzo institucional por hacer coincidir las políticas de asistencia social, con las políticas especiales y las políticas emergentes de la última generación.

Las modalidades de gestión han estado definidas en función de los objetivos y las poblaciones meta de las políticas. Podemos concluir que se han aplicado por lo menos cuatro modalidades de gestión pública para el combate de la pobreza en el municipio y en el barrio en el que se articulan con diversas reglas e intensidad el Gobierno Central, el gobierno municipal, las organizaciones de intermediarios con los grupos pobres y otros agentes del mercado y el propio Estado local. La tendencia, ante la evidente reducción de los fondos colectivos y por la iniciativa del gobierno municipal, es hacia ampliar el espacio del gobierno municipal en las políticas locales de combate a la pobreza y de darles un carácter cada vez más público a las políticas y a la gestión, ante el reconocimiento de la burocratización del propio Estado local y de la necesidad de más participación de otros actores, incluidas las propias poblaciones afectadas. En todo caso, la preocupación por el bienestar y por el combate a la pobreza se mantiene y se renueva en las particulares condiciones de la crisis del Estado de bienestar y ante la necesidad reconocida de conservar la gobernabilidad y la cohesión de la sociedad, lo que a la vez obliga a la inclusión de los más pobres.

No obstante no existir una política similar en la ciudad de San José sobre el tema descrito, es relevante observar que empiezan a darse condiciones, en Costa Rica y en el resto de Centroamérica, en torno a crear una nueva gestión pública en el ámbito municipal en la que el bienestar social forme parte de las políticas locales y que tal proceso se convierta en elemento de reestructuración del Estado en la política social. Estas iniciativas aunque todavía débiles podrían constituirse en la oportunidad de ir conformando el modelo local de bienestar sin repetir las estructuras jerárquicas y burocráticas que llevaron a la crisis a los Estados de bienestar europeos (Brugué, J. y

Gomá, 1998), ni reproducir el centralismo estatal autóctono en el nivel local, sino más bien crear un modelo de gestión pública que amplíe la democracia local, mediante una provisión más inclusiva de los servicios sociales a los ciudadanos que sufren la pobreza y la exclusión social, y una mayor participación social institucionalizando nuevos mecanismos de descentralización local.

En Rotterdam y en San José se trata de ver de qué manera se cumple la tesis del nuevo localismo. Esta tesis postula que "en un entorno cada vez más diversificado y más globalizado, el rol de los gobiernos locales no solo no se ve debilitado sino que experimenta un fuerte impulso... dos variables son fundamentales: la diversificación de las demandas sociales y la globalización de la economía" (Brugué y Gomá, 1998: 7. Según estos autores, en este nuevo contexto, los gobiernos locales se encuentran "en una situación privilegiada, tanto para adaptar sus servicios a las demandas cada vez más diversificadas de sus ciudadanos integrados, como para acceder a las necesidades de sus ciudadanos excluidos. De su posición de proximidad, en definitiva, se ha deducido un reforzamiento del municipio, entendido como el ámbito mejor situado para conocer y dar respuesta a las demandas y a las necesidades de sus ciudadanos" (*ibid.*). De otra parte, parece confirmarse cada vez más la tesis de que el Estado de Bienestar centralizado es "demasiado grande para los pequeños problemas de cada día" y que estos problemas podrían ser resueltos con mayor éxito en el ámbito local, en el cual la participación ciudadana puede expresarse con mayor plenitud y la administración municipal puede mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos. En Costa Rica se están creando condiciones iniciales para este nuevo localismo mediante la concurrencia de tres factores: la crisis severa de las políticas sobre la pobreza, la política del "triángulo de solidaridad" del Gobierno Central y la reforma política del régimen municipal; en estos casos, la cuestión social aparece en el primer plano, por lo menos como intención de los actores políticos.