

UNIVERSIDAD NACIONAL
SISTEMA DE ESTUDIOS DE POSGRADO
CENTRO INTERNACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA
PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE
POSGRADO PROFESIONAL EN GERENCIA DEL COMERCIO INTERNACIONAL
POSGRADO PROFESIONAL EN GESTIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS
(MGFP)

**MÉTODOS ALTERNATIVOS PARA EL ASEGURAMIENTO DE LOS TRABAJADORES
INDEPENDIENTES QUE PERMITAN UNA MAYOR INCLUSIÓN AL SISTEMA DE
SEGURIDAD SOCIAL EN COSTA RICA**

FRANCINIE JIMÉNEZ UREÑA

HEREDIA, COSTA RICA
NOVIEMBRE, 2022

**Trabajo presentado para optar al grado de Magister en Gestión y Finanzas
Públicas. Cumple con los requisitos establecidos por el Sistema de Estudios
de Posgrado de la Universidad Nacional. Heredia. Costa Rica.**

**MÉTODOS ALTERNATIVOS PARA EL ASEGURAMIENTO DE LOS TRABAJADORES
INDEPENDIENTES QUE PERMITAN UNA MAYOR INCLUSIÓN AL SISTEMA DE
SEGURIDAD SOCIAL EN COSTA RICA**

FRANCINIE JIMÉNEZ UREÑA

HOJA APROBACIÓN.

Este Trabajo Final de Graduación fue aprobado por el Tribunal Examinador como requisito para optar al grado de Máster en Gestión y Finanzas Públicas–CINPE–UNA

Ph.D. Olman Segura Bonilla
Coordinador del Posgrado

Ph.D. Mary Moreno Díaz
Profesor del curso Seminario de Investigación Aplicada

Ph.D. Rafael Díaz Porras
Lector No. 1

Dr. Mario Hidalgo González
Lector No. 2

Francinie Jiménez Ureña
Sustentante

Agradecimientos

Agradezco a los profesores del programa docente del CINPE por el acompañamiento, guía, dedicación y compromiso para culminar este trabajo con éxito. Al Ph.D. Rafael Díaz Porras por la anuencia a contribuir a la mejora del documento, y por el compromiso y los aportes para mejorar la investigación.

Quiero agradecer al lector, D.T y amigo Dr. Mario Hidalgo González por ser una guía en todo el proceso de formación académica (Bachiller y hasta la Maestría) muchas gracias por los consejos, por el tiempo invertido en la revisión de este trabajo y por ser una gran persona.

Al Msc. José Francisco Pacheco por los consejos, el tiempo dedicado a consultas y su anuencia siempre en colaborar, muchas gracias profe por su valioso aporte.

Por último, pero no menos importante a la familia Jiménez Brenes por el apoyo para culminar el trabajo de campo realizado.

A todos agradezco su colaboración para culminar esta investigación.

Dedicatoria

Las gracias, en primera instancia, a Dios por ser el motor en mi vida, por la salud para poder concluir este proyecto y por nunca permitirme rendirme ante la adversidad para culminar esta meta.

A mi madre, Nuria Ureña Durán, y a mi padre, Carlos Jiménez Ureña, por el esfuerzo, los consejos, los valores, por ser una guía, la disciplina, y el sacrificio para que pudiera estudiar y hoy poder alcanzar un eslabón a nivel académico. Por ser un ejemplo siempre para mí.

También a mis hermanos, César Jiménez Ureña, y Natalia Jiménez Ureña, por el apoyo, constancia, solidaridad, amor y unión que siempre hemos tenido. Gracias por el apoyo.

Un logro de todos, gracias por el apoyo de siempre.

Tabla de contenidos

CAPÍTULO I. CONTEXTO GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN.....	10
1.1. Antecedentes.....	11
1.2. Justificación.....	13
1.3. Planteamiento del problema	15
1.4. Objetivos de la investigación	19
CAPÍTULO II. MARCO CONCEPTUAL- METODOLÓGICO	21
2.1. Marco conceptual.....	22
2.1.1. Sistema de seguridad social.....	22
2.1.2. Economía laboral	24
2.1.3. Protección social	26
2.1.4. Universalidad	27
2.1.5. Financiamiento de los sistemas de salud	28
2.1.6. Trabajadores independientes	30
2.1.7. Informalidad	31
2.2 Marco metodológico.....	32
2.2.1. Enfoque de investigación	32
2.2.2. Métodos y técnicas.....	33
2.2.3 Etapas de la investigación.....	34
2.2.4 Sujetos de investigación.....	35
2.2.5. Fuentes de información.....	35
2.2.6. Descripción de los instrumentos.....	36
2.2.7. Alcances y limitaciones	37
CAPÍTULO III: RESULTADOS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	38
3.1. Características socioeconómicas y demográficas de los trabajadores independientes	39
3.1.1. Análisis de los trabajadores independientes a nivel país.....	39
3.1.2. Análisis de los trabajadores independientes en la Región Central.....	43
3.2. Métodos de aseguramiento para los trabajadores independientes aplicados en otros países y en Costa Rica	46
3.2.1. Mecanismos aplicados para los trabajadores independientes según país.....	47
3.2.2. Métodos de aseguramientos para el seguro de salud aplicados en Costa Rica	50
3.3. Propuesta alternativa para el aseguramiento de los trabajadores independientes	55
3.3.1. Escenarios posibles ante las alternativas propuestas.....	58
3.4. Conclusiones	66
3.5. Recomendaciones	68

Referencias	70
-------------------	----

Índice de cuadros

Cuadro 1 Costa Rica: Distribución absoluta de la cantidad de trabajadores de independientes según año, 2012-2021.....	18
Cuadro 2 Costa Rica: Variación en el desarrollo de la actividad o empresa debido a las medidas del COVID-19, según los trabajadores independientes, 2020.....	42
Cuadro 3 Región Central: Distribución porcentual de los motivos para pagar un seguro, según el tipo.....	45
Cuadro 4 Región Central: Distribución porcentual de la perspectiva del Seguro de Salud, según la clasificación.....	45
Cuadro 5 Región Central: Distribución porcentual de las perspectivas del régimen de pensiones, según la clasificación.....	46
Cuadro 6 Distribución absoluta de la población de trabajadores independientes y no asegurados según grupos etarios, 2021.....	60
Cuadro 7 CCSS: Morosidad acumulada activa de los trabajadores Independientes según rango deuda, a septiembre 2022	61
Cuadro 8 Estimación de la cantidad de pensiones ordinarias del RCNP para el corto plazo según el costo total de financiamiento,2022	64

