

Avatares del ordenamiento territorial en Costa Rica

Marian Pérez
Compiladora



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
Sede Académica, Costa Rica.

Avatares del ordenamiento territorial en Costa Rica

Marian Pérez
Compiladora

Felipe Alpízar
Patricia Madrigal Cordero
Marian Pérez

350.865

A946a Avatares del ordenamiento territorial en Costa Rica/

Marian Pérez Gutiérrez, comp. -- 1ª. ed.--

San José, C.R. : FLACSO, 2012.

151 p. ; 24 x 16 cm.

ISBN 978-9977-68-236-5

1. Ordenamiento territorial - Costa Rica. 2. Área metropolitana de San José. 3. Urbanismo.
4. Desarrollo económico I. Pérez Gutiérrez, Marian, comp. II. Título.



Esta publicación es posible gracias al apoyo institucional de la Agencia Sueca de Cooperación para la Investigación (SAREC) y de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI)

Director de

FLACSO Costa Rica: Jorge Mora Alfaro

Coordinador editorial: Abelardo Morales Gamboa

Producción editorial: Jorge Chávezcruz

Primera edición: Enero 2012



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Costa Rica.
Apartado Postal 11747, San José, Costa Rica. Tel. (506) 2224-8059
Página web: <http://www.flacso.or.cr>

ÍNDICE

Capítulo I

Sobre la ineficacia y la ineficiencia de
la legislación: el caso de la Gran Área Metropolitana

Por *Patricia Madrigal Cordero y Marian Pérez* 9

Capítulo II

Sistematización de la experiencia de
incidencia política para el establecimiento
del Área Marina de Pesca Responsable de Tárcoles

Por *Felipe Alpizar* 23

Capítulo III

Los impactos perversos de la segregación
socioespacial en la ciudad de San José

Por *Marian Pérez* 71

Capítulo IV

Propuesta de Asentamientos Humanos para la GAM

Por *Marian Pérez* 105

PRESENTACIÓN

Marian Pérez, Compiladora.

Es función central del Estado regular el uso del territorio para el bienestar de sus habitantes. Ordenar el territorio supone armonizar el desarrollo espacial, fomentando las condiciones físicas necesarias para las actividades de la población.

El Estado, aplica para ello normas acordadas siguiendo procedimientos determinados en su legislación. Pero la población no es homogénea, ni tampoco lo es el territorio, por lo que las categorías valorativas de lo que se entienda por “bienestar” “armonizar” y “necesarias”, deben ser explícitas.

Este libro compila cuatro reflexiones sobre ordenamiento del territorio en Costa Rica, escritos a lo largo de la última década. Los tres primeros versan sobre diferentes dimensiones del ordenamiento territorial: legislación, incidencia política e inversión pública. El último describe el proceso seguido por un equipo de investigadores e investigadoras para proponer medidas de planificación de los asentamientos humanos en el territorio de la Gran Área Metropolitana.

Los artículos identifican categorías analíticas para facilitar el debate necesario a la toma de decisiones en materia de ordenamiento del territorio.

El primer artículo, escrito por la abogada Patricia Madrigal, con un aporte contextual de la arquitecta Marian Pérez, es de finales de 2010 y fue publicado en la revista brasileña *Forum de Direito Urbano e Ambiental*. Versa sobre las contradicciones que se presentan al aplicar la legislación y que obstaculizan el ordenamiento del territorio en la Gran Área Metropolitana de Costa Rica.

El segundo, escrito por el politólogo Felipe Alpízar, rescata un proceso de negociación para el uso responsable del territorio marino y los esfuerzos de la comunidad de Tárcoles y CoopeTárcoles R.L., por fortalecer la cultura, la identidad y el territorio de una comunidad marino costera. El documento que se presenta ha sido posible gracias al acompañamiento técnico de Vivienne Solís Rivera y conocimiento colectivo de CoopeSoliDar R.L. La elaboración del texto tuvo el apoyo del programa suizo NCCR North-South.

El tercer artículo es producto del trabajo de maestría de la arquitecta Marian Pérez. Ilustra cómo las inversiones de las políticas sociales pueden tener consecuencias territoriales contradictorias con los mismos objetivos que las inspiraron.

Por último, se incluye el análisis que sustentó la propuesta de política de asentamientos humanos de FLACSO-Costa Rica al Plan Regional Urbano de la Gran Área Metropolitana (PRUGAM). Fue escrito por Marian Pérez, partiendo del trabajo realizado con Juan Pablo Pérez Sáinz, Allan Lavell, Alonso Brenes, Juan Antonio Rodríguez (de la Escuela de Estadística de la Universidad de Costa Rica) y Marije Van Lidth.

CAPÍTULO I

Sobre la ineficacia y la ineficiencia de la legislación: el caso de la Gran Área Metropolitana.

(escrito para la revista Forum Urbano)

Resumen

*Patricia Madrigal Cordero*¹ / *Marian Pérez*²

En la doctrina se entiende que la legislación debe cumplir con dos características: la eficacia, que se refiere a su aplicación y cumplimiento, y la eficiencia, que alude a la posibilidad que tiene la norma jurídica de cumplir el objetivo que se propone.

En el caso de la legislación urbana en Costa Rica, lamentablemente se presenta un caso de ineficacia y de ineficiencia.

Este artículo analizará la situación actual en la principal aglomeración urbana del país: la Gran Área Metropolitana; asimismo, planteará los retos y las oportunidades que se presentan en la materia.

1. Es abogada, especialista en derecho internacional de la Universidad de Costa Rica, y candidata al Doctorado en Derecho Ambiental de Alicante, España. Tiene amplia experiencia en actividades de carácter interdisciplinario e interinstitucional relacionadas con la definición de políticas sobre legislación ambiental y docencia universitaria. Ha publicado diversos artículos y libros relacionados con su especialidad y en conjunto con otros profesionales en una integración transdisciplinaria. Asociada fundadora de la Cooperativa Autogestionaria de Servicios Profesionales para la Solidaridad Social, Coopesolidar R.L.

2. Es arquitecta de la Universidad de Costa Rica, especialista en planificación y construcción de vivienda por el Institute for Housing and Urban Development (IHS) de Rotterdam, Holanda, estudios en Ciencias Sociales con énfasis en estudios urbanos del programa de FLACSO Costa Rica con el Grupo Interuniversitario de Montreal y Especialización en Políticas del Suelo Urbano, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA) / Lincoln Institute of Land Policy. Ha trabajado en programas y proyectos de desarrollo urbano, desde la academia y en el sector público. Sus publicaciones versan sobre esta experiencia.

Introducción

La Gran Área Metropolitana (GAM) de Costa Rica se formó con el proceso de urbanización del Valle Central y corresponde, según la definición del estudio para el Plan Regional Urbano de la GAM (PRUGAM), a la conurbación de cuatro áreas metropolitanas menores, cada una de las cuales gravita alrededor de una ciudad capital de provincia. San José, la capital nacional, es una de ellas, y las otras tres son Heredia, Alajuela y Cartago. Estas son cuatro de las siete capitales de provincia que existen en el país.³

Dicha característica define una primacía urbana sin parangón en Centroamérica. Se trata de 31 municipios de los 81 existentes, que integraron funcionalmente sus mercados laborales y habitacionales, en un territorio ocupado por una población de 2 162 966 personas (549 410 hogares)⁴ : ¡51% de la población nacional en 3.8% de su territorio! Las proyecciones de población para el 2010, del Instituto Nacional de Estadística y Censo, estimaron que en esa Gran Área Metropolitana habitaban 2 498 864, lo cual corresponde a 55% de la población nacional. Se refuerza así la tendencia a la primacía de la región.

El Valle Central, donde se asienta la GAM, es un territorio de gran riqueza natural pero, a su vez, ambientalmente frágil. Los eventos hidrometeorológicos del año 2010 causaron pérdidas humanas y de infraestructura de gran magnitud, lo que evidencia su vulnerabilidad. La construcción social del riesgo en este territorio pareciera ser la consecuencia inevitable de un proceso de urbanización sin planificación.

Cabe preguntarse por qué no ha sido posible planificar este territorio cuya conformación se conocía desde 1950. En efecto, el Censo de Población de 1950 ya identifica como “Área Metropolitana de San José” el conglomerado de los cinco primeros territorios municipales,⁵ denominados cantones en Costa Rica, que se integraron. Desde 1945, el planificador ruso Solow, quien visitó el país por invitación de la municipalidad de San José, dijo que el proceso abarcaría no solo esos cinco cantones mencionados, sino, también, los territorios de los municipios de Escazú, Alajuelita y Moravia.

3. En Costa Rica la división territorial refiere siete provincias, las cuales se dividen en cantones y, a su vez, estos en distritos. Los gobiernos locales se establecen a nivel de cantón y se denominan municipalidad.

4. Según el Censo del 2000, último realizado en el país.

5. San José, Montes de Oca, Tibás, Guadalupe y Desamparados.

La promulgación del marco legal para regulación del espacio urbano en el país, la ley de Planificación Urbana N.º 4240 de noviembre de 1968 es, sin duda, tardía. Se hizo cuando ya la estructura urbana estaba bastante consolidada. Aún así, Costa Rica siguió siendo un país más rural que urbano hasta la década de los años noventa del siglo pasado, de manera que hubo tiempo para corregir errores en la ocupación del territorio. ¿Por qué no se hizo?

Las instancias e instrumentos definidos por la Ley de Planificación urbana, para ejercer esa función planificadora y reguladora, no la implementaron en todos sus alcances. El Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), creado en 1954 por la Ley 1788 para atender el sector vivienda, incorporó en su estructura a la Dirección de Urbanismo del INVU como la instancia rectora de esta función pública, con la responsabilidad adicional de asesorar a las municipalidades en la formulación de los planes reguladores urbanos de sus respectivos territorios. Lamentablemente el mandato de formular un Plan Nacional de Desarrollo Urbano no se cumplió (en más de 38 años), pocos planes reguladores se aprobaron y el Plan de la mayor aglomeración urbana del país, la Gran Área Metropolitana (GAM), cuyos estudios se iniciaron en la década de los setenta, se redujo a un simple reglamento aprobado por decreto ejecutivo en 1982 y reformado en 1995, de alcances limitados.

El PRUGAM, estudio financiado por la Cooperación de la Unión Europea, en 2003, pretendió subsanar esta situación. Sin embargo, a tres años de haberse concluido, no se han aprobado los marcos institucionales ni los normativos que se propusieron. Estos fueron objetados por la Dirección de Urbanismo del INVU, instancia que, por Ley de Planificación Urbana, debía aprobarlas. La principal aglomeración urbana del país, cuya vulnerabilidad se evidenció con los primeros embates de los fenómenos hidrometeorológicos achacados al cambio climático, sigue entonces sin instrumentos que permitan tomar medidas de adaptación.

Del reglamento aprobado para la GAM en 1982, destaca la definición del anillo de contención de crecimiento del territorio urbano. Este instrumento ha sido clave, por la fragilidad ambiental del valle en que se ubica la región metropolitana y se transformó, con el tiempo, en el foco de controversias con el marco regulatorio.

¿Por qué esta dificultad en la regulación de la ocupación del territorio en la principal aglomeración urbana del país? Revisemos los antecedentes de su formación.

El proceso de ocupación del territorio y el marco institucional

La crisis económica de inicios de los años ochenta del siglo pasado interrumpió en Costa Rica un período de treinta años de crecimiento económico, caracterizado por una fuerte inversión pública en política social y por una política de salarios reales crecientes.⁶ Esos treinta años, que también fueron los años de crecimiento de la población urbana del país y de la formación del Área Metropolitana de San José (AMSJ), fueron años de mejoramiento de las condiciones de vida de la población en general, incluidos el acceso a vivienda y a servicios públicos.

La crisis afectó fuertemente la capacidad adquisitiva de los salarios de la población en lo que a vivienda se refiere. Se estima que la reducción del índice de accesibilidad de los hogares a la vivienda fue de un 50% entre 1980 y 1985 (Gutiérrez y Vargas, 1997). Por esa precariedad en las posibilidades de tener acceso a un lugar donde vivir, se integraron en esa década un gran número de Comités de Lucha por la Vivienda, los cuales, en el AMSJ, llegaron a aglutinar cerca del 10% de la población (Valverde, 1985).

Esos comités promovieron ocupaciones informales en todos los centros de población, particularmente en el AMSJ, algunos de grandes dimensiones, en terrenos baldíos, en su mayoría propiedad de instituciones públicas, nacionales o municipales. La dinámica de ocupaciones y enfrentamientos entre comités de vivienda llevó a la declaratoria de emergencia nacional de la problemática habitacional desde la administración Monge, seguida, a finales de 1986, por la promulgación de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV).

Desde finales de 1986 a 1993, el SFNV funcionó conjuntamente con la declaratoria de emergencia del problema habitacional, y fue solo a partir de 1993 cuando comenzó a operar con las atribuciones que le fueron conferidas por su ley de creación, sin recurrir a mecanismos de excepción. La declaratoria de emergencia y el nuevo SFNV establecieron las condiciones necesarias para que las ocupa-

6. Garnier et al, 1991: Los salarios mínimos reales crecieron a una tasa anual del 2,1% entre 1950 y 1969 y del 0,8% entre 1970 y 1980.

ciones ya consolidadas fueran objeto de proyectos estatales de regularización o de reubicación.⁷

Estas intervenciones, ejecutadas al amparo de la declaratoria de emergencia, se hicieron con mucha “flexibilidad”, sin respetar la legislación vigente para la adecuación de los espacios habitacionales, por lo que la presencia de los asentamientos consolidados fue percibida como una degradación de las condiciones de vida en el territorio, tanto por las comunidades ubicadas en el entorno inmediato en que estos se localizaron, como por los respectivos gobiernos locales, la mayoría de los cuales tenían grandes debilidades por la falta de recursos económicos y humanos.

Todo lo anterior ocurrió en un contexto institucional de reforma del Estado, en el cual muchas instituciones públicas, el INVU entre ellas, fueron intervenidas y minimizadas. También las instituciones autónomas y del Poder Ejecutivo, responsables de las redes de servicios públicos y equipamiento social, se vieron seriamente restringidas en sus capacidades de inversión.

El Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos MIVAH, creado en 1979 por norma presupuestaria y que no cuenta con una ley de creación hasta la fecha, ha sido nombrado el ente rector del sector vivienda y asentamientos humanos. El MIVAH tiene un rezago de un cuarto de siglo en elaborar una “*planificación de mediano y largo plazo, que involucre al menos tres aspectos esenciales: una perspectiva de ciudadanía, una perspectiva de la naturaleza y una perspectiva del Sector Vivienda y Asentamientos Humanos*” (MIVAH 2005, p. 8).

El proyecto Plan Regulador de la Gran Área Metropolitana (PRUGAM), promovido por el Consejo Nacional de Planificación Urbana, y su brazo técnico, la Secretaría Técnica del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, fue rechazado por el INVU. Ambas instancias, creadas por Decreto Ejecutivo N.º 28937 MOPT-MIVAH-MINAE, del 9 de octubre del 2000 y revisado mediante Decreto Ejecutivo 31062 MOPT-MIVAH-MINAE (del 29 de abril del 2003), tenían un alto grado de vulnerabilidad en el marco institucional del sector, con serias limitaciones para promover los cambios legales necesarios a cualquier intento de planificación territorial.

7. Ver Zumbado, F. Una Tarea para Todos. Compendio de Ponencias y Discursos 1986-1990, Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, 1990.

De esta manera, la planificación del territorio se puede ejercer solo a partir de los lineamientos de la Ley de Planificación Urbana de 1968 y sus modificaciones. Todo lo demás, definición de instancias institucionales y normas de carácter regional, descansan en decretos ejecutivos.

Sí se promulgaron, como leyes y a partir de inicios de este siglo, algunos planes reguladores urbanos aprobados en el marco de la Ley de Planificación Urbana, pero de los 31 cantones de la GAM, solo 19 los tienen.

Estado de la regulación:

Para evidenciar la situación descrita anteriormente, de descoordinación institucional y de falta de regulación en materia urbanística en Costa Rica, presentaremos dos ejemplos recientes:

1. La ampliación del anillo de contención de la GAM: un ejemplo de ineficiencia

En 23 de febrero del 2010, el Decreto Ejecutivo 35748 –MP-MINAET-MIVAH abrió la posibilidad de ampliar el anillo de contención de la Gran Área Metropolitana (GAM), hasta en 200 metros, estableciendo coberturas de construcción de 50%.

Las áreas en cuestión son de muy alta y alta fragilidad ambiental, aptas en realidad para la actividad agrícola o la conservación ambiental.

Esta normativa daba marcha atrás en algunos avances, al solicitar, por ejemplo, que las municipalidades sin plan regulador pudieran otorgar el uso del suelo. Como se recuerda, la Ley de Planificación Urbana establecía como una competencia municipal el ordenamiento territorial a través de Planes Reguladores.

En lugar de aprobar el Plan PRUGAM 2008 – 2030, que establece con gran detalle el uso del suelo, se aprobó este Decreto Ejecutivo, al que hubo que llevar a la Sala Constitucional para su derogatoria por razones constitucionales, el cual se encuentra admitido y en proceso de revisión desde marzo del presente año.⁸

8. "El Plan Prugam 2008-2030 alcanzó una inversión final del Proyecto de 15 millones de euros, entre recursos europeos y nacionales. Elaboró los 22 planes reguladores, los cuales fueron presentados a la Secretaría Técnica Nacional Ambiental; 10 de ellos contaban con la "viabilidad ambiental" y 12 concejos municipales organizaron sus audiencias públicas sobre su plan regulador. Desarrolló, además, el Sistema de Información Geográfico de la Gam –el Sigam- con toda la cartografía en proyección CRTM-05". Brenes, 2010.

Este decreto no es una iniciativa nueva. Como lo explica el colega Jorge Cabrera, mediante el decreto N.º 33757-MP-Mivah-Minae, de mayo de 2007, ya se había intentado obtener una consecuencia similar, el cual fue anulado por la Sala Constitucional, mediante el voto 3684 de marzo de 2009, al afirmarse que las zonas de recarga acuífera –que abastecen de agua a gran parte de las poblaciones del Área Metropolitana– peligran con el desarrollo urbano indiscriminado. Por ello resulta indispensable establecer zonas especiales de protección, con limitaciones de carácter general, a fin de garantizar una razonable utilización de los recursos naturales y, a la vez, satisfacer las necesidades urbanísticas del país.⁹

Es claro que el decreto en mención alude al caso de un instrumento jurídico que no lograría los objetivos de conservación ambiental y bienestar humano a los que debe aspirar, y, por lo tanto es ineficiente en ese sentido. La utilización de decretos ejecutivos en materia urbanística evidencia subsanar las deficiencias y vacíos en el país, proponiendo normas específicas y puntuales las cuales impiden avanzar hacia una planificación territorial integral que considere las necesidades humanas y las limitaciones de los ecosistemas naturales en que habitan.

2. Las áreas de retiro en quebradas, ríos y naciente: un ejemplo de ineficacia

El artículo 33 de la Ley Forestal vigente define las áreas de protección como

“a) Las áreas que bordeen nacientes permanentes, definidas en un radio de cien metros medidos de modo horizontal. b) Una franja de quince metros en zona rural y de diez metros en zona urbana, medidas horizontalmente a ambos lados, en las riberas de los ríos, quebradas o arroyos, si el terreno es plano, y de cincuenta metros horizontales, si el terreno es quebrado. c) Una zona de cincuenta metros medida horizontalmente en las riberas de los lagos y embalses naturales y en los lagos o embalses artificiales construidos por el Estado y sus Instituciones. Se exceptúan los lagos y embalses artificiales privados. d) Las áreas de recarga y los acuíferos de los manantiales, cuyos límites serán determinados por los órganos competentes establecidos en el reglamento de esta ley”.

9. Cabrera, J. 2010. Apertura del anillo de contención de la Gran Área Metropolitana. AMBIENTICO N.º 201. Junio 2010.

Según lo explica Mario Valdés en su Tesis de Graduación para obtener el grado de licenciado en Derecho, “la creación de este tipo de áreas corresponde al cumplimiento de una doble función; en primer lugar, es una medida necesaria para conservar el recurso hídrico libre de contaminación, producto de la contaminación directa o de la escorrentía, y, por otro lado, funciona como una medida de seguridad tendiente a evitar que se produzcan inundaciones por las crecidas de los cauces”.

Estas áreas de protección deben ser entendidas como una limitación al régimen de propiedad privada, las cuales encuentran su fundamento constitucional en el artículo 45, párrafo segundo de nuestra Constitución Política, el cual dice

“Artículo 45.- La propiedad es inviolable; a nadie puede privarse de la suya si no es por interés público legalmente comprobado, previa indemnización conforme a la ley. (...) Por motivos de necesidad pública, podrá la Asamblea Legislativa, mediante el voto de los dos tercios de la totalidad de sus miembros, imponer a la propiedad limitaciones de interés social”.

En este sentido, la Sala Constitucional se ha pronunciado para aceptar las condiciones sin necesidad de indemnización previa, como sí debe hacerse en los casos de expropiación:

“...pueden imponerse límites a los atributos de la propiedad, en tanto el propietario reserve para sí la posibilidad de explotar normalmente el bien, excluida claro está, la parte o la función afectada por la limitación impuesta por el Estado. Fuera de estos parámetros, si el bienestar social exige sacrificios de uno o de algunos únicamente, debe ser indemnizado, lo mismo que ocurre cuando el sacrificio que se impone al propietario es de tal identidad, que lo hace perder en su totalidad el bien” ¹⁰

10. Sala Constitucional, Voto N.º 2345-96 de 9 horas 24 minutos del 17 de mayo de 1996.

Ahora bien, las áreas de protección deben ser definidas y existe la potestad exclusiva para realizar los alineamientos al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU). No obstante, en la realidad son los gobiernos locales (municipalidades) quienes, dentro de los Planes Reguladores y el Reglamento de Zonificación, deben establecerlas.¹¹

Si estas áreas de protección no están definidas en los Planes Reguladores y los Reglamentos de Zonificación no pueden ser aplicadas como tales, o en otro sentido pero con las mismas consecuencias si estos instrumentos de planificación urbana no existen, las áreas de protección son ineficaces.

“Otro elemento a destacar es lo que se entiende por cauce. la Ley de Agua lo define como el lecho en el cual se desplaza la corriente del río, entendido desde las máximas crecidas ordinarias del agua, o sea, el punto más alto que al que llega el espejo de agua ordinariamente durante el año debido a la precipitación lluviosa. La importancia de entender en qué constituye el cauce es que de esta manera, podemos entender, que la ribera, de la manera en que fue definida anteriormente, se refiere al borde o punto máximo que alcanza el cauce en las máximas crecidas ordinarias, o sea, de acuerdo con el artículo 33 inciso b) de la Ley Forestal, las mediciones de los diez, quince o cincuenta metros (dependiendo del caso), se tienen que realizar en las máximas crecidas ordinarias, en las riberas o en los bordes del cauce en esa época, y no en cualquier otra época del año”.¹²

La realidad demuestra que dentro de los ríos o cauces de la GAM, muchos tienen asentamientos en los márgenes o incluso, cauces entubados sobre los que se encuentran múltiples asentamientos, los cuales, en gran número, tienden a ser viviendas que ni siquiera reúnen las condiciones necesarias de sanidad o seguridad.

En un caso concreto y específico, la quebrada los Negritos, ubicada en los cantones de San José y Montes de Oca, de la provincia de San José, la función de protección del agua que pretende lograr las áreas de protección no logra su cometido, toda vez que presenta elevados niveles de contaminación, y para los factores estudiados los máximos de contaminación se aproximan o superan los permitidos para aguas residuales. No se cumplen de manera eficiente las limitaciones impuestas por las áreas de protección y esto se refleja en un aumento de la susceptibilidad de inundaciones.¹³

11. Artículos 24 y siguientes de la Ley de Planificación Urbana, Ley N.º 4240 del 15 de noviembre de 1968.

12. Valdés Torres, M. 2010. Las Áreas de Protección del artículo 33 de la Ley Forestal. El caso de la quebrada los Negritos en el sector de Montes de Oca. Tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho. Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica.

13. Ob.cit.

Una reflexión sobre los retos y oportunidades

Para cumplir con la garantía constitucional del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, el Estado tiene la tarea pendiente del ordenamiento territorial. Más allá de la planificación urbana, buscando espacios de balance como lo dice la Ley Orgánica del Ambiente en su artículo 28:

“Es función del Estado, las municipalidades y los demás entes públicos definir y ejecutar políticas nacionales de ordenamiento territorial, tendientes a regular y promover los asentamientos humanos y las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico espacial con el fin de lograr la armonía entre el mayor bienestar de la población, el aprovechamiento de los recursos naturales y la conservación del ambiente”.

Interesa agregar que en Costa Rica lo que en otros países se considera derecho urbanístico o urbano ha sido incluido dentro del derecho ambiental, como lo afirma esta sentencia del 2006:

La protección del patrimonio cultural se enmarca dentro del Derecho Urbanístico, que últimamente ha venido a ser comprendido dentro del marco más amplio del Derecho Ambiental, el cual encuentra su sustento jurídico-constitucional en los artículos 50 y 89 de la Constitución Política, en tanto disponen textualmente:

“El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza. Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello está legitimado para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado. El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho. La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes” (artículo 50); y

“Entre los fines culturales de la República están: proteger las bellezas naturales, conservar y desarrollar el patrimonio histórico y artístico de la Nación y apoyar la iniciativa privada para el progreso científico y artístico” (artículo 89).

Esta última norma da directrices para que las autoridades públicas impulsen la protección del medio ambiente, entendido esto de una manera integral no en su sentido tradicional, que se ha limitado al ámbito del recurso natural, lo que comúnmente se conoce como “lo verde”, en tanto se ha entendido que comprende los recursos naturales (bosques, agua, aire, minerales, flora y fauna, etc.), sino también en lo relativo al entorno en que se vive, que comprende, no solo las bellezas escénicas de la naturaleza, como el paisaje, sino también todo lo relativo a las ciudades y conglomerados urbanos y rurales, es decir, el concepto de lo urbano.

Bien puede afirmarse que se trata de dos aspectos complementarios de una realidad, como las dos caras de una misma moneda: el ambiente natural y el ambiente urbano. Así se pretende un ambiente más humano, es decir, un ambiente que no solo sea sano y ecológicamente equilibrado, sino también un referente simbólico y dador de identidad nacional, regional o local. De esta manera, el derecho fundamental a tener un ambiente sano y ecológicamente equilibrado-desarrollado ampliamente por la jurisprudencia constitucional- comprenderá, tanto sus partes naturales, como sus partes artificiales, entendiéndose por tales el hábitat humano, lo construido por el hombre, es decir, lo urbano, de manera que se mantengan libres de toda contaminación, tanto por los efectos y repercusiones que puede tener en la salud de las personas y demás seres vivos, como por el valor intrínseco del ambiente...”¹⁴

Para ello los mayores retos son:

a. La coordinación interinstitucional

Las competencias de los diversos niveles desde los gobiernos locales municipales hasta las instancias nacionales como el INVU y más recientemente el Consejo Nacional de Planificación Urbana, y su brazo técnico: la Secretaría Técnica

14. Tribunal Contencioso Administrativo. Sección Segunda. II Circuito Judicial De San José. N.º 349-2006 Goicoechea, a las once horas treinta y cinco minutos del once de agosto de dos mil seis.

del Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Se trata de competencias que no se desarrollan en forma armoniosa sino de manera conflictiva, por ejemplo, por la polémica que ha generado la aprobación de PRUGAM o su apreciación sobre los desarrollos en zonas marino-costeras, para poner un ejemplo.

b. El balance entre los aspectos ambientales y sociales

Los fenómenos globales, como el cambio climático, plantean nuevos retos a enfrentar en los cuales se debe procurar tanto el bienestar del ser humano como la conservación ambiental. En este sentido, en un país vulnerable como el nuestro, la seguridad humana se convierte en un valor que debe servir de orientación para la definición de políticas públicas de ordenamiento territorial.

c. Lograr una legislación eficaz y eficiente

La elaboración de normas que regulen usos y actividades humanas requieren de la participación, según el Principio 10 de la Declaración de Río, el cual nos recuerda que la mejor forma de tomar las decisiones ambientales es mediante la participación de todas las personas en los niveles correspondientes.

La normativa que no se aplica y que no se cumple no es eficaz. La normativa que no cumple los objetivos para los que fue elaborada no es eficiente. Ambas características debilitan el Estado de Derecho y terminan, al fin y al cabo, irrespetando derechos humanos.

La falta de un ordenamiento territorial en el país amenaza las posibilidades de desarrollo nacional, tanto en el plano individual como colectivo.

Bibliografía

Cabrera, J. (2010). *Apertura del anillo de contención de la Gran Área Metropolitana*. AMBIENTICO. N.º 201. Junio 2010.

AMBIENTICO, Revista mensual sobre la actualidad ambiental, N.º 201, junio 2010. “Expandieron el límite de contención urbana en la Gran Área Metropolitana”.

Brenes, E. (2010). *Inconsistencia del decreto de ampliación del anillo y Plan Prugam*. AMBIENTICO. N.º 201, junio 2010.

Garnier, L; Hidalgo, R; Monge, G; Trejos, JD. (1991). *Costa Rica entre la ilusión y la desesperanza. Una Alternativa para el Desarrollo*. San José, Costa Rica: Ediciones Guayacán.

Gutiérrez, M.; Vargas, A., (1997). *Costa Rica: una revisión de las políticas de vivienda aplicadas a partir de 1986*, CEPAL, Santiago de Chile.

Lungo U., M. (1989). *Las urbanizaciones en Costa Rica en los 80: El caso del Área Metropolitana de San José*. Informe de investigación. Documento inédito.

Rodríguez R., H. (2010). *La búsqueda del desarrollo sostenible a través del ordenamiento territorial: Elementos para Costa Rica*. Documento inédito. San José, Costa Rica. 29 p.

Tribunal Contencioso Administrativo. Sección Segunda. II Circuito Judicial De San José. N.º 349-2006 Goicoechea, a las once horas treinta y cinco minutos del once de agosto del dos mil seis.

Valdés Torres, M. (2010). *Las Áreas de Protección del artículo 33 de la Ley Forestal. El caso de la quebrada los Negritos en el sector de Montes de Oca*. Tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho. Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica.

Zumbado, Fernando (1990). *Una Tarea para Todos*. Compendio de Ponencias y Discursos 1986-1990, Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.

CAPÍTULO II

Sistematización de la experiencia de incidencia política para el establecimiento del Área Marina de Pesca Responsable de Tárcoles*

*M.Sc. Felipe Alpízar R., Investigador ***

1. Introducción ¹

“...No podemos hacer conservación con hambre...”

David Chacón, Pescador CoopeTárcoles

En Costa Rica existen distintas concepciones sobre los mares y las costas. Muchas personas asocian los mares con narcotráfico, aleteo de tiburón, muerte de tortugas y delfines. Para otros, los mares deberían ser lugares prístinos, protegidos de la mano depredadora de los seres humanos. Para la mayor parte de las comunidades costeras, los mares son su medio de subsistencia a través de la pesca artesanal, una forma digna de procurar una mejor calidad de vida y oportunidades para ellos y sus familias.

* Este artículo se elaboró gracias al apoyo del programa del Centro Nacional Suizo de Competencia en Investigación Norte-Sur (Swiss National Centre of Competence in Research North-South, NCCR North-South).

** Estudiante del Doctorado Oficial en Ciencias Políticas de la Universidad Complutense de Madrid, y asociado al programa NCCR Norte-Sur. Máster Oficial en Ciencias Políticas de la Universidad Complutense de Madrid. Licenciado en Ciencias Políticas con énfasis en Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de Costa Rica. Ha trabajado como oficial de programas del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y en actividades de consultoría para otros organismos internacionales. Ha sido docente e investigador de la Universidad de Costa Rica. Es autor del libro “La influencia del poder en la política comercial de Costa Rica” (EUCR 2005).

1. Se agradece a los integrantes de CoopeSolidar R.L., en especial a Vivienne Solís Rivera, la labor de compilación de los registros que permitieron reconstruir el proceso, así como su acompañamiento técnico durante la elaboración del texto. A María Estelí Jarquín, su colaboración como asistente de investigación.

Estos debates muestran las tensiones entre los ideales de conservación de las organizaciones y líderes ambientalistas-con los diferentes matices en sus discursos-, la legítima aspiración de las personas que se dedican a la pesca y pretenden el desarrollo de sus familias y comunidades y, por otro lado, el afán de lucro de otros actores que también explotan los recursos del mar pero se preocupan poco o nada por el desarrollo sostenible.

En el presente estudio, se pretende abordar ese debate por medio de un caso que, por su complejidad y por su carácter innovador, puede resultar provechoso para extraer lecciones valiosas y orientar futuros procesos que traten de equilibrar los esfuerzos de conservación con el bienestar de los grupos menos favorecidos por las dinámicas económicas actuales. Para ello se realiza una sistematización del proceso de incidencia política a cargo de CoopeSolidar R.L. y CoopeTárcoles R.L., con el fin de establecer el Área Marina de Pesca Responsable (AMPR) de Tárcoles.

Para empezar, resulta relevante aportar algunos elementos contextuales para facilitar la comprensión del caso. La comunidad de Tárcoles se ubica en el cantón de Garabito, en el Pacífico Central de Costa Rica y pertenece a la provincia de Puntarenas (37 km al sureste del puerto de Puntarenas).² El distrito tiene una población de, aproximadamente, 4000 personas, aunque se calcula que en la comunidad de Tárcoles viven cerca de 1000.³ De hecho, es pertinente distinguir la realidad del distrito de Tárcoles respecto de Jacó, pues este último muestra mejores niveles de crecimiento económico relacionados con el turismo y la inversión extranjera. Mientras, el cantón de Garabito presenta índices de desarrollo social relativamente positivos –en términos de esperanza de vida y bienestar material- existe al mismo tiempo una alta exclusión social y desempleo.⁴ El Índice de Desarrollo Social de Tárcoles presenta niveles muy inferiores a Jacó y de esta manera quedan retratadas las enormes diferencias que existen entre ambos distritos.⁵ Además, se debe señalar que el crecimiento económico de Jacó no necesariamente se refleja positivamente en el nivel de vida de todos los pobladores del cantón y la crisis económica de los últimos años ha agravado aún más esa situación.

2. El cantón de Garabito fue creado en 1980 y el distrito de Tárcoles, en 1988. El otro distrito del cantón es Jacó, principal polo económico y de población. Véase: Historia del cantón de Garabito. Disponible en la página web de la Municipalidad de Garabito: Municipalidad de Garabito. Disponible en <http://www.munigarabito.go.cr/esp/subseccion.php?sb=39>

3. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). Principales indicadores demográficos.

4. Datos sobre Índice de Desarrollo Social del cantón disponibles en la página oficial del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE): <http://www.tse.go.cr/tseficha/datos/garabito.pdf>

5. Datos sobre Índice de Desarrollo Social del cantón disponibles en la página oficial del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE): <http://www.tse.go.cr/tseficha/datos/garabito.pdf>

Recuadro 1 CoopeSolidar RL

La Cooperativa Autogestionaria de Servicios Profesionales para la Solidaridad Social R.L.(CoopeSolidar R.L.) está conformada por un grupo de profesionales interesados en combinar conservación y desarrollo, principalmente para comunidades locales.

Trabajan desde el año 2000 con la misión de “...*Proponer alternativas novedosas para lograr que la riqueza cultural y biológica contribuya al mejoramiento de la calidad de vida de la población, con justicia y equidad, por medio del acompañamiento en los procesos participativos para la toma de decisiones, desde los espacios individuales y colectivos, a los niveles locales, nacionales e internacionales...*”.

Fuente: Sitio oficial de CoopeSolidar R.L. visitado el 27 de junio de 2011: <http://www.coope-solidar.org/>

De hecho, una considerable cantidad de tarcoles se aferra a la pesca artesanal como una actividad económica independiente del modelo económico basado en el turismo y la especulación inmobiliaria de su vecino Jacó.⁶ Sin embargo, sus perspectivas no son demasiado esperanzadoras, pues el recurso pesquero se encuentra seriamente amenazado por la sobreexplotación pesquera y la contaminación ambiental del Golfo de Nicoya.

Tal como sucede en Tárcoles, numerosas comunidades costeras en Costa Rica se dedican a la pesca artesanal y ello, más que una actividad económica, se ha convertido en una tradición que genera influencias en los grupos que la practican tanto en el habla como en sus prácticas y concepciones de vida.⁷ Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Costa Rica posee seis tipos de pesquerías entre las que se encuentran cuatro de tipo comercial que incluyen las redes para el atún, la flota palangrera para grandes pelágicos, la técnica de arrastre del camarón y las embarcaciones bolicheras de sardina. Los otros dos tipos corresponden a las comunidades de pesca artesanal ubicadas en la costa Pacífica y Caribe. Esta pesca se caracteriza

6. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Comunicado de prensa: “Pescadores locales presentan el resultado de un exitoso proyecto”. Disponible en http://coin.fao.org/cms/media/4/12747411474070/cp11-10tf_tarcoles.pdf

7. Chang, G; Urrutia, X. Léxico de la pesca artesanal puntarenense en el golfo de nicoya I una aproximación etnográfico-semántica en Chomes, costa de pájaros, isla chira y Puntarenas centro. En Revista de Artes y Letras. Universidad de Costa Rica. [En línea] Vol. 29 (2005). Disponible en <http://www.latindex.ucr.ac.cr/kanina-29-especial-lex/009-Chang-Lexico-Pesca.pdf>

principalmente por ser de menor intensidad y realizarse en mar territorial, a no más de 3 millas náuticas si es de pequeña escala y a igual o menor distancia de 40 millas náuticas si es de escala media.⁸ Según datos de la FAO, en el 2002, en Costa Rica, existían 2421 embarcaciones dedicadas a la pesca artesanal y debidamente reglamentadas; sin embargo, es conocido que muchas embarcaciones artesanales no mantienen sus licencias de pesca al día o carecen completamente de ellas.⁹

La pesca artesanal brinda sustento a muchas comunidades y familias en ambas costas, pero además cumple una valiosa contribución al país en términos de seguridad alimentaria. En casos más recientes, la pesca artesanal también ha permitido que estas poblaciones puedan desarrollar sus microempresas a través del turismo de pesca y comercializar de este modo otros productos que tienen a su disposición.¹⁰

Sin embargo, los desafíos derivados de la sobreexplotación y la contaminación ponen a estas comunidades en una encrucijada que parece por ahora no tener una salida clara. En el caso de Tárcoles, la principal fuente de contaminación es el río Grande de Tárcoles. La desembocadura del río se encuentra en el distrito de Tárcoles y sus efectos negativos se extienden a una amplia zona del mar, aunque resulta claro que los mayores causantes de esta contaminación son los habitantes del Área Metropolitana de Costa Rica.¹¹

La comunidad de Tárcoles, además, debe enfrentar la competencia por el recurso pesquero, pues es común encontrar numerosos barcos camaroneros frente a sus costas que utilizan técnicas de arrastre en sus capturas, lo que resulta altamente dañino para los ecosistemas marinos.

8. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Información sobre la Ordenación Pesquera de la República de Costa Rica. [En línea]. Disponible en www.fao.org/fi/fcp/es/CRI/body.htm

9. Idem.

10. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Información sobre la Ordenación Pesquera de la República de Costa Rica. [En línea]. Disponible en www.fao.org/fi/fcp/es/CRI/body.htm

11. El 18 de agosto de 2004, Reiner Obando, presidente del Partido Garabito Ecológico, presentó un recurso de amparo contra la Presidencia de la República, Ministerio de Ambiente y Energía, M. Salud, M. Vivienda, CCSS, ICAA y Municipalidades de la cuenca del río Tárcoles (Atenas, San Mateo, Orotina, Puriscal, Turruabares, Garabito, San Ramón, Palmares, Naranjo, Valverde Vega, Grecia, Alajuela, Mora, Poas, Barva, Santa Bárbara, Belén, Flores, San Rafael, San Pablo, Moravia, San Isidro, Santo Domingo, Vásquez de Coronado, Tibás, Montes de Oca, Curridabat, Alajuelita, Escazú, Santa Ana, Desamparados, La Unión, Cartago y San José). El recurso pretendía frenar la contaminación de la cuenca y para ello se apoyó en la Constitución Política (art.50), Ley General de Salud N.º 5395 (art.1, 2) Ley Orgánica del Ambiente N.º 7554 (art.1, 5, 7, 42, 59, 60, 61, 64, 66, 67), Ley Forestal N.º 7575 (art.38, Ley de Conservación de Vida Silvestre (art. 64, 132), Decreto Ejecutivo N.º 26042-S-MINAE Reglamento de Vertidos y Reuso de Aguas Residuales. El recurso fue acogido y fallado positivamente y se ordenó a los implicados tomar medidas para cambiar la situación; sin embargo, a la fecha no se han realizado obras significativas para enmendar esta situación. Fuente: Recurso de Amparo Expediente 04008123-007 Sala Constitucional. Entrevista a Patricia Madrigal, abogada de CoopeSolidar R.L. 11 de mayo de 2011.

En ese contexto, trabaja CoopeTárcoles R.L., una cooperativa de pescadores fundada en 1985 por cerca de 50 pescadores (actualmente cuenta con 31 asociados activos). CoopeTárcoles R.L. pretende “...comercializar directamente el producto de la pesca, eliminar los intermediarios, obtener mejores precios, propiciar mejores condiciones laborales, crear fuentes de empleo y elevar el nivel de organización y participación de los pescadores...”.¹² En el año 2000, CoopeSolidar R.L. realizó los primeros contactos en Tárcoles en el marco de un proyecto de liderazgo patrocinado por Avina, pero a partir del acercamiento entre ambas cooperativas, en 2003, se ha reforzado su compromiso con el desarrollo sostenible, lo que se plasmó en el 2004 con una reforma a sus estatutos.¹³ En esa lógica, ambas cooperativas llegaron a la conclusión de que la pesca responsable era un camino para tratar de conciliar los intereses de conservación de la naturaleza con el desarrollo comunal y familiar de las personas que habitan en Tárcoles.

En este trabajo, entonces, se intentará relatar el proceso de incidencia política para establecer el Área Marina de Pesca Responsable, principal apuesta de estas dos cooperativas para conciliar los objetivos de conservación y desarrollo. Para ello, en la siguiente sección se sistematiza el proceso bajo un marco analítico que pretende ayudar a una mejor comprensión. A partir de eso, en la tercera sección se extraen algunas conclusiones relevantes en términos los tres ejes de análisis: conservación, desarrollo y democracia. Luego, se plantean algunas recomendaciones prácticas aplicables a Tárcoles, así como a otros casos similares.

2. LA INCIDENCIA POLÍTICA Y EL CICLO DE LAS DEMANDAS POLÍTICAS: EL ESTABLECIMIENTO DEL AMPR¹⁴

2.1 Consideraciones conceptuales y metodológicas

El núcleo de este trabajo se encuentra en la comprensión del Área Marina de Pesca Responsable de Tárcoles como un proceso de incidencia política llevado a cabo por CoopeTárcoles R.L. con el apoyo de CoopeSolidar R.L. Este enfoque

12. CoopeSolidar R.L. (2006). Tárcoles: una comunidad de pescadores artesanales en Costa Rica. Aportes a la conservación de los recursos marino-costeros del Golfo de Nicoya. San José, Costa Rica: CoopeSolidar R.L. p.18.

13. Conviene mencionar que el cantón presenta dos centros de vida silvestre: el Parque Nacional Carara y el Refugio Nacional de Vida Silvestre Playa Hermosa, los cuales representan sitios de interés natural enfocados al turismo pero sobre todo a la investigación científica. Los centros de vida silvestre del cantón de Garabito los detalla la página oficial de la Municipalidad de Garabito. Disponible en <http://www.munigarabito.go.cr/esp/subseccion.php?sb=46>

14. Se debe destacar que se desarrolló un debate sobre la forma más adecuada para denominar el proceso. De acuerdo con CoopeSolidar R.L. y CoopeTárcoles R.L. el Estado “reconoce” el AMPR pues es la comunidad la que la “crea”. Para el Incopecsa, la comunidad no puede crear áreas marinas pues solo ellos tienen la potestad legal para hacerlo y por ello el Incopecsa “crea” el AMPR. En este trabajo se utiliza el verbo “establecer” pues así aparece en el decreto oficial que norma la materia.

supone que un resultado –el establecimiento del AMRP Tárcoles- fue desencadenado por un mecanismo causal que en este caso sería la incidencia política de CoopeTárcoles R.L. Sin embargo, la complejidad de la realidad social obliga a analizar el caso con más detalle y a contar con herramientas teóricas apropiadas para hacerlo.

Desde esta perspectiva, se debe entender este proceso como una contienda política, es decir un conflicto de intereses entre distintos actores y/o con el Estado, llevada a cabo por grupos organizados (la acción es colectiva, no individual) y que se resuelven por medio de la política y frente a los gobiernos, ya sea como actor central o secundario.¹⁵ El elemento central que caracteriza este proceso como político es la existencia de relaciones de poder entre los diversos actores. Estos actores realizan un ejercicio de poder, según sus recursos, para producir efectos que promocionen sus intereses y/o perjudiquen los intereses de sus adversarios.¹⁶ El poder es, entonces, una capacidad relacional que se ejercita frente o con otros, donde un actor dominante produce resultados en la voluntad, intereses y valores de los otros actores menos poderosos.¹⁷

En este sentido, resulta relevante concentrar el análisis en los intereses de los actores y la forma en que pretenden incorporarlos en el proceso político. Precisamente el concepto de incidencia política permite considerar los efectos de la participación política de los actores a partir de sus intereses, pues como lo señala Castells “...solo sabemos si las acciones colectivas fueron realmente sujetos del cambio social por sus repercusiones...”¹⁸

Tradicionalmente, el concepto de incidencia política ha estado ligado a organizaciones de la sociedad civil y su elaboración casi siempre ha estado ligada a la acción política.¹⁹ Pero sí se pretende entender la incidencia política como herramienta de cambio de la sociedad civil y como medida de éxito de la participación política, entonces resulta más atinado entenderla como la capacidad de los grupos organizados para actuar frente a las entidades públicas e incorporar

15. Charles Tilly; Sidney Tarrow (2007). Contentious politics. Boulder Colorado, USA: Paradigm Publishers.

16. Lukes, Steven (2007) [1974]. El poder. Un enfoque radical. Madrid: Siglo XXI Editores.

17. Castells, Manuel (2009). Comunicación y poder. Madrid: Alianza Editorial. P. 33

18. Castells (2009). Op. Cit. P. 394.

19. Según la Oficina en Washington para Asuntos de América Latina (WOLA) la incidencia política se puede definir como “...los esfuerzos de la ciudadanía organizada para influir en la formulación e implementación de las políticas y programas públicos, a través de la persuasión y la presión ante autoridades estatales, organismos financieros internacionales y otras instituciones de poder. Son las actividades dirigidas a ganar acceso e influencia sobre las personas que tienen poder de decisión en asuntos de importancia para un grupo en particular o para la sociedad en general”.

WOLA (2005). Manual para la facilitación de procesos de incidencia política. Washington: Oficina en Washington para Asuntos de América Latina WOLA-Centro para el Desarrollo de Actividades de Población CEDPA. P.21.

sus demandas en el proceso de decisión gubernamental. La incidencia política es, por lo tanto, una forma de participación política no electoral, llevada a cabo por actores políticos (grupos relativamente organizados y que realizan reivindicaciones colectivas frente a las instituciones), que pretenden incorporar sus demandas en el proceso de decisión de la institucionalidad pública. Por lo anterior, se sugiere que es posible formular una escala de éxito de la incidencia política a partir de los cambios que sufren las demandas políticas, desde el momento inicial hasta su desenlace.

Además, se debe destacar que la incidencia política es la principal herramienta política de las organizaciones sociales para revertir las lógicas de exclusión del modelo de desarrollo actual. Más allá de análisis de capital social o cohesión, la incidencia política se vislumbra como una lucha reivindicativa para ser incluidos en los procesos de desarrollo.²⁰ De esta manera, el análisis de los procesos de incidencia política que realizan las organizaciones de la sociedad civil se convierte, en sí mismo, en un intento por visibilizar procesos que desde otra perspectiva más institucional permanecerían igualmente excluidos.

Para ello se propone concentrarse en las demandas del grupo u organización que lidera el proceso y utilizar esas demandas, definidas como la articulación política de un interés compartido, para dividir analíticamente toda la coyuntura en cuatro fases. Este marco analítico se denomina el ciclo de las demandas políticas y se divide en las siguientes fases:²¹

1. Proceso de construcción/destrucción de las demandas de los actores políticos (PCDDP).
2. Articulación y desarticulación de las demandas de los actores políticos (ADDP).
3. Procesamiento institucional de las demandas (PIDP).
4. Interpretación simbólica del desenlace (ISD).

20. Véase: Bourdieu, Pierre (2001). "El capital social. Apuntes provisionales." En Capital Social. **Revista Zona Abierta**. 94/95 (2001). Madrid, España. P.83. Original: "Le capital social. Notes provisoires." Actes de la Recherche en Sciences Sociales, 3. 1980.; Coleman, James (2001). "Capital social y creación de capital humano." En Capital Social. **Revista Zona Abierta**. 94/95 (2001). Madrid, España. Original: Social Capital in the creation of Human Capital. American Journal of Sociology. 1988: 94:95. P.95-120.; Portes, Alejandro (2004). *El capital social: promesas y obstáculos para su papel en el desarrollo*. En Portes, Alejandro (2004). **El desarrollo futuro de América Latina. Neoliberalismo, clases sociales y transnacionalismo**. Bogotá, Colombia: Colección en Clave de Sur-ILSA; Comisión Económica Para América Latina (CEPAL-NUU) (2007). **Cohesión Social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe**. Santiago: CEPAL-AECDI-SEGIB; Pérez Sáinz, Juan Pablo, Mora Salas, Minor (2007). **La persistencia de la miseria en Centroamérica**. San José: FLACSO Costa Rica.

21. Alpízar R., Felipe (2010). Tesis de Maestría. Máster Oficial en Ciencia Política. Universidad Complutense de Madrid. Inédito.

El ciclo de las demandas políticas se organiza analíticamente a partir de las demandas del actor central o aquel que es objeto del estudio. Por ello, en el presente estudio se utiliza como núcleo de investigación el accionar de CoopeTárcoles R.L. En cada una de las fases se consideran además algunos elementos conceptuales propios del estudio de la acción colectiva como las oportunidades políticas que brinda la institucionalidad y el entorno para realizar la acción colectiva (libertad de asociación, espacios de consulta, etc.), las formas de organización interna y la estructuras de movilización del grupo (asambleas, juntas directivas, etc.), los procesos simbólicos que ayudan a entender y enmarcar los hechos y las consecuencias democráticas que tiene el proceso para los actores. En la siguiente sección se utiliza este marco analítico como herramienta para describir y analizar el proceso de creación del AMPR de Tárcoles.

2.2 La contienda por el mar y el establecimiento del AMPR

De acuerdo con el artículo 6 de la Ley de Pesca y Acuicultura, el Estado costarricense ejerce dominio y jurisdicción exclusiva sobre los recursos marinos y naturales de las aguas del país. Además, el artículo 8 indica que la pesca y la acuicultura deberán realizarse de forma sostenible y respetando el derecho de terceros a aprovechar esos recursos.²² Pero esta normativa encuentra sus matices cuando se lleva a la práctica. Por supuesto que el Estado tiene dominio y jurisdicción sobre los recursos marinos, pero la capacidad para asegurar esa condición depende de los recursos económicos y la voluntad política de las instituciones y sus jerarcas. De la misma manera, la verificación de que el aprovechamiento pesquero se realice “...sin producir daños irreparables a los ecosistemas...”²³ pasa por una serie de definiciones y matices que no siempre resultan tan evidentes ni muchos menos tan reales.

La comunidad de Tárcoles conoce esta realidad incluso antes de que se aprobara esta Ley y los pescadores y dirigentes de CoopeTárcoles R.L. lo han tenido claro por lo menos desde la década de 1990. La sobreexplotación de los recursos marinos del Golfo de Nicoya ha provocado una disminución de la pesca y un aumento del esfuerzo pesquero (cantidad de horas invertidas en las faenas de pesca). La constante presencia de numerosos barcos camaroneros frente a las costas de Tárcoles y sus agresivas técnicas de pesca (arrastre) es interpretada por los pescadores como la principal causa de esa disminución del recurso marino.²⁴

22. Asamblea Legislativa (2005) Ley de Pesca y Acuicultura N.º 8436. Asamblea Legislativa. Costa Rica

23. Art.8 Op. Cit.

24. Entrevista con David Chacón, dirigente y pescador de CoopeTárcoles R.L., realizada en Tárcoles el 20 de junio de 2011.

La contienda por el mar es una realidad sumamente compleja que incluye factores biofísicos, ambientales y económicos, así como la presencia de muchos tipos de actores según los tipos de pesca que se realizan en el país.²⁵

A pesar de este aparente enfrentamiento, la creación del Área Marina de Pesca Responsable de Tárcoles parece mostrar que es posible llegar a acuerdos para tratar de explotar los recursos de forma sostenible. Sin embargo, una mirada al conjunto del proceso, que tiene casi 10 años de duración, muestra la enorme cantidad de obstáculos que se debieron enfrentar. Es posible localizar el inicio del proceso de creación del AMPR en junio de 2002, cuando se da el primer contacto entre CoopeSolidar R.L. y CoopeTárcoles R.L. Desde el punto de vista de este trabajo, ese es el punto de partida del AMPR pues en este momento coincide la experiencia, el conocimiento del mar y sus problemas de los pescadores de Tárcoles con una visión de desarrollo sostenible y nuevas formas de desarrollo comunal y conservación que aporta CoopeSolidar. El proceso parece llegar a su fin en julio de 2011 cuando la Junta Directiva del Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (Incopesca) publica el Decreto que crea el AMPR.²⁶

25. Las definiciones de los tipos de pesca se encuentran en la citada Ley 8436:

“Artículo 43.—La pesca comercial se realizará para obtener beneficios económicos y se clasificará en

a) Pequeña escala: Pesca realizada artesanalmente por personas físicas, sin mediar el uso de embarcación, en las aguas continentales o en la zona costera, o la pesca practicada a bordo de una embarcación con una autonomía para faenar hasta un máximo de tres millas náuticas del mar territorial costarricense.

b) Mediana escala: Pesca realizada por personas físicas o jurídicas a bordo de una embarcación con autonomía para faenar hasta un máximo de cuarenta millas náuticas inclusive.

c) Avanzada: Pesca realizada por personas físicas o jurídicas, a bordo de una embarcación con autonomía para faenar superior a las cuarenta millas náuticas, orientada a la captura de especies pelágicas con palangre, y otras especies de importancia comercial, realizada por medios mecánicos.

d) Semiindustrial: Pesca realizada por personas físicas o jurídicas, utilizando embarcaciones orientadas a la extracción del camarón con red de arrastre, la sardina y el atún con red de cerco.

e) Industrial: Pesca e industrialización efectuada por personas físicas o jurídicas, con embarcaciones capacitadas para efectuar a bordo labores de pesca, congelamiento, empaque e industrialización de sus capturas”.

26. El Acuerdo A.J.D.I.P/193-2011, con fecha de 27 de mayo de 2011 pero publicado el 21 de julio de 2011, establece oficialmente el Área Marina de Pesca Responsable de Tárcoles.

Tabla 1
Cronología del proceso de creación del AMPR de Tárcoles

Momentos relevantes	Año
Se inscribe CoopeTárcoles R.L	Diciembre 1985
Primeros acercamientos de CoopeTárcoles R.L y CoopeSolidar R.L	Junio 2002
Congreso Mundial de Parques de Durban	Setiembre 2003
Modificación al estatuto de CoopeTárcoles: mayor desarrollo sostenible	Noviembre 2004
Congreso Mundial de la Naturaleza Bangkok	Noviembre 2004
CoopeTárcoles inicia el Boletín Mar Abierto	2005
Presentación del Código de Pesca Responsable de Tárcoles	Abril 2005
Congreso Mundial de Áreas Protegidas Marinas Impact 1 en Australia	Octubre 2005
Propuesta áreas marinas protegidas en el 25% de la Zona Económica Exclusiva	
Actividad pública con representantes del Gobierno (Discurso de la Defensora de los Habitantes)	Mayo 2006
Se definen límites de áreas marinas protegidas en Asamblea Extraordinaria de CoopeTárcoles R.L y CoopeSolidar R.L	Enero 2006
Sesión de la Junta Directiva de Inopesca conoce la propuesta de creación del AMPR y su zonificación	Junio 2006
CoopeSoliDar R.L y CoopeTárcoles R.L deciden desarrollar una relación de asociatividad que no dependa de un proyecto. Creación Consorcio PorlaMar R.L.	Setiembre 2006
CoopeSolidar R.L. logra incorporar la responsabilidad ambiental del movimiento cooperativo (Congreso Cooperativo)	Octubre 2006
Acuerdo del Concejo Municipal de Garabito que reconoce al Distrito de Tárcoles como Zona de Pesca Artesanal Responsable	Noviembre 2006
CoopeTárcoles R.L recibe el premio de la Iniciativa Ecuatorial 2006	Mayo 2007
Primera reunión de la Comisión que analizará AMPR: se debe establecer un Reglamento para su reconocimiento	Julio 2007
Junta Directiva de Inopesca aprueba el Reglamento de las AMPR	Abril 2008
Solicitud a Inopesca de creación de AMPR por parte de CoopeTárcoles	Mayo 2008
Se forma el Grupo de Trabajo Institucional (GTI) que elaborará el Plan Ordenamiento Pesquero (POP)	Enero 2009
Primera propuesta de zonificación por parte del Inopesca: Reacción adversa de CoopeTárcoles R.L y CoopeSolidar R.L.	Agosto 2009
MAG declaró de interés público el AMPR. Se eleva a decreto el acuerdo del Inopesca	Agosto 2009
Última reunión del GTI: se finaliza el Plan de Ordenamiento Pesquero (POP)	Octubre 2009
CoopeTárcoles solicitó a Inopesca avances sobre la aprobación del POP	Febrero 2010
Reunión entre Inopesca, Cooperativas y representantes de las cámaras de pescadores de Puntarenas: pescadores semiindustriales mostraron objeciones y proponen modificación de la zonificación	Junio 2010
Acuerdos de junio son revisados en reunión y respaldados por las partes	Noviembre 2010
Junta Directiva de Inopesca declara establecimiento del AMPR	Mayo 2011
Publicación del decreto por parte de la Junta Directiva de Inopesca	Julio 2011
	Julio de 2011

Fuente: Elaboración propia a partir de revisión de actas CoopeSolidar R.L. y entrevistas a líderes de CoopeTárcoles R.L. y CoopeSolidar R.L.

Los principales actores de este proceso han sido CoopeTárcoles R.L., la comunidad de Tárcoles, CoopeSolidar R.L., e Incopecsa y el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET). Otros actores participantes han sido los pescadores artesanales de las zonas aledañas (Pita, Pógeres, Agujas, Puntarenas, Playa Azul), los empresarios del camarón y la Municipalidad de Garabito. En la siguiente tabla se registran los actores de la sociedad civil que en algún momento del proceso han tomado parte, ya sea directa o indirectamente, así como las principales instituciones públicas (nacionales o internacionales) presentes en la comunidad de Tárcoles.

Tabla 2
Principales actores presentes en Tárcoles, 2004-2011

Sociedad civil	Instituciones públicas
CoopeTárcoles R.L. CoopeSolidar R.L. Asociación de Mujeres de Tárcoles. Junta Educativa. Asociación Administradora del Acueducto de Tárcoles. Comité de Deportes. Comité de Mujeres. Grupo de los Scouts. Iglesia. Cámara de Turismo. Hotel Best Western. Partido Garabito Ecológico. Empresarios semiindustriales del camarón. Asociación de desarrollo de Tárcoles. Hotel Villa Lapas. Pescadores artesanales de zonas aledañas. Comercializadores de pequeña escala.	Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura. Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones –Sistema Nacional de Áreas de Conservación Municipalidad de Garabito. Ministerio de Salud –Área Rectora de Salud. Ministerio de Educación Pública. Ministerio de Seguridad Pública-Fuerza Pública. Instituto Nacional de Aprendizaje. Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados. Patronato Nacional de la Infancia. Servicio Nacional de Guardacostas. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Conservación Internacional. Fundación Avina. Programa de Pequeñas Donaciones (GEF-PNUD) Defensoría de los Habitantes

Fuente: Elaboración propia a partir de revisión de actas CoopeSolidar R.L. y entrevistas a líderes de CoopeTárcoles R.L. y CoopeSolidar R.L.

2.3 La construcción de la demanda: el establecimiento del Área Marina de Pesca Responsable de Tárcoles

En la sección anterior se había explicado que una demanda se puede definir como la articulación política de un interés compartido por un grupo. En el caso de CoopeTárcoles, resulta claro que el grupo podía tener una gran variedad de intereses, varios de ellos incluso expresados a nivel estatutario, pero parece evidente ahora que la disminución en el recurso marino era una de sus mayores preocupaciones. De hecho, David Chacón relata que desde el año 2000 él discutía con otros pescadores artesanales la situación del recurso pesquero, pero hasta ese momento no se puede hablar de acciones políticas directas sino más bien de la socialización de un interés y una preocupación.²⁷

El inicio del trabajo conjunto con CoopeSolidar R.L. marca el punto de partida para esta primera fase, pues son los técnicos de esa cooperativa quienes complementan la preocupación de los pescadores con su conocimiento técnico y político.²⁸ Vale la pena destacar que CoopeSolidar había iniciado un proceso de acercamiento con cooperativas pesqueras para tratar de incorporar su visión del desarrollo sostenible en el tema marino-costero. A raíz de esa iniciativa, CoopeSolidar R.L. y CoopeTárcoles R.L. establecieron una relación de asociatividad basada en el aprendizaje conjunto y el intercambio de experiencias. En noviembre del 2004 la Asamblea General de CoopeTárcoles R.L. realizó una reforma a sus estatutos para incorporar, en el artículo 9, la visión del desarrollo sostenible como parte de sus principios rectores.²⁹

En este sentido resulta claro cómo la visión de CoopeSolidar R.L. contribuyó a direccionar los intereses de CoopeTárcoles R.L. hacia el tema del desarrollo sostenible. Así se expresa en un documento del 2006: “...*la relación de asociatividad entre CoopeSolidar R.L. y CoopeTárcoles R.L. ha logrado impulsar un proceso de discusión sobre la incorporación del tema ambiental en la gestión de la segunda de estas cooperativas...*”³⁰

27. Entrevista con David Chacón, dirigente y pescador de CoopeTárcoles R.L., realizada en Tárcoles el 20 de junio de 2011.

28. Entrevista con Patricia Madrigal y Vivienne Solís, funcionarias de CoopeSolidar R.L., San José el 11 de mayo de 2011.

29. Actas y expedientes de CoopeSolidar R.L.

30. CoopeSolidar R.L. (2006). Tárcoles: una comunidad de pescadores artesanales en Costa Rica. Aportes a la conservación de los recursos marino-costeros del Golfo de Nicoya. San José, Costa Rica: CoopeSolidar R.L. p.78

Recuadro 2

Definición legal y comunal de la pesca artesanal

La Ley: "...Art. 2 Inciso 26. Pesca artesanal: Actividad de pesca realizada en forma artesanal por personas físicas, con uso de embarcación, en las aguas continentales o en la zona costera y con una autonomía para faenar, hasta un máximo de cinco millas náuticas del litoral que se realiza con propósitos comerciales.

La comunidad: "...*mujeres y hombres trabajadores de la pesca que además de depender económicamente de este oficio, contribuyen de forma diaria y permanente, con su esfuerzo, en alguna etapa de la cadena de actividades (pesca, lujar, encarnar, limpiar el pescado) asociados a la pesca en Tárcoles...*"

Fuente: Asamblea Legislativa (2005). Ley de Pesca y Acuicultura N°8436. San José: Asamblea Legislativa. CoopeSolidar R.L. (2006). **Tárcoles: una comunidad de pescadores artesanales en Costa Rica. Aportes a la conservación de los recursos marino-costeros del Golfo de Nicoya.** San José, Costa Rica: CoopeSolidar R.L.p.46.

De hecho en las actas y documentos de 2003 aún no se pueden encontrar menciones claras a la pesca responsable, sin embargo existen dos influencias externas que contribuyeron a perfilar esta idea. En primera instancia, cabe destacar que CoopeSolidar R.L. conocía de la existencia de un Código de Conducta para la Pesca Responsable desarrollado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).³¹ Este Código, vigente desde 1995, es un instrumento de acatamiento voluntario, aunque está basado en normativa internacional relacionada con la pesca, la conservación y el derecho del mar. Pretende que la explotación pesquera atienda criterios integrales que salvaguarden el recurso de forma responsable y aseguren su conservación, a la vez que busca apoyar el accionar de los Estados en el desarrollo de instrumentos legales y de planificación que contribuyan a la pesca responsable. El artículo 7.1 de este Código resalta la importancia de la ordenación pesquera y señala la obligación de los Estados de proteger los recursos marinos y establecer cuáles sectores tienen derecho a realizar la explotación del recurso y de qué forma.³² También se destaca la necesidad de combinar los conocimientos científicos con los saberes originales de los pescadores y hace un llamado a la participación de los sectores interesados.

31. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (1995). Código de Conducta para la Pesca Responsable. Roma: FAO.

32. FAO. Op. Cit. P.8.

Recuadro 3

Definición de la gobernanza en la literatura de medio ambiente

“...la gobernanza se refiere a la interacción entre estructuras, proceso y tradiciones que determinan cómo se ejerce el poder, cómo se toman las decisiones en asuntos públicos y cómo los ciudadanos y otros actores se manifiestan. Trata sobre el poder, las relaciones y la rendición de cuentas, quién tiene influencia, quién decide y como se rinden cuentas...”

Fuente: Abrams, P; Borrini-Feyerabend, Gardner, J y Heylings, P., (2003). Evaluating Governance. A handbook to accompany a participatory process for a protected area. Parks Canada and TILCEPA – Theme on Indigenous and Local Communities, Equity and Protected Areas of IUCN CEESP/WCPA. p.28

A partir del Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO, CoopeSolidar R.L. y CoopeTárcoles R.L. desarrollaron un trabajo de adaptación del código a la realidad de Tárcoles. Se impartieron talleres y reuniones con los pescadores asociados y con dirigentes de la comunidad hasta que en el 2005 se presentó el Código de Pesca Responsable de Tárcoles en una actividad que tuvo una gran repercusión mediática y contó con la presencia de numerosas organizaciones de la sociedad civil.³³ De esta manera quedaba establecida y legitimada socialmente la idea de la pesca responsable.

La segunda fuente de influencia internacional en la construcción de la demanda fue traída también por CoopeSolidar R.L. a través de su participación en congresos internacionales. El Congreso Mundial de Parques de Durban, realizado en el 2003, el Congreso Mundial de la Naturaleza Bangkok, en 2004 y el Congreso Mundial de Áreas Protegidas Marinas Impact 1, efectuado en Australia en el 2005, contribuyeron a la idea de gobernanza comunitaria de las áreas marinas.³⁴ De acuerdo con CoopeSolidar R.L., el AMPR de Tárcoles debía ser entendida como una forma de gobernanza comunitaria, pues la comunidad es la propietaria de la tierra y de los recursos por derecho ancestral y consuetudinario: *“...la autoridad, responsabilidad y control del manejo del área protegida descansan en los representantes de pueblos indígenas o comunidades locales...”*³⁵

33. Actas y expedientes de CoopeSolidar R.L. 2005.

34. Solís, Vivienne; Fonseca, Marvin (2005). **Participación en la conservación de los recursos marino-costeros: pesca artesanal y áreas protegidas marinas.** Revista Ambientales. Diciembre-2005.

35. CoopeSolidar R.L. (2010). **Tárcoles +5: línea de base de la comunidad de Tárcoles.** San José, Costa Rica: CoopeSolidar R.L. p.8. Citado de: Borrini-Feyerabend, G. (2007). The “IUCN protected area matrix”—A tool towards effective protected area systems. IUCN – WCPA.

Recuadro 4

Gestión comunitaria del conocimiento científico

Desde el 2005 CoopeTárcoles R.L. y CoopeSolidar R.L. asumieron el reto de crear una base de datos con información valiosa para sus labores de pesca y conservación. La base de datos abarca un período de junio de 2005 hasta la fecha y es recopilada por Jeanette Naranjo a partir de los datos aportados por los asociados de la Cooperativa. Se incluyen datos sobre los pescadores, el itinerario de pesca (fecha, horas de esfuerzo, sitio), artes de pesca utilizados, kilogramos de pesca por especie (33 registradas) y fase lunar. La información de estos años ha servido a los propios pescadores para mejorar la eficiencia de sus viajes de pesca y además ha mostrado los cambios en la producción pesquera en las distintas zonas, por ejemplo el peso de la pesca dentro el área ha disminuido desde el 2007.

Fuente: Análisis de la base de datos de actividades pesqueras de CoopeTárcoles R.L. para el año 2010. Informe preparado por Alejandro Muñoz Rivera y Jeanette Naranjo. 2010.

La combinación de estas dos corrientes discursivas en el universo simbólico de la conservación -la pesca responsable y la gobernanza comunitaria se concretó en el 2005 en el planteamiento de que: *“...Con el área marina de pesca responsable que Coopetárcoles R.L. ha llamado Área Marina Comunitaria para la Pesca Artesanal Responsable de Tárcoles se procura lograr una gobernanza participativa de la pesquería, vinculando la gestión de los recursos pesqueros con aspectos de bienestar social y desarrollo local. Se pretende llegar a generar un modelo que beneficie a la comunidad, proteja su fuente de trabajo y los recursos marino-costeros de los cuales depende, estabilizando su economía local y proveyendo oportunidades para fortalecer la comunidad y su identidad local pesquera...”*³⁶

La creación de un área marina comunitaria de pesca artesanal responsable es entonces el núcleo del interés primordial de CoopeTárcoles R.L. y CoopeSolidar R.L. como forma de cambiar la situación de sobreexplotación de sus costas.³⁷

36. CoopeSolidar R. L. (2010). Op. Cit. P.29.

37. La UICN define un área marina protegida como *“toda área de terreno intermareal o submareal, incluidas el agua superficial y la flora, fauna y peculiaridades históricas o culturales asociados, que han sido reservadas por ley u otros medios válidos, para proteger parcial o totalmente el ambiente que encierra...”* Resolución 17.38 de la Asamblea General de la UICN 1988, reafirmada en la Resolución 19.46 de 1994. En Informe de avance (2007). Proyecto **“Consideraciones sociales del sector pesquero artesanal sobre el Corredor Biológico del Pacífico Oriental Tropical: primeras ideas para la incidencia social”**. San José: CoopeSolidar R.L. y Avina. P.7.

Es preciso notar que se pretendía que esta área fuera gobernada por la comunidad y que se limitase la pesca al tipo artesanal y responsable.

Cabe destacar, además, que en el 2004 el gobierno de Abel Pacheco de la Espriella (2002-2006) había planteado la posibilidad de establecer áreas marinas protegidas en el 25% de la Zona Económica Exclusiva y CoopeSolidar R.L. participó en la discusión nacional sobre esta materia. De manera que en ese momento existía un clima propicio para este tipo de iniciativas, lo que sin duda fue entendido como una oportunidad para plantear el interés antes explicado frente a las autoridades correspondientes.

El Consejo de Administración de CoopeTárcoles R.L. discutió esta posibilidad en mayo de 2006. Con el apoyo de los funcionarios de CoopeSolidar R.L. los integrantes del Consejo de Administración discutieron la iniciativa y varios pescadores plantearon observaciones sobre la mejor forma de delimitar el área. Se discutió que lo más recomendable sería seguir una línea de 5 millas náuticas desde el contorno de la costa y en las actas se puede ver claramente cómo desde un primer momento se pensó que se tendría que negociar esa área y que era aceptable llegar a un límite de 3 millas náuticas. Los pescadores de CoopeTárcoles R.L. también recomendaron efectuar una asamblea extraordinaria para que todas las personas interesadas pudieran expresar su criterio sobre el área. Esta asamblea extraordinaria se llevó a cabo el 12 de junio de 2006 y las actas registran la presencia de 18 personas de CoopeTárcoles R.L. y 3 de CoopeSolidar R.L.

Allí se definió que la línea limítrofe del área debería ir del Peñon hasta Herradura (Bajo Chaco) siguiendo una línea de 5 millas náuticas desde la costa. También se consideró aplicar una zonificación con base en períodos reproductivos, pero de cualquier manera lo más relevante era prohibir el arte de pesca de arrastre. Se prohibiría pescar en la orilla del río, se buscaría evitar por completo la presencia de los barcos camaroneros o, al menos, tratar de que se utilizara una malla alta (malla 3 máximo), así como eliminar también la rastra artesanal. Los asociados de CoopeTárcoles R.L. apoyaron la idea de crear el área de pesca comunitaria pero los mismos pescadores sugirieron la conveniencia de considerar otros pescadores de la zona, por lo que se acordó programar una nueva reunión para informar. También se destacó la necesidad de que el Estado reconociera el área, con lo que resulta evidente que este es el punto de nacimiento de la demanda en tanto que articulación política de un interés. Los acuerdos de esa reunión dicen:

“En Asamblea General Extraordinaria se acuerda apoyar el establecimiento y mantenimiento de un Área de Conservación Marino Comunitaria. Que el Consejo de Administración de CoopeTárcoles R.L. y que CoopeSolidar R.L. le den seguimiento”.³⁸

Así la demanda política inicial que resulta de esta fase es la siguiente:

“CoopeTárcoles R.L. solicita a las autoridades nacionales el reconocimiento de sus derechos tradicionales de pesca artesanal, tomando en cuenta que esta es un área donde se ha dado tradicionalmente la pesca artesanal.

Esta área está ubicada entre los puntos de pesca que tradicionalmente la comunidad ha conservado, conocidos como Tivives, Guacalillo y Punta Peñones hasta Bajo de Juan Chaco y Punta Sucia, entre otros puntos. Especialmente, los puntos geográficos se ubican entre las coordenadas geográficas 9°53'30 latitud norte; 84°49'00 longitud oeste y 9°39'00 latitud norte; 84°45'44 longitud oeste, respectivamente. Tomando las referencias latitudinales extremas, esta área alcanza las 15.6 millas náuticas lineales frente a la costa.

CoopeTárcoles R.L. solicita que el Área Comunitaria Marina de Pesca Responsable que ha sido identificada sea reconocida por los ámbitos oficiales de conservación, porque existe un compromiso de hacer un uso responsable de los recursos marino-costeros que apoye su conservación en el largo plazo. CoopeTárcoles R.L. solicita a las autoridades gubernamentales que se unan en su esfuerzo por desarrollar todas las etapas del proceso brindando el apoyo necesario para: -la investigación participativa que establezca puentes entre el conocimiento científico y tradicional. -el control para la exclusión de artes de pesca dañinas a los ecosistemas marinos en las áreas zonificadas. -el control de uso de artes de pesca ilegales o en zonas prohibidas.

38. CoopeTárcoles R.L. Actas del Consejo de Administración CoopeTárcoles R.L. (mayo de 2006) y Asamblea Extraordinaria (junio 2006).

*CoopeTárcoles R.L. solicita a las instituciones gubernamentales, académicas, al sector de la conservación y pesquero, apoyo para el fortalecimiento del -sistema de información (base de datos). – desarrollo de capacidad tecnológica y de control para el adecuado seguimiento a esta iniciativa y a su código de pesca responsable”.*³⁹

Para recapitular los hechos de esta primera fase se utilizan los cuatro criterios conceptuales de análisis explicados antes. En primera instancia destaca la influencia de los organismos internacionales (documentos, congresos, normativa) en el proceso de enmarcado simbólico de la realidad de Tárcoles. CoopeSolidar R.L., lo cual sirvió como puente entre esos nuevos discursos de conservación (pesca responsable y gobernanza comunitaria) y los problemas del mundo de la vida de la comunidad de Tárcoles (sobreexplotación de recurso marino, pobreza, etc.).

La estructura de oportunidades políticas del entorno también resultó decisiva para la construcción de la demanda, pues la presencia de organismos nacionales o internacionales dispuestos a financiar mediante proyectos de cooperación de este tipo de iniciativas, facilitó la discusión de las necesidades de la comunidad y la forma de enfrentarlas. Conviene mencionar que las libertades de asociación, expresión y reunión que ofrece el Estado de derecho costarricense son imprescindibles para este tipo de iniciativas. Estas libertades se traducen en numerosas organizaciones comunales en su mayoría con una fuerte tradición democrática que se reflejan en los estatutos de CoopeTárcoles R.L. y en sus mecanismos de decisión, toda vez que los asuntos más trascendentales son discutidos en su Consejo de Administración y en sus Asambleas Ordinarias y Extraordinarias. Estas estructuras organizativas además tienen notables consecuencias democráticas, no solo para la propia organización sino también para el empoderamiento personal de sus integrantes y en el fortalecimiento democrático de sus líderes que a menudo se desborda a otras instancias públicas de desarrollo comunal y nacional.

