

# Notas 99

de Población



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe • CEPAL  
Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía • CELADE

**Alicia Bárcena**

Secretaria Ejecutiva

**Antonio Prado**

Secretario Ejecutivo Adjunto

**Dirk Jaspers\_Faijer**

Director del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía  
(CELADE)-División de Población de la CEPAL

**Ricardo Pérez**

Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

La revista *Notas de Población* es una publicación del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, cuyo propósito principal es la difusión de investigaciones y estudios de población sobre América Latina y el Caribe, aun cuando recibe con particular interés artículos de especialistas de fuera de la región y, en algunos casos, contribuciones que se refieren a otras regiones del mundo. Se publica dos veces al año, con una orientación interdisciplinaria, por lo que acoge tanto artículos sobre demografía propiamente tal como otros que aborden las relaciones entre las tendencias demográficas y los fenómenos económicos, sociales y biológicos. Las opiniones expresadas en esta revista son responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL.

La revista *Notas de Población* está indizada en Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE) y en el Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (LATINDEX).

**Consejo editorial**

Director: Dirk Jaspers\_Faijer

Coordinador: Ciro Martínez Gómez

Editor especial: Leandro Reboiras Finardi

Miembros: Guiomar Bay, Fabiana del Popolo, Sandra Huenchuan,  
Jorge Martínez Pizarro, Timothy Miller, Jorge Rodríguez, Magda Ruiz,  
Paulo Saad, Alejandra Silva y Orly Winer

Secretaria: María Ester Novoa

Todos los miembros del Consejo editorial pertenecen al CELADE-División de Población de la CEPAL.  
Redacción y administración: Casilla 179-D, Santiago, Chile. E-mail: mariaester.novoa@cepal.org.

# Notas de Población

---

Año XLI • N° 99 • Santiago de Chile • Diciembre de 2014



NACIONES UNIDAS

**C E P A L**

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL

Este número contó con el apoyo financiero parcial del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

Los límites y los nombres que figuran en los mapas de esta publicación no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas

Diseño de portada: Alejandro Vicuña Leyton

Ilustración de portada: Paisaje primitivo con cielo fucsia, óleo sobre tela de Gabriel Nieto Nieto

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN: 978-92-1-121871-8 (versión impresa y PDF)

ISBN: 978-92-1-057085-5 (versión ePub)

Número de venta: S.14.II.G.21

LC/G.2628-P

Copyright © Naciones Unidas, 2014

Todos los derechos reservados.

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Notas de Población*, N° 99, (LC/G.2628-P), Santiago de Chile, 2014

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York 10017, E+stados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

# Índice

Presentación .....	7
Tendencias familiares en América Latina: diferencias y entrelazamientos .....	11
<i>Javiera Cienfuegos</i>	
Edad a la primera unión y al primer hijo en América Latina: estabilidad en cohortes más educadas.....	39
<i>Albert Esteve, Elizabeth Florez-Paredes</i>	
Las personas con discapacidad en América Latina a 20 años de los consensos de El Cairo: la necesidad de información para políticas y programas .....	67
<i>Daniela González, Fernanda Stang</i>	
Hogares en asentamientos informales en Costa Rica: quiénes son y cómo viven .....	107
<i>Sofía Mora Steiner</i>	
Percepción y preocupación ambiental en distintas regiones metropolitanas del Brasil: eslabones perdidos y evidencia adicional.....	133
<i>Gilvan R. Guedes, Raphael Nawrotzki, Roberto L. do Carmo</i>	
Emigración exterior y retorno de latinoamericanos desde España: una visión desde las dos orillas (2002-2012) .....	177
<i>Joaquín Recaño Valverde, José Alfredo Jáuregui Díaz</i>	
Orientaciones para los colaboradores de la revista Notas de Población .....	241
Publicaciones recientes de la CEPAL .....	243

# Hogares en asentamientos informales en Costa Rica: quiénes son y cómo viven

Sofía Mora Steiner <sup>1 2</sup>

---

Recibido: 02/06/2014

Aceptado: 05/08/2014

## Resumen

Los asentamientos informales son la realidad de miles de hogares en Costa Rica; sin embargo, la carencia de información sobre sus características y condiciones de vida limita la aplicación eficaz de políticas, programas y proyectos orientados a hacer frente a este fenómeno.

Ante el panorama de los asentamientos informales, surgió la necesidad de desarrollar una mejor aproximación al dato de viviendas y hogares en esta situación. Con ese propósito, se brinda en el presente estudio una alternativa metodológica que emplea la base de datos de asentamientos informales (o en precario) del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), la cartografía digital del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y la base de datos del X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda (en adelante, Censo de 2011), con el fin de obtener información específica de cada uno de los asentamientos informales identificados.

La metodología aplicada dio origen a una nueva variable de “asentamientos informales” en la base de datos del censo, lo que permite hacer cruces entre esta y todas las demás variables censales que contienen información sobre las características de las viviendas, los hogares y las personas.

El propósito del estudio es ofrecer un insumo para que las instituciones y personas dedicadas al análisis y al diseño e implementación de políticas y programas tendientes a mejorar la situación y las condiciones de vida de los hogares localizados en asentamientos informales dirijan sus acciones a quienes realmente lo necesitan.

Palabras clave: asentamientos informales, asentamientos precarios, vivienda, censo.

---

<sup>1</sup> Socióloga, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) de Costa Rica. Correo electrónico: sofia.mora@inec.go.cr.

<sup>2</sup> Se agradece a la Unidad de Cartografía y a la Unidad de Diseño, Procesamiento y Análisis del Censo de 2011 del INEC de Costa Rica, por la colaboración prestada en el proceso de investigación.

## Abstract

Informal settlements are a fact of life for thousands of households in Costa Rica. But the lack of information about living conditions in and other characteristics of these settlements is holding back effective implementation of policies, programmes and projects to address the issue.

This situation called for developing a way to gather more detailed data on dwellings and households in informal settlements. This study therefore sets out an alternative methodology that draws on the Ministry of Housing and Human Settlements (MIVAH) database of informal (or precarious) settlements, National Institute of Statistics and Census (INEC) digital maps and the database of the tenth National Population Census and sixth Housing Census (hereinafter the 2011 census) for specific information on each of the informal settlements specified

The methodology used gave rise to a new informal settlements variable based on census data. This variable can be crossed with all other census variables with information on dwellings, households and individuals.

The study seeks to provide input for institutions and individuals working on assessing, designing and implementing policies and programmes, so that measures to improve the status and living conditions of households in informal settlements can target those who really need it.

Keywords: informal settlements, precarious settlements, housing, census.

## Résumé

Les établissements informels sont une réalité pour des milliers de ménages au Costa Rica ; toutefois, le manque d'information sur leurs caractéristiques et conditions de vie constitue une contrainte pour l'application efficace de politiques, de programmes et de projets visant à aborder cette thématique.

Face à la situation des établissements informels, il a fallu perfectionner l'approche de l'information relative aux logements et aux ménages qui vivent dans ces conditions. C'est pourquoi l'étude présentée propose une méthodologie optionnelle utilisant la base de données sur les établissements informels (ou précaires) du Ministère du logement et des établissements humains (MIVAH), la cartographie numérique de l'Institut national des statistiques et des recensements (INEC) et la base de données du dixième Recensement national de la population et sixième Recensement national du logement (ci-après, le recensement de 2011) afin d'obtenir des informations spécifiques pour chacun des établissements informels identifiés

La méthodologie appliquée a donné lieu à une nouvelle variable « des établissements informels » sur la base des données du recensement, ce qui permet de réaliser des croisements entre cette variable et d'autres variables censitaires contenant des informations sur les caractéristiques des logements, des ménages et des personnes.

Cette étude a pour but de fournir un matériel permettant aux institutions et aux personnes chargées de l'analyse, de l'élaboration et l'application de politiques et de programmes visant à améliorer la situation et les conditions de vie des ménages qui vivent dans des établissements informels d'orienter leur action vers ceux qui en ont réellement besoin.

