

RAFAEL MENJÍVAR LARÍN
DIRK KRUIJT
LIETEKE VAN VUCHT TIJSSEN
Editores

POBREZA, EXCLUSIÓN Y POLÍTICA SOCIAL

FLACSO - Biblioteca



SEDE COSTA RICA



Universiteit Utrecht

339.1

P69p Pobreza, exclusión y política social / ed. por Rafael Menjivar Larín, Dirk Kruijt y Lieteke van Vucht Tijssen. — 1 ed. — San José: FLACSO Sede Costa Rica, 1997. 476 p.

ISBN 9977-68-086-8

1. América Latina - Política Social. 2. Pobreza - América Latina. 3. Exclusión Social. I. Menjivar Larín, Rafael. II. Kruijt, Dirk. III. Van Vucht Tijssen, Lieteke. IV. Título.



303
M526p

Diseño de portada:
Valeria Varas



© FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES - SEDE COSTA RICA

Primera edición: setiembre de 1997

FLACSO - Costa Rica. Apartado 11747, San José, Costa Rica. Fax (506) 225-6779

ÍNDICE

PRESENTACIÓN. RAFAEL MENJÍVAR LARÍN	7
---	---

CAPÍTULO I MARCO INTRODUCTORIO A LA TEMÁTICA

DISCURSO DEL SEÑOR RAFAEL MENJÍVAR LARÍN	13
DISCURSO DE LA SEÑORA LIETEKE VAN VUCHT TIJSSEN.....	16
DISCURSO DEL SEÑOR WILFREDO LOZANO	21
DISCURSO DEL SEÑOR FRANCISCO LÓPEZ SEGRERA.....	25
DISCURSO DE LA PRIMERA DAMA DE LA REPÚBLICA SEÑORA JOSETTE ALTMANN DE FIGUERES	29

CAPÍTULO II ENFOQUES, CONCEPTUALIZACIÓN Y MEDICIÓN

PARADIGMAS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA.....	35
<i>Rolando Franco</i>	
LA MANO VISIBLE: Ensayo sobre Planificación y Democracia	59
<i>Eduardo Bustelo</i>	
EXCLUSIÓN SOCIAL: SOBRE MEDICIÓN Y SOBRE EVALUACIÓN –Algunos modelos–.....	71
<i>Gabriele Quinti</i>	

CAPÍTULO III
POBREZA, EXCLUSIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES,
ESTUDIOS REGIONALES Y SUBREGIONALES

América Latina

LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA Y ESTRATEGIAS PARA SUPERARLA 93
Rebeca Grynspan

LA POLÍTICA SOCIAL ESQUIVA 113
Eduardo Bustelo y Alberto Minujín

BANCO MUNDIAL, DESARROLLO SOCIAL Y SUPERACIÓN DE LA POBREZA.. 155
Estanislao Gacitúa Marió

ESTRATEGIAS PARA REDUCIR LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA 183
José Vicente Zevallos

POBREZA, INFORMALIDAD Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN LATINOAMÉRICA 198
Dirk Kruijt

África

ESCASEZ MATERIAL Y EXCLUSIÓN SOCIAL:
EJEMPLOS DEL ÁFRICA SUB-SAHARIANA 221
Achile Mbembe

Europa

POBREZA URBANA Y POLÍTICAS SOCIALES
URBANAS EN LA CIUDAD EUROPEA 243
Gerard Oude Engberink

Norteamérica

POBREZA Y POLÍTICAS SOCIALES EN MÉXICO
Y ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA 258
Martha Scheingart

Centroamérica

POLÍTICAS SOCIALES PARA LA EQUIDAD DE GÉNERO 277
Ana Isabel García y Enrique Gomáriz

CAPÍTULO IV POBREZA, EXCLUSIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES, ESTUDIO DE PAÍSES

LA CUESTIÓN SOCIAL DE LOS NOVENTA EN ARGENTINA: UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA LAS POLÍTICAS SOCIALES PÚBLICAS	295
<i>Jorge Carpio e Irene Novacovsky</i>	
EL CASO DE COSTA RICA ¿ES NUEVA ESTA POBREZA?	319
<i>Carlos Sojo</i>	
POLÍTICA SOCIAL Y POBREZA URBANA EN EL SALVADOR Y COSTA RICA ...	335
<i>Mario Lungo</i>	
EL SALVADOR: POBREZA RURAL PERSISTENTE	358
<i>Carlos Briones</i>	
FAMILIA Y POBREZA EN CUBA	379
<i>María del Carmen Zabala</i>	
HAITÍ: POBREZA, PROCESOS DE DEMOCRATIZACIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES	412
<i>Luis Barriga Ayala</i>	
POBREZA Y PATRONES DE EXCLUSIÓN SOCIAL EN MÉXICO	419
<i>Sara Gordon</i>	
SOCIOS DESIGUALES: LA MARGINALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE BIENESTAR SOCIAL EN LA PRÁCTICA DE LA REGENERACIÓN URBANA EN EL REINO UNIDO	446
<i>John Schaechter</i>	

CAPÍTULO V CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL ...	467
DE LOS AUTORES	471

EL CASO DE COSTA RICA ¿ES NUEVA ESTA POBREZA?

CARLOS SOJO

El debate acerca de los efectos sociales de las medidas de ajuste estructural ha producido nuevas reflexiones sobre la cuestión del empobrecimiento. Aunque el efecto empobrecedor de las medidas de ajuste es materia de controversia, la observación directa que señala la ampliación de los segmentos de la población sumidos en la pobreza sugiere que, independientemente de las causas que lo generan, los últimos años han visto un dinamismo social invertido, de arriba hacia abajo, para los segmentos poblacionales de ingresos medios y bajos. El empobrecimiento es, consecuentemente, un fenómeno real cuya magnitud se procura conocer recurriendo a un conjunto de procedimientos metodológicos.