Índice de gráficos

Gráfico 1 América Latina: Participación de gasto público en salud, 2000-2019	16
Gráfico 2 Costa Rica: Distribución porcentual de los trabajadores independientes, según Región de Planificación, 2016-2021.....	40
Gráfico 3 Costa Rica: Distribución porcentual de los trabajadores independientes, según actividad económica, 2021.....	40
Gráfico 4 Costa Rica: Histograma simple del salario principal neto, 2021.....	41
Gráfico 5 Cálculo del índice de Gini de los trabajadores independientes, período 2016-2021	42
Gráfico 6 Región Central: principales actividades que desempeñan los trabajadores independientes, según entrevista	44
Gráfico 7 Costa Rica: Tasa de variación interanual de la cantidad de trabajadores afiliados al seguro de salud, según la actividad, 2001-2021.....	55
Gráfico 8 Distribución absoluta de la población con empleo informal según trimestre, 2022.....	59
Gráfico 9 CCSS: Distribución porcentual de la morosidad total de los trabajadores independientes. comparado con la facturación, periodo 2022.....	60

Índice de Tablas

Tabla 1 Costa Rica: Proyectos de Ley con iniciativas de mejorar las condiciones actuales de los trabajadores independientes, 2021-2021	14
Tabla 2 Aporte del trabajador independiente según régimen, 2022	63
Tabla 3 Distribución absoluta de las transferencias del Estado a la institución por concepto de recolectores de café, 2020-2023.....	65

Resumen ejecutivo

La investigación que se realizó está orientada en vislumbrar los principales cuellos de botella que afectan a vinculación y la permanencia de los trabajadores independientes dentro de la seguridad social de Costa Rica, con el objetivo de establecer mecanismos alternativos que fomenten la inclusión de esta población en el pago de las contribuciones sociales.

El análisis de la investigación que se desarrolló corresponde a un caso de estudio de los trabajadores independientes de la Región Central que se encuentran activos en el último, para poder definir las perspectivas que tiene la población objetivo con respecto al Seguro de Salud (SEM) y del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte que administra la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). Asimismo, para realizar la caracterización socioeconómica y demográfica de la población, se consultaron los datos de la Encuesta Continua de Empleo (ECE) y la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) que publica el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

Se sintetizaron los principales mecanismos de aseguramiento que se utilizan en otros países específicamente orientados a los trabajadores independientes, para establecer aspectos de mejorar que se puedan implementar a nivel país. En el caso del mecanismo de aseguramiento actual aplicado en el país, se procedió a identificar las modificaciones realizadas al método, así como los puntos que todavía se podrían detallar a un más dentro del reglamento aplicado.

A partir del método empleado en la investigación, se lograron obtener consideraciones relevantes que interfieren en el pago de las contribuciones sociales por parte de los trabajadores independientes, tales como: el monto que pagan adeuda cuotas, cobros retroactivos y otros. Por su parte, a pesar del esfuerzo de la institución por flexibilizar el método actual, no se ha logrado tener un impacto positivo en la población objetivo, que fomente la inclusión de una mayor proporción de trabajadores a la seguridad social.

Con los resultados obtenidos, se proponen alternativas al método actual, con el fin de incentivar a los trabajadores independientes a inscribirse a los regímenes de la CCSS y, al mismo tiempo, que la institución pueda aumentar sus ingresos vía contribuciones sociales.

Summary

The research that was carried out is aimed at glimpsing the main bottlenecks that affect the linkage and permanence of independent workers within the country's social security, with the aim of establishing alternative mechanisms that promote the inclusion of this population in the payment of social contributions.

The analysis of the research that was developed corresponds to a case study of the independent workers of the Central Region who are active in the latter, to define the perspectives that the target population has regarding Health Insurance and the Social Security Regime. Disability, Old Age and Death administered by the Costa Rican Social Security Fund (CCSS). Likewise, to carry out the socioeconomic and demographic characterization of the population, data from the Continuous Employment Survey (ECE) and the National Household Survey (ENAH) published by the National Institute of Statistics and Censuses (INEC) were consulted.

The main insurance mechanisms used in other countries specifically oriented to independent workers were synthesized, to establish aspects of improvement that can be implemented at the country level. In the case of the current insurance mechanism applied in the country, the modifications made to the method were identified, as well as the points that could still be further detailed within the applied regulation.

From the method used in the investigation, it was possible to obtain relevant considerations that interfere in the payment of social contributions by independent workers, such as: the amount they pay, due fees, retroactive collections, and others. For its part, despite the institution's efforts to make the current method more flexible, it has not been able to have a positive impact on the target population, which would encourage the inclusion of a greater proportion of workers in social security.

With the results obtained, alternatives to the current method are proposed to encourage independent workers to enroll in the CCSS schemes, and at the same time that the institution can increase their income through social contributions.

CAPÍTULO I. CONTEXTO GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN

1.1. Antecedentes

El acceso a la seguridad social es considerado un derecho fundamental para el bienestar de los individuos, según lo determina la Declaración Universal de los Derechos Humanos en el artículo 22. Los estados están llamados a la intervención para proveer este servicio considerando que el pago de este resulta ser caro para las poblaciones más vulnerables (Navarro, 2002). En el 2020, los sistemas de seguridad social alrededor del mundo se vieron impactados por la rápida propagación del virus SARS-CoV-2, comúnmente conocido como COVID-19. En este escenario se resalta la importancia de la salud en la población, y su influencia en la estabilidad de las economías (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2006).

El Banco Mundial [BM] y la Organización Mundial de la Salud [OMS] (2017) indican que el 50 % de la población mundial se encuentra desvinculada de los sistemas de salud pública esenciales. En consecuencia, aún coexisten personas que se encuentran desvinculadas a los sistemas de salud, una proporción de esta debido a que sus ingresos no son suficientes para cubrir las cuotas y, otra parte, solo prefieren evadir el pago. Este fenómeno se debe al aumento del desempleo, la informalidad, la evasión moral patronal y la pobreza; lo cual tiene incidencia en el aumento de la cantidad de trabajadores por cuenta propia, aunque no es la única causa (CEPAL, 2009).

Los países de América Latina buscan la reducción de la brecha de cobertura entre los trabajadores independientes e informales, comparados con los asalariados. Sin embargo, para lograr este objetivo, es relevante considerar los aspectos que prevalecen en el sector de trabajadores independientes e informales, tales como: si es necesario que sea obligatorio o no la cotización de los independientes, el régimen para este sector general o especial tomando en cuenta las características específicas de estos, contingencias que tendría el sistema de protección social, y los beneficios del sector en el mediano y largo plazo (Bertranou, 2009). El punto significativo es que los sistemas de salud son solidarios, por ende, todos los sectores que conforman a la economía deben aportar según los ingresos que perciben, para que sea sostenible.