Mots clé : établissements informels, établissements précaires, logement, recensement.

## Introducción

En Costa Rica, el problema de la vivienda ha constituido uno de los más graves problemas sociales desde inicios del siglo XX. En ese momento se iniciaron los esfuerzos por atender y solucionar la situación habitacional y desde entonces el Estado se ha visto en la necesidad de dirigir acciones y destinar recursos a ese propósito.

Desde 1904 existen registros de las acciones gubernamentales orientadas a la solución de los problemas de vivienda que aquejaban al país, con el Decreto Ejecutivo núm. 1, denominado Reglamento sobre Chinchorros y Casas de Vecindad, mediante el cual se buscaba fijar las condiciones mínimas de salud, servicios e higiene de las habitaciones.

Con el paso del tiempo, las leyes y políticas fueron evolucionando conforme la situación iba cambiando. En 1949, se estableció en la Constitución Política del país la obligación del Estado de proveer a la población de escasos recursos económicos de una vivienda decente.

Sin embargo, en 1978 el déficit de vivienda era de 128.000 unidades y había 99.000 habitaciones deficientes, lo que afectaba al 65% de la población del país, que sufría por la deficiente condición de su vivienda o por la falta de ella (Gutiérrez y otros, 1991).

En los años siguientes, la difícil situación de vivienda obligó a la sociedad a manifestarse por medio de demandas organizadas, que originaron fuertes presiones sociales y políticas (Mora y Solano, 1993). Esto favoreció el surgimiento de los asentamientos informales (también denominados “en precario”). Aunque algunos datan su inicio en la década de 1970, fue en los años ochenta cuando comenzaron a proliferar, como la solución que la misma sociedad buscó ante el déficit habitacional del país.

Debido a su origen, los asentamientos informales se convirtieron en fenómenos sumamente complejos, lo que dificulta la posibilidad de obtener información fidedigna sobre la situación de las personas que residen en este tipo de lugares. Por ello, se han emprendido en el país varios esfuerzos por obtener información sobre esta materia, uno de ellos mediante los censos nacionales de vivienda de 2000 y 2011, en que se introdujo la categoría “en precario” al indagar sobre la tenencia de la vivienda. No obstante, los datos obtenidos en ambos censos no permitieron captar la totalidad de viviendas y hogares en esa situación, como se comprueba al comparar esa información con la que tienen disponible otras entidades expertas en la materia, como el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH).

Por tanto, ante las limitaciones de la información y de las metodologías empleadas hasta ahora, se propuso como objetivo general

de este estudio crear una alternativa metodológica que brinde datos más cercanos a la realidad de las viviendas, hogares y personas residentes en asentamientos informales, con el empleo de diferentes instrumentos, como la base de datos de asentamientos informales del MIVAH, la cartografía digital del INEC y su articulación con la base de datos del Censo de 2011.

Los objetivos específicos de esta investigación fueron delimitar geográficamente los asentamientos informales del país, identificados por el MIVAH y por la Unidad de Cartografía del INEC; identificar nuevos asentamientos informales a partir de la información proporcionada por el Censo de 2011, aplicando determinados parámetros técnicos, y caracterizar los asentamientos informales y su población, mediante la creación de una variable en la base de datos del Censo de 2011.

Con esta metodología, se logró identificar 418 asentamientos informales, de los cuales 360 se definieron a través de la cartografía del INEC y de la base de datos del MIVAH y 58 a través de la variable de tenencia de la vivienda de la base de datos del Censo de 2011.

En el presente documento se sistematiza el proceso realizado y se describen los principales resultados obtenidos a nivel nacional, como un insumo para el diseño de programas, políticas y proyectos enfocados en el análisis y la solución del problema de los asentamientos informales en Costa Rica.

## **A. Los asentamientos informales**

En el año 2000 se adoptó la Declaración del Milenio, en que se establecieron un conjunto de prioridades que dieron origen a los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Entre las metas comunes que estos plantean a todos los países con el fin de mejorar la calidad de vida de la población, la meta 7D, asociada al séptimo Objetivo, propone “haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios”. Por medio de esta meta, se insta a los países a dedicar sus esfuerzos para lograr ese objetivo.

Según el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), organismo encargado de apoyar a los países en el cumplimiento de esta meta, en 2003 un tercio de la población urbana del mundo vivía en este tipo de asentamientos, donde los índices de desarrollo humano son generalmente negativos.

Los asentamientos informales son la manifestación más clara de la desigualdad social que ha caracterizado a las ciudades latinoamericanas. Si

bien en la última década han disminuido la explosión urbana y la migración del campo a la ciudad, al mismo tiempo que se han logrado importantes avances en el acceso a servicios básicos como agua potable, saneamiento, electricidad y transporte, estas ciudades siguen siendo las más inequitativas del planeta (ONU-Hábitat, 2012).

Los asentamientos informales reciben distintas denominaciones en el continente<sup>3</sup>: asentamientos irregulares o precarios, tugurios, asentamientos urbano-marginales, villas, entre otras. Esto genera cierta confusión al momento de definir el concepto, ya que todas esas expresiones, aunque en algunos contextos significan lo mismo, en sentido estricto son diferentes. Por tanto, es fundamental discutir los alcances y las limitaciones de las diferentes definiciones de asentamiento informal

ONU-Hábitat define el asentamiento informal como

“(…) un asentamiento contiguo donde los habitantes se caracterizan por tener vivienda y servicios básicos inadecuados. A menudo, los asentamientos precarios no son reconocidos y no son tratados como una parte incorporada o igual a las demás partes de la ciudad por las autoridades públicas” (2003, pág. 10).

Este organismo describe dos tipos de asentamientos informales: los “asentamientos precarios de la esperanza”, aquellos que se inician como una toma ilegal de la tierra pero que con el paso del tiempo logran consolidarse y mejorar sus condiciones de vida, y los “asentamientos de la desesperación”, donde se observa más bien un deterioro de los barrios.

Esta definición lleva implícito un componente de segregación social que forma parte del asentamiento informal, pues desde su conformación estos suelen ser sitios que producen inconformidad y rechazo en el resto de la población, por cuanto son expresiones de la pobreza y la desigualdad social de un país.

Según Clichevsky (2000), la segregación social está relacionada estrechamente con la espacialidad y sobre todo con la segregación residencial, que implica una separación o distanciamiento entre sectores o grupos de una población determinada. Esta situación se torna aún más compleja debido a la informalidad urbana y el empobrecimiento de la población que tiende a aglomerarse en asentamientos precarios.

También el Estado y el mercado han propiciado la segregación al promover la inversión en complejos habitacionales cerrados y exclusivos para la población que cuenta con cierto poder adquisitivo, lo que, aunado a las limitaciones para el acceso a crédito o para la compra de vivienda,

<sup>3</sup> ONU-Hábitat los denomina “asentamientos precarios”.

redunda en que las sociedades de manera creciente se dividan dentro de un mismo territorio.

La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), en un estudio sobre la inmigración nicaragüense en asentamientos informales, define este tipo de asentamientos como:

“(...) asentamientos que fueron producto de ocupaciones organizadas de terrenos baldíos del tejido urbano, en su mayoría de propiedad estatal, cuyas condiciones físicas mejoraron con la posterior construcción de redes de infraestructura básica y viviendas de interés social” (2004, pág. 15).

Los asentamientos informales, debido a su origen, están constituidos principalmente por viviendas cuya tenencia es ilegal o en precario, es decir, viviendas de las que no se cuenta con un título de propiedad inscrito ante las respectivas autoridades. Sin embargo, la conformación de un asentamiento informal, como se mencionó antes, puede mejorar con el paso del tiempo, por lo que hay casos en que coexisten viviendas con título de propiedad y viviendas sin título de propiedad.