En esta búsqueda, los métodos cuantitativos de base estadística, que tienen supremacía en el estudio de los problemas de la pobreza, quizá como resultado de su utilidad para los técnicos, políticos y funcionarios públicos, han producido instrumentos para captar la magnitud del proceso de empobrecimiento. Como correctamente ha observado Minujin (1992), el empobrecimiento se refiere tanto a la situación de los sectores no pobres que experimentan caídas en sus niveles de ingreso, como al tránsito concreto hacia la pobreza de los grupos situados en el límite inferior de los estratos medios. Esta ponencia se concentra en el análisis de este último fenómeno, denominado pobreza «nueva» o «reciente», para el caso costarricense.

La condición denominada nueva pobreza puede observarse como resultado de una operación estadística que consiste en el cruce de la metodología de línea de pobreza (LP) con la de necesidades básicas insatisfechas (NBI).¹ Ello origina cuatro segmentos posibles: la pobreza crónica o estructural, entendida como la que registra la población que se encuentra bajo la línea de pobreza y que tiene necesidades básicas insatisfechas; la pobreza inercial que es el sector con ingresos por encima de la línea y necesidades insatisfechas; la pobreza nueva o reciente que es la que experimentan familias e individuos

1 Al respecto véase Katzman (1989) y Boltvinik (1992).

con necesidades básicas satisfechas cuyos ingresos se han precipitado mas allá de la línea de pobreza. El cuarto segmento, el de los no pobres, estima la proporción de la población que dispone de ingresos superiores al límite de pobreza y han satisfecho todas las necesidades básicas.

Teóricamente la condición de nueva pobreza afecta a grupos sociales que fueron en el pasado beneficiarios de un esquema de desarrollo económico que se deterioró con la crisis; población que ha visto reducidos sus ingresos por el desempleo, el subempleo o el empleo informal o por el deterioro de la capacidad adquisitiva de rentas fijas como alquileres, pensiones o transferencias.² Un documento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (1993:24) define así la composición de este sector:

- i trabajadores desplazados del sector moderno;
- ii empleados públicos cesantes como producto de la reducción de planillas, con dificultades de reinserción laboral;
- iii parejas jóvenes provenientes de hogares medios, que no encuentran trabajo y tienen dificultades para la constitución de hogares autónomos de nivel similar a los hogares de origen; y
- iv grupos importantes de trabajadores de edad avanzada, y en algunos países, de jubilados y pensionistas cuyos ingresos se han reducido como consecuencia del deterioro de sus prestaciones.

En lo sucesivo se analizará la dinámica de la nueva pobreza en Costa Rica desde dos perspectivas metodológicas: los datos estadísticos que permiten una comparación de magnitudes gruesas de la situación de los nuevos pobres respecto de los otros tres segmentos derivados del método combinado; y el análisis cualitativo de la situación de diversas familias que, estadísticamente, corresponden al segmento de nueva pobreza.

ANÁLISIS CUANTITATIVO DE LA POBREZA RECIENTE EN COSTA RICA

Los datos que se presentan corresponden a la Encuesta de Inversión Social (ENISO) realizada por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) entre diciembre de 1992 y febrero de 1993. La encuesta se realizó entre 2490 hogares de todo el país.³

2 Véanse, además, Katzman (1989) y Minujin et.al. (1992).

El cruce de las dos metodologías con base en los datos de la encuesta ENISO proviene de un trabajo realizado por Luis Riveros con la colaboración de Patricia Cárdenas como parte de un estudio más amplio del Banco Mundial sobre los desafíos del sector social en Costa Rica. Se realizó utilizando canastas diferenciadas para la zona urbana y la zona rural, aplicando el factor de 2 veces el costo de la canasta básica de alimentos para estimar la línea de pobreza (norma de CEPAL), superior al 1,57 utilizado por el Gobierno de Costa Rica. La no diferenciación del valor de las canastas según zona urbana y rural conduce a una probable subestimación de la pobreza en el entorno urbano. Con la norma de CEPAL se observa 19.2% de familias pobres en el área urbana, mientras que con el factor aplicado por el Gobierno de Costa Rica (una sola canasta) esta proporción baja a 9.8%. La diferencia entre el método de canasta diferenciada y el método de canasta única resulta crucial en la estimación del tamaño del segmento de nueva pobreza urbana. Mientras en el caso de la nueva pobreza rural la diferencia entre las mediciones es menor a un punto porcentual (16.4% en el método diferenciado y 17.8% en el método de canasta única), en el área urbana se eleva en casi 8 puntos porcentuales (13.1% y 5.7% respectivamente).⁴

Para la determinación de la satisfacción de necesidades básicas en el análisis citado de la encuesta ENISO se definieron tres condiciones: a) hacinamiento (más de 3 personas por habitación, norma de CEPAL); b) deserción escolar para población de 7 a 12 años de edad y c) falta de agua potable y servicio sanitario. La presencia de una o más de estas condiciones significa insatisfacción de necesidades básicas.⁵

Esta orientación metodológica permite una estimación del conjunto de la población en relación con las condiciones de pobreza. Es así como se observa que la pobreza estructural afecta a 7.4% de las familias, la pobreza inercial a 9.8% y la nueva pobreza a 14.6%. Es interesante advertir que la proporción de familias no pobres se reduce notablemente al utilizar el método combinado en comparación con las dos metodologías que lo componen. Así,

3 Esta encuesta constituye el universo referencial a partir del cual se definió la muestra de los hogares para las entrevistas en profundidad que conforman el insumo para el análisis de la segunda parte.