En Costa Rica, la contribución a la seguridad social es de carácter obligatorio para todos los sectores (trabajadores asalariados, independientes y pensionados), con el objetivo de

lograr la sostenibilidad de los diferentes regímenes, según lo establece el artículo 7 del Reglamento del Seguro de Salud de la Caja Costarricense de Seguro Social y sus reformas (Caja Costarricense de Seguro Social [CCSS], 1996). Para los trabajadores independientes y asegurados voluntarios, se utiliza una única metodología de cobro, la cual la define la Junta Directiva de la CCSS, y esta solo varía a partir de las modificaciones al salario de un trabajador no calificado genérico, que es definido por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).

Para los trabajadores independientes y asegurados voluntarios, se utiliza una única metodología de cobro. En el 2018, la junta directiva de la CCSS acordó en la sesión N°8999 del 08 de noviembre del 2018 artículo 30 establecer la Base Mínima Contributiva (BMC), una para el régimen del SEM y otra correspondiente al de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM). En esta se indica que la base podría variar cuando el MTSS modifique la cifra correspondiente al salario de un trabajador no calificado genérico. En el año 2021 se modificó la BMC, debido a que el MTSS varió el salario de un trabajador no calificado, por lo cual en diciembre del 2020 se publicó en La Gaceta que, para el año 2021, la base se actualizaría esta vez hacia el alza (MTSS, 2020).

Conforme pasan los años, los trabajadores independientes tienen una tendencia creciente dentro de la Población Económicamente Activa (PEA) del país, mantiene un crecimiento del 55,4 % del año 2016 al 2021, según datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). Ante esta situación, es imperante vincular las actividades por cuenta propia a los sistemas de salud y así evitar que en el futuro representen una carga para el Estado, o bien, lleguen a tener una vejez, sin las condiciones óptimas. Por lo que se deben mantener la obligatoriedad en las contribuciones sociales a la salud para los trabajadores independientes, asegurando así la sostenibilidad del SEM y una vida digna en el futuro para estos sectores. No obstante, con políticas de cobranza que reconozcan que existen desigualdades muy marcadas dentro de este sector y que no se pueden obviar (Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones [FIAP], 2020).

Con respecto a lo anterior, la presente investigación propone realizar una caracterización socioeconómica y demográfica de los trabajadores independientes y una revisión de los casos expuestos en América Latina y otras regiones, con el propósito de conocer los aspectos específicos que definen a este sector. Asimismo, proponer instrumentos

alternativos de cobranza a las contribuciones sociales que se acople a las características de las actividades económicas que realizan este sector en Costa Rica.

1.2. Justificación

A nivel mundial, se reconoce la importancia de que toda la población tenga acceso a una salud pública de calidad, siendo el bienestar de la población un factor relevante para el desarrollo de las economías; tal y como se resalta en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Según la Organización de las Naciones Unidas [ONU] (2020), en el objetivo 3 de los ODS se señala la importancia de mantener una cobertura sanitaria universal de calidad en la prestación de los servicios, así como el acceso a los diferentes insumos (medicamentos, vacunas, tratamientos y demás).

Esta situación cobra relevancia tras el impacto de la pandemia del COVID-19, la cual generó una crisis sanitaria, económica y social en todo el mundo. Actualmente, se continúa con la influencia del COVID-19 y el desenlace de este es incierto. En el caso de América de Latina y el Caribe, existen asegurados, en el cual el acceso a los sistemas de salud depende de los ingresos de su trabajo diario. Esto condiciona a ciertos sectores al acceso como aquellos que no tienen ingresos fijos como el caso de los trabajadores independientes (CEPAL, 2022).

En Costa Rica, por su parte, los trabajadores independientes mantienen una tendencia creciente como se indicó anteriormente, por lo cual genera que el Gobierno mantenga un seguimiento de estos trabajadores con el objetivo de establecer acciones que sean atractivas para la formalización de las actividades y que beneficien al sector en diferentes aspectos. Con respecto al aseguramiento de los trabajadores independientes, se han expuesto diferentes proyectos de ley para modificar la política actual relacionada con el cobro de las contribuciones sociales a los trabajadores independientes, siendo este un debate constante que mantienen los diferentes sectores en el país.

Desde la Asamblea Legislativa, en los últimos años, se han presentado distintos proyectos de ley, con el objetivo de lograr modificar las políticas vigentes referentes al cobro de las contribuciones sociales para los trabajadores independientes. En la tabla 1 se describen los diferentes proyectos de ley que se han presentado, con el fin de modificar las políticas de cobranza para los trabajadores independientes.

Tabla 1

Costa Rica: Proyectos de Ley con iniciativas de mejorar las condiciones actuales de los trabajadores independientes, 2012-2021

PROYECTOS DE LEY	OBJETO
Expediente N° 18.332. "Modificación del Artículo 3 de la ley Orgánica de la Caja Costarricense de Seguro Social, Ley N.º 17 de 22 de octubre de 1943 y sus reformas.	Modificar el acuerdo 3 de la Ley N° 17 correspondiente a la constitución de la CCSS, con el fin de que los trabajadores independientes contribuyan de acuerdo con sus ingresos reales a la financiación de los seguros (Expediente 18332, 2012).
Expediente N° 21.434 "Ley N° Ley del Trabajador Independiente"	Los trabajadores independientes deben tener los mismos derechos en los diferentes aspectos (requisitos y plazos de calificación) que las personas asalariadas, en lo que concierne a reglamentos de salud, y de invalidez, vejez y muerte (Expediente 21434, 2019).
Expediente N° 21.522 "Amnistía para la Formalización y Recaudación de las Cargas Sociales"	Se propone que en los casos de morosidad para la formalización y del pago de las cargas sociales se permita una condonación en la mora, multas, sanciones e intereses que corresponda al atraso en el pago de las cuotas a la CCSS (Expediente 21522, 2019).
Expediente N° 22.323 "Ley de Igualdad para los Trabajadores ante la Seguridad Social"	Pretende reformular el artículo 3 de la Ley de Constitución de la CCSS con el objetivo que los porcentajes que aportan los asegurados sean iguales sin importar la categoría a la cual pertenezcan; es decir, que los asalariados, voluntarios y trabajadores independientes aporten en la misma proporción a los regímenes que administra la institución (Expediente 22323, 2020).

Fuente Elaboración propia con información de la Asamblea Legislativa, Costa Rica. (2022). Proyectos de Ley, (2012-2021).

A pesar de que se han presentado los proyectos de ley descritos en la tabla 1, así como trabajos científicos enfatizados en el método de cobro de las contribuciones sociales a los trabajadores independientes que han realizado organismos internacionales (Organización Internacional del Trabajo [OIT], Banco Interamericano de Desarrollo [BID], CEPAL y otras), no prosperaron, debido a la falta de consenso en el cual se defina una alternativa viable y de aceptación para la CCSS y para el sector en general. Continúan existiendo limitantes para lograr mantener y atraer a los trabajadores independientes a la seguridad social, debido a que los trámites son un aspecto de alto costo para el pago de contribuciones sociales.