Asimismo, se suele relacionar a los asentamientos informales con las viviendas de tipo tugurio, sin tomar en consideración la diferencia que existe entre ambos términos. Por un lado, el asentamiento informal, entendido como precario, se define como el conjunto de viviendas agrupadas espacialmente cuyo origen fue la toma ilegal de la tierra, es decir, la expresión se refiere a cuestiones de orden legal del terreno

Por otra parte, el concepto de tugurio hace referencia a una condición estructural de la vivienda, por lo que se considera que se trata de un tipo específico de vivienda que fue construida con materiales de desecho, no aptos para la convivencia humana.

Es importante aclarar esta diferencia ya que, aunque en los asentamientos informales es posible que existan viviendas de tipo tugurio, también puede haber situaciones en que un asentamiento informal no tenga un solo tugurio; sin embargo, la tenencia de las viviendas no es legal. Asimismo, puede haber viviendas de tipo tugurio cuyos dueños son efectivamente los propietarios de la tierra.

Al margen de ello, no cabe duda de que los asentamientos informales son manifestaciones de la pobreza y la desigualdad social de un país, y aunque se han relacionado generalmente con las zonas urbanas, lo cierto es que el fenómeno ha llegado también a las zonas rurales, donde la intensidad de la pobreza es aún mayor, pues existen más carencias de acceso a servicios como agua potable, electricidad, educación y salud.

David Candia (2005, pág.13) aporta el elemento ambiental al concepto de asentamiento informal, pues afirma que al ser asentamientos por lo general espontáneos, suelen ubicarse en zonas no aptas para ser habitadas, por ejemplo, orillas de los ríos, áreas cercanas a canales y zonas con altas pendientes, entre otras. Por tanto, las condiciones ambientales son otro de los factores que inciden en la vulnerabilidad social y económica de las personas que residen en este tipo de asentamientos, afectando sus condiciones de vida.

Otro elemento característico de los asentamientos informales y que suele repetirse en sus distintas definiciones es la espontaneidad. Las tomas de tierras para la creación de un asentamiento por lo general no tienen mucha planificación y suelen realizarse en horas de la noche, cuando no llamen mucho la atención de las autoridades; posteriormente los mismos vecinos comienzan con la instalación de servicios (electricidad y agua), también de manera clandestina e ilegal.

Tomando en consideración los diferentes elementos de las definiciones expuestas, para el presente estudio se ha elaborado la siguiente definición de asentamientos informales: asentamientos que se formaron producto de las llamadas “tomas de tierra”, organizadas o no, los cuales, unos más que otros, con el tiempo ven mejoradas ciertas condiciones, como la infraestructura de las viviendas y el acceso a servicios. Generalmente estos asentamientos son focos de pobreza, de desigualdad social y segregación, pues sus residentes suelen vivir en condiciones marcadas de vulnerabilidad social.

## **I. Análisis de los asentamientos informales a partir de los censos de población y vivienda**

Aunque desde el Censo de 1963 se pregunta en Costa Rica por la tenencia de la vivienda, recién en el Censo de 2000 se incluyó una categoría específica para analizar las viviendas en precario.

En el Censo de 2011 también se incluyó una categoría para las viviendas en precario, tal como en la Encuesta Nacional de Hogares y la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos. Sin embargo, si se comparan los datos obtenidos en los censos y encuestas nacionales con la información del MIVAH se observan amplias diferencias.

Por ejemplo, para 2011 el MIVAH tiene registradas 34.100 viviendas en asentamientos en precario (MIVAH, 2011), mientras que en el Censo de 2011 en la categoría “en precario” solo se cuantificaron 16.019 viviendas, es decir, 18.081 viviendas menos que las contabilizadas por el MIVAH.

Esa diferencia se debe principalmente a las diferencias metodológicas existentes en la recolección de los datos. Por un lado, el MIVAH, que es la entidad rectora en materia de vivienda y está encargada por ley de la definición de los asentamientos informales, realiza trabajo de campo específico para obtener información sobre este tipo de asentamientos

Por otro lado, el censo, al ser un instrumento masivo, aplicable a todas las viviendas y personas residentes en el país, solo ofrece la posibilidad de asignar una categoría en cada variable, lo que no permite la profundización en el tema. Si bien en el censo se visitan todas las viviendas del país y se consulta sobre su tenencia, en el terreno se presentan diversas situaciones que dificultan la identificación de las viviendas en precario

En primer lugar, influye la relación directa que las personas establecen entre las expresiones “en precario” y “tugurio”. Esto puede haber redundado en que los censistas e incluso las personas informantes se guíaran por la apariencia y el estado físico de la vivienda y no por la legalidad de la propiedad.

Asimismo, dentro de estos asentamientos se efectúan diferentes transacciones inmobiliarias al margen de la legalidad, que son realizadas incluso por las mismas personas que residen en ellos. Existe así lo que diferentes autores (Echeverría y Chourio, 2000; Cravino, 2008) han denominado “mercado inmobiliario informal”, que representa una alternativa para el sector de la población que cuenta con menos recursos para acceder a una vivienda. Debido a esto, es muy difícil determinar la verdadera tenencia de las viviendas en este tipo de asentamientos, ya que por las diferentes situaciones que se producen los mismos residentes muchas veces no conocen la situación de tenencia de su vivienda.

Sin embargo, la aplicación de tecnología en la cartografía utilizada en el Censo de 2011, en que se definieron unidades geoestadísticas mínimas (UGM), nivel geográfico mínimo al que se refieren todos los datos, permitió realizar la identificación y delimitación geográfica de los asentamientos informales, sin tener que limitarse únicamente a la variable de tenencia de la vivienda, y elaborar así un análisis de mayor riqueza.

## **2. Metodologías para la identificación de los asentamientos informales a partir de los censos de población y vivienda**

Existen distintas metodologías para la identificación de asentamientos informales en que se utiliza información de los censos de población y vivienda. Por ejemplo, en CELADE-División de Población de la CEPAL (2007), se presenta una metodología que consiste en elaborar un índice

a partir de diferentes dimensiones basadas en variables censales para determinar si una vivienda es parte de un asentamiento informal o no, lo que dependerá de la realidad de cada país.

Esta metodología se puso en práctica en Chile en 1998 con el propósito de identificar a la población que residía en asentamientos informales y poner en marcha un programa para el mejoramiento de sus condiciones de vida, lo que se logró con éxito. Además, en 2005, David Candia, en ese momento consultor del CELADE-División de Población de la CEPAL, aplicó esta metodología en el Brasil, Chile, el Ecuador, el Paraguay y la República Dominicana, a fin de brindar a dichos países insumos para alcanzar la meta 7D de los ODM.

Por otra parte, el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) incorporó en el Censo de 2010 importantes innovaciones metodológicas y operativas para la identificación de los asentamientos informales del país, y en particular el uso de imágenes satelitales para identificar la morfología de este tipo de lugares, a los que se denomina “aglomeraciones subnormales”. De forma complementaria, en 2009 se había realizado un levantamiento de informaciones territoriales con el fin de identificar ciertas características relevantes de estas zonas. Como resultado de estas actividades y de las reuniones que se sostuvieron con las comisiones municipales de geografía y estadística, se pudo levantar y actualizar un catastro de los asentamientos informales del país.

En el presente estudio se plantea una tercera propuesta metodológica en que, podría decirse, se utilizan elementos de las dos metodologías antes descritas, puesto que se toma como base principalmente la identificación cartográfica de los asentamientos, de modo similar a lo realizado por el IBGE, y se incorpora el uso de la base de datos censal para identificar otros asentamientos que no pudieron ubicarse cartográficamente en un principio y, a su vez, para caracterizar a las poblaciones residentes en estos sitios.