4 El Gobierno de Costa Rica elaboró desde agosto de 1995 una nueva canasta básica de alimentos que estima valores diferenciados por zona urbana y rural. La aplicación de estos valores a los cálculos de pobreza, a partir de la encuesta de julio de 1996, todavía no han sido publicados.

5 Esta también es una decisión importante por sus implicaciones. Katzman (1989) estimó hacinamiento con más de 2 personas por habitación e incluyó el tipo de vivienda; además disponibilidad de agua potable, sistema de eliminación de excretas; niñez de 6 a 12 años que no asiste a la escuela y finalmente, insuficiencia en el nivel educativo del jefe del hogar. Boltvinik (1992) recuerda que en el caso del método NBI, a diferencia del método de línea de pobreza, no existe consenso sobre el método para su medición.

mientras el método combinado arroja una proporción de 68.3% de las familias no pobres, el método de línea de pobreza y el de necesidades básicas insatisfechas estiman la proporción de familias en la misma condición en 78% y 82.8% respectivamente. (Cuadro 1)

A continuación se distinguen la características de los pobres recientes con los segmentos restantes del método combinado para el entorno urbano. (Cuadro 2).

En promedio el tamaño de los hogares entre los grupos de nueva pobreza es mayor que entre cualquiera de los demás segmentos derivados del método combinado, con la excepción de los pobres estructurales. Esta situación adquiere mayor relevancia si se nota que, además, hay una significativa presencia de niñez en estos hogares respecto de los demás segmentos, situación que en el caso de la proporción de población de 12 años o menos llega a 39.2% en contraste con la de 22% encontrada entre los hogares no pobres.

La presencia de población femenina en estos hogares es superior a cualquier otro de los segmentos aunque esa supremacía tiende a invertirse en la proporción de mujeres jefas de hogar, relación en la que sólo los hogares en pobreza inercial muestran menor incidencia de jefaturas femeninas.

El porcentaje de ocupación en la población de 12 años y más, en condición de pobreza reciente o nueva, es el más bajo de todos los segmentos, situación que se refleja en un alto nivel de desempleo sólo superado por el de los hogares en pobreza estructural, casi cuatro veces mayor que el desempleo entre los hogares no pobres.

El ingreso per cápita entre los hogares en pobreza reciente es alrededor de 30% mayor que el de los hogares en pobreza estructural, pero alcanza a

Cuadro 1
COSTA RICA: ESTRUCTURA DE LA POBREZA -% DE LOS HOGARES-
(Método combinado con CBA diferenciada por zonas)

	Pobres (Método línea de pobreza)			No pobres (Método línea de pobreza)			Pobreza total (Método NBI)		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
Con NBI	Pobreza estructural			Pobreza inercial					
	6.1	9.1	7.4	8.6	11.2	9.8	14.7	20.3	17.2
Sin NBI	Nueva pobreza			No pobres					
	13.1	16.4	14.6	72.2	63.3	68.3	85.3	79.7	82.8
Pobreza Total (Método LP)	19.2	25.5	22.0	80.8	74.5	78.0			

Notas: LP=Línea de pobreza; NBI=Necesidades básicas insatisfechas; CBA=Canasta básica alimentaria.
Fuente: Riveros (1994).

Cuadro 2
COSTA RICA: PERFILES DE LA POBREZA URBANA
Encuesta ENISO 1993

	Pobreza estructural	Nueva pobreza	Pobreza inercial	No pobres
Miembros por hogar	4.9	4.6	4.3	3.4
Niñez por hogar ¹	45.3	39.2	33.8	22
% Mujeres	52.3	53.2	48.7	52
% Mujeres jefas	32.7	25.4	17.6	26.7
Analfabetismo (10 años y más)	9.1	5.2	3.6	1.5
Ocupados por hogar	49.7	42.4	63.8	61
Tasa de desempleo	12.4	11.1	2	3.2
Desempleo de jefes	5.4	3.1	0	0.7
Desempleo de mujeres jefas	13.8	4.9	0	1.8
Ingreso per cápita ²	4707	6078	15984	25017
Asistencia a escuelas ³	71.5	98.4	73.9	99.2
Años de educación				
Jefes	5	6	6.6	8.9
Hombres	5.2	6.3	6.8	8.9
Mujeres	5	6.3	6.5	8.5
Mujeres jefas	4.1	4.8	6.9	9.7
% Seguro social	72.8	80.8	81.4	87.2
Categorías ocupacionales				
Empleadores	4.4	6.6	1.8	8.3
Cuenta propia	24.8	22	16.6	17.4
Trabajador agrícola	6.2	0.9	4.5	0.7
Asalariado público	6.3	9.8	13.7	21
Asalariado privado	50.3	51.5	55.6	47.5
Servicio doméstico	7.9	7.0	5.2	3.1
Familiar no remunerado	0	1.4	0	1.2
Sector informal ⁴	33.6	26.1	24	18
Horas de trabajo promedio	44.2	46.1	47.4	45.8

(1) Menores de 12 años como porcentaje de la población total.

(2) Colones corrientes.

(3) Porcentaje de la población de 7 a 14 años.

(4) Empleados del sector privado en empresas con menos de 10 trabajadores mas cuenta propia con menos de 6 años de educación formal. Porcentaje de la PEA urbana.