Esta situación se agrava, pues existe, en la actualidad, una desvinculación de la población de trabajadores independientes, así como de los informales, por el alto costo financiero y en tiempo que se requiere la formalización de la actividad económica. Asimismo, a pesar

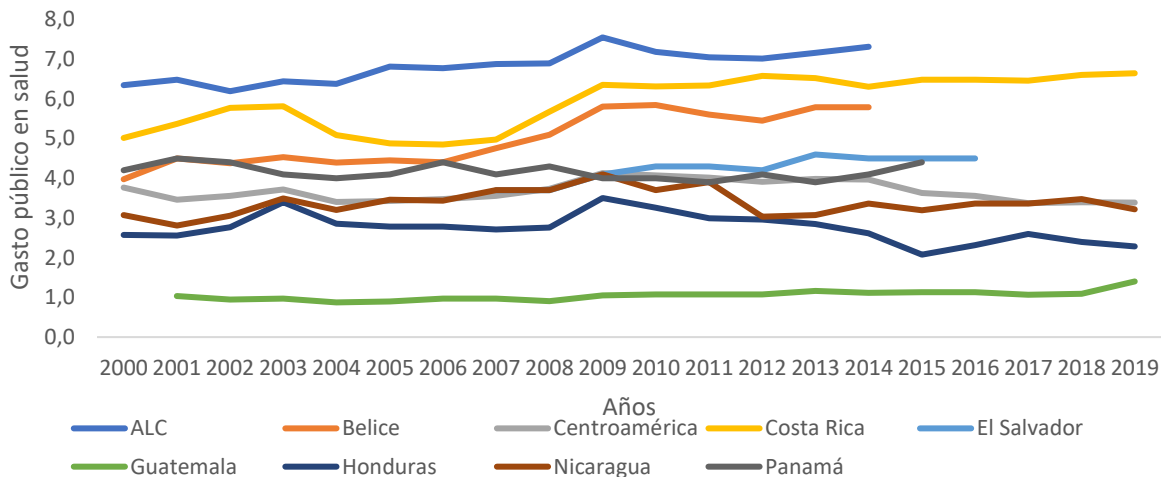
de que se han propuesto proyectos de ley enfocadas en flexibilizar el pago de las contribuciones sociales, no se han logrado aprobar. Por su parte, mantener esta población en el sistema de salud genera beneficios no solo para los trabajadores (por la protección en salud para ellos y sus familiares), sino también es un beneficio directo para el aumento de los ingresos de la CCSS, debido a que se lograría vincular una mayor cantidad de trabajadores a la seguridad social.

Por lo anterior, en esta investigación se buscará proponer instrumentos alternativos para el aseguramiento de los trabajadores independientes a la seguridad social en el país enfocándose en las características socioeconómicas y demográficas particulares de los sectores económicos asociados con las actividades independientes, para así definir el régimen contributivo más idóneo para cada grupo de trabajadores independientes

1.3. Planteamiento del problema

En América Latina y el Caribe, en los últimos 19 años, el gasto en la salud como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) mantienen una tendencia creciente. El país con la mayor inversión en salud es Chile, mientras que Costa Rica se ubica en el puesto 20, por encima de países como Cuba, Haití, Panamá y otros, según datos de la CEPAL. En el gráfico 1 se visualiza la tendencia en cuanto al gasto en salud para la región, en la cual, desde los inicios de los años 2000, se presenta un estancamiento en el gasto como consecuencias de las crisis económicas.

Gráfico 1
América Latina: Participación de gasto público en salud, 2000-2019



Fuente: Elaboración propia con datos del Estado la Nación (2019). Participación de gasto público en salud. <https://estadisticas.estadonacion.or.cr/compendios>

En Costa Rica, el panorama a partir del 2010 muestra una tendencia de estabilización e incluso, presentó un crecimiento, manteniendo el gasto promedio en salud en 3,7 % del período 2010 al 2018, lo cual ubica al país por encima del gasto de los países centroamericanos, y muy cercano al gasto que presenta América Latina.

Asimismo, el país por ser un Estado de bienestar se reconoce la salud como un derecho fundamental para la población en general, por lo cual en el artículo 177 de la Constitución Política se indica que los seguros de salud deben ser universales, de acceso a todos los residentes del país que se encuentre cotizando (asalariados, trabajadores independientes o asegurados voluntarios). No obstante, la vinculación a los servicios de salud de los trabajadores que no cuentan con ingresos fijos es muy difícil, considerando que en épocas de inestabilidad económica presenta variaciones significativas en sus actividades económicas.

El total de trabajadores independientes presenta un crecimiento significativo en los últimos años. Según datos de la OIT, para el período 2017-2018, representaban el 40 % del total de trabajadores en América Latina. En países como Colombia, Perú, Honduras y Bolivia esta modalidad tiene una representación del 50 % del total. Por lo cual, resulta relevante involucrar a este sector en los sistemas de salud, para que en el corto plazo generen

ingresos al SEM, y en el largo plazo está población pueda tener acceso a una pensión (FIAP, 2020).

En Costa Rica, el panorama de los últimos años muestra una tendencia creciente, en cuanto las personas que desarrollan una actividad por cuenta propia, así como aquellos que se encuentran en la informalidad. En términos absolutos del año 2016 al 2021, los trabajadores independientes aumentaron en 51 642 personas (un crecimiento de más del 50 %). Los trabajadores independientes se clasifican en aquellos que trabajan por cuenta propia, quienes son los que no tienen personal bajo su cargo y el otro grupo son también empleadores. Este tipo de empleo se concentra mayormente en los países en vías de desarrollo más que en los países desarrollados. Lo cual genera, repercusiones económicas (hogares, producción, social y demás), al ser ingresos con mucha variabilidad ante las crisis económicas (Bertranou, 2009).

Según datos del INEC (2022)¹, desde el tercer trimestre del 2010 hasta el segundo trimestre 2022, se presenta una tendencia creciente de los trabajadores independientes en el país, la cual mantienen una tasa de crecimiento del 31,23 % del tercer trimestre del 2010 al segundo trimestre 2022. En el cuarto trimestre del año 2021 se presentó el mayor incremento de personas vinculadas con el sector independiente, alcanzando 568 444 el nivel más alto desde el año 2010, por motivo de la afectación del COVID-19. Sin embargo, desde períodos atrás, se mantenían tasas elevadas. Con respecto a los trabajadores independientes para el segundo trimestre 2020, se observó la mayor caída en el período pandemia. Por su parte, es importante resaltar la tendencia al alza que estos dos sectores presentan en la última década, cobrando relevancia para la economía nacional.

A continuación, en el cuadro 1 se visualiza la cantidad de trabajadores independientes que se encuentran contribuyendo a la seguridad social. No obstante, del total de trabajadores independientes en promedio solo la mitad paga las contribuciones sociales; es decir, se presenta una gran variabilidad en las personas vinculadas con el SEM, alcanzando la mayor participación en el año 2016. En el año 2020, la tasa de participación aumentó por la influencia en gran parte a la disminución en la Base Mínima Contributiva (BMC) para los

¹ Según datos de la Encuesta Continua de Empleo (ECE).

trabajadores independientes y los asegurados voluntarios. Empero, esta medida es insostenible para la CCSS por períodos extensos.

