

## CAPÍTULO

## 2

## EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL

## Aportes para identificar poblaciones con fuerte afectación social en el primer año de la pandemia y priorizar políticas públicas

## HALLAZGOS RELEVANTES

- La Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) muestra que en julio de 2020 un total de 866.209 hogares (54%) percibieron alguna afectación por motivo de la pandemia del covid-19. Por regiones, las Huetares Norte y Caribe registraron un mayor impacto en la reducción de jornadas y de ingresos laborales; no obstante, el desempleo fue más intenso en la Chorotega y Pacífico Central. La región Brunca reportó menos afectación.
- Por clases sociales, la constituida por ‘pequeños propietarios’ fue la más afectada (incidencia del 78%). Le siguen ‘otros trabajadores’, ‘obreros industriales’ y ‘de servicios’, con cifras alrededor del promedio nacional (43%). El grupo de profesionales y medianos empresarios fue la menos perjudicada (26%).
- Un 12,5% de los hogares del país cayó en pobreza en el 2020: 2,7% se ubicó en extrema y un 9,8% en no extrema.
- Las transferencias del bono Proteger lograron contener la pobreza en 3,3 puntos porcentuales: 2,8 la extrema y 0,5 la no extrema.
- La población más afectada según las solicitudes del bono Proteger fueron menores de 45 años, mujeres y personas de bajo logro educativo.
- Un análisis de conglomerados por distritos determinó tres perfiles de solicitantes predominantes en el bono Proteger: i) el primero caracterizado por la informalidad laboral, ii) el segundo por ser agropecuario y personas sin ingresos, iii) el tercero de mayor calificación y formalidad.
- Un análisis de estadística espacial identificó que 20 distritos presentaron muchas solicitudes del bono Proteger, rodeados de zonas vecinas que también lo hicieron. Estos distritos se ubican en su mayoría dentro de la GAM y presentan características comunes: en ellos hay barrios urbano-marginales que desde antes de la pandemia tenían problemas de vulnerabilidad social.
- El número de reportes de incidentes de violencia en el sistema 9-1-1 disminuyó durante algunos meses del 2020 con respecto a años anteriores. La mayor caída coincidió con los momentos en que se tomaron medidas más estrictas de control sanitario de la pandemia del covid-19.
- Un análisis de conglomerados reveló que 32 distritos de la GAM constituyen zonas de alta violencia en los hogares, pues presentan aumentos de los reportes al 9-1-1, tanto en Navidad como en algunos momentos de confinamiento.
- 32,1% de la población consultada se ubicó en un segmento de afectación crítica en relación con su salud mental como consecuencia del covid-19, pues obtuvo puntuaciones extremas de ansiedad, depresión y desgaste laboral. Los mayores problemas se identificaron en las mujeres, personas con baja escolaridad y las que viven solas.

## NUEVOS APORTES PARA LA TOMA DE DECISIONES

- A partir de distintas fuentes de información, que facilitan el diseño e implementación de intervenciones públicas pertinentes y oportunas, se ofrecen herramientas que permiten identificar a la población más afectada por la pandemia del covid-19 en el primer año (2020), con el fin de atenuar el fuerte impacto que esta crisis ha generado en el desarrollo humano del país.
- Se analiza el perfil de los hogares con movilidad social descendente: los que cayeron en situación de pobreza en julio de 2020 debido a los problemas generados por el empleo y los ingresos percibidos.
- A partir de la codificación de las ocupaciones de las personas que solicitaron el bono Proteger se analizan los patrones sociodemográficos y territoriales de la afectación que experimentó la población en los primeros meses de la pandemia.
- Con base en los datos provenientes de las llamadas al sistema de emergencias 9-1-1 se examinan los cambios ocurridos en las tendencias relativas a los incidentes reportados durante el 2020, con énfasis en la violencia familiar y la dirigida a la niñez. Esta información debe servir de insumo para la definición de políticas focalizadas de prevención y control de la violencia, así como para anticipar posibles periodos en que aumenta la violencia intrafamiliar durante el año.



## CAPÍTULO

## EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL

## 2

## / Aportes para identificar poblaciones con fuerte afectación social en el primer año de la pandemia y priorizar políticas públicas

INDICE		Introducción	
Hallazgos relevantes	107	<p><i>El Informe Estado de la Nación</i> examina una interrogante: ¿cuánto se alejó Costa Rica de una sociedad más equitativa e integrada, en un entorno favorable de seguridad humana, o cuánto se acercó a ella?</p> <p>El concepto de equidad se refiere a una dotación similar de capacidades<sup>1</sup> y oportunidades que permiten a las personas desplegar un conjunto de cualidades básicas para vivir la vida que desean y valoran. La noción de integración alude al acceso de las personas a las oportunidades y a una convivencia sin exclusiones por causas como: ubicación geográfica, sexo, edad, condición económica, etc. (PEN, 1994).</p> <p>La pandemia por covid-19 ha generado impactos severos en toda la población, que trascienden el área de la salud. En marzo de 2020 se detectó el primer caso en Costa Rica. Las medidas aplicadas en el país y en el mundo con el objetivo de controlar la pandemia generaron, en pocos meses una crisis económica, pues se redujo el consumo de los hogares, se ralentizó la producción y hubo una drástica caída en el empleo. El impacto fue significativo en cientos de miles de hogares, se generó un abrupto crecimiento del desempleo, se amplió la suspensión temporal de los contratos laborales, se redujeron las jornadas y se paralizaron diversos sectores económicos; las consecuencias de estos hechos afectaron directamente los ingresos de muchos hogares del país.</p> <p>Este contexto enfatiza la necesidad de realizar una mirada en profundidad que busque identificar y caracterizar a las poblaciones que se vieron más afectadas</p>	
Nuevos aportes para la toma de decisiones	107		
Introducción	109		
Las escasas oportunidades que ofrecía el mercado laboral desaparecieron en los primeros meses de pandemia	110		
Las solicitudes del bono Proteger confirman mayor afectación en jóvenes, mujeres y personas de baja calificación educativa	121		
La evolución de las llamadas al 9-1-1 ofrecen indicios sobre la invisibilización de la violencia doméstica	126		
Las repercusiones sobre la salud mental de la población son un efecto muy relevante pero insuficientemente estudiado de la pandemia	134		
Conclusiones	136		
			<p>al inicio de la pandemia del covid-19, lo anterior con base en las diversas fuentes de datos disponibles en el año 2020. En consecuencia, este capítulo analiza el perfil de los hogares con movilidad social descendente: los que cayeron en situación de pobreza debido a los problemas de empleo y falta de ingresos. Desagrega, además, las ocupaciones que se vieron más afectadas por la crisis y las zonas del país donde se concentraron más las dificultades señaladas. Asimismo, se analizan otras afectaciones sociales derivadas de la pandemia y de las medidas aplicadas para su control: la violencia intrafamiliar y la salud mental de la población.</p> <p>Para realizar este análisis se utilizaron varias fuentes de información, que contenían datos recolectados en el 2020, primer año de la pandemia del covid-19. La primera de ellas es la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) del INEC que incluyó un módulo especial con preguntas sobre el tema del covid-19, que aporta información hasta julio de 2020. También se usó el semipanel reconstruido con base en las Enaho 2019-2020, con el cual fue posible darles seguimiento a los mismos hogares durante esos dos años. Esta fuente permitió identificar y perfilar los hogares que cayeron en condiciones de pobreza en el 2020. Es importante señalar la utilidad de esta</p>

fuente y el esfuerzo que hace el INEC para generarla; no obstante, su construcción podría mejorarse si se asigna una numeración única y consecutiva de los hogares y las personas objeto de estudio, con el fin de conservar la información de aquellos hogares donde desaparece una persona de un año a otro o aparece repentinamente, si se cambia la jefatura, o si la información sobre algún miembro provoca inconsistencias derivadas de errores en la recolección o digitación de los datos.

La segunda fuente de información utilizada corresponde a la plataforma del bono Proteger. Esta iniciativa del Gobierno de la República tenía el propósito de colaborar temporalmente (por tres meses) con la población que se encontraba en vulnerabilidad laboral, como consecuencia de la emergencia nacional generada por el covid-19. El acceso a estos datos fue posible mediante un convenio institucional entre el PEN-CONARE y el MTSS, que establece el suministro de la información anonimizada.

Es importante aclarar que el análisis no se plantea como una auditoría del bono Proteger, ni tampoco se enfoca en las personas beneficiarias, sino que esta fuente de información se utiliza para precisar los perfiles de la población que se inscribió en la plataforma como aproximación a los grupos más afectados y para determinar si mostraban patrones territoriales con zonas de alta afectación. En un Estado de bienestar que tiene sus bases de financiamiento comprometidas, es clave identificar con criterios confiables y rigurosos a las poblaciones objetivo, de manera que las respuestas que se les ofrezcan sean de calidad y se garantice la eficiencia en el uso de esos recursos financieros limitados.

La tercera fuente de información es el registro de llamadas recibidas por el sistema de emergencias 9-1-1, que permitió determinar si hubo cambios en las tendencias mostradas por los incidentes registrados durante la pandemia, sobre todo en los relativos a la violencia intrafamiliar. Como el control efectivo del virus requería de distanciamiento físico, se aplicaron un conjunto de medidas relacionadas con el cierre de los centros educativos, restricciones a la movilidad

y a las actividades económicas, disposiciones que procuraban que la población se mantuviera en sus casas durante varias semanas. Lo anterior podría ocasionar que en épocas de confinamiento se aumentara el riesgo de agresión en los hogares, pues desde antes de la pandemia se había identificado que la violencia contra las mujeres, las niñas y los niños era más frecuente durante los fines de semana, momentos en que se reunía toda la familia en las viviendas.

Entre otras repercusiones sociales que ha tenido la pandemia por covid-19, además de las laborales, están los efectos sobre la salud mental de las personas, problemática que ha cobrado relevancia, pero que es difícil documentar. Mediante la revisión de varias publicaciones se logró identificar grupos de poblaciones que vieron incrementados sus problemas en este ámbito, con síntomas como la ansiedad, la depresión y el desgaste laboral.

### Las escasas oportunidades que ofrecía el mercado laboral desaparecieron en los primeros meses de pandemia

Costa Rica recibe el golpe de la pandemia con debilidades estructurales que no habían sido resueltas: desconexión entre el crecimiento económico y la generación de oportunidades, falta de encadenamientos productivos, baja capacidad para multiplicar el empleo, desigualdad de género en el mercado laboral y una política fiscal con un bajo margen de acción. En los primeros meses de la crisis por covid-19, se redujo la producción, y se advirtió un impacto directo e inmediato sobre un mercado laboral que, desde años atrás, generaba insuficientes oportunidades de empleo y mostraba problemas de calidad. La afectación laboral redujo los ingresos, aumentó significativamente la pobreza y desmejoró la calidad de vida de amplios sectores de la población.

En la primera parte de este capítulo se muestra que un 54% de los hogares del país evidenciaron alguna afectación provocada por la pandemia, pues uno o más de sus miembros enfrentaron contracción de jornadas o ingresos labo-

rales, perdieron el empleo, recibieron ayuda social o se vieron obligados a pedir prestado para cubrir sus necesidades. Al analizar el perfil de estos grupos se encuentran disparidades en la intensidad y el tipo de afectación según regiones y zonas de residencia; también se encontraron diferencias entre los hogares por las características de la persona que estaba al frente de ellos.

Esta situación generó un aumento significativo de la pobreza entre julio de 2019 y 2020, medida como insuficiencia de ingresos. Según los datos del semipanel de Enaho, el 12,5% de los hogares del país cayó en pobreza en 2020, aproximadamente la mitad de ellos no se ubicaba entre los grupos con ingresos vulnerables un año atrás. El programa bono Proteger logró contener un aumento mayor de la pobreza en los primeros meses de la pandemia.

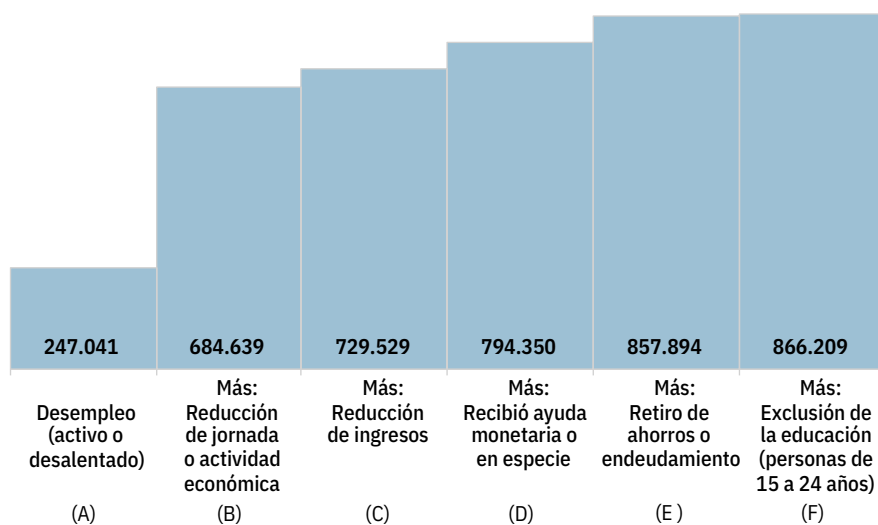
### Más de la mitad de los hogares del país señalaron afectación por la pandemia

En este apartado interesa determinar cuáles grupos de hogares sufrieron mayores consecuencias por las afectaciones de la pandemia. La Encuesta Nacional de Hogares de 2020 incluyó un módulo especial con preguntas que indagaban, específicamente, sobre los efectos socioeconómicos provocados por la pandemia del covid-19 en la vida de las personas. Con ese fin se preguntó a la población de 15 años o más si su empleo y sus ingresos mostraron reducciones relacionadas con esa situación, se indagó sobre las razones del desempleo y de la inasistencia a los centros educativos, así como sobre las ayudas económicas recibidas en el hogar, tales como el bono Proteger o cualquier otra de índole monetaria o en especie (alimentos y víveres).

Los resultados revelan que hasta julio de 2020 más de la mitad de los hogares del país habían sufrido alguna afectación por motivo de la pandemia, pues a uno o más de sus miembros se les había reducido la jornada laboral, habían experimentado una contracción de los ingresos, sufrieron desempleo o adquirieron deudas para sufragar sus gastos, algunos recibieron ayudas monetarias o en especie,

Gráfico 2.1

### Cantidad de hogares que indicaron alguna afectación derivada de la pandemia del covid-19<sup>a/</sup>. Julio, 2020



a/ Se calcula con base en algunas preguntas relacionadas con la afectación de la pandemia del covid-19 en los hogares incluidas en un módulo especial de la Enaho 2020, las cuales se pueden consultar en INEC, 2020. Las estimaciones no tienen hogares duplicados. Muchos hogares indicaron múltiples afectaciones, cada motivo adicional suma únicamente aquellos hogares que no habían sido contados en los motivos anteriores (de izquierda a derecha).

Fuente: Morales y Segura, 2021, con datos de la Enaho 2020, del INEC.

por esas razones muchas personas dejaron de asistir a los centros educativos (exclusión educativa). En números absolutos, este grupo estaba integrado por 866.209 hogares.

El gráfico 2.1 muestra la cantidad y distribución de esos hogares. Es importante aclarar que las estimaciones contemplan el hecho de que alguna persona de las que conformaban esos hogares manifestó que uno o varios de los problemas indagados se relacionaban con el covid-19. Una vez identificados los hogares más abatidos se realizaron todas las combinaciones posibles entre las dificultades investigadas. Posteriormente, las dificultades se ordenaron a partir de las que se vinculaban con el empleo y los ingresos, y se concluyó con las que provocaron los efectos indirectos. Las estimaciones de ese gráfico no incluyen hogares duplicados; es decir, si un hogar se sumó a las primeras afectaciones, no se volvió a contabilizar, aun cuando sus integrantes hubieran enfrentado otros problemas.

De este modo, en un 15% de los hogares había personas desempleadas, ya sea que perdieron el empleo por la pandemia, o que por causa del covid-19 no buscaron trabajo. Si a estos hogares se les suman aquellos donde se le redujo la jornada a alguno de sus miembros, o tuvieron dificultades para seguir desarrollando una actividad independiente, el porcentaje sube a un 43% y si se agregan los que experimentaron una reducción de ingresos por trabajo, el incremento alcanza el 45%.

La encuesta también examinó las acciones que realizaron las personas para responder a la contracción de sus ingresos laborales, de capital o las transferencias privadas (como remesas, pensiones alimenticias u otras ayudas). De este modo, si se adicionan los hogares que recibieron alguna ayuda económica, en alimentos, en víveres, etc., la cifra aumenta a un 50%. Algunas familias recurrieron a los ahorros o se endeudaron para hacerle frente a sus necesidades inmediatas de

ingresos y, al sumarlos (si aún no habían sido considerados) el porcentaje alcanza un 53%. Finalmente, cuando se incluyen las personas con edades entre 15 y 24 años que abandonaron sus estudios por motivos relacionados con la pandemia, el porcentaje asciende a un 54% de los hogares.

Si se analizan los efectos relacionados con el mercado laboral, un tercio de los hogares indicó que tanto sus jornadas laborales como sus ingresos se habían reducido: 535.743 hogares (gráfico 2.2). Si se consideran únicamente los que manifestaron que sus ingresos habían disminuido en un 50% o más, se observa que un hogar de cada cuatro se vio aquejado por esa situación: 417.635 hogares. Además, en el 11,9% de las familias al menos uno de sus miembros estaba desempleado como consecuencia del covid-19 (191.043). Es importante aclarar que este último dato considera únicamente a las personas que se clasificaron como desempleadas, es decir excluye aquellas que, aunque deseaban trabajar, no realizaron gestiones en el último mes para encontrar un empleo, conocidas como desalentadas, las cuales sí fueron consideradas en el gráfico 2.1.

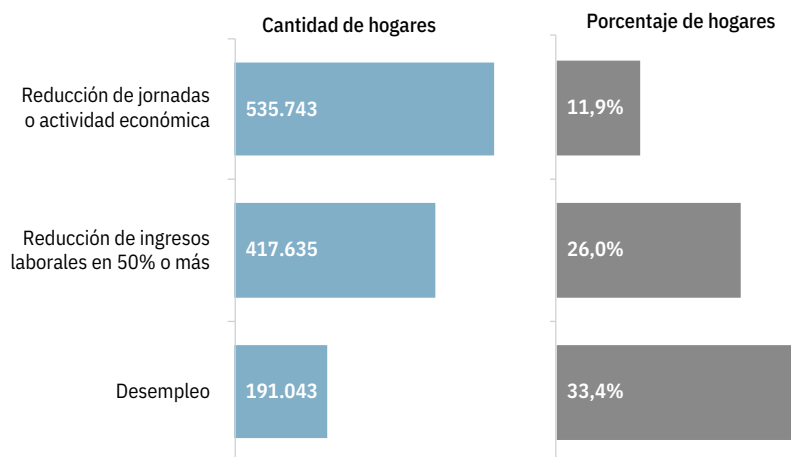
Cuando se procesa la información anterior según condición de pobreza por ingresos, los resultados del gráfico 2.3 muestran que la afectación laboral de los hogares en extrema pobreza se diferencia del resto, pues el desempleo fue el problema que los impactó en mayor grado: un 35% de los hogares, cifra que duplica la de los ubicados en el nivel de pobreza no extrema (18%) y cuadruplica la de los que se encuentran en una situación que supera la condición de pobreza (8%).

Los hogares en pobreza no extrema y los que no se clasifican como pobres coinciden en el orden de las problemáticas que los perjudicaron, aunque la proporción es mayor en los primeros. De este modo, la reducción en las jornadas laborales alcanzó el 38% entre los no extremos versus un 33% en los no pobres.

La reducción de un 50% o más en los ingresos laborales afectó a un tercio de los hogares en situación de pobreza no extrema y a una cuarta parte de los hogares en condiciones que superaban los

Gráfico 2.2

**Hogares con afectación laboral por la pandemia del covid-19, por tipo de dificultad<sup>a/</sup>. Julio, 2020**  
(absolutos y porcentajes)

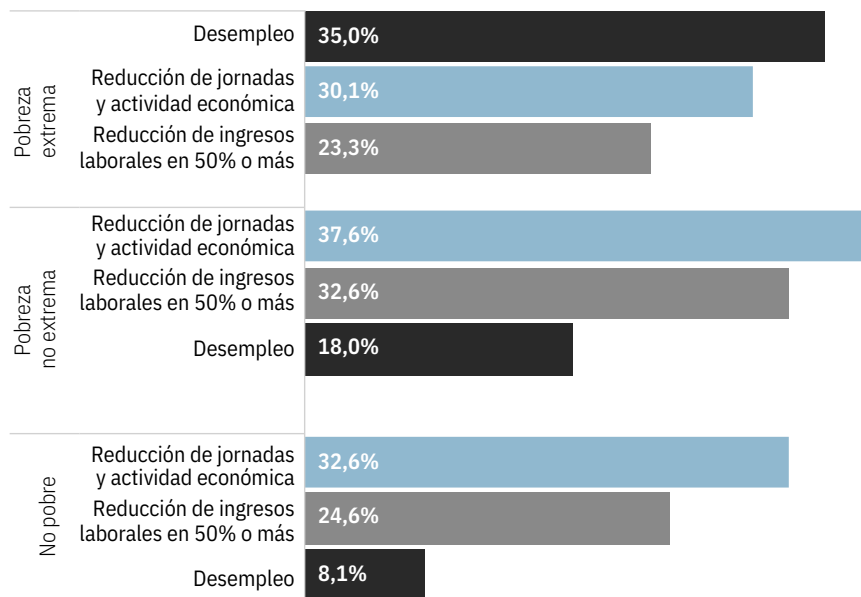


a/ Se calcula con base en algunas preguntas relacionadas con la afectación de la pandemia del covid-19 en los hogares incluidas en un módulo especial de la Enaho 2020, las cuales se pueden consultar en INEC, 2020. En el caso del desempleo se considera únicamente los casos que indicaron que el motivo por el que dejaron el último trabajo está relacionado con la pandemia, pero no se consideran las personas que no buscaron trabajo por el covid-19.