2.4 La articulación de las demandas

En esta fase del ciclo de las demandas políticas, se estudia la manera en que las demandas construidas en la etapa anterior se enfrentan a la complejidad de temas

39. CoopeTárcoles R.L.; CoopeSolidar R.L. (2007) **Un Área Comunitaria Marina para la Pesca Responsable en Tárcoles: reconocimiento de derechos tradicionales de pesca artesanal**. Inédito. En Informe de avance (2007). Proyecto “Consideraciones sociales del sector pesquero artesanal sobre el Corredor Biológico del Pacífico Oriental Tropical: primeras ideas para la incidencia social”. San José: CoopeSolidar Avina.

de la agenda pública y a los numerosos actores que se encuentran en el espacio público. De acuerdo con Manuel Castells, el espacio público es “...*el espacio de la interacción social y significativa donde las ideas y los valores se forman, se transmiten, se respaldan y combaten...*”⁴⁰ En efecto, en esta fase las demandas políticas pueden ganar más apoyo y fuerza o más bien ser desarticuladas ya sea por efectos de otros actores y/o la lógica propia de la agenda pública.

En el caso de la demanda para la creación de un área marina comunitaria de pesca responsable en Tárcoles, el proceso de articulación se puede ubicar desde inicios del 2006 hasta el 22 de setiembre de ese mismo año, pues en ese momento el Inopesca conoce la propuesta de creación del Área y con ello se iniciaría la fase del procesamiento institucional de las demandas.

Cabe destacar que en este caso resulta difícil distinguir claramente el lugar que ocupó el tema de la creación del AMPR en la agenda pública del país, pues se trata de una iniciativa comunal con limitada proyección mediática. Además en algunos casos, algunas actividades a cargo de CoopeSolidar R.L. y CoopeTárcoles R.L. se traslapan con la fase anterior. Así, por ejemplo, la actividad pública con los candidatos a la Presidencia de la República efectuada en enero de 2006, claramente ubicaba a Tárcoles en el centro de la atención electoral, sin embargo, pocos medios hicieron eco de esta iniciativa. Sí resulta necesario destacar que esta actividad contó con la presencia de la Defensora de los Habitantes que en su discurso brindó un apoyo incondicional a las iniciativas de desarrollo y conservación de Tárcoles.⁴¹ Este acto sin duda brindó legitimidad al trabajo de ambas cooperativas tanto en el ámbito institucional como en la sociedad civil local y nacional.

CoopeTárcoles R.L. ha intentado mantener una importante presencia mediática para dar difusión a sus actividades. Para ello han editado desde el 2005 el Boletín *Mar Abierto* que en sus distintos números da cuenta de las principales noticias y actividades de la cooperativa. También han aprovechado actividades cruciales como la presentación del Código Ético de Pesca Responsable para convocar a medios de comunicación nacionales que le han dado seguimiento a estas iniciativas. Esto muestra la claridad estratégica de ambas cooperativas sobre la trascendencia de la comunicación en la incidencia política.

40. Castells (2009). Op. Cit. P.394.

41. Memoria de la actividad. Actas de CoopeSolidar R.L. 2006.

La incidencia política en esta fase de articulación de las demandas políticas también se llevó a cabo en el entorno cooperativo. Si bien es cierto en este caso no se trató solamente de impulsar el AMPR, CoopeSolidar R.L. aprovechó el espacio del Congreso Cooperativo que se llevó a cabo en octubre de 2006 para incorporar la responsabilidad ambiental como un tema transversal en la gestión cooperativa en el país. De nuevo este tipo de logros y alianzas fortalecieron la legitimidad social de ambas cooperativas y contribuyeron a posicionarlas como un actor prestigioso, responsable y comprometido con la conservación de la naturaleza.⁴²

En este sentido también resulta determinante el acuerdo del Concejo Municipal de Garabito: para “*reconocer el Distrito de Tárcoles como Zona de Pesca Artesanal Responsable*”.⁴³ CoopeTárcoles R.L. había visitado la Municipalidad de Garabito en octubre de 2006 y luego en noviembre de ese mismo año se cumplió una sesión especial en la comunidad de Tárcoles para sancionar ese acuerdo.

En términos de las oportunidades políticas del contexto institucional, resulta claro que en esta fase fue relevante el acceso de ambas cooperativas a los medios de comunicación y sobre todo a figuras como la Defensora de las Habitantes. Es evidente que no todas las organizaciones, cooperativas o asociaciones de desarrollo tienen el privilegio de contar con la presencia de candidatos a la Presidencia y sin duda la capacidad de convocatoria de CoopeSolidar R.L. es destacada, pero también muestran una apertura de las figuras públicas a este tipo de iniciativas. Si bien es cierto los procesos de enmarcado simbólico de la demanda ya habían ocurrido en la fase anterior, sí es conveniente destacar que en esta segunda fase existe un refuerzo de esas aspiraciones sobre todo a raíz del apoyo mediático y social que recibieron. El discurso de la pesca marina responsable se vio fortalecido después de la validación con diversos actores como el cooperativismo o la Municipalidad de Garabito.

Finalmente, en términos de las consecuencias democráticas es apropiado distinguir dos tipos de efectos. Por un lado, resulta evidente que para los líderes de ambas cooperativas enfrentarse a los otros actores del espacio público y someterse a los criterios de la agenda pública fue un reto que los fortaleció tanto en sus capacidades personales como en sus aspiraciones comunales. También se

42. En el 2006 CoopeTárcoles R.L. recibió el premio de Iniciativa Ecuatorial por sus esfuerzos de conservación. Ver: http://www.equatorinitiative.org/index.php?option=com_content&view=article&id=511&Itemid=683

43. Acuerdo Municipal SG 712-2006 del 9 de nov. de 2006: “...*El Concejo Municipal de Garabito en sesión extraordinaria N.º 3, artículo único, celebrada el 4 de noviembre de 2006. Acuerda: Reconocer el Distrito de Tárcoles como Zona de Pesca Artesanal Responsable*”. Oficio Municipalidad de Garabito S.G.712-2006. Actas de CoopeSolidar R.L. 2006.

debe destacar que este tipo de intercambios, en los que prevalecen espacios de libertad de expresión y asociación, fortalecen el espacio público y contribuyen al mejoramiento de la calidad de la democracia.

2.5 Procesamiento institucional de las demandas políticas

La propia definición de una demanda política, esto es la articulación política de un interés, implica que el objetivo del grupo que la defiende es incorporar su posición y/o interés en el sistema político. Por ello el procesamiento institucional de las demandas se refiere a todas aquellas acciones u omisiones de las autoridades gubernamentales en relación con las demandas planteadas por los actores políticos. Lógicamente el conjunto de temas de la agenda pública es muy diverso y en ella el gobierno y los partidos políticos tienen mayor capacidad de posicionar e impulsar los temas de su interés. Sin embargo, en un sistema político democrático los actores, ya sean internos o externos, tienen una capacidad selectiva de impulsar sus temas y sobre todo relacional, es decir, que dependen de otros para concretar su ejercicio del poder.

A ello se le debe agregar que frente a la debilidad institucional en ciertas áreas del Estado han surgido esquemas más abiertos de gestión, que se conocen bajo el nombre general de gobernanza. De acuerdo con Aguilar, la gobernanza se refiere a “...la mayor capacidad de decisión e influencia que los actores no gubernamentales han adquirido en el procesamiento de los asuntos públicos, en la definición de la orientación e instrumental de las políticas públicas y los servicios públicos...”⁴⁴ El proceso de la gobernanza supone entonces que los actores sociales deciden la coordinación de los asuntos colectivos “...su sentido de dirección y su capacidad de dirección”⁴⁵ Debe considerarse que estos esquemas han recibido la crítica de que si el Estado no ejerce su autoridad coercitiva e impone su interés, los grupos más poderosos lo harán en detrimento de los más débiles.

En términos empíricos, esto se debe contrastar analizando cuáles intereses han logrado predominar y sobre todo qué tipo de tratamiento institucional han recibido las demandas de los actores. Para el caso en estudio se debe señalar que CoopeTárcoles R.L. consideró que la demanda para el reconocimiento del área

44. Aguilar, Luis. (2008). **Gobernanza y gestión pública**. México: Fondo de Cultura Económica. P.84.

45. Aguilar, (2008). *Op. Cit.* p.90.

marina comunitaria de pesca responsable debía ser planteada ante el Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPECA). Para ello solicitaron audiencia ante esa institución y la Junta Directiva del Incopeca recibió a CoopeSolidar R.L. y CoopeTárcoles R.L. en su sesión del 22 de setiembre de 2006 (acta sesión ordinaria AJDIP/53-2006). En esa audiencia presentaron el planteamiento del área de pesca responsable, con una propuesta de zonificación (15,6 millas náuticas frente a las costas de Tivives, Guacalillo, Punta Peñones hasta Bajo de Juan Chaco y Punta Leona) y un esquema de gobernanza con participación comunal. En las actas de esa sesión se puede comprobar claramente la solicitud de que esta zona sea reconocida por las autoridades como Área Comunitaria de Pesca Responsable.

A partir de ese planteamiento, es posible dividir esta fase de procesamiento institucional de la demandas en dos subfases, pues primero se crea un reglamento para regular la creación de las áreas marinas protegidas y luego otro para el caso específico de Tárcoles.

En ese primer momento y luego de la visita de CoopeSolidar R.L. y CoopeTárcoles R.L., el Incopeca integró una comisión para analizar la creación de las áreas marinas de pesca responsable. En la primera reunión de esta comisión, realizada el 16 de julio de 2007, se definió como objetivo “...establecer un Reglamento para la creación y reconocimiento de áreas marinas de pesca responsable para las costas Pacífica y Caribe de Costa Rica...”⁴⁶ y se contó con la participación de 4 funcionarios del Incopeca (incluido su Presidente Ejecutivo Carlos Villalobos), dos representantes de CoopeSolidar R.L. y dos de la Fundación MarViva. Es interesante notar que para ese momento se abandona la palabra “comunitaria” del nombre oficial del área, con lo que es posible considerar esto como un primer desenlace pues se debe recordar que para CoopeTárcoles R.L. y CoopeSolidar R.L. la idea era mantener esquemas de gobernanza comunitaria.

En esta primera reunión también llama la atención que los funcionarios de Incopeca destacaron que la creación de un área marina de pesca responsable procedería por cualquier organización pesquera y que en ningún caso podía utilizarse para limitar el acceso ni el derecho de otros pescadores artesanales o industriales que cumplieran con los requisitos. También advirtieron la conveniencia de involucrar a todas las partes interesadas en el proceso de creación del AMPR y explícitamente se mencionó que se debía incluir a los camaroneros,

46. Memoria de reunión de Comisión Nacional 16 de julio de 2007. Archivos CoopeSolidar R.L.

sardineros y los pescadores de Puntarenas. Al respecto, uno de los acuerdos de esa primera reunión fue que el Incopesca, en la persona de su funcionario Randall Sánchez, sería el encargado de convocar a las partes interesadas.⁴⁷ En una segunda reunión, el 14 de agosto de 2007, se contó también con la participación de funcionarios de CoopeTárcoles R.L. y de nuevo el Incopesca llamó la atención sobre el significado de no excluir a ningún actor del proceso. En las actas de esa reunión se consigna que se discutió un borrador de reglamento que había sido preparado por CoopeSolidar R.L. Esta dinámica de trabajo tan cercana entre ambas partes se reflejó también en la siguiente reunión, del 3 de setiembre de 2007, en la que de nuevo se trabajó sobre el documento de propuesta -con observaciones párrafo a párrafo- para el reconocimiento de áreas marinas de pesca responsable que se sometería a la Junta Directiva del Incopesca. También se destaca la discusión sobre la competencia legal del Incopesca para crear este tipo de áreas y se argumentaba que si se tratase de un área de conservación, le correspondería al MINAE, pero como se trata de un uso pesquero entonces sí existe la competencia del Incopesca. También se discutió la forma de aplicar el plan de manejo para el área y cómo establecer la relación histórica de uso entre los pescadores y el recurso.

Recuadro 5

El Consorcio por la Mar

En agosto de 2007 CoopeSolidar R.L. y CoopeTárcoles R.L. crean este consorcio cooperativo como una alternativa de desarrollo empresarial a partir del turismo marino comunitario. Se fundamenta en valores de solidaridad, responsabilidad, transparencia, honor, honestidad, comunicación efectiva y conservación del medio ambiente. El consorcio pretende “...*Compartir las experiencias y vivencias de la pesca artesanal responsable en Tárcoles, mostrando a la población nacional y extranjera que los trabajadores de la pesca lo hacen con honor y responsabilidad...*”

Fuente: Sitio web oficial del Consorcio por la Mar (visitado el 4 de julio de 2011): <http://www.consorcioporlamar.com/acerca.html>

47. Memoria de reunión de Comisión Nacional 16 de julio de 2007. Archivos CoopeSolidar R.L.

Finalmente, el borrador de acuerdo surgido de esas reuniones de la comisión nacional fue el texto base en pro del “Reglamento para el establecimiento de Áreas Marinas para la Pesca Responsable” aprobado por la Junta Directiva de Incopesca en su sesión del 4 de abril de 2008.⁴⁸ En sus considerandos el Reglamento se apoya en la Constitución Política de Costa Rica (arts.50, 56) como fundamento del derecho al bienestar, a un ambiente sano y al trabajo de los ciudadanos, confirma las potestades del Incopesca en la materia (Ley N.º7384), reconoce la trascendencia de la pesca responsable (Decreto Ejecutivo 27919 MAG Código de Conducta para la Pesca Responsable) y reafirma el derecho de participación de las partes interesadas en los asuntos ambientales (Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo).

Recuadro 6

Conformación de la Junta Directiva de Incopesca

El artículo 7 de la Ley 7384 establece que la Junta Directiva de Incopesca la integran el Presidente Ejecutivo de la Institución, el Ministro de Agricultura y Ganadería, el Ministro de Ciencia y Tecnología y un representante adicional del Estado nombrado por el Consejo de Gobierno. Por el sector empresarial y sociedad civil la integran tres miembros del sector pesquero, un miembro del sector industrial o exportador y un miembro de la Comisión Nacional Consultiva de Pesca y Acuicultura. De esa forma los representantes del Estado suman 4 votos en la Junta Directiva mientras que el sector empresarial/sociedad civil suma 5 votos y tienen la mayoría. Esto sin duda condiciona el accionar de esa institución y la somete a los intereses corporativos representados en la Junta Directiva.

Los miembros actuales (2010-2014) son: Luis Gerardo Dobles, Presidente Ejecutivo; Julio Saavedra, representante del Consejo de Gobierno; Xinia Chávez, representante del MAG; Edgar Guzmán, representante del MICIT; Jorge Niño, representante la Comisión Consultiva; Walter Gutiérrez, Álvaro Moreno y Martín Leonardo Contreras, representantes de las organizaciones de pescadores y acuicultores; Asdrúbal Vásquez, representante del sector industrial.

48. Incopesca (2008). Reglamento para el establecimiento de Áreas Marinas para la Pesca Responsable. Acuerdo A.J.D.I.P/138-2008. Secretaría de Junta Directiva.

En una consulta realizada ante el Registro Nacional, Jorge Niño aparece como vocal en la Sociedad Anónima “*Empresarios Unidos del Camarón*”. Asdrúbal Vásquez aparece como vicepresidente de la Asociación Cámara Nacional de Exportadores de Productos Pesqueros y secretario de la Asociación Cámara Costarricense de la Industria Atunera.

Fuente: Ley 7384 de Creación del Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura INCOPECA. Para la conformación de la Junta Directiva 2010-2014 véase: **Gaceta N°195 del 7 de octubre de 2010**. También: Secretaría Ejecutiva de la Junta Directiva del INCOPECA. La consulta en el Registro Civil: Registro Nacional. Sistema de Certificaciones y Consultas. Índice de Personas Físicas. Consultado en línea el 20 de Julio del 2011: <https://www.rnpdigital.com/shopping/padronFisico.jspx>.

En el artículo 1 del Reglamento se define qué se entiende por el Área Marina de Pesca Responsable y se especifica que se puede contar con el apoyo de la sociedad civil, pero es evidente que no se trata de una gestión completamente comunitaria. Se define también la pesca responsable como “...*aprovechamiento sostenible de los recursos pesqueros en armonía con el medio ambiente; la utilización de prácticas de pesca y acuicultura que no sean nocivas para los ecosistemas, los recursos o la calidad de los mismos...*”⁴⁹ Establece que la zonificación de las áreas se llevará a cabo con la participación de las organizaciones con intereses legítimos, aunque no señala el criterio para definir unos intereses como legítimos. El artículo 2 indica que el Incopeca puede establecer AMPR, aunque deberá dar prioridad a aquellas que sean propuestas por organizaciones pesqueras que cumplan con varios criterios: antecedentes, estatus legal y reseña de la organización, información histórica sobre la importancia biológica, ambiental y sociocultural del área, línea de base de condición socioeconómica de los asociados de la organización proponente, zonificación participativa y detalles técnicos relacionadas con la pesca y el estado del recurso marino y el mapa oficial del área.⁵⁰

De acuerdo con el Reglamento en cuestión, el Incopeca debería resolver en un plazo de 2 meses y elaborar un Plan de Ordenamiento Pesquero que regulará el funcionamiento del AMPR. El artículo 6 indica que la pesca, tanto para los pescadores de la organización proponente, como para cualquier otra parte interesada en aprovechar el recurso en esa área, deberá someterse a las condiciones fijadas en el Plan de Ordenamiento Pesquero. La vigilancia del AMPR y del

49. Op. Cit. Artículo 1.d)

50. Op. Cit. Artículo 2.

cumplimiento de las normas recaerá en el Servicio Nacional de Guardacostas, aunque se recomienda la formación de comités de vigilancia ciudadana (arts.7 y 8). El artículo 10 establece que cada AMPR contará con una comisión de seguimiento integrada por dos representantes del Incopesca, uno de la organización pesquera proponente y otro, un funcionario del MINAET. También se explica en el reglamento que el Plan de Ordenamiento pesquero deberá incluir las artes y métodos de pesca permitidos, las áreas de veda total o parcial y los siguientes programas: aplicación y cumplimiento de la legislación, registro e información, capacitación y extensión y monitoreo e investigación.⁵¹

Una vez establecido el reglamento para la creación de AMPR, CoopeTárcoles R.L. procedió a completar la información requerida y el 13 de mayo de 2008 solicitaron el reconocimiento del AMPR de Tárcoles. Esta fecha marca el inicio de la siguiente subfase del procesamiento institucional de las demandas, pues a partir de ese momento se analiza en específico el caso de Tárcoles. El Incopesca se tomó más de 8 meses para emitir un criterio relacionado con esta petición, a pesar de que el artículo 3 del citado Reglamento le daba un plazo de dos meses para resolver. De cualquier manera, en enero de 2009 y mediante la resolución PESJ 33-01-2009, acogió la petitoria de CoopeTárcoles R.L. para establecer el Área y emitió un primer criterio favorable a la solicitud. Se acordó formar el Grupo de Trabajo Interinstitucional para elaborar el Plan de Ordenamiento Pesquero que debía ser presentado ante la Junta Directiva a más tardar en julio de ese mismo año.⁵²

La primera reunión de ese grupo se llevó a cabo el 4 de febrero de 2009 y fue inaugurada por el Presidente Ejecutivo de Incopesca. A pesar de que no estaba establecido así en la convocatoria original, las partes acordaron admitir la presencia del CoopeSolidar R.L. en el Grupo de Trabajo Interinstitucional (GTI) con la idea de que esa organización pudiese aportar la información biológica y sociocultural para elaborar el Plan de Ordenamiento Pesquero (POP). A partir de esa primera cita se cumplen las reuniones periódicamente y según lo acordado. En algunos casos, se sumó la presencia de un representante del Concejo Municipal de Garabito y en ciertas ocasiones el representante del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) para el Pacífico Central. El trabajo del GTI se extendió más allá de lo previsto y en agosto de 2009 el Incopesca presentó

51. Op. Cit. Artículo 11.

52. Ese grupo, según el Reglamento citado, debía ser integrado por el Director General Técnico de Incopesca (coordinador), Jefe de la Oficina de Cooperación Internacional de Incopesca, Jefe del Departamento Legal de Incopesca, Jefe del Departamento de Planificación Institucional de Incopesca, un representante del Programa Marino-Costero de MINAE y dos representantes de CoopeTárcoles R.L. La resolución estipulaba que el Grupo se debía reunir una vez al mes de forma ordinaria y tantas veces como fuese necesario.

una propuesta para la zonificación y las medidas de manejo que generó una fuerte reacción adversa de parte de CoopeTárcoles R.L., CoopeSolidar R.L. y el representante municipal. Esta versión de la zonificación y las medidas de manejo eran distintas de las que se habían discutido con los pescadores artesanales. Estas diferencias estuvieron a punto de generar una ruptura, pues se veía como un irrespeto esta propuesta y se temía que se estuviera entregando el área a los empresarios semiindustriales del camarón. La posición de CoopeSolidar R.L. y CoopeTárcoles R.L. era clara: se debía sacar a los barcos camaroneros del Área. Se argumentaba que los estudios técnicos demostraban que el manejo actual había producido un colapso en las poblaciones de camarón. El MINAET advirtió que ellos tampoco podían apoyar un plan que permitiese la pesca de arrastre.⁵³ Uno de los funcionarios del Incopesca aceptó que existe información sobre la destrucción del recurso marino que producen los camaroneros. Se acordó proponer una veda de la pesca de camarón (artesanal e industrial) por un año a tres millas náuticas mar adentro según coordenadas negociadas.

Es destacable que en agosto de 2009 el Ministerio de Agricultura y Ganadería decretó de interés público las áreas marinas de pesca responsable. El MAG, como rector del sector productivo, elevó el acuerdo de Junta Directiva del Incopesca a rango de Decreto (N.º 35502 MAG Presidencia). Mientras tanto, las reuniones del GTI continuaban y se empezaba a sentir la necesidad de involucrar otro tipo de actores en el proceso. Así, por ejemplo, se consideró relevante hacer del conocimiento del Ministro de Ambiente, Jorge Rodríguez, los detalles del trabajo del GTI.⁵⁴ También se revisaron los avances en los acercamientos con otros sectores afectados por el AMPR como los camaroneros, sardineros y los pescadores artesanales de Puntarenas. En la reunión del 9 de octubre de 2009, se explicó que el sector de los camaroneros consideraba que la zonificación se debería hacer por profundidad y temperatura de las aguas. A lo interno del GTI, se discutió sobre la mejor estrategia para negociar con este sector y se llegó al consenso de que la negociación se debía guiar por criterios técnicos y que se debía comunicar adecuadamente los alcances del AMPR. A partir de ese momento, se empezaron a discutir los detalles del Plan de Ordenamiento Pesquero (POP), sobre todo en relación con el área propuesta de 3 millas náuticas desde la costa, las artes de pesca permitidas y el esquema de gobernanza. En la última reunión

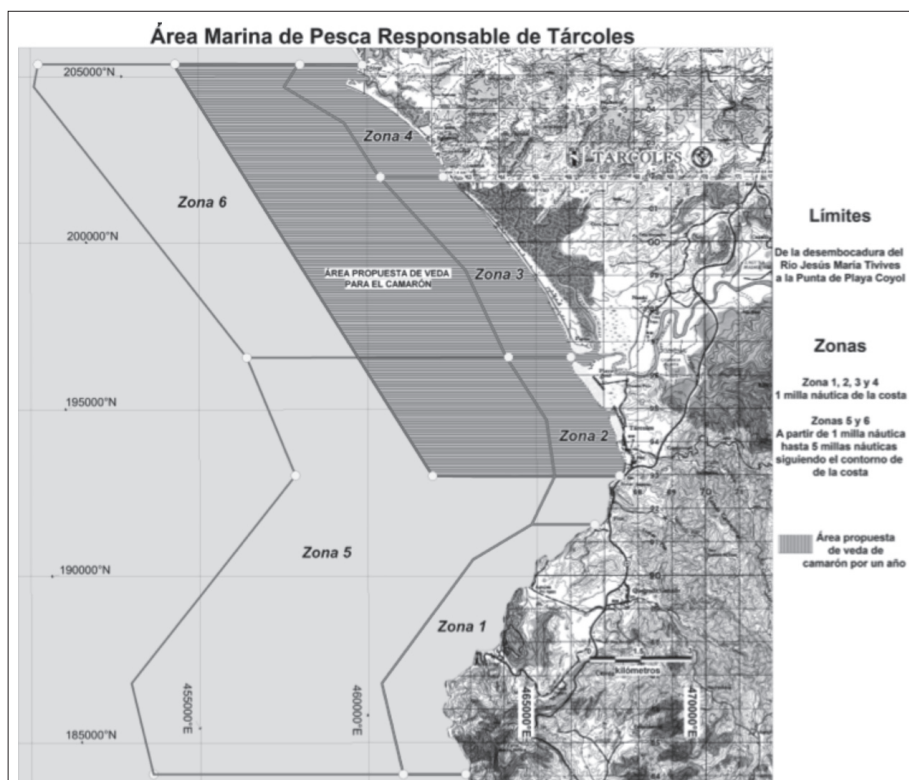
53. La participación del MINAET - SINAC y su posición en este proceso fue dispar, pues si bien en algunos casos apoyaron la creación del AMPR de Tárcoles, en otros casos defendieron como potestad del MINAET la creación de este tipo de esquemas de protección. Este hecho llevó, por ejemplo, a retirar el área 6 de la zonificación pues eso correspondía al Humedal de Guacalillo y se argumentó que sólo el MINAET tiene potestad para regular las áreas protegidas.

54. En las actas se consigna que Vivienne Solís, de CoopeSolidar R.L., ha hablado con el Ministro sobre esta materia y que él le ha manifestado su apertura a visitar la comunidad para conocer de primera mano sobre el proceso.

del GTI, el 26 de octubre de 2009, se contó con la presencia del Presidente Ejecutivo del Incopesca quien expresó varias recomendaciones sobre algunos detalles del POP y recomendó que, una vez revisados esos puntos y aclaradas las coordenadas de la zonificación, se sometiese el POP a la aprobación de la Junta Directiva del Incopesca.

El Plan de Ordenamiento Pesquero del AMPR de Tárcoles se basa en una zonificación que se cristalizó con participación de los principales grupos interesados. Define 6 zonas con reglas específicas para cada una de ellas. Como se puede observar en el Mapa 1, las zonas 1, 2, 3 y 4 se encuentran entre la punta de playa Coyol hasta la desembocadura del río Jesús María (siguiendo la línea de la costa) y de ahí una distancia de 1 milla náutica mar adentro. Las zonas 5 y 6 siguen los mismos límites de la línea de la costa de las zonas 1 y 4, pero cubren el área del borde de 1 milla náutica hasta 3 millas náuticas mar adentro.

Mapa 1
Área Marina de Pesca Responsable de Tárcoles según negociación de octubre de 2009



Fuente: Archivos digitales de CoopeSolidar R.L. 2011.

El Plan de Ordenamiento Pesquero establece las reglas de pesca diferenciadas según las zonas del AMPR y las características marinas de cada una de ellas y las especies que las habitan, ya sea como lugar de anidación, reproducción o simple tránsito. En la siguiente tabla se puede comparar las reglas existentes en cada zona según la legislación vigente y las normas especiales de pesca responsable propuestas en el plan de ordenamiento pesquero.

Tabla 3
Comparación de las artes de pesca según zonificación y la vigencia del AMPR de Tárcoles

Zona	Regulación de artes de pesca antes del AMPR	Regulación de artes de pesca acordadas en el AMPR	Especies reguladas
1	Malla 3	Líneas con 500 anzuelos. Cuerda de mano con anzuelo n.º 6.	Pargo juvenil
	Buceo con bichero	Nasa con abertura que permita únicamente la captura de individuos de tallas autorizadas.	Langosta
2	Trasmallo de 3 pulgadas o mayor.	Trasmallo de 3.5 pulgadas o mayor, el cual será evaluado al cabo de un año para valorar la posibilidad de incrementar la luz de la malla a 4.5 pulgadas. Cuerda de mano y línea de 3000 m (igual o menos de 1200 anzuelos) con anzuelo circular n.º 6.	Raya, corvina, pargo, róbalo.
3	Trasmallo de 3 pulgadas o mayor.	Se prohíbe la pesca de cualquier tipo en un radio de 1km de la desembocadura del río Grande de Tárcoles. Se prohíbe la pesca de camarón el primer año.	Camarón.
4	Trasmallo 4 y 5.	Trasmallo de 7 pulgadas. Cuerda de mano y línea de 3000 m (igual o menos de 1200 anzuelos) con anzuelo circular n.º 6. Nasas o trampas con abertura por definir. Se prohíbe la pesca de cualquier tipo en un radio de 1km de la desembocadura del río Jesús María. Prohibida la pesca de camarón y de raya (salvo que sea incidental).	Langosta, róbalo, corvina, tiburón y raya.
5	Trasmallo 4 y 5.	Trasmallo de 4.5 pulgadas o mayor. Cuerda de mano y línea de 3000 m (igual o menos de 1200 anzuelos) con anzuelos circulares n.º 6. Se permite pesca de arrastre fuera de la zona de las 3 millas náuticas desde la desembocadura del río Grande de Tárcoles y hasta playa Agujas.	Sin especificar.
6	Trasmallo 4 y 5.	Trasmallo de 4.5 pulgadas o mayor. Cuerda de mano y línea de 3000 m (igual o menos de 1200 anzuelos) con anzuelos circulares n.º 6. Se permite pesca de arrastre fuera de la zona de las 3 millas náuticas.	Sin especificar.

Fuente: CoopeSolidar R. L. (2010). **Plan de ordenamiento Pesquero. Área marina de pesca responsable de Tárcoles. Informe Técnico Grupo Interinstitucional.** Inco pesca-CoopeSolidar R. L.-CoopeTárcoles R.L.

Después de que la Comisión Técnica (o Grupo Interinstitucional) aprobase el Plan de Ordenamiento Pesquero, la Junta Directiva de Incopesca debía conocer el documento y aprobarlo para que entrase en vigencia. Sin embargo, ese último paso supuso nuevos atrasos. En una nota del 10 de febrero de 2010, CoopeTárcoles R.L. le solicitó al Incopesca que se le informase sobre los avances en la materia, pero conforme pasaron los meses resultó evidente que no se trataba de un simple atraso.

Las complicaciones políticas finalmente se discutieron en una reunión del 22 de junio de 2010. A dicha cita acudieron los representantes de varias cámaras de pescadores de Puntarenas, el Incopesca y CoopeTárcoles R.L.⁵⁵ Luego de la presentación por parte de Incopesca de las normas del AMPR de Tárcoles y el Plan de Ordenamiento Pesquero, varios representantes de los pescadores semiindustriales presentaron sus objeciones. Entre ellos destacó la posición de Jorge Niño (CAMAPUN) quien indicó que el problema fue que a ellos no se les involucró desde el inicio y expresó su preocupación de la siguiente manera: “...*nosotros como sector vemos que lo que se quiere hacer es un coto de pesca para el sector artesanal...*”⁵⁶ Además, explicó que no estaban de acuerdo con la zonificación, pues según ellos no se debería seguir una línea de costa sino considerar la profundidad (batimetría).

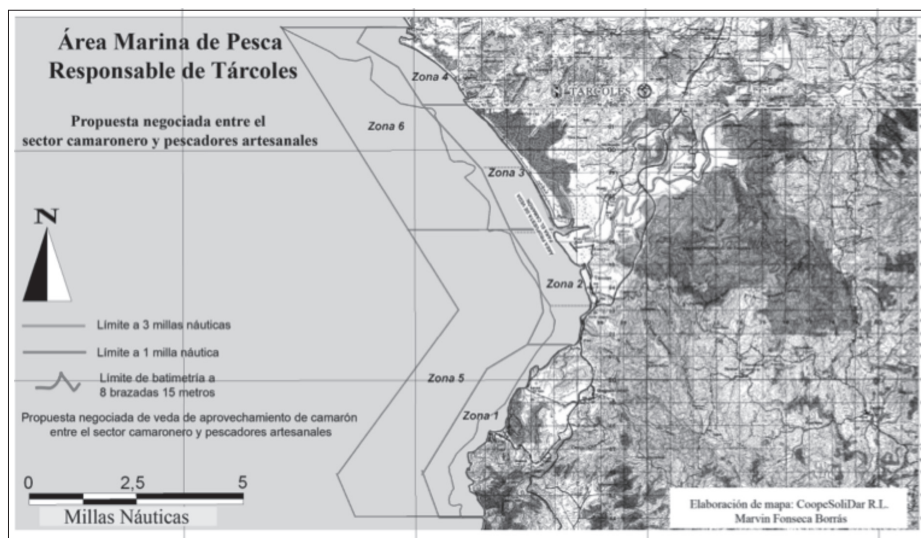
También le reclamaron al Incopesca que ellos ya habían negociado desde antes con el gobierno y que se habían comprometido a no crear más áreas de protección. También arremetió contra el argumento del arraigo histórico y cultural al afirmar que el sector camaronero y sardinero tiene más años de trayectoria que el artesanal. Gerardo Marín, otro dirigente semiindustrial, secundó la posición anterior y manifestó su descontento por la manera en la que fue aprobado el documento pues “...*sentí que fue quítese usted para ponerme yo y así nosotros no aprobamos nada...*” Otros, como Román Chavarría expresaron su apoyo a la pesca responsable y a la idea de dignificar el trabajo del pescador, pero lamentó no haber sido incluidos en el proceso desde un inicio.

55. Luis Dobles, Presidente de Incopesca, Marvin Mora y Randall Sánchez, funcionarios de Incopesca; Gerardo Marín Unión de Pescadores de Puntarenas (UNIPESCA), Marcial Parra Arias Cámara Puntarenense de Pescadores (CAMAPUN), Román Chavarría CAMAPAN, Jorge Niño CAMAPUN, Ana Yancy Biones CAMAPUA, Linneth Vargas CANAPEN Sardina, 3 asociados de CoopeTárcoles y Juan Rafael Bastos pescador artesanal.

56. Actas de la reunión celebrada el 22 de junio de 2010. Archivos CoopeSolidar. 2010.

Luego se dieron varios intercambios de opiniones que se concentraron en la discusión de la profundidad más adecuada para establecer la zonificación y el tiempo de veda para el camarón.⁵⁷ Finalmente, los presentes en la reunión llegaron a un acuerdo que se resume en la propuesta de una zonificación a 15 m de profundidad sin pesca a fin de realizar los estudios científicos, para luego ir valorando las condiciones del recurso y decidir sobre su explotación al cabo de 6 meses. En el Mapa 2 se puede comparar la zonificación inicial del AMPR de Tárcoles con la zonificación tomando como criterio la medición con 15 m de profundidad (batimetría).

Mapa 2 Zonificación inicial del AMPR de Tárcoles y zonificación por batimetría acordada en 2010



Fuente: Archivos digitales de CoopeSolidar R.L. 2011.

Los acuerdos de la reunión del 22 de junio fueron revisados en una nueva cita el 10 de noviembre de 2010.⁵⁸ Allí se llama la atención sobre el rol de liderazgo que debe asumir el Incopesca; específicamente Jorge Niño criticó que esa institución

57. Se transcriben a continuación algunas expresiones de los presentes que pueden ayudar a dimensionar la complejidad de las negociaciones: Juan Rafael Bastos, pescador artesanal discute que los industriales hacen más daño que los artesanales y que no es cierto que los industriales hayan estado desde antes. "...aquí se deben negociar las cosas como son o yo me levanto y me voy..."; Danilo Morales argumenta que los artesanales no provocan tanto daño como los industriales. Reta a los industriales a probar con estudios científicos que ellos no provocan daño; Jorge Niño acepta que la pesca de arrastre es dañina pero argumenta que la pesca con trasmallo también lo es. "...para nadie es un secreto que la zona de Tárcoles es la zona de salvación del sector camarero cuando la cosa está mal..." Los industriales no son tan malos, ya han tomado medidas para proteger otros sectores como el Golfo Dulce. Actas de la reunión celebrada el 22 de junio de 2010. Archivos CoopeSolidar. 2010.

58. Se encuentran presentes en esta reunión los representantes de Incopesca, CAMAPUN, SUPAN, CAMAPAN, CoopeTárcoles, CoopeSolidar.

no circulase la información de forma adecuada. Luego de varios intercambios se acordó mantener el acuerdo de respetar 8 brazadas de profundidad (15 m) de acuerdo con la batimetría y se encargó al INCOPECA para que elaborara un muestreo práctico con ecosonda en presencia de todos los actores representados en esa reunión. También se solicitó al Inopesca que aportara(o buscara) los recursos necesarios para una adecuada demarcación con boyas, visibles tanto de día como de noche. De la misma manera, las partes le dieron su respaldo al modelo de gobernanza para la implementación del AMPR de Tárcoles y su plan de ordenamiento pesquero.

Después de los acuerdos de noviembre de 2010, faltaba la ejecución por parte del Inopesca de las tareas allí asignadas. El análisis de varios intercambios de cartas entre CoopeTárcoles R.L. y CoopeSolidar R.L. con funcionarios de Inopesca, revela que el cumplimiento de esos acuerdos no ocurría tan rápido como lo hubiesen esperado las Cooperativas; sin embargo, los funcionarios de Inopesca alegaban que los atrasos habían ocurrido por el malestar de los semiindustriales.⁵⁹ Mientras tanto, CoopeTárcoles R.L. avanzó en la divulgación de los acuerdos alcanzados con los semiindustriales en reuniones con pescadores artesanales de la zona.⁶⁰

Finalmente, el 27 de mayo de 2011 la Junta Directiva de Inopesca procedió a un acto formal para declarar el establecimiento del Área Marina de Pesca Responsable de Tárcoles con las reglas acordadas por todas las partes.⁶¹ En el Acuerdo de Junta Directiva, publicado en julio de 2011 (A.J.D.I.P/193-2011), se formalizaron las normas contenidas en el POP y se especificaron las reglas de acuerdo con las distintas zonas del Plan de Ordenamiento Pesquero. El artículo 3 también establece el mapa oficial del Área con sus respectivas coordenadas. Además, regula que todos los permisos de pesca vigentes deben apearse a estas reglas del POP dentro del Área y establece las sanciones correspondientes. El artículo 6 define que una comisión de seguimiento será la encargada de velar por el cumplimiento del POP y que deberá presentar informes semestrales a la Junta Directiva del Inopesca.⁶²

En términos de las dimensiones de análisis para cada fase, sin duda el largo período de procesamiento institucional de las demandas supuso un duro reto para

59. Archivos CoopeSolidar R.L. 2010 y 2011.

60. Archivos CoopeSolidar R.L. 2011.

61. Boletín Mar Abierto. N.º 18, Mayo 2011. CoopeTárcoles R.L. 2011.

62. Inopesca (2011). Acuerdo para el establecimiento del Área Marina de Pesca Responsable de Tárcoles. Acuerdo A.J.D.I.P/193-2011. Secretaría de Junta Directiva.