Cuadro 1

Costa Rica: Distribución absoluta de la cantidad de trabajadores de independientes según año, 2012-2021.

TRABAJADORES INDEPENDIENTES	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Total de Trabajadores ^{1/}	416 247	468 518	456 145	448 170	423 690	458 044	495 197	536 515	489 043	527 025
Trabajadores incluidos en el SEM	178 819	191 753	197 982	204 477	213 336	221 667	228 626	236 642	245 511	252 341
Participación	43,0 %	40,9 %	43,4 %	45,6 %	50,4 %	48,4 %	46,2 %	44,1 %	50,2 %	47,9 %

^{1/} Los datos corresponden al promedio anual de trabajadores independientes que publica el INEC en la Encuesta Continua de Empleo (ECE) trimestral.

Fuente: Elaboración propia con datos de la CCSS y del INEC, Costa Rica (2021). *Encuesta Continua de Empleo y Estadísticas Actuariales de la CCSS (2012-2021)*. <https://www.inec.cr/sistema-de-consultas> y <https://www.ccss.sa.cr/estadisticas-actuariales>

En el país existe una diferenciación en el aporte de los asalariados con respecto a los trabajadores independientes. Los asalariados aportan un porcentaje y el patrono otro, mientras que los independientes (para el caso de los que no son empleadores), el porcentaje de la contribución es diferente al del asalariado, siendo este último mayor. Esta situación desincentiva a los trabajadores independientes en el pago de las contribuciones sociales, traduciéndose en un problema para los ingresos que percibe la CCSS. Lo más difícil para los trabajadores independientes es que son grupos muy heterogéneos, los cuales no se pueden agrupar o considerar las mismas especificaciones para todos (CEPAL, 2009).

También se debe considerar que las personas que son trabajadores independientes presentan lo que se conoce como “miopía intertemporal”; es decir, que cada persona, mientras tenga la edad para trabajar, no visualiza las necesidades para su etapa de vejez, de tal forma que no ahorran voluntariamente manteniendo así una preferencia por el consumo presente (FIAP, 2020).

Asimismo, genera un mayor compromiso en el gasto social del país al destinar una mayor cantidad de recursos económicos a las pensiones del régimen no contributivo y no es que este mal la inversión en estos programas de asistencia; el problema es establecer una sostenibilidad entre los ingresos y gastos del Estado para que en el futuro se pueden

mantener estas ayudas, más con los cambios en la pirámide demográfica del país. Por lo cual, es importante que aquellos trabajadores que tienen la capacidad de pago realicen el aporte y no evadan el pago de las contribuciones sociales y de los impuestos.

Por lo anteriormente expuesto, la pregunta que guiará esta investigación es: ¿cuáles métodos alternativos para el aseguramiento de los trabajadores independientes posibilitaría una inclusión mayor al sistema de seguridad social en el país?

1.4. Objetivos de la investigación

Objetivo general

Social para el aseguramiento de los trabajadores independientes que permitan una mayor inclusión al sistema de seguridad social en el país.

Objetivos específicos

1. Identificar las principales características socioeconómicas y demográficas de los trabajadores independientes en Costa Rica.
2. Revisar la metodología de aseguramiento para los trabajadores independientes que aplican en otros países.

¿Qué te va a dar?	¿Para qué?
Diferentes métodos utilizados.	Identificar las diferentes alternativas que existen para el cobro de las cargas sociales al sector.

3. Estudiar el modelo de aseguramiento al sistema seguridad social para los diferentes sectores institucionales aplicado por la Caja Costarricense de Seguro Social.

¿Qué te va a dar?	¿Para qué?
El estado actual de cobro para los sectores: asalariados, trabajador independiente, asegurado voluntario, y demás.	Conocer las reglas del juego establecidas para los diferentes sectores.

4. Proponer métodos alternativos para la gestión de aseguramiento de los trabajadores independientes que incentiven la inclusión y/o permanencia en los sistemas de seguridad social.

CAPÍTULO II. MARCO CONCEPTUAL- METODOLÓGICO

2.1. Marco conceptual

2.1.1. Sistema de seguridad social

Las sociedades, conforme a su evolución, evidenciaron diferentes problemas sociales, resaltando como un factor principal establecer una protección para las contingencias de la vida, recurriendo así al desarrollo de sistemas formales para la prestación de servicios de salud. Por esta razón, se implementaron diferentes sistemas de asistencia como: los mecanismos de protección social comunitarios (voluntarios) y estos evolucionaron a regímenes públicos y privados (contributivos y no contributivos). Alemania desde el año 1880, es el primer país en el mundo en adoptar un sistema formal, posteriormente se desarrolló en algunos países de América Latina ([OIT, 2011, p.7).

Los países nórdicos aplican una cobertura para toda la población sin ninguna discriminación. Estos modelos fueron desarrollándose e incorporando nuevos aspectos como los seguros por desempleo, incluso, algunos han logrado incluir programas que sean financiados mediante el pago de tasas impositivas (como monotributos y/u otras). Una vez finalizada la Primera Guerra Mundial, dentro de las medidas aplicadas, se incluyeron la importancia de resguardar los sistemas de salud expandiéndose así por los países europeos y el resto de América. Durante la Segunda Guerra Mundial y posterior a esta, se adoptó como un derecho fundamental, obligando a realizar mejoras en los sistemas de seguridad social (OIT, 2011, p. 8).

La rápida globalización de las economías y la transformación de los mercados laborales, influyeron en la transformación del mercado laboral, y a esto se le suma el incremento de las migraciones y el crecimiento de los sectores informales en las economías; estas últimas en menor proporción, pero también desafían los sistemas sociales preestablecidos, en la búsqueda de nuevas alternativas que mejoren las condiciones de salud de la población en los diferentes países para el largo plazo. Desde los organismos internacionales como la Organización de Naciones Unidas (ONU) y Organización Mundial de la Salud (OMS), se visualizan los sistemas sociales como objetivos estratégicos para el desarrollo y demás, en pro de las políticas orientadas a bienestar social de la población y primordialmente garantizando el acceso a la atención salud (OIT, 2011, p. 8).

Entendiéndose este sistema como el conjunto de instituciones, normas y procedimientos dirigidos a garantizar una mejor calidad de vida de la población y de las sociedades, la cual se desarrolla mediante la implementación de programas y planes estratégicos que implementa el Estado. Los principales temas que se abordan en estos programas se encuentran los temas de salud y los ingresos en los grupos más vulnerables de los países. Estos sistemas al mismo tiempo mantienen un eje central que se enfoca en su carácter de universalidad (Rojas, 2005).