Fuente: Morales y Segura, 2021, con datos de la Enaho 2020, del INEC.

Gráfico 2.3

**Porcentaje de hogares con afectación laboral por la pandemia del covid-19, según condición de pobreza por ingresos y tipo de dificultad<sup>a/</sup>. Julio, 2020**



a/ Se calcula con base en algunas preguntas relacionadas con la afectación de la pandemia del covid-19 en los hogares incluidas en un módulo especial de la Enaho 2020, las cuales se pueden consultar en INEC, 2020.

Fuente: Morales y Segura, 2021, con datos de la Enaho 2020, del INEC.

índices de pobreza. Esa mayor incidencia podría haber determinado su clasificación, pues aunque es evidente la alta proporción de hogares afectados por razones laborales, aquellos con mayor reducción de ingresos, en conjunto con los que enfrentaron el desempleo, se ubicaron por debajo de la línea de pobreza.

El gráfico 2.4 muestra los resultados por condición de pobreza según regiones. Destacan al menos tres hallazgos importantes en esta información que comprende hasta julio de 2020. En primer lugar, las regiones que más sufrieron en términos de reducción de jornadas e ingresos laborales fueron las Huetares Norte y Caribe. Al considerar la presencia de personas desempleadas a raíz del covid-19, la región Chorotega destaca como la más perjudicada sin importar la condición de pobreza. Por ejemplo, la situación más difícil se observa entre los hogares de esta región que se encontraban en pobreza extrema, de ellos uno de cada dos reportó que sus integrantes estaban desempleados. La actividad económica de mayor contracción en la pandemia, el turismo, está asociado a este resultado.

En segundo lugar, la región Brunca fue la que reportó menos deterioro, pues según todos los aspectos considerados reflejó los menores porcentajes. El capítulo 6 de este Informe analiza la reducción de la pobreza en la región Brunca entre 2018 y 2020. El análisis muestra un aumento en el ingreso de los hogares más pobres derivado de las transferencias, tanto públicas como privadas (para más detalles véase el capítulo 6 “Balance de equidad e integración social”, en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)).

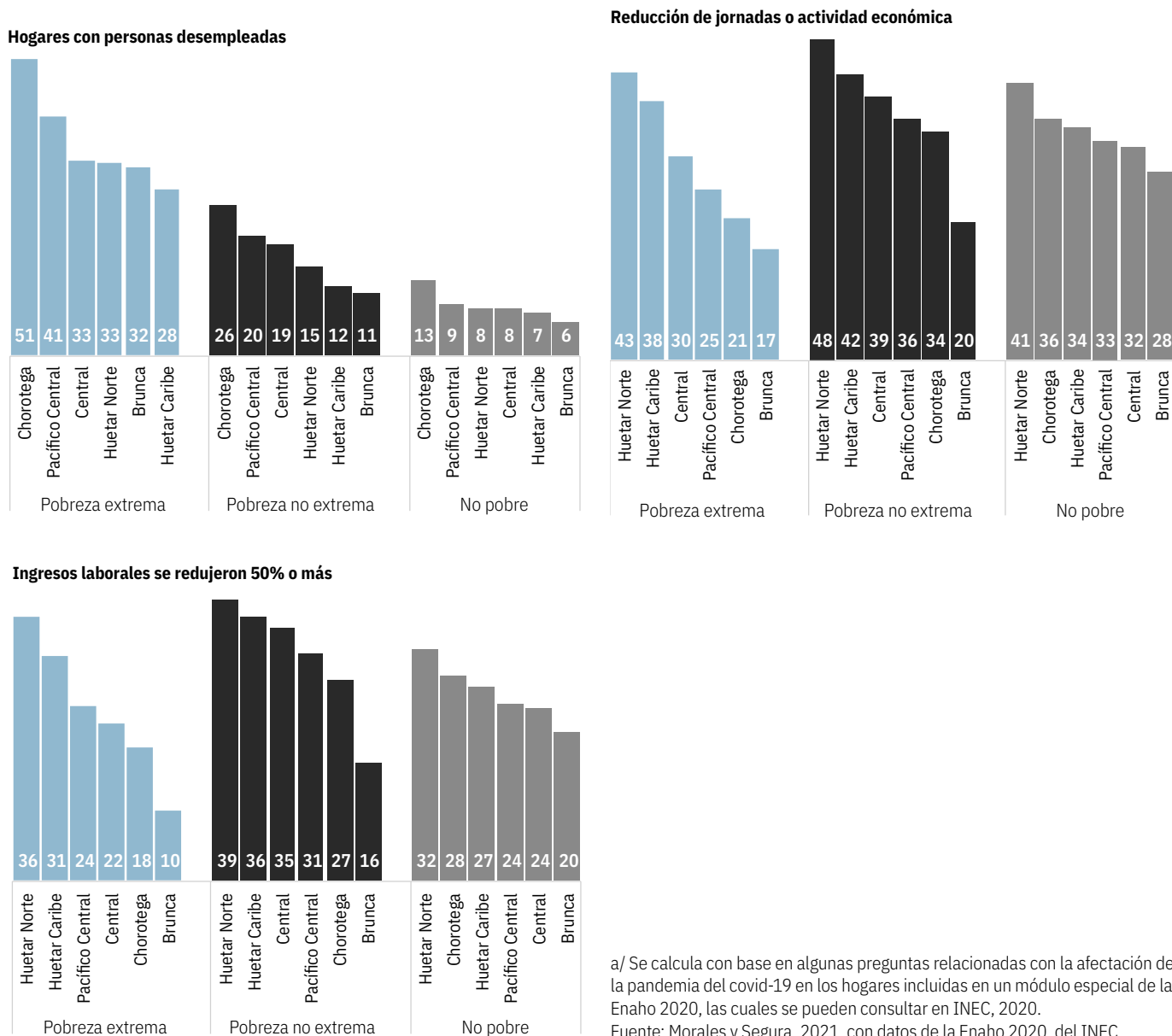
En tercer lugar, las mayores diferencias entre regiones se evidenciaron en los hogares en condiciones de pobreza. Esta situación es más evidente en los efectos sobre las jornadas e ingresos laborales.

**Efectos laborales fueron diferenciados según las características de los hogares**

Este apartado se refiere a los hogares que fueron afectados laboralmente según los datos de la Enaho 2020. Los resultados muestran diferencias entre las características de los hogares, tanto por

Gráfico 2.4

**Porcentaje de hogares con afectación laboral por la pandemia del covid-19, por región y condición de pobreza, según tipo de dificultad<sup>a/</sup>. Julio, 2020**



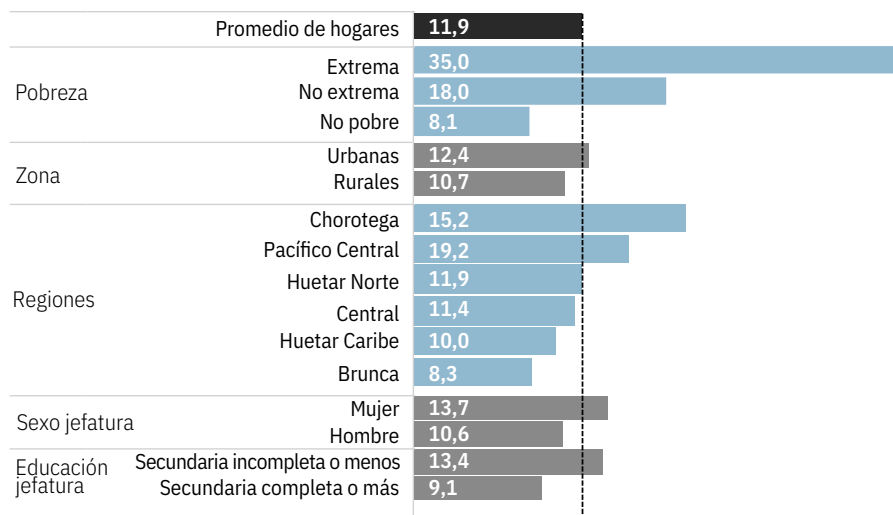
a/ Se calcula con base en algunas preguntas relacionadas con la afectación de la pandemia del covid-19 en los hogares incluidas en un módulo especial de la Enaho 2020, las cuales se pueden consultar en INEC, 2020. Fuente: Morales y Segura, 2021, con datos de la Enaho 2020, del INEC.

condición de pobreza, como por regiones y tipo de jefaturas. El primer efecto laboral importante de la pandemia fue el desempleo. El gráfico 2.5 muestra que la característica más perjudicada -en julio de 2020- fueron los hogares en pobreza extrema, con más de uno de cada tres. Por regiones, la Chorotega (19,2%) y la Pacífico Central (15,2%) mostraron un deterioro significativo.

En el extremo inferior, es decir, con menores porcentajes de dificultad, se ubicaron los hogares que no son pobres (8,1%), la región Brunca (8,3%) y las jefaturas cuyos líderes habían cursado la secundaria completa o más (9,1%). Es importante aclarar que las características no son excluyentes, pues, por ejemplo, muchos de los hogares en pobreza extrema vivían en la región Chorotega.

Esta problemática debe llamar la atención sobre la necesidad de consolidar un seguro de desempleo a partir del Fondo de Capitalización Laboral, que cubra a las personas que trabajan de manera independiente, así como sobre la urgencia de crear programas de empleo de emergencia dirigidos principalmente a la fuerza de trabajo constituida por jefaturas de hogar; además, deben reactivarse las actividades

## Gráfico 2.5

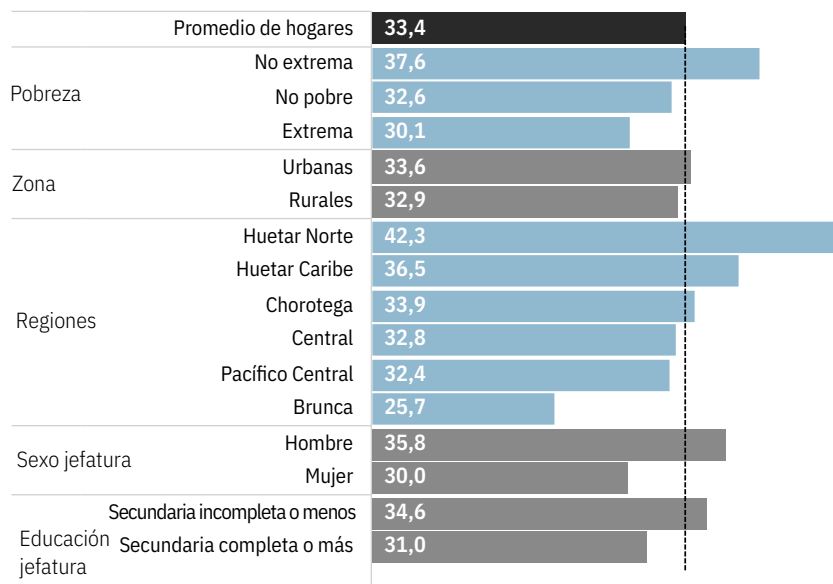
**Porcentaje de hogares con al menos una persona desempleada<sup>a/</sup> por causa de la pandemia del covid-19, según dimensiones y características<sup>b/</sup>. Julio, 2020**


a/ Se calcula la cantidad de hogares con al menos una persona en la siguiente situación: el motivo por el que dejó el último trabajo está relacionado con la pandemia del covid-19.

b/ La línea vertical punteada representa el promedio nacional. Las dimensiones no son excluyentes entre sí.

Fuente: Morales y Segura, 2021, con datos de la Enaho 2020, del INEC.

## Gráfico 2.6

**Porcentaje de hogares con reducción de jornadas o actividad económica e ingresos laborales<sup>a/</sup> por causa de la pandemia del covid-19, según dimensiones y características<sup>b/</sup>. Julio, 2020**


a/ Se calcula la cantidad de hogares con al menos una persona en la siguiente situación: el motivo por el que dejó el último trabajo está relacionado con la pandemia del covid-19.

b/ La línea vertical punteada representa el promedio nacional. Las dimensiones no son excluyentes entre sí.

Fuente: Morales y Segura, 2021, con datos de la Enaho 2020, del INEC.

que impulsen la mano de obra, particularmente la no calificada.

El segundo tipo de afectación laboral se muestra en el gráfico 2.6 y considera los hogares donde había al menos una persona a la que se le habían reducido la jornada o los ingresos laborales como consecuencia de la pandemia del covid-19. Según el promedio del país uno de cada tres hogares indicó que se encontraba en esa situación. Las mayores incidencias se observan en las regiones Huetares Norte y Caribe y en los hogares en pobreza no extrema. En el extremo inferior, es decir, con el menor porcentaje de dificultad se ubica la región Brunca. El resto de características se sitúa alrededor del promedio nacional.

Las reformas legales aprobadas en relación con las condiciones laborales en el marco de la pandemia, como la reducción de jornadas y de salarios, así como la suspensión temporal de los contratos, reforzaron el poder de los empleadores para imponer la disminución de las condiciones sin la participación de las organizaciones de las personas trabajadoras, lo cual debilita el principio protector del derecho al trabajo, todo lo cual ha creado una especial afectación sobre el empleo, sin que haya sido posible sostener las ayudas monetarias para las familias durante la crisis sanitaria. Es importante reconocer, sin embargo, que esta situación se da en el marco de una fuerte afectación sobre miles de empresas, cuya situación financiera se vio perjudicada.

El país enfrenta en este ámbito una compleja problemática: a la violación de derechos dentro de las relaciones laborales, que generan y refuerzan la informalidad, tal y como ha sido documentado en Informes anteriores, se agrega la legalización de algunas medidas para que el empleador pueda disminuir derechos laborales. Por ejemplo, casos en los cuales no disminuyó la jornada, pero sí los salarios por estar en el contexto de la pandemia. Habrá que ver si esta flexibilización se mantiene una vez pasada la situación de emergencia y el Informe dará seguimiento a esta situación.

En resumen, el impacto de la pandemia del covid-19 sobre el trabajo fue muy significativo en los hogares que se



clasificaron en condición de pobreza no extrema en 2020, tanto en relación con las jornadas, como con los ingresos y el desempleo; muchos de esos hogares no estaban en esta situación en el 2019. La alta proporción de desempleo en los hogares ubicados en pobreza extrema es un factor asociado a su condición, pues al carecer de posibilidades para obtener ingresos mediante un empleo, se les aumenta la probabilidad de caer en pobreza. Más adelante se realiza un análisis exhaustivo del dinamismo que se generó en la situación de la pobreza entre 2019 y 2020.

Los resultados también sugieren que las regiones Huetares Norte y Caribe tuvieron mayor impacto en la reducción de jornadas y de ingresos laborales, mientras que el desempleo fue más intenso en la Chorotega y la Pacífico Central. Las diferencias por sexo de las jefaturas de hogar no fueron muy amplias, aunque los datos sugieren que las personas provenientes de los hogares en los que había una jefatura masculina experimentaron en mayor grado la reducción de jornadas y de ingresos laborales (36% versus 30,0%), mientras que los hogares donde había una jefatura femenina el mayor impacto fue causado por el desempleo (14% versus 11%).

### Mayoría de las clases sociales de baja calificación educativa mostraron intensa afectación laboral

La afectación laboral también se abordó a partir del enfoque de clases sociales, según la metodología introducida por este Informe en su decimoquinta edición. Los resultados muestran que las mayores incidencias se presentan en el grupo de ‘pequeños propietarios’, ‘otros trabajadores’ y las clases ‘obreras industriales’ y ‘de servicios’. Todas ellas poseen un factor común: empleos de baja calificación, afines a la economía más tradicional y pertenecientes a varios de los sectores económicos con mayor impacto por la crisis (turismo y comercio). En el extremo inferior se ubican los grupos de ‘profesionales y medianos empresarios’ y las ‘clases intermedias’ (técnicas y administrativas) que se asocian a la

producción más especializada, a la nueva economía y al sector público, empleos que pudieron adecuarse al teletrabajo o ampliarlo.

Las clases sociales se definen como conjuntos de personas que poseen características comunes que las hacen compartir una posición en la vida económica de un país y que les da acceso a ciertos ingresos, poder o autoridad. Esta posición está determinada por los modos en que las personas participan en la organización socioproductiva.

Desde este punto de vista, en 2020 la estructura laboral por clases sociales no se ha modificado con respecto a la de los últimos años. En orden descendente es la siguiente:

- 22%: clases intermedias (incluyen empleo técnico y de servicios administrativos de media calificación)
- 19%: pequeños propietarios (incluye campesinado y microempresas artesanales, comerciales o de servicios)
- 15%: obreros en servicios (personas asalariadas en establecimientos de servicios)
- 15%: profesionales y medianos empresarios
- 12%: obreros industriales (personas asalariadas en establecimientos industriales)
- 8%: obreros agrícolas
- 7%: otros trabajadores (incluye el autoempleo de baja calificación, el vinculado con el servicio doméstico, jardinería y otros servicios a los hogares)
- 2%: clase alta (grandes empresarios y puestos gerenciales)

El gráfico 2.7 muestra los resultados de las personas ocupadas que enfrentaron dificultades laborales por la pandemia, según la clase social a la que pertenecían<sup>2</sup>. Se destacan cuatro hallazgos: el primero: la clase de ‘pequeños propietarios’ fue la que más afectación reportó (78% global),

tanto en la reducción de la actividad económica como en sus ingresos se ubicó muy por encima del resto de los grupos. Este sector de la población está vinculado a las microempresas comerciales y de servicios (como el turismo).

Segundo, las personas denominadas como ‘otros trabajadores’, que corresponden sobre todo al servicio doméstico, junto con las clases ‘obreras industriales’ y ‘de servicios’ muestran cifras similares al promedio nacional. Además, se localizan en este grupo, las personas obreras que poseen baja calificación educativa y laboran como asalariadas en pequeños o grandes establecimientos en los sectores económicos señalados.

Tercero, el grupo de ‘profesionales y medianos empresarios’ y las ‘clases intermedias’ fueron las que reportaron menor incidencia por el covid-19 en sus empleos, por debajo del promedio nacional. Estas personas se caracterizan por tener empleos especializados de alta calificación y productividad, la mayoría están vinculados a la nueva economía o al sector público, por lo que pudieron adoptar el teletrabajo o ampliarlo.

Finalmente, la clase de ‘obreros agrícolas’ es el tercer grupo con menor incidencia laboral y el único no calificado que se colocó por debajo del promedio nacional. Según los datos del PIB por actividad económica, este sector estuvo comparativamente entre los menos impactados por la contracción económica al inicio de la pandemia.

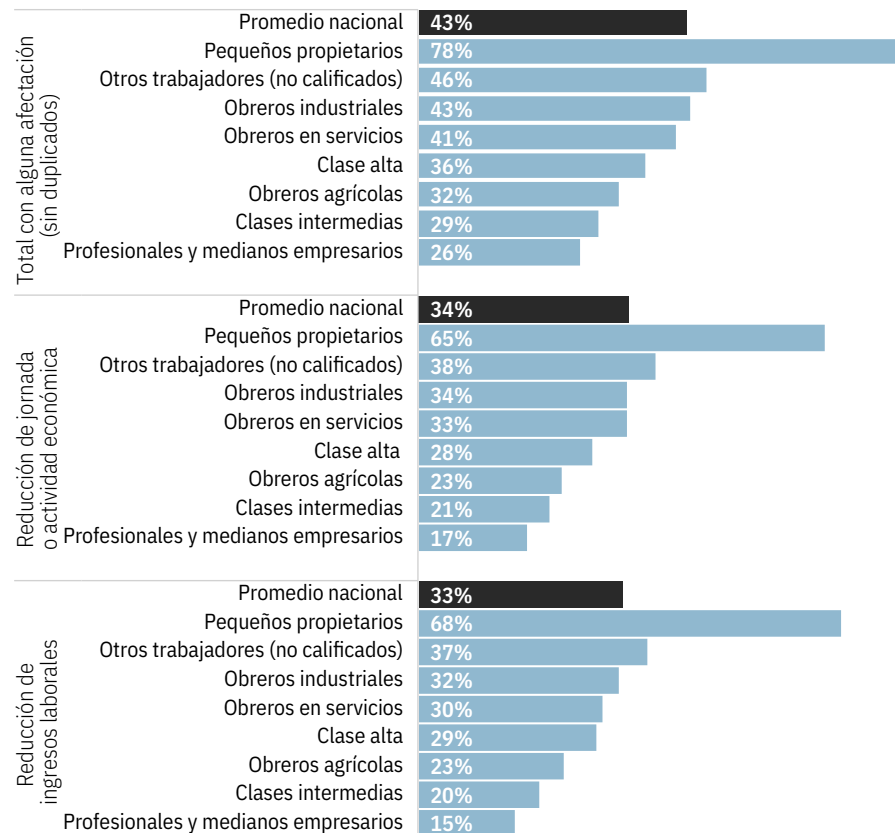
### Ingreso promedio de los hogares se contrajo un 12,5%, con mayor repercusión en los estratos medios

Como consecuencia de la afectación laboral descrita en las secciones anteriores, se produjo una fuerte contracción de los ingresos promedio de la mayoría de los hogares del país. Según la Enaho 2020, el ingreso neto promedio mensual de los hogares fue de 891.934 colones, lo que equivale a una caída real del 12,5% con respecto al 2019 (en cifras absolutas representa una disminución de 125.000 colones).