Fuente: Riveros (1994).

menos de la mitad del ingreso per cápita de los hogares en pobreza inercial y menos de una cuarta parte del ingreso de los hogares no pobres.

La posición en los mercados laborales muestra características significativas de las familias ubicadas en condición de pobreza reciente. En primer lugar se encuentra que con la excepción de los pobres estructurales, son el segmento con mayor proporción de trabajadores por cuenta propia. Inversamente y sólo superados por los pobres estructurales, son los hogares que muestran menor incidencia de empleo público. Los salarios promedio son superiores en poco más de una cuarta parte a los de los hogares en pobreza estructural y representan 60% y 20% del salario promedio de los hogares en pobreza inercial y los hogares no pobres respectivamente. La incidencia de informalidad es muy superior a la de los hogares no pobres, semejante a la de los pobres inerciales e inferior a la de los hogares en pobreza estructural.

La situación de la salud y la educación así como las condiciones de la vivienda, reflejan finalmente lo que es esperado: que los pobres recientes no sufren privaciones tan significativas como los pobres estructurales y los inerciales en relación con estos aspectos, y que por el contrario su condición es muy semejante a la de los hogares situados fuera de la pobreza. En la educación, sin embargo, sobresale la relativamente baja escolaridad de los jefes de hogar, en especial de las mujeres jefas de hogar. Para ellas los años de escolaridad promedio, entre la población de más de 10 años, alcanzaron los 4.8 muy por debajo de los 9.7 años de las mujeres jefas de hogar no pobres.

LO NUEVO, LO VIEJO Y LO DIVERSO: CASOS DE POBREZA URBANA EN COSTA RICA

La investigación propuesta por FLACSO requería la identificación de familias ubicadas en el segmento de pobreza nueva o reciente en el Area Metropolitana de San José. Un grupo de 30 familias se sometería a entrevistas en profundidad a fin de indagar el proceso de empobrecimiento, las estrategias de consumo y rasgos generales de cultura política. En cada grupo familiar se entrevistaría a la persona identificada como jefe del hogar y, cuando existiese, a la cónyuge.

La observación cualitativa de las familias partía de algunas suposiciones. La población que se esperaba encontrar en condición de pobreza reciente en Costa Rica debía provenir de segmentos diferenciados de capas medias afectados por la inelasticidad o la disminución de los ingresos en el período

de reformas económicas, iniciado desde la segunda mitad de los años ochenta. Esperábamos encontrar familias ubicadas en barrios de clase media baja, beneficiarios de las políticas de expansión del gasto social en los años sesenta y setenta. Posiblemente encontraríamos familias integradas por adultos mayores solos o todavía acompañados pero con ingresos deteriorados debido a la ausencia o a la insuficiencia de las pensiones. A tono con los hallazgos de otros países de América Latina, encontraríamos ex empleados públicos sumidos en la insuficiencia de ingresos, a causa de la imposibilidad de emplearse en condiciones salariales semejantes a las disfrutadas en el pasado o debido al fracaso de modalidades autogestionarias de generación de empleo. Finalmente esperábamos encontrar mujeres jefas de hogar y parejas jóvenes, con distintos niveles de educación y capacidad profesional, que sin embargo sufrían el empobrecimiento como resultado de la precariedad de los mercados de trabajo.

Tras la operación estadística para identificar a las familias resultó un universo de 36 hogares en el Area Metropolitana de San José, que se amplió a 45 incluyendo los hogares seleccionados del aledaño Cantón Central de la Provincia de Heredia. La localización y visita de los hogares seleccionados que integraron la muestra final de 25 unidades familiares mostró muy rápidamente importantes sorpresas.

Se trata de hogares que independientemente de criterios estadísticos, cultural e históricamente forman parte del segmento social que se denomina pobres. Ciertamente no se encontraron hogares en condición de extrema pobreza, pero sí encontramos diversos niveles de hacinamiento, insuficiencia crónica de ingresos, bajos niveles educativos, grupos ocupacionales comunes entre los pobres (obreros no calificados, trabajadoras domésticas, etc.) alta tasa de fecundidad y condiciones infraestructurales deterioradas tanto por el uso y la falta de mantenimiento como por la imposibilidad de «terminar» la construcción de la vivienda.

La mayoría de los hogares dispone de recursos económicos escasos e inciertos y en algunos la mayor disposición de ingresos no concuerda con hábitos de consumo que todavía reproducen las experiencias de privación material del pasado. Los hogares con ingresos extraordinariamente bajos sólo disponen de lo suficiente para la alimentación, pero no una alimentación adecuada y equilibrada sino el básico complemento del arroz y los frijoles. No hay certidumbre sobre los ingresos, y la sobrevivencia se resuelve cotidianamente. En el caso de los hogares de mayor ingreso la lista de comestibles se incrementa aunque siempre sin «lujos», mientras se conservan algunos recursos para otras necesidades resueltas sin exceso alguno, en particular la vestimenta y la educación de los hijos.