CoopeTárcoles R.L. y CoopeSolidar R.L. La constante presión ejercida ante el Incopesca, su participación en constantes reuniones y la adecuada preparación técnica para cada una de ellas, la negociación con los empresarios semiindustriales y la divulgación frente a otros pescadores artesanales implica un alto costo en términos económicos y un reto para la estructura organizativa de ambas cooperativas. En este sentido, resulta clave su capacidad de movilización de recursos de la cooperación internacional y el apoyo de varias organizaciones que contribuyeron a fortalecer su gestión.

La comprensión de este proceso en términos simbólicos requiere de ambas organizaciones una madurez en su planteamiento estratégico y, sobre todo, una amplia gama de recursos narrativos para enmarcar un cambiante y agreste entorno político.⁶³ Pero, sin duda, una de las principales características de esta fase es la apertura institucional mostrada por el Incopesca frente a la propuesta de ambas cooperativas. A pesar de las debilidades institucionales -que se discutirán más adelante- es evidente que Incopesca y ambas cooperativas mantuvieron una estrecha relación a lo largo de todo el proceso y esta apertura de la estructura de oportunidades institucional resultó clave para el desenlace final. En términos de las consecuencias democráticas del proceso para los dirigentes de ambas cooperativas, es claro que esta experiencia ha fortalecido sus capacidades de liderazgo y les ha dejado grandes enseñanzas para el futuro.

2.6 Interpretación simbólica del desenlace

Esta fase del ciclo de las demandas políticas describe la forma en que los actores reciben, entienden e interpretan el resultado del procesamiento institucional de las demandas. En cada una de las fases anteriores, los actores enmarcaron simbólicamente los hechos conforme ocurrían y según sus recursos discursivos. En el caso de Tárcoles, resulta claro que ambas cooperativas fueron ajustando sus expectativas respecto de la demanda inicial y reformularon sus estrategias políticas para conseguir su objetivo central: la creación del AMPR de Tárcoles. Este hecho ocurrió el 21 de mayo de 2011 y esa fecha marca el inicio de esta última fase del ciclo.

63. De hecho, el accionar de CoopeSolidar R.L. y su relación de asociatividad se plasma de forma muy elaborada en unas gráficas que ellos llaman "Novas" y que les sirven para enmarcar su relación, los valores que guían su discurso y su trabajo comunitario y de conservación.

Las entrevistas a los principales dirigentes de CoopeTárcoles R.L. y CoopeSolidar R.L. revelan un discurso que expresa una satisfacción parcial con el desenlace. De hecho, ninguno de ellos entiende la creación del AMPR de Tárcoles como el final del proceso sino como un paso más en sus esfuerzos de conservación.⁶⁴ De acuerdo con David Chacón, la disminución en el área final acordada –que pasó de 5 millas náuticas de la costa a 3 y el área de veda de camarón de una milla náutica a una medición por batimetría de 15 m se entiende como una concesión normal en un proceso de negociación. Sin embargo, el componente más emotivo de su narrativa permite ver las secuelas del proceso y los embates que el juego político ha dejado en su liderazgo: él afirma que, a menudo, ha sentido que no tiene fuerzas para continuar en la lucha aunque rápidamente recupera su fortaleza para decir que la aprobación ha sido como una inyección de energía para continuar con el proceso. La visita reciente a la Isla Palito les ha dado fortaleza para seguir en el proceso y les ha permitido concluir que ellos han cumplido un buen trabajo.

Recuadro 7

El Área Marina de Pesca Responsable de Isla Palito

La Junta Directiva de Incopesca decretó la creación del Área Marina de Pesca Responsable de Palito en setiembre de 2009. En contraste con la situación de Tárcoles, esta Área fue tramitada con mucha celeridad, pues la solicitud fue presentada por la Asociación de Pescadores Cuerderos de Isla Palito el 15 de enero de 2009.

En junio de 2009, la Presidencia Ejecutiva nombró el Grupo Interinstitucional para crear el Plan de Ordenamiento Marítimo, que presentó el y logró su aprobación en sólo 4 meses. El Plan de Ordenamiento Pesquero para el establecimiento del Área Marina de Pesca Responsable de Palito, Isla de Chira establece que el arte de pesca permitido será con cuerda de mano con anzuelo 6 y 7.

Fuente: Acta A.J.D.I/54-2009, Acuerdo A.J.D.I.P/315-2009 con Fecha 25/09/2009.

64. Entrevista con David Chacón, dirigente y pescador de CoopeTárcoles R.L., Tárcoles el 20 de junio de 2011; Entrevista con Vivienne Solís y Marvin Fonseca, funcionarios de CoopeSolidar R.L., San José, el 21 de junio de 2011.

Para este dirigente, el principal reto en el futuro sería la vigilancia del AMPR y sobre todo lo que pueda ocurrir después del primer año de veda del camarón negociado ahora. El discurso de este pescador revela un estado permanente de alerta frente a posibles amenazas de los barcos camaroneros y la complaciente actitud del Incopeca con ellos. Al respecto, admite la necesidad de contar con estudios científicos y líneas de base que sirvieran como prueba de los beneficios que tendría el AMPR y que a partir de esos criterios técnicos se tomaran las decisiones. En este sentido, resulta claro cómo la experiencia de incidencia política recién finalizada le permite a este dirigente disponer de mayor claridad para entender que sus intereses deben ser articulados de forma adecuada en términos políticos para poder defenderlos frente a otros actores civiles (empresarios camaroneros) y frente al Estado (Incopeca). El mensaje final de Chacón respecto del futuro del AMPR es esperanzador pues él confía en que la recuperación de las especies sirva como un incentivo para que los pescadores se comprometan cada vez más.

El discurso de los funcionarios de CoopeSolidar R. L. manifiesta una sensación parecida que mezcla la satisfacción por la creación del AMPR, pero a la vez un estado de alerta respecto de las posibles amenazas derivadas de los intereses de los empresarios camaroneros y de la pasividad del Incopeca. En el caso de estos funcionarios, el sentimiento de frustración frente a las lógicas institucionales, sean el Incopeca o la Municipalidad, son todavía más marcadas. Su discurso revela una fuerte desconfianza por el accionar de las instituciones públicas, pero a la vez un profundo compromiso con el desarrollo comunal. Tampoco entienden la creación del AMPR como el final del proceso y se mantienen vigilantes sobre el desenlace del Área a lo largo de su primer año de vigencia y sobre todo se preguntan qué podría ocurrir al cabo de ese tiempo. En la entrevista fue posible comprobar su sentido de autocrítica y una apertura para nuevas enseñanzas y formas de hacer las cosas que les sirven para replantear constantemente su trabajo frente a las complejidades de los procesos políticos a nivel central y las cambiantes dinámicas comunales.

En este punto, es posible afirmar que en términos analíticos el primer proceso de incidencia política llega a su fin con esta fase. La situación inicial fue interpretada de una manera que obligó a los actores a construir una demanda política que luego fue articulada socialmente y procesada por la institucionalidad correspondiente. El desenlace podría generar satisfacción o un descontento que obligue a los actores a plantear nuevos desafíos de incidencia política. Los nuevos procesos de incidencia política que se desarrollen a partir de este momento se recogerán en nuevos ciclos políticos.

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El establecimiento del Área Marina de Pesca Responsable de Tárcoles ha sido el resultado del proceso de incidencia política llevado a cabo por CoopeTárcoles R.L. y CoopeSolidar R.L. El análisis del ciclo de las demandas políticas recogido en las secciones anteriores así lo prueba. A pesar de ello, el juego político ocurrido obligó a replantear algunos elementos de la demanda inicial, por lo que no se puede hablar de un cumplimiento completo, es decir la escala de éxito de la incidencia política del proceso no alcanza un 100%. Tomando en cuenta que la principal aspiración era la creación del AMPR, es posible hablar de un triunfo relevante, pero las principales concesiones indican que no se trata de un área comunitaria, que la zonificación se efectuó por batimetría y que el plazo de veda es solo de un año.

Más allá de esta estimación, uno de los efectos más positivos del proceso de incidencia política tiene que ver con el fortalecimiento organizativo de CoopeTárcoles R.L. y CoopeSolidar R.L. En el caso de la segunda cooperativa, su relación con Tárcoles les ha permitido consolidar una diversa y sostenible cartera de proyectos y complementar su trabajo en otras áreas de la conservación marina. Así se le ha propiciado a CoopeSolidar R.L. ampliar sus horizontes de trabajo y ahora entienden el desarrollo comunal de una forma mucho más integral. Su visión de la conservación se encuentra ahora mucho más alineada con los intereses de las comunidades locales y proponen un discurso innovador para el país: hacer conservación con la gente. Su experiencia de trabajo con las instituciones del Estado también es destacada, aunque sus funcionarias también reflejan significativos niveles de desgaste. El compromiso de CoopeSolidar R.L. con la comunidad de Tárcoles se hace palpable en todas las áreas de trabajo de la cooperativa pero sobre todo por la retribución emocional que reciben en cada una de sus visitas y los resultados positivos que día a día se notan en la comunidad. No se trata de una organización más que utiliza las comunidades para su propio beneficio sino que ya se han mimetizado y sus destinos están fuertemente entrelazados con Tárcoles.

En el caso de CoopeTárcoles R.L., el proceso de incidencia política ha tenido un fuerte impacto en el carácter de sus principales líderes. Es posible comprobar ahora que sus asociados se encuentran más empoderados, más críticos y con más y mejores herramientas para participar en las decisiones que afectan sus vidas. Aunque se trata de un liderazgo colectivo, algunas funciones merecen especial atención como por ejemplo la gestión del conocimiento, pues esa es

una de las áreas más innovadoras para la cooperativa. El trabajo de la persona encargada de la base de datos de pesca orienta las faenas de todos los asociados de la Cooperativa, pero además llama la atención a la comunidad académica nacional e internacional sobre el significado y las ventajas de la investigación participativa y le impone una considerable presión a Incopesca para mejorar su gestión del conocimiento marino. Probablemente todos los asociados de CoopeTárcoles R.L. merezcan una mención especial, aunque basta con señalar que el espíritu cooperativo se muestra precisamente en la complementariedad de sus liderazgos. La Cooperativa también ha fortalecido su capacidad de enmarcar sus esfuerzos de desarrollo en un contexto que trasciende sus costas y se proyecta en los planos nacional e internacional. Sus asociados y las personas allegadas cuentan ahora con más herramientas emocionales y cognitivas a fin de enfrentar los nuevos retos para la comunidad. En este sentido, resulta destacada la construcción comunal de un discurso de conservación que sin duda se ha fortalecido a raíz del proceso de incidencia política.

La creación del AMPR de Tárcoles es una de las apuestas más innovadoras para el desarrollo costero de Costa Rica. Se trata de un área relativamente pequeña del Pacífico Central pero con una trascendencia crucial para la recuperación del Golfo de Nicoya por su localización en la desembocadura del río Grande de Tárcoles. Además, propone un modelo de desarrollo alternativo para las comunidades costeras que a la fecha parecen estar condenadas a insertarse en las lógicas transnacionales del turismo. Frente a la excluyente realidad de Jacó, por ejemplo, o la miseria en que viven muchos pescadores de Puntarenas, los tarcoleños proponen un estilo de desarrollo basado en el trabajo digno de la pesca y el aprovechamiento del turismo comunitario, pero en armonía con la naturaleza. Se espera que el AMPR contribuya a mejorar la productividad de la pesca en el largo plazo y que además contribuya a mejorar la calidad de vida de las comunidades aledañas con los beneficios que reporta el desarrollo sostenible. El AMPR de Tárcoles es también un espacio de resistencia comunitaria frente la lógica de exclusión y devastación que impone el capitalismo desenfrenado.

A pesar de los esfuerzos de CoopeSolidar R.L. y CoopeTárcoles R.L. para involucrar otros actores en este modelo de desarrollo, parece que la lucha acontecerá en solitario. Los casuísticos apoyos de la Municipalidad de Garabito no son coherentes con el papel de gestor del desarrollo local que le correspondería al gobierno local. Es cierto que la Municipalidad no fue adecuadamente involucrada en la formulación del Plan de Ordenamiento Pesquero del AMPR, pero ese vacío obedece a las directrices de la Junta Directiva de Incopesca para la integración

del Grupo Técnico Interinstitucional que falló en reconocer a la Municipalidad como autoridad competente del desarrollo local. El representante municipal asistió por invitación a varias reuniones y gestó contribuciones relevantes pero no ha tenido un liderazgo en el proceso. En este sentido, cabe destacar que se trata de una responsabilidad institucional pero que también su desidia provoca que para CoopeTárcoles R.L. sea difícil recurrir constantemente a la Municipalidad o forzarlos a asumir el papel que por ley les corresponde. A pesar de ello, CoopeTárcoles R.L. ha emprendido los mejores esfuerzos por mantener informada a la Municipalidad sobre los alcances del Plan de Ordenamiento Pesquero.

Los esquemas de gobernanza que ahora se empiecen a poner en práctica deberán intentar un esfuerzo adicional por involucrar a la Municipalidad de Garabito, no como un actor más, sino como el central en el desarrollo del cantón. Las organizaciones de la sociedad civil, sin importar sus buenas intenciones o el mal trabajo del sector público, no deberían suplantar a la institucionalidad local ni nacional, pues estas son las bases del Estado de derecho y la democracia y las encargadas por mandato legal y electoral de liderar los procesos de desarrollo nacional y comunal.

En términos de la conservación de los recursos marinos, el AMPR de Tárcoles es también una iniciativa innovadora. Desde un principio, CoopeSolidar R.L. y CoopeTárcoles R.L. han tenido claro que los esfuerzos de conservación debían hacerse a partir de las necesidades de las personas y con su participación. Por ello, precisamente es digno de destacar sus esfuerzos para la gestión del conocimiento, sus labores educativas con la comunidad de Tárcoles y el cambio de actitud de sus asociados. El impacto del AMPR en términos biológicos se deberá analizar a largo plazo, aunque resulta clave contar con las investigaciones de línea de base y desarrollar estudios periódicos para monitorear los cambios en los hábitats y en las especies presentes allí. Los pescadores confían en que el AMPR promueva la recuperación de la pesca pero la sostenibilidad del recurso depende también de lo que ocurra una vez transcurrido el primer año de veda de camarón. Por tanto, se debe ser vigilante de que todo el esfuerzo y sacrificio de todas las partes involucradas no se dilapide una vez finalizada la veda. El escenario de los barcos camaroneros y/o otros pescadores arrasando el área en julio de 2012 simplemente no se puede permitir.

Los asociados de CoopeTárcoles R.L. aúnan esfuerzos de conservación no solo por un compromiso moral con el medio ambiente sino sobre todo porque sienten la obligación de defender los recursos naturales que les dan sustento.⁶⁵ Esta iniciativa no se debe perder de vista, pues es una de las claves para replicar esta experiencia en otros lugares. Tal y como lo señala el epígrafe de este capítulo, no se puede hacer conservación con hambre; tampoco se puede exigir a las personas con menos recursos que se hagan responsables por el desastre ambiental provocado por aquellos que se han enriquecido con un modelo de desarrollo depredador. Se trata acá de una cuestión de justicia: por ejemplo no es justo que los vecinos de la desembocadura del río Grande de Tárcoles se hagan responsables de los desechos sólidos y líquidos que se producen en el Valle Central de Costa Rica. Además, en términos nacionales o globales, los sacrificios aislados de comunidades extraordinarias como la tarcoleña no serán suficientes para detener el desastre ambiental. Para ello se requieren cambios en el sistema económico global y en el modelo de desarrollo nacional. Aún así, este es un excelente ejemplo de una forma distinta de combinar la conservación con la inclusión de los menos favorecidos.

La visión de la conservación que defienden CoopeSolidar R.L. y CoopeTárcoles R.L. tiene como uno de sus pilares políticos la participación ciudadana. Se fundamenta a partir de la Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo y específicamente en el principio de que todas las partes interesadas en un asunto ambiental tienen derecho a ser partícipes de las decisiones que se tomen. Este argumento forma parte de un discurso que se puede calificar como pragmatismo democrático, pues se recurre a mecanismos de democracia participativa para resolver problemas y tomar decisiones.⁶⁶ Sin embargo, este principio no fue completamente aplicado al proceso de discusión y negociación del AMPR de Tárcoles. Se debe decir claramente que la responsabilidad de consultar a todas las partes involucradas corresponde al Estado y, en este caso en particular, al Incopesca. Por eso se señaló claramente en el análisis de las actas que uno de las responsabilidades de Incopesca era informar y consultar a todas las partes.

La democracia es un procedimiento para tomar decisiones con mayor legitimidad, aunque no siempre todas las partes resulten satisfechas con el resultado. Por ello, resulta extraño que CoopeTárcoles R.L. y CoopeSolidar R.L. se amparen en el principio de participación para solicitar audiencia ante Incopesca y jus-

65. Al respecto, se puede consultar: Martínez Alier, Joan (2009). *Ecologismo de los pobres: conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Barcelona: Icaria.

66. Dryzek, John (2005). *Politics of the Earth. Environmental discourses*. New York: Oxford University Press.

tifiquen así su enfoque de gobernanza, pero que a la vez hayan aceptado dejar otros actores fuera del proceso de negociación del AMPR. Claro está que estas cooperativas no podían ser juez y parte en el proceso y que si en algún momento asumieron un rol de mayor liderazgo eso se debió a la desidia de Incopesca. De hecho, en las entrevistas, las funcionarias de CoopeSolidar R.L. explicaron que ellos insistieron en la necesidad de convocar a los empresarios camaroneros y han señalado al Incopesca como responsable de este error en el proceso de negociación. Aunque se pueda entender la sensación de urgencia que expresaron los líderes de ambas cooperativas, todos los actores involucrados tienen que asumir su cuota de responsabilidad y no se puede aceptar que se deje por fuera justamente a aquellos actores que desean un desenlace distinto del propio. Este marco puede ser positivo para el medio ambiente, pero tiene un alto precio en términos democráticos.

La creación del AMPR de Tárcoles responde a una forma corporativista de tomar decisiones, lo cual se puede explicar al menos de dos maneras. Un modo de verlo es que el Incopesca se encuentra configurado institucionalmente de una forma que permite la interlocución con actores de la sociedad civil y que esa apertura democrática es parte sustancial de su funcionamiento. También se puede pensar que su debilidad institucional crea un vacío —claramente opuesto a su mandato legal— que los actores de la sociedad civil se ven obligados a llenar (o aprovechan) con sus propias demandas.

Pero la forma corporativista de tomar decisiones, que algunos llaman gobernanza, implica riesgos muy altos en términos de la democracia y la justicia. Obviamente, en este caso, el resultado ha sido muy positivo y realmente destacable en términos de desarrollo y conservación. Pero la revisión de las actas de las reuniones y del conjunto de la información muestra una cercanía entre Incopesca y CoopeSolidar R.L. que suscita dudas. El reglamento de las Áreas Marinas fue discutido párrafo a párrafo con CoopeSolidar R.L. y resultó en un instrumento innovador y positivo, pero es necesario plantearse qué hubiera ocurrido si esa misma disposición hubiese sido acordada con un actor menos comprometido con el desarrollo comunal y la conservación. ¿Qué pensaría CoopeSolidar R.L. si se entera de que fueron los empresarios camaroneros quienes redactaron la norma? ¿Qué respuesta daría CoopeTárcoles R.L. si se entera de que se ha aprobado una norma que los afecta directamente pero solo se les informa al final del proceso? Lo más grave de la situación es que ambas cooperativas han enfrentado ya situaciones como estas y saben de la impotencia de sentirse excluidos de las decisiones cruciales. No se trata de condenar a ninguna de las partes sino de se-

ñalar que, en términos de justicia, lo que es bueno para uno tiene que serlo para el otro y que la forma corporativa de tomar decisiones abre un portillo que no siempre tiene desenlace positivo.

En un escenario de actores con mucho poder económico, como por ejemplo las grandes empresas turísticas o de pesca industrial, resulta iluso pensar que una organización de base comunal pueda detener siempre los embates de la codicia y la depredación ambiental que caracterizan a muchas de estas empresas. La gobernanza puede ser un instrumento de participación de los actores, pero también una estrategia para debilitar al Estado y someter las decisiones públicas a las leyes del mercado en las que prevalece el más fuerte. Por esa razón, el Estado debe recuperar y fortalecer su papel de árbitro de los intereses corporativos y sobre todo defender a las comunidades más débiles, los grupos excluidos y la naturaleza. Ese, lamentablemente, no es el escenario de la política actual costarricense, pero la solución radica en cambiar esa configuración política y no en criticar la formación corporativista del Estado cuando perjudica los intereses que defiende una parte y en utilizarlo cuando sí le conviene. Obviamente la principal responsabilidad la tiene el Incopesca, pues a esa institución pública le corresponde, por mandato legal, definir las políticas de manejo del recurso marino. Sin embargo, la propia configuración de su Junta Directiva define su forma corporativista de tomar decisiones. Sin duda, el proceso de incidencia política para la creación del AMPR de Tárcoles deja notables enseñanzas y recomendaciones para el futuro. Tres áreas específicas requieren atención de las principales instituciones públicas y el concurso de la sociedad civil:

- **Fortalecimiento institucional:** Las instituciones más relevantes en la materia como el INCOPECA, MINAET y los gobiernos municipales deben contar con más recursos humanos, técnicos e institucionales para ser capaces de conciliar los esfuerzos de conservación de los recursos marino costeros con los procesos de desarrollo comunitario e inclusivos.
- **Desarrollo desde las personas:** Las instituciones públicas, los líderes políticos y la opinión pública deben reconocer los esfuerzos de las comunidades costeras en el diseño e implementación de sus propias estrategias de desarrollo y conservación, así como también deben brindarles las herramientas necesarias para coadyuvar en esos procesos.
- **Conocimiento local para el desarrollo:** Utilizar el conocimiento y la experiencia de las áreas marinas de pesca responsable para apoyar modelos de gestión del territorio y conservación de los recursos marino costeros en otras comunidades de la región centroamericana.

En la siguiente tabla se resumen las principales recomendaciones derivadas de esta experiencia:

Tabla 3
Recomendaciones para los principales actores involucrados

Institución/ organización	Recomendaciones
Estado	
Incopescsa	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar el cumplimiento de lo dispuesto en el Plan de Ordenamiento Pesquero (POP) del Área Marina de Pesca Responsable (AMPR) de Tárcoles. • Asumir el liderazgo en la discusión y elaboración de las políticas de gestión de los recursos marinos en Costa Rica. • Mejorar la gestión del conocimiento (estadísticas e investigación) de los recursos marinos. • Reforzar la capacitación y motivación de sus funcionarios. • Fijar una política de acercamiento con las comunidades pesqueras para incentivar la pesca responsable. • Buscar el apoyo político de las autoridades nacionales para enfrentarse a los intereses corporativos que atentan contra la conservación de los recursos marinos. • Realizar una auditoría de todo el proceso de elaboración del AMPR de Tárcoles e Isla Palito para extraer lecciones aprendidas y recomendaciones para la creación de futuras AMPR.
Municipalidad de Garabito	<ul style="list-style-type: none"> • Asumir un papel protagónico en el esquema de gobernanza del AMPR de Tárcoles. • Designar a un funcionario como responsable de darle seguimiento al cumplimiento de lo dispuesto en el POP de AMPR. • Adaptar su quehacer institucional a las necesidades propias de los cantones costeros (incorporar el mar en la gestión municipal). • Apoyar iniciativas comunales que complementen el modelo de desarrollo turístico de Jacó, como por ejemplo el turismo marino comunitario. • Desarrollar procesos de planificación participativa en las principales comunidades de Garabito.
MINAET / SINAC	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovechar la experiencia del AMPR de Tárcoles para promover iniciativas de conservación en armonía con las comunidades. • Fortalecer las gestiones de conservación en las áreas marino-costeras. • Coadyuvar en la vigilancia de las disposiciones del POP del AMPR de Tárcoles. • Contribuir con el Incopesca en una adecuada gestión del conocimiento de los recursos marinos.
Servicio Nacional de Guardacostas	<ul style="list-style-type: none"> • Asignar los recursos económicos necesarios para asegurar que se cumplan las disposiciones del POP de AMPR de Tárcoles y sancionar a aquellas embarcaciones que no lo hagan. • Promover un acercamiento con las comunidades pesqueras para entender la idiosincrasia y necesidades de los pescadores artesanales.
Asamblea Legislativa	<ul style="list-style-type: none"> • Reformar la Ley 7384 de Creación del Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura para cambiar la integración de la Junta Directiva y asegurar que el Instituto sea independiente de los intereses corporativistas y asuma un compromiso más marcado con la conservación de los recursos marinos.
Contraloría General de la República	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicar un estudio en profundidad sobre el desempeño institucional del Incopesca en los últimos años.
Defensoría de los Habitantes / Tribunal Supremo de Elecciones	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer mecanismos legales/institucionales para asegurar la participación ciudadana en las decisiones más relevantes para las comunidades. • Asegurar que esos procesos de consulta y participación sean efectivamente democráticos (en términos de legitimidad y representatividad) y no un espacio secuestrado por intereses corporativistas. • Promover en las comunidades espacios para la deliberación y discusión de los asuntos más importantes del desarrollo.
Sociedad Civil	
Coope Tárcoles R.L.	<ul style="list-style-type: none"> • Mantener su compromiso con el medio ambiente, la pesca responsable y el desarrollo comunal. • Reforzar el componente de comunicación y proyección del trabajo de la cooperativa a la comunidad de Tárcoles, zonas aledañas y en el ámbito nacional. • Revisar el componente de gobernanza del AMPR para mejorar la representatividad y legitimidad de sus actores.

<p>Coope Tárcoles R.L.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Presionar al Incopesca, MINAET, Municipalidad de Garabito y Defensoría de los Habitantes para que asuman el liderazgo que les corresponde en materia de desarrollo, conservación y democracia. • Continuar con la búsqueda de opciones de desarrollo económico, social y personal de sus asociados y la comunidad de Tárcoles. • Exigir cuentas al Incopesca, Servicio Nacional de Guardacostas y MINAET sobre el cumplimiento del POP del AMPR de Tárcoles. • Coadyuvar en las labores de vigilancia y sumar más pescadores al Código Ético de la Cooperativa. • Fortalecer la relación de asociatividad con CoopeSolidar R.L. en un marco de respeto por la idiosincrasia de cada cooperativa. • Buscar alianzas con otros actores sociales (universidades, organismos de cooperación) para emprender nuevos proyectos de desarrollo.
<p>Coope Solidar R.L.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Revisar el componente de gobernanza del AMPR para mejorar la representatividad y legitimidad de sus actores. • Presionar al Incopesca, MINAET, Municipalidad de Garabito y Defensoría de los Habitantes para que asuman el liderazgo que les corresponde en materia de desarrollo, conservación y democracia en Tárcoles. • Coadyuvar en la búsqueda de opciones de desarrollo económico, social y personal de la comunidad de Tárcoles. • Exigir cuentas al Incopesca, Servicio Nacional de Guardacostas y MINAET sobre el cumplimiento del POP del AMPR de Tárcoles. • Reforzar su visión y liderazgo en materia de conservación, en armonía con las comunidades. • Aprovechar la experiencia del AMPR de Tárcoles para proyectar a la cooperativa como un actor comprometido con el medio ambiente y el desarrollo comunal (movilización de recursos, proyección nacional e internacional). • Utilizar el conocimiento práctico derivado de la experiencia de Tárcoles para promover los valores de solidaridad, equidad, responsabilidad y transparencia en otras cooperativas y organizaciones no gubernamentales relacionadas con ambiente y desarrollo. • Buscar alianzas con organismos de investigación a fin de emprender los estudios contenidos en el POP y, además, plantear un programa de investigación participativa en recursos marinos más allá del AMPR de Tárcoles.
<p>Organismos de cooperación internacional</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar los esfuerzos de la comunidad de Tárcoles para conciliar conservación y desarrollo comunal. • Contribuir con apoyo económico para compartir la experiencia del AMPR en otras comunidades costeras del país y la región. • Apoyar los programas de investigación necesarios para mejorar la gestión de los recursos marinos del país y la región.
<p>Universidades</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aprender de la experiencia de CoopeTárcoles R.L. en materia de gestión comunal del conocimiento. • Establecer alianzas con CoopeTárcoles R.L. y CoopeSolidar R.L. para crear programas de investigación participativa de los recursos marino-costeros. • Apoyar los esfuerzos de la comunidad de Tárcoles en materia de conservación y desarrollo.
<p>Organizaciones relacionadas con la conservación marino-costera</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar los esfuerzos de la comunidad de Tárcoles para conciliar conservación y desarrollo comunal. • Apoyar los programas de investigación necesarios para mejorar la gestión de los recursos marinos del país y la región.

Bibliografía

Aguilar, Luis. (2008). **Gobernanza y gestión pública**. México: Fondo de Cultura Económica.

Alpízar R., Felipe (2010). *Tesis de Maestría*. Máster Oficial en Ciencia Política. Universidad Complutense de Madrid. Inédito.

Asamblea Legislativa (2005). **Ley de Pesca y Acuicultura N.º 8436**. Costa Rica: Asamblea Legislativa.

Barguil, Daniela (2009). **Coastal artisanal fisheries and community conservation in Costa Rica**. Masters of Arts in Development Studies. International Institute of Social Studies. Netherlands.

Borrini-Feyerabend, G. (2007). **The “IUCN protected area matrix”—A tool towards effective protected area systems**. IUCN – WCPA.

Bourdieu, Pierre (2001). “*El capital social. Apuntes provisionales*.” En Capital Social. **Revista Zona Abierta**. 94/95 (2001). Madrid, España.

Castells, Manuel (2009). **Comunicación y poder**. Madrid: Alianza Editorial.

Coleman, James (2001). “*Capital social y creación de capital humano*”. En Capital Social. **Revista Zona Abierta**. 94/95 (2001). Madrid, España.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL-NUU) (2007). **Cohesión Social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe**. Santiago: CEPAL-AECDI-SEGIB.

CoopeSolidar R.L. (2010). **Tárcoles +5: línea de base de la comunidad de Tárcoles**. San José, Costa Rica: CoopeSolidar R.L.

CoopeSolidar R.L. (2006). **Tárcoles: una comunidad de pescadores artesanales en Costa Rica. Aportes a la conservación de los recursos marino-costeros del Golfo de Nicoya**. San José, Costa Rica: CoopeSolidar R.L.

Dryzek, John (2005). **Politics of the Earth. Environmental discourses**. New York: Oxford University Press.

Martínez Alier, Joan (2009). **Ecologismo de los pobres: conflictos ambientales y lenguajes de valoración**. Barcelona: Icaria.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (1995). **Código de Conducta para la Pesca Responsable**. Roma: FAO.

Pérez Sáinz, Juan Pablo, Mora Salas, Minor (2007). **La persistencia de la miseria en Centroamérica**. San José: FLACSO Costa Rica.

Portes, Alejandro (2004). *El capital social: promesas y obstáculos para su papel en el desarrollo*. En Portes, Alejandro (2004). **El desarrollo futuro de América Latina. Neoliberalismo, clases sociales y transnacionalismo**. Bogotá, Colombia: Colección en Clave de Sur-ILSA.

Solís, Vivienne; Fonseca, Marvin (2005). **Participación en la conservación de los recursos marino-costeros: pesca artesanal y áreas protegidas marinas**. Costa Rica: Revista Ambientales. Diciembre-2005.

Tilly, Charles; Tarrow, Sidney (2007). **Contentious politics**. Boulder Colorado, USA: Paradigm Publishers.

Lukes, Steven (2007) [1974]. **El poder. Un enfoque radical**. Madrid: Siglo XXI Editores.

WOLA (2005). **Manual para la facilitación de procesos de incidencia política**. Washington D.C.: Oficina en Washington para Asuntos de América Latina WOLA-Centro para el Desarrollo de Actividades de Población CEDPA.

Sitios de Internet

Chang, G; Urrutia, X. (2005). *Léxico de la pesca artesanal puntarenense en el golfo de nicoya una aproximación etnográfico-semántica en Chomes, Costa de Pájaros, Isla Chira y Puntarenas centro*. En **Revista de Artes y Letras**. Universidad de Costa Rica. [En línea] Vol. 29 (2005). Disponible en <http://www.latindex.ucr.ac.cr/kanina-29-especial-lex/009-Chang-Lexico-Pesca.pdf>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). **Principales indicadores demográficos**. Disponible en la página web del INEC: <http://www.inec.go.cr/Web/Home/GeneradorPagina.aspx>. Junio de 2011.

Municipalidad de Garabito. **Historia del cantón de Garabito**. Disponible en la página web de la Municipalidad de Garabito: <http://www.munigarabito.go.cr/esp/subseccion.php?sb=39>. Junio de 2011.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Comunicado de prensa: “Pescadores locales presentan el resultado de un exitoso proyecto”. Disponible en http://coin.fao.org/cms/media/4/12747411474070/cp11-10tf_tarcoles.pdf. Junio de 2011.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Información sobre la Ordenación Pesquera de la República de Costa Rica. [En línea]. Disponible en www.fao.org/fi/fcp/es/CRI/body.htm. Junio de 2011.

Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). **Índice de Desarrollo Social**. Disponible en la página oficial del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE): <http://www.tse.go.cr/tseficha/datos/garabito.pdf> Junio de 2011.

Actas y Entrevistas

Entrevista con David Chacón, dirigente y pescador de CoopeTárcoles R.L., Tárcoles, el 20 de junio de 2011.

Entrevista con Patricia Madrigal y Vivienne Solís, funcionarias de CoopeSolidar R.L., San José, el 11 de mayo de 2011.

Entrevista con Vivienne Solís y Marvin Fonseca, funcionarios de CoopeSolidar R.L., San José, el 21 de junio de 2011.

Archivos y expedientes de CoopeSolidar R.L.2002-2011.

Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN). **Resolución 17.38 de la Asamblea General de la UICN 1988, reafirmada en la Resolución 19.46 de 1994**. Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN).

CoopeSolidar R.L. (2007). **Informe de avance. Proyecto Consideraciones sociales del sector pesquero artesanal sobre el Corredor Biológico del Pacífico Oriental Tropical: primeras ideas para la incidencia social.** San José: CoopeSolidar R.L. y Avina.

CoopeSolidar R.L. – CoopeTárcoles R.L. Actas del Consejo de Administración CoopeTárcoles R.L. (mayo de 2006) y Asamblea Extraordinaria (junio 2006).

CoopeTárcoles R.L.; CoopeSolidar R.L. (2007) **Un Área Comunitaria Marina para la Pesca Responsable en Tárcoles: reconocimiento de derechos tradicionales de pesca artesanal.** Inédito. En Informe de avance (2007). **Proyecto Consideraciones sociales del sector pesquero artesanal sobre el Corredor Biológico del Pacífico Oriental Tropical: primeras ideas para la incidencia social.** San José: CoopeSolidar Avina.

Municipalidad de Garabito (2006). **Acuerdo Municipal SG 712-2006 del 9 de nov. de 2006: Oficio Municipalidad de Garabito S.G.712-2006.** Actas de CoopeSolidar R.L. 2006.

Incopesca (2008). **Reglamento para el establecimiento de Áreas Marinas para la Pesca Responsable.** Acuerdo A.J.D.I.P./138-2008. Secretaría de Junta Directiva.

Incopesca (2011). **Acuerdo para el establecimiento del Área Marina de Pesca Responsable de Tárcoles.** Acuerdo A.J.D.I.P./193-2011. Secretaría de Junta Directiva.

Boletín Mar Abierto. N.º18, Mayo 2011. CoopeTárcoles R.L. 2011.

Sala Constitucional (2007). **Recurso de Amparo Expediente 04008123-007 Sala Constitucional.** Costa Rica.

CAPÍTULO III

Los impactos perversos de la segregación socioespacial en la ciudad de San José ¹

Marian Pérez

Introducción

En Costa Rica, entre 1986 y 1998, los programas de vivienda de interés social financiados por el Estado frenaron el crecimiento de la problemática habitacional, casi incontrolable ² durante el primer quinquenio de los años ochenta. Sin embargo, la construcción masiva de viviendas para los más pobres produjo conflictos sociales y políticos por su impacto en el patrón de crecimiento de los núcleos urbanos, particularmente en el Área Metropolitana de San José (AMSJ).

Este capítulo revisa ese efecto dual de las políticas de vivienda en la ciudad de San José, núcleo central del área metropolitana, a partir de los cambios producidos en la segregación socioespacial urbana. En él se tratan de identificar formas de segregación de la pobreza presentes en la ciudad al final del período indicado, así como cambios sufridos por la segregación que podrían atribuirse a las políticas de vivienda, y estima su efecto en la calidad de vida de los habitantes y en la funcionalidad y gobernabilidad de la ciudad.

1. El trabajo que aquí se expone es una síntesis del trabajo final de la autora, para obtener el grado de maestría en Ciencias Sociales con énfasis en Estudios Urbanos de FLACSO-Costa Rica. El trabajo de campo que agrupa los resultados se realizó en 1999, conjuntamente con Enrique Peris, en ese entonces estudiante del programa de maestría de la universidad McGill.

2. Los indicadores oficiales del Ministerio de Planificación Nacional señalaban que, en 1996, el déficit de vivienda había dejado de crecer.

El enfoque teórico y metodológico utilizado debió facilitar la identificación de las formas de segregación socioespacial y la caracterización de su impacto en el espacio urbano, y orientar simultáneamente la búsqueda de evidencia empírica que permitiese establecer vínculos entre las formas de segregación detectadas y los programas impulsados por las políticas de vivienda. La reflexión final se refiere a las implicaciones de los hallazgos para la formulación y ejecución de las políticas, además de indicar los vacíos encontrados en el conocimiento de los procesos de la ciudad.

La estructura del capítulo responde a este esquema básico: una delimitación del problema y la forma de abordarlo, un relato de los principales hallazgos empíricos y una reflexión sobre sus alcances e implicaciones.