Por fuente de ingreso, entre 2019 y 2020 hubo disminuciones estadísticamente

Gráfico 2.7

### Porcentaje de personas ocupadas con afectación por la pandemia del covid-19, por clase social, según tipo de afectación<sup>a/</sup>. Julio, 2020



a/ No hay afectación por motivos de desempleo, pues la clase social está disponible únicamente para las personas ocupadas. Problemas metodológicos impidieron clasificar los hogares según la clase social. Fuente: Morales y Segura, 2021, con datos de la Enaho 2020, del INEC.

419.783 hogares, 83.888 más que los del año anterior; mientras que un 7,0% estaba en extrema pobreza (112.987 hogares), 19.445 más que en el 2019. Con respecto a la población, se estimaban 1.529.255 personas en pobreza total (321.874 más que en 2019), que representan el 30%, entre las cuales 435.091 (96.697 más) carecían de ingresos suficientes para comer diariamente, lo que representa un 8,5% de la población.

El gráfico 2.10 muestra los resultados de la pobreza por zona y región. El aumento ocurrido entre 2019 y 2020 fue muy significativo en las zonas urbanas, llegó a un nivel de pobreza total del 26,4% y a uno de pobreza extrema del 6,9%, superando por primera vez el porcentaje de la pobreza total rural (25,5%) en la serie de las encuestas de hogares desde 1987.

Por regiones, el mayor aumento lo experimentó la región Chorotega (11,5 puntos porcentuales en la pobreza total y 3,6 puntos en la extrema), seguida de la región Central, que aunque se mantuvo como la de menor pobreza total, acortó las brechas con las demás. El tercer lugar lo ocupó la región Pacífico Central que en 2020 ostentó la cifra más alta (34,7% “total” y 11,3% “extrema”). Las regiones Huetares Caribe y Norte no presentaron variaciones estadísticamente significativas con respecto al año anterior. Es importante mencionar que hubo una región que experimentó una reducción estadísticamente significativa de la pobreza total y de la extrema en el 2020: la Brunca, que ahora refleja la menor incidencia en la extrema y la segunda menor en la total, análisis que se amplía en el capítulo 6 de este Informe.

### Un 12,5% de los hogares cayó en pobreza en el 2020

A partir de los resultados sobre pobreza descritos anteriormente, interesa identificar los flujos de hogares entre 2019 y 2020, con énfasis en aquellos que no estaban en condición de pobreza por ingresos antes de la crisis. Los resultados muestran que el 12,5% de los hogares del país cayó en pobreza en 2020, mientras que un 7,6% salió de la pobreza y el 66,4% se mantuvo en la categoría de “no pobre” en 2019 y 2020.

significativas en los rubros por trabajo (-18,5%) y en las rentas de la propiedad (-26%). El ingreso proveniente de los subsidios estatales y de las becas aumentó significativamente en un 152%. El bono Proteger aportó el 56% de esos ingresos en el 2020. Si se excluyen esos montos, el incremento sería del 8,7%.

Al clasificar los hogares en diez grupos (deciles) según su ingreso per cápita, se observa que en todos ellos se redujeron los ingresos de los hogares entre 2019 y 2020 (gráfico 2.8). No obstante, los deciles extremos de la distribución mostraron comparativamente reducciones menos fuertes. Los que perdieron más poder adquisitivo fueron los deciles tercero (-22%), quinto (-17%), sexto (-16%), cuarto (15%) y séptimo (-14%). Los que

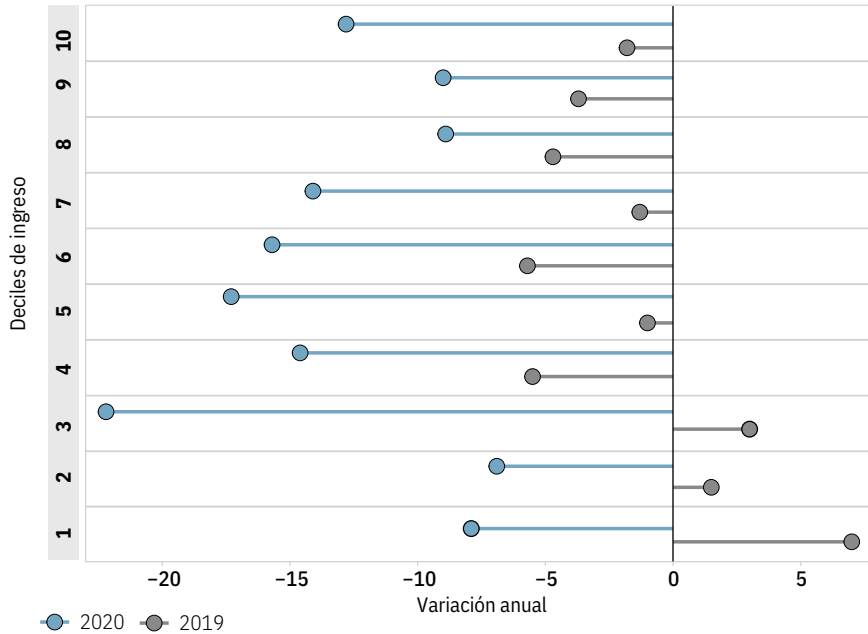
evidenciaron una menor caída fueron los deciles segundo (-7%) y primero (-8%), hecho que al igual que en años anteriores se explica por las transferencias monetarias públicas y en este año en particular por el bono Proteger.

### Aumento significativo de la pobreza por ingresos

Como consecuencia de la afectación laboral de los primeros meses de la pandemia, la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) de 2020 mostró aumentos significativos de la pobreza medida como insuficiencia de ingresos<sup>3</sup>. En julio de 2020, un 26,2% de los hogares se encontraba en condiciones de pobreza, 5,2 puntos porcentuales más que en el 2019 (gráfico 2.9). Ese porcentaje equivale a

Gráfico 2.8

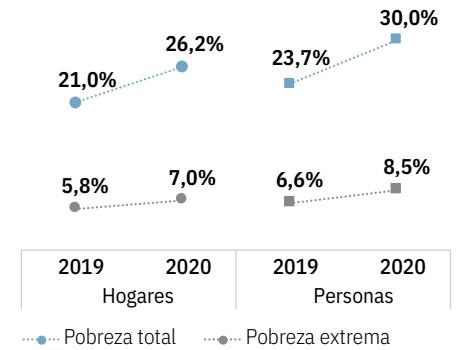
**Variación real del ingreso promedio del hogar<sup>a/</sup>, según decil de ingreso per cápita<sup>b/</sup>**



a/ Ingreso neto con imputación de valores no declarados y ajuste por subdeclaración. En valores reales, deflactados con el IPC, base junio de 2015.  
 b/ Los hogares se ordenan en diez grupos de igual tamaño (deciles), a partir de su ingreso neto per cápita.  
 Fuente: Morales, 2021, con datos de las Enaho del INEC.

Gráfico 2.9

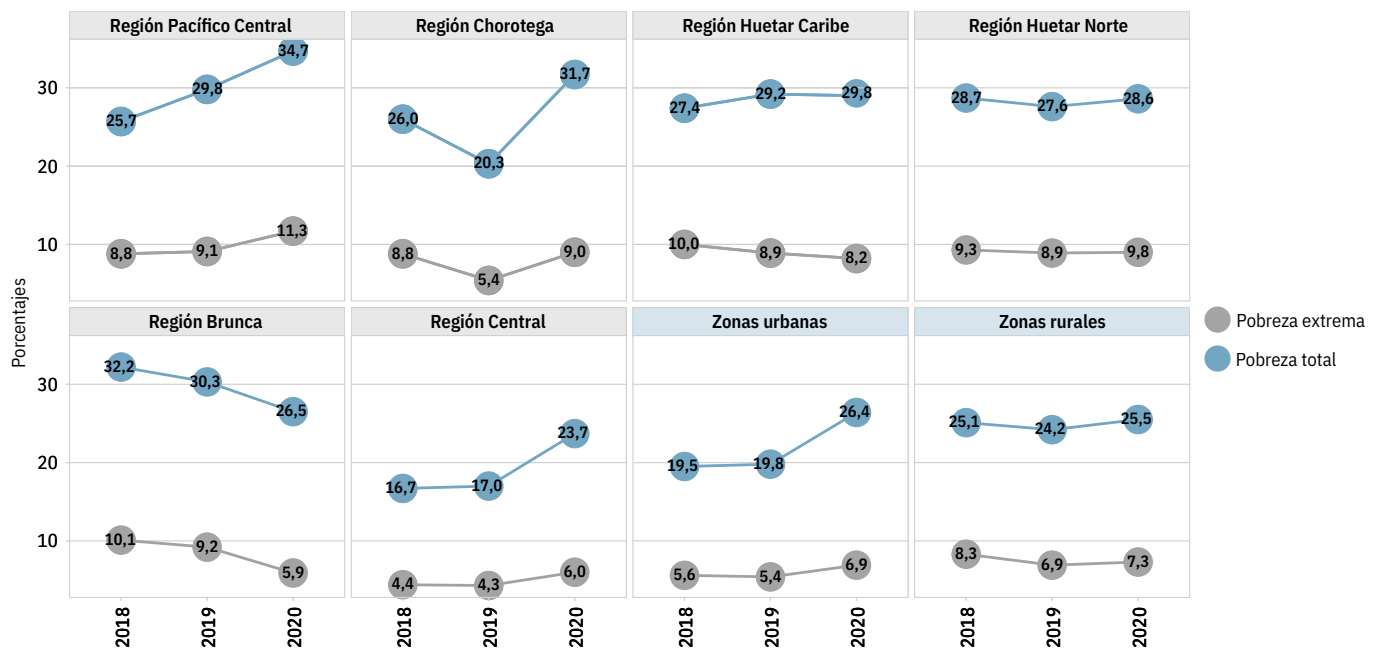
**Incidencia de la pobreza total y extrema (porcentaje de hogares y personas)**



Fuente: Morales, 2021, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

Gráfico 2.10

**Incidencia de la pobreza por ingresos, según región y zona (porcentaje de hogares)**



Fuente: Morales, 2021, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

Para profundizar sobre estos cambios, ediciones previas de este Informe han utilizado la base de datos del semipanel (o empate) de las Enaho, con base en la cual es posible darle seguimiento a un mismo grupo de hogares y de personas en dos años consecutivos. Para construir esta base de datos, el INEC identificó a las personas cuyas características coincidían en 2019 y 2020<sup>4</sup>. En este caso se logró “empatar” un 55,7% de los registros de la encuesta del 2019, lo que en porcentaje de hogares equivale al 59,1%, cifra considerada bastante aceptable para el análisis.

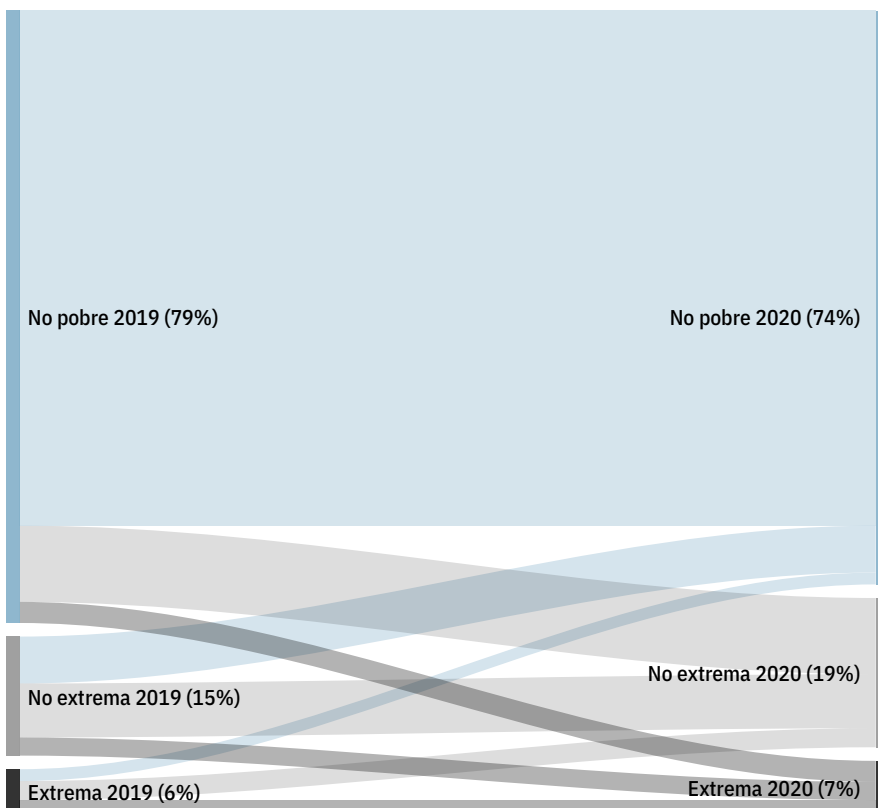
Como el semipanel reconstruido reduce la muestra podría inducir a una subestimación o sobreestimación de la incidencia de la pobreza respecto de las cifras oficiales<sup>5</sup>. Los datos estimados en el 2020 para la pobreza total fueron de un 26,0% (-0,2pp) de hogares y para la pobreza extrema de un 6,8% (-0,2pp). En el 2019, la pobreza total se calculó en 21,1% (0,1pp) y la extrema en 5,7% (-0,1pp). Una vez validadas estas diferencias, se puede afirmar que las estimaciones con el semipanel no son estadísticamente distintas de las calculadas con las Enaho de corte transversal, pues se ubicaron dentro de los intervalos de confianza de las encuestas.

Según los datos del semipanel el 12,5% de los hogares del país cayó en pobreza en el 2020 (gráfico 2.11): el 2,7% se ubicó en extrema y el 9,8% en no extrema. En cifras absolutas equivale a 166.388 hogares pobres nuevos. Además, el 2,3% de las familias pasó de la condición de pobre no extremo en 2019 a extremo; no obstante, una proporción similar (2,4%) se movió de extrema a no extrema. Contrariamente un 7,6% salió de la pobreza, de ellos el 80% estaba en pobreza no extrema en el 2019 (un 15% de los hogares que lograron superar la pobreza recibieron el bono Proteger). Finalmente el 66,4% de los hogares se mantuvo como “no pobre” en el 2019 y el 2020.

La distribución de los hogares en el nivel de pobreza del 2020 según su situación en el año anterior indica que solamente una cuarta parte de los pobres extremos estuvieron en esa condición en ambos años; sin embargo, un 40% no era

Gráfico 2.11

### Flujo de hogares según condición de pobreza por ingresos en 2019 y 2020. Semipanel de Enaho, 2019-2020 (porcentaje de hogares en el 2020)



Fuente: Gómez Campos, 2021, con datos del semipanel de Enaho 2019-2020, del INEC.

pobre en 2019. En cuanto a la pobreza no extrema, la mitad de los hogares que la experimentaron no eran pobres en el 2019.

En este capítulo interesa profundizar en ese 12,5% de los hogares del país que cayeron en pobreza en el 2020, pues como se indicó anteriormente, constituyen un grupo muy numeroso: 166.388. El gráfico 2.12 resume algunas de las principales características porque algunas de ellas difieren de la distribución del promedio nacional y de las cifras que aludían a la población que se encontraba en situación de pobreza en años anteriores:

- Casi dos de cada tres nuevos pobres vivían en la región Central, número similar al promedio nacional (63% versus 62%). La proporción de la región

Chorotega sí supera ese promedio (9,2% versus 7,5%). Mientras que las regiones Brunca y Huetar Norte se ubican por debajo (6% versus 7,8% y 6,9% versus 8,1%, respectivamente).

- Los nuevos hogares pobres se concentraron en las zonas urbanas, al igual que el promedio nacional. En la mayoría de las regiones, esos hogares se ubicaban en zonas urbanas, excepto en la Brunca y Huetar Norte, donde prevalecieron las rurales.
- De acuerdo con el tamaño del hogar, de cada diez aproximadamente cinco estaban integrados por 3 o 4 personas, tres eran pequeños (1 a 2 personas) y dos correspondían a grandes (5 o más personas).

- Según el estado físico de la vivienda de los nuevos hogares pobres predominaron las regulares con un 44% y superaron el promedio nacional (33%), sobresale el hecho de que una cifra similar (43%) habitaba en viviendas en buen estado, aspecto que evidencia que muchos de ellos cayeron en pobreza por causa de una fuerte contracción de sus ingresos laborales. El restante 13% residía en viviendas en mal estado (8% nacional).
- En relación con el sexo de la jefatura del hogar, predominaron las familias encabezadas por hombres (58%). El restante 42% tenía jefatura femenina, porcentaje similar al promedio nacional (41%), pero por debajo del promedio relativo a los hogares pobres (46%) y pobres extremos (48%).
- La mayoría de los nuevos hogares pobres eran encabezados por costarricenses (82%). Es decir, solamente el 18% era dirigido por un migrante externo.

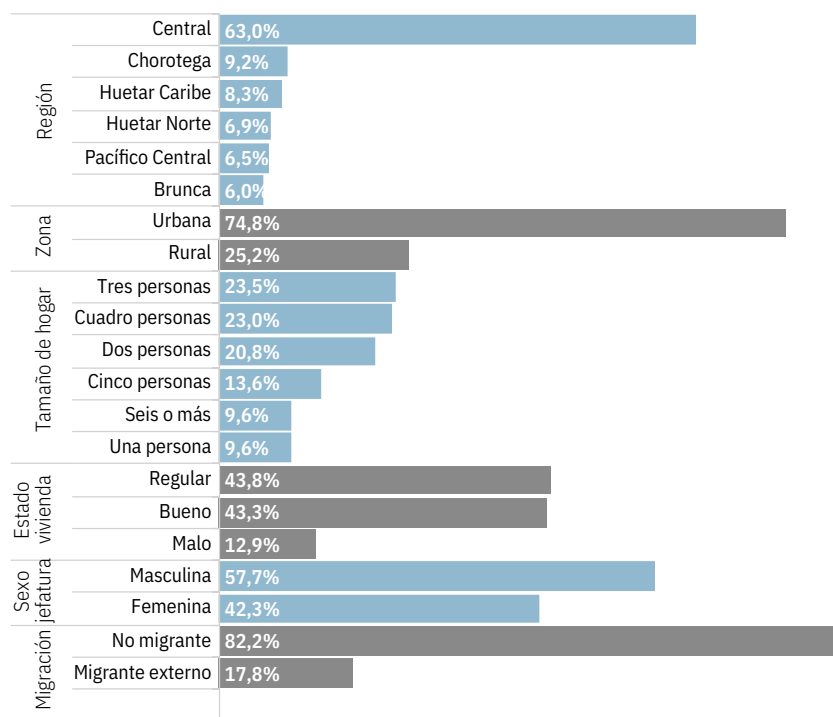
Al comparar la variación interanual de las fuentes de ingresos de los nuevos hogares pobres con el total de hogares se observa una reducción significativa en los primeros. Los ingresos se redujeron un 68% versus un 10% en el promedio nacional. Si se consideran solamente los ingresos por trabajo, la caída fue de un 75% (11% nacional). Los ingresos por rentas prácticamente desaparecieron en 2020 entre los nuevos pobres (-94%). Las transferencias monetarias<sup>6</sup> (públicas y privadas) también disminuyeron entre los nuevos pobres en un -20% versus un aumento de un 2% en el promedio nacional. Asimismo, las transferencias por programas sociales decayeron en un 17% versus un 4% del total de hogares.

### La mitad de los nuevos hogares pobres no se ubicaba en los grupos con ingresos en riesgo de caer en la pobreza un año atrás

Otra característica relevante de analizar entre los nuevos hogares pobres es el nivel de ingresos y la ubicación en la distribución del 2019, para determinar

Gráfico 2.12

**Perfil de los hogares que cayeron en condición de pobreza en 2020, según dimensiones y características. Semipanel de Enaho 2019-2020 (porcentaje de hogares)**



Fuente: Morales y Segura, 2021, con datos del semipanel de Enaho 2019-2020, del INEC.

el grado de vulnerabilidad de caer en la pobreza al que estaban expuestos un año antes de la pandemia. Con ese propósito se aproximan distintas mediciones: por deciles de ingreso per cápita, estratos socioeconómicos y múltiplos de ingresos en colones. Los resultados muestran que, sin importar el enfoque, cerca de la mitad de los nuevos hogares pobres tenían ingresos en el 2019 fuera de los niveles considerados como vulnerables.

El gráfico 2.13 muestra el decil del ingreso per cápita del año 2019 al que pertenecían los nuevos hogares pobres y se observa que una cuarta parte de ellos se ubicaron en el segundo y tercer decil, situación considerada como vulnerable a la pobreza. Un 41% de los hogares se localizó en el cuarto y quinto decil, un 24% en el sexto y séptimo, mientras que un 11% se hallaban en el 30% de mayores ingresos. Es decir, dos de cada tres nuevos hogares pobres pertenecían a deciles de ingresos intermedios (del 4º al 7º).