Las comunidades donde habitan las familias entrevistadas son lo que puede denominarse territorios fronterizos, en muchos casos situadas en

las cercanías de la periferia de la ciudad, bordeadas de, o dentro de asentamientos precaristas. La mayoría de los barrios visitados están conviviendo cercanamente con la pobreza. Algunas casas si bien no están ubicadas en asentamientos en precario y disponen de los servicios básicos de electricidad, agua y alcantarillado, presentan en sus materiales y disposición de espacio características semejantes a los «ranchos» en precario. Ciertas casas y algunos asentamientos se originaron en ocupaciones ilegales que eventualmente recibieron apoyo gubernamental para consolidar la propiedad y edificar viviendas dignas. El barrio en la mayoría de los casos y dada su evidente marginalidad (aunque no precariedad) está dominado por actividades ilegales (particularmente relacionadas con el expendio de drogas y alcohol) y por la presencia de bandas juveniles que convierten las estrechas calles en zonas de nadie. En muchos la escuela se encuentra precariamente inserta dentro de la comunidad con lo que la niñez que acude a las aulas está atrapada en los límites de un espacio social y cultural restringido. Muchos barrios son recientes, apenas unos diez años, resultado de la ampliación de programas de vivienda de interés social en los años de 1986 en adelante. Las casas presentan, consecuentemente, las limitaciones de los proyectos habitacionales más nuevos respecto de los antiguos: son más pequeñas, levantadas en programas de autoconstrucción como se percibe en los materiales del acabado final y en la calidad de las terminaciones; no disponen de espacios de recreo infantil o deportivo y las posibilidades de ampliación de la viviendas son pocas, en virtud de las limitaciones de los terrenos asignados. Se observa en el espacio barrial, una especie de sensación de hacinamiento: las casas muy pequeñas, pared con pared y con calles angostas (eufemísticamente llamadas «alamedas»), que las dejan a pocos pasos de las casas de enfrente.

Las ocupaciones dominantes son de obreros no especializados con bajos niveles de educación. La mayoría son empleados por cuenta propia o asalariados del sector informal con muy poca presencia de trabajadores del sector empresarial privado y del sector público. Solo excepcionalmente las mujeres de hogares biparentales se mantuvieron trabajando y en el caso de los adultos mayores los ingresos provienen de la pensión del varón. Las jornadas laborales para empleados asalariados y cuenta propia son extraordinariamente largas, en ocasiones por la combinación de más de un trabajo.

Lo más interesante en el balance general, es la observación del dinamismo de los ingresos. Se supone que se trata de sectores sociales que en el pasado pudieron invertir sus ingresos en la satisfacción de necesidades como la educación, la vivienda, etc. y que esa capacidad de derivar ingresos hacia satisfactores de mediano y largo plazo se vio disminuida como resultado de cambios en el ingreso familiar que obligaron a concentrar los gastos en las necesidades inmediatas de la sobrevivencia diaria. Sin embargo este no es

el caso, con muy pocas excepciones de las familias que califican en la categoría de pobreza reciente en Costa Rica. Se trata de una especie de categoría nueva de hogares de pobreza «recurrente», es decir unidades familiares que habían logrado superar niveles de pobreza más agudos pero que en la actualidad se han quedado estancadas o han experimentado un nuevo proceso de deterioro económico. Pero difícilmente han logrado, en algún momento de sus vidas, sacar la cabeza por encima de una condición social —no estadística— definida como pobre.

Son hogares formados por personas que en términos generales viven mejor que sus padres pero que en la actualidad se enfrentan a un horizonte difícil. Sus posibilidades de ascenso social son muy limitadas o nulas. No son pobres inerciales porque a menudo no han logrado levantar sus ingresos por encima de la línea de pobreza, y no son pobres estructurales porque han logrado superar algunas necesidades básicas. No obstante lo más importante es que tampoco son pobres «nuevos», porque han experimentado una convivencia con la pobreza y las privaciones materiales que es incluso intergeneracional.

La condición de pobreza «recurrente» que proponemos, resulta de la combinación de los efectos de un sistema de prestaciones sociales que ya no permite mayores posibilidades de ascenso social, a la par de estrategias de consumo y de trabajo que impiden la caída permanente ante el incremento del costo de la vida. Políticas estatales de corto plazo como aumentos de impuestos o salarios, ayudas familiares, ingresos extraordinarios y una gama amplia de contingencias ejercen efectos inmediatos en las condiciones de vida de estas familias, precipitando un empobrecimiento circunstancial pero también ilusiones de bienestar que se esfuman con la rapidez con que se consume el dinero que las sustenta. Por ello políticas orientadas a transformaciones de mediano y largo plazo como los paquetes de ajuste estructural, pueden imprimir el impulso definitivo para sortear el abismo con holgura o caer definitivamente al vacío, en el fondo del cual se dibuja una sociedad polarizada con mucha pobreza y extrema riqueza. La pobreza «recurrente» es una categoría fronteriza, dibuja circunstancias que son opacas, difíciles de interpretar con rigurosidad aritmética, pero quizá por ello más cercanas a las congojas cotidianas de muchas familias costarricenses.

De las entrevistas se desprende un proceso de empobrecimiento real que les impide a estas familias ascender de manera sostenida en la curva del ingreso, y que incluso los ha precipitado de nuevo en escenarios de privación y deterioro de las condiciones de vida. En este sentido son sectores que no lograron conformar adecuados mecanismos de amortiguamiento (educación, trabajo estable, activos familiares, etc.) como los que sectores más altos en especial de la capas medias pueden disponer. El fenómeno de la disminución de ingresos, el empobrecimiento que no siempre significa caer por de-

bajo de la línea de pobreza sino simplemente experimentar desmejoría en la calidad de vida, es un fenómeno generalizado.⁶

Las situaciones de pobreza más agudas, entre estas familias, dependen de la incapacidad de trabajar tanto como de la dificultad para conseguir empleo. La incapacidad de trabajar afecta fuertemente a los adultos mayores y a las mujeres solas que por limitaciones físicas no pueden generar recursos de sobrevivencia. La dificultad de conseguir empleo la experimentan quienes poseen experiencia laboral en actividades de bajo requerimiento educativo y técnico. En contraste las situaciones más favorables se relacionan con estabilidad en el empleo o trabajo bien remunerado, y la existencia de ingresos múltiples en el hogar. Es decir cuando se tiene un buen trabajo, o una jornada extensa en actividades asalariadas o por cuenta propia, o cuando varias personas (la madre y el padre en hogares biparentales u otras combinaciones) contribuyen a la generación de ingresos.

