



**Desempleo, pobreza  
y desigualdad en  
Costa Rica durante  
la pandemia por el  
COVID-19:  
Consideraciones para  
una recuperación  
resiliente**

---

**2021**



***RESUMEN  
EJECUTIVO***

# 2021

---

## ***Andrés Fernández Aráuz***

affa17@gmail.com

Licenciado en Economía y Máster en Estadística de la Universidad de Costa Rica. Ostenta también el certificado de Micro Master in Data, Economics, and Development Policy del Massachusetts Institute of Technology (MIT). Ha realizado diversas investigaciones en temas de pobreza, desigualdad económica, educación, entre otros. Sus contribuciones académicas se han publicado en la Revista de Ciencias Económicas (UCR), Informes del Estado de la Nación, Justicia y Educación del Programa Estado de la Nación, Revista CEPAL, Revista Española de Estadística y Revista Dimensiones de OPHI de la Universidad de Oxford, de donde también obtuvo el reconocimiento a la Investigación de excelencia en lucha contra la pobreza (Oxford Poverty and Human Development Initiative).

## ***Datos de los titulares***

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. Oficina de la Fundación Costa Rica Dirección para visitas: Rohrmoser, Avenida 3/Calle 78A, casa esquinera Dirección postal: 640-1200 Pavas, San José Costa Rica.

Academia de Centroamérica 100m este y 325m sur de la U. Veritas, B.º Montealegre Montealegre, Zapote, San José, Costa Rica (apdo. 6347-1000)

## ***Diseño y Diagramación***

Kevin **Salazar** Flores  
tacakoscr@gmail.com

## Resumen ejecutivo y recomendaciones de política pública

### Introducción

En el año 2020, la enfermedad causada por el COVID-19 afectó a casi todos los países y a millones de personas en todo el mundo. Esta situación tiene a los gobiernos operando en un contexto de incertidumbre y enfrentándose a situaciones complejas dados los desafíos sanitarios, económicos y sociales que plantea.

Pero más allá de la tragedia humana y sanitaria del coronavirus, ahora se reconoce ampliamente que la pandemia desencadenó la crisis económica más grave desde la Segunda Guerra Mundial, y muchas economías no recuperarán sus niveles de producción de 2019 sino hasta 2022, en el mejor escenario posible. Adicional a los choques económicos y de salud a corto plazo, los efectos a largo plazo sobre el capital humano, la productividad y el comportamiento pueden ser duraderos.

La afectación se ha dado en diversas magnitudes a lo largo de las distintas economías, y la Región Latinoamericana es una de las que más sufrió los efectos de la recesión económica del año 2020, con una estimación de reducción del PIB cercana al -6,9%, superior en magnitud a otras regiones en desarrollo, pero para la cual se proyecta una recuperación más fuerte que en otras regiones para el año 2021. Los efectos sobre el mercado laboral:

En el caso de Costa Rica, el 16 de marzo de 2020 el Gobierno de la República emitió la Declaratoria de Emergencia Nacional debido a la situación de emergencia sanitaria provocada por la enfermedad COVID-19, y fueron anunciadas una serie de medidas de restricción a la movilidad y el comercio que impactaron la dinámica del mercado laboral.

Para el segundo trimestre del año 2020, la economía costarricense había sufrido los embates de la pandemia sobre el mercado laboral, y el porcentaje de la población económicamente activa (PEA) con empleo se había reducido del 54,6% pre-pandemia al 43,2%, un descenso considerable de hasta una quinta parte de la población ocupada, debido al incremento en la población en condición de desempleo con respecto a la PEA (que pasó el 7,8% al 13,7%) y, especialmente, de las personas fuera de la fuerza de trabajo (con un incremento del 37,5% al 43,1%).

Las brechas por género en el mercado laboral crecieron al manifestarse los efectos de restricciones a la movilidad laboral y de cierre de negocios, perjudicando aún más a las mujeres, y para el segundo trimestre del año 2020 únicamente un 30% de la población económicamente activa de sexo femenino tenía un empleo, en contraposición al 56% de los hombres, y la atención de obligaciones familiares continúa siendo el principal motivo por el cual las mujeres se retiran de la fuerza de trabajo, siendo una condición casi inexistente en el caso de los hombres.