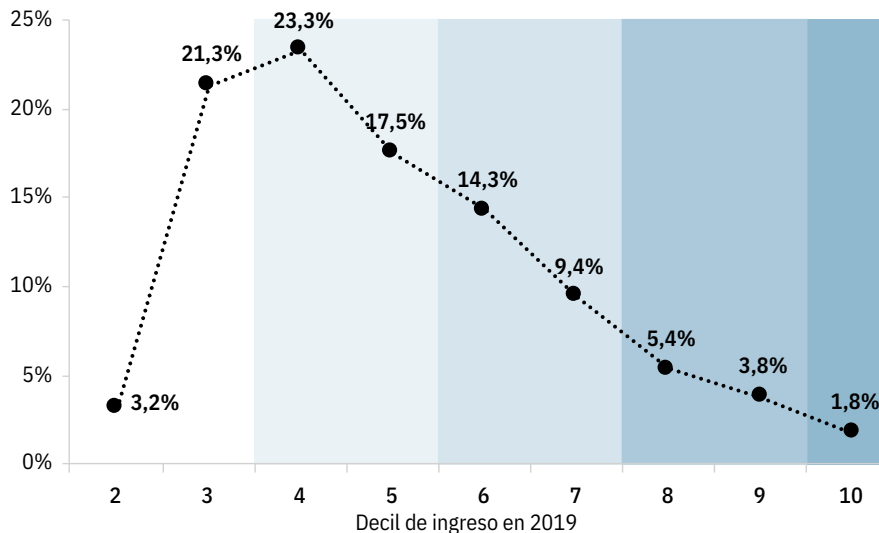
La clasificación por deciles tiene el problema de que el ordenamiento de los hogares depende de la distribución del ingreso en un año específico, por lo que los límites para definir cada grupo varían anualmente. Por esa razón, para complementar el análisis se utilizó otra forma de segmentar a los hogares mediante un enfoque de estratos socioeconómicos, con base en la metodología desarrollada y publicada por el Panorama Social de la Cepal en el 2019. Este método define rangos fijos según el ingreso de los hogares y su distancia con respecto a las líneas de pobreza, los clasifica en estratos bajos, medios y altos.

El gráfico 2.14 muestra los estratos del 2019 a los que pertenecían los nuevos hogares pobres de 2020. El 56% se clasificaba como de ingresos bajos, aunque superaban la línea de pobreza (LP) estaban en un rango de hasta 1,8 veces la LP. No obstante, el restante 42% estaba conformado por hogares de ingresos medios,

Gráfico 2.13

### Decil de ingreso<sup>a/</sup> en 2019 de los hogares que cayeron en condición de pobreza en 2020. Semipanel de Enaho 2019-2020

(porcentaje del total de nuevos hogares pobres en 2020)



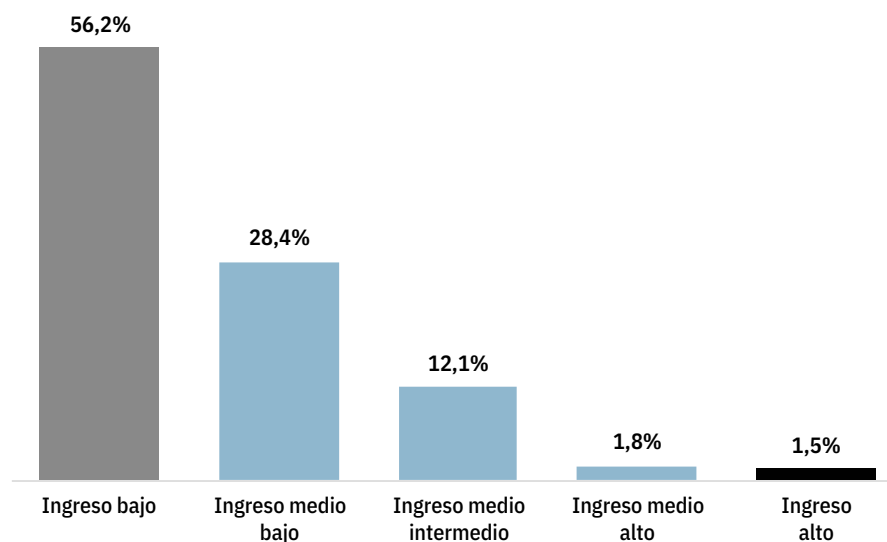
a/ Se ordenan los hogares en diez grupos de igual tamaño (deciles), a partir del ingreso familiar per cápita total. El primero corresponde al 10% más pobre y el décimo al 10% más rico. No hubo casos que pertenecieran al primer decil.

Fuente: Morales y Segura, 2021, con datos del semipanel de Enaho 2019-2020, del INEC.

Gráfico 2.14

### Estrato de ingreso<sup>a/</sup> en 2019 de los hogares que cayeron en condición de pobreza en 2020. Semipanel de Enaho 2019-2020

(porcentaje del total de nuevos hogares pobres en 2020)



a/ Se basa en la metodología de estratificación socioeconómica de la Cepal, 2019. Los hogares de ingreso bajo tienen ingresos per cápita entre la línea de pobreza (LP) y hasta 1,8 veces ella. Los hogares de ingreso medio bajo están entre 1,8 veces y hasta tres veces la LP. Los hogares de ingreso medio intermedio se ubican entre tres y hasta seis veces la LP. Los hogares de ingreso medio alto están entre seis y hasta diez veces la LP. Por último, los hogares de ingreso alto tienen más de diez veces la LP.

Fuente: Morales y Segura, 2021, con datos del semipanel de Enaho 2019-2020, del INEC.

que prácticamente duplicaban o se alejaban aún más de la línea de pobreza. Solamente el 1,5% de los nuevos pobres percibía ingresos altos en 2019.

El último enfoque que se aplicó para analizar a los nuevos hogares pobres consistió en definir la distancia del ingreso con respecto a la línea de pobreza de 2019 en múltiplos de 10.000 colones. Es importante recordar que la pobreza se calcula en términos per cápita con límites distintos según la zona de residencia. Los resultados se resumen en el gráfico 2.15 y revelan que un 44% recibían ingresos que superaban hasta en 50.000 colones per cápita la línea de pobreza, cifra que sube a un 63% si se consideran los ingresos de hasta 100.000 colones. No obstante, un 18% de los nuevos hogares pobres superaba la línea en más de 200.000 colones per cápita, por lo que fue difícil prever que un año después cambiarían su condición.

### Las transferencias del bono Proteger lograron contener un aumento adicional de 3,3 puntos porcentuales en la pobreza del 2020

La Enaho se aplicó en julio de 2020 cuando se estaba otorgando el subsidio del bono Proteger, lo que pudo modificar la situación de pobreza de algunos hogares al recibir la transferencia monetaria, aunque esta fue temporal y solo cubrió el período de extensión de la crisis. Sin embargo, no es posible conocer con exactitud los índices de pobreza en otros momentos del año, especialmente cuando desapareció esta ayuda, pero es probable que algunos de los “hogares no pobres” meses después y sin el apoyo de esta transferencia perdieran esa condición y descendieran a otra categoría.

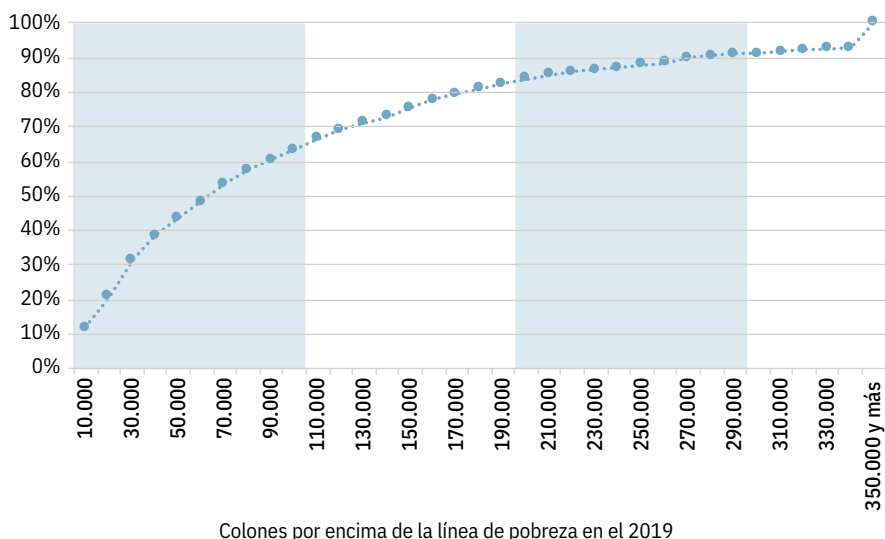
Como se indicó en la introducción de este capítulo, el bono Proteger fue una iniciativa del Gobierno de la República que tenía el propósito de coadyuvar temporalmente a la satisfacción de las necesidades básicas de la población al inicio de la pandemia, sobre todo en momentos de gran incertidumbre por la emergencia del covid-19. En abril de 2020 se anunció el inicio del proceso de registro de solicitudes digitales para el otorgamiento de un subsidio temporal a las personas que

Gráfico 2.15

### Rango de ingreso per cápita en colones<sup>a/</sup> por encima de la línea de pobreza en 2019 de los nuevos hogares pobres en 2020.

#### Semipanel de Enaho 2019-2020

(porcentaje acumulado de nuevos hogares pobres en 2020)



Colones por encima de la línea de pobreza en el 2019

a/ Los montos se calcularon en múltiplos de 10.000 colones por encima de la línea de pobreza.

Fuente: Morales y Segura, 2021, con datos del semipanel de Enaho 2019-2020, del INEC.

habían sufrido un cambio significativo en su situación laboral y, por lo tanto, sus ingresos habían disminuido. De acuerdo con la condición de vulnerabilidad laboral en la que se encontraba la persona, se le otorgaría un subsidio mensual que oscilaba entre 125.000 colones y 62.500 colones durante un periodo de tres meses. Por lo tanto, el bono no fue diseñado como un programa de combate a la pobreza, sino de apoyo temporal para la población afectada laboralmente.

El módulo especial covid-19 de la Enaho 2020 preguntó a las personas consultadas si recibieron el bono Proteger. Es importante señalar que la información de esta encuesta se recabó en julio, por lo que constituye una aproximación parcial al total de personas beneficiarias. Según los registros administrativos del programa, hasta ese momento se había recibido aproximadamente el 94% de las solicitudes registradas en la plataforma y los bonos otorgados al inicio del proceso correspondían al 74% del total concedido cuando este concluyó.

Según la Enaho, una quinta parte de los hogares consultados indicó que uno o más de sus integrantes recibió el bono Proteger. El gráfico 2.16 muestra los resultados de las estimaciones sobre pobreza al excluir los ingresos percibidos por el bono Proteger (barra de la izquierda), que contuvo un aumento de 2,8 puntos porcentuales en la pobreza extrema y de 0,5 puntos en la pobreza no extrema: un total de 3,3 puntos porcentuales.

Tres hallazgos surgen al analizar la movilidad de los hogares que recibieron ingresos del bono Proteger: i) evitó que un 2,3% de los hogares que se clasificaron en pobreza no extrema en julio de 2020 cayeran en extrema (30.000 hogares aproximadamente), ii) evitó que un 0,5% de los hogares no pobres en 2020 se situaran en extrema (6.000 hogares aproximadamente), iii) evitó que un 2,8% de los hogares no pobres se ubicaran en pobreza no extrema en 2020 (36.000 hogares aproximadamente).

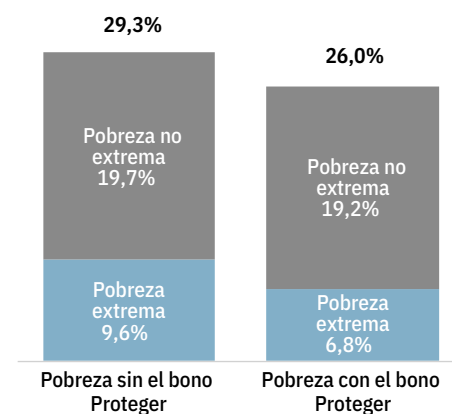
El capítulo 6 “Balance de equidad e integración social” de este Informe con-

Gráfico 2.16

### Efecto de las transferencias del bono Proteger en las estimaciones de pobreza.

#### Semipanel de Enaho 2019-2020

(porcentaje de hogares)



Fuente: Morales, 2021, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

tiene un análisis más amplio sobre el efecto de los programas sociales selectivos en la contención de la pobreza y la desigualdad. Según las estimaciones de Mata y Trejos (2021) las principales transferencias estatales en dinero y en especie lograron contener la pobreza extrema en 5,5 puntos porcentuales en 2020 (para más detalles véase el capítulo 6 en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)).

### Las solicitudes del bono Proteger confirman mayor afectación en jóvenes, mujeres y personas de baja calificación educativa

Las solicitudes recibidas en la “Plataforma del bono Proteger” constituyen otra fuente de información que permite conocer la afectación laboral que se dio al inicio de la pandemia por covid-19. Para este Informe Gómez Campos, et al. (2021) realizaron un estudio que determina los perfiles de la población que solicitó este beneficio e identifica las

ocupaciones y las zonas que percibieron un alto impacto en el empleo. Es importante aclarar que este análisis no consiste en una auditoría del bono Proteger, pues no examina a la población beneficiaria.

Gómez Campos, et al. (2021) mostraron que la población más afectada en términos laborales fue la conformada por jóvenes, mujeres y personas de bajo nivel educativo. Para determinar los perfiles según ocupaciones se analiza la información por distritos, cuyos resultados conformaron tres conglomerados: el primero de informalidad laboral, el segundo es agropecuario y personas sin ingresos, y el tercero de mayor calificación educativa y formalidad laboral.

Este análisis muestra que la pandemia deterioró aún más la situación de las personas en informalidad laboral y en ocupaciones no calificadas. Pero a este grupo se suman otros que desempeñaban trabajos más calificados y que frente a las medidas sanitarias experimentaron suspensiones de contrato y despidos en sectores que antes de la pandemia no presentaban una vulnerabilidad laboral alta, entre ellos los servicios ligados al turismo y profesiones relacionadas con la cultura y el arte, el diseño, el mercadeo, entre otros. Estas personas de calificación media y alta se ubicaron en la GAM y en zonas de alto tránsito turístico, en cantones de Guanacaste, Pacífico Central y Limón. Los resultados del estudio crean la oportunidad de atender a estas personas con programas específicos, concordantes con sus perfiles profesionales.

El análisis de estadística espacial identificó que existe un conglomerado conformado por 20 distritos que registró una afectación más aguda en el primer año de la pandemia. Se trata de zonas con muchas solicitudes de bonos Proteger, rodeadas de zonas vecinas donde también se formularon gran cantidad de peticiones. Entre las características comunes de estos lugares se encuentra que en su mayoría están dentro de la GAM y tienen barrios urbano-marginales que desde antes de la pandemia registraban problemas de vulnerabilidad social: pobreza, baja escolaridad, exclusión educativa, desempleo, informalidad, violencia y crimen organizado, entre otros.

El acceso a la base de datos de bonos Proteger fue posible mediante un convenio entre el Programa Estado de la Nación del Consejo Nacional de Rectores (PEN-Conare) y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). En él se establece que el MTSS debe eliminar las variables necesarias para anonimizar y garantizar el resguardo de la singularidad de los datos, como lo dispone la Ley 8968 de protección de datos personales. Además, el PEN se comprometió a utilizar los registros exclusivamente para los propósitos pactados en el convenio, con análisis agregados; además, aseguró que no reportaría datos individuales. El proceso de investigación pasó por varias etapas secuenciales y finalmente se elaboró este capítulo. El recuadro 2.1 sintetiza ese flujo de trabajo.

### Un 65% de las personas solicitantes del bono Proteger se dedicaba a servicios personales, turismo, ventas y ocupaciones no calificadas

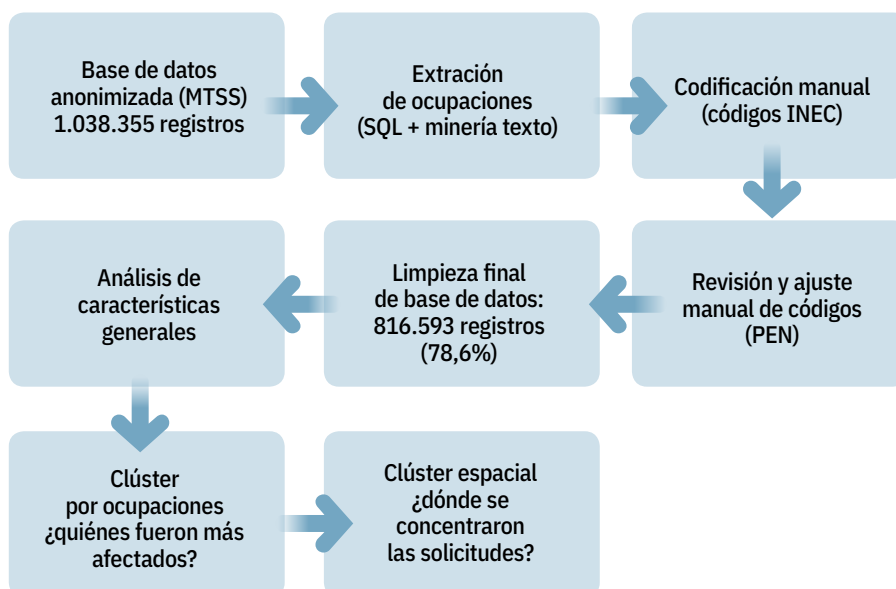
El análisis de las solicitudes del bono Proteger por tipo de ocupaciones ofrece

elementos importantes para identificar con mayor precisión a los grupos más afectados por la pandemia y su ubicación en el territorio. El gráfico 2.17 muestra que de cada diez peticiones, casi cuatro desempeñaban oficios de servicios personales (turismo y cuidado personal), ventas (comercio y bienes) o de apoyo administrativo; casi tres se dedicaban a ocupaciones elementales (servicio doméstico, peones agrícolas o de construcción, la mayoría informales); casi dos realizaban oficios de calificación media (construcción, mecánica, artesanías, artes gráficas, electricidad o confección); y menos de uno eran profesionales (7%), agropecuarias (agricultura, ganadería y pesca, 4%) o no generaban ingresos (desempleo, estudiante o ama de casa). En resumen, casi dos tercios se dedicaban a servicios personales, ventas u ocupaciones elementales y una cuarta parte a ocupaciones de alta y media calificación.

Otras características dominantes del perfil de solicitantes del bono Proteger son las siguientes: i) menores de 45 años; ii) sobrerrepresentación de mujeres (52%), dado que la participación laboral

Figura 2.1

### Resumen del flujo de trabajo en ciencia de datos para la Plataforma del bono Proteger



Fuente: Gómez Campos, et al., 2021, con datos del bono Proteger, del MTSS.



## Recuadro 2.1

### Flujo de trabajo para el análisis de la base de datos de la Plataforma Bono Proteger

El flujo de trabajo de la investigación realizada por Gómez Campos, et al. (2021) pasó por varias etapas secuenciales, con técnicas de ciencia de datos que involucraron desde la limpieza, codificación, procesamiento, métodos y análisis de la base de datos de la Plataforma Bono Proteger, los cuales se resumen en la figura 2.1.

La primera fase consistió en la exploración de la estructura, dimensiones y variables de la base de datos anonimizada que fue proporcionada por el MTSS. Esta contenía 1.038.355 registros. En ella, las personas solicitantes indicaban el tipo de afectación que sufrían, junto con el detalle de la ocupación a la que se dedicaban, su perfil sociodemográfico y el lugar de residencia. Esto permitió hacer un análisis de la afectación por ocupación, situación sociodemográfica y distribución territorial.

La variable de ocupación, central para el análisis, fue obtenida del formulario diseñado por el MTSS en formato abierto. Es decir, las personas respondían a la pregunta de acuerdo con su propio criterio y según la comprendían. Por la diversidad de perfiles educativos, las respuestas no fueron uniformes y contenían múltiples errores de redacción y ortografía. Un primer reto fue normalizar y codificar esa variable que era de texto, y convertirla en numérica para realizar un análisis a profundidad con distintas técnicas de ciencias de datos.

Se realizó una primera prueba de codificación manual a 599 registros extraídos al azar de la base de datos. El ejercicio mostró que un 84,5% se codificó con base en la “Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones” (CIUO-08), plasmada en el Manual de Ocupaciones de Costa Rica-2011 (CORC-2011) del INEC. Los cálculos reflejaron que, en promedio, una persona

podía codificar 200 registros por hora aproximadamente. De este modo, asignarle los códigos manualmente al más del millón de registros (uno por uno) sobrepasaba, por mucho, el tiempo y el presupuesto disponibles.

Como alternativa se usaron técnicas de minería de texto para extraer las palabras (o descriptores) que contenía la variable de ocupación. El resultado consolidó tres niveles de textos por codificar en un solo archivo: una palabra o “tokens 1”, el cual contenía 2.359 registros; dos palabras o “tokens 2”, con 4.675 registros; y tres palabras o “tokens 3”, con 1.633 frases con mayor frecuencia. Con ello se redujo significativamente el universo del texto por codificar de manera manual, sin sacrificar la rigurosidad metodológica. En esta primera etapa se lograron catalogar un 66% de los descriptores de ocupaciones. Cuando se asignaron estos códigos a la base de datos completa se clasificaron 652.236 registros, equivalentes a un 63,2% del total.