El período de análisis se extiende desde 1986, año en que se promulgó la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV) en Costa Rica hasta 1998, cuando se sometió a revisión la estructura del Banco Hipotecario Nacional de la Vivienda (BANHVI), creado por esa ley.

El problema y su abordaje

La ley del Sistema Financiero Nacional de la Vivienda que creó al Banco Hipotecario de la Vivienda estableció en este un fondo especial de subsidios para los cuatro primeros estratos de ingreso de la población,³ el Fondo de Subsidios de Vivienda (FOSUVI). El FOSUVI, permitió financiar el Bono Familiar para la Vivienda (BFV), un subsidio para los más pobres por un monto significativo⁴ e inversamente proporcional al estrato de ingreso de la familia beneficiada.

El BFV fue, sin duda, una de las innovaciones de mayor impacto en la política social del Estado costarricense de esos años. Las cifras oficiales del BANHVI, a 1997, indican que de los 245 917 hogares registrados en el AMSJ por la Dirección General de Estadísticas y Censos, 29 804 (lo equivalente al 12% del total de hogares) había recibido algún tipo de subsidio de vivienda. Se puede apreciar la magnitud de la intervención si se considera que el porcentaje de pobres en ese

3. Al primer estrato pertenecen las familias cuyo ingreso es hasta un salario mínimo. El segundo estrato corresponde a niveles de ingreso entre uno y dos salarios mínimos; el tercer estrato entre dos y tres y el cuarto estrato, entre tres y cuatro salarios mínimos. Estos primeros cuatro estratos la ley del SFNV los considera como sujetos de subsidio estatal y, por consiguiente, requieren ayuda para tener acceso a una vivienda de interés social.

4. El BFV completo ha estado alrededor de US\$ 5000. El costo de una vivienda mínima ronda los US\$ 6000.

espacio metropolitano se calculaba en un 14.5% del total de hogares (Trejos, 1997).⁵

Para revisar el impacto de esa intervención del sector vivienda se plantearon tres preguntas:

- ¿Cómo era la segregación de los más pobres en San José en 1998?
- ¿Qué relación se podía establecer entre estas formas de segregación y las políticas de vivienda vigentes?
- ¿Cómo impactaron estas formas de segregación a la ciudad?

El análisis se hizo en el territorio del municipio de San José, porque para buscar respuestas a estas preguntas había que partir de un conocimiento de la distribución de los diferentes grupos económicos de la población en el territorio y solo se contaba con esa información para San José, gracias a una base de datos que la municipalidad había construido sobre las condiciones de habitabilidad de sus barrios en 1997.⁶ La base de datos permitía calificar las condiciones de habitabilidad en las áreas donde había una fuerte concentración de pobres urbanos⁷ en la ciudad.

El estudio tuvo un carácter exploratorio y cubrió tres etapas:

- a. La selección de los espacios urbanos de San José, donde había una clara homogeneización de la población en términos de pobreza.
- b. La reconstrucción de la historia de esos espacios urbanos y su subdivisión en áreas correspondientes a los diferentes procesos de producción del hábitat en la ciudad (lo que a su vez establecía una diferenciación a lo interno de los espacios habitacionales urbanos considerados homogéneos).
- c. La aplicación de una encuesta diseñada para caracterizar las condiciones de vida de la población en esos espacios urbanos segregados: 100 boletas por espacio urbano seleccionado, distribuidas de forma aleatoria entre las diferentes áreas del territorio diferenciadas por procesos de construcción del hábitat, manteniendo una proporcionalidad relativa a la cantidad de hogares en cada uno. Fue, por consiguiente, una muestra aleatoria estratificada.

5. En el análisis de los datos estadísticos oficiales, en el trabajo que fundamenta este capítulo se comprobó que las cifras relativas a la problemática habitacional en el municipio de San José se comportaban de manera muy similar a las del AMSJ.

6. Recordemos que el último censo se realizó en el 2000 y solo ahora están disponibles los datos por segmento censal. La base de datos en cuestión se construyó en el marco de un proyecto de investigación sobre cambios en la pobreza urbana y fue desarrollado por investigadores de FLACSO con la colaboración de funcionarios de la municipalidad de San José.

7. La correlación entre pobreza y condiciones de vivienda quedó demostrada en el estudio mencionado en la nota precedente.

La encuesta facilitó la información para proponer una diferenciación entre las formas de segregación socioespacial detectadas y formular ciertas hipótesis sobre su posible impacto en el espacio urbano. La relación entre las formas de segregación y las políticas de vivienda se derivan de la reflexión sobre el efecto en la forma que dicha segregación se analiza en los diversos procesos de construcción del hábitat que la formaron.

El enfoque

La segregación socioespacial urbana se entendió como:

“[...] el proceso mediante el cual se da lugar a una reorganización de la ciudad en zonas de fuerte homogeneidad socioeconómica interna y de gran disparidad entre ellas. Zonas que gozan de un acceso desigual a los medios de consumo colectivo debido a las características socioeconómicas de sus miembros y en las cuales se producen prácticas sociales que pueden conducir a la formación de estereotipos y estigmas de sus habitantes, tanto como a la profundización de las diferencias socioculturales existentes entre las clases y grupos sociales radicados en la ciudad” (Mora y Salas, 1993:29).

Para caracterizar las zonas de segregación socioespacial de los más pobres, se establecieron tres dimensiones de análisis, partiendo de que la pobreza urbana afecta además de determinados sectores del territorio de la ciudad en su deterioro físico, a las familias socialmente vulnerables en su grado de poder social y a la ciudad en general en sus problemas de gestión. La primera dimensión abarca los problemas de funcionalidad urbana de los territorios afectados, asociados a la situación de la segregación espacial. La segunda dimensión refiere a las carencias de poder social de los núcleos familiares y de los grupos sociales a los que pertenecen (Friedman, 2000) y se le asocia con la exclusión social. Finalmente, la tercera dimensión se relaciona con los problemas de gobernabilidad. Todos estos problemas tienen costos sociales, políticos y económicos solo atendidos en la medida en que sean importantes para la sociedad como un todo, lo que los hace objeto de las políticas públicas.

Pensando en esas dimensiones, se elaboró una matriz que identifica las variables para caracterizar el tipo de segregación en diversos sectores del territorio habitados por determinados sectores de población.⁸ Esta caracterización combina en-

8. La versión inicial de esta matriz se trabajó en 1999 con Enrique Peris.

tonces las variables referidas a la problemática física del territorio (segregación espacial), con aquellas referidas a las problemáticas social (exclusión social) y administrativa (governabilidad) (Cuadro 1).

Cuadro 1
Matriz de análisis de los sectores de segregación y dimensiones conexas

DIMENSIÓN	Segregación espacial (lo territorial)	Exclusión social (lo social)	Governabilidad (lo legal/administrativo)
Información necesaria	Articulación funcional del territorio	Grado de poder social de las familias y de los grupos-	Institucionalidad
Análisis del territorio	Grado de integración territorial <ul style="list-style-type: none"> • Relación con su contexto construido: articulación o discontinuidad de la trama urbana • Relación con su contexto natural: articulación al entorno natural • Accesibilidad a servicios urbanos y trabajo 	Grado de integración social <ul style="list-style-type: none"> • Visibilidad social • Seguridad: física y social 	Grado de integración institucional <ul style="list-style-type: none"> • Situación legal • Situación de la normativa urbana.
Análisis de población	Grado de integración funcional <ul style="list-style-type: none"> • Homogeneización socioeconómica • Conflictos entre los diferentes grupos sociales 	Grado de integración ciudadana <ul style="list-style-type: none"> • Recursos • Información • Instrumentos de trabajo • Conocimientos 	Grado de integración legal <ul style="list-style-type: none"> • Tenencia de la vivienda • Organizaciones comunales: estatus legal, representación, liderazgo social, relaciones con el Estado y la municipalidad

Fuente: Elaboración propia a partir del marco teórico del documento de tesis.

La matriz es una herramienta de análisis de conjuntos vecinales, o barrios. Para emplearla, se seleccionaron barrios de San José que fueran representativos de la situación de segregación de la pobreza en la ciudad. En estos barrios, se aplicó una encuesta construida a partir de las variables identificadas en la matriz para así caracterizar las formas de segregación.

El tipo de segregación de la pobreza se valoró por la combinación del grado de integración territorial y del grado de integración funcional. El grado de integración territorial se refiere a la articulación a la estructura urbana del territorio en estudio y el grado de integración funcional a la situación de aislamiento o integración social de los núcleos familiares que lo habitan, en las actividades de la ciudad.

Pero este nivel de análisis simplemente describe una situación espacial, a la que también corresponde una dimensión social, el grado de exclusión y una dimensión institucional: el grado de gobernabilidad. La reflexión sobre el impacto de la situación de segregación así descrita en el espacio urbano, se valoraría por su posible impacto negativo en la cohesión social de la población de la ciudad y en su gobernabilidad. Este panorama se calificó como impactos perversos de la segregación socioespacial de la pobreza.

Las dimensiones y variables para el análisis de estos impactos de fragmentación del espacio urbano y de la sociedad urbana se recogen en una segunda matriz (Cuadro 2).

Cuadro 2
Matriz de análisis de la dimensión fragmentadora de la segregación

Dimensión		Segregación espacial (-lo territorial-)	Exclusión social (-lo social-)	Gobernabilidad (-lo legal/ administrativo-)
Información necesaria		Impacto en la estructura urbana	Impacto en estructura social	Impacto en la estructura institucional
Acción Fragmentadora	En el espacio	• Efectos en la continuidad de la trama urbana	• Efectos en el sentido de identidad o pertenencia al contexto	• Grado de informalidad urbana
	En los grupos sociales	• Grado de aislamiento de la problemática social circundante	• Grado de estigmatización o aceptación	• Grado de conflictividad y/ o amenaza

La encuesta se diseñó a partir de las variables a considerar que se indican en ambas matrices. Con los datos recolectados se construyó la base de información para los análisis posteriores.

Criterios de selección de los conjuntos habitacionales y muestra de la encuesta

El trabajo parte de la caracterización de sectores del territorio de San José, cuyas condiciones de habitabilidad indican claramente su inferioridad relativa a los estándares promedio de las condiciones de vida en la ciudad. De estos, se seleccionaron tres sitios de estudio con sectores habitacionales que corresponden a dos grandes categorías: los atendidos por las políticas habitacionales del Estado y los no atendidos. Entre los no atendidos se encuentran, a su vez, dos categorías: los territorios pobres deteriorados integrados a la trama formal de la ciudad y los precarios urbanos producto de ocupaciones informales. Entre los atendidos, las categorías se definieron por el tipo de programa de atención estatal del cual fueron producto.

Lo que se detectó, una vez seleccionados los sitios, fue su heterogeneidad interna, a pesar de su homogeneidad socioeconómica en relación con el contexto inmediato. Siendo así, y siguiendo el mismo criterio de caracterización en cuanto a la forma de producción del espacio habitado, se subdividieron los tres sitios a lo interno, para contar con sectores lo más homogéneos posible tanto en relación con la situación socioeconómica de sus habitantes como en términos de su conformación espacial.

De la encuesta se aplicaron 100 boletas en cada uno de los tres sitios seleccionados. La distribución de las boletas en cada asentamiento se hizo en forma estratificada: se identificaron los sectores en que se subdividió cada asentamiento y se le asignó un número de boletas proporcional a su tamaño. La distribución de las boletas por sector en cada asentamiento fue aleatoria.

Una vez seleccionados los sitios, se hizo el análisis correspondiente a la primera matriz, “formas de segregación de la pobreza” y el correspondiente a la segunda: “el impacto en el espacio urbano de estas formas”.

La selección de los estudios de caso

En San José, con una extensión territorial total de 44.4 km², se identificaron 303 áreas homogéneas en condiciones de habitabilidad en 1998, de las cuales 279 (equivalentes al 92% del territorio) se clasificaron como conjuntos habitacionales. El resto corresponde a áreas de recreación o industriales, para las cuales no se registraron datos de condiciones de vivienda.

Los conjuntos registrados se clasificaron en seis categorías, según las condiciones materiales de las viviendas y de la vialidad (Cuadro 3). La clasificación en estas seis categorías se hizo a partir de los valores de ambas variables en la base de datos de la municipalidad de San José, los cuales se cruzaron en una matriz. Las categorías resultantes (13) se reagruparon posteriormente en las 6 categorías que aparecen en el Cuadro 3.

Se observa que las condiciones materiales de vida en el municipio no son tan malas: 18.6% del área habitacional tiene condiciones clasificadas entre las últimas tres categorías más bajas; y solo 6.8% del total de conjuntos residenciales aparece con condiciones realmente críticas (clasificadas como “muy malas” y “precario”). Los porcentajes son ligeramente superiores a los porcentajes correspondientes al número de hogares en situación de pobreza y pobreza extrema.

Cuadro 3
Condiciones de la vivienda y la vialidad

Categoría	Conjuntos Número de conjuntos	Superficie	
		en km ²	% del total de conjuntos residenciales
no aplica	24	7.94	0%
muy buena	73	13.99	38.4%
buena	79	9.97	27.3%
regular	47	5.73	15.7%
mala	51	4.31	11.8%
muy mala	10	0.50	1.4%
precario	19	1.97	5.4%
	303	44.41	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de los mapas digitalizados y la información de la base de datos de la Municipalidad de San José. Datos levantados en campo en septiembre de 1997.

Pero si se quisiera saber la manera en se distribuyen las distintas categorías en el territorio, se debería incluir una dimensión física adicional: la conectividad de los sectores del municipio. Y para ello, el Dr. Rosendo Pujol ⁹ sugirió en el desarrollo del trabajo, que la topología del territorio tiene una importancia fundamental. La topología del territorio considera las barreras físicas que atraviesan el territorio, separando o aproximando espacios que en los mapas aparecen como cercanos.

La división topológica del municipio de San José

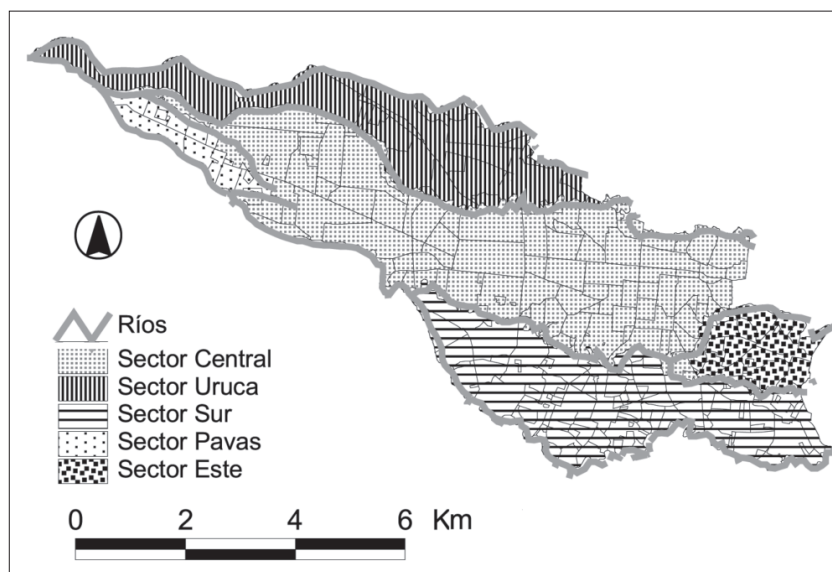
El territorio del municipio de San José está delimitado o cortado por los cauces profundos de tres ríos: Torres, María Aguilar y Tiribí. Estos cauces definen cinco grandes sectores: Central, Pavas, Uruca, Este y Sur. Pavas y Uruca son claramente terminales al oeste y están separadas de la estructura urbana del resto del municipio por zonas industriales.

El Mapa 1 ilustra esta situación. Si se analizan las condiciones de habitabilidad de cada uno de estos sectores por separado, utilizando los mismos parámetros del Cuadro 3, se observa que las tres categorías de condiciones inferiores se reducen a 4.5% y 3.1% para los sectores Central y Este, mientras que se incrementan a 22.9% para el sector Sur, 23.1% para la Uruca y 73.6% para Pavas.

Esos datos ilustran una clara concentración de la pobreza urbana en el sector de Pavas en 1998 y en mucho menor grado, pero significativamente superior al resto del territorio, en los sectores Sur y Uruca.

9. El Dr. Pujol es el director del Proyecto de Desarrollo Urbano Sostenible de la Universidad de Costa Rica (PRODUS) y tutor del trabajo que sirvió como base de este artículo.

Mapa 1
Sectores topológicos de San José



Fuente: Construcción propia a partir de base digital de la municipalidad de San José.

¿Pueden explicar esta situación los procesos de conformación de la ciudad?

El sector Sur es producto del proceso de urbanización impulsado por el Estado con la construcción de conjuntos habitacionales de interés social, a partir del segundo quinquenio de los años cincuenta. Si bien está separado físicamente de la periferia sur del sector Central del municipio por un río (el María Aguilar), siguió la tendencia natural prevaleciente en esta periferia: urbanización para sectores populares, los más pobres de los cuales se establecieron de manera informal a ambos márgenes del río. Es un sector de la periferia urbana habilitado por el Estado para albergar a los sectores pobres en una época carente de conflictos sociales por vivienda y donde quedaron terrenos baldíos de propiedad estatal. Esos terrenos baldíos fueron ocupados cuando la crisis económica impactó a la ciudad (finales de los años setenta e inicios de los ochenta).

El sector de Pavas, por el contrario, tenía un centro establecido en los años setenta, a partir del cual y hacia el oeste, se definió primero una zona industrial y luego, en el vecindario inmediato y de forma concentrada, un área habitacional para los que en ese entonces eran los más pobres entre los pobres urbanos. Al extremo occidental, en la confluencia de los ríos que limitan el sector de Pavas y a inicios de los ochenta, el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU)¹⁰ decidió construir un conjunto habitacional para alquiler, en cuyas inmediaciones una inmobiliaria privada desarrolló otro conjunto habitacional para personas de recursos medios bajos. Toda el área que aún estaba baldía entre estos conjuntos habitacionales y la zona industrial fue ocupada de manera informal alrededor de 1985. Desde entonces, el Estado ha estado construyendo vivienda para sustituir habitaciones en zonas precarias y también consolidando otras con programas de reubicación sin urbanización básica. Al igual que en el caso anterior, los espacios baldíos en los intersticios de estas construcciones fueron y son a su vez ocupados en una especie de ciclo sin fin.

De manera opuesta, el sector de la Uruca creció naturalmente, con población relativamente restringida pues el INVU había definido ahí una zona industrial que era su límite, además de estar rematada en su extremo oeste por una cuenca profunda. En ese espacio y en un periodo de transición entre administraciones de distintos partidos (febrero y mayo de 1994, después que se abolió la Comisión Especial de Vivienda¹¹ y se definió que las áreas de ocupación informal ya no tendrían prioridad), se ocupó la zona remanente del borde de la cuenca, propiedad de la Junta de Pensiones de la Caja Costarricense del Seguro Social. Esta ocupación ya no fue de ningún frente de vivienda¹² sino que la organizó un líder comunal aislado y la población que se estableció allí fue, sobre todo, de nicara-
guenses indocumentados. Es una zona en proceso de consolidación.

10. Entidad del Estado responsable del sector vivienda hasta que el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, creado por decreto en 1976, comenzó a tener fuerza política gracias a la ley del SFNV de finales de 1986.

11. La Comisión Especial de Vivienda (CEV) fue una institución adscrita a la Comisión Nacional de Emergencia, que funcionó bajo la Ley de Emergencia entre 1986 y 1993, año en que fue cerrada. Durante el tiempo en que estuvo vigente, fue el instrumento privilegiado por el Estado para construir sus proyectos a fin de contener ocupaciones informales del espacio urbano (precariedad), gracias a que el amparo de la Ley de Emergencias la eximía de muchos de los trámites regulares.

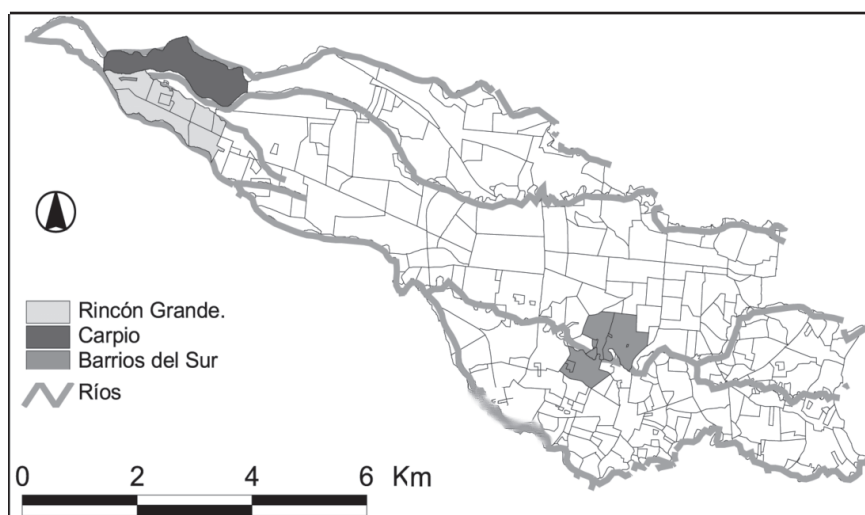
12. Los frentes de vivienda son organizaciones de segundo grado formadas por comités de lucha por la vivienda de base territorial; estuvieron muy activos en los ochenta pero a finales de esta década ya se habían desintegrado.

Los conjuntos habitacionales seleccionados

Tanto en Pavas, como en la Uruca, se seleccionaron para los estudios de caso los barrios integrados por las ocupaciones informales que se dieron en estos sectores de la ciudad.

También se seleccionó el sector de la ciudad conocido como Barrios del Sur, que se encuentra entre la parte más deteriorada del sector Central y la más al norte del sector Sur, para el otro estudio de caso. Los dos primeros como un claro ejemplo de la intervención del Estado en uno (Pavas) y de la ausencia de esta intervención en el otro (Uruca). El último (Barrios del Sur), como ejemplo de un proceso de crecimiento natural de la ciudad con una intervención mediatizada del Estado.

Mapa 2
Estudios de caso



Fuente: Construcción propia a partir de la base de datos de la municipalidad de San José.

Las formas de segregación de la pobreza en San José

Análisis del grado de integración espacial (territorial)

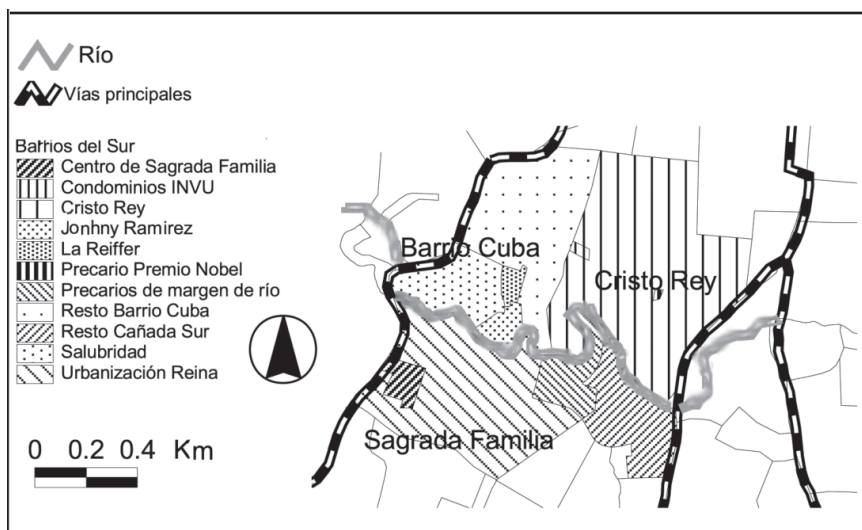
• Barrios del Sur

Los barrios del Sur están insertos en la trama urbana de la ciudad (Mapa 3); sin embargo, el trazado de sus calles es menos denso y más discontinuo que el de las zonas adyacentes. Su territorio corresponde al de tres grandes barrios: Barrio Cuba, Cristo Rey y Sagrada Familia. Barrio Cuba y Barrio Cristo Rey rematan contra el río y le dan la espalda. Sagrada Familia se extiende hacia el sur, a partir de él.

Ambos sectores, divididos por el río, aparecen como uniformes en condiciones de habitabilidad. Los cuatro conjuntos que se diferencian corresponden a lo siguiente: a) un conjunto habitacional de los trabajadores de una fábrica vecina (La Reifer), b) un proyecto de condominios del INVU, c) un conjunto habitacional construido por la CEV (Johnny Ramírez) y d) un sector de ocupación informal (precario urbano).

La zona al norte del río es, desde la primera mitad del siglo, lugar de residencia de los pobres urbanos de San José, en su mayoría obreros o zapateros. Los barrios se sitúan en el distrito del municipio con el mayor número de establecimientos industriales registrados desde 1975, por lo que las áreas residenciales se intercalan con las fabriles.

Mapa 3 Barrios del Sur



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la municipalidad de San José, 1997.

El impacto de la crisis habitacional de inicios de los ochenta mostró características propias en estos barrios: la ribera del río fue ocupada informalmente, así como todo el sector de Sagrada Familia.

En la zona se identifican dos momentos de intervención explícita de los programas de vivienda: a inicios de los ochenta, con la regularización en sitio de Urbanización Reina en Sagrada Familia y en el segundo quinquenio de esta década, con el proyecto habitacional Johnny Ramírez, de la época de la CEV. Ambos conjuntos residenciales cuentan con todos los servicios urbanos, aunque su trazado es claramente diferente al del desarrollo tradicional de los viejos barrios. Los demás sectores de ocupación informal a lo largo del río en las áreas de protección del margen, con infraestructura y viviendas en situación precaria, permanecen con servicios básicos informales (agua, energía), sin sistemas de alcantarillados pluviales ni aguas negras y con una vialidad incipiente.

Este panorama conduce a que se distingan conjuntos de vivienda consolidadas erigidos por el sector privado y por el sector público (de la época de antes y durante la Comisión Especial de Vivienda y no después) y conjuntos de vivienda informal (aún precarias), unos insertos en la estructura urbana (de centro) y

otros, en mayor número, de margen de río. En cada uno de estos sectores se pasaron boletas de la encuesta. La distribución se hizo proporcional a la dimensión de cada sector dentro de la estructura urbana total, establecida en los mapas de la Dirección General de Estadística y Censos (DGEC),¹³ para el censo de 1995.¹⁴

La estrategia territorial es diferente para cada uno de estos sectores. Toda la vivienda construida por el sector privado se encuentra sobre la trama tradicional de la ciudad. El sector estatal corresponde a conjuntos habitacionales con normas urbanas que los diferencian claramente de la estructura circundante: uno es de edificios multifamiliares y el otro de viviendas frente a alamedas peatonales, sobre un terreno de pendientes que imposibilitan la circulación vehicular. La zona precaria “de centro” es un terreno cerrado en sí mismo, donde los demás habitantes del barrio no entran. Y las zonas precarias “de margen de río” son lineales a lo largo de gradas autoconstruidas o a lo largo de callejones de acceso.

Rincón Grande de Pavas

Al estar situado en un punto terminal de la estructura urbana debido a condiciones geomorfológicas, este sector tiene la particularidad de haberse desarrollado a lo largo de una sola vía de acceso, que atraviesa una zona industrial de los años setenta.

Producto de un proceso de construcción de la ciudad que responde a una zonificación de uso del suelo más rígida, este sector terminal permaneció sin una clara definición de su vocación urbana hasta la ocupación masiva de la que fue objeto en 1986.

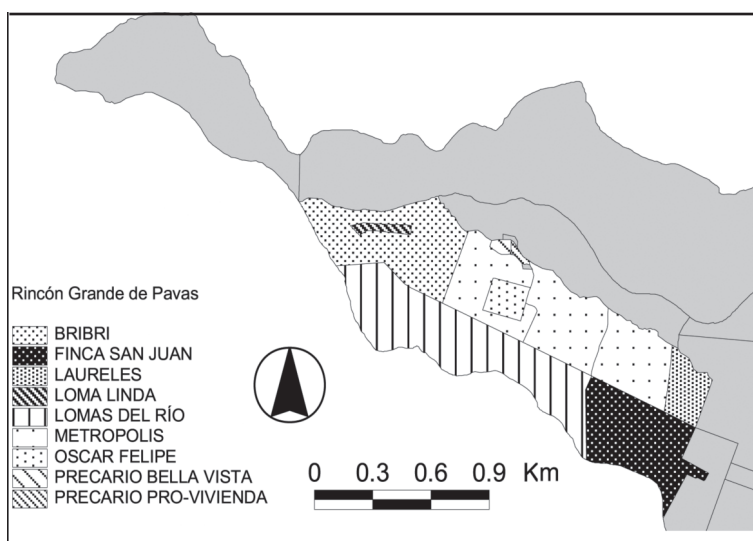
La ocupación irrumpió cuando el sector de vivienda de Lomas del Río (privado) y el de Bribri (público) ya estaban construidos. Los procesos de regulación y ocupación que se sucedieron desde entonces tuvieron como resultado una estructura donde se mezclan conjuntos habitacionales consolidados de vivienda privada y pública, con precarios “de centro” y “margen de río”, de dimensiones mucho mayores que las encontradas en los Barrios del Sur.

13. Actual Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

14. Si bien la cartografía para el censo fue preparada, este se canceló pues el país fue asolado por muchas tormentas tropicales ese año, lo cual implicó un incremento cunioso en los gastos para atender desastres naturales. El censo se pospuso hasta el año 2000.

Las redes de infraestructura pública formal ya existían en la zona al momento de la ocupación. Como el sector ha estado en proceso de formalización desde su inicio, las redes de infraestructura pública de abastecimiento de agua potable y energía están regularizadas. El problema se presenta en las redes de evacuación de aguas servidas y de lluvia, cuyas dimensiones son insuficientes para el caudal que se les ha recargado. En todos los conjuntos formales, privados y públicos se aplicaron las normas de conjuntos habitacionales del reglamento de urbanizaciones, con acceso por vías públicas y alamedas peatonales. Los conjuntos precarios siguen la tradicional distribución a lo largo de caminos de penetración hacia los márgenes del río, y los situados más hacia el centro del asentamiento están más estructurados.

Mapa 4
Rincón Grande de Pavas



Fuente: Elaboración propia a partir de la información de las bases de datos de la municipalidad de San José de 1997.

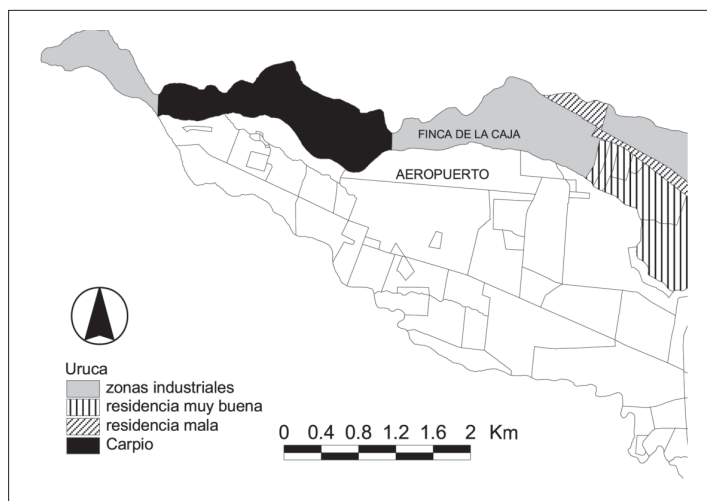
La Carpio

Este sector se ubica en una finca propiedad de la Junta de Pensiones de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) cuyo valor consistía en ser un sitio de extracción de material de construcción, con una ubicación muy céntrica en la estructura urbana de la metrópoli. Su ocupación no pudo ser más inadecuada desde el punto de vista del riesgo natural y antrópico: en medio de dos acantilados, con solo una salida posible en un punto muy socavado. Además, está atravesado por una línea de alta tensión del sistema de interconexión eléctrica del país y por un oleoducto de fácil acceso. Inicialmente carecía de cualquier tipo de infraestructura: la población permaneció sin agua potable por más de dos años, sin servicio de recolección de basura ni transporte público, sin teléfonos públicos y, por supuesto, sin ningún tipo de infraestructura de evacuación de aguas servidas y pluviales.

El primer servicio a regularizarse fue el de electricidad, por el peligro que representaba la conexión informal (contrabando) a líneas de alta tensión, no solo para los nuevos habitantes, sino para la estabilidad de todo el sistema de abastecimiento del AMSJ. El agua potable se suministró por tanques públicos y cisternas hasta que la insistencia de los vecinos evidenció la imposibilidad de erradicarlos y se acordó un trabajo con mano de obra voluntaria para hacer el tendido básico.

La renuencia de las autoridades a atender este caso evidenció que la tolerancia a estas ocupaciones en el AMSJ ya no era la misma del periodo anterior. Todavía no hay en la Carpio ningún sector consolidado porque la propiedad sigue siendo de la CCSS y esta no lo permite. Algunos vecinos han construido casas con una estructura básica más estable, y la municipalidad de San José ya mejoró los caminos principales y hay cierta iluminación de calle. Hace menos de un año, con el proyecto de instalar el relleno sanitario de la ciudad en un terreno contiguo, los habitantes iniciaron la negociación para regularizar la tenencia de sus lotes.

Mapa 5 La Carpio



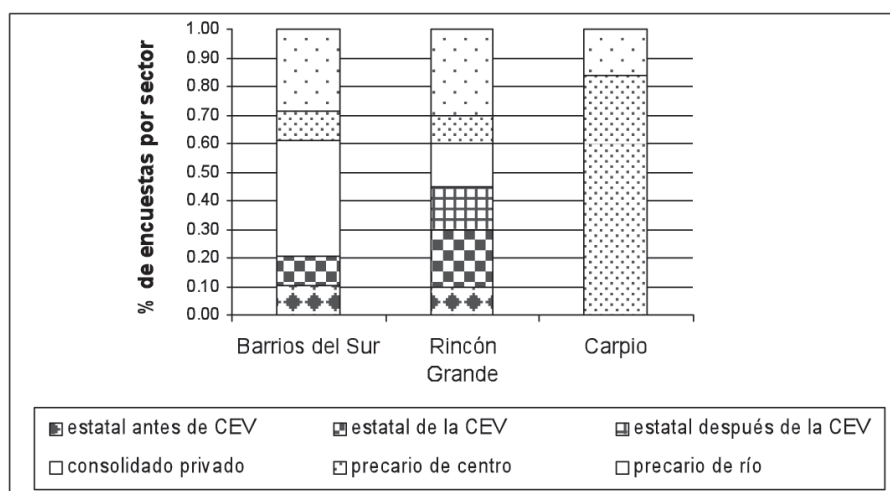
Fuente: Elaboración propia a partir de la información de las bases de datos de la municipalidad de San José de 1997.

El asentamiento se compone de ocho sectores, conjuntos con identidad propia que corresponden a los comités de vivienda que inicialmente lideraron la ocupación. En este caso, la distribución de las encuestas se hizo siguiendo esta subdivisión interna en sectores, puesto que la clasificación observada hasta ahora no tiene sentido en estas circunstancias.

El Gráfico 1 ilustra la proporción en la distribución de las encuestas por sectores de vivienda en cada uno de los casos de estudio. En él se puede apreciar que el asentamiento con mayor heterogeneidad interna es Rincón Grande de Pavas, seguido por los Barrios del Sur. En ambos, la proporción remanente de áreas en situación precaria “de centro” y “de margen de río” es similar. ¿Podría esto sugerir que una vez que el asentamiento está estabilizado hay una proporción del territorio de estos barrios pobres que permanece en situación precaria? También resalta la mayor proporción del sector “consolidado privado” en el caso de los barrios más antiguos, el peso de los sectores generados por los programas públicos de vivienda en Rincón Grande de Pavas y la ausencia de estos en La Carpio.

De manera general, un balance de la situación de integración territorial de los asentamientos en estudio nos indica que la integración territorial de Barrios del Sur a la trama urbana de la ciudad es mayor que la de los otros dos casos. Le sigue Rincón Grande, por la regularización ya conseguida para la mayoría de los servicios urbanos. Por último, la Carpio sigue estando fundamentalmente desarticulada y, por ahora, su situación particular afecta solo a la población que en ella habita. En cuanto a la integración con el contexto natural, en todos los asentamientos esta es nula.

Gráfico 1
Distribución de encuestas por sector



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la encuesta

Como conclusión general, en lo referido a la dimensión territorial, lo que caracteriza a las áreas segregadas es su situación periférica: “peninsular”, como en el caso de Pavas y la Carpio o “de borde”, en los límites topológicos de los sectores que integran la ciudad, contra los bordes de los ríos o áreas abruptas. La “dureza” de la segregación se podría derivar de su mayor o menor posibilidad real de articulación a la trama urbana. Así, los Barrios del Sur, segregados “de borde”, están articulados y los sectores más segregados en ellos son más fácilmente articulables, que en el caso de Pavas, segregado peninsular. Pero, a su vez, Pavas es más fácilmente articulable que la Carpio, por la diferencia en el grado de precariedad del canal de conexión: el de la Carpio es muy frágil desde el punto de vista de la seguridad y ya se encuentra condenado como canal de articulación por la presencia del relleno sanitario.

De este modo, tendríamos una primera conclusión: la segregación de las áreas debería valorarse por su situación de posible articulación: se está articulando (como es el caso de los Barrios del Sur), es articulable (como Pavas) o nunca se podrá articular (como en la Carpio). Se propone mantener el mismo criterio para diferenciar los sectores a lo interno de cada área de estudio.

Caracterización del grado de integración funcional

Luego de la caracterización de articulación territorial de cada asentamiento, interesa estimar el grado de integración social correspondiente. En la matriz se estipula la homogeneización socioeconómica y la conflictividad como variables en esta definición. Se estima que a mayor heterogeneidad socioeconómica interna, las condiciones de vida en cada uno de los casos de estudio podrían tender a una mayor integración social, pues el margen para la “estigmatización social” de sus habitantes se reduciría. Por otro lado, la conflictividad en el caso de San José podría asociarse al período y proceso de conformación de los sectores urbanos en que se asienten los barrios en estudio y a la procedencia de su población actual. A períodos de conformación menos conflictivos y población de procedencia más afin al vecindario, se podría esperar una mejor integración social.