## **B. Metodología**

### **I. Definición geográfica de los asentamientos informales**

#### **a) Identificación de los asentamientos delimitados por el MIVAH**

Con el fin de delimitar geográficamente los asentamientos identificados por el MIVAH, se utilizó la base de datos con los polígonos para cada asentamiento, que fue proporcionada por este ministerio a la Unidad de Cartografía del INEC. Esta base de datos contenía información de las coordenadas de ubicación de cada asentamiento, recuperadas a

través de ortofotos. Con dicha base de datos se procedió a identificar las unidades geoestadísticas mínimas (UGM) presentes en cada polígono, de modo que se pudieran identificar en la base de datos del censo

Las UGM identificadas se compararon con el registro de asentamientos que la Unidad de Cartografía del INEC obtuvo como resultado de la actualización en campo de la cartografía del país. De esa manera, se efectuó una correlación, sobreponiendo las dos capas cartográficas (la de asentamientos del MIVAH y la de asentamientos obtenida por la Unidad de Cartografía del INEC), para analizar la concordancia entre las UGM.

Se consideraron asentamientos informales aquellos en que las UGM de ambas capas concordaban y también aquellos en que no se pudo establecer la concordancia porque se trataba de asentamientos que una u otra institución no tenía registrados.

En el mapa 1 se muestra cómo se realizó la delimitación de las UGM para los asentamientos trazados por el MIVAH. Con la línea punteada se indica el asentamiento según el MIVAH y con las líneas continuas las UGM presentes en dicho asentamiento. La numeración de las UGM permite ligarlas con la base de datos del censo.

Mapa 1

### **TRAZADO DE UNIDADES GEOESTADÍSTICAS MÍNIMAS (UGM) EN EL ASENTAMIENTO TRIÁNGULO DE SOLIDARIDAD, 2011**



**Fuente:** Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Unidad de Cartografía.

También se unificaron los nombres de cada asentamiento, ya que el MIVAH y la Unidad de Cartografía del INEC en ocasiones habían asignado nombres distintos al mismo asentamiento. Cuando se tuvo un listado completo de las UGM incluidas en los asentamientos definidos

por el MIVAH y por la Unidad de Cartografía del INEC, con los nombres unificados, se realizó una comparación con el último listado de asentamientos disponible del MIVAH, que se encuentra en el compendio estadístico de 2011 de dicha institución.

Al efectuar esa comparación, se decidió eliminar del estudio un conjunto de veinte asentamientos que, pese a estar definidos en los polígonos del MIVAH, ya no figuraban en el último listado y, además, presentaban porcentajes muy bajos de viviendas en precario (según la base de datos del censo, estos porcentajes fluctuaban entre el 0,0% y el 2,3%)

Finalmente, se eliminó un último asentamiento que, si bien estaba en el listado del MIVAH, según la base de datos del censo solo tenía una vivienda, por lo que no podía considerarse un asentamiento (el objetivo del estudio son los asentamientos y no las viviendas aisladas).

De esa manera, se identificaron 360 asentamientos informales, a partir de los datos proporcionados por el MIVAH y por la Unidad de Cartografía del INEC, que incluían el 80,5% de las viviendas en precario registradas por el Censo de 2011.

## **b) Identificación de nuevos asentamientos**

Puesto que los asentamientos informales definidos, como ya se indicó, sumaban el 80,5% de las viviendas en precario registradas por el Censo de 2011, había aún casi un 20% de viviendas en precario que no estaban incluidas en ninguno de los asentamientos.

Por tanto, se ubicaron las UGM en que se encontraban las viviendas que formaban parte de ese 20% y se comprobó si colindaban con alguno de los asentamientos definidos; de ser así, se incluía la UGM en dicho asentamiento.

Las UGM que no colindaban con ninguno de los asentamientos ya definidos se analizaron a fin de identificar si se trataba de un posible nuevo asentamiento. Para ello, se utilizó como criterio que la UGM tuviera cinco o más viviendas y que contara con al menos un 25% de viviendas cuya tenencia fuera en precario.

Cuando se filtraron las UGM con dichos criterios, se procedió a identificar aquellas que colindaban unas con otras. Si dos o más UGM colindaban, todo el conjunto se consideró un solo asentamiento. Si una UGM quedaba aislada pero cumplía con los criterios antes señalados, se consideró un asentamiento.

Mediante ese procedimiento se identificó un total de 58 posibles nuevos asentamientos, en los que al menos el 25% de las viviendas están en precario.

## **2. Ventajas y limitaciones de la identificación de asentamientos por UGM**

El ejercicio metodológico efectuado para identificar los asentamientos informales a partir de la cartografía digital, y por tanto de las UGM, tiene la ventaja de que permite realizar una mejor aproximación al dato de viviendas en precario, puesto que contempla todas las viviendas de la UGM y no solo aquellas en que en el censo se registró este tipo de tenencia.

Asimismo, disponer de una variable específica sobre asentamientos informales ofrece la posibilidad de conocer más sobre el mercado inmobiliario informal ya que, mediante el cruce con la variable censal sobre tenencia de la vivienda, se obtiene información de los diferentes tipos de tenencia dentro de un asentamiento, por ejemplo, viviendas propias, alquiladas, que se están pagando a plazos, entre otras. Esto no es posible si se analiza solo la categoría que brinda la boleta censal.

Además, al generar una capa cartográfica se pueden aprovechar todas las ventajas que ofrece la cartografía digital, como la identificación de ríos, poblados cercanos o centros de salud, entre otros, lo que permite analizar con una profundidad mucho mayor la realidad de estos asentamientos.

Finalmente, la variable sobre asentamientos informales posibilita analizar las características de las viviendas por asentamiento y no de manera general, como debe hacerse si solo se cuenta con la categoría “en precario” de la variable sobre tenencia de la vivienda.

Sin embargo, en la aplicación de esta metodología se enfrentó una limitación al identificar los asentamientos informales sobre la base de la información del MIVAH, debido a que los polígonos trazados por dicha institución en algunos casos no coincidían completamente con la delimitación de las UGM. Puesto que estas no se pueden dividir, en estos casos se consideraron UGM que solo estaban incluidas de manera parcial en un asentamiento. Es por eso que el dato final de viviendas en asentamientos informales puede incluir viviendas que no están dentro del asentamiento, pero que colindan con él.

Otra limitación que se debe tener presente es que la metodología aplicada al elaborar el estudio no fue validada en campo, por lo que los resultados podrían variar después de que se realice dicha validación.

## **C. Resultados**

La creación de la variable sobre asentamientos informales permitió obtener información y generar datos de las personas que residen en los 418 asentamientos identificados y de los hogares y viviendas ubicados en ellos. A continuación se presentan los principales resultados de manera descriptiva, con el objetivo de brindar ciertas luces para futuras investigaciones que se inicien a partir del uso de esta metodología.

## I. ¿Quiénes son?

### a) Características sociales y demográficas

Según la metodología planteada en este estudio, el 7% de la población del país reside en un asentamiento informal, lo que significa que 296.149 personas (de las cuales un 48,9% son hombres y un 51,0% mujeres) han debido buscar una solución de vivienda en un asentamiento creado al margen de la legalidad. El asentamiento más poblado es La Carpio, donde viven 19.035 personas, es decir, el 6,4% de la población que reside en asentamientos informales.

En el cuadro 1 se muestran algunos indicadores demográficos clave para el análisis de la estructura de esta población específica. Uno de tales indicadores es la distribución etaria que se observa en los asentamientos informales. En ellos, la población de 0 a 14 años representa el 30,3%, de modo que, en comparación con el valor nacional (24,8%), las personas en edades dependientes jóvenes tienen un peso mayor en estas zonas. Por otra parte, el grupo de 15 a 64 años es el 65,2% de la población en los asentamientos informales, mientras que el grupo de personas adultas mayores (de 65 años y más) es apenas el 4,5%. Al comparar esta distribución con los indicadores nacionales, se podría decir que los asentamientos informales presentan una estructura poblacional por edad similar a la que el país tenía en el año 2000<sup>4</sup>, en que el peso de la población joven era mayor que en la actualidad.