Del total de empleos perdidos al II Trimestre del año 2020, un 74% estaban inicialmente en el sector informal, y del total de personas que además de haber perdido su empleo, se vieron forzados a abandonar la fuerza laboral, el 87% se encontraban también en el sector informal, por lo que fueron el sector más afectado durante la primera mitad del año 2020.

La rama de actividad de Alojamiento y Servicio de Comida fue la más afectada, ya que de los 142 mil empleados que se registraban en el I Trimestre del 2020, sólo 62 mil (43%) mantuvieron su empleo para el II Trimestre, por lo que más de la mitad de los empleados de esta rama, vinculada a las actividades turísticas, perdieron su empleo, siendo la única rama que tuvo ese alto nivel de afectación.

Mediante el uso del semipanel de la Encuesta Continua de Empleo, fue posible determinar que el número de personas que perdieron su empleo al II Trimestre fue de 573 mil individuos, con mayor afectación en empleos ocupados por mujeres, con mayor fuerza sobre el mercado laboral informal de la economía y en la rama de actividad de alojamiento y servicios de comida, actividades vinculadas al turismo y desarrolladas de forma más intensiva en las regiones Chorotega y Pacífico Central, motivo por el cual en estas dos regiones la pérdida de empleos fue superior al de las demás.

Para el III Trimestre del año 2020 se dio una ligera recuperación en los niveles de empleo, pero acompañado de un incremento en la inestabilidad para el desarrollo de las actividades económicas, sea por reducción de ventas, baja en los niveles de producción, reducción del tiempo laborado o incluso de salarios.

El comportamiento en el IV Trimestre del año 2020 fue ligeramente superior al del trimestre previo, mostrando avances y mejores en los principales indicadores, pero a una velocidad que no permitió al mercado laboral acercarse a los niveles pre pandémicos, ya que la proporción de población ocupada con respecto a la PEA alcanzó el 48,7%, casi siete puntos porcentuales por debajo del mismo dato en el I Trimestre del 2020.

La recuperación de empleos durante todo el II Semestre del año 2020 fue mayor que lo que se ha observado en el I Semestre del año 2021, donde más bien ha ocurrido un estancamiento, y el proceso de recuperación de empleos ocupados por mujeres ha sido más inestable que el de los hombres, y de hecho, durante el I Semestre del año 2021, las mujeres no han aumentado el número de empleos, sino que por el contrario, se ha dado una pérdida neta de empleos.

En conclusión, en cuestión de tres meses (II Trimestre 2020) los efectos sobre la actividad económica produjeron una destrucción de empleos sin precedentes en la historia reciente de Costa Rica, y luego de un año desde el inicio de la recuperación apenas se ha logrado recuperar al 48% del total de empleos perdidos, lo que pronostica que se requerirá como mínimo de al menos un año y medio más para intentar alcanzar los niveles de empleo previos a la pandemia, condicionado a una reactivación económica que permita generar dichos empleos, lo cual podría extender el periodo de recuperación por varios años más de no darse una reactivación sostenida en el tiempo que no sea dependiente del empleo informal.

### ***Los efectos del COVID-19 en el bienestar general de la población costarricense***

La pérdida de empleos producto las medidas de cierre y restricciones de movimiento establecidas por el Gobierno durante el año 2020 fue el factor detonador del incremento en los niveles de pobreza, ya que su efecto inmediato fue una reducción en el ingreso monetario disponible en los hogares.

No obstante, la pobreza multidimensional (que mide factores distintos al ingreso) prácticamente no varió (16,1%), lo que evidencia que la afectación de corto plazo fue por la vía de ingresos, pero los efectos de largo plazo podrían materializarse en otros factores distintos a este.

En el año 2020 todos los hogares de Costa Rica, como conjunto, percibieron un 88% de los ingresos que habían recibido previamente en el año 2019. Los dos deciles más bajos de ingreso (la zona de pobreza), fueron de los menos golpeados en términos relativos, ya que la pérdida total de ingresos fue del 9% (decil 1) y del 5% (decil 2). Esto no significa que hayan soportado los efectos sobre el mercado laboral de mejor forma que otros grupos de ingreso, sino que el papel de los subsidios estatales impidió una debacle aún mayor para estos hogares en mayor desventaja socioeconómica.

El incremento en la pobreza monetaria no fue generalizado en todas las regiones: las regiones Huetar Norte y Caribe tuvieron incrementos de menos de un punto porcentual, en tanto que la Región Brunca experimentó incluso una reducción en la pobreza total. En contraposición, la región Pacífico Central pasa a ser la de mayor nivel de pobreza relativo (34,7%) en el año 2020, pero fue la Región Chorotega la que sufrió el mayor incremento en los niveles de pobreza.