Principales resultados de las encuestas

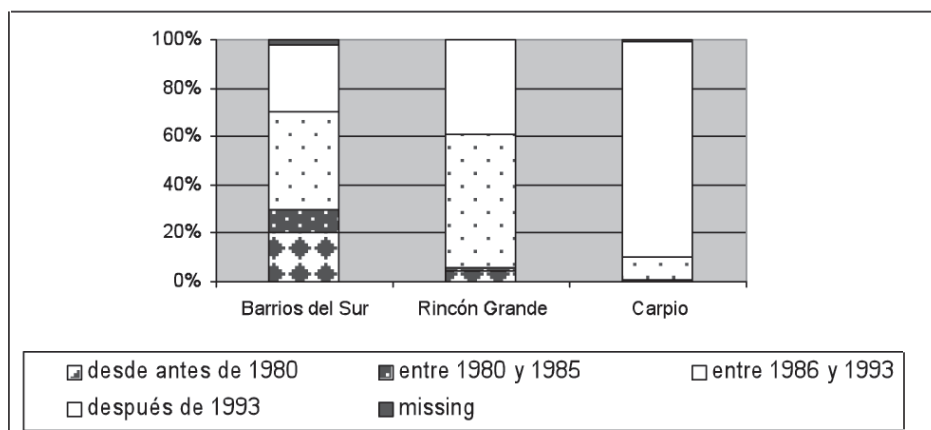
Las poblaciones que habitan cada uno de los estudios de caso no se establecieron durante los mismos periodos (Gráfico 2). Pavas fue construido en los ochenta, década de máxima conflictividad de la problemática habitacional del AMSJ, seguido por los Barrios del Sur. La Carpio es claramente producto de las dinámicas habitacionales propias de los noventa, carentes de conflictividad por estar en pleno apogeo el programa de la CEV.

Si comparamos esta información con la procedencia de la población (Gráfico 3), se observa que en Pavas predomina aquella que viene del entorno inmediato y, en el caso de los Barrios del Sur, el porcentaje es aún mayor. En la Carpio la situación es exactamente la inversa. Lo anterior pareciera sugerir dos cosas interesantes:

En períodos de mucho conflicto por acceso a suelo urbano (como fue el caso de la década de los ochenta) los lugares pobres más consolidados que aún permiten dicho acceso son ocupados en primer lugar por la población vecina desplazada.

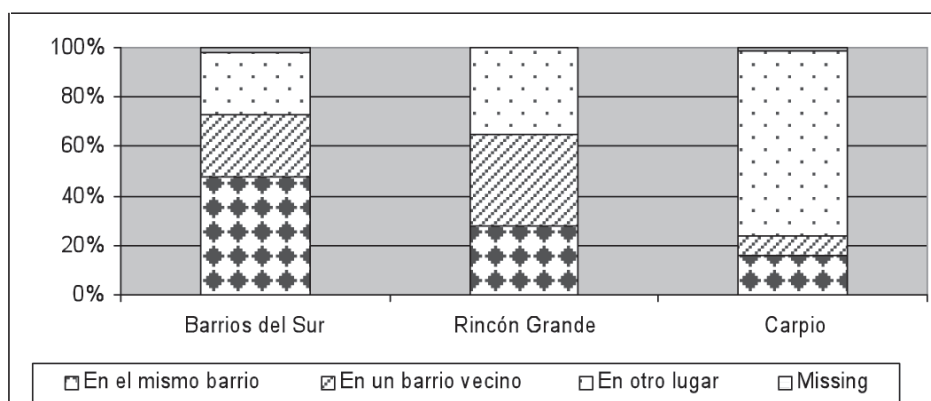
La existencia de la Carpio como espacio habitacional “foráneo” (lugar de habitación de los inmigrantes nicaragüenses), se podría explicar por su formación en una época mucho menos conflictiva desde el punto de vista del acceso al suelo y porque su ubicación territorial de gran aislamiento no generaba roces considerables con la población vecina consolidada.

Gráfico 2
Periodos de establecimiento de la población



Fuente: Elaboración propia a partir del procesamiento de datos de la encuesta.

Gráfico 3
Procedencia de la población



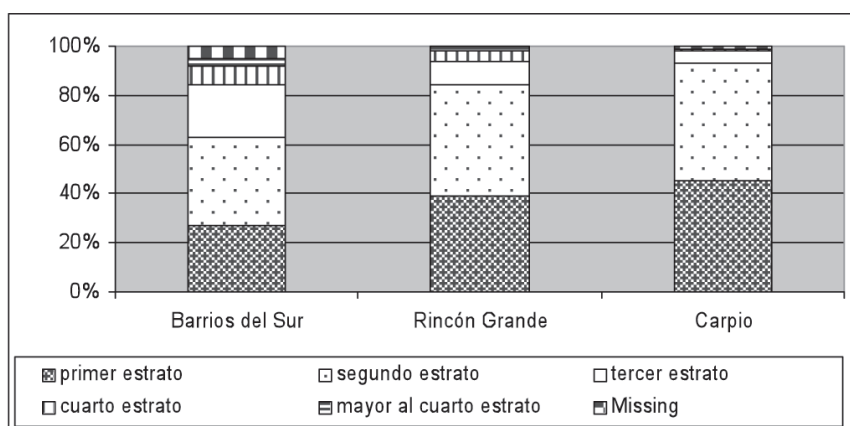
Fuente: Elaboración propia a partir del procesamiento de datos de la encuesta.

Para saber cuáles sectores de ingreso de la población viven en cada uno de los asentamientos en estudio, se dividió el gasto promedio mensual por hogar, entre el salario mínimo minimorum de un obrero de la construcción y se utilizó la clasificación por estratos de ingreso del SFNV.

La comparación de la distribución por estratos de ingresos de la población encuestada en cada asentamiento (Gráfico 4) muestra una mayor heterogeneidad de sectores de ingresos en los asentamientos de formación más antigua. Aunque los dos estratos de ingreso más pobres son dominantes en todos los casos, su presencia es más contundente cuanto más reciente sea el asentamiento.

Lo anterior indicaría un mejoramiento gradual de condiciones de ingreso de las familias que puede corresponder a la consolidación de un lugar para vivir (lo que tal vez haya permitido incrementar los ingresos vía una actividad económica informal doméstica o un mejor acceso al trabajo) o bien un desplazamiento gradual de los hogares más pobres a otros sectores de la ciudad.

Gráfico 4
Repartición de la población por estrato de ingreso



Fuente: Elaboración propia a partir del procesamiento de datos de la encuesta.

La combinación de las estimaciones de las tres variables en consideración (grado de heterogeneidad en la composición social de la población, procedencia afín al entorno inmediato y conflictividad del proceso urbano en la que se inserta su construcción), propicia calificar el nivel actual de integración del asentamiento al medio sociocultural en el que se encuentra, así como su posible incremento o disminución en un futuro cercano.

Para los casos que nos ocupan, se podría pensar en una gradación desde integración casi total (Barrios del Sur) hasta desintegración con pocas posibilidades futuras (Carpio), con una situación intermedia: el caso de Pavas con algunos sectores integrados, otros integrables y otros que aparentemente siempre serán islas a lo interno del asentamiento.

Ahora bien, la combinación del grado de integración con el grado de articulación nos daría una calificación del tipo de segregación espacial que nos interesa. Lo que se propone es una tipología de cuatro rangos posibles:

- *articulable e integrable*: casi todo el territorio de los Barrios del Sur
- *no articulable pero integrable*: caso de casi todo el territorio de Pavas
- *no articulable no integrable*: caso de casi todo el territorio de la Carpio
- *articulable pero no integrable*: caso de los espacios precarios a lo interno de los Barrios del Sur.

En las siguientes secciones analizaremos cuál es la connotación de esta afirmación en términos de exclusión social y de gobernabilidad de los territorios.

Valoración de la coyuntura de segregación en sus dimensiones territoriales

Corresponde ahora valorar la dimensión territorial en términos de exclusión y problemas de gobernabilidad. La dimensión de población no se indagó, pues implicaba ampliar mucho el espectro de la indagación exploratoria.

La dimensión territorial de exclusión se va a estimar en función del grado de seguridad territorial que obtuvo la población al optar por vivir en el asentamiento y por el grado de interacción social que esto le haya permitido generar. La dimensión territorial de gobernabilidad se determinará por el cambio en la forma de tenencia y el porcentaje de su legalidad.

La dimensión territorial de la exclusión

En la pregunta sobre la razón de ubicación en el barrio, se obtuvieron respuestas que indican cómo la razón fundamental para ubicarse en ese asentamiento había sido “el deseo de tener casa propia”. Esa razón corresponde en situación inversa a la dureza del grado de segregación estimado para cada asentamiento (53% de todas las respuestas de la Carpio, 48% de las de Pavas y solo el 27% de las de los Barrios del Sur), lo que confirma el problema de acceso al suelo urbano de los grupos más pobres, ubicados en los territorios más segregados. Pero es más ilustrativo observar las segundas y terceras respuestas en orden de importancia para los tres asentamientos:

- en los Barrios del Sur son: razones familiares (17%) y búsqueda de mejores condiciones (17%);
- en Rincón Grade de Pavas: razones familiares (15%) y problema de desalojo anterior (15%);
- en la Carpio: razones familiares (17%) y por trabajo (12%).

A medida que se incrementa el grado de dureza estimado de la segregación, más básica es la razón por la cual los hogares se instalan en él. El sector de Pavas es el receptáculo de los “desalojados”. El barrio de segregación más dura, Carpio, recibe “los que buscan trabajo”, posiblemente una mayoría de nicaragüenses.

También se exploraron las actividades de interacción genéricas¹⁵ y el uso de espacios públicos de las poblaciones de los tres asentamientos. En relación con las primeras, las actividades religiosas son claramente dominantes en los tres asentamientos (70% de las respuestas de los Barrios del Sur y de Pavas y 60% de la Carpio) y se puede observar que las actividades deportivas y de festejos, que les siguen, son inversamente proporcionales al grado de dureza de la segregación, mientras que la participación en actividades comunales tiene una relación más directa, aunque su significado es mínimo.¹⁶ La razón habría que buscarla en la disponibilidad de tiempo: solo cuando se tiene tiempo libre, más allá del necesario para poder sobrevivir, se juega o se festeja. Cuando las necesidades no resueltas son mayores, el tiempo libre se usa para resolverlas, en la medida que se crea que se puede hacer.

15. Religiosas, de recreación (deportivas y festejos) y de trabajo comunal

16. Las deportivas fueron señaladas en el 50%, 30% y 10% de los casos en Barrios del Sur, Pavas y Carpio, en ese orden. Los festejos en 20%, 8% y 5%. Las actividades comunales, en cambio, en 7%, 10% y 10%, respectivamente.

¿Adónde se juega o se festeja? La mayoría de las respuestas fueron en “ningún lugar”.¹⁷ Entre el 27% y el 30% de los encuestados de los asentamientos señaló el uso parque metropolitano La Sabana, y corresponden los porcentajes más altos al mayor grado de dureza de la segregación. Cabe resaltar que el uso de los espacios recreativos en el barrio es insignificante.¹⁸ Ello puede tener dos explicaciones: los barrios más segregados tienen también menos espacios públicos de calidad mínima para permitir la interacción de sus habitantes o bien sus habitantes prefieren salir al exterior del barrio para no sentirse tan aislados del resto de la ciudad. También amerita notar que Pavas, el asentamiento que más conflicto sufrió en su formación, es el que menos utiliza los espacios públicos y cuya población va menos al “centro”, a pesar de estar más cerca de este que la Carpio.

La dimensión territorial de la gobernabilidad

En la encuesta se insistió mucho en precisar lo que implicó para la familia el traslado al asentamiento, en términos de seguridad de la vivienda. Se asume que cuanto mayor sea el porcentaje de población en situación estable en un asentamiento, mayores serán las posibilidades de regularizar la situación general de este y de tomar medidas de integración.

La investigación se centró en recoger la percepción de la situación que tienen los habitantes. Por eso las categorías de situación de tenencia anterior que se usaron en la encuesta fueron: *propia, alquilada, prestada, vivía como allegado y no sabe o no responde*. Las categorías para la situación actual de vivienda fueron: *legal inscrita, propia sin inscribir (en proceso), sin escritura, ilegal, alquiler formal, no sabe o no responde*.

En los Barrios del Sur se ubica la gente que venía de una situación mayoritaria de alquiler a otra de propiedad formal o a alquiler nuevamente.¹⁹ Casi no hay familias que vinieran de situaciones anteriores de tenencia irregular. En contraste, las situaciones de tenencia irregular anteriores son dominantes en los asentamientos tanto de Rincón Grande de Pavas como de la Carpio.

17. 45%, 65% y 58% de las respuestas de los Barrios del Sur, Pavas y Carpio, respectivamente.

18. 5%, 2.5% y 1% de las respuestas de los Barrios del Sur, Pavas y Carpio, respectivamente.

19. 15% venían de casa propia y 75% venían de alquilar. De este 90%, 23% sigue alquilando, 10% pasaron a un precario y el resto (47%) a vivienda propia legal y un 10% a vivienda propia pero no sabe en qué condiciones.

En Pavas, si bien la situación actual dominante es la de vivienda propia inscrita, también es notable en cada categoría la situación de “no sé”, signo probablemente de la falta de escrituración que aún persiste, o de la inseguridad propia de las familias reubicadas en los precarios que aún no han sido regularizados.

En la Carpio predomina la categoría “propio sin inscribir”, lo cual refleja con claridad el problema de la ocupación informal en la que aún no hay decisión política clara de intervención. Pero ello también pareciera indicar que la situación no es necesariamente problemática para la población que habita el asentamiento en estas condiciones. Sin embargo, el problema del predominio de esta categoría de vivienda es la imposibilidad de implementar normas reguladoras, como en el resto de la trama urbana. La forma dominante de obtener vivienda sin escritura es similar a la del dueño anterior, lo que confirma el significado del mercado inmobiliario informal tanto en Pavas como en la Carpio.

El análisis de la percepción de la situación de tenencia exclusivamente de los habitantes de las áreas precarias de los tres asentamientos, posibilita las siguientes observaciones. En primer lugar, no se reconoce la situación de precariedad urbana en que se encuentran los hogares: de cerca de un 40% de hogares entrevistados en áreas claramente precarias, solo 13% reconoce estarlo. En Rincón Grande, el porcentaje es ligeramente mayor (15%) y en la Carpio, de 35%. Este dato indica que en los Barrios del Sur, en las áreas precarias, hay menor conciencia de esta situación.

Es muy probable que quienes no reconozcan ser “precaristas” obedezca al hecho de que no ocuparon el terreno de manera informal sino que “compraron el derecho” al dueño anterior, algunos hasta con escritura. Siendo así, para estos hogares, hay derechos adquiridos que se deben respetar y con los que se puede negociar. Por otro lado, vale la pena resaltar el trasfondo de la respuesta “no sé”. Cualquier intento de intervención en estos precarios, cualquier intento por mejorar su integración territorial o social, pasará necesariamente por negociaciones cuya magnitud se desconoce.

Nuevamente podemos decir que, a mayor grado de segregación, mayor es la precariedad y a mayor grado de intervención estatal, mayor es el grado de incertidumbre sobre la situación legal.

Balance

La dimensión territorial de la exclusión social de los espacios segregados por pobreza se refleja en el uso del espacio público y en las actividades no laborales que los miembros de la familia desarrollan fuera del hogar. En primer lugar, como era de esperarse, dada la situación de pobreza en que se encuentran, las actividades no laborales que se mencionan son mínimas. En segundo lugar, cuando se realizan, la selección de los espacios de la ciudad refleja la interiorización del grado de segregación residencial.

Así, los parques de escala metropolitana se perfilan como lugares de interacción socioespacial de mayor importancia que el centro de la ciudad, para cerca de un tercio de la población en situación de segregación espacial extrema. Los nuevos centros comerciales no fueron mencionados, a pesar de que se preguntó directamente sobre su uso. Más relevante aún, son mínimas las actividades recreativas y culturales en el mismo asentamiento, lo que implica que no hay espacios de interacción para la construcción de identidad local.

La dimensión territorial de la problemática de gobernabilidad de estos espacios se relaciona con su grado de informalidad. En la medida en que las reglas generales no aplican, la protección de la institucionalidad no se da. Pero el centro del problema pareciera ser el desconocimiento real del estado de informalidad.

En la medida en que no haya conciencia del grado de irregularidad en que se encuentran y de lo que esto significa en términos de imprecisión de derechos, las estrategias de mejoramiento son difíciles de implementar, pues no cuentan con el respaldo de la población, por cuanto agentes oportunistas lucran con la situación.²⁰ Lo que signifique en términos de profundización del estado de segregación, debe ser considerado.

Los efectos de fragmentación de las formas de segregación detectadas

Las comunidades seleccionadas fueron analizadas para determinar cómo se diferenciaban los grados de segregación socioespacial a que estaban sometidas, cuáles eran los aspectos de la problemática territorial de la exclusión y de la gobernabilidad que les estaban asociadas y si se podía sustentar su articulación con problemas de fragmentación del espacio metropolitano.

20. Lo que en la jerga oficial se conoce como “zopilotes de la vivienda”. Líderes locales corruptos que “cobran” por sus servicios de intermediación para tener acceso al mercado de vivienda informal.

En la matriz de análisis de la dimensión de fragmentación de la segregación socioespacial se especificaron las variables con las que se pensaba identificar y dimensionar estos efectos fragmentadores. Se indica allí que la fragmentación dependerá del impacto que tenga el asentamiento sobre la estructura urbana, la estructura social y la estructura institucional en que se inserte. Si la combinación de la forma y el grado de segregación territorial que lo caracteriza, junto con la dimensión territorial de la exclusión social de la población que lo habita y el grado de integración legal del territorio, obstaculizan la implantación de estrategias sociales, territoriales e institucionales integradoras, el efecto en la fragmentación del territorio del asentamiento será inevitable. La otra cara de la moneda de este efecto es que los pobladores de este tipo de sectores que fragmentan no podrán contar con la solidaridad social que requerirían para superar su situación.

Con estas valoraciones y el análisis de los factores que más inciden en ellas, se reflexionará sobre la relación que guardan con las políticas de vivienda de los últimos quince años, puesto que en todos los sitios se construyeron nuevos asentamientos en la época del SFNV. Lo que se analizará será el efecto, en los Barrios del Sur, del conjunto Johnny Ramírez, que pasó a formar parte del entorno de los sectores viejos de Barrios Cuba, colindante con los precarios de la margen del río María Aguilar y la no intervención en estos y en el precario de Gracias a Dios. En Rincón Grande de Pavas, todo el sector de Metrópolis y Laureles, así como los precarios de Finca San Juan. Finalmente, en la Carpio se analizará el efecto de la no intervención.

Impacto sobre la forma urbana

Los pobres se han ubicado en los espacios de la periferia de lo que se considere “ciudad”. Estos espacios son de dos tipos: “peninsulares” o de “borde”. El borde puede dejar de ser borde con la expansión de la ciudad, y, por lo tanto, es más fácil de articular el tejido urbano que la situación peninsular, lo que origina los espacios con segregación “más dura”. Segregación más dura significa mayor homogeneización socioeconómica hacia la pobreza y mayor conflictividad con el entorno inmediato.

El estudio indica que el acceso a la vivienda en la situación de segregación de “borde” es más formal y los espacios de la informalidad son ocupados por “vecinos”, lo que reduce la conflictividad en el uso de los servicios públicos. Lo contrario ocurre con la situación “peninsular”: la informalidad domina el acceso y solo la intervención del sector público de vivienda logra disminuirla.

Sea como sea, la ocupación informal del suelo como forma de solucionar un problema de acceso a vivienda suele implicar el aislamiento de la problemática social circundante, en el sentido de que los ocupantes precisamente “ocupan” a la fuerza el espacio baldío del contexto y sus reivindicaciones son necesariamente diferentes y más básicas que las del contexto. El impacto de fragmentación de cualquier ocupación pareciera así inevitable, y se incrementa en la medida que signifique un obstáculo en la continuidad de la trama urbana.

La acción del Estado en los Barrios del Sur, resolviendo formalmente al menos parte del problema (en la Johnny Ramírez y en los condominios del INVU) y formalizando los servicios urbanos en las áreas precarias, favorece la no fragmentación de este sector central.

Al contrario, su tolerancia y escasa intervención en la Carpio dificulta la integración y articulación del sector a la estructura urbana. Esa situación se agrava por el hecho del aislamiento físico real en que se encuentra el asentamiento, lo que lo hace ajeno al devenir del resto de los habitantes de la ciudad, máxime dada su fama de asentamiento de inmigrantes ilegales.

El tercer ejemplo estudiado, la ocupación parcialmente formalizada, que es el caso de Rincón Grande de Pavas, resulta ilustrativa. Su posición peninsular incide en que no surta en realidad ningún efecto sobre la trama urbana del contexto. Pero su gran dimensión, así como el proceso conflictivo que lo generó y la afectación real de algunos sectores ya establecidos a lo interno de la península, lo hace un territorio de poca cohesión a lo interno y con el contexto mediato. Es un caso que si bien no afecta la trama urbana de la ciudad en general, sí afecta la trama interna en algunos sectores, y su problemática social interna no solo lo aísla del resto de la ciudad, sino que, además, lo fragmenta a lo interno.

En resumen, las políticas del Estado del período en estudio, de amplia cobertura, pragmáticas y tolerantes, consolidaron situaciones de vivienda en el territorio que, si bien no afectaron la continuidad de la estructura urbana por su posición peninsular, sí constituyen espacios que difícilmente tendrán alguna vez cohesión social y espacial con la ciudad.

Impacto sobre la estructura social

Los efectos fragmentadores de la segregación espacial refuerzan los efectos fragmentadores de la exclusión social: los habitantes no parecieran tener una identidad clara de ciudadanos (las áreas públicas de la ciudad se usan poco y son ajenas) y el grado de estigmatización de estos sectores habitacionales es directamente proporcional a la dureza de su grado de segregación espacial.

Impacto en la estructura institucional

De igual forma, el grado de informalidad urbana de los asentamientos estaría en relación directa con la dureza de su segregación socioespacial, así como el grado de conflictividad y amenaza, tanto interna como en relación con el contexto.

Por lo menos en lo que a los resultados de este estudio exploratorio se refiere, se podría afirmar que el costo de las formas flexibles de intervención de la problemática habitacional fue la consolidación de formas de asentamiento de fuerte impacto fragmentador sobre la institucionalidad urbana.

Reflexiones finales

En San José, en 1998, había una concentración clara de la pobreza en los distritos de Pavas y Uruca, además de las áreas contiguas al río María Aguilar de los sectores Sur y Centro, áreas todas correspondientes a la periferia urbana, si se considera el espacio topológico de la ciudad: dos penínsulas sin salida y “los bordes” del centro de la ciudad contra el río en su expansión más al sur. En los tres espacios, la acción del Estado en el campo habitacional fue determinante en el período estudiado, tanto por acción (de mayor escala en Pavas pero también en los Barrios del Sur) como por omisión (La Carpio).

En efecto, las áreas precarias en los tres sectores se establecieron en tierras públicas y se consolidaron con la prestación de servicios de empresas públicas. Si el sector vivienda no intervino directamente, sí lo hizo el resto de la institucionalidad estatal.

La acción del sector vivienda, en la construcción de la Johnny Ramírez y de los condominios del INVU en Los Barrios del Sur, así como de todo Metrópolis, Laureles y Óscar Felipe y Finca San Juan en Rincón Grande de Pavas, fue también de una magnitud considerable. Sin duda la acción del Estado fue clave en

la consolidación de las formas de segregación presentes en el cantón a finales de 1998.

¿Cuáles formas? La de conjuntos habitacionales de pobres urbanos con subsidio estatal (áreas articuladas e integrables- casos de Johnny Ramírez y condominios del INVU, así como los sectores de vivienda de Metrópolis, Laureles y Óscar Felipe en Pavas), la de áreas precarias en zonas de borde (áreas no articulables pero integrables- precarios en los Barrios del Sur y en algunos sectores de Rincón Grande de Pavas), la de áreas precarias en centro de barrio (áreas articulables pero no integrables- por exclusión de sus habitantes- como el precario Premio Nobel en Barrios del Sur) y las áreas no articulables ni integrables, como el caso de los diversos sectores de la Carpio.

El estudio confirma entonces que la acción del sector vivienda, durante el período señalado, consolidó formas de segregación socioespacial urbana preocupantes: aquellas consideradas “duras”, cuyo efecto fragmentador en el espacio urbano parece insuperable. Estas formas de segregación duras están relacionadas con una actitud tolerante, cuando no alentadora, con acciones de ocupación informal del espacio urbano.

Las ocupaciones informales consolidan el mercado inmobiliario informal en la ciudad. Este mercado inmobiliario informal tiene dos problemas: activa los factores fragmentadores en la dimensión institucional, expone a los pobladores a la continua explotación de los intermediarios informales y activa los factores fragmentadores de la exclusión, exponiéndolos al rechazo del resto de la ciudadanía.

Lo anterior indica que no basta con apoyar el mercado inmobiliario formal, como política para enfrentar problemáticas agudas de vivienda. Cuando surgen problemáticas de vivienda de dimensiones notorias, la existencia del mercado inmobiliario informal es inevitable y el desconocer su funcionamiento implica que acciones fuertes, tolerantes y bien intencionadas terminen afectando seriamente el futuro desarrollo de la ciudad.

Bibliografía

- Caldeira, Teresa P.R.(1996) “Fortified Enclaves: The New Urban Segregation” en *Public Culture* 1996 by the University of Chicago.
- Friedmann, John (1996) “Rethinking poverty: empowerment and citizen rights” en *International Social Science Journal*, June 1996 n° 148, Blackwell Publishers, UNESCO.
- Gutiérrez, M.; Vargas, A. (1998) Informe CEPAL. Santiago.
- Jaramillo, Samuel (1997) El papel del mercado del suelo en la configuración física de las ciudades latinoamericanas. Documento presentado en el seminario del proyecto “Urban Land Markets in Latin America”, realizado en enero de 1997 en San Salvador Lincoln Institute of Land Policy.
- Lungo U., Mario (1989) “La urbanizaciones en Costa Rica en los 80: El caso del Área Metropolitana de San José”. Informe de investigación.
- Massey, D. y Denton, N. (1988) “The dimension of residential segregation” en *The University of North Carolina Press*.
- Mora, Minor y Solano, Franklin Nuevas tendencias del desarrollo urbano en Costa Rica: el caso del Área Metropolitana de San José. San José, Costa Rica: Editorial Alma Mater, 1993.
- Pérez, Marian (1988) “Las políticas de vivienda del Estado costarricense y su impacto en el espacio urbano metropolitano”. En *Medio Ambiente y Urbanización # 25*. Buenos Aires: IIED. Diciembre 1988.

- Polèse, Mario (1998) “Learning from our mistakes: thoughts on the dynamics of residential segregation and urban exclusion”. Ponencia presentada en el Coloquio de San José del programa Asociación para el Desarrollo en febrero de 1998.
- Rubalcava, R.M.
y Schteingart M.(1985) Diferenciación socio-espacial intraurbana en el área metropolitana de la ciudad de México. En Estudios Sociológicos III:9, El Colegio de México.
- Sabatini, Francisco (1997) Liberalización de los mercadeos de suelo y segregación social en las ciudades latinoamericanas: el caso de Santiago. Primer borrador del “transversal paper” a ser presentado en San Salvador, enero 30 de 1997. Proyecto Urban Land Markets in Latin America. Lincoln Institute of Land Policy.
- Schteingart, Martha (1998) The social geography of urban division: the case of Mexico. Ponencia presentada en New York University – multicopiado.
- Trejos, Juan Diego
y Montiel Nancy- “El Capital de los Pobres en Costa Rica. Acceso, utilización y rendimientos”. Informe final del Proyecto “Los Recursos y Activos de la Población Pobre de América Latina” de la Red de Centros de Economía Aplicada del BID. Mayo de 1999.
- Trejos, Juan Diego (1997) “La pobreza urbana en Costa Rica. Evolución y políticas de atención”. Informe preparado para el proyecto de investigación “Gerencia Urbana y Marginalización Globalizada”. FLACSO- Costa Rica, noviembre de 1997.
- Vargas C., Jorge- “Gestión urbana y modalidades de participación popular en Centroamérica: caso de Costa Rica”. San José, C.R.: CEPAS, mayo de 1991- informe de investigación sin publicar.

CAPÍTULO IV

Propuesta de Asentamientos Humanos para la GAM

Introducción

Marian Pérez¹

Este trabajo recoge los resultados del estudio de los aspectos sociales de la GAM² (uno de los estudios contratados en el marco del PRUGAM),³ y su correspondiente propuesta de asentamientos humanos. El eje analítico es la situación de exclusión/inclusión de los hogares de la GAM y su distribución en el territorio, pues se quiso “*Pensar la ciudad desde la sociedad para, desde la ciudad, lograr una mejor sociedad*”.⁴

La formulación de las recomendaciones para la planificación responde a la estrategia de reducir los niveles de exclusión social promoviendo equidad en el uso de los recursos sociales del territorio.⁵ La movilización de los recursos socioterritoriales se considera propio de la planificación territorial y el esfuerzo consiste en identificar el tipo de movilización de recursos socioterritoriales que pueda tener un impacto positivo en la inclusión social, para promover una ciudad más equitativa y la generalización de mejores condiciones de vida.

1. Este artículo recoge los resultados del trabajo realizado por el equipo de FLACSO-Costa Rica para la consultoría del PRUGAM, conformado por Juan Pablo Pérez Sáinz, Marian Pérez, Marije Van Lidth, Allan Lavell, Alonso Brenes y Juan Antonio Rodríguez. La encuesta de hogares fue realizada por Inés Sáenz y Luis Oviedo. La síntesis que se presenta sí es responsabilidad de la autora.

2. Gran Área Metropolitana.

3. Plan Regional Urbano de la Gran Área Metropolitana.

4. Así definido por el Dr. Juan Pablo Pérez Sáinz, figura principal del equipo, quien desarrolló la metodología para calcular el índice de inclusión/exclusión.

5. Los recursos socioterritoriales son recursos construidos por la sociedad en su conjunto, y su apropiación privada vía apropiación de la renta del suelo, debía desincentivarse.

El reto es el mejoramiento funcional de la estructura urbana con la promoción deliberada de territorios sociales lo más inclusivos posible. Para ello la estrategia explícita procura fomentar zonas residenciales que no solo se localicen de manera adecuada en relación a los recursos socioterritoriales existentes, aprovechando la inversión social ya realizada, sino que también promuevan su incremento y mejoramiento.

Los sectores de la población más exigentes y que tienen más poder social para plantear demandas, los sectores medios, son la clave de esta estrategia. La intención es que las medidas dirigidas a las clases con grados de inclusión/exclusión medio, cuyo peso en la estructura social es aún significativo, mejoren, a su vez, bienes que impacten las condiciones de toda la ciudad y, por ende, beneficien a los sectores menos favorecidos. La integración de los asentamientos humanos en la GAM debe contribuir a fomentar y consolidar los recursos socioterritoriales como bienes públicos, si se quiere promover la inclusión.

Los principios básicos que rigen la formulación de la propuesta son los siguientes:

- De los bienes públicos naturales (suelo, aire, agua y biodiversidad), se debe evitar su sobreconsumo y contaminación. De los bienes públicos construidos (redes de infraestructura básica- vías, agua, electricidad y telecomunicaciones- áreas públicas de recreación, educación y salud, espacios patrimoniales), es necesario evitar su escasez (por déficit o acaparamiento). El sobreconsumo y la contaminación de los bienes públicos naturales debe cobrarse (como externalidad negativa), a fin de promover su restauración. La conservación de los bienes públicos naturales para el beneficio de la población en general (externalidad positiva), debe ofrecer incentivos. El acaparamiento de los bienes públicos construidos no debe permitirse y si esto no fuese posible, debe cobrarse para sufragar el acceso que tengan a ellos los sectores de población con índices de exclusión más altos.
- El suelo urbano se considera como un bien “intermedio”: aunque sea de propiedad privada, su valor de uso es socialmente construido por el desarrollo de la ciudad. Por consiguiente, la sociedad debe exigir que ese uso se active, si fuere necesario para el funcionamiento eficiente de la estructura urbana; es el fundamento del uso social del suelo urbano. Esta “exigencia” puede ser o no acompañada por incentivos.
- La construcción o conservación y mantenimiento de los recursos socioterritoriales (los recursos ambientales, culturales -entre ellos los bienes

patrimoniales-, y los servicios básicos de infraestructura, seguridad y conectividad en el territorio urbano), cuya disponibilidad es un componente vital del costo del suelo urbano, implica inversión de fondos públicos (inversión social). Por consiguiente, el componente del valor del suelo urbano, asociado a su posición en la ciudad (y por consiguiente asociado a los recursos socio-territoriales), puede y debe recuperarse para nueva inversión social.

- La nueva inversión social es un instrumento privilegiado de redistribución de renta urbana. Elevar la dotación de recursos socioterritoriales en las áreas de más carencias es la mejor estrategia de integración social.

La iniciativa es *una propuesta de planificación territorial de asentamientos humanos*, es decir, adónde vive la población de la GAM (presente y futura), en qué condiciones. Implica identificar las nuevas áreas residenciales y mejorar, en lo posible, las existentes, incluyendo los asentamientos precarios.

La estrategia explícita pretende, entonces, usar al máximo los recursos socio-territoriales existentes y promover su expansión en las áreas en que no se afecten los bienes públicos naturales y no se promueva su acaparamiento (principio de equidad).

Estas consideraciones deben recordar que hay una condición ineludible para lograr éxito: generar los empleos de calidad necesarios para superar los niveles de exclusión absoluta y relativa en la GAM. Esta dimensión medular, por ser más propia de las medidas de una política económica más que territorial, no se aborda en este trabajo.

El enfoque metodológico

Como lo indica Pérez Sáinz,⁶ la exclusión social designa hogares en reproducción deficitaria porque no gozan de los beneficios de la ciudadanía social existente y su inserción en el mercado de trabajo pasa por el excedente laboral. De esta definición hay que destacar los siguientes elementos: se identifica al hogar como la unidad de análisis y se postulan dos relaciones de causalidad:

- El abandono social del Estado en términos de ciudadanía social, al desarrollar políticas sociales que no resultan universales.
- Las fallas del mercado al generar un excedente laboral de naturaleza estructural.

6. Cita pendiente.

Para calcular el índice de inclusión/exclusión se necesitan datos representativos de la situación de los hogares en el territorio, en este caso, en los cinco dominios territoriales de la GAM.⁷ La tarea fundamental de la primera etapa del estudio fue, precisamente, una Encuesta de Hogares cuya muestra fuera significativa para estas unidades del territorio, que generara la base de datos requerida.

Con la base de datos se construyeron el índice de inclusión/exclusión y el modelo estadístico para imputarlo al Censo de Población del 2001. Se hizo luego el proceso de imputación en el INEC para tener el índice de exclusión /inclusión de todos los hogares de la base de datos del Censo, y luego se segmentó la base, para proponer una tipología de los distritos de la GAM, a partir de la combinación de hogares con diferentes niveles de exclusión /inclusión en el territorio. Con esta información se logra la construcción del mapa de territorios sociales del GAM.⁸

Este fue el proceso básico previsto para obtener una clasificación de los hogares de la encuesta por territorio social, lo cual completaba la información necesaria para elaborar los modelos de simulación para la superación de la exclusión y, a partir de ese análisis, la formulación de la estrategia de Asentamientos Humanos.

En términos de las políticas sociales propuestas, se trata de abordar los tres pilares claves de la estrategia de asentamientos humanos de la GAM que el estudio social postuló para promover condiciones de vida más inclusivas:

- a. **la intervención en el mercado de trabajo**, a través de la generación de empleo para superar la exclusión, lo que es imprescindible,
- b. **la regulación del uso del suelo**, aplicando el principio de uso social para promover y preservar los recursos territoriales (naturales y construidos), necesarios para brindar una buena calidad de vida a los habitantes,
- c. **la intervención en el mercado inmobiliario**, para producir, mantener y garantizar el acceso equitativo a los recursos socioterritoriales del espacio urbano. Se aplicaría el principio de recuperación de la renta del suelo socialmente producida, como fuente de los recursos necesarios para esa producción y mantenimiento de recursos socioterritoriales con carácter de bien público.

7. Los "dominios" son cada una de las áreas metropolitanas (San José, Alajuela, Heredia, Cartago) y el sector noroeste de la GAM incluido por el equipo del PRUGAM

8. Todas las metodologías desarrolladas por Juan Pablo Pérez y José Antonio Rodríguez en anexos entregados al PRUGAM.

La propuesta de intervención del mercado laboral que especifica las **demandas** que le deben aplicar al mercado laboral los hogares de la GAM, la otra unidad fundamental del estudio, no se analiza en este artículo.

Los otros dos pilares refieren a la mitigación y corrección de los impactos negativos producidos en el territorio por la actual situación de inclusión/exclusión en la GAM. Las diferencias en los recursos socioterritoriales disponibles en los territorios sociales se interpretan como producto del funcionamiento del mercado inmobiliario, formal e informal, en el marco de los procesos urbanos de la conformación de la GAM, en los cuales la regulación en el uso del territorio ha sido deficiente. Si bien los recursos socioterritoriales no aparecieron como fundamentales para superar las situaciones de exclusión (en los modelos de simulación), el acceso a ellos sí es una consecuencia de esta, pues pasa por la dimensión del poder social de los hogares: los hogares con más poder tienen mejor acceso al mercado inmobiliario (formal o informal).

Se estableció así la necesidad de caracterizar a los territorios sociales en sus recursos socioterritoriales, a saber: condiciones de vivienda, de servicios de barrio, de seguridad (física y social) y de acceso (conectividad) a los servicios urbanos superiores.