Según un estudio del BID (2006) para los diferentes países a nivel mundial, se visualiza la seguridad social como un conjunto de servicios de salud, asistencia social y previsión, el cual debe abarcar los diferentes individuos sin importar la fuente de sus ingresos. No obstante, estos sistemas se han quedado rezagados y las economías han evolucionado en diferentes aspectos, específicamente en el mercado laboral, generando diferentes categorías como el sector informal, trabajadores independientes, tiempo parcial, trabajo no remunerado y otros. Por lo cual, la protección social se enfrenta a nuevos retos, siendo indispensable generar alternativas o métodos que subsanen las distorsiones existentes en sectores como trabajadores independientes e informales, con respecto a los demás, con el fin de cumplir con los principios de la seguridad social (Franzoni, 2006).

Convergiendo de esta forma en esta investigación, la definición del sistema de seguridad social debe ser integral, que se ha resaltado a través del tiempo desde la OIT, a lo largo del tiempo, se ha contextualizado la importancia de los sistemas de seguridad social. No obstante, en los últimos años, se han presentado diversos elementos que deben ser considerados dentro de estos sistemas, siendo primordial la actualización de criterios para lograr cubrir los nuevos desafíos en términos del cambio o la evolución del mercado laboral.

La seguridad social en el país es un tema primordial en la búsqueda de minimizar las desigualdades sociales en la población. Por lo cual, se debe mantener como un eje transversal de esta investigación, considerando que implica establecer una mejora en las condiciones de salud, ingresos, educación y acceso a los demás servicios básicos para las poblaciones más vulnerables, y en esta investigación se destaca una problemática presente en uno de estos grupos sensibles socialmente.

2.1.2. Economía laboral

La economía laboral es una disciplina con diversos enfoques, dependiendo de los autores; por ejemplo: los clásicos, neoclásicos, keynesianos y demás pensadores económicos tienen criterios diferentes al respecto del tema laboral y como lograr satisfacer la demanda laboral. La teoría clásica relativiza el mercado laboral a la formación de precios, asignación de los recursos y el crecimiento económico, partiendo del supuesto de que existe el pleno empleo de los recursos productivos en la economía. Los neoclásicos tienen una visión enfocada en el mercado, enfatizando en que el desempleo es producto de fallos del mercado (Sánchez, 2003).

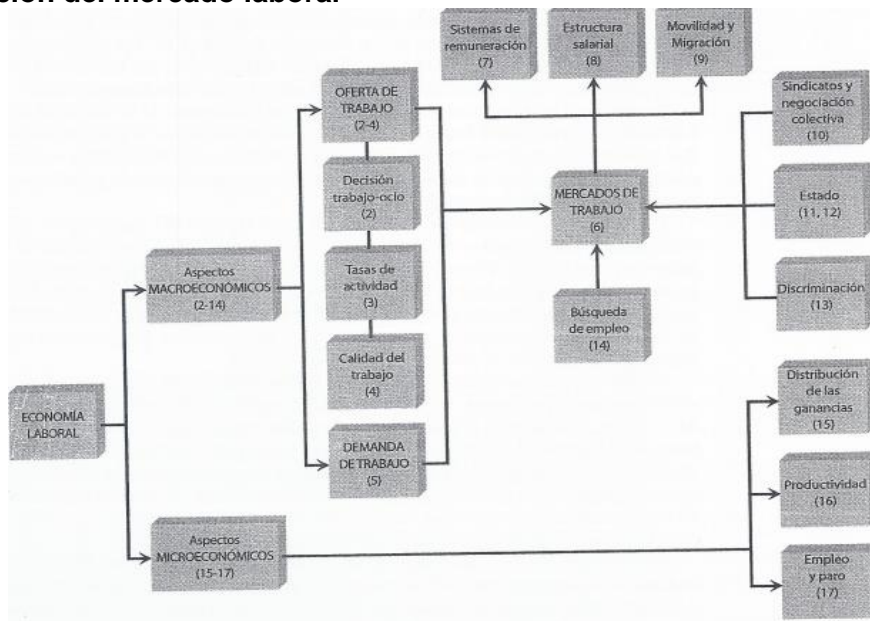
En el caso de Keynes, Pigou y Hicks se concentraron en estudiar la oferta y demanda de trabajo agregada, ampliando a criterios como el desempleo y la tardanza del mercado para solventarlo. Esto debido a que existen diferentes factores que intervienen para que no se logre satisfacer la demanda en su totalidad como los salarios, la productividad de la economía y el uso de la tecnología (Gallego, 2009).

En los mercados se presentan diferentes fallos, debido a que no es capaz de suplir todas las necesidades de los individuos con los recursos disponibles, esto se presenta debido a diversas circunstancias como las fluctuaciones cíclicas de las economías, los modelos de crecimiento que apliquen los gobiernos y/o las políticas aplicadas en temas de empleabilidad. Lo anterior genera diversas consecuencias como el desempleo, que consiste en la incapacidad del mercado en emplear a la totalidad de la población económicamente activa; es decir, no todos los individuos logran vincularse al mercado laboral. Por lo cual, deben desarrollar actividades que les permitan obtener una remuneración como los trabajadores independientes o la informalidad (McConnell et al., 2008).

La economía laboral estudia las relaciones de obrero-patronales de los mercados laborales, y las decisiones de estos en términos de empleo y remuneraciones salariales. Al ser un mercado su análisis, puede realizarse por dos vías desde la óptica de la microeconomía o macroeconomía, esta teoría se centra mucho en la teoría neoclásica. La microeconomía se centra en el análisis de la oferta y demanda de trabajo, y cómo la relación del mercado laboral determina el empleo y salarios, en este nivel se encuentran los sindicatos que juegan

un papel fundamental en la defensa de los derechos laborales. La macroeconomía se encarga del estudio de los aspectos agregados del trabajo (demanda y oferta agregada) como lo son: la distribución de las ganancias, la productividad del trabajo y el nivel general de empleo (McConnell et al., 2008).

Figura 1
Conformación del mercado laboral



Fuente: (McConnell et al., 2008).

La economía más moderna, como la interpretación keynesiana desde la teoría general enfocada en el trabajo, abordan el tema de la economía laboral más allá del mercado (oferta y demanda), considerando que las economías son cíclicas; es decir, existen fluctuaciones (auge y depresiones) que interfieren en la estabilidad económica. En las crisis o depresiones existe una demanda insatisfecha por la escasez en la producción y desocupación de los factores productivos de la economía principalmente el trabajo. Tal situación requiere de la intervención, a través de política económica principalmente desde la óptica del aumento del gasto en inversión. La visión keynesiana es más global, ya que considera aspectos estructurales de las economías para explicar el fenómeno del desempleo (Méndez, 2020).