Para el año 2020, la pobreza multidimensional disminuyó ligeramente al 16,1%, lo cual muestra una gran diferencia del comportamiento respecto a la pobreza monetaria, ante shocks como el asociado a la pandemia por el COVID-19. En este caso, los indicadores incluidos en esta medición tienen una naturaleza más estructural, que no mostró variaciones de corto plazo ante un shock como el ocurrido por la pandemia.

Por su parte, el aumento en la desigualdad o de la concentración del ingreso se dio en un contexto de menores ingresos para todos los grupos, incluyendo los más adinerados, y las brechas se ampliaron debido a que la pérdida de empleos (y por ende, disminución de ingresos) fue mayor para quienes estaban en condiciones más inestables dentro del mercado laboral. Mientras que la desigualdad en el ingreso laboral creció más de un 4%,

la desigualdad a nivel de hogar, medida según el ingreso total disponible en los hogares, aumentó menos del 1%, gracias al efecto compensador del aumento en las transferencias estatales hacia los hogares.

### ***Consideraciones para una recuperación resiliente***

La recuperación de empleo requiere de medidas remediales y estructurales de corto, mediano y largo plazo, todas con un alto grado de importancia para lograr una recuperación sostenible.

### ***Proteger a los más vulnerables***

Si bien se ha dado una recuperación del empleo desde julio del 2020, lo cierto es que esta se ha estancado en este 2021, y aún mantiene un elevado nivel de desempleo en el mercado laboral, y una gran proporción de personas fuera de la fuerza de trabajo, en indicadores de peor calidad que los observados antes de la pandemia.

Esto pone presión al sistema de protección social, dado que sin el impulso brindado por el Bono Proteger, las estadísticas de pobreza del año 2021 podrían continuar elevadas e incluso aumentar. Por ejemplo, en la misma ENAHO se indaga sobre la recepción de ayudas económicas, en alimentos, en víveres o de otro tipo por parte de los hogares, y el 37% de los hogares indicaron no haber recibido ningún tipo de ayuda pero sí estarla requiriendo (587 mil hogares). Y si bien el 44% de esos hogares ya se encontraban en condición de pobreza en el año 2020, otro 30% (174 mil hogares) se encontraba en condición de vulnerabilidad, con una alta probabilidad de no lograr mejorar sus perspectivas de condición futura, y que sumado a los más de 60 mil hogares que escaparon de la pobreza debido al Bono Proteger, podrían sufrir los embates prolongados de la actual pandemia.

Es fundamental que la respuesta política preste especial atención a las personas pobres y en situaciones vulnerables, tanto por motivos éticos de priorización de sus necesidades, como por los efectos permanentes que las perturbaciones temporales pueden tener en la vida de los infantes, los niños, los adolescentes y las mujeres en condición de pobreza. Pero la disminución de la pobreza no sólo debe darse por los alivios temporales ofrecidos mediante las transferencias monetarias directas, sino que debe afianzarse sobre la base de generación de empleos de calidad que permitan a las personas en edad productiva obtener los ingresos requeridos para salir de la situación de pobreza de forma permanente y estable.

### ***Empleos de calidad***

Mediante la implementación de tres principios generales: i) promover un entorno en el que puedan florecer puestos de trabajo de alta calidad; ii) prevenir la exclusión del mercado laboral y proteger a las personas contra los riesgos del mercado laboral; iii) prepararse para las oportunidades y los desafíos futuros en un mercado laboral que cambia rápidamente.

### ***Promover un entorno en el que puedan generarse abundantes empleos de alta calidad***

El empleo de alta calidad requiere un sólido marco de política macroeconómica, un entorno favorable para el crecimiento y competencias que evolucionen en consonancia con las necesidades del mercado. La flexibilidad de los mercados de productos y laboral es esencial para crear empleos de alta calidad en un entorno aún más dinámico. El reto consiste en asegurar que los recursos puedan reasignarse a usos más productivos y a la vez proporcionar un nivel de estabilidad del empleo que fomente el aprendizaje y la innovación en el lugar de trabajo.