El ingreso se mueve en el terreno de la incertidumbre. Unos pocos empleados de grandes empresas y pensionados de instituciones públicas y privadas tienen alguna certeza sobre su disponibilidad de ingresos, aunque desconocen ciertamente la evolución concreta de su capacidad de compra. En los demás casos la situación no es predecible. Las mujeres jefas de hogar trabajan en su mayoría en empresas textiles de maquila, que como es conocido ofrecen limitadas garantías de estabilidad laborales y a menudo violentan los derechos de los trabajadores. Los hombres trabajan por cuenta propia o en actividades muy mal remuneradas, situaciones ambas que inducen grados diversos de incertidumbre sobre el futuro.

Las estrategias de estiramiento del ingreso incluyen desde compras de alimentos de la estación hasta cierto almacenaje de granos. En la mayoría de los casos la dieta es básica e incluye pocos suplementos que puedan ser recordados fácilmente. En otras palabras el margen de maniobra es sumamente limitado porque se consume lo básico. Aún en el caso de las familias más acomodadas, las necesidades de gastos obligan a establecer prioridades. El vestido en general se resuelve sobre las mismas bases de austeridad; poca ropa comprada escasamente una vez al año. En muchos casos se recurre a las

6 La última encuesta de opinión nacional de la firma UNIMER, realizada en setiembre de 1996, incluyó a sugerencia de FLACSO un módulo sobre empobrecimiento que refleja resultados interesantes. Se observa una tendencia al cambio ascendente en la condición social en términos intergeneracionales. La mayoría de los entrevistados consideraron estar en mejor situación que sus padres; solamente 29% de los entrevistados creen encontrarse en posición económica peor que la que alcanzaron sus padres. Sin embargo la mayoría de los jóvenes (de 18 a 29 años) considera que su situación se mantiene «parecida», lo que puede atribuirse a la visión de limitadas posibilidades de ascenso social. En otras palabras, no se ve empeoramiento pero tampoco se distingue un futuro mejor del que disfrutaron con sus padres. El horizonte se presenta acotado posiblemente por el debilitamiento de las capacidades de movilización social ascendente derivadas de la educación y el empleo.

tiendas de ropa usada por una evaluación de costo-beneficio: es ropa más barata que en ocasiones dura más. En los casos más dramáticos las necesidades de vestido y alimentación son garantizadas por diversas formas de solidaridad o caridad. Los mecanismos de ayuda son en primera instancia familiares y en segunda relacionados con instituciones de asistencia, especialmente religiosas. A diferencia de comunidades indigentes en estos casos no hay mecanismos colectivos de alimentación aunque, muy eventualmente, la caridad provenga de algunos vecinos.

La recreación es una actividad prácticamente inexistente, situación que victimiza especialmente a la niñez. Muy pocas posibilidades de paseos más allá de las que en contadas oportunidades ofrece el sistema educativo. En la mayoría de los casos la recreación queda limitada a unas ciertas comidas excepcionales (incluso consumidas dentro de la casa familiar) y eventualmente salidas a los parques públicos. La situación de las comunidades relativa a la falta de seguridad ciudadana, impide que las calles sean recuperadas como espacios de entretenimiento y juego, y en algunos casos la disposición de bienes como bicicletas no garantiza su disfrute.

El acceso a los sistemas de seguridad social y educación está limitado por las posibilidades de mantenimiento del ingreso. Si se dispone de trabajo estable, formal o informal, se establecen los mecanismos necesarios para incluir la familia en el régimen de seguridad social. De lo contrario no es posible. En el caso de la educación la situación es más dramática. En algunos casos los hijos logran permanecer en buenas instituciones públicas y aspiran a completar la educación en el nivel superior; la situación es más grave entre las comunidades de reciente formación que disponen de una oferta educativa francamente deplorable. Los niños asisten a la escuela en condiciones infraestructurales inapropiadas sin garantía de regularidad en la enseñanza, y a juicio de los padres a aprender poco. En todo caso salud y educación pública siguen siendo percibidos como sinónimos del excepcionalismo costarricense, columnas de la democracia.

Como la mayoría de los costarricenses estos hogares reflejan una cultura política con dos rasgos definitorios: la conciencia electoral y el desencanto con la política. La mayoría de las personas manifestó su disposición de participar en la elecciones generales por motivos desiguales: unos por conciencia cívica, otros por obligación o compromiso familiar. Pero en general la mayoría siente que el Gobierno no atiende sus intereses, no satisface sus necesidades. Las explicaciones son muy diversas, desde las que piensan en una especie de fatalismo de la globalización («esto es mundial») hasta las que cuestionan la capacidad de los funcionarios e incluso sus sanas intenciones. La resultante en todo caso es que no se percibe que la solución de la situación familiar pase por algún espacio del ámbito público. Con la excepción de la vivienda subsidiada, una demanda muy gene-

ralizada, sólo se espera de los Gobiernos que dejen trabajar y que controlen el costo de la vida.