La etapa dos de la codificación consistió en realizar una revisión y un ajuste de los descriptores no cubiertos con el objetivo de recuperar más registros. Con ese propósito se tomaron algunas decisiones metodológicas, por ejemplo se crearon códigos más generales para recuperar algunos oficios, ocupaciones y actividades no cubiertas por el manual del INEC. Uno de esos casos fue el de “ama de casa” o “informal”. Posteriormente, se realizó la limpieza final de la base de datos concerniente a las solicitudes del Bono, actividad que dio como resultado un conjunto de 816.593 registros con códigos de ocupaciones, que representaron el 78,6% del total.

La tercera etapa correspondió a los procesamiento estadísticos. En primer término, se efectuó el análisis de las características sociodemográficas para identificar el perfil de

las personas que solicitaron el Bono.

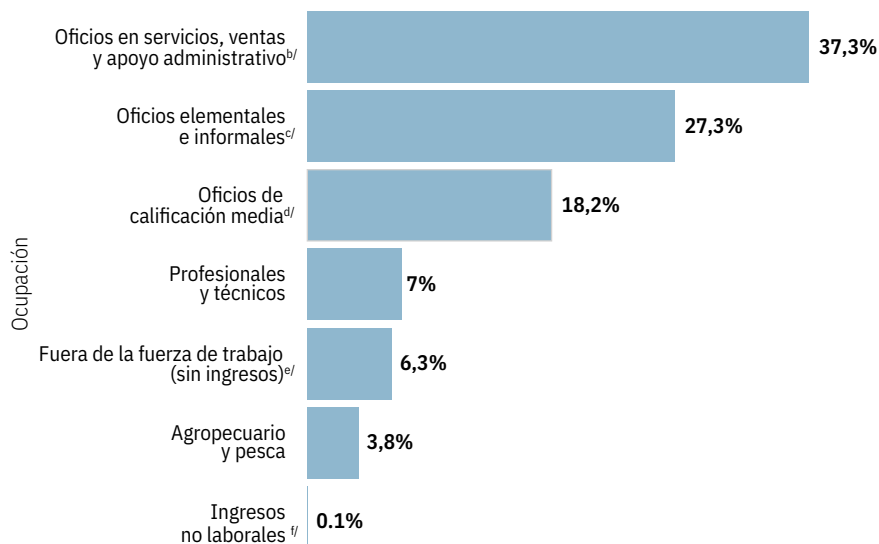
Como siguiente paso se aplicaron técnicas de conglomerados (*k-means*) que permitieron obtener los perfiles de los grupos de personas según las ocupaciones. Este es un método de clasificación en la estadística multivariada que se utiliza para descubrir las agrupaciones naturales de conjuntos de datos de gran tamaño. Esta herramienta sirve para ubicar los casos (personas) en grupos lo más homogéneos posible, a partir de un conjunto de variables, pero que, además, establece una mayor diferenciación entre ellos. De esta manera fue posible identificar los perfiles laborales más afectados en el territorio nacional.

Finalmente, para analizar los patrones espaciales se aplicó un modelo que utiliza el índice de Morán<sup>7</sup> para identificar la existencia de conglomerados de distritos con alta concentración de solicitudes del Bono. Se calculó el índice de Morán global y se hizo una prueba para confirmar que la relación espacial era significativa, denominada *Test de Monte Carlo*, con base en la metodología de Medina y Solymosi (2019). Como el resultado fue significativo, se ejecutó el índice local de Morán como medida de asociación espacial (*local indicators of spatial association*, LISA, por su sigla en inglés) para determinar cuáles distritos conformaban esos conglomerados. Todos los procesamientos fueron realizados con lenguaje de programación en R.

Fuente: Gómez Campos, et al., 2021, con datos del bono Proteger, del MTSS.

Gráfico 2.17

### Distribución porcentual de solicitantes de bonos Proteger, por ocupación<sup>a/</sup>. 2020



a/ Se codificó con base en el Manual de Ocupaciones de Costa Rica-2011 del INEC (2013). Para las descripciones que no correspondían a una ocupación o que tenían información insuficiente para clasificarlas con el Manual del INEC, se les asignó una codificación especial.

b/ Los “oficios en servicios, ventas y apoyo administrativo” incluyen por ejemplo turismo, peluquerías, negocios comerciales o de alimentos, cuidado de personas, seguridad privada, oficinistas, centro de llamadas, entre otros.

c/ Los “oficios elementales e informales” se refieren a limpieza en viviendas, hoteles, edificios o vehículos, peones agropecuarios o de construcción, jardinería, empaque, entre otros, y quienes indicaron ser “informales”.

d/ Los “oficios de calificación media” incluyen construcción (albañilería, carpintería, fontanería, electricidad, pintura), mecánica (vehículos y máquinas), soldadura, artes gráficas, ebanistería, artesanías, conductores de vehículos, entre otros.

e/ “Fuera de la fuerza de trabajo (sin ingresos)” son personas no ocupadas, tales como estudiantes, amas de casa o en desempleo.

f/ Los “ingresos no laborales” corresponden a descripciones que mencionaban alguna actividad, pero no una ocupación, como por ejemplo microempresa, comerciante, negocio propio, alquiler, independiente, entre otros. También incluye a pensionados(as).

Fuente: Gómez Campos, et al., 2021, con datos del bono Proteger, del MTSS.

- Conglomerado 1: de informalidad laboral.
- Conglomerado 2: agropecuario y personas que no generan ingresos.
- Conglomerado 3: de mayor calificación educativa y formalidad laboral.

La figura 2.2 muestra el perfil de cada conglomerado, el cual es consistente con las ocupaciones que lo describen. Por ejemplo, en el conglomerado 1 (de informalidad laboral) más de la mitad de sus integrantes cursaron hasta la primaria, más de dos tercios trabajaban de manera independiente o informalmente y tenía la mayor proporción de mujeres (53%). El conglomerado 2 (agropecuario y personas sin ingresos) reúne las características más desfavorables, pues se caracteriza por el menor logro educativo (61% primaria o menos y 22% secundaria incompleta), la mayor proporción de empleos independientes o informales (80%) y la menor proporción de mujeres (48%). Finalmente, el conglomerado 3 (de mayor calificación educativa y formalidad) posee la mayor proporción de personas con secundaria completa o más (30%), la menor de empleos independientes o informales (55%), la mayor cantidad de personas despedidas o con contratos suspendidos (32%) y reducción de jornadas (13%). La mitad de sus integrantes son mujeres (51%).

También se pueden analizar los conglomerados mediante su distribución en el territorio, con la prevalencia por distritos, la cual se observa en el mapa 2.1. El primero de informalidad laboral tiene mayor presencia en 213 distritos dispersos por todo el país, los cuales desde años atrás arrastraban condiciones precarias en la situación laboral: incumplimiento de garantías laborales y del pago del salario mínimo, falta de aseguramiento a la CCSS e inestabilidad laboral, circunstancias que los hizo muy vulnerables durante la pandemia. El segundo es agropecuario y personas sin ingresos y predomina en 49 distritos ubicados en zonas rurales, agropecuarias y fronterizas del país, zonas que históricamente han estado rezagadas en su desarrollo.

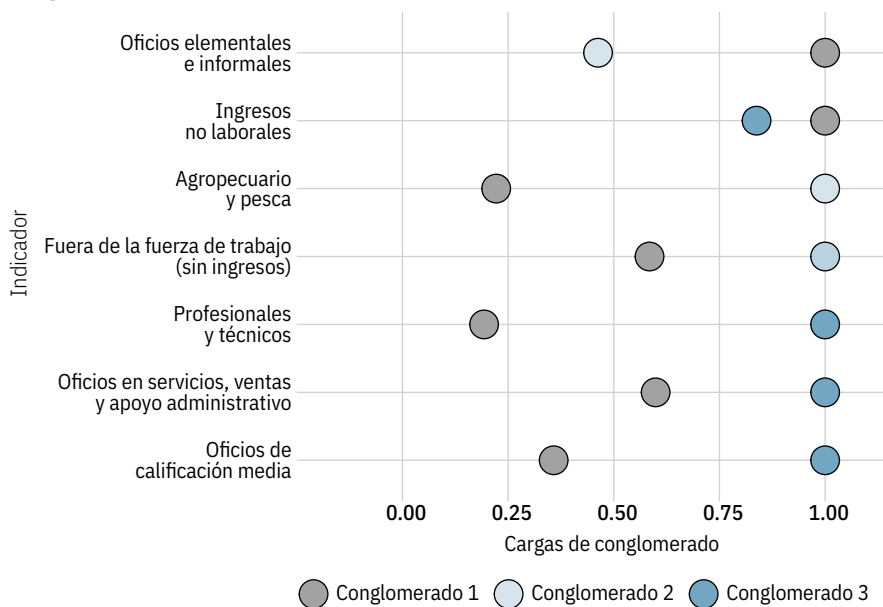
femenina es menor que la masculina (aproximadamente 40% versus 60%), el hecho de que las mujeres sean más de la mitad de las personas afectadas demuestra el fuerte impacto que sufrieron; iii) población de bajo logro educativo, pues casi la mitad había cursado la primaria completa o solo parte de ella (47%) y un 26% tenía secundaria incompleta, por lo que apenas una cuarta parte logró completar la secundaria (10% con universidad). Según la condición de empleo de las personas que solicitaron el Bono, el 60% señaló que era trabajadora inde-

pendiente o informal, el 30% estaba desempleada o enfrentaba suspensión de contratos y al restante 10% le redujeron la jornada.

Otro enfoque metodológico aplicado para determinar los perfiles de las personas que solicitaron el bono Proteger, según sus ocupaciones, fue un análisis de conglomerados por distritos. Los resultados obtenidos se resumen en el gráfico 2.18, con la conformación de tres grupos que se denominaron con base en sus cargas factoriales (normalizadas) más predominantes, de la siguiente manera:

Gráfico 2.18

**Distribución de ocupaciones<sup>a/</sup>, según conglomerados de solicitantes del bono Proteger. 2020**  
(cargas factoriales normalizadas)



a/ El detalle de las ocupaciones y oficios que se incluyen en cada categoría se pueden consultar en el gráfico 2.17.

Fuente: Gómez Campos, et al., 2021, con datos del bono Proteger, del MTSS.

Figura 2.2

**Perfil de los conglomerados de solicitantes del bono Proteger. 2020**

Conglomerado 1 (informalidad laboral)	Conglomerado 2 (agropecuario y personas sin ingresos laborales)	Conglomerado 3 (mayor calificación y formalidad)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 54% primaria o menos</li> <li>• 22% secundaria completa o más</li> <li>• 68% independiente o informal</li> <li>• 26% despido o suspensión</li> <li>• 6% reducción de jornadas</li> <li>• 53% mujeres y 47% hombres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 61% primaria o menos</li> <li>• 17% secundaria completa o más</li> <li>• 80% independiente o informal</li> <li>• 17% despido o suspensión</li> <li>• 2% reducción de jornadas</li> <li>• 48% mujeres y 52% hombres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 43% primaria o menos</li> <li>• 30% secundaria completa o más</li> <li>• 55% independiente o informal</li> <li>• 32% despido o suspensión</li> <li>• 13% reducción de jornadas</li> <li>• 51% mujeres y 49% hombres</li> </ul>

Fuente: Gómez Campos, et al., 2021, con datos del bono Proteger, del MTSS.

El tercero de mayor calificación educativa y formalidad es el más numeroso y prevalece en 222 distritos que se concentran en el centro del país y algunas zonas turísticas de Guanacaste, Puntarenas y la zona norte. Este grupo era el que menos vulnerabilidad social presentaba antes de la pandemia, pero se vio muy fuertemente impactado ante el cierre temporal de las fronteras y de las actividades económicas (el comercio, el turismo y servicios personales no teletrabajables), por lo que muchos de estos empleos que eran formales sufrieron suspensión de contratos, reducción de jornadas o despidos.

En suma, el análisis de conglomerados por ocupación con base en las solicitudes del bono Proteger muestra que la pandemia generó afectaciones en sectores específicos del mercado laboral que, además, están concentradas en distintas zonas del país. El efecto de la pandemia fue diferenciado, por lo que se plantea la necesidad de crear política pública focalizada para acelerar la reinserción al mercado laboral de estos grupos.

El impacto de la crisis deterioró aún más la situación de las personas en informalidad laboral y en ocupaciones no calificadas. El reto se magnificó: el problema de la informalidad ya era grave previo a la pandemia y en el 2020 se agravó. Pero a este grupo se suman otros que desempeñaban trabajos más calificados y que frente a las medidas sanitarias experimentaron suspensiones de contrato y despidos en sectores que antes de la pandemia no presentaban una vulnerabilidad alta, entre ellos los servicios ligados al turismo y profesiones relacionadas con la cultura y el arte, el diseño, mercadeo, entre otros. Estas personas de calificación media y alta se ubicaron en la GAM y en zonas de alto tránsito turístico, en cantones de Guanacaste, Pacífico Central y Limón. Los resultados del estudio crean la oportunidad de atender a estas personas con programas específicos, concordantes con sus perfiles profesionales.

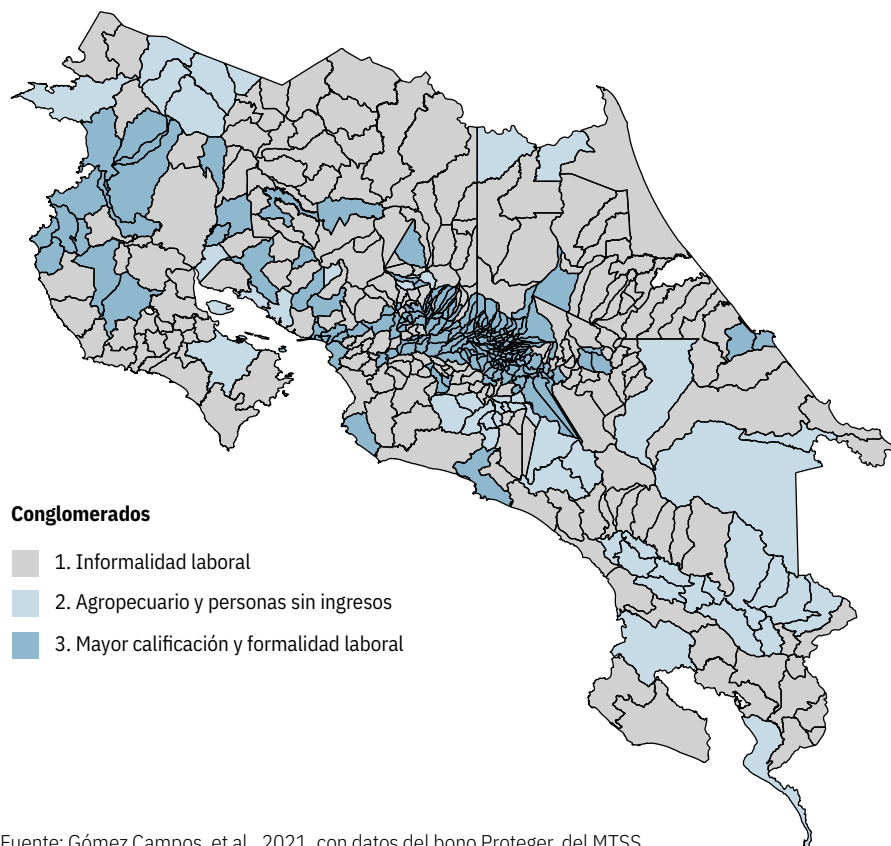
**20 distritos concentraron la afectación laboral más aguda en el primer año de la pandemia**

La sección previa identificó los perfiles laborales más afectados y su prevalencia

### Mapa 2.1

#### Costa Rica: prevalencia de los conglomerados de solicitantes del bono Proteger, según distritos. 2020

(millones de colones)



Fuente: Gómez Campos, et al., 2021, con datos del bono Proteger, del MTSS.

en el territorio. El objetivo de esta sección es precisar las zonas geográficas que mostraron un deterioro más agudo por causa de la crisis. La hipótesis de investigación plantea que la pandemia tuvo una mayor afectación en distritos que ya experimentaban alta vulnerabilidad social antes del 2020. Con el advenimiento de la crisis era de esperar que las solicitudes de ayuda fueran más intensas en estas zonas.

Para evaluar la hipótesis se realizó un análisis de estadística espacial aplicando el índice de Morán global y local (véase el recuadro 2.1 en una sección anterior). Los resultados muestran que, en efecto, existe un conglomerado de 20 distritos que registró una afectación más aguda en el primer año de la pandemia (mapa 2.2). Se trata de zonas con muchas solicitudes

de bonos Proteger, rodeados de zonas vecinas donde también se formularon gran cantidad de peticiones. La mayoría de los distritos<sup>8</sup> se concentraron dentro de la GAM, en los cantones de San José, Desamparados, Alajuelita, Goicoechea, Heredia y Alajuela. Además, se identificaron dos más, uno en el Caribe norte, en Sarapiquí y Pococí y otro en Pérez Zeledón.

Es importante señalar que en la mayoría de esos distritos hay barrios urbanomarginales (y precarios) que desde antes de la pandemia presentaban problemas de vulnerabilidad social: pobreza, baja escolaridad, exclusión educativa, desempleo, informalidad, violencia y crimen organizado, entre otros. Es decir, se trata de territorios que requieren de atención prioritaria porque poseen múltiples factores de exclusión social.

Esta primera exploración de los datos de la Plataforma de bonos Proteger proporciona insumos importantes que identifican y caracterizan esos empleos que fueron seriamente lesionados al inicio de la pandemia, así como determinar las zonas del país con los efectos más agudos. Asimismo, aporta herramientas muy útiles para que a partir de las políticas públicas se diseñen estrategias y programas que atenúen las condiciones desfavorables, en términos laborales y sociales, de esos grupos y de sus hogares en los próximos años, de modo que el proceso de recuperación de la crisis provocada por la pandemia del covid-19 reduzca los efectos negativos en el mediano plazo.

#### La evolución de las llamadas al 9-1-1 ofrecen indicios sobre la invisibilización de la violencia doméstica

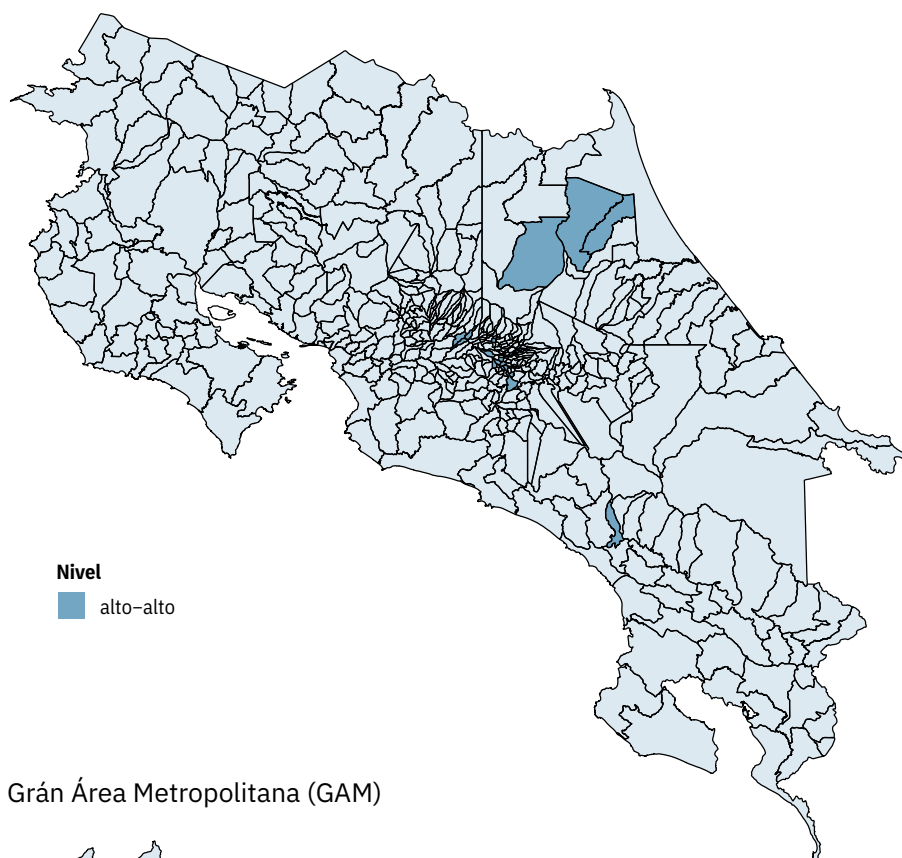
Otro tema social relevante en esta época de pandemia del covid-19 es estudiar en qué medida y de qué forma se han modificado los patrones de violencia, especialmente contra las mujeres, los niños, niñas y adolescentes como consecuencia del confinamiento. Estudios internacionales han demostrado que en épocas de crisis resulta más difícil detectar la violencia en los hogares (Seddighi et al., 2019), situación que no necesariamente implica una disminución real del problema, sino que refleja la incapacidad de denunciarlo por parte de las víctimas.

Por ejemplo, el cierre de los establecimientos educativos con el fin de prevenir y controlar los contagios del covid-19 limitó drásticamente las posibilidades del personal docente de detectar y denunciar casos de violencia contra sus estudiantes, así como la oportunidad de brindarles acompañamiento, asesoría y de activar rutas de respuesta (Unicef, 2020). Según estimaciones de la OMS (2021), alrededor de una de cada tres mujeres en el mundo ha sufrido, en algún momento de su vida, violencia física o sexual por parte de su pareja o de un tercero. Cerca de uno de cada cuatro asesinatos de mujeres en el mundo son perpetrados por su pareja masculina.