Cuadro 1  
**COSTA RICA: INDICADORES DEMOGRÁFICOS Y SOCIALES DEL PAÍS  
Y DE LOS ASENTAMIENTOS INFORMALES, 2011**

(En números y porcentajes)

Indicadores demográficos y sociales	País	Asentamientos informales
Población total	4 301 712	296 149
Hombres	2 106 063	144 855
Mujeres	2 195 649	151 294
Porcentaje de población de 0 a 14 años	24,8	30,3
Porcentaje de población de 15 a 64 años	67,9	65,2
Porcentaje de población de 65 años y más	7,2	4,5
Relación de dependencia demográfica <sup>a</sup>	47,2	53,4
Promedio de hijos o hijas por mujer <sup>b</sup>	2,3	2,5
Porcentaje de mujeres en edad fértil	55,2	55,6
Porcentaje de madres	70,0	73,5
Porcentaje de madres solteras	13,6	17,1
Porcentaje de adolescentes madres	4,3	6,9
Porcentaje de población con discapacidad	10,5	10,5
Porcentaje de población asegurada	85,5	79,2

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base del Censo de 2011.

<sup>a</sup> Número de personas en edades dependientes por cada 100 personas en edades productivas.

<sup>b</sup> Corresponde al promedio de hijos o hijas por mujer de 15 años y más.

<sup>4</sup> De acuerdo con la estructura por edades del año 2000, la población de 0 a 14 años representaba el 31,9% de la población nacional, la de 15 a 64 años el 62,5% y la de 65 años y más el 5,4%.

El análisis de los datos sobre los tres principales grupos de edad arroja como resultado una relación de dependencia demográfica del 53,4% en los asentamientos informales, lo que significa que hay 53 personas en edades dependientes por cada 100 personas en edades productivas, proporción mayor que el indicador nacional (47,2%).

La distribución etaria y la relación de dependencia demográfica van acompañadas por otro conjunto de indicadores que podrían evidenciar cierta vulnerabilidad social. Por ejemplo, el promedio de hijos por mujer en los asentamientos informales es de 2,5, mientras que a nivel nacional es de 2,3, lo que indica que la fecundidad en las mujeres que residen en estos asentamientos es mayor y similar a la que el país tenía en el año 2000. Además, indicadores como el porcentaje de madres (73,5%), el porcentaje de madres solteras (17,1%) y el porcentaje de adolescentes madres (6,9%) en los asentamientos informales son todos mayores que el promedio nacional. Esta situación pone en evidencia la necesidad de analizar los indicadores demográficos del país de manera diferenciada por área geográfica y nivel socioeconómico

Otros indicadores que permiten analizar la vulnerabilidad social también aumentan en la población que reside en los asentamientos informales. Por ejemplo, aunque el porcentaje de personas con discapacidad es similar al nacional (10,5%), hay asentamientos que presentan más de un 30% de población con al menos una discapacidad, como El Sitio en Los Chiles de Alajuela y Villa Bruselas en el Cantón Central de Puntarenas. A esta situación debe sumarse el hecho de que la población asegurada disminuye a un 79,2% en los asentamientos informales, mientras que el porcentaje nacional es de un 85,5%.

Portanto, los indicadores demográficos y sociales de los asentamientos informales, comparados con los indicadores del total del país, evidencian que esta población se encuentra en desventaja y vulnerabilidad social. Esto demuestra la importancia de realizar los análisis tomando en consideración a las diferentes subpoblaciones del país.

## **b) Migración extranjera**

El imaginario colectivo ha asociado a la población extranjera, principalmente nicaragüense, con los asentamientos informales. Sin embargo, cuando se analizan los datos del Censo de 2011 se observa que, si bien la proporción de inmigrantes respecto de la población que vive en estos asentamientos es más alta que respecto de la población nacional, no es cierto que la población residente en asentamientos informales sea mayoritariamente extranjera. El porcentaje de población extranjera que

vive en estos asentamientos es del 17,2% (frente al 9% en el total del país), lo que implica que el 82,8% de esta población es costarricense.

Si se analiza por país de origen de los inmigrantes, se comprueba que efectivamente Nicaragua aporta la mayor proporción (el 93,5% de los extranjeros que residen en asentamientos informales), seguido por Panamá, El Salvador y Colombia. Si se observan los datos de cada asentamiento, se aprecia que solo tres cuentan con una población mayoritariamente extranjera: Los Huevitos (62,3% de población extranjera), Triángulo de Solidaridad (61,0%) y Línea del Tren-Proyecto Cristal (53,6%).

Sin duda, la situación de la migración extranjera merece ser analizada con mayor profundidad, no solo centrándose en cuántos son los inmigrantes, sino también en sus condiciones de vida y en las razones por las que se trasladan a Costa Rica a residir en un asentamiento informal. Sobre este tema ya se han realizado estudios relevantes como el de la FLACSO (2004).

### c) Características educativas

La educación es una de las herramientas fundamentales para alcanzar condiciones de vida favorables, por lo que la carencia de acceso a ella se asocia con una mayor vulnerabilidad social.

Los datos analizados sobre la población que reside en asentamientos informales confirman que sus indicadores de educación son más negativos que los correspondientes al conjunto de la población del país (véase el cuadro 2).

Cuadro 2  
**COSTA RICA: INDICADORES DE EDUCACIÓN DEL PAÍS  
Y DE LOS ASENTAMIENTOS INFORMALES, 2011**

(En porcentajes y números de años)

Indicadores de educación	País	Asentamientos informales
Porcentaje de analfabetismo (población de 10 años y más)	2,4	3,0
Porcentaje de asistencia a la educación regular	67,2	62,9
Porcentaje de asistencia a la educación abierta <sup>a</sup>	2,9	3,2
Años de escolaridad media	8,7	7,4
Porcentaje de rezago escolar	23,6	31,4

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base del Censo de 2011.

<sup>a</sup> La educación abierta es la oferta disponible para la población joven o adulta que no tiene posibilidades de asistir al sistema regular. Incluye programas de alfabetización, educación general básica abierta, bachillerato por madurez y educación diversificada a distancia.

El porcentaje de analfabetismo de la población de 10 años y más de estos asentamientos es del 3,0%. Si bien es un porcentaje bajo, supera el que se registra en el país en su conjunto (2,4%), por lo que se deben analizar las características específicas de esa población que no sabe leer ni escribir, a fin de definir las acciones adecuadas para superar esa situación

En los asentamientos informales, el porcentaje de asistencia a la educación regular de la población de 5 a 24 años también es menor, en 4,3 puntos porcentuales, que el total nacional (alcanza un 62,9% en los asentamientos informales y un 67,2% en el país), lo que indica que en esas zonas hay menos población con acceso a la educación primaria y secundaria. Por eso se debe profundizar el estudio para determinar si la diferencia obedece a la carencia de centros educativos o a motivos económicos. Dicha diferencia se puede explicar también por el mayor porcentaje de rezago escolar entre las personas de 7 a 17 años con respecto al total nacional (un 31,4% en los asentamientos informales, frente a un 23,6% en el país).

Ante estos indicadores de analfabetismo, asistencia a la educación regular y rezago escolar, no es de extrañar que la escolaridad media de la población de 15 años y más también sea menor en los asentamientos informales, de solo 7,4 años, mientras que en el país en su conjunto es de 8,7 años.

Sobre la base de los indicadores analizados se puede concluir que la población que reside en asentamientos informales tiene menos acceso a la educación, lo que aunado a otros indicadores negativos, como el porcentaje de adolescentes madres y de madres solteras, por ejemplo, sitúa a esta población en una posición de vulnerabilidad social.