En el balance general estos «pobres» no son un riesgo político. Con excepciones su relación con la comunidad que les rodea es distante, y en todo caso, punto de diferenciación antes que posibilidad de encuentro. Su impresión sobre el Estado y sus instituciones es mala, pero no encuentran mecanismos de expresión política más allá del ejercicio tradicional del sufragio: Un voto sustentado en necesidades materiales, transadas en prácticas clientelistas o simplemente vinculado a aspectos más privados que públicos. Una decisión semejante a la de la religión o la preferencia futbolística. El juicio político refleja además limitada información, incluso no se observaron mayores diferencias entre hombres y mujeres, y donde las hay indican razonamientos más elaborados entre las mujeres, quizá por una mayor disponibilidad de información a través de los medios de comunicación. En todo caso, lo importante es la sobrevivencia; el tiempo para el ocio o la reflexión política (que suelen vincularse) es escaso. La fuente primaria de satisfacción de necesidades es el esfuerzo propio, y en tanto tal lo político carece de trascendental importancia. En un mundo en que «todos los políticos son iguales» la única diferencia posible estriba en la voluntad individual.

CONCLUSIÓN

El examen cualitativo de la situación de las familias que estadísticamente se encontraban en situación de nueva pobreza o pobreza reciente a principios de 1993, permite observar limitaciones de los métodos cuantitativos. Las mismas indican la necesidad de complementar, de manera sistemática y regular, las informaciones derivadas de las encuestas con aproximaciones cualitativas que hagan posible una mejor comprensión de la dinámica en que se desenvuelven las familias que conforman fuentes de información.

La mayoría de los casos reflejan situaciones no de clase media empobrecida sino de desplazamientos dentro del segmento de los pobres (definido tanto cualitativamente como con arreglo a parámetros estadísticos). Estos desplazamientos «interpobreza», que originan un segmento que hemos denominado pobreza «recurrente», ocurren como consecuencia de la imposibilidad de superar el espacio de la frontera mas arriba de la línea de pobreza, así como a causa de la disposición de ciertos activos familiares que impiden la caída hacia la pobreza extrema o estructural. Entre los factores que dificultan el ascenso hacia los sectores medios se encuentra el bajo nivel educativo,

la inestabilidad laboral, las bajas remuneraciones y el tamaño relativo de las familias. Otras circunstancias relativas a la salud de las personas en edad de trabajar, la desintegración de familias nucleares y la edad, constituyen factores que precipitan estas familias en una pendiente hacia la pobreza. Ciertas políticas estatales en especial la de asignación de viviendas de interés social, se convierten en soporte básico para familias que de otro modo estarían incapacitadas para atender compromisos de alquiler.

En síntesis encontramos que con un par de excepciones, las familias entrevistadas presentan características comunes entre los estratos situados en condición de pobreza: tipo y condición de empleo, nivel educativo, número de hijos, beneficios de asistencia social (en algunos casos, en ciertos momentos). Muestran que en general los ingresos disponibles no permiten ni acumulación ni previsión familiar, porque deben ser totalmente consumidos en las necesidades cotidianas y básicas de la familia.

De acuerdo con los supuestos estadísticos debíamos encontrar sectores empobrecidos de los niveles bajos de la clase media, y en su lugar encontramos familias pobres que han logrado superar en algunos casos su condición social, en especial en relación con la de sus padres y que en la actualidad se encuentran estancados socialmente, es decir sin mayores posibilidades de mejoramiento y sosteniéndose como sea posible para evitar la caída. Debe anotarse además que en muchos casos la percepción actual de la situación económica de la familia es más desfavorable de lo que era hace tres años, pese a que en la actualidad sus ingresos per cápita les permitirían situarse por encima de la línea de pobreza.

De todo lo anterior se deriva un hallazgo central. La aplicación del método combinado no siempre permite captar la dinámica del empobrecimiento de los sectores medios. En Costa Rica no encontramos entre las familias entrevistadas exempleados públicos víctimas de las medidas de recorte fiscal, tampoco profesionales o técnicos calificados ni familias jóvenes que no pudieran autonomizarse de sus padres a causa de las dificultades económicas. Nos movimos dentro de un segmento de pobreza recurrente, que circunstancialmente, debido a la inflación y el dinamismo de los empleos, puede encontrarse por encima o por debajo de la línea de pobreza.

Las familias estudiadas, en su mayoría en tanto pobres recurrentes se han beneficiado de algún tipo de políticas compensatorias, en especial respecto a la asignación de vivienda. Además disponen de las ventajas del sistema universal de prestaciones sociales en salud y educación. No obstante las posibilidades de que alguna vez logren superar su condición de pobreza están estrechamente ligadas a la generación de programas específicos que les permitan sobrellevar sus necesidades presentes y futuras.

En el plano del empleo se observan varias necesidades. En primer lugar facilitar los trámites de normalización para los trabajadores por cuenta pro-

pia que requieren de «legalidad» a fin de beneficiarse de las prestaciones de la red de seguridad social. En segundo lugar, dado que hay rigidez en la oferta laboral, muchas de estas personas poseen formación técnica o conocimiento práctico en actividades que no les permiten obtener empleo o mantener adecuadamente a su familia. En la mayoría de los casos la gente cubre esas necesidades con largas jornadas o varios empleos mal remunerados, lo que no deja tiempo disponible para ningún tipo de capacitación laboral. Considerando además que se trata de personas con pocos años de educación formal y que por tanto encuentran dificultades para emplearse en las empresas privadas, parece necesario el fomento público de programas que desarrollen sistemas temporales de capacitación en el trabajo o de capacitación con subsidio salarial, para que estas personas puedan permitir superar situaciones de estancamiento social.