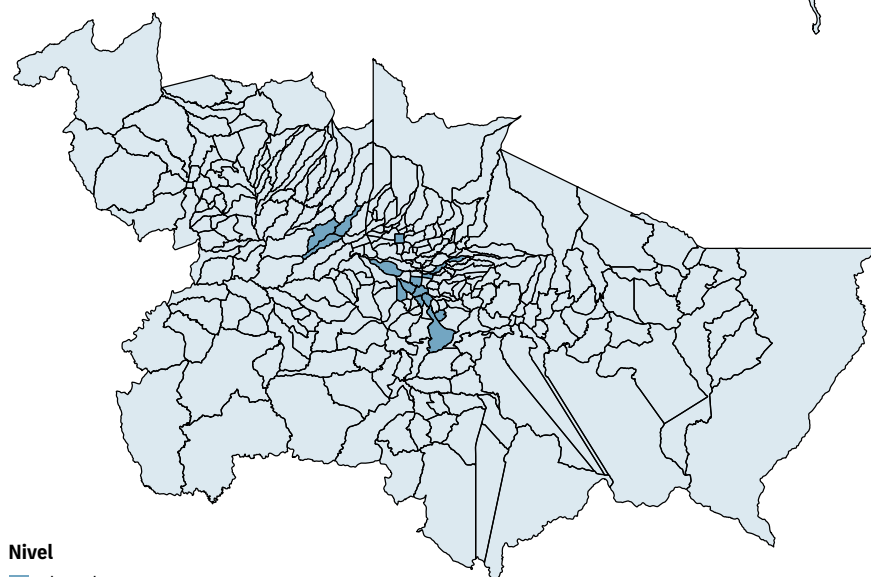
## Mapa 2.2

### Costa Rica y GAM: conglomerado espacial<sup>a/</sup> donde la afectación laboral fue más aguda por causa de la pandemia. Bono Proteger 2020 (índices de Morán)

Costa Rica



Grán Área Metropolitana (GAM)



a/ Zonas con alta cantidad de solicitudes del bono Proteger, rodeadas de zonas con niveles similares.  
Fuente: Gómez Campos, et al., 2021, con datos del bono Proteger, del MTSS.

Para este Informe Aguilar, et al. (2021) realizaron una investigación con el objetivo de identificar de qué manera incidieron las medidas de control de la pandemia del covid-19 en la cantidad de reportes de hechos de violencia que se recibieron durante el año 2020. Para lograrlo utilizaron información proveniente del Sistema de Emergencias 9-1-1 en el país. Los detalles metodológicos se resumen en el recuadro 2.2.

Uno de los principales hallazgos del estudio es que efectivamente las medidas implementadas disminuyeron en algunos meses de 2020 la cantidad de reportes de incidentes de violencia con respecto a años anteriores. Sin embargo, no se puede asegurar con total certeza que la violencia se redujo, sino que durante varios meses fue más complicado rastrearla. Los meses de mayor caída coinciden con los momentos en que se aplicaron algunas de las más estrictas medidas de control de la pandemia del covid-19, como ocurrió en julio, cuando se estableció el cerco epidemiológico de la GAM y se ordenaron restricciones diferenciadas para los cantones en alerta naranja.

A pesar de la pandemia, el 2020 mantuvo el patrón de años anteriores con respecto al número de llamadas al 9-1-1 por motivos de violencia en el hogar, las cuales son más frecuentes durante los fines de semana en horas de la noche y los días festivos, cuando las denuncias aumentan considerablemente en comparación con el resto de la semana. Los domingos a las 8:00 p.m. se presenta el pico de las denuncias.

También se encontró que un grupo conformado por 32 distritos de la GAM exhibieron aumentos significativos de los incidentes de violencia en los hogares durante las fechas festivas como Semana Santa y Navidad. Este grupo debería ser objeto de priorización de las políticas de prevención y control de la violencia, especialmente en las fechas festivas del año.

**En los primeros meses de pandemia aumentaron las llamadas al sistema 9-1-1, pero disminuyeron los reportes de violencia**

Los gráficos 2.19 muestran las tendencias en la cantidad de incidentes

## Recuadro 2.2

### Aspectos metodológicos del análisis de los reportes de violencia al 9-1-1

El estudio realizado por Aguilar, et al. (2021) utiliza el archivo de datos de las llamadas recibidas en el sistema de emergencias 9-1-1, el cual fue proporcionado con información anonimizada para el período 2016-2020.

Los casos de violencia se clasificaron en tres niveles:

- Directo contra menores: incluye los incidentes que indican que una persona menor de edad es la víctima.
- Familiar: se trata de incidentes reportados como violencia intrafamiliar. Se desconoce contra quién(es) es la violencia,

pero se sabe que se produce en el hogar; generalmente contra las mujeres.

- Del entorno o comunidad: contabiliza las denuncias o casos registrados como violencia en el entorno comunitario. Incluye incidentes reportados como riñas, drogas, acciones contra la vida, ataques con arma blanca o arma de fuego.

El registro de la información proporcionada por el sistema 9-1-1 requirió transformar la base de datos en una estructura adecuada para el análisis estadístico, la generación de las variables y la limpieza de los datos. Se hizo un exhaustivo análisis descriptivo, con énfasis en la visualización de datos y mapas

para entender las tendencias, la distribución en el territorio (cantones y distritos) y patrones temporales (horas, días, semanas y meses).

Posteriormente, se aplicaron métodos estadísticos y multivariados, tales como pruebas de hipótesis y de comparaciones múltiples de varianzas (usando “anova”, por sus siglas en inglés) y comparaciones múltiples de *Tukey*, análisis de conglomerados y componentes principales. Todos los procesamientos fueron programados en el lenguaje R en su versión 4.1.0.

Fuente: Aguilar, et al., 2021, con datos del sistema de emergencias 9-1-1.

reportados mensualmente al sistema 9-1-1 durante el período 2016-2020, según la clasificación explicada en el recuadro 2.1. Se observa que el año 2020 inició con el mayor número de situaciones violentas respecto a todo el período. Pero a partir de marzo y hasta aproximadamente septiembre se produjo una caída, más evidente en relación con los incidentes clasificados como del entorno y familiares, pero también en la niñez. Los reportes de violencia representaron, en promedio, una cuarta parte del total de incidentes del año 2020.

Por el contrario, se observa un fuerte incremento en el resto de los sucesos durante los primeros meses de la pandemia y luego se retorna a los niveles de años anteriores (“panel d” del gráfico 2.19). Este aumento se explica con base en las llamadas relacionadas con los reportes y consultas relativas a la enfermedad del covid-19. De hecho, los hechos de violencia contra niños y niñas o los ocurridos en el seno familiar cerraron el año 2020 en niveles similares a los del 2019 y superiores a los años anteriores.

En el 2020 los incidentes de violencia se relacionaron con: 16% de nivel directo contra la niñez, 37% familiar y 47% el entorno de la comunidad. Por cantones San José, Alajuela y Desamparados se

posicionaron como los de mayor cantidad de reportes. Solo en San José se concentró el 9,6% de los incidentes contra la niñez, el 10,9% en perjuicio de la familia y el 14,2% en el entorno comunitario. En el nivel distrital, Pavas concentró la mayor cantidad, seguido de Alajuela centro, San Francisco de Heredia y Limón centro.

Como los cantones y distritos que registran mayor cantidad de problemas tienen altas densidades de población, se calcularon las tasas de incidencia para determinar cuántos sucesos se reportaron por cada mil habitantes. Los resultados muestran que las cabeceras de cantón presentan mayores tasas de denuncias, lo que se evidencia especialmente en San José, Alajuela y Puntarenas. Además, hay mayor concentración de reportes en la Gran Área Metropolitana (GAM) y en las zonas costeras del país.

#### La mayor caída en los reportes de violencia coincide con los momentos en que se establecieron medidas sanitarias más estrictas de control de la pandemia

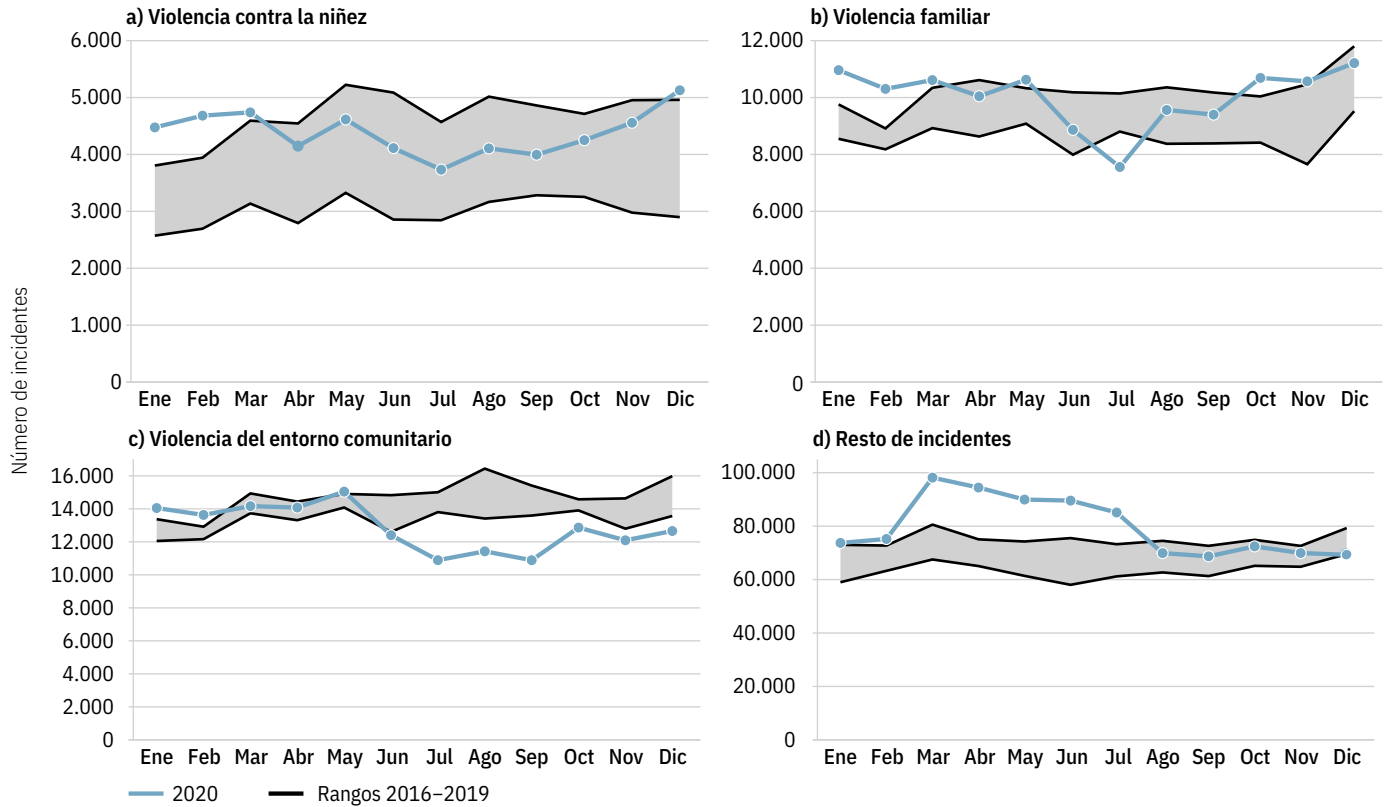
Como el reporte de incidentes del 2020 tuvo un comportamiento atípico, Aguilar et al. (2021) revisaron las

diferentes medidas implementadas para controlar el contagio del covid-19 y analizar la relación existente entre ellas. La época de mayor caída en las llamadas coincide con la declaración de contagio comunitario, el cerco epidemiológico de la GAM y la implementación de otras medidas diferenciadas para los cantones en alerta naranja. El gráfico 2.20 muestra la distribución de los incidentes de violencia, por mes, en el 2020. Febrero mostró la mayor cantidad, seguido de mayo, enero y abril. Junio presentó un decrecimiento que se volvió más notorio en julio.

El gráfico 2.21 muestra las tendencias relativas al total de los incidentes reportados en el sistema 9-1-1 durante el año 2020 y los relacionados con hechos de violencia, además de la identificación de algunos momentos en que se ordenaron las medidas. Como se mencionó anteriormente, a inicios de marzo, después de la declaratoria de emergencia nacional por covid-19, hubo un incremento importante en la cantidad de llamadas, situación que se refleja también en la Semana Santa y en las medidas de martillo (“panel a” del gráfico 2.21). Los reportes a la línea 1322, que se habilitó a finales de ese mes para atender las consultas sobre covid-19 están contemplados en la totalidad de incidentes reportados.

Gráfico 2.19

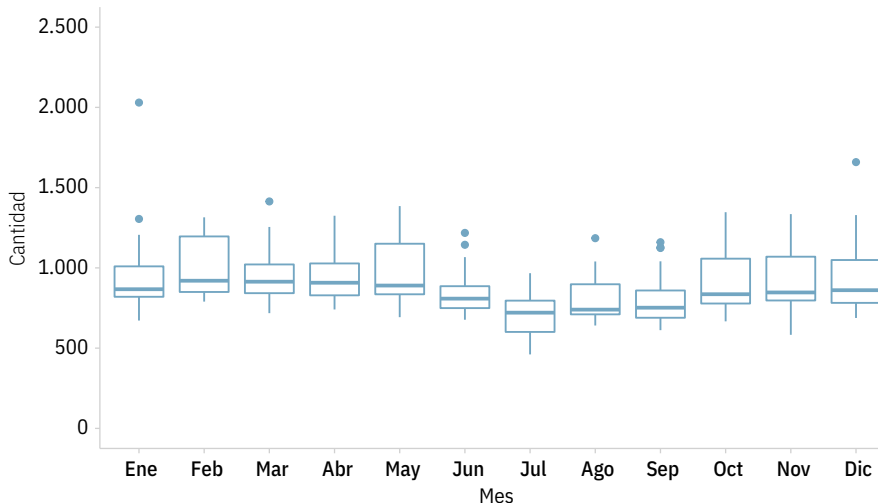
**Cantidad de incidentes reportados al sistema 9-1-1, por mes, según tipo. Rangos 2016-2019<sup>a/</sup> y 2020**



a/ La línea punteada representa la proyección con base en la tendencia de los datos reales.  
Fuente: Alfaro Redondo, 2021, con datos del TSE.

Gráfico 2.20

**Distribución de la cantidad de incidentes de violencia reportados por mes. 2020**

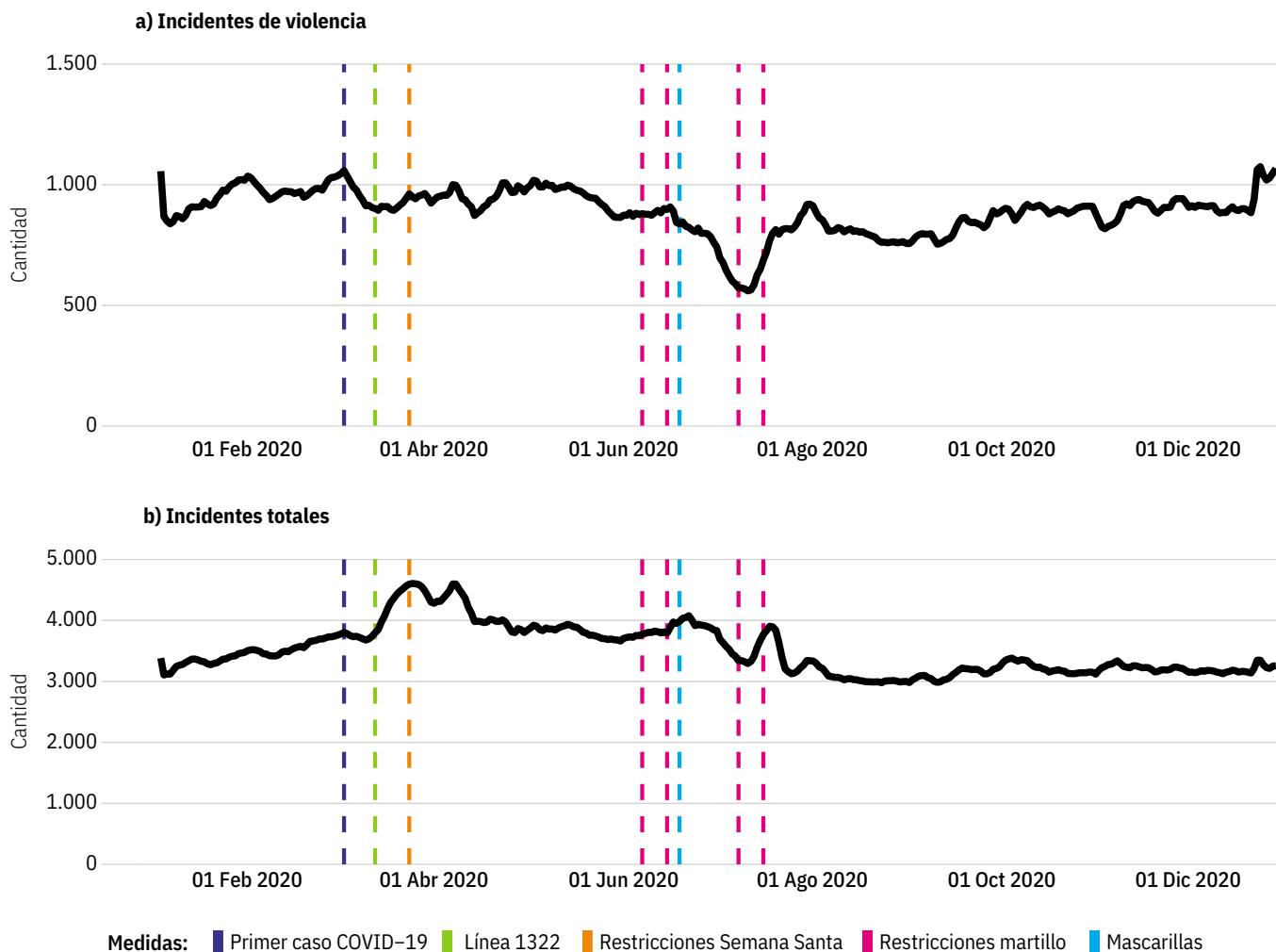


Fuente: Aguilar, et al., 2021, con datos del sistema de emergencias 9-1-1.

Cuando se analizan solamente los incidentes de violencia, la situación cambia. En el “panel b” del gráfico 2.21 se observa que la cantidad de reportes bajó considerablemente desde finales de mayo hasta julio, lo que coincide con la época del año en que se impusieron medidas más estrictas. En julio se declaró la transmisión comunitaria del covid-19, por lo que se decretaron fuertes restricciones vehiculares diferenciadas por zonas del país, cierres de actividades económicas en cantones en alerta naranja y se constituyó el cerco epidemiológico de la GAM. Ese mes, además, presentó la particularidad de que en las dos primeras semanas los reportes de violencia cayeron considerablemente, mientras que en las siguientes dos semanas subieron levemente. La situación se estabilizó en los meses posteriores, hasta llegar al máximo de reportes al final del año.

Gráfico 2.21

### Cantidad de incidentes reportados al sistema 9-1-1, por día, según algunas medidas implementadas y tipo de incidentes. 2020



Fuente: Aguilar, et al., 2021, con datos del sistema de emergencias 9-1-1.

La evidencia de que las medidas tendientes a mantener a las personas en el hogar se acompañan de un descenso en los reportes de violencia debe analizarse cuidadosamente. La literatura y las entidades internacionales que priorizaron el tema -como se mencionó anteriormente- han señalado elementos que permiten plantear la hipótesis de que el contexto dificulta que las personas agredidas puedan llamar para pedir ayuda y que esa disminución en los reportes no significa necesariamente una menor cantidad de casos.

#### El año 2020 mantuvo los patrones temporales de reportes de violencia en los hogares: noches de fines de semana y días festivos

Un artículo publicado por Morales (2020) había identificado que la agresión dentro de los hogares durante el año 2018 tenía mayor frecuencia las noches de los fines de semana, pues cada 2 minutos recibieron una llamada al 9-1-1 pidiendo ayuda por estos motivos. El “pico” se daba los domingos entre las 6 y 11 de la noche. El “segundo pico” eran

los sábados entre 7 de la noche y 2 de la madrugada. Por lo tanto, es relevante analizar si en el contexto de la pandemia se dieron cambios en esos patrones. Los resultados muestran que durante el año 2020 se mantuvo este escenario.