### ***Prevenir la exclusión del mercado laboral y proteger a las personas de los riesgos del mercado laboral***

El marco general de la OCDE establece la importancia de reforzar la igualdad de oportunidades de modo que la condición socioeconómica no se convierta en el factor determinante del éxito en el mercado laboral. Dada su vinculación con las políticas educativas, esto requiere superar los obstáculos a la adquisición de educación y de competencias laborales por parte de personas de entornos desfavorecidos, mediante intervenciones durante los años (pre)escolares y en la transición de la escuela al trabajo. Para evitar la acumulación de desventajas individuales que requieran costosas intervenciones en una etapa posterior resulta esencial tener una perspecti-

va para toda la vida. Los trabajadores necesitan oportunidades continuas para desarrollarse, mantener y mejorar sus competencias por medio del aprendizaje y la formación en todas las edades. Asimismo, hay que adaptar las condiciones laborales a las necesidades de los trabajadores a lo largo de su vida.

### ***Prepararse para oportunidades y retos futuros en un mercado laboral rápidamente cambiante***

Lidiar con la rápida transformación de las economías debido al avance tecnológico, la globalización y el cambio demográfico exige dinamismo por parte de los mercados de productos y laboral. El apoyo a los trabajadores para que cambien de empresas, industrias y regiones en decadencia a aquellas con las mayores perspectivas de crecimiento deberá ir de la mano con la elaboración de políticas adecuadas.

Los trabajadores necesitan contar con las competencias apropiadas en un contexto en el que la demanda de competencias tenderá a evolucionar con rapidez y las personas podrán seguir trabajando a edades más avanzadas. El reto consiste en diseñar herramientas novedosas que vinculen la educación y la formación con las personas más que con empleos.

### ***Educación: prevenir el rezago educativo***

Algunas de las manifestaciones de la crisis actual (2020-2021) son similares a las ocurridas en la década de los 80's, pero en lo que a educación respecta las consecuencias serán distintas, dado que esta no ha sido una crisis sobre la asistencia escolar (como lo fue en los 80's) sino sobre la calidad de la educación.

Si bien interrupciones en el tiempo de instrucción en el aula pueden tener un impacto severo en la capacidad de aprendizaje de un niño, existen otras áreas del desarrollo integral de niños y jóvenes que pueden verse afectadas, y los cierres prolongados perturbaron los servicios esenciales de las escuelas, como la inmunización, la alimentación escolar y el apoyo psicosocial y de salud mental.

La OCDE ha indicado a Costa Rica que el gasto público debe ser más eficiente para que se pueda redistribuir de una forma más equitativa el crecimiento económico, principalmente en políticas claves como educación, y no recomienda la reducción de la inversión educativa. Lastimosamente, el presupuesto destinado a la educación fue reducido en al menos 6% en el 2020, ha sido limitado durante el año 2021 y no permitirá brindar óptimamente el servicio educativo durante el año 2022.

### ***Internet de banda ancha: la universalización que no llegó a tiempo***

Mientras que en la Región Central, el 35% de los hogares no tiene acceso a internet de calidad, en las regiones distintas de la Central, entre el 54% y el 67% de los hogares sufre esa carencia, lo que evidencia que realmente estamos a mitad de camino en la meta de universalización del acceso a internet, y que las disparidades entre lo urbano y lo rural continúan marcando la diferencia, ante las menores posibilidades y mayores costos de despliegues de infraestructura de telecomunicaciones en esos territorios.

Avanzar en la promesa de la universalización requerirá un uso productivo del Fondo Nacional de Telecomunicaciones (FONATEL) administrado por la Superintendencia de Telecomunicaciones, ya que a pesar de los avances en el uso del fondo, la pandemia evidenció que aún estamos retrasados para lograr la aspiración de acceso universal al servicio de internet. Es por esta razón que será sumamente necesario que el Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones, en conjunto con la SUTEL, las Unidades de Gestión de FONATEL, las operadoras y las cámaras del sector (como CAMTIC e INFOCOM) planifiquen de forma articulada la propuesta de despliegue a ser incluida en el próximo Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones para el periodo 2022-2026.

## ***Referencias***

Banco Mundial. (2021). Global Economic Prospects. The World Bank Group.

Lustig, N., & Tommasi, M. (2020). El COVID-19 y la protección social de los grupos pobres y vulnerables en América Latina: un marco conceptual. Revista CEPAL N°132. Diciembre 2020.

OECD. (2020). OECD Economic Outlook, June 2020. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.



**ACADEMIA**  
DE CENTROAMÉRICA