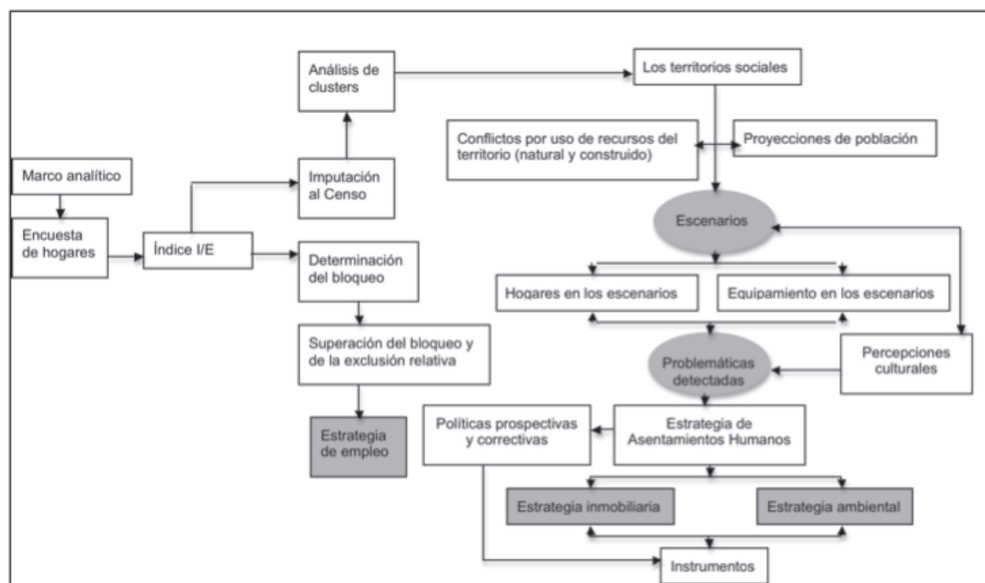
El apartado correspondiente contiene la caracterización de los hogares de cada “territorio social”, y valora los recursos socioterritoriales con que cuentan o de los cuales carecen. Asimismo, se incluye la valoración del equipamiento disponible en estos territorios y el impacto de los precarios urbanos en ellos.

Esta caracterización alimenta la construcción de los escenarios territoriales, en los que se incorporan, además, las diferencias que marcan las densidades actuales y previstas de la GAM al 2030. Este análisis conduce a evaluar la situación de la GAM si se mantienen las tendencias actuales.

Los conflictos en el uso del territorio que se perfilan en estos escenarios, en su situación al 2007 y al 2030, se analizan a la luz de parámetros que responden al principio del uso social del suelo, regido por el concepto de la necesaria preservación de los bienes públicos, incluyendo en estos los recursos naturales indispensables para una buena calidad de vida en la GAM.

Se define así un marco valorativo para identificar los aspectos centrales a considerar en las características que deberían promoverse en la integración de los “centros urbanos compactos multifuncionales”, explícitamente solicitado por el PRUGAM.

Esquema del estudio



Los territorios sociales en la GAM

El índice exclusión/inclusión calculado en el estudio, se segmentó en tres grupos donde el nivel 1 corresponde a los hogares de mayor exclusión, el nivel 2 a los de un grado medio de exclusión / inclusión y el nivel 3 a los hogares de mayor inclusión.

De esta base de datos segmentada se hizo un ejercicio de agrupación (clusters) de combinaciones de número de hogares en situación de inclusión-exclusión similar, en los distritos. Así se conformaron cinco grupos de distritos que se denominaron “territorios sociales” ya que correspondían a las combinaciones de hogares en situación de inclusión/exclusión similares, presentes en el territorio. El nombre asignado a cada grupo es el “índice del territorio social”.

El índice de los territorios sociales clasifica cada uno de los distritos de la GAM en una categoría. Cada una de estas categorías clasificatorias tiene un significado claro.

El cuadro 1 indica el porcentaje promedio de hogares correspondiente a cada categoría, con el número de distritos en la GAM, que fueron clasificados en ella.

Cuadro 1
Clasificación de los territorios sociales en la GAM

Nombre de clasificación	Promedios			Cantidad de distritos
	% de hogares en Nivel 1	% de hogares en Nivel 2	% de hogares en Nivel 3	
Grupo Alto	10.05	23.85	66.1	13
Grupo Medio Alto	20.4	45.1	34.5	37
Grupo Medio Bajo	39.6	44.3	16.1	73
Grupo Bajo Medio	57.4	35.5	7.1	42
Grupo Bajo	75.2	22.4	2.5	23
				188

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la encuesta del trabajo

Estos 188 distritos corresponden a los 191 distritos de la delimitación del GAM propuesta por PRUGAM, menos tres distritos que, por no existir cuando se hizo el Censo de Población del 2000, no pudieron incluirse en la imputación. Los tres distritos excluidos son Los Guido de Desamparados (código 10313), Escobal de Atenas (código 20508) y Llanos de Santa Lucía (código 30205).

En estos 188 distritos, la población del 2000 correspondía a 2162966 personas (549410 hogares). El análisis que sigue se hizo para los 160 distritos incluidos en la delimitación del GAM de 1982. Los tres distritos ya mencionados eran parte, en ese entonces, de otros distritos del mismo cantón, a saber: Los Guido de Patarrá, Escobal de Jesús y Llanos de Santa Lucía de Paraíso.

Caracterización de los territorios sociales

La base de datos de hogares de este estudio incluye 2525 viviendas, de las cuales 18 estaban habitadas por dos hogares y el resto (2507) por un solo hogar. El total de hogares encuestados fue de 2543 y se levantaron datos de 9776 personas.⁹ De estas 2525 viviendas, 2360 se encuentran en el territorio de la GAM delimitado en 1982, y entre estas se encuentran las 18 unidades habitacionales con dos hogares. El universo analizado fue precisamente ese: 2360 hogares, de los cuales 18 tienen dos núcleos familiares, que habitan en 2360 viviendas, distribuidos de la siguiente manera entre los territorios sociales:

Cuadro 2
Distribución de los hogares de la muestra en los territorios sociales

Territorio social	Frecuencia	Porcentaje
Bajo	86	3,6
Bajo-medio	334	14,2
Medio-bajo	912	38,6
Medio-alto	679	28,8
Alto y Alto-medio	349	14,8
total	2360	100

Fuente: Elaboración propia a partir de la Base de Hogares

La mezcla de niveles de inclusión/exclusión por territorio social se evidencia en el cuadro 3, que clasifica a los hogares de las viviendas de la encuesta. Son 2323 hogares con clasificación pues hay 37 hogares no clasificados por falta de datos.

9. Bases de datos total entregada al PRUGAM

Cuadro 3
Niveles de exclusión de los hogares en la encuesta por territorio social

Niveles de exclusión		Territorio Social					Total
		Bajo	Bajo medio	Medio bajo	Medio alto	Alto alto medio	
excl.alta	número	15	37	94	48	23	217
	% del nivel	7%	17%	43%	22%	11%	100%
excl.media	número	25	78	195	100	48	446
	% del nivel	6%	18%	44%	22%	11%	100%
excl./incl baja	número	29	127	276	168	69	669
	% del nivel	4%	19%	41%	25%	10%	100%
incl media	número	13	59	242	259	115	688
	% del nivel	2%	9%	35%	38%	17%	100%
incl.alta	número	3	27	92	98	83	303
	% del nivel	1%	9%	30%	32%	27%	100%
Total	número	85	328	899	673	338	2323
	% del territorio s.	4%	14%	39%	29%	15%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de la Base de Hogares.

Si se observan las filas del cuadro, llama la atención que el mayor porcentaje de los hogares en exclusión (alta, media y relativa) se ubican en los territorios sociales “Medio-bajo”. Lo anterior se explica porque este territorio social es el de mayor extensión territorial de la GAM y donde habita el mayor porcentaje de hogares (véase Cuadro 4).

Cuadro 4
Distribución del territorio y de los hogares por territorio-social

Territorio social	N.º de distritos	Área			Hogares	
		Km2 SIG	KM2 proporcionales	%	Nª	%
Alto y Alto-medio	13	53,84	59,55	3	51191	10
Medio-alto	35	131,58	145,55	7	133898	26
Medio-bajo	66	684,47	757,12	39	227002	44
Bajo-medio	28	446,44	493,83	25	79281	16
Bajo	18	461,92	510,95	26	21205	4
Totales	160	1778,25	1967	100	512577	100

Fuente: Construcción propia a partir de las bases de PRUGAM (para las áreas) y del Censo (para población).

El corolario de esta situación es que en el territorio de la GAM la mayoría de los hogares se ubican en territorios sociales “Medio-bajo”, siendo el territorio “Medio-alto”, el segundo en relevancia habitacional. Se subraya esta condición por considerarse de interés para la formulación de las propuestas.

Algunas características demográficas de los territorios sociales se recogen en el cuadro 5.

Cuadro 5
Algunas características promedio de los hogares por territorio social

Territorio social	Promedios			
	Tamaño del hogar	Escolaridad de jefatura	Número de ocupados	Ingreso per cápita (en colones)
Bajo	4,56	6,29	1,65	74751,12
Bajo medio	3,90	7,05	1,55	101078,80
Medio bajo	3,95	7,84	1,53	105100,90
Medio alto	3,52	9,49	1,41	145251,10
Alto-alto medio	3,64	10,40	1,55	206626,90
GAM	3,81	8,44	1,50	128085,18

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos Base Hogares

Los hogares en los territorios sociales

El cuadro 6 muestra la variación en sexo y nacionalidad de la jefatura por territorio social. Llama la atención que el territorio social bajo, que corresponde a la periferia rural de la GAM, tiene los porcentajes más bajos en jefatura femenina y en presencia de jefes de hogar no ticos, y el menor porcentaje de presencia de nicaragüenses de todo el territorio.

Lo anterior pareciera indicar que los hogares que habitan el territorio de carácter más rural de la GAM mantienen la estructura tradicional de jefaturas masculinas. En estos territorios, la clasificación de “bajo”, a su vez, indica que la calidad del empleo a que tienen acceso los hogares no es buena, lo que podría explicar por qué los inmigrantes no se asientan en ellos.

Cuadro 6
GAM: Sexo y nacionalidad de la jefatura de hogar (porcentaje)
por territorio social

Territorio social	Sexo de la jefatura (%)		Nacionalidad de la jefatura (%)		
	Hombre	Mujer	Nicaragüense	Costarricense	Otra
Bajo	89,5	10,5	1,2	97,7	1,2
Bajo-medio	71,0	29,0	7,8	91,6	0,6
Medio-bajo	71,5	28,5	4,9	93,6	1,4
Medio-alto	65,8	34,2	4,3	93,2	2,5
Alto-alto medio	69,3	30,7	4,9	88,3	6,9
GAM	70.1	29.9	5.0	92.6	2.4

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos Base Hogares

Es interesante observar que el mayor porcentaje de hogares con jefatura nicaragüense se ubica en los territorios Alto-alto medio y en los Medio-bajo y Bajo-medio. En el primer caso, puede responder a la búsqueda de cercanía a las fuentes de empleo (servicios - domésticos y de vigilancia – y la construcción). En los segundos, a la mayor presencia de asentamientos en precario en estos territorios, como se verá en el apartado correspondiente.

La carga de dependencia por ocupado equivalente de los hogares por territorio social se recoge en el cuadro 7. Esta es una relación significativa.¹⁰ Las mayores cargas de dependencia por ocupado se concentran en los territorios de mayor exclusión y la encuesta recogió un número importante (21.2% de la muestra) de hogares que no tenían ocupados.

10. La relación es altamente significativa según la prueba del chi cuadrado.

Cuadro 7
Número de hogares en la encuesta por carga de dependencia
por ocupado según territorio social

Territorio Social		Carga por ocupado en los hogares				Total
		Sin ocupados	1 /ocupado	3/ ocupado	2/ocupado	
Bajo	número	19	3	43	21	86
	% en territorio social	22%	3%	50%	24%	100%
Bajo medio	número	63	13	149	109	334
	% en territorio social	19%	4%	45%	33%	100%
Medio bajo	número	189	50	430	243	912
	% en territorio social	21%	5%	47%	27%	100%
Medio alto	número	157	53	256	213	679
	% en territorio social	23%	8%	38%	31%	100%
Alto-alto medio	número	72	23	131	123	349
	% en territorio social	21%	7%	38%	35%	100%
Total	número	500	142	1009	709	2360
	%	21%	6%	43%	30%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos Base Hogares

La carga dominante en la GAM es de 3 personas por ocupado, para los territorios de mayor exclusión, seguida de la de 2 en los de mayor inclusión.

Los servicios de educación y salud

Usando la variable de Calidad de educación, referida a si la población en edad escolar asiste y a qué tipo de centro educativo asiste, se construyó el cuadro 8.

Queda clara la trascendencia de la educación pública en todos los territorios sociales, y particularmente para los tres con algún grado de “bajo”. El problema de la no asistencia en el territorio más bajo y bajo medio (más del doble que en todo el territorio de la GAM para los casos de los territorios bajo) es significativa, pero lejos de ser dominante. También se observa el incremento del peso de la educación privada en los territorios sociales “Alto” (más del doble que en la GAM).

Cuadro 8
Calidad de la educación en los hogares por territorio social

Territorio Social		Calidad de la educación					Total
		No asiste	Público	Mixto	Privado	No aplica	
Bajo	número	12	37	3	2	32	86
	% en territorio social	14%	43%	3%	2%	37%	100%
Bajo medio	número	31	157	2	18	126	334
	% en territorio social	9%	47%	1%	5%	38%	100%
Medio bajo	número	57	461	11	58	325	912
	% en territorio social	6%	51%	1%	6%	36%	100%
Medio alto	número	22	288	16	68	285	679
	% en territorio social	3%	42%	2%	10%	42%	100%
Alto-alto medio	número	12	124	6	67	140	349
	% en territorio social	3%	36%	2%	19%	40%	100%
Total	número	134	1067	38	213	908	2360
	% calidad educación	6%	45%	2%	9%	38%	100%

Fuente: Construcción propia a partir de la base de datos Base Hogares

En los servicios de salud que usan los hogares, otra vez se evidencia la importancia de los servicios de salud pública en todo el territorio de la GAM, así como el incremento en el uso de los servicios privados, a medida que el territorio social tiende a los niveles más altos. Interesa resaltar también que los sectores de “medio-bajo” a “medio-alto” presentan porcentajes más altos en el uso de la mezcla de los servicios de salud públicos y privados, que el porcentaje general de la GAM.

Cuadro 9
Servicio de salud usado por los hogares por territorio social

Territorio Social		Tipo de servicio de salud			Total
		Pública	Privada y pública	Privada	
Bajo	número	75	1	10	86
	% territorio social	87%	1%	12%	100%
Bajo medio	número	278	16	36	330
	% en territorio social I	84%	5%	11%	100%
Medio bajo	número	701	69	137	907
	% en territorio social	77%	8%	15%	100%
Medio alto	número	497	55	124	676
	% en territorio social	74%	8%	18%	100%
Alto-alto medio	número	234	25	81	340
	% en territorio social	69%	7%	24%	100%
Total	número	1785	166	388	2339
	%	76%	7%	17%	100%

Fuente: Construcción propia a partir de la base de datos Base Hogares

¿Cómo está la cobertura del seguro social en los hogares de la GAM? La variable de cobertura del seguro recoge la condición de cobertura del hogar, considerando los siguientes niveles para cada uno de sus miembros: 0 sin aseguramiento, 1 si es asegurado indirecto y 2 si es asegurado directo.

La cobertura de seguro varía entonces entre 0 y 2. Este índice se agrupó en cuatro categorías. La categoría “sin seguro” tiene como índice de agrupamiento 0,08, la categoría “muy baja” agrupa alrededor de un índice de 0,65, la categoría “media” agrupa alrededor de un índice de 1,27 y la categoría “seguro total” alrededor de un índice 1,85, lo que indica que casi todos los miembros del hogar son asegurados directos.

Cuadro 10
Grupos por nivel de cobertura del seguro en los hogares de la GAM por territorio social

Territorio Social		Grupos de nivel de cobertura del seguro social				Total
		Sin seguro	muy bajo	media	seguro total	
Bajo	número	7	9	53	17	86
	% del en el territorio social	8%	10%	62%	20%	100%
Bajo medio	número	22	37	203	71	333
	% del en el territorio social	7%	11%	61%	21%	100%
Medio bajo	número	66	102	557	186	911
	% del en el territorio social	7%	11%	61%	20%	100%
Medio alto	número	38	52	387	201	678
	% del en el territorio social	6%	8%	57%	30%	100%
Alto-alto medio	número	29	25	192	98	344
	% del en el territorio social	8%	7%	56%	28%	100%
Total	número	162	225	1392	573	2352
	% de cobertura	7%	10%	59%	24%	100%

Fuente: Construcción propia a partir de la base de datos Base Hogares

Tienen acceso al seguro cerca del 60% de los hogares y están completamente cubiertos un 24% adicional. De estos últimos, la mayoría son hogares de territorios en situación de mayor inclusión. Las coberturas muy bajas, cercanas al 10%, se concentran más en los territorios de poca inclusión. Carecen de seguro en proporción de un 8%, tanto hogares de la más alta exclusión como los de la más alta inclusión.

Recursos territoriales por territorio social

En el planteamiento de la investigación se especificaron los siguientes tipos de recursos territoriales de los hogares:

- a. La vivienda estado (calidad y grado de hacinamiento) y tenencia.
- b. Los servicios de redes de infraestructura (agua, electricidad, vías y alumbrado público).
- c. Los servicios urbanos (recolección de basura, mejoramiento de vías y áreas públicas).
- d. La seguridad del territorio (social y física).

Para cada uno de estos tipos se generó un indicador y luego un indicador compuesto general de nivel de acceso a los recursos socioterritoriales de los hogares. El indicador inicial es una variable de la base de datos Hogares y la construcción del indicador compuesto se explica en el texto. También se elaboró un índice comprensivo de “acceso a los recursos socioterritoriales del hogar”.

Los resultados de cada uno de estos tipos de recursos socioterritoriales por territorio social son los siguientes:

- a. La vivienda.

La variable tenencia se ilustra en el cuadro 11 y la relación es significativa. La categoría “informal” incluye las viviendas en precario, y las clasificadas como “cedidas” o “prestadas”.

Cuadro 11
Tenencia de la vivienda en la GAM por territorio social

Territorio Social		Tenencia				Total
		Propia pagada	informal	alquilada	pagando a plazos	
Bajo	número	73	3	7	3	86
	%	85%	3%	8%	3%	100%
Bajo medio	número	253	19	45	17	334
	%	76%	6%	13%	5%	100%
Medio bajo	número	669	29	160	54	912
	%	73%	3%	18%	6%	100%
Medio alto	número	471	24	151	33	679
	%	69%	4%	22%	5%	100%
Alto-alto medio	número	248	18	63	20	349
	%	71%	5%	18%	6%	100%
Total	número	1714	93	426	127	2360
	%	73%	4%	18%	5%	100%

Fuente: Construcción propia a partir de la base de datos Base Hogares

El cuadro 11 nos indica que la cantidad de las viviendas en el mercado inmobiliario informal ronda el 4%, independientemente del territorio social en que se ubiquen los hogares. Lo que sí se puede comprobar es que el problema de la informalidad urbana en la GAM no es un problema cuantitativamente determinante, ni exclusivo de territorios específicos (el mercado inmobiliario formal e informal están integrados).

Se puede observar que en los territorios “Bajo”, domina la tenencia propia y pagada, y es en los que la vivienda en alquiler tiene el porcentaje más bajo y donde la categoría informal es también relativamente baja, todas situaciones asociadas a la condición rural tradicional del Valle Central. La tenencia “informal” domina en los territorios “Bajo medio” y en los “Alto-alto medio”, situación asociada a la presencia de los precarios urbanos. El alquiler es más característico de los territorios de mayor inclusión.

Interesa construir una variable combinada de las condiciones de calidad y hacimiento de la vivienda por territorios sociales, que recoja el grado de satisfacción de esta necesidad. Ambas condiciones se transcriben por separado en los cuadros 12 y 13.

Cuadro 12
Nivel de calidad de la vivienda en la GAM por territorio social

Territorio Social		nivel de calidad de la vivienda			Total
		baja	media	alta	
Bajo	número	7	14	65	86
	%	8%	16%	76%	100%
Bajo medio	número	45	101	188	334
	%	13%	30%	56%	100%
Medio bajo	número	108	212	592	912
	%	12%	23%	65%	100%
Medio alto	número	53	118	508	679
	%	8%	17%	75%	100%
Alto-alto medio	número	41	46	262	349
	%	12%	13%	75%	100%
Total	número	254	491	1615	2360
	%	11%	21%	68%	100%

Fuente: Construcción propia a partir de la base de datos Base Hogares

Cuadro 13
Hacinamiento de las viviendas en la GAM por territorio social

Territorio Social		Nivel de satisfacción		Total
		hacinado	no hacinado	
Bajo	número	15	71	86
	% del en el territorio social	17%	83%	100%
Bajo medio	número	60	274	334
	% del en el territorio social	18%	82%	100%
Medio bajo	número	133	779	912
	% del en el territorio social	15%	85%	100%
Medio alto	número	59	620	679
	% del en el territorio social	9%	91%	100%
Alto-alto medio	número	27	322	349
	% del en el territorio social	8%	92%	100%
Total	número	294	2066	2360
	% hacinados	12%	88%	100%

Fuente: Construcción propia a partir de la base de datos Base Hogares

La variable de satisfacción de la necesidad de la vivienda se genera sumando los niveles de condición y hacinamiento de las viviendas. Es un índice de 0 a 3 con la siguiente distribución de frecuencias:

	0	1	2	3	total
Frecuencia	57	299	524	1480	2360
%	2,4%	12,7%	22,2%	62,7	100%

Los valores 0 y 1 refieren a condiciones de mala calidad y hacinados, o a una combinación de mala calidad sin hacinamiento o de calidad media pero con hacinamiento. Esta condición se asume como viviendas a “sustituir”. Las de valor 2, referidas a condiciones de calidad media sin hacinamiento o de calidad alta hacinadas, se podrían “mejorar”. Las otras no requieren ninguna inversión adicional.

Esta situación, por territorio social, es la que especifica el cuadro 14. El balance general para la GAM es que hay cerca de un 63% del acervo habitacional que está en buenas condiciones y no hacinado. Poco más del 22% debe ser mejorado, ya sea ampliando las viviendas o mejorando su calidad. El 15% restante debería ser sustituido.

El grueso de las viviendas a sustituir se encuentra en los territorios Bajo medio, en los que hay mayor concentración de vivienda informal. También en los territorios Medio bajo hay un porcentaje superior al general de la GAM a sustituir.

Cuadro 14
Nivel de satisfacción de la vivienda en la GAM por territorio social

Territorio Social		Nivel de satisfacción			Total
		a sustituir	a mejorar	a mantener	
Bajo	número	11	19	56	86
	%	13%	22%	65%	100%
Bajo medio	número	70	96	168	334
	%	21%	29%	50%	100%
Medio bajo	número	160	216	536	912
	%	18%	24%	59%	100%
Medio alto	número	68	138	473	679
	%	10%	20%	70%	100%
Alto-alto medio	número	47	55	247	349
	%	13%	16%	71%	100%
Total	número	356	524	1480	2360
	%	15%	22%	63%	100%

Fuente: Construcción propia a partir de la base de datos Base Hogares

El problema de la insatisfacción de la necesidad de vivienda de los hogares de la GAM es, en esencia, un problema de grado medio, concentrado en los territorios Bajo-medio y Medio-bajo. Pero no se debe olvidar que estos, a su vez, son los espacios más extensos y más habitados del territorio de la GAM.

Para combinar el nivel de satisfacción de la vivienda con el nivel de tenencia, se genera la variable *tenencia_2* en la base, donde a todas las condiciones de tenencia del mercado formal (propia pagada, alquilada y propia pagándose) se les asigna valor 0,5, y a las condiciones de vivienda del mercado informal (precario, cedida o prestada) se les asigna el valor de 0.

La problemática habitacional se estima sumando “*tenencia_2*” con la variable nivel de satisfacción de la vivienda. Se tiene así un índice que oscila entre 0 y 2,5, donde 0 indica precarios a sustituir, 0,5, vivienda formal en muy mal estado, 1, vivienda informal en condición media (posible regularización), 1,5 vivienda formal en condición media, 2 vivienda informal en buen estado (a regularizar) y 2,5 vivienda formal en buen estado.

Cuadro 15
Tenencia de la vivienda en la GAM por territorio social

Territorio Social		Balance de condición de vivienda						total
		tugurio en precario	tugurio formal	vivienda Media en precario	vivienda Media formal	Vivienda buena en precario	vivienda buena formal	
Bajo	número	3	8	0	19	0	56	86
	%	3%	9%	0%	22%	0%	65%	100%
Bajo medio	número	10	60	5	91	4	164	334
	%	3%	18%	1%	27%	1%	49%	100%
Medio bajo	número	10	150	10	206	9	527	912
	%	1%	16%	1%	23%	1%	58%	100%
Medio alto	número	5	63	8	130	11	462	679
	%	1%	9%	1%	19%	2%	68%	100%
Alto-alto medio	número	11	36	2	53	5	242	349
	%	3%	10%	1%	15%	1%	69%	100%
Total	número	39	317	25	499	29	1451	2360
	%	2%	13%	1%	21%	1%	61%	100%

Fuente: Construcción propia a partir de la base de datos Base Hogares

Este cuadro indica que de la vivienda inhabitable (tugurio), el 15% “a sustituir” del cuadro 14, el 13% se considera “formal”. Hay una concentración importante en los territorios Bajo medio, pero también en los Bajo (12%), en los Medio bajo (17%) y en los Alto (13%). Los porcentajes de vivienda en condición media en precario son bajos en todos los territorios. Hay un porcentaje considerable (21%) en condición media, formal, que debería mejorarse. La vivienda buena en precario requeriría solo regularización y el 61% restante del acervo habitacional de la GAM, no requiere de ningún tipo de inversión

b. Las redes de infraestructura

Esta es otra relación altamente significativa. Se analizaron las siguientes redes de servicio a la vivienda: agua, electricidad, saneamiento y vialidad (acceso a la vivienda), desagües, alumbrado y vialidad.

Los valores asumidos fueron:

- Agua 1 (0 no en la vivienda, 0,5 en la vivienda pero informal, 1 de red pública en la vivienda).
- Electricidad 1 (0 cuando no hay electricidad en la vivienda, 1 cuando hay)
- Desagües (no hay o se obstruyen, 1 si hay y funcionan).
- Alumbrado público (0 no hay, 1 sí hay).
- Saneamiento – sanitario 1- (0 sin servicio, 0,5 letrina compartida, 1 letrina o pozo negro unifamiliar, 2 alcantarillado o tanque séptico).
- Acceso- 0 insuficiente, 0,5 regular solo en verano, 0,75 regular en algunas épocas, 1 regular o bueno solo en verano, 1,5 bueno en algunas épocas, 2 bueno siempre.

La construcción, estandarizando los valores de las seis variables usadas, arroja los resultados del cuadro 16. Si se analizan las distribuciones de frecuencias de las seis variables originales procesadas, se observa que lo que distingue la mala situación del primer grupo es un problema de mal acceso y mal funcionamiento de los desagües, acompañado de algunas deficiencias en las otras cuatro variables. El segundo, la clasificación media de los servicios, responde a desagües y accesos deficientes, pero buen funcionamiento de las otras cuatro variables. Por último, en el caso del buen servicio, no se presentan deficiencias en ninguna de las variables consideradas.

Cuadro 16

Niveles de servicios de redes en las viviendas en la GAM por territorio social

Territorio Social		Índice final			Total
		malo	regular	bueno	
Bajo	número	22	31	33	86
	% del en el territorio social	26%	36%	38%	100%
Bajo medio	número	94	119	121	334
	% del en el territorio social	28%	36%	36%	100%
Medio bajo	número	181	288	443	912
	% del en el territorio social	20%	32%	49%	100%
Medio alto	número	57	191	431	679
	% del en el territorio social	8%	28%	63%	100%
Alto-alto medio	número	38	84	227	349
	% del en el territorio social	11%	24%	65%	100%
Total	número	392	713	1255	2360
	% de satisfacción	17%	30%	53%	100%

Fuente: Construcción propia a partir de la base de datos Base Hogares

Este análisis deja claro que el problema de redes de servicio en el territorio de la GAM que perciben los habitantes, es vialidad y evacuación de aguas pluviales. Las deficiencias se concentran en los territorios de mayor exclusión y la situación es mucho mejor en los territorios clasificados como Medio alto y Alto-alto medio.

c. Los servicios urbanos periódicos

El cuadro 17 indica que los servicios periódicos en los territorios sociales no son muy buenos. Los territorios mejor servidos (por porcentaje) son los Medio-alto y los Alto-alto medio. El peor territorio es claramente el Bajo medio.

Cuadro 17

Servicios urbanos periódicos en las viviendas en la GAM por territorio social

Territorio Social		Índice final			Total
		ninguno	alguno	todos	
Bajo	número	16	46	24	86
	% territorio social	19%	53%	28%	100%
Bajo medio	número	95	186	53	334
	% territorio social	28%	56%	16%	100%
Medio bajo	número	181	522	209	912
	% territorio social	20%	57%	23%	100%
Medio alto	número	80	430	169	679
	% territorio social	12%	63%	25%	100%
Alto-alto medio	número	34	228	87	349
	% territorio social	10%	65%	25%	100%
Total	número	406	1412	542	2360
	% de satisfacción	17%	60%	23%	100%

Fuente: Construcción propia a partir de la base de datos Base Hogares

d. La seguridad

Dos variables en la encuesta refieren a problemas de seguridad: seguridad 1, que indica la problemática de los delitos sufridos por algún miembro del hogar, en el barrio, que es lo que interesa, y riesgo 1, que refiere a si la vivienda se encuentra en situación de riesgo. Son variables dicotómicas, en las que el valor 1 refiere a la ausencia de la situación mala.

La seguridad en los barrios es mayor en los territorios sociales Bajo, seguidos de los clasificados como Medio alto y Bajo medio. Los mayores problemas delictivos se dan en los barrios de los territorios sociales Alto-alto medios. El problema del riesgo físico responde a una lógica diferente: la ubicación en zonas más expuestas a amenazas naturales en el territorio. Son los territorios Bajo-medio y Bajo los más expuestos a esta problemática. Y cuando se combinan ambos factores, para obtener un balance global del problema del hogar en cuanto al contexto en el que se vive en términos de la seguridad percibida, el balance, altamente significativo, es que hay dos territorios con los menores indicadores de alta seguridad: el Alto-alto medio y

el Bajo-medio, precisamente aquellos donde se ubica la mayor cantidad de los precarios urbanos en la GAM. Sin embargo, en los Alto-alto medio, la insatisfacción la absorbe un porcentaje mayor de niveles de seguridad media, mientras que en los territorios Bajo-medio decanta en parte hacia la inseguridad total.

Cuadro 18
Seguridad percibida por los hogares en la GAM por territorio social

Territorio Social		seguridad percibida			Total
		baja	media	alta	
Bajo	número	1	12	73	86
	% por territorio social	1%	14%	85%	100%
Bajo medio	número	7	62	265	334
	% del en el territorio social	2%	19%	79%	100%
Medio bajo	número	7	157	748	912
	% por territorio social	1%	17%	82%	100%
Medio alto	número	5	92	582	679
	% por territorio social	1%	14%	86%	100%
Alto-alto medio	número	3	71	275	349
	% por territorio social	1%	20%	79%	100%
Total	número	23	394	1943	2360
	%	1%	17%	82%	100%

Fuente: Construcción propia a partir de la base de datos Base Hogares

El índice combinado de todos los recursos socioterritoriales, que se presenta en el cuadro 19, corresponde a la sumatoria de los índices anteriores, arrojando un balance final. El índice varía de 0 a 6 donde el 0 refiere a un acceso bajo (valor central 1,79), el 1 un acceso medio (valor central 3,64) y el 2 un acceso alto (valor central 5,28).

Este balance permite afirmar que el mayor problema de acceso a los recursos socioterritoriales se da en los territorios sociales “Bajo-medio”, los que tienen un porcentaje de insuficiencia que casi duplica el general de la región y el menor porcentaje de acceso alto de todo el territorio de la GAM. Los mejores accesos a los recursos socioterritoriales los tienen los territorios Medio-altos, seguidos de los Altos-altos medios.

Cuadro 19
Acceso a los recursos socio territoriales de los hogares en la GAM
por territorio social

Territorio Social		acceso a recursos socio territoriales			Total
		bajo	medio	alto	
Bajo	número	11	40	35	86
	% por territorio social	13%	47%	41%	100%
Bajo medio	número	69	147	118	334
	% del en el territorio social	21%	44%	35%	100%
Medio bajo	número	120	387	405	912
	% del en el territorio social	13%	42%	44%	100%
Medio alto	número	34	248	397	679
	% del en el territorio social	5%	37%	58%	100%
Alto-alto medio	número	26	127	196	349
	% del en el territorio social	7%	36%	56%	100%
Total	número	260	949	1151	2360
	% por nivel de acceso	11%	40%	49%	100%

Fuente: Construcción propia a partir de la base de datos Base Hogares

Este balance es clave tanto para la formulación de los escenarios, como para las propuestas de estrategia de Asentamientos Humanos para la GAM a partir de los hogares.

El análisis se completa con análisis similares sobre los datos de acceso a áreas recreativas que tienen los hogares, según su ubicación en territorios sociales. Los resultados indican que el acceso a áreas de recreación en todo el territorio de la GAM es bastante deficiente, a excepción de las canchas de fútbol, gracias a su gran presencia en los territorios Bajo (77%), y Medio Bajo (59,2%, el territorio más grande y habitado de la GAM). En lo que se refiere a todos los demás espacios recreativos, la situación más holgada es la de los territorios Medio-alto. Conviene subrayar el claro déficit de áreas recreativas infantiles en los territorios sociales Bajo y Bajo-medio.

Precarios y tugurios en los territorios sociales

En este apartado se recoge el análisis de los precarios del GAM, por su ubicación en los territorios sociales ya identificados.

El objetivo del análisis es medir el impacto de los asentamientos registrados por la base de datos del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, MIVAH, en los territorios sociales y el contexto que estos territorios sociales plantean para el mejoramiento de las condiciones de vida en los asentamientos.

La base de datos del MIVAH registra 212 asentamientos en precario en la GAM, de los cuales nueve se encuentran en el Sector NO de la GAM.

De los 203 restantes, se calculó el grado de afectación que causan a los territorios de los distritos, dividiendo el número de viviendas de los asentamientos registradas en la base, entre el número de viviendas registradas por el Censo en el distrito correspondiente.¹¹

Este grado de afectación tiene una mediana de un 0,04, con un valor promedio de 0,09 y un máximo de 0,67.

Cuadro 20
Número de precarios y tugurios en la GAM por territorio social

Territorio social	Total de distritos	Total de viviendas	Nº dist. con precarios	Nº precarios	Viviendas tugurio	Índice afectación	
						Distrito c/ precarios	Territorio social
Bajo	18	21205	2	8	1329	0,11	0,06
Bajo medio	28	79281	14	73	11542	0,50	0,15
Medio bajo	66	227002	29	92	8660	0,44	0,04
Medio alto	35	133898	14	28	2409	0,40	0,02
Alto-alto medio	13	51191	4	6	597	0,31	0,01
GAM	160	512577	63	207	24537	0,22	0,05

Fuente: Elaboración propia a partir de base Excel “Precarios en territorio social”

11. Trabajo de base Excel “Precarios en territorio social” Anexo3.

En términos de los territorios sociales, el más afectado es el Bajo medio. La afectación de los territorios sociales Bajo se debe fundamentalmente al distrito de Río Azul de la Unión con tres precarios en los que hay 1310 tugurios. El resto del territorio Bajo, a excepción de Tobosi del Guarco (con 5 precarios pero solo 19 viviendas aún tugurios), no está afectado.

Precarios es entonces un problema de los territorios sociales Bajo medio, y una condición generalizada en el resto, pero de baja intensidad: el grado de afectación por distrito, inferior al 4%, es el que predomina. Se observan precarios en todos los cantones de la GAM de San José, excepto en tres: Aserri, Mora y Santa Ana. En Alajuela, está afectado solo Alajuela. En Cartago, solo Paraíso no está afectado. En Heredia, no están afectados Santa Bárbara, Belén, Flores, ni San Pablo.

De los 20 cantones (de los 31 de la GAM), afectados en 63 de sus distritos (de los 160 analizados), con asentamientos en precario, solo 10, en 14 distritos, tienen una afectación mayor al promedio (0,09). De estos 14 distritos, uno es un territorio social Bajo, dos son “Medio-alto”, tres son “Medio-bajo” y ocho son “Bajo-medio”.

Interesa resaltar los siguientes puntos:

- a. Hay precarios en casi todo el territorio de la GAM pero con un impacto en el número de hogares en el territorio que tiende al 4%. Procesos regulares de mejoramiento del hábitat deberían poder resolver esta problemática inmobiliaria.
- b. De los 14 distritos con una afectación superior al 9% de los hogares en su territorio, 8 son territorios sociales “Bajo-medio” y en ellos aparecen dos de las afectaciones más grandes de la GAM, en grados superiores al 60% (Uruca y Pavas). El otro en una situación similar es un territorio “Bajo” (Río Azul).

Los distritos más afectados por el problema de los precarios, en orden de grado de afectación, requieren acciones focalizadas especiales. Si bien la problemática es de vivienda, el impacto de la afectación es significativo en los bienes públicos de ese sector del territorio y esa dimensión debe ser atendida por el Estado lo antes posible, a riesgo de que sus efectos deterioren los bienes públicos de territorios aledaños y de la GAM en general. Recuérdese que en los territorios sociales “Bajo-medio” el acceso de los hogares a los recursos socioterritoriales de la GAM es más deficitario.

Escenarios en la GAM

La formulación de los escenarios fue un ejercicio para orientar la propuesta de estrategia de asentamientos humanos para la GAM, a partir del estudio de sus aspectos sociales.

Si bien en la construcción de ciudades más inclusivas, lo primero es mejorar las condiciones del mercado laboral como proceso necesario para incrementar el índice de inclusión de los hogares, la dimensión complementaria es el incremento del acceso a los recursos socioterritoriales de los hogares, eje del análisis de este artículo, para lo cual se parte de la situación actual de los territorios sociales de la GAM y de la expectativa del incremento de la población en ellos, al año 2030.

Los escenarios que se analizan a continuación suponen que se mantienen los territorios sociales de la GAM y los distritos que los integran incrementan o disminuyen el número de hogares que en ellos habitan, según las proyecciones de crecimiento de la población.

El territorio de la GAM se ha clasificado ya en cinco territorios sociales. Estos espacios fueron analizados en cuanto al acceso que tienen a los recursos sociales del territorio los hogares que en ellos habitan.

Sin embargo, se identifican dos dimensiones adicionales claves por su significado en los procesos de gestión del territorio: el tamaño y la densidad. Para definir los grupos de distritos por rango de tamaño del territorio, se hizo una clasificación en seis grupos, para cada una de las dimensiones.