Las estrategias de sobrevivencia en el aspecto alimentario exigen acción pública en diversos frentes. Por un lado el control de actividades especulativas en el comercio establecido: la práctica de la venta a crédito en el comercio minorista a menudo obliga a la gente a comprar en establecimientos pequeños cuyos precios son significativamente más altos que en los lugares en que solo se vende al contado. En el pasado existieron expendios de artículos de consumo básico manejados por el Estado, cuya privatización terminó en el fracaso. Ante ello se abren dos posibilidades: fortalecer los controles para garantizar que los productores agropecuarios tengan acceso directo a los consumidores en mercados y «ferias del agricultor» o bien, instalar expendios comunales que garanticen precios bajos y algún tipo de mecanismo de crédito temporal, para casos de problemas de liquidez que son los que típicamente utilizan el sistema de las fianzas.

En el caso de las mujeres, con la excepción de las jubiladas o de las obreras maquileras jefas de hogar, la mayoría de ellas se mantiene dentro de la casa sin posibilidad de desarrollar actividades generadoras de ingreso. Aunque esta situación responde fuertemente a la dinámica de la relación de género en hogares biparentales, es decir que la mujer no sale a trabajar porque su rol es de madre y ama de casa, lo cierto es que tampoco disponen de mecanismos institucionales que les permitan confrontar la principal causa de ausencia en los mercados de trabajo: la crianza de los hijos. La oferta pública de instituciones de cuidado infantil se ha deteriorado para familias que no pueden pagar sumas significativas. En este estrato social, la contribución de la mujer a la generación de ingresos beneficia mucho la situación socioeconómica general de la familia y, eventualmente, cuando no se trata del principal ingreso, puede permitir cierta estabilidad en el momento que los ingresos generados por el varón se deterioran. Dado que es usual que la salida de las madres del hogar produzca tanto una ampliación de su jornada, porque no puede desprenderse del trabajo doméstico, como una distorsión

en los términos tradicionales de su relación de pareja y familiar, los programas de cuidado infantil deben siempre acompañarse de programas integrales de atención familiar.

La oferta educativa muestra dos situaciones. En la primera se refleja el promedio de las escuelas públicas costarricenses: los padres deben aportar recursos, las escuelas no disponen de material didáctico apropiado, etc. En la segunda, la de escuelas de barrios que se originaron en ocupaciones en precario, se presenta un problema mayor. Ofrecen una ilusión de enseñanza a las familias y a los niños, cuando en realidad están proporcionando una formación deficiente, que incluso los padres perciben. Ante esta situación no caben más que dos opciones. El fortalecimiento integral de estas escuelas, que va desde el levantamiento de infraestructura, hasta plazas de maestros, material didáctico y recursos para actividades culturales y deportivas, que de otro modo la niñez de estas comunidades no dispone. La segunda opción es cerrarlas y destinar los recursos de su funcionamiento, al costo del desplazamiento y estancia de los niños de las comunidades en cuestión en escuelas más establecidas, con mejores capacidades y potencialidades. Esta es quizá la única alternativa en el corto plazo.

La situación de las mujeres merece, como es debido, atención particular. Las niñas deben exponerse a situaciones distintas de su espacio doméstico, a fin de obtener formación integral. En situaciones de inestabilidad económica, hay una tendencia a que las niñas mayores abandonen los estudios para dedicarse a tareas domésticas dentro del hogar. En el caso de las madres de hogares biparentales, se requieren mecanismos que les permitan al mismo tiempo garantizar la sobrevivencia familiar, vislumbrando cuando sea necesario posibilidades reales de generación de ingreso. La concentración de la atención de las políticas gubernamentales en la problemática de las mujeres jefas de hogar, no debe impedir la formación de políticas de fortalecimiento de la situación de la mujer en hogares nucleares. Las mujeres jefas, en las familias estudiadas, deben afrontar situaciones más difíciles, quizá, pero en su condición de cabeza de familia tienen mayores libertades y márgenes de acción, además de una autoestima mayor como resultado de la evidencia de su capacidad para sobrevivir y sacar adelante a sus hijos. Trabajan jornadas extenuantes dentro y fuera del hogar y requieren protección adicional del Estado para poder atender adecuadamente a su familia. Los centros de cuidado infantil, en sus múltiples modalidades, deben estar ampliamente disponibles.

Es crucial, sin embargo, empezar por lo básico: la visibilización de la situación particular de las mujeres y sus condiciones socioeconómicas. Las estadísticas oficiales de pobreza deben publicar resúmenes diferenciados de la situación de pobreza en los hogares jefeados por mujeres y se deben ampliar los esfuerzos por distinguir de modo permanente la forma en que las mujeres tienen acceso a las oportunidades que el sistema ofrece.

BIBLIOGRAFÍA

- BID-PNUD (1993). *Reforma Social y Pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo*. Washington D. C. BID.
- BOLTVINIK, JULIO. (1992) «Conceptos y mediciones de la pobreza predominantes en América Latina. Evaluación crítica.» en Beccaria, Luis. A. et.al. *América Latina: El reto de la pobreza. Concepto, métodos, magnitud, características y evolución*. Santa-fé de Bogotá. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. PNUD.
- KAZTMAN, RUBÉN. (1989) «La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo» en *Revista de la CEPAL*, N° 37. Abril.
- MINUJIN, ALBERTO ET AL. (1992) *Cuesta Abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*. Buenos Aires. UNICEF-LOSADA.
- RIVERO, LUIS. (1994) «Chapter II: The poverty profile» en *The social sector challenge in Costa Rica*. A World Bank Poverty Study. Draft II, August.