El desarrollo de esta investigación se presenta a nivel macroeconómico considerando que se analizarán los aspectos de oferta y demanda del mercado laboral que influyen en los trabajadores independientes, también determinar los factores del mercado laboral que

inciden en este sector para que continúen desarrollando las actividades económicas desde la formalidad. Así como las acciones que se pueden realizar desde la institucionalidad para reducir la población que se encuentra desempleada en el mercado.

2.1.3. Protección social

La protección social es un término muy amplio que genera una incidencia positiva en la reducción de las brechas que existen en los indicadores sociales en los diferentes países, generando un mayor bienestar en la población, debido a que se encarga de garantizar el acceso a servicios básicos como la educación, salud, agua potable, y otros mejorando así la calidad de vida de la población más vulnerable que existe en los países. De tal forma que la protección social consiste en diferentes políticas, programas, proyectos y/o medidas que tienen como propósito asegurar cierto ingreso a los individuos que presenten alguna vulnerabilidad (OIT, 2004).

Esta protección se puede materializar mediante las transferencias monetarias (pensiones, prestaciones, becas, subsidios y otros) y/o no monetarias (suministros de asistencia médica, entre otros). No obstante, es relevante considerar, más allá del monto que se asigne a la transferencia monetaria, el poder adquisitivo de esta; es decir, que las personas jubiladas o que reciben la pensión por algún tema de enfermedad, puedan satisfacer todas sus necesidades y tener calidad de vida (OIT, 2004).

Para la CEPAL (2019), la protección social implica la implementación de diferentes políticas económicas y sociales que impacten a la población, que tienen parámetros de reconocimiento internacionales tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, de 1948, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966. Tiene como ejes principales el acceso salud, trabajo, educación y demás. Al mismo tiempo, se enmarca en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en la búsqueda de mejorar el desarrollo de países, e impactar de manera positiva la reducción de problemas sociales como la pobreza, y la desigualdad.

La protección social mantiene tres pilares fundamentales como las garantías de bienestar básicas, aseguramientos frente a riesgos derivados del contexto o del ciclo de vida, y moderación o reparación de daños sociales derivados de la materialización de problemas

o riesgos sociales, teniendo un significado más integral que abarca diferentes riesgos sociales como el desempleo, vejez, y otros, que influyen en reducir los problemas estructurales que afrontan los países (CEPAL, 2019).

En Costa Rica, el Estado es un actor que apoya el proceso de desarrollo mediante su participación en la provisión de los servicios básicos para la población y específicamente para los sectores que presentan vulnerabilidades. En el caso de las prestaciones a los adultos mayores y/u otras personas beneficiarias (temas de salud), existe un método que proporciona un ingreso a la población que no contribuyó en su etapa laboral al SEM, mediante el otorgamiento de una pensión del régimen no contributivo para las personas que no tienen los medios para cubrir sus necesidades.

Asimismo, se han implementado otras políticas enfocadas en educación, servicios de salud y demás como medidas de protección social para la población dentro del territorio nacional. La protección social es un concepto relevante para considerar en esta investigación, debido a que el país tiene un enfoque social, y un gran aporte a la protección de las poblaciones más vulnerables, y los trabajadores independientes e informales se encuentran dentro estos grupos, ya que sus ingresos son muy variables. Por lo cual, a pesar de los aportes a estos sectores, existen ciertos puntos a mejorar para garantizar sus derechos.

2.1.4. Universalidad

La universalidad en los sistemas de salud consiste en garantizar a la población dentro de un país el total acceso a los servicios de salud. Este es promulgado por los organismos internacionales reconociendo que este principio contribuye a la reducción de las brechas sociales en los países. En los países latinoamericanos, lograr este acceso total no se ha podido materializar de forma efectiva, debido a que este término es muy amplio y abarca aspectos que son relevantes como la organización y la financiación de estos sistemas para garantizar la universalidad en su acceso (OMS, 2014).

Esta universalidad implica el acceso oportuno, de calidad, adecuados a los servicios integrales en salud; es decir, que estos abarquen a toda la población sin importar las características físicas, preferencias culturales, sexuales y demás que tenga la población. Por lo tanto, la universalidad implica que no pueden existir barreras de tipo geográfico,

económico, sociocultural, de organización o de género, que impidan la prestación de los servicios de salud en el territorio de un país (OMS, 2014).

Estrechamente vinculado con la universalidad, se encuentra la cobertura universal. Esta contempla que el sistema de salud tenga la capacidad para responder a las necesidades de la población. Lo anterior implica que el Estado desarrolle diversas políticas sectoriales desde un nivel intermedio (comunales) hasta el nivel macro (país) para lograr cumplir con estos principios (OMS, 2014).

En Costa Rica, desde la Constitución Política en el artículo 177, se reconoce el acceso al SEM debe ser universal, el cual cubriría a todos los habitantes del país. Asimismo, el país contempla la afiliación mediante el criterio de asegurados voluntarios a fin de cumplir con este criterio de universalidad. Si bien es cierto que este criterio se cumple en el país en donde no se debe negar el acceso a los servicios de salud a la población sean o no cotizantes; es claro que en materia de cobertura hace falta inversión, así como la vinculación continúan existiendo deficiencias en el sistema para lograr captar la mayor cantidad de trabajadores que coticen al SEM.

La universalidad es un término que calza correctamente en el desarrollo de esta investigación, desde el enfoque que han contextualizado y adoptado en los diferentes países por los organismos internacionales, considerando que, a nivel país, faltan esfuerzos en la generación de las políticas alternas que incentiven la vinculación de nuevos trabajadores o que se mantenga los actuales cotizando para la institución.

2.1.5. Financiamiento de los sistemas de salud

La cobertura universal es uno de los objetivos principales que existen en los países; sin embargo, existen aspectos que son prioritarios para lograrla como lo es la financiación de los sistemas de seguridad social. Existen diferentes normas de financiación que se establecen para los regímenes públicos de seguridad social, comparado con los sistemas privados tiene una mayor rigurosidad en la prestación de los servicios de salud (solo aquellos que tienen los medios para pagarlos pueden hacer uso estos); por el contrario, el sistema público tiene la obligación de proveerlo a todas las personas, aunque estas no puedan pagarlo (CEPAL, 2019).

Los sistemas de seguridad social públicos se definen por las siguientes normas, según la CEPAL (2019):

- a) Solidaridad financiera: el monto establecido para las cotizaciones o impuestos se establece de acuerdo con la capacidad de pago de los individuos, excluyendo de la ecuación los riesgos en términos de salud que puedan presentar. Por ejemplo, una persona diagnosticada con una enfermedad terminal puede afiliarse a un sistema de salud pública, no así en uno privado. Para el caso de los impuestos, estos deben mantener un carácter de progresividad (aporta una mayor proporción los que tienen cierto nivel de ingresos).
- b) Equivalencia financiera colectiva: corresponde a que en un lapso determina el valor del gasto total proyectado sea igual a los ingresos futuros para la financiación del régimen.
- c) 31: es muy común en los regímenes de pensiones o de asistencia de larga duración, el mismo se basa en el supuesto de que las generaciones sucesivas logren aportar al sistema de social la misma proporción durante su vida activa y así poder obtener una prestación en el momento de jubilación.