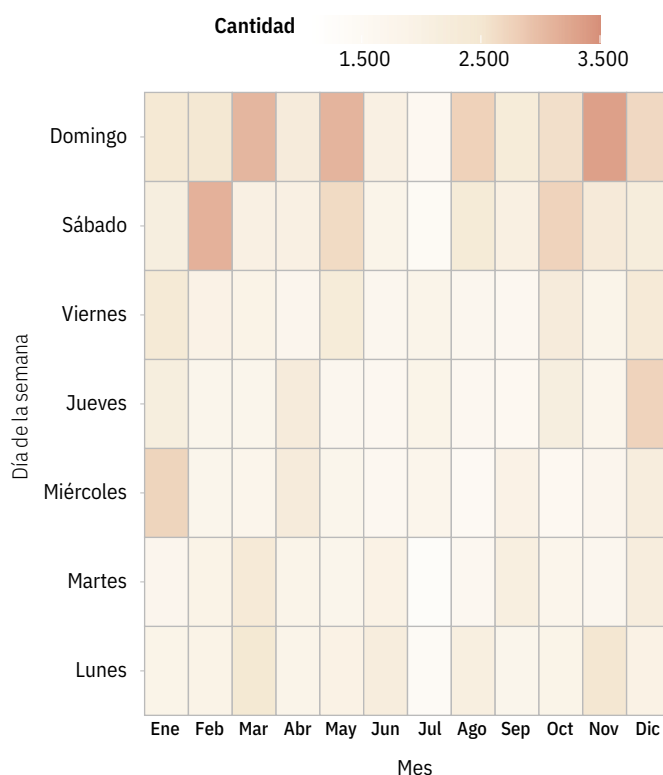
El gráfico 2.22 muestra que en los fines de semana se presentó una fuerte concentración de los reportes. Cuando se analiza julio, se observa un comportamiento distinto, pues durante los fines de semana se dejaron de reportar incidentes de violencia doméstica. Se distinguen tres franjas horarias (panel b del gráfico



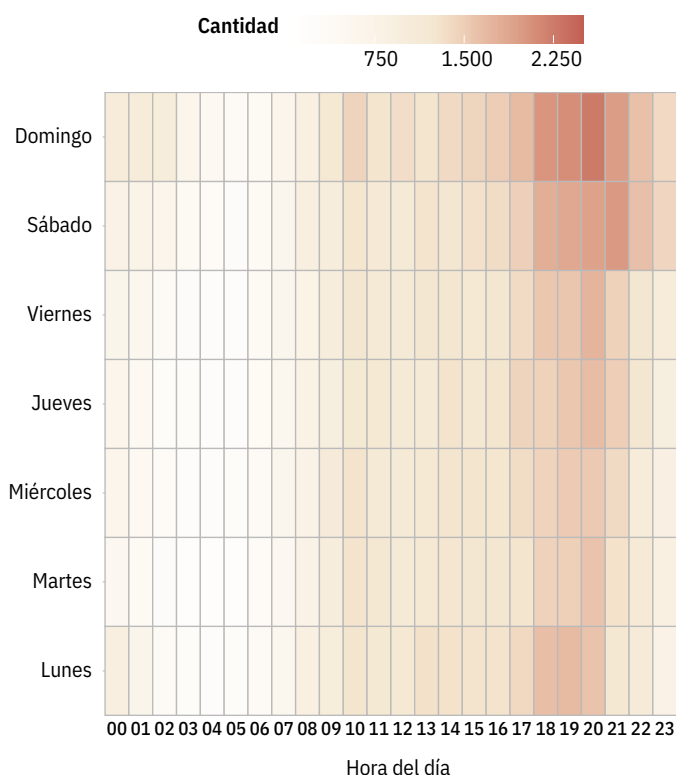
Gráfico 2.22

**Cantidad de incidentes reportados por violencia familiar y contra la niñez, según mes, día y hora. 2020**

a) Día y mes



b) Día y hora



Fuente: Aguilar, et al., 2021, con datos del sistema de emergencias 9-1-1.

2.22): la primera comprende desde la madrugada (2:00 a.m.) hasta las 9:00 a.m. y se observa la menor cantidad de reportes, la segunda transcurre de las 10:00 a las 18 horas (6:00 p.m.) y muestra una concentración moderada, la tercera oscila entre las 18h y el inicio de la madrugada (6:00 p.m. a 1:00 a.m.) y evidencia una cantidad considerable de incidentes reportados. El mayor índice de hechos de violencia se advierte los domingos a las 20h.

El gráfico 2.23 propone un desglose diario de los reportes de violencia en el sistema 9-1-1 en el año 2020. Las fechas festivas relacionadas con feriados o con días de convivencia familiar, como los domingos, destacan como las de mayor cantidad de llamadas. Los primeros meses del año y los últimos concentraron los días de mayor actividad.

### 32 distritos de la GAM con alta prevalencia de violencia en los hogares

Para profundizar en la relación existente entre el número de reportes de violencia al sistema 9-1-1 y las medidas impuestas con el propósito de controlar la transmisión de la pandemia del covid-19, se realizó un análisis de los conglomerados de distritos de la GAM, pues concentraron la mayor cantidad de llamadas y fueron los más afectados por las medidas que procuraban contener la pandemia. Se partió de la hipótesis que se expuso anteriormente: en las épocas de restricciones y confinamiento ocurre un subregistro de los reportes de violencia, que vuelven a aumentar en las fases de apertura (como en Navidad). Aquí interesa comprobar localmente si esa hipótesis se cumple y dónde ocurre.

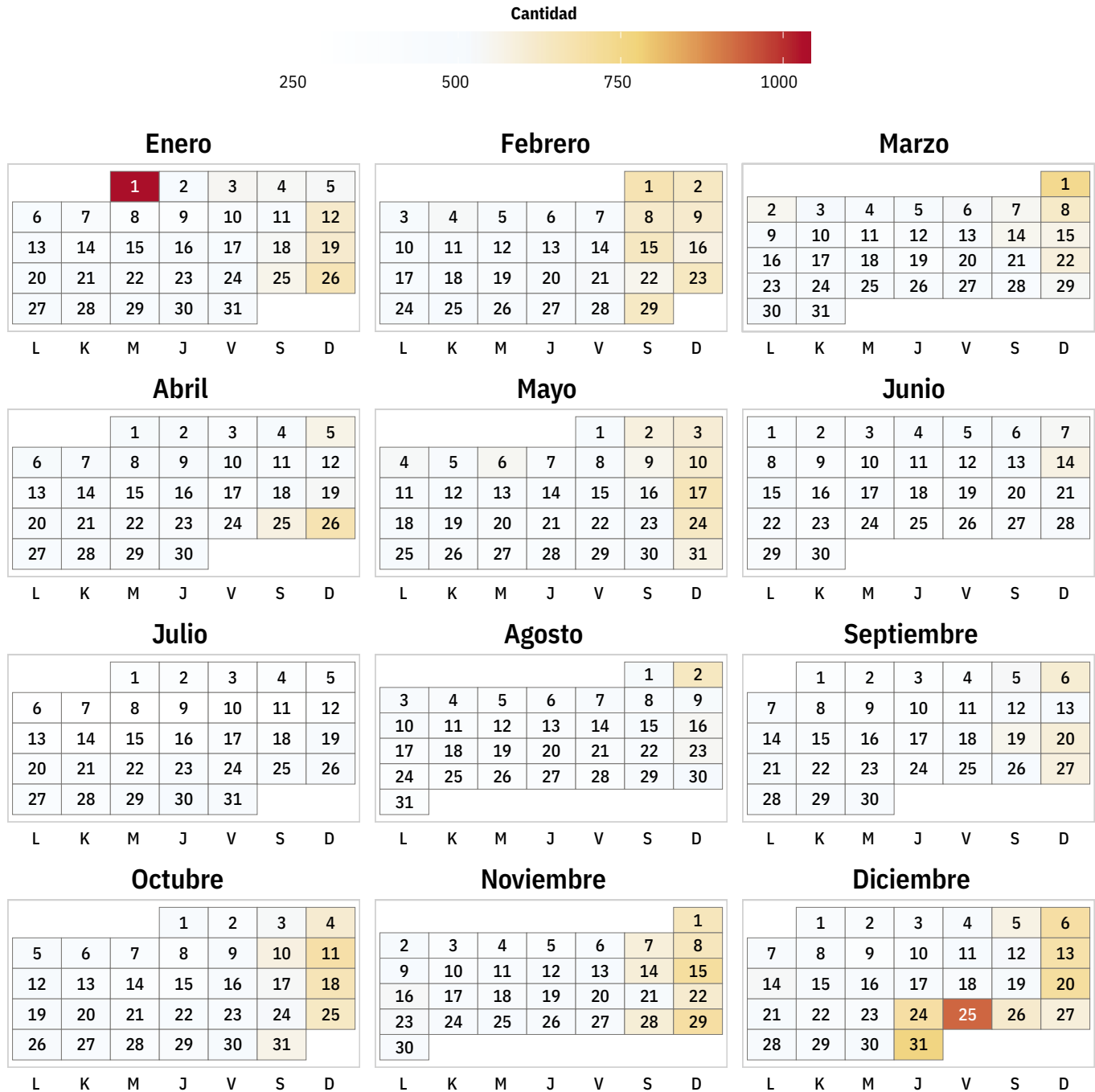
Para cumplir ese objetivo se seleccio-

naron únicamente los casos de violencia que afectaron a los hogares (familiar y niñez), por lo que se excluyeron los concernientes al entorno comunitario. Se calcularon los promedios de reportes de llamadas al 9-1-1 en cuatro momentos del año 2020: i) normalidad, incluye el promedio de reportes realizados entre enero y febrero, ii) Semana Santa, con fuertes restricciones de confinamiento, iii) cerco epidemiológico de julio, que también tuvo fuertes restricciones y iv) Navidad, con mayor flexibilización en las medidas sanitarias.

Se espera que el cambio experimentado en las llamadas durante la Semana Santa y el cerco epidemiológico de julio fuera negativo (deltas negativos) con respecto a la época denominada “normalidad”, mientras que en Navidad el cambio sería positivo (deltas positivos), pues hubo mayor apertura y por ende mayor facilidad

Gráfico 2.23

Cantidad de incidentes de violencia reportados al sistema 9-1-1, por día. 2020



Fuente: Aguilar, et al., 2021, con datos del sistema de emergencias 9-1-1.

para hacer reportes de violencia en el hogar si la persona agresora podía salir. Vale recordar que en años anteriores Navidad es la época con mayor cantidad de llamadas para denunciar incidentes de violencia en los hogares.

Los resultados registran la conformación de tres conglomerados, los cuales se presentan en el gráfico 2.24. El primero denominado “zonas de invisibilización de la violencia”, con mayor presencia en 67 distritos que en general confirman la hipótesis propuesta: en momentos de confinamiento (como Semana Santa y cerco epidemiológico) se redujeron las llamadas que denunciaban actos de

violencia con respecto a los meses catalogados como de “normalidad” (deltas negativos), pero se incrementaron en la fase de apertura, como en Navidad (deltas positivos). Este conglomerado de distritos presenta nuevas interrogantes de investigación. Con datos específicos de denuncias sería relevante determinar las características de los hogares para explicar la aparente invisibilización de la violencia en estas zonas del país.

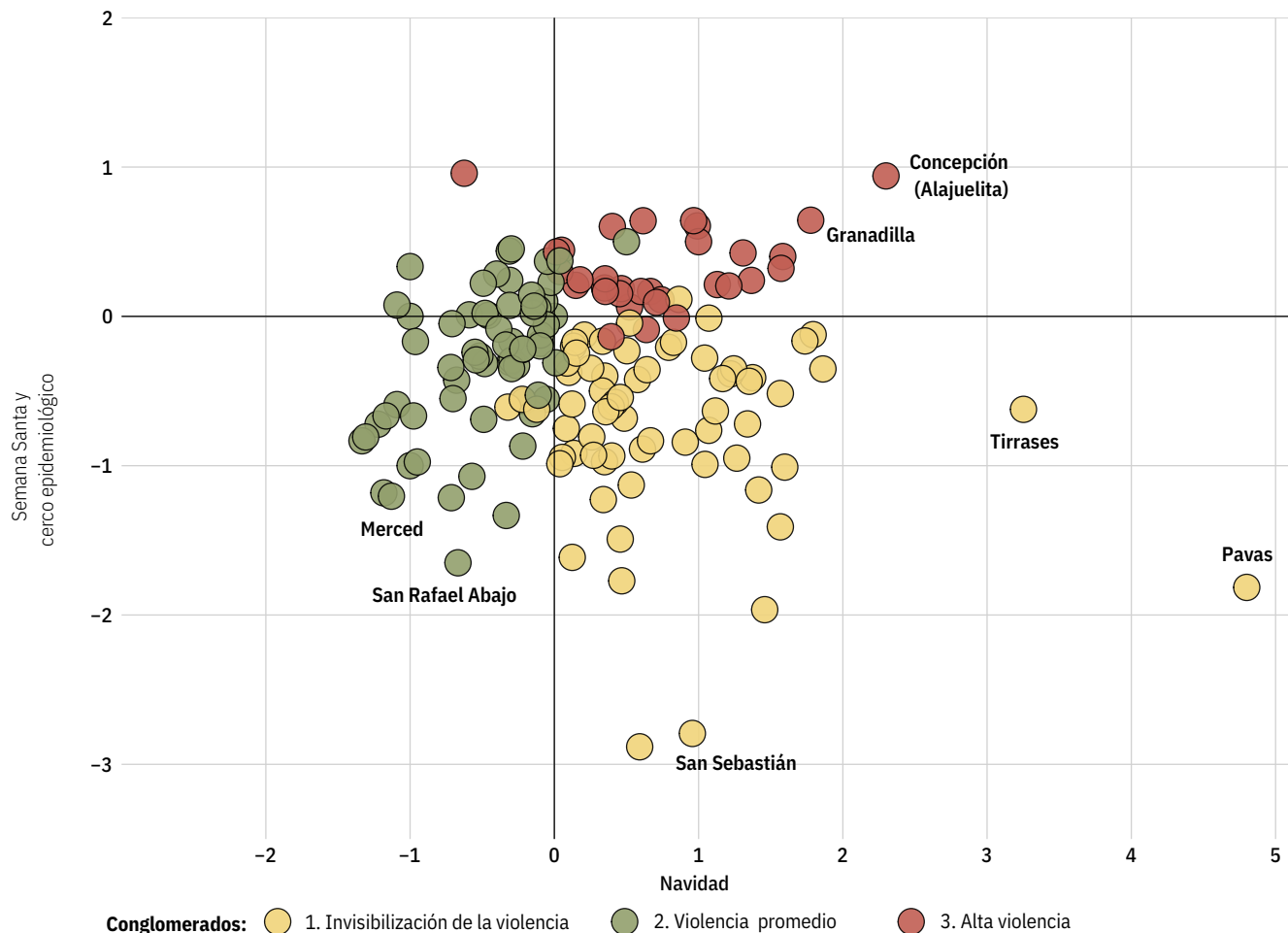
El segundo conglomerado denominado “zonas de violencia promedio” tiene mayor prevalencia en 65 distritos. Se caracteriza por reflejar pocas variaciones en las distintas fases (deltas entre -1 y 1),

con comportamientos muy similares a los valores promedio previos a la pandemia, con excepción de algunos pocos casos.

Finalmente, el tercer conglomerado denominado “zonas de alta violencia” incluye 32 distritos que presentan aumentos de reportes, tanto en Navidad (deltas positivos) como en algunos momentos de confinamiento. El balance es un nivel mayor de violencia promedio en esos distritos con respecto a los meses previos a la pandemia. Este grupo de distritos es el que requiere más atención con relación a la violencia en los hogares y debería ser objeto de priorización en las políticas de prevención y control de la violencia,

Gráfico 2.24

**Relación entre los cambios<sup>a/</sup> en los reportes de violencia familiar y contra la niñez en el sistema 9-1-1, según distritos de la GAM. 2020**



a/ Se calcula el cambio (o delta) en los valores promedio de los reportes de llamadas al 9-1-1 en tres momentos del año 2020, con respecto al promedio de los dos meses anteriores a la pandemia por covid-19 (enero y febrero): Semana Santa, cerco epidemiológico de julio y Navidad.

Fuente: Aguilar, et al., 2021, con datos del sistema de emergencias 9-1-1.

especialmente durante las fechas festivas del año.

Se realizaron comparaciones múltiples de Tukey para determinar si efectivamente las medias de cada fase analizada (Semana Santa, cerco epidemiológico de julio y Navidad) eran diferentes (estadísticamente significativas) con respecto a los meses anteriores a la pandemia y entre todas ellas.

Los resultados demostraron que en dos de las posibles comparaciones donde estaba presente el cerco epidemiológico de julio eran relevantes. Luego se calculó en cuántos y cuáles distritos de la GAM las diferencias eran estadísticamente significativas. Los resultados son los siguientes:

- En el 68% de los distritos de la GAM los reportes del cerco epidemiológico de julio son menores a los meses anteriores a la pandemia.
- En el 56% de los distritos de la GAM las denuncias de julio fueron menores a las recibidas en Navidad.

Por lo tanto, en más de la mitad de los distritos de la GAM hay evidencia suficiente de que los reportes de violencia se redujeron cuando se establecieron medidas más estrictas del control de la pandemia, como en julio. Ampliar el análisis con otras fuentes de información es una tarea pendiente para comprobar si efectivamente hubo una reducción de casos de violencia o, por el contrario, se dio una invisibilización, tal y como han comprobado otros estudios internacionales.

Además, los resultados proporcionan insumos valiosos para que las instituciones encargadas de atender la violencia en los hogares prioricen políticas, programas y campañas de prevención y control de la violencia, con el fin de anticipar y evitar que los días de celebración familiar se conviertan en días de agresión contra las personas menores de edad y las mujeres de este país, tal y como ha ocurrido durante los últimos años el 25 de diciembre (Navidad) y el 1 de enero (Año Nuevo).

### Las repercusiones sobre la salud mental de la población son un efecto muy relevante pero insuficientemente estudiado de la pandemia

Este capítulo ha mostrado la afectación que la pandemia por covid-19 produjo sobre el empleo, los ingresos y la violencia en los hogares. Sin embargo, en estos meses también se han dado otros efectos sociales que son más difíciles de documentar, pero que ha adquirido mucha importancia, tal es el caso de los problemas sobre la salud mental. Este capítulo repasa brevemente algunos resultados de las investigaciones desarrolladas durante el año 2020 y parte del 2021 en los ámbitos internacional y nacional sobre este tema y se fundamenta en el aporte especial elaborado por Pacheco y García (2021) para este Informe.

El principal hallazgo revela que el aislamiento y el distanciamiento físico durante largos períodos protegen la salud física, pero si son mal entendidos y se prolongan durante mucho tiempo tendrán serias consecuencias en la salud mental: estrés, ansiedad y depresión. En consecuencia, surgen síntomas ligados a estas condiciones: insomnio, evasión frente a situaciones negativas, regresión constante a eventos traumáticos, etc.

Estas afecciones se presentan, en mayor o menor medida, en un porcentaje importante de la población por razones como el miedo al contagio, a perder el trabajo o la fuente de ingreso económico, angustia por tener que convivir más tiempo con personas agresoras, temor a carecer del equipo de protección personal adecuado, incertidumbre ante la poca interacción con otras personas durante los períodos de confinamiento, etc.

Sistematizar los datos que respaldan las consecuencias derivadas de la pandemia en la vida de las personas sirve para trazar la ruta que debe seguir el diseño de la política pública, según la especificidad de cada grupo. En la revisión efectuada se evidencia que las mujeres, la población adulta mayor y el personal de salud han sufrido las mayores secuelas en la salud mental.

### Teletrabajo y educación a distancia: sobrecarga para las mujeres

Trabajar desde la casa era una práctica que se venía realizando desde antes del 2020 como una estrategia laboral con diferentes fines: incentivo para la productividad, reducción del estrés laboral generado por largos tiempos de traslado en países de alto tráfico de vehículos, impulsar la descarbonización, mejorar los climas laborales y reducir algunos de los costos de operación de las organizaciones, principalmente de las empresas o instituciones que prestan servicios, pues en ellas son más viables las tareas teletrabajables. En el contexto de la pandemia el teletrabajo constituyó la mejor opción para prevenir el contagio en el espacio laboral y continuar con las operaciones de los centros de trabajo, cuando las tareas que debían realizarse lo permitían.

Docentes de la Universidad Técnica Nacional (Montero, et al., 2020) realizaron una investigación con base en una encuesta aplicada a 694 personas sobre la relación covid-19 y teletrabajo. Este estudio menciona que aunque en Costa Rica algunas empresas habían implementado el teletrabajo con alguna parte de su personal, esta no era la realidad de la mayoría de las personas ocupadas del país. Tanto a las personas que empezaron con el teletrabajo, como a sus empleadores, la pandemia les vino a plantear un reto que debieron enfrentar sin experiencia previa y de manera abrupta.

El estudio mencionado indica que las personas valoraron el teletrabajo en lo atinente a aspectos como mayor ahorro de dinero, mejor aprovechamiento del tiempo, destinar tiempo de calidad con la familia, contribución a la disminución de la huella de carbono y flexibilidad de horario (Montero, et al., 2020). No obstante, cuando se solicitó que mencionaran los mayores retos que enfrentaron, los resultados fueron los siguientes: ansiedad ante el covid-19 (19,7%), aislamiento social (19,6%), conectividad e Internet (14,1%), mucha distracción en casa (12,7%), mantener un horario (11,8%), comunicación con el equipo de trabajo (9,9%), cuidado de personas en el hogar (5,6%) y más responsabilidad social (4,1%).

Aunque el teletrabajo fue evaluado positivamente por parte de las personas consultadas, es cierto que algunos factores como carecer del espacio y equipo adecuados, desconexión con el equipo de trabajo y necesidad de cuidar de otros en casa (recargo desempeñado especialmente por mujeres) contribuyen a la posibilidad de desarrollar estrés (Montero, et al., 2020). Un 46,6% afirmó que había sentido una recarga laboral desde el momento en que comenzó a teletrabajar.