Los rangos de clasificación fueron los siguientes:

Cuadro 21
Clasificación de los distritos de la GAM por tamaño

Tamaño	Dimensión (en km ²)	Sigla	Cantidad de distritos
Pequeño	Hasta 5.17	p	75
Pequeño-medio	De 5.17 a 10.64	p/m	29
Medio-pequeño	De 10.64 a 16.13	m/p	22
Medio-grande	De 16.13 a 25.4	m/g	17
Grande-medio	De 25.4 a 41.34	g/m	13
Grande	Mayor a 41.34	g	4

Cuadro 22
Clasificación de los distritos de la GAM por densidad en hogares/km²
Años 2000 y 2030

Tipo de densidad	Sigla	Hogares/km ² en el 2000	Cantidad de distritos 2000	Hogares/km ² En el 2030	Cantidad de distritos 2030
Baja	b	15 a 227	63	21 a 290	52
Baja-media	b/m	228 a 557	31	291 a 759	39
Media-baja	m/b	558 a 1034	19	760 a 1457	29
Media-alta	m/a	1035 a 1661	18	1458 a 2550	25
Alta –media	a/m	1662 a 2419	22	2551 a 4341	13
Alta	a	2420 a 6178	7	4342 a 7481	2

La menor densidad de la GAM corresponde al distrito de Capellades (15 hogares por kilómetro cuadrado), en el cantón de Alvarado, de Cartago. La mayor densidad de la GAM corresponde al distrito de León XIII en Tibás, San José. Esta última densidad es de 6174 hogares por kilómetro cuadrado (62 unidades habitacionales por hectárea).

Se construyó una base en excel con los distritos por territorio social, su extensión, los hogares que lo habitan en el 2000 y los proyectados al 2030, la clasificación por tamaño y densidad.

De esa base de datos, se obtiene la siguiente clasificación de escenarios por territorio social de la GAM. De los escenarios territoriales se escogieron aquellos distritos cuyas tendencias urbanas recientes parecieran clave para entender la problemática a atender con la estrategia de asentamientos humanos que se formula.

Los territorios sociales Alto Alto-medio de densidad alta y de densidad baja

Los distritos clasificados como territorio social alto son: San Francisco de Dos Ríos en San José, Anselmo Llorente de Tibás, San Vicente de Moravia y San Pedro, Sabanilla y Mercedes de Montes de Oca. Todos tienen dimensiones pequeñas a medias. Los de mayor densidad corresponden a las cabeceras cantonales de ocupación tradicional más antigua (Tibás, Moravia, San Pedro, San José centro), todas con crecimiento negativo. Solo mantienen población el centro de Curridabat y los distritos de expansión de los años 80: San Francisco de Dos Ríos y Sabanilla. Es un territorio con un acceso privilegiado a bienes públicos de la GAM ya consolidados y todavía en uso. Solo presenta problemas en acceso a la educación pública el sector de San Francisco de Dos Ríos, en San José.

De los de densidad más baja, los dos del centro de San José, Mata Redonda y Carmen, pierden población. Solo crecen los distritos de ocupación reciente: San Rafael de Escazú, Sánchez de Curridabat y San Vicente de Santo domingo de Heredia y Asunción de Belén.

Lo distritos de Sánchez, en Curridabat y San Vicente de Sto. Domingo de Heredia, son los dos de este grupo que presentan problemas de déficit de cobertura en educación pública.

Se tiene entonces un escenario de territorios sociales con gran cantidad de bienes públicos, de escala provincial y nacional, con pérdida de población y otro territorio de ocupación reciente, que gana población.

Los territorios sociales Medio-alto de densidad alta y de densidad baja

Con excepción de dos distritos: Patalillo de Vásquez de Coronado y Santiago de San Rafael de Heredia, los territorios sociales Medio-alto de densidad alta plantean también un escenario donde la población disminuye ligeramente o se mantiene.

Es un escenario en el que se clasifican los distritos que integran las capitales de las provincias que forman parte de la GAM, así como las cabeceras de los cantones más antiguos, por lo que se trata de territorios con una gran cantidad de bienes públicos de todo tipo. Presentan algún problema en cobertura de educación secundaria cuatro de estos veintiún distritos: Calle Blancos, Zapote, Occidental y Desamparados. Y algún problema en cobertura escolar: Catedral, Patalillo y Santo Domingo. Heredia tiene problemas de precarios urbanos. La lista completa de los distritos que integran este escenario se anexa al final del artículo.

En el escenario territorial 4, de territorios sociales Medio-Alto de baja densidad, se inicia ya la reflexión sobre el tipo de escenarios en que se prevé incremento de población al 2030. Es un grupo de 14 distritos, entre los que destacan tres en el porcentaje de crecimiento: San Rafael de Montes de Oca, San Juan de la Unión de Cartago, y Ulloa de Heredia. Este incremento no pareciera estar articulado a la problemática de los precarios, por lo que supone un incremento de la inversión inmobiliaria formal en el último período intercensal.

De este grupo, Santa Ana enfrenta problemas de cobertura de secundaria. Y de cobertura escolar, Mata de Plátano, San Juan, San Roque, Santa Lucía y Barrantes.

Los territorios sociales Medio-bajo de alta y baja densidad

Corresponden al escenario Medio-bajo de alta densidad, con un crecimiento previsto para el 2030 moderado, 14 distritos de asentamiento tradicional de los sectores populares de la GAM.

Se incluyen algunos de los distritos de mayor densidad de población, como Hatillo (31 viviendas por hectárea), Ipís (27 viviendas por hectárea), Hospital (19 viviendas por hectárea). Son distritos con una dotación de bienes públicos de calidad inferior al promedio del GAM, con carencias en cobertura de colegios y escuelas.

El siguiente escenario, en el que se incluye el mayor número de distritos de la GAM (52) y con un crecimiento promedio considerable, clasifican los distritos de la periferia de transición agrícola en vías de urbanización. Presenta las mismas carencias del escenario anterior, sobre todo en el sector educación.

Subsisten en estas situaciones modelo, como el de San Antonio de Escazú, con una resistencia organizada de los productores orgánicos a la transformación de su espacio vital.

Los territorios sociales Bajo-medio de alta y baja densidad

El escenario de los territorios sociales Bajo-medio es el de mayor carencias de toda la GAM.

Los territorios sociales Bajo-medio de alta densidad constituyen el escenario de los territorios de la GAM urbanizados a partir de procesos de ocupación informal. Son pocos, pero se prevé que en ellos ocurrirá el 11% del incremento en el número de hogares al 2030. Lo conforman San Juan de Dios de Desamparados, Concepción y San Felipe de Alajuelita y Tirrases de Curridabat.

Es el espacio donde el impacto de la informalidad urbana asume carácter claramente fragmentador y requiere atención especial. De este escenario San Felipe de Alajuela es el caso paradigmático.

El escenario territorial Bajo-medio de baja densidad, que corresponde a 23 distritos, se prevé casi el 30% del incremento de hogares de la GAM para el 2030.

Lo componen 23 distritos de la periferia urbana empobrecida, con algunos casos de crecimiento significativo articulados a procesos de urbanización informal, como en La Uruca y Patarrá.

Los territorios sociales Bajo de baja densidad

Es esta el área de producción agrícola propiamente dicha de la GAM. La supe de alimentos básicos, además de preservar formas de vida que mantienen el paisaje y las tradiciones determinantes para la identidad de la Región. La caracterización de los recursos socioterritoriales del capítulo 3 indica que su acceso a estos es mejor que el de los territorios Medio-bajos. En el trabajo se estudiaron dos ejemplos de estas comunidades de vecindad de la GAM: Pacayas y Cot de Cartago.

La reflexión de los escenarios para derivar los lineamientos de la estrategia de asentamientos humanos a implementar se hizo con los casos de estudio tipo siguientes:

Cuadro 23

	Territorio Social	Distrito seleccionado	Problema tipo
1	Alto de alta densidad	San Pedro de Montes de Oca (contexto)	Territorio con buen acervo de bienes públicos, parte de un centro multifuncional de escala nacional, perdiendo población aceleradamente (tasa de crecimiento 0,43)
2	Alto de densidad baja	Mata Redonda	Territorio con buen acervo de bienes públicos, con acceso privilegiado a un centro multifuncional de escala nacional, perdiendo población (tasa de crecimiento 0,69)
3		Asunción de Belén	Territorio de procesos de urbanización reciente que no genera bienes públicos y se apropia de los existentes, con centro de población antiguo contiguo, alto grado de segregación. Proceso de crecimiento poblacional con tasa de 1,54.
4	Medio-alto de densidad alta	Catedral	Territorio con buen acervo de bienes públicos, parte de un centro multifuncional de escala nacional, perdiendo población (tasas de crecimiento población de 0,63 y 0,84).
5		Zapote	Territorio vecino a centro multifuncional de escala nacional, con buen acervo de bienes públicos, iniciando pérdida de población. Tasa de crecimiento poblacional de 0,97.
6		Alajuela	Territorio en centro multifuncional de escala provincial, con buen acervo de bienes públicos. Apenas mantiene población (tasa de crecimiento poblacional de 1,08).
7	Medio bajo de alta densidad	Hospital	Territorio en centro multifuncional de escala nacional, con buen acervo de bienes públicos, perdiendo población. Tasa de crecimiento poblacional de 0,85.
8	Medio-bajo de baja densidad	San Antonio de Escazú	Territorio vecino a centro multifuncional reciente que no genera bienes públicos y se segrega del contexto. Vecino a área de protección natural, con cultura agrícola patrimonial y resistencia organizada de la población a los procesos de urbanización depredadores, con crecimiento moderado (tasa 1,38)
9		San José de la Montaña	Territorio vecino a áreas de reserva natural, lejano a centros multifuncionales, con patrimonio paisajístico y crecimiento moderado (tasa 1,14).
10		Granadilla	Territorio vecino a centro multifuncional de escala cantonal (San Pedro de Montes de Oca), con buen acervo de bienes públicos y crecimiento moderado – 1,49).
11		Pozos de Santa Ana	Territorio afectado por procesos de urbanización depredadores recientes, que no generan bienes públicos, se apropian de los existentes y segregan. Crecimiento de población significativo (tasa 2,24).
12	Bajo-medio denso	San Felipe de Alajuelita y Tirras de Curridabat	Territorio urbanizado con precarios urbanos y proyectos estatales de interés social que no generan bienes públicos, con crecimiento muy acelerado (tasa 6,37).
13	Bajo-medio de baja densidad	La Uruca Patarrá	Territorio urbanizado por precarios urbanos, que no generan bienes públicos, ubicados en territorios sin acervo de bienes públicos cercanos a recursos públicos significativos (líneas de interconexión eléctrica, oleoductos, reservas de materiales de construcción) e incompatibles con uso habitacional. Crecimiento acelerado (tasas de 3,36-10,55)
14	Bajo de baja densidad	Cot de Oreamuno	Territorio en centro multifuncional de escala vecinal, con limitado acervo de bienes públicos en buen estado y muy usados. Crecimiento moderado (tasa 1,39).
15		Pacayas de Alvarado	Territorio en centro multifuncional de escala vecinal, con limitado acervo de bienes públicos en buen estado y muy usados. Crecimiento moderado (tasa 1,20).

Las restricciones ambientales

En el territorio de la GAM se identificaron las siguientes restricciones para uso urbano:

- las zonas de importancia hídrica,
- las zonas de amenazas consolidadas,
- las áreas de aptitud forestal y de protección de cauces y
- las áreas protegidas localizadas dentro del GAM.

La forma en que ha crecido la GAM ha dispuesto que se establezcan centros urbanos en zonas inapropiadas por diversas razones.

Del análisis de la mancha urbana sobre el territorio se pueden identificar dos aspectos generales:

- se identifican los espacios conflictivos que requieren una estrategia de control especial en virtud de localizarse en áreas no aptas para emplazamiento urbano;
- se identifican los territorios ocupados que no debieron haber sido ocupados.
- se muestran los espacios susceptibles a densificación residencial y por ende, de mayor concentración y conexión de equipamiento.

El estudio identificó el porcentaje del área de cada distrito que no debería ocuparse. Una aproximación al posible número de viviendas que deberían reubicarse por territorio social se incorpora en las tablas del planteamiento de la estrategia, calculadas multiplicando el número de viviendas promedio por kilómetro cuadrado que tiene el distrito correspondiente, por el área de restricción.

El mapa de restricciones de ocupación permite valorar cuán extensa es la ocupación de la mancha urbana del territorio con restricciones. La tabla resumen indica la cantidad de unidades habitacionales que deberían ser reubicadas por este problema.

La magnitud del problema identificado relacionado con el entorno natural en la GAM es de cerca de un 11% del acervo habitacional y del área de la GAM. Heredia es el área metropolitana con mayores restricciones y en la cual habría que reubicar mayor cantidad de viviendas. El problema fundamental aquí es el impacto sobre el acuífero de la expansión de esta área metropolitana.

Cuadro 24
Estimación de viviendas a reubicar por conflicto con el entorno natural

Área metropolitana	Área			Viviendas		
	total	con restricción	% con restricción	total 2000	a reubicar	% a reubicar
Heredia	260,50	70,82	0,27	78900	20637	26%
Cartago	587,33	22,36	0,04	79545	2428	3%
Alajuela	409,54	63,91	0,16	66881	17465	26%
San José	464,40	35,52	0,08	287251	18117	6%
totales	1721,78	192,62	0,11	512577	58647	11%

Fuente: Construcción propia a partir de las bases de PRUGAM (para las áreas) y del Censo (para población).

Cuadro 25
Estimación de viviendas a reubicar por conflictos con el entorno natural por territorio social

Territorio social	Densidad	Area (km2)			Viviendas		
		total	con restricción	% con restricción	total al 2000	a reubicar	% a reubicar
Alto- Alto medio	alta	26,01	1,06	4,07%	39141	1576	4,03%
	baja	33,55	2,42	7,23%	12050	714	5,93%
Medio alto	alta	60,77	8,29	13,64%	97114	11797	12,15%
	baja	84,77	11,02	13,00%	36784	5260	14,30%
Medio bajo	alta	47,27	4,32	9,14%	91724	7250	7,90%
	baja urbano acelerada	261,93	35,13	13,41%	52409	7777	14,84%
	baja urbano	447,92	62,41	13,93%	82869	11145	13,45%
Bajo medio	alta	14,62	0,78	5,30%	22294	1468	6,58%
	baja	479,20	47,71	9,96%	56987	5191	9,11%
Bajo	baja	510,95	19,48	3,81%	21205	830	3,91%
	totales	1967,00	192,62	9,79%	512577	53006	10,34%

Fuente: Construcción propia a partir de las bases de PRUGAM (para las áreas) y del Censo (para población). Base de datos distritos, pob, dens, territsoc.xls.

La estrategia propuesta

Si el análisis del componente del entorno natural de la propuesta se basó en su valor como bien público y, por ende, de interés colectivo de la presente y futura generación de la GAM, el análisis del componente del entorno construido también tiene como principio subyacente, el valor de los bienes públicos socialmente construidos y que valorizan el suelo urbano (servicios- educación, salud-recreación, infraestructura y espacios de prácticas culturales patrimoniales), que se deben aprovechar, conservar y multiplicar para el bien común, y cuya destrucción o apropiación privada debe desincentivarse.

El análisis de los escenarios territoriales nos indica el estado actual del acceso a recursos territoriales de los hogares que habitan en ellos. Un primer balance que debemos hacer es el que se refiere a las viviendas de dichos territorios que deberían sustituirse o ampliarse, a lo que habría que sumar el número de viviendas por territorio social que se necesitan, según las proyecciones de población, al 2030.

El cálculo de las viviendas a sustituir y a mejorar se deriva del cuadro 14. Al estoque habitacional por territorio social se le aplicaron los porcentajes correspondientes de viviendas a mantener y a mejorar. Asumiendo que las viviendas a “sustituir” sean en buena parte las que se deben reubicar por estar afectando los recursos naturales (en áreas de protección de ríos o en zonas de deslizamiento), estas se calcularon como la diferencia entre las viviendas totales al año 2000 menos las que habría que reubicar, mejorar o mantener.

Del acervo habitacional existente, se considera que un 10,34% debe ser reubicado por conflictos con el entorno natural, un 4% adicional debe sustituirse por condición de “tugurio” y un 23% debe mejorarse. Además, al año 2030, se necesitarán un número adicional de viviendas correspondientes al 65% del acervo habitacional actual, ya que se proyecta una población total de 3 395 931 en la GAM, en 844301 hogares.

Lo primero, que sería una acción correctiva, debería hacerse lo antes posible. Lo segundo, que es prospectiva, debería planificarse. ¿Adónde ubicar esta población? Esto implica una discusión general de cómo intervenir las tendencias del sector inmobiliario, formal e informal, cuyo resultado concreto son las actuales condiciones de acceso a los recursos del territorio, que ya se presentó en el cuadro 19.

El cuadro 19 indica que los niveles de acceso bajo son más elevados en los territorios Bajo-medio. Los niveles de acceso medio son mayores en los territorios Bajo, Bajo-medio y Medio-bajo. Por consiguiente, un acceso “suficiente” en términos de la GAM se da en los territorios Alto y Alto-medio, Medio-alto. El territorio social Bajo y Medio-bajo está en una situación media. El acceso es inferior en los territorios Bajo-medio.

La población de la fase correctiva, es decir, la que hay que sustituir y la que hay que mejorar, debería ubicarse donde las redes de infraestructura presten un servicio aceptable, sin implicar situaciones de desarraigo para sus moradores.

La vivienda adicional debería ubicarse donde haya mayor disponibilidad de servicios urbanos, de preferencia, o bien donde su ubicación impulse formas de urbanización alternativas que refuercen procesos que se consideren convenientes.

En el cuadro 25 se observa que los dos territorios sociales con mayor extensión de territorio con restricciones por conflictos con el entorno natural son el Medio-bajo y el Bajo-medio de baja densidad (61% de la extensión territorial con restricciones, entre los dos). Entre los dos absorberían el 27,71% del incremento de viviendas al 2030. Son crecimientos significativos, pero también su área total corresponde al 63% del área en estudio. En total, se refiere a un incremento de 85 viviendas por km², lo que sería menos de una vivienda por hectárea, lo cual pareciera compatible con las restricciones del territorio. No se debe permitir en ellos procesos expansivos de urbanización.

Cuadro 26
Intervención en vivienda identificada por territorio social al 2000 y 2030

Territorio Social	Densidad	N ^a de Distritos	Viviendas				total 2000	total 2030	nuevas
			a reubicar	a sustituir	a mejorar	a mantener			
Alto Alto-medio	alta	7	1576	3669	6184	27712	39141	39341	200
	baja	6	714	901	1904	8531	12050	14805	2755
Medio-alto	alta	21	11797	-2085	19714	67688	97114	98469	1355
	baja	14	5260	-1581	7467	25638	36784	67646	30862
Medio-bajo	alta	14	7250	8802	21739	53934	91724	129661	37937
	baja creciendo	19	7777	1394	12421	30816	52409	112780	60371
	baja aún sin crecer	33	11145	3357	19640	48727	82869	107101	24232
Bajo-medio	alta	5	1468	3214	6398	11214	22294	58561	36267
	baja	23	5191	6777	16355	28664	56987	187738	130751
Bajo	baja	18	830	1885	4686	13804	21205	28199	6994
TOTAL		160	53006	26332	116509	316730	512577	844301	331724
% del total de viviendas 2000			10%	5%	23%	62%	100%		65%

Fuente: Construcción propia a partir de las bases de PRUGAM (para las áreas) y del Censo (para población). Base de datos distritos, pob, dens, territsoc.xls

Los tres territorios de mayor inclusión, los Alto Alto-medio de alta y baja densidad y el Medio-alto de alta densidad, tienen los menores porcentajes de incremento interno y entre los tres absorben sólo el 1,3% del incremento previsto en viviendas al 2030. Entre los tres tienen el 7,9% del territorio con restricciones por conflictos con el entorno natural, básicamente correspondiente al problema de las áreas de protección de los márgenes de los ríos que los atraviesan. En términos de su territorio interno, estas restricciones corresponden al 11%. En estos territorios, en principio, un buen proceso de densificación que permitiera aprovechar los servicios instalados, sería lo deseable.

Los territorios sociales de inclusión media, el Medio-alto de baja densidad, y el Medio-bajo de alta densidad, absorberían el 21% del incremento de vivienda de la GAM, y tienen el 10,3% del territorio con restricciones. En ellos el incremento de población es significativo, aunque moderado, y el acceso actual a los recursos del territorio de su población es el promedio de la GAM. Su tendencia general urbana se podría mantener e incluso mejorar.

Los territorios sociales Bajo-medio de alta y baja densidad absorben poco más del 50% del incremento en viviendas previsto para el 2030; tienen la peor condición de acceso a recursos del territorio de todos los territorios sociales de la GAM. En su territorio está el 3,7% del área con restricciones de la GAM, que a lo interno de este territorio representa el 1,3%, dado el tamaño significativo del territorio social Bajo-medio de baja densidad. Pero queda claro que esta tendencia de crecimiento concentrado en territorios de bajo nivel de inclusión, con acceso restringido a recursos territoriales, debe revertirse.

Propuesta 1: Tendencias urbanas a preservar

Los escenarios territoriales Bajo y Medio-bajo de baja densidad
70 distritos, 63,31% de la GAM, 30,53% de los hogares

Hay dos territorios sociales en la GAM, donde persisten formas de vida articuladas a tradiciones locales y comunidades vecinales, según el estudio cultural: el territorio social Bajo y el territorio social Medio-bajo de baja densidad. La forma de ocupación del suelo y su uso en agricultura o producción pecuaria, a dos escalas diferentes, son parte de estas prácticas culturales patrimoniales.

Si ambos absorbieran en sus territorios, tanto las viviendas nuevas inmediatas necesarias como las nuevas proyectadas al 2030, podrían mantener densidades compatibles con esas formas de vida, si se regulara el factor de cobertura del terreno. Para el caso del territorio social Bajo, se promoverían las nuevas expansiones solo alrededor de los actuales centros urbanos. Para el caso del territorio social Medio-bajo de baja densidad, se regularía el índice de cobertura y el tamaño de la propiedad.

En la actualidad, los territorios sociales Bajo no parecieran estar sometidos a presiones relevantes de urbanización. Se trata es de prevenirlas y de mejorar las condiciones de sus habitantes, que de por sí valoran en mucho su forma de vida.

Los territorios Medio-bajo de baja densidad sí se encuentran presionados y hay procesos de transformación en algunos de estos 52 distritos que ya han impactado en su base social; es el caso de Pozos de Santa Ana.

Se propone, entonces, promover la preservación de aquellos distritos que aún no han iniciado estos procesos, y el criterio para hacerlo sería aquellos cuyo crecimiento previsto no supere el promedio del índice de crecimiento previsto para el 2030. Como la proyección de crecimiento se hace con base en la tasa de crecimiento intercensal, aquellos distritos cuyo crecimiento previsto para el 2030 no supera el factor de crecimiento promedio de 1,57, se asume que no han estado sometidos hasta el momento a procesos de urbanización que haya que detener. En los otros 18 distritos de este grupo, ese proceso ya se está dando y no pareciera posible revertirlo.

En los distritos del territorio social Bajo y en distritos del territorio social Medio-bajo, se promoverían todas las formas de redes de servicios y servicios urbanos que se basen en la comunidad de vecindad, como el saneamiento ecológico centrado en los hogares.

Serían los espacios de la GAM de turismo ecológico urbano y de producción (orgánica de preferencia) de abastecimiento de la GAM. Se preservarían entonces las áreas agrícolas además de las de reserva.

En los distritos del territorio social Medio-bajo en los cuales los procesos de urbanización ya están actuando bajo la forma de condominios para clases más acomodadas y centros comerciales y de oficinas (como en Pozos de Santa Ana), se regularía la urbanización de forma que no se evada el principio de áreas públicas proporcionales a las áreas que se privaticen. Estas áreas públicas y servicios de caminos y redes deberían complementar estos procesos inmobiliarios para garantizar una articulación con el entorno construido tradicional de manera que su efecto de fragmentación se minimice, con espacios recreativos y culturales que fomenten la convivencia e interacción social, que promuevan la convivencia ciudadana en el territorio.

Los procesos de mejoramiento de las unidades habitacionales que así lo requieren mantendrían los mismos patrones espaciales, coherentes con estas formas de desarrollo. El balance general de la intervención necesaria sería:

De la GAM:

- 37% de la vivienda a reubicar
- 26% de la vivienda a sustituir
- 32% de la vivienda a mejorar
- 28% de la vivienda necesaria al 2030

La reubicación de las viviendas por problemas de conflicto con el entorno natural es numéricamente fundamental. En los territorios representa el 14% del estoque habitacional (21819 viviendas de 156483) y debe hacerse cuanto antes. ¿Adónde se haría? La propuesta es generar proyectos de expansión de los centros poblados de los distritos, con proyectos habitacionales de baja altura, los cuales deberían también absorber las 1824 viviendas a sustituir por problemas de mal estado.

El balance indica que habrá que mejorar (crecer en área y mejorar la calidad) cerca de la tercera parte del estoque habitacional existente. Esta acción debería ser continuada con un flujo de construcción al servicio de los vecinos, nada despreciable (equivalente al 58% del estoque habitacional actual).

Acordar cómo se quiere que sean estas viviendas y su articulación a la estructura urbana de los centros poblados, es parte de las tareas a organizar por estas comunidades de vecindad.

Propuesta 2: Tendencias urbanas a transformar

Los escenarios territoriales que pierden población:
los territorios sociales Alto Alto-medio de alta y baja densidad
y el Medio-alto de alta densidad
35 distritos, 6,24% del territorio de la GAM, 28,94% de los hogares

Recuérdese que esto ocurre en los centros de población más antiguos y mejor dotados de equipamiento de la GAM, donde hay vecindarios viejos, cuya función habitacional se está perdiendo.

Se propone identificar áreas para proyectos de renovación urbana, para la formación de pequeños conjuntos habitacionales de baja altura (tres pisos), los cuales constituirían nuevos vecindarios que sustituyan las áreas deterioradas.

Esta propuesta implica la reubicación del 10% de las viviendas actuales (15582), sustituir el 1,4% (2067) y mejorar el 25% (37714).

Como se aprecia, las densidades son muy bajas para centros urbanos tan bien equipados (menos de 18 viviendas por hectárea en el Medio-alto de alta densidad). Se propone que los proyectos de renovación se planifiquen de tal forma que se genere una oferta adicional la cual, por lo menos, duplique las densidades previstas para el 2030. Es decir, pensar en densidades de 4000 unidades habitacionales por kilómetro cuadrado (40 viviendas por hectárea). Si la extensión total de este territorio es de 108.78 km², de los cuales 12 deben liberarse por conflictos con el entorno natural, con una densidad como la indicada en tres cuartas partes del territorio remanente, (72km²), se podrían construir 290000 unidades habitacionales nuevas en un patrón de comunidades de vecindad, de un máximo de 50 unidades cada una.

Este nuevo estoque habitacional absorbería las necesidades inmediatas y futuras de los territorios (59674), y quedarían 230000 unidades posibles para hogares de otros territorios de la GAM.

Convendría reubicar en este, de manera inmediata, las viviendas que generan conflictos con el entorno natural del resto de la GAM: 21246. Y quedan cerca de 204000 unidades habitacionales, que podrían absorber el crecimiento al 2030 de los territorios de tendencias a revertir (167018) y de los territorios de alta densidad de las tendencias a articular (37937).

Las áreas posibles de ocupación del territorio son: del Alto Alto-medio de alta densidad 22,44 km² (ya que hay 1,06 km² vedados por afectar recursos naturales), del Alto Alto-medio de baja densidad 27,91 km² (al restarle los 2,42 vedados) y del Medio-alto de alta densidad 46,67 km² (al restarle los 8,28 vedados).

Si así fuera, en estos territorios se resolvería el problema del 66% de la vivienda a reubicar en la GAM, 29% de la vivienda a sustituir, 23% de la vivienda a mejorar y 63% de la vivienda nueva necesaria al 2030. Es la base de los Centros Compactos Multifuncionales previstos por el PRUGAM.

Propuesta 3: Tendencias a articular

Los escenarios territoriales de incremento moderado de población:
Medio-Alto de baja densidad, Medio-bajo de alta densidad
28 distritos, 6,85% del territorio de la GAM, 25,07% de los hogares

Esta propuesta involucra solo intervenir lo que es necesario corregir. Las viviendas a reubicar ya estarían relocalizadas en la propuesta 2, así como el 55% de las viviendas nuevas necesarias al 2030. Se tendría que producir a lo interno 955 viviendas para sustituir, renovar 42000 viviendas (33% del actual estoque habitacional) y construir 30806 viviendas nuevas en las áreas medio-alto de baja densidad.

La renovación es primordial tanto en los territorios Medio-bajo de baja densidad como en los Medio-bajo de alta densidad (ambos alrededor del 30% del estoque actual). Se propone un lanzamiento en ambos procesos de renovación por sectores, para generar comunidades de vecindad del mismo patrón propuesto para las áreas a transformar, las cuales, a su vez, absorban las viviendas a sustituir.

Y el mismo patrón de inversión inmobiliaria, pero para viviendas nuevas, se promovería para las viviendas que cubrirían la demanda habitacional al 2030.

Para el cometido señalado, habría que mejorar la dotación del equipamiento urbano actual.

El territorio Medio-alto de baja densidad es de 76,65 km² de los cuales 11.02 km² tienen restricciones ambientales. El territorio Medio-bajo de alta densidad tiene 42.71 km² de los cuales 4.32 km² tienen restricciones ambientales. Por consiguiente, las densidades se calculan sobre 65.63 km² para el primer caso y sobre 38.39 km² para el segundo.

La propuesta es, entonces, reducir la densidad en el territorio de alta densidad al 2030, para minimizar los problemas de acceso a servicios y mantener una densidad relativa de fácil manejo en el de baja densidad.

Propuesta 4: Tendencias a revertir

Los escenarios territoriales de incremento de población con fuerte incidencia de informalidad: Territorios sociales Bajo-medio de alta y baja densidad

Esta es la intervención de los territorios en los cuales se han establecido los grandes precarios urbanos de la GAM.

Se plantea que en el sitio solo se resuelvan los casos de mejoramiento. Y que la vivienda a reubicar y nueva se traslade a las unidades habitacionales extras de la propuesta 2, de manera que la carencia de recursos socioterritoriales se mejore con una menor demanda.

El área del territorio bajo-medio de alta densidad pasa de 13,22 km² a 12,45 km², por restricciones ambientales, y la del territorio bajo-medio de baja densidad de 400,93 km² a 396,22 km².

Se trata de mantener la densidad lo más baja posible en estos territorios con acceso relativamente deficiente a servicios, mientras se mejoran las condiciones de los hogares por una mejor inserción en el mercado laboral, renovación de la tercera parte de sus viviendas bajo nuevos esquemas urbanos, erradicación de las viviendas en áreas de conflicto con el entorno natural y su recuperación para recreación y usos públicos comunales.

Las políticas y los instrumentos

Se plantea la generación de un mercado inmobiliario de vivienda en comunidades de vecindad en los territorios sociales de mayor inclusión y mejor dotación de servicios, para formar los Centros Compactos Multifuncionales del PRUGAM. Se construirían 295138 viviendas nuevas en esta modalidad, en 22 años, en áreas de renovación de 34 centros consolidados, es decir, un promedio de 8 conjuntos por centro por año.

Estos conjuntos absorberían las viviendas a reubicar en toda la GAM, excepto en los territorios sociales Bajo y Medio-bajo de baja densidad, la vivienda nueva necesaria para los territorios densificados, más la de las áreas a revertir y 50% de las áreas a articular. Así se lograría equilibrar el acceso a los recursos sociales del territorio.

Esta propuesta requiere un acuerdo político de largo plazo con el sector inmobiliario y las municipalidades. Lo indicado parte del principio de que no se va a permitir la construcción en las áreas que se determinen como de conflicto ambiental, y que se definirá una zonificación en los planes reguladores de la GAM de áreas a renovar.

Para esta renovación se requerirán proyectos específicos a ser promovidos por el sector inmobiliario o sectores interesados de la sociedad civil, que definirán, bajo un reglamento que establezca densidades y lineamientos básicos de convivencia y los patrones espaciales que los sustenten. Asimismo, se requerirán fondos de inversión favorables del sistema de fondo de pensiones, que posibiliten el financiamiento a la clase media, complementados con fondos FOSUVI, para garantizar el acceso de los estratos más vulnerables en los proyectos (10% mínimo de todo el estoque producido, de preferencia por conjunto) de forma tal que se promueva la no segregación socioeconómica en el proceso).

Todo lo anterior implica un pacto político con el sector inmobiliario que atiende clase media, con las municipalidades del GAM y con las instituciones sectoriales de servicios.

Sector inmobiliario

Cambio de énfasis en la producción del sector inmobiliario hacia la atención a la clase media que necesita mejorar su vivienda y sus condiciones de vida urbana. Plantear nuevos esquemas de ocupación del suelo, que garanticen la integración de comunidades de vecindad en las zonas con servicios urbanos consolidados. Esta iniciativa se acompañará con los acuerdos de reglamentación correspondientes para garantizar que el proceso de intervención genere los bienes públicos (en vialidad, recreación, etc.) para el mejoramiento general de las condiciones en el territorio. Lo anterior vale también para el sector inmobiliario que siga trabajando para los sectores más acomodados.

Municipalidades

Deben proteger las áreas frágiles por condiciones naturales de su territorio, necesitan definir áreas prioritarias para renovación como punto de partida del proceso de recomposición de sus territorios. Las municipalidades con mayor posibilidad de densificación por disponibilidad de servicios urbanos y de redes de infraestructura propondrán patrones de mayor densidad. Las que no cuenten con estos recursos regularán las densidades permitidas en función de la capacidad instalada.

Las instituciones estatales responsables de la prestación de las redes de servicios urbanos (vialidad, suministro de agua potable, energía, comunicaciones, alcantarillado (pluvial y sanitario), telecomunicaciones), ajustarán sus planes de inversión a la demanda programada y limitarán el acceso a las zonas vedadas por protección de los recursos naturales necesarios para la GAM.

Financiamiento

Los fondos para los proyectos de renovación se gestionarán con los fondos de pensiones. El complemento para las viviendas de interés social se promoverá con los fondos del FOSUVI.

Las áreas donde predominan los precarios urbanos quedan “congeladas” y se crea la posibilidad de que los actuales proyectos de erradicación de precarios surtan efecto.

Todo lo indicado deberá ser acompañado de un programa de inversión en equipamiento urbano complementario. En primer lugar, se rescatará lo que esté en malas condiciones y, en segundo lugar, se incentivarán inversiones en las áreas a articular, de bienes públicos para recreación y cultura (bibliotecas, centros de servicio de Internet, auditorios, parques deportivos de buena calidad) que fomenten la interacción de la ciudadanía en todo el territorio.

Un programa especial de vivienda de baja renta deberá incluirse entre las acciones inmobiliarias para atender la demanda de la población de inmigrantes laborales.

Las propuestas relacionadas con las condiciones del territorio y de los hogares en este refieren al siguiente tipo de medidas correctivas y prospectivas:

Cuadro 27

Instrumentos Tipo de acciones	Regulación	Incentivos
Correctivas	Mapeo y divulgación de las áreas que no se deben ocupar. Mapeo y divulgación de las áreas a renovar. Aprobación de directrices claras en los planes reguladores correspondientes. Reubicación de viviendas localizadas en zonas conflictivas. Promoción de proyectos de renovación en áreas delimitadas. Definición de tipo de conjuntos habitacionales deseables para la formación de comunidades de vecindad urbanas.	Uso recreativo, cultural y productivo de zonas vedadas. Establecer cobro de cánones ambientales al resto de la GAM. Programas especiales para reubicación de viviendas. Financiamiento selectivo para propuestas de conjuntos habitacionales para comunidades de vecindad.
Prospectivas	Comités locales con la CNE y MINAE y ONG ambientales que alerten sobre infracciones	Programas de vivienda para la ubicación de viviendas nuevas necesarias.

Comentario final

Este ejercicio se hizo para entender la estructura social en la GAM y proponer una estrategia de asentamientos humanos a partir de principios explícitos que permitieran el debate constructivo.

Se pueden formular estrategias, pero si estas no se sustentan en una normativa aprobada y asumida por los diferentes sectores de la sociedad del territorio que se pretenda ordenar, no se implementarán.

La consecuencia a mediano y largo plazo, es la pérdida de los bienes públicos más preciados.

Sin embargo, cualquier propuesta debe sustentarse en datos que permitan dimensionar los problemas que se quieren corregir y el impacto de las medidas que se tomen.

El PRUGAM planteaba establecer un “Observatorio Metropolitano” lo que hubiera sido muy importante para la GAM.

Documentos

Bases de datos y anexos metodológicos entregados al PRUGAM.

Bibliografía

Lavell, Allan. (1996) “Degradación Ambiental, Riesgo y Desastre Urbano: Problemas y Conceptos”. En Fernández, María Augusta. *Ciudades en Riesgo*. LA RED. USAID. Lima, Perú.

Lavell, Allan. (2000) “Desastres y Desarrollo: Hacia un Entendimiento de las Formas de Construcción Social de un Desastre: El Caso de Mitch en Centroamérica”. En Garita, Nora y Nowalski, Jorge. *Del Desastre al Desarrollo Sostenible: Huracán Mitch en Centroamérica*. BID, CIDHS. San Jose, Costa Rica.

Madrigal, J. (2004). Estratificación de hogares y de segmentos por niveles de ingreso en el Censo 2000. Publicado en el libro: *Costa Rica a la luz del Censo 2000*. Editado por Luis Rosero Bixby. Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica, Proyecto Estado de la Nación e Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

Mora Salas, M (2004): Desigualdad social: ¿Nuevos enfoques, viejos dilemas? En M Mora Salas, J.P. Pérez Sáinz y F.Cortés: *Desigualdad social en América Latina. Viejos problemas, nuevos debates*, Cuaderno de Ciencias Sociales, No. 131, (San José, FLACSO).

Morales, A y Pérez, M. (2004) **Diagnóstico para la inmigración nicaragüense en seis asentamientos del Área Metropolitana de San José**, con Abelardo Morales. FUPROVI, San José.

Pérez, M. (2007) “Bosque Urbano: proyecto modelo de comunidad verde. El ejemplo de Los Guido - Orowe” en Larangeira, Adriana de Araújo (editora) **Regularización de Asentamientos Informales en América Latina**. Lincoln Institute of Land Policy, Massachussets, 2007. (CD.ROM).

Pérez Sainz, JP y Mora Salas, M (2007): **La persistencia de la miseria en Centroamérica. Una mirada desde la exclusión social**, (San José, Fundación Carolina/FLACSO).

Pérez Sáinz, JP (2012): **Sociedades Fracturadas. La exclusión social en Centroamérica**, (San José, FLACSO).