Estos sistemas formales públicos cuentan con diferentes metodologías para su financiación, como lo son: i) los impuestos, corresponde a un porcentaje de los ingresos generales de un individuo, ii) cotizaciones a la seguridad social que pagan los asalariados y/o trabajadores en sus diferentes modalidades, iii) ingresos percibidos por medio de las inversiones, y iv) otros ingresos, que comúnmente mantienen un papel marginal. Las fuentes de financiación más predominantes en los países corresponden al impuesto, como por ejemplo en: Países Bajos, Dinamarca, y las contribuciones sociales (como en Francia, Alemania), incluso, en muchos casos, se mantienen una combinación de los métodos para resguardar la sostenibilidad del sistema (CEPAL, 2019).

Existen factores exógenos y endógenos que afectan el financiamiento de estos servicios de salud, siendo estos aspectos de interés para los países, con el objetivo de establecer la

sostenibilidad de los gastos en el largo plazo de estos, entre los factores que se resaltan se encuentran demográficos, económicos y gobernanza (CEPAL, 2019).

En el caso de Costa Rica, se resalta la norma de solidaridad financiera en el SEM, considerando que la prestación de los servicios de salud es un derecho de las personas. Asimismo, el financiamiento es tripartito; es decir, se financia mediante los aportes por contribuciones sociales del Estado, patrono y empleados cada una aporta un porcentaje para los regímenes del Seguro de Salud y el de Invalidez Vejez y Muerte (RIVM), mientras que los trabajadores independientes y asegurados voluntarios cotizan de acuerdo con la Base Mínima Contributiva (BMC). El Régimen No Contributivo de Pensiones (RNCP) corresponde a una transferencia que realiza en su totalidad el Estado para financiar estas pensiones y el acceso a la seguridad social para esta población beneficiaria (Sáenz et al., 2011).

El financiamiento de los sistemas de salud es primordial para poder asegurar su sostenibilidad en el tiempo. El método actual de financiamiento en el país requiere de una actualización y/o definición de nuevos métodos de financiamiento para los regímenes de la CCS), para lograr mantener la sostenibilidad de las finanzas en el largo plazo del SEM y del IVM, debido a que existen factores como los demográficos y económicos que están impactando negativamente los ingresos que se perciben para hacerle frente a los gastos. Por ello, es relevante examinar los métodos alternativos expuestos en este apartado, con el objetivo de revisar los ejemplos de los demás países y que se puedan adaptar a las condiciones actuales del país.

2.1.6. Trabajadores independientes

La cantidad trabajadores independientes en la última década han incrementado en 3.3 p.p (puntos porcentuales) en América Latina, según datos de la CEPAL, cobrado gran relevancia en las economías principalmente como una consecuencia de los ciclos económicos, por condiciones socioeconómicas y productivas de los países. Definiendo a estos como las actividades que realizan los individuos por cuenta propia, pero que se encuentran vinculados con la formalidad, pueden existir dos alternativas para desempeñarse en este sector. Por elección, algunos prefieren este sector que pertenecer

a la población asalariada, por el contrario, otros son por necesidad; es decir, no lograron encontrar un empleo como asalariados (OIT, 2007).

Asimismo, también se define como los trabajadores que obtienen una remuneración vinculada directamente con los beneficios que se puedan obtener de los bienes o servicios que producen. A este también se puede indicar que existen subdivisiones como: los empleadores, los trabajadores por cuenta propia, los integrantes de cooperativas de productores y los trabajadores familiares auxiliares. Estos trabajadores tienen gran relevancia no solo porque vinculan gran cantidad de la población a nivel mundial, para el año 2019 alrededor del 49,4 % del total de empleo se encontraban en actividades independientes, según datos del Banco Mundial (BM), también porque tienen características específicas como la heterogeneidad (ingresos, estabilidad, cobertura social) dentro del sector (OIT, 2011).

Otra característica relevante es que existe una relación estrechamente entre los trabajadores independientes e informalidad según la evidencia empírica, concentrándose principalmente en los que trabajan por cuenta propia. A esta situación se le suma que en el transcurso de los años ha existido una brecha entre los trabajadores independientes y los asalariados en cuanto a la protección social (OIT, 2011).

2.1.7. Informalidad

La OIT fue la primera organización en definir los sectores no estructurados como el sector informal, con el objetivo de contextualizar las actividades de los trabajadores pobres que no eran registradas, protegidos o regulados por medio de la institucionalidad pública. Desde 1991, en la Conferencia Internacional del Trabajo, se examinó a fondo los problemas de este sector, en la cual se resaltó que este sector es proveedor de empleo e ingresos a los hogares. No obstante, aún continúa siendo un dilema para las economías (OIT, 2002).

La OIT (2013) definió al sector informal de acuerdo con las características de la unidad de producción; es decir, la empresa y está va a depender de otras variables como las jurídicas, propiedad y contabilidad. Por su parte, el empleo informal considera la situación laboral de los individuos, de esta forma una persona asalariada puede estar en la informalidad. Este sector representa gran parte de la PEA, por lo cual, es un cuello de botella que tienen los

países en los últimos años concentrándose principalmente en la población más vulnerables como las mujeres, igualdad de género, jóvenes y los sectores rurales (INEC, 2015).

El sector informal presenta una mayor vulnerabilidad que los trabajadores independientes, considerando que se encuentran excluidos para solicitar ciertos beneficios como: créditos, capacitaciones y los sistemas de seguridad social. Por otro lado, hay sectores informales que son informales porque no cumplen todos los requisitos, pero si cumplen algunos (INEC, 2015).

En los países en vías de desarrollo, que es donde principalmente se establecen que los trabajadores independientes, se han diseñado diferentes políticas para su contención. Para el caso de Costa Rica, no se ha logrado contener el crecimiento de estos trabajadores y tras el impacto de la crisis del COVID-19 se ha incrementado aún más la población que se vincula a estos. No obstante, la mayor parte se encuentra en la informalidad, debido a diferentes temas estructurales. Ambas definiciones son importantes de considerar en esta investigación, con el fin de establecer los criterios específicos que caractericen de la mejor forma a los sectores, y definir así la mejor alternativa para la vincularlos y/o mantenerlos en los sistemas de seguridad social.

2.2 Marco metodológico

2.2.1. Enfoque de investigación

La investigación se basa en un enfoque mixto, el cual consiste en procesos sistémicos, en el cual se utiliza la recopilación de información cualitativa y cuantitativa. El objetivo principal del método es lograr identificar