#### **d) Características del empleo**

Otro factor fundamental del análisis de las condiciones de vida de las personas es el empleo, aspecto en que, en términos generales, los asentamientos informales se encuentran en una situación similar a la del resto del país.

No obstante, la tasa de desempleo abierto muestra condiciones más desfavorables para esta población. Según los datos del Censo de 2011, en Costa Rica en su conjunto esta tasa es del 3,4% de la población de 15 años y más, mientras que en los asentamientos informales aumenta al 4,9% (véase el cuadro 3). En los demás indicadores de empleo, por ejemplo, tasa neta de participación, tasa de ocupación y porcentaje de población fuera de la fuerza de trabajo, los datos de estos asentamientos son bastante similares a los nacionales.

Sin embargo, el tema del empleo en los asentamientos informales debe ser analizado con mayor profundidad en futuras investigaciones debido a que, si bien los indicadores no son tan desfavorables en este aspecto, se debe estudiar la calidad y la formalidad de esos empleos, así como los tipos de ocupaciones y actividades económicas en que se desempeñan las personas.

Cuadro 3  
**COSTA RICA: INDICADORES DE EMPLEO DEL PAÍS  
 Y DE LOS ASENTAMIENTOS INFORMALES, 2011**

(En números de personas y porcentajes)

Indicadores de empleo	País	Asentamientos informales
Población ocupada de 15 años y más	1 670 632	104 281
Población desempleada de 15 años y más	58 838	5 390
Tasa neta de participación	53,5	53,1
Tasa de ocupación	51,7	50,5
Desempleo abierto	3,4	4,9
Porcentaje de población fuera de la fuerza de trabajo	46,5	46,9

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base del Censo de 2011.

## 2. ¿Cómo viven?

### a) Conformación de los hogares

Los hogares ubicados en asentamientos informales se caracterizan principalmente por ser más grandes que los hogares del país en su conjunto: el promedio de ocupantes por hogar es de 3,8 personas en los asentamientos informales, mientras que en todo el país es de 3,5 personas.

Además, el porcentaje de hogares extensos en los asentamientos informales (22,7%) supera en 3,3 puntos porcentuales el porcentaje de estos hogares en todo el país (19,4%). Los hogares extensos son aquellos donde, además del núcleo familiar (compuesto por el jefe o jefa de hogar, su cónyuge y los hijos e hijas), residen otros parientes tales como la madre o el padre (del jefe o jefa de hogar), tíos o tías, primos o primas, entre otros.

Cuadro 4  
**COSTA RICA: INDICADORES DE HOGAR DEL PAÍS  
 Y DE LOS ASENTAMIENTOS INFORMALES, 2011**

(En porcentajes y números de personas)

Indicadores de hogar	País	Asentamientos informales
Total de hogares	1 236 981	78 304
Porcentaje de hogares con jefatura femenina	29,1	32,0
Porcentaje de hogares con jefatura masculina	63,6	62,2
Porcentaje de hogares con jefatura compartida	7,3	5,9
Promedio de ocupantes por hogar	3,5	3,8
Porcentaje de hogares nucleares	66,3	64,4
Porcentaje de hogares extensos	19,4	22,7
Porcentaje de hogares compuestos	2,3	3,2
Porcentaje de otros hogares	12,1	9,7

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base del Censo de 2011.

Destaca el hecho de que en los asentamientos informales, el porcentaje de hogares de tipo más tradicional, como el nuclear, es menor que en el país en su conjunto. Esto indica que las condiciones de vida presentes en estas zonas originan formas de convivencia familiar posiblemente más complejas, por ejemplo, hogares extensos y compuestos, o bien hogares donde existe una mayor presencia de jefaturas femeninas (estos representan un 32,0% en los asentamientos informales, frente a un 29,1% en el total del país).

Esta situación fue analizada por Barquero y Trejos (2004), quienes, sobre la base de los datos de diferentes encuestas de hogares y propósitos múltiples, demostraron que los hogares pobres y en condiciones de vulnerabilidad de Costa Rica se caracterizan por ser de gran tamaño, lo que coincide con tipos de hogares que tienen más miembros, como los extensos y los compuestos.

## b) Características de las viviendas y el acceso a servicios básicos

Como es de esperar, las condiciones de las viviendas en los asentamientos informales son más desfavorables que en el resto del país (véase el cuadro 5).

Cuadro 5  
**COSTA RICA: INDICADORES DE VIVIENDA DEL PAÍS  
Y DE LOS ASENTAMIENTOS INFORMALES, 2011**  
(En números y porcentajes)

Indicadores de vivienda	País	Asentamientos informales
Total de viviendas individuales ocupadas	1 211 964	76 057
Porcentaje de tugurios	0,6	5,4
Porcentaje de viviendas propias pagadas	58,9	50,4
Porcentaje de viviendas en precario	1,3	18,2
Porcentaje de viviendas alquiladas	20,2	18,0
Porcentaje de viviendas con hacinamiento según dormitorios	5,2	13,4
Porcentaje de viviendas con agua de acueducto	93,1	94,0
Porcentaje de viviendas con servicio sanitario de salida directa	0,9	5,5
Porcentaje de viviendas con servicio sanitario de pozo negro o letrina	3,0	5,0
Porcentaje de viviendas que no tienen servicio sanitario	0,4	1,0
Porcentaje de viviendas con electricidad	98,9	98,8
Porcentaje de viviendas en mal estado	8,2	18,0

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base del Censo de 2011.

A nivel nacional, según el Censo de 2011, solo el 8,2% de las viviendas se encuentran en mal estado, mientras que en los asentamientos informales la proporción aumenta al 18,0%. Por su parte, las viviendas en buen estado en estos asentamientos apenas llegan al 42,3%, en tanto

que en el total del país suman el 63,7%. El restante 39,6% corresponde a viviendas en regular estado.

Esta información es consistente con el porcentaje de viviendas de tipo tugurio, que en los asentamientos informales llega a un 5,4%, mientras que en todo el país es apenas un 0,6% y con el porcentaje de viviendas en condición de hacinamiento según dormitorios<sup>5</sup>, que en esos asentamientos es del 13,4% (frente a un 5,2% a nivel nacional).

Además, del total de viviendas individuales ocupadas en asentamientos informales, poco más de la mitad (50,4%) fueron consideradas por el informante en el censo como propias totalmente pagadas, un 18,0% están alquiladas y solo un 18,2% fueron declaradas en precario. Estos datos pueden contribuir a aclarar la situación del mercado inmobiliario informal que se origina en estos asentamientos, puesto que, por su ubicación geográfica, podría considerarse que la mayoría de las viviendas situadas en los asentamientos informales se encuentran en estado de ilegalidad o en precario, y no solo el porcentaje que se declara en el censo.

En lo que respecta al acceso a servicios, en general el acceso a agua por acueducto y a electricidad presenta porcentajes muy similares a los del resto del país. Sin embargo, cuando se analizan los asentamientos de forma individual se observa que existen 23 asentamientos donde menos del 10% de las viviendas tienen acceso a agua por acueducto y que, de ese total, 17 no cuentan con este servicio en absoluto. Además, hay seis asentamientos donde menos del 30% de las viviendas disponen de electricidad.

El tipo de servicio sanitario es otro indicador que permite conocer las condiciones de salubridad en que se encuentran las viviendas. En general, los asentamientos informales presentan porcentajes más altos de los tipos de conexión menos recomendados, como el servicio sanitario con salida directa (un 5,5% en los asentamientos, frente a un 0,9% en todo el país) y de pozo negro o letrina (un 5,0% en los asentamientos, frente a un 3,0% en todo el país).

Por lo tanto, se observa que en términos generales los principales problemas radican en la calidad de la vivienda, en su estado y en las condiciones de hacinamiento en que residen las personas. Sin embargo, si se consideran los datos específicos de cada asentamiento, se aprecia que los problemas de acceso a servicios básicos se tornan aún más graves, por lo que es necesario realizar un análisis individual de las características específicas de cada asentamiento

<sup>5</sup> Una vivienda está hacinada según dormitorios cuando hay más de tres personas por dormitorio.