Adicionalmente al teletrabajo, niñas, niños y adolescentes de todo el mundo vieron interrumpido su paso por uno de los espacios más importantes de socialización con sus pares, las escuelas y colegios. Los centros educativos fueron cerrados para preservar la salud física de sus ocupantes ante la amenaza latente de resultar contagiados por una enfermedad de la que poco se conocía.

La mayor parte de la información disponible sobre la salud mental de las personas menores de edad se ha obtenido a través de las personas que las cuidan. Näslund-Hadleyet, et al. (2020) realizaron una encuesta a 62.837 personas cuidadoras de cuatro países latinoamericanos (Costa Rica, Colombia, Perú y El Salvador) en la que se indagó sobre sus experiencias en relación con la educación a distancia y la salud mental durante la pandemia.

En este estudio se reportó que un 65,1% de las personas cuidadoras indicó que habían perdido un empleo. La caída de los ingresos económicos fue mayor entre las personas más vulnerables. Un 49,8% de los hogares con nivel socioeconómico bajo reporta haber perdido más de la mitad de los ingresos del hogar. Una mayoría de personas cuidadoras (85%) informó que había experimentado al menos un síntoma de deterioro en la salud mental. Aproximadamente la mitad de ellas expresó que se sentían tristes (48%) y alrededor de dos tercios estaban cansadas (66%), temerosas (60%) o padecían de insomnio (59%) (Näslund-Hadleyet, et al., 2020).

Según este estudio, las mujeres padecieron el mayor número de problemas relacionados con la salud mental, principalmente aquellas que se habían visto

obligadas a asumir la responsabilidad de apoyar a sus hijos e hijas en el proceso educativo. De las personas encuestadas, un 74% de las mujeres manifestó que había asumido este proceso frente a un 4,9% de los hombres; entre las responsabilidades que debieron atender estaba la comunicación con el centro educativo (87,7% de las madres versus 5,4% de los padres). Cerca de dos tercios de las madres (61,3%) informaron que habían apoyado a sus hijos e hijas con los requerimientos propios de la educación a distancia, pero sentían que necesitaban ayuda

También es importante manifestar que cuanto menor es la participación del padre en el aprendizaje a distancia y mayor la cantidad de menores de edad que deben atenderse, menor es el nivel de bienestar de las mujeres. Cuando el involucramiento de los padres es mayor, la brecha de salud mental de género disminuye al 16,3%, frente al 23,4% que caracteriza la situación contraria (Näslund-Hadleyet, et al., 2020).

La mayoría de los estudios publicados coinciden en señalar que las mujeres han sido el grupo que más ha padecido problemas de salud mental como consecuencia de la pandemia del covid-19. Pacheco y García (2021) lo justifican a partir de cuatro razones importantes:

- La convivencia por períodos más prolongados con personas que ejercen violencia psicológica, física, sexual, entre otras. Lo anterior se agrava por el desempleo, y la ingesta de alcohol o drogas por parte de las personas agresoras, que aumentan la frecuencia e intensidad de las acciones violentas. Según estableció Jia, et al. (2020) en la investigación que realizó en el Reino Unido, ser joven y ser mujer son dos características propias de las personas que presentaron mayores porcentajes de ansiedad, depresión y estrés por causa de la pandemia. Consideran como hipótesis que el desempleo, las preocupaciones financieras y el aumento de la violencia doméstica son posibles causas de la mayor incidencia de esas enfermedades mentales en estos grupos poblacionales.

- El desempleo de las mujeres jóvenes evidencia que constituyen el grupo que presenta las tasas más altas en la crisis.

- Una mayor dedicación a las labores de cuidado de personas adultas mayores, personas con discapacidad, menores de edad, pareja y familia en general, con motivo del establecimiento de los períodos de cuarentena. La educación virtual ha enfatizado la recarga de trabajo sobre las mujeres. Las mujeres jefas de hogar sin redes de apoyo, que deben continuar desempeñando su vida laboral fuera del hogar, buscar a alguien que cuide de sus hijos e hijas, o se ven obligadas a dejar solos a los menores ante la imposibilidad de pagar por ese servicio. Además, el acompañamiento escolar disminuye, situación que puede generar sentimientos de ansiedad y culpa por la imposibilidad de apoyar a los hijos e hijas en sus procesos educativos.

- La necesidad de atender simultáneamente el teletrabajo y la educación virtual. Temas que deben analizarse en toda su complejidad, pues muchas mujeres madres han manifestado mayor tranquilidad ante esta situación cuando ellas y sus familias tienen una menor exposición al contagio, pero es evidente que la recarga de trabajo trae consigo angustia, estrés, ansiedad, entre otros, según lo registran los diferentes estudios consultados.

Según el Inamu (2020), en algunos países ha disminuido la cantidad de denuncias de violencia doméstica durante la pandemia. Como se explicó en el apartado anterior de este capítulo, este hecho se atribuye a la poca oportunidad que tienen las víctimas de solicitar ayuda porque el agresor está presente en el hogar como resultado del confinamiento. En ese contexto, el ministerio llama la atención sobre algunos aspectos en los que se debe poner especial atención porque colocan a las mujeres y a su familia en un alto grado de vulnerabilidad en medio de la pandemia:

- Una convivencia más prolongada con sus agresores, provocada por la necesidad de confinamiento, en medio de un contexto socioeconómico más complejo de lo habitual.
- El distanciamiento y el confinamiento para evitar la propagación del virus obstaculizan la posibilidad de solicitar ayuda o de evitar una situación de violencia. Lo anterior demuestra la necesidad imperativa de que los servicios de atención y protección sigan funcionando normalmente; incluso los servicios de apoyo psicológico.
- Con la suspensión de las clases presenciales se disminuyó el acompañamiento de los centros educativos a las personas menores de edad y, consecuentemente, se limitó el factor protector que ellas tienen ante posibles casos de violencia doméstica.
- La disminución de ingresos en el seno familiar, especialmente de parte de la figura paterna que cumplía un rol de proveedor, puede generar una sensación de pérdida de poder para quienes perpetran la violencia doméstica, por lo cual es probable el incremento de los casos, y la severidad de estos.

### Otros dos grupos especialmente afectados: personas adultas mayores y personal de salud

Las personas adultas mayores constituyen uno de los grupos más vulnerables frente a esta pandemia, no solo por las elevadas posibilidades de contagio y la alta tasa de mortalidad asociada, sino por la reacción de otros sectores de la sociedad. Por un lado, se ha generado una cruel discriminación hacia las personas de más edad, al sugerir que su vida vale menos que la de una persona joven (a través de “memes”, por ejemplo) (Broche et al, 2020). Además, se les ha privado de los cuidados que recibían de parte de sus familiares ante la estricta solicitud de guardar la cuarentena, el aislamiento social y la imposibilidad de mantener el mismo contacto físico con sus seres queridos.

Otro grupo de población que ha

enfrentado circunstancias muy difíciles en medio de la pandemia han sido las personas trabajadoras de los servicios de salud. Múltiples estudios indagan la angustia provocada por la posibilidad de contagio, la ansiedad por el acceso y el uso de los equipos de protección personal adecuados, y la automedicación, entre otras razones. Juárez (2020) cita el estudio de Lai, et al. (2020) realizado con la participación de 1.257 trabajadores de 34 hospitales en China, que comunicaron algunos de los principales datos sobre el tema: 50,4% presentaba síntomas de depresión, 44,6% de ansiedad, 35% de insomnio y 71,5% de distrés. En Francia aumentaron las adicciones y los intentos de suicidio; en Italia un 49,4% de los y las trabajadoras presentaban síntomas de estrés postraumático.

Otro efecto muy documentado ha sido el síndrome “*burnout*” en las personas trabajadoras de la salud. Surge como resultado de estresores crónicos y persistentes en el tiempo, generados por razones laborales que no han recibido la atención debida. Este síndrome muestra tres condiciones i) sentimientos de deterioro de energía o agotamiento, ii) distanciamiento mental del trabajo, sentimientos negativos o indiferencia relacionada con el trabajo; y iii) eficacia profesional reducida. El “*burnout*” se refiere específicamente a un fenómeno del contexto ocupacional y no debe ser aplicado para describir experiencias propias de otras áreas de la vida (Juárez, 2020).

### Una de cada tres personas en el país se ubica en un nivel crítico por los efectos de la pandemia en su salud mental

La UNED, en conjunto con la CCSS, el Ministerio de Salud y la Universidad Nacional, realizó una investigación sobre la salud mental y las relaciones con el entorno en tiempos del covid-19. El estudio recabó la información a través de un cuestionario autoadministrado por medio de Internet y contó con la participación de 6.786 personas.

La publicación realizada por Carazo et al. (2021) encontró que un 32,1% de la población consultada se ubicaba en un segmento de afectación crítica con

respecto a su salud mental al presentaba altos niveles de ansiedad, síntomas de depresión y desgaste laboral. Las mujeres manifestaron los mayores y más intensos efectos negativos sobre su salud mental. El estudio señaló que las personas que desempeñaban un trabajo más estable disfrutaron de una mejor situación, mientras que las que tenían inestabilidad laboral y baja escolaridad contaban con menos herramientas para salvaguardar su salud física y mental.

La medición efectuada en el mes de octubre de 2020 determinó que un 43,7% de la población registró síntomas relacionados con ansiedad generalizada severa y mostró una diferencia sustancial con el 13,8% obtenido en una medición previa, en marzo del mismo año.

La investigación indagó también sobre la capacidad resiliente de la población. Al respecto indicó que más del 50% registró puntuaciones bajas, lo que revela que sus estrategias de afrontamiento no posibilitaron la reducción del impacto y no se adaptaron adecuadamente a la situación de emergencia. Otro 30,2% obtuvo puntuaciones medias y un 15% presentó una mayor capacidad de adaptación (Carazo et al., 2021).

Entre las poblaciones más vulnerables, con puntuaciones altas en los indicadores de posible depresión, ansiedad o miedo se identificó a las mujeres, las personas con baja escolaridad, las de bajos recursos económicos y las personas que vivían solas.

### Conclusiones

La pandemia por covid-19, que inició en el año 2020 y que persiste en el 2021, impactó en todo el mundo y Costa Rica no es la excepción. Como se señaló en el *Informe Estado de la Nación 2020* el *shock* se experimentó en un momento en el que las fortalezas históricas del país en desarrollo humano eran frágiles y vulnerables. Esta debilidad amplificó los efectos de la crisis sobre las condiciones de vida y el trabajo de cientos de miles de personas y redujo significativamente la capacidad de la sociedad, del mercado y del Estado para enfrentarlos.

En este contexto, este capítulo

desarrolló una serie de investigaciones para ampliar el conocimiento sobre la magnitud de los efectos de ese primer golpe de la pandemia en relación con la equidad e integración social, pues en retrospectiva los datos disponibles registraron una contracción fuerte e inmediata de los indicadores sociales. El objetivo es lograr que la información aporte elementos sustantivos para el debate y el diseño de políticas públicas en las fases de recuperación que se avecinan en los próximos años.

El principal hallazgo es que la crisis provocada por la pandemia del covid-19 agravó aún más el deterioro que desde años atrás experimentaba el país en relación con la equidad y la integración social. El golpe sobre la producción y el empleo en los meses iniciales fue fuerte y generalizado, pero afectó con mayor profundidad a grupos de población que enfrentaban difíciles condiciones de vida y acumulaban menos capacidades para sortear la contracción de los ingresos. La consecuencia inmediata fue el aumento significativo del desempleo, de la pobreza y una profundización de las brechas sociales.

El capítulo reporta distintos grados de intensidad en la afectación laboral y de los ingresos según el lugar de residencia (zonas y regiones), grupos etarios, nivel educativo, tipo de empleo, entre otros. Factores importantes de considerar en el diseño y aplicación de las políticas públicas, con el propósito de que respondan a los requerimientos de los grupos más vulnerables.

Según distintas fuentes de información los grupos de población que enfrentaron mayores dificultades durante los primeros meses de la pandemia fueron los que tenían baja calificación educativa, se vinculaban a las pequeñas empresas de comercio, servicio directo a las personas como el turismo, o trabajadores en industrias o servicios, en sectores informales o cuyos empleos no podían adoptarse al teletrabajo. Esta situación determinó que las zonas y regiones del país más dependientes de esas actividades, como la Chorotega, la Pacífico Central y el

Valle Central experimentarían un crecimiento importante del desempleo, una contracción de jornadas e ingresos laborales y, por consiguiente, un aumento de la pobreza. Por el contrario, los grupos de mayor calificación, asociados a la producción más especializada, vinculados a la nueva economía y al sector público fueron comparativamente los de menor afectación, junto con los que realizaban tareas agropecuarias.

Un análisis de estadística espacial identificó que en 20 distritos se presentaron muchas solicitudes de bonos Proteger, que estaban rodeadas de zonas vecinas que ostentaban la misma condición. Entre las características comunes de estos lugares se encuentra que en su mayoría están dentro de la GAM y tienen barrios urbano-marginales que, desde antes de la pandemia registraban problemas de vulnerabilidad social: pobreza, baja escolaridad, exclusión educativa, desempleo, informalidad, violencia y crimen organizado, entre otros.

Esta información, junto con el análisis del capítulo 3 de este Informe sobre las estructuras productivas regionales y cantonales proporcionan insumos para el diseño de políticas de fomento productivo, generación de empleo y programas sociales acordes con los perfiles y la situación social de las distintas zonas del país.

El análisis del dinamismo de la pobreza que ha realizado este Informe desde hace algunos años permitió determinar que la mitad de los hogares que cayeron en pobreza en el año 2020 eran de ingresos medios, según la distribución del ingreso en el 2019. Es decir, muchos de ellos no estaban entre la población objetivo de los programas de combate a la pobreza. Algunos grupos podrán recuperarse más rápidamente, pero otros requerirán de apoyo social para revertir su situación de desventaja.

Los programas sociales, especialmente los selectivos, dirigidos a los grupos pobres y vulnerables permitieron contener el empobrecimiento de la población en el año 2020. Por ejemplo, el subsidio proporcionado por el bono Proteger, diseñado en muy corto tiempo para tra-

tar de mitigar temporalmente la significativa pérdida de empleos y de ingresos, evitó un aumento adicional de 3,3 puntos porcentuales en la pobreza: 2,8 en la pobreza extrema y 0,5 en la no extrema, a pesar de que este programa no había sido diseñado específicamente para combatir la pobreza.

Otras herramientas que ofrece este capítulo contribuyen a esclarecer otras afectaciones sociales producidas por la pandemia por covid-19 que impactan en diferentes grados a un amplio sector de la población: los incidentes de violencia en los hogares y los problemas en la salud mental.

La cantidad de reportes de incidentes de violencia en los hogares disminuyó durante algunos meses de 2020 en el sistema de emergencias 9-1-1 con respecto al año anterior. La mayor caída de esas denuncias coincide con momentos en que se adoptaron medidas sanitarias más estrictas de control de la pandemia del covid-19, por ejemplo, el mes de julio cuando se aplicó el cerco epidemiológico de la GAM. Este resultado da indicios de una invisibilización de la violencia.

Además, 32 distritos de la GAM presentaron aumentos en el reporte de incidentes de violencia en los hogares durante las fechas festivas como Semana Santa y Navidad. Este grupo debería ser objeto de priorización de las políticas de prevención y control de la violencia, para anticipar y evitar que los días de celebración familiar se conviertan en ocasiones de agresión contra las niñas, los niños y las mujeres de este país.

Finalmente, la identificación de grupos de población que sufrieron mayores problemas de salud mental como consecuencia de la pandemia, como las mujeres, el personal de salud, las personas con baja escolaridad, en situación de pobreza, desempleadas, las que viven solas, también sirven de insumos para el diseño de políticas públicas para el desarrollo de campañas que traten de atenuar problemas como la ansiedad, la depresión, el desgaste laboral y procuren fortalecer la capacidad de resiliencia de la población ante situaciones como las que vive el país y el mundo.

**Investigadores principales:** Natalia Morales Aguilar, Steffan Gómez Campos, Rafael Segura Carmona, Camila Aguilar Gómez, José Francisco Pacheco Jiménez, Heiddys García Brenes y Jennyfer León Mena.

**Insumos:** *Procesamientos para identificar a los hogares con mayor afectación social por la pandemia por covid-19 con datos de la Enaho 2020*, de Natalia Morales Aguilar y Rafael Segura Carmona; *Exposición a la violencia en época de pandemia: un análisis exploratorio a partir de las llamadas realizadas al 9-1-1*, de Camila Aguilar Gómez, Steffan Gómez Campos, Natalia Morales Aguilar y Jennyfer León Mena; *Efectos provocados por la pandemia del covid-19 en la salud mental*, de José Francisco Pacheco Jiménez y Heiddys García Brenes; *¿Cuáles fueron las personas más afectadas por la pandemia y las zonas del país con mayor demanda del bono Proteger?*, de Steffan Gómez Campos, Natalia Morales Aguilar, Kenneth Obando Rodríguez y Raquel Miranda Pérez

**Coordinación:** Natalia Morales Aguilar

**Borrador del capítulo:** Natalia Morales Aguilar

**Edición técnica:** Jorge Vargas Cullell, Leonardo Merino Trejos, Steffan Gómez Campos y Natalia Morales Aguilar

**Programación de métodos en ciencias de datos:** Steffan Gómez Campos, Rafael Segura Carmona, Camila Aguilar Gómez, Kenneth Obando Rodríguez y Raquel Miranda Pérez

**Asesoría metodológica:** Steffan Gómez Campos, Rafael Segura Carmona, Jorge Vargas Cullell

**Visualización de datos complejos:** Steffan Gómez Campos y Natalia Morales Aguilar

**Lectores críticos:** Jorge Vargas Cullell, Leonardo Merino Trejos, Juan Diego Trejos Solórzano, Steffan Gómez Campos, Rafael Segura Carmona

**Revisión y corrección de cifras:** Natalia Morales Aguilar

**Corrección de estilo y edición de textos:** Hazel María Vargas Zeledón

**Diseño y diagramación:** Erick Valdelomar/Insignia Ng

**Un agradecimiento especial** al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, por permitir el **acceso a la base de datos del bono Proteger anonimizada**. También se agradece al **INEC** por el acceso a las bases de datos de sus encuestas, porque posibilitaron la realización de los procesamientos especiales requeridos para este análisis a profundidad. Al **Sistema de emergencias 9-1-1** por la base de datos de registros de llamadas durante el período 2016-2021.

**El taller de consulta** se realizó el 8 de septiembre de 2021, con la participación de: Juan Luis Bermúdez, Margarita Bolaños, Juan Carlos Durán, Helio Fallas, Steffan Gómez, Vladimir González, Greivin Hernández, Mirna Hernández, Leonardo Merino, José Francisco Pacheco, Alexander Rodríguez, Gilbert Solano, Marcos Solano, Juan José Soto, Juan Diego Trejos y Auxiliadora Zúñiga.

## Notas

1 Se entiende por capacidades el conjunto de habilidades, conocimientos y destrezas adquiridos por los individuos, que les permiten emprender proyectos de vida valiosos.

2 En este caso no hay afectación en el desempleo, pues la clase social está disponible únicamente para las personas ocupadas.

3 La línea de pobreza representa el monto mínimo requerido para que una persona pueda satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias. Se considera que un hogar es pobre cuando su ingreso per cápita es menor o igual a la línea de pobreza de la zona respectiva (urbana o rural). La pobreza extrema compara el ingreso per cápita con el costo de la canasta básica alimentaria (CBA).

4 Según el INEC no se incluyen aquellos casos en que: i) en 2020 la persona ya no forma parte del hogar, ii) la diferencia de edad de un año a otro para una persona es mayor de 6 años, iii) el sexo de un individuo

es diferente, iv) se presentaron inconsistencias en la identificación del hogar o en la línea que identifica a la persona.

5 El valor estimado de la pobreza que reporta el INEC cada año es solo uno de los posibles. La Enaho es una muestra de la población, por lo que es importante tomar en cuenta el error estándar de las estimaciones para calcular los intervalos (al 95% de confianza) en que se ubicaría el verdadero valor poblacional (que es desconocido).

6 Las transferencias monetarias pueden ser públicas o privadas. Las públicas incluyen las transferencias por el régimen no contributivo, programas del IMAS y becas para estudiar. Las privadas corresponden a la pensión alimentaria, pensión nacional o del extranjero, las transferencias del extranjero (remesas) o de otro tipo.

7 El índice de Morán es un indicador que mide la autocorrelación espacial; es multidireccional y multi-

dimensional, y permite establecer relaciones en conjuntos de datos de alta complejidad por su estructura. Puede obtener valores entre -1 y 1. Cuando el valor es -1, significa que hay correlación perfecta negativa; es decir, existen conglomerados de valores distintos (también conocido como dispersión perfecta). Cuando se obtiene un valor de 1, entonces hay conglomerados espaciales perfectos de valores similares. Si se obtiene un valor de 0, significa que no hay autocorrelación en los datos, sino que están distribuidos espacialmente de forma aleatoria.

8 Los distritos son: San Sebastián, Hatillo, Hospital, Carmen y Pavas, del cantón de San José; Desamparados, Los Guido, San Miguel y San Rafael Abajo, del cantón de Desamparados; San Felipe de Alajuelita; Guadalupe e Ipís, de Goicoechea; el distrito central de Heredia; San Antonio, San José y el distrito central del cantón de Alajuela; Las Horquetas de Sarapiquí; Cariari y la Rita de Pococí; y Daniel Flores, de Pérez Zeledón.