### c) Necesidades básicas insatisfechas

El método de necesidades básicas insatisfechas (NBI) permite realizar una aproximación al dato de hogares en condiciones de pobreza sin utilizar la variable de ingreso, que no se indaga en los censos nacionales.

Con esta metodología se identifican cuatro tipos de carencias, de acceso a albergue digno, de acceso a una vida saludable, de acceso al conocimiento y de acceso a otros bienes y servicios. Se consideran hogares en pobreza aquellos que tienen al menos una de esas necesidades básicas insatisfechas.

En todo el país, el porcentaje de hogares con al menos una carencia es del 24,6%, mientras que en los asentamientos informales llega al 43,3%, lo que quiere decir que casi la mitad de los hogares situados en estos asentamientos se encuentran en condiciones de pobreza.

La carencia que presenta mayor incidencia es la de acceso a albergue digno, que alcanza al 26,4% de los hogares ubicados en asentamientos informales, seguida de la carencia de acceso a una vida saludable (13,2%), la carencia de acceso al conocimiento (o a la educación) (12,7%) y la carencia de acceso a otros bienes y servicios (11,1%) (véase el cuadro 6).

Cuadro 6  
**COSTA RICA: INDICADORES DE NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS (NBI) DEL PAÍS Y DE LOS ASENTAMIENTOS INFORMALES, 2011**

(En porcentajes)

Indicadores de NBI	País	Asentamientos informales
Porcentaje de hogares con al menos una NBI	24,6	43,3
Porcentaje de hogares con una carencia	18,8	27,3
Porcentaje de hogares con dos carencias	5,8	16,0
Porcentaje de hogares con carencia de acceso a albergue digno	9,3	26,4
Porcentaje de hogares con carencia de acceso a una vida saludable	6,2	13,2
Porcentaje de hogares con carencia de acceso al conocimiento	8,3	12,7
Porcentaje de hogares con carencia de acceso a otros bienes y servicios	7,8	11,1

Fuente: Elaboración propia, sobre la base del Censo de 2011.

No obstante, destaca el hecho de que más de la mitad de los hogares en asentamientos informales no presente ninguna carencia, teniendo en cuenta que por lo general se asocia el residir en un asentamiento de este tipo con la condición de pobreza. Estas dos situaciones no siempre coinciden, ya que, como se ha resaltado antes, la condición de informalidad del asentamiento corresponde a la legalidad del terreno en que se construyó la vivienda y no necesariamente a sus condiciones de vida. De todas formas, como lo han demostrado los datos, en los asentamientos informales claramente hay mayores condiciones de vulnerabilidad, más aún si se analiza en forma individual cada asentamiento.

## **D. Uso práctico de la metodología: priorización de zonas en condición de pobreza**

La metodología para la identificación de asentamientos informales ha permitido que las instituciones gubernamentales dedicadas a la atención de la pobreza dispongan de una herramienta que les permita priorizar zonas donde se deben implementar los programas y proyectos dirigidos a mejorar las condiciones de vida de las personas.

Un caso concreto de esa aplicación fue un ejercicio realizado para el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), entidad encargada de resolver el problema de la pobreza extrema en el país a través de diferentes programas que inciden directamente en la población que se encuentra en esa situación.

El IMAS cuenta con un Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO), que constituye una base de datos que permite identificar a aquellas familias o personas que podrían ser beneficiarias de algún programa de la institución. Este sistema se alimenta de la Ficha de Información Social (FIS), que se aplica sobre la base de tres criterios (Viquez, 2005):

- Por demanda: cuando la persona llega a la institución a solicitar algún beneficio.
- Por barridos: se definen comunidades, barriadas o zonas geográficas con evidente concentración de pobreza, en las que se aplica la FIS a todas las viviendas de la localidad.
- Por referencia o búsqueda directa: sobre la base de una preselección por pertenencia a un determinado grupo vulnerable.

En el caso de los llamados barridos, el IMAS preselecciona las áreas a partir de información de distintas fuentes: “a) experiencia y conocimiento de terreno de las Gerencias Regionales del IMAS; b) datos empíricos de los Censos Nacionales, Encuestas de Hogares y otras fuentes estadísticas oficiales; c) calificación según Índice de Desarrollo Humano, que anualmente actualiza el Ministerio de Planificación Nacional” (Viquez, 2005, pág. 16).

No obstante, los criterios no eran siempre homogéneos y en ciertas ocasiones podían ser subjetivos. Ante esto, en 2013 el IMAS solicitó la asesoría del INEC para ubicar zonas de atención prioritaria en materia de pobreza y de esa forma dirigir sus esfuerzos de una manera más eficiente

Para realizar esa priorización, se utilizó como fuente de información la cartografía digital del INEC y la base de datos del Censo de 2011, en

particular la variable creada de asentamientos informales, la de necesidades básicas insatisfechas y una variable creada para generar una estimación del ingreso por hogar.

Se consideraron en primer lugar aquellos asentamientos donde hubiera al menos una persona con tres o más necesidades básicas insatisfechas. Con ese criterio, los asentamientos se redujeron a 297 prioritarios. Posteriormente, sobre la base de esa selección se definieron, utilizando un análisis de conglomerados, cuatro grupos de priorización, como se muestra en el cuadro 7.

Cuadro 7  
**PRIORIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS INFORMALES**

Nivel de prioridad	Rango	Cantidad de asentamientos	Total de hogares	Total de personas	Porcentaje de la población
1	45,71	9	55	282	1,9
2	27,87	28	564	2 851	19,5
3	13,67	54	790	4 216	28,8
4	3,48	206	1 470	7 277	49,8
<b>Total</b>		<b>297</b>	<b>2 879</b>	<b>14 626</b>	<b>100,0</b>

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de presentación para el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) con información del Censo de 2011.

Al analizar los grupos, se recomendó realizar un barrido en los niveles 1, 2 y 3, así como efectuar una nueva priorización en el nivel 4, que fue el que concentró una mayor cantidad de asentamientos informales.

Para priorizar dentro del grupo 4, se propuso realizar un estudio utilizando el ingreso medio de cada asentamiento y, mediante un segundo análisis de conglomerados, crear cuatro nuevos niveles de prioridad en ese grupo. En ese nivel, al tratarse de una desagregación geográfica menor, se pueden efectuar recorridos por UGM, enfocándose en aquellas que presentan mayores porcentajes de necesidades básicas insatisfechas.

En el cuadro 8 se muestra un ejemplo de cómo se puede realizar la priorización a nivel de UGM en un asentamiento que ya fue seleccionado en el nivel 4 de la primera priorización efectuada. En este caso, las UGM 006 y 007 son las que deberían intervenir primero, pues en ellas todos los hogares tienen al menos una carencia. Sin embargo, las UGM 005, 008, 009 y 010 también deben ser tomadas en consideración, pues allí el porcentaje de los hogares que no presentan ninguna carencia es menor que el 50%.

Si bien el IMAS aún no ha implementado esta priorización, se pudo demostrar que el análisis realizado utilizando la información de asentamientos informales es útil para que las instituciones enfoquen sus esfuerzos en las zonas geográficas donde realmente se requieren

Cuadro 8  
**EJEMPLO DE PRIORIZACIÓN A NIVEL DE UNIDADES  
 GEOESTADÍSTICAS MÍNIMAS (UGM)**

Distrito	Asentamiento	UGM <sup>a</sup>	Porcentaje de hogares sin carencias
		001	71,1
		002	65,6
		003	79,4
		004	59,0
Hospital	11 de Abril - El Pochote	005	35,8
		006	0,0
		007	0,0
		008	15,2
		009	27,0
		010	14,6

**Fuente:** Elaboración, propia sobre la base de presentación para el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) con información del Censo de 2011.

<sup>a</sup> Los códigos de las UGM fueron modificados para mantener la confidencialidad de la información.

## E. Actualización del estudio y validación en campo

En 2012, la fundación Techo Costa Rica inició la planificación del Catastro Nacional de Asentamientos en Condición de Pobreza, dirigido a identificar y describir la realidad de los asentamientos en condiciones de pobreza del país.

A partir de esta iniciativa se estableció una alianza entre Techo y el INEC con el objetivo de sumar esfuerzos para apoyar la elaboración del catastro y, a la vez, validar en campo la información sobre los asentamientos informales identificados con la metodología descrita

La fundación Techo implementó el catastro durante 2013, recorriendo todo el país e identificando lo que ellos denominaron asentamientos en pobreza. Dentro del recorrido se incluyeron los 418 asentamientos identificados por el INEC y se logró validar en cada caso si se trataba o no de un asentamiento informal e, incluso, si podría tratarse más bien de varios asentamientos que habían sido contabilizados como uno solo.

En este Catastro Nacional de Asentamientos en Condición de Pobreza se aplicó un cuestionario a nivel comunal a tres líderes de cada asentamiento visitado, mediante el cual se indagó respecto de ciertas características de la conformación y establecimiento de la comunidad, el acceso a servicios y la presencia de organizaciones y ayudas gubernamentales, entre otros aspectos de suma importancia para el análisis de la realidad de estas poblaciones.

Asimismo, se georreferenciaron los polígonos y los principales puntos de referencia de cada asentamiento, lo que permitió al INEC realizar

el mismo ejercicio que se hizo con la base de datos del MIVAH y actualizar los asentamientos que se identificaron en 2011. Estos polígonos están siendo verificados y está previsto efectuar la actualización durante 2014.

Este ejercicio hará posible unir las tres bases de datos, del INEC, del MIVAH y de Techo, para conformar un registro cada vez más exacto de los asentamientos informales del país, de modo que sea un insumo que incida en la elaboración de políticas públicas dirigidas a las poblaciones que residen en estos lugares.

## **F. Conclusiones**

La información sobre las características de las personas que residen en asentamientos informales y sus condiciones de vida es escasa en el país. Si bien el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos ha hecho esfuerzos significativos por disponer de una base de datos en que se contabilice cuántos asentamientos hay en el país y se registren ciertas características de estos, no ha sido posible tener datos sistematizados y comparables sobre las personas que viven en ellos ni sobre sus hogares.

Con la metodología propuesta en este estudio, utilizando las ventajas que ofrece la cartografía digital, los datos del Censo de 2011 y el marco de asentamientos identificado por el MIVAH, se logró identificar 418 asentamientos informales en el país y, además, calcular diferentes indicadores demográficos, sociales, económicos y de vivienda de cada uno de ellos.

Los indicadores presentados en este documento son solo una muestra de lo que se puede generar por medio de esta metodología, puesto que, al haberse incluido una variable para la identificación de asentamientos informales en la base de datos censal, las posibilidades de análisis son muy amplias. Por tanto, el objetivo de presentar los datos de manera descriptiva es brindar insumos para futuras investigaciones al respecto.

Los indicadores sobre la población que reside en asentamientos informales demuestran que se trata de hogares que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad pues, en comparación con el conjunto del país, sus habitantes tienen menor acceso a la educación y existen mayores porcentajes de madres solteras y de adolescentes madres, así como indicadores negativos en materia de vivienda.

No obstante, los datos también demostraron la relevancia de realizar análisis diferenciados de cada asentamiento, pues presentan realidades distintas, en que los indicadores varían considerablemente de un asentamiento a otro.

Es importante tomar en consideración que el concepto de asentamiento informal se refiere a la legalidad de las propiedades situadas en esas áreas y no a aspectos físicos de las viviendas o a características específicas de la población. Por ello, existen asentamientos que no presentan características completamente negativas, como se podría esperar, sino que incluyen hogares que, por diferentes razones, como la antigüedad o la intervención de organizaciones, han visto mejoradas sus condiciones de vida, pero aún viven en la informalidad.

Esto se podrá verificar y actualizar a partir del Catastro Nacional de Asentamientos en Condición de Pobreza realizado por la fundación Techo, con la participación del INEC, con el fin de llegar a crear una base de datos cada vez más completa de los asentamientos informales del país.

Por último, se recomienda a las instituciones que trabajan en materia de vivienda y análisis de asentamientos humanos seguir integrando esfuerzos para mejorar la toma de información, así como para ampliar los análisis al respecto, de manera que contribuyan a generar políticas públicas que incidan de manera efectiva en el mejoramiento de las condiciones habitacionales de los hogares que realmente lo necesitan.

## Bibliografía

- Barquero, J. y J. Trejos (2004), “Tipos de hogar, ciclo de vida familiar y pobreza en Costa Rica, 1987-2004”, Población y Salud en Mesoamérica. *Revista electrónica del Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica*, vol. 2, N° 1, julio-diciembre [en línea] <http://www.ccp.ucr.ac.cr/revista/volumenes/2/2-1/2-1-4/index.htm>.
- Candia, D. (2005), “Metas del Milenio y tugurios: una metodología utilizando datos censales”, *serie Población y Desarrollo*, N° 63 (LC/L.2456-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CELADE-División de Población de la CEPAL (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía-División de Población) (2007), “Potencialidades y aplicaciones de los datos censales: una contribución a la explotación del Censo de Población y Vivienda de Nicaragua 2005 2005”, *serie Manuales*, N° 56 (LC/L.2786-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).
- Clichevsky, N. (2000), “Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación”, *serie Medio Ambiente y Desarrollo*, N° 28 (LC/L.1430-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cravino, M. (2008), “Relaciones entre el mercado inmobiliario informal y las redes sociales en asentamientos informales del área metropolitana de Buenos Aires”, *Territorios*, N° 18-19, Bogotá, Universidad de los Andes.
- Echeverría, A. y M. Chourio (2000), “La dinámica barrial y el sector inmobiliario informal en Maracaibo: Apuntes para la reflexión”, vol. 9, N° 004, Caracas, Asociación Venezolana de Sociología, octubre-diciembre.

- FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) (2004) *Diagnóstico para la inmigración nicaragüense en seis asentamientos del Área Metropolitana de San José*, San José, Fundación Promotora de Vivienda (FUPROVI).
- Gutiérrez, J. y otros (1991), "Políticas de Vivienda: conceptualización, análisis y perspectivas. Tesis para optar por el título de Licenciados en Ciencias Políticas", San José, Universidad de Costa Rica.
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (2012), *X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda: Resultados generales*, San José.
- MIVAH (Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos) (2011), *Compendio Estadístico de Vivienda 2011* [en línea] [http://www.mivah.go.cr/Biblioteca\\_Estadisticas.shtml](http://www.mivah.go.cr/Biblioteca_Estadisticas.shtml).
- \_\_\_\_\_(s/f), "Perfiles y listado de prec rios" [en línea] <http://www.mivah.go.cr>.
- Mora, M. y F. Solano (1993), *Nuevas tendencias del desarrollo urbano en Costa Rica: El caso del Área Metropolitana de San José*, San José, Editorial ALMA MATER.
- ONU-Hábitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2012), *Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe. Rumbo a una nueva transición urbana*, Nairobi.
- \_\_\_\_\_(2003), *Guía para el monitoreo de la Meta 11. Progreso en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Nairobi, mayo.
- Programa Estado de la Nación (2003), *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Aporte Especial: Segregación Residencial Económica en el Gran Área Metropolitana de Costa Rica*, San José, Consejo Nacional de Rectores (CONARE).
- Viquez, R. (2005), "Sistema de Identificación de la Población Objetivo: SIPO en Costa Rica", *serie Documentos de Discusión sobre la Protección Social*, N° 0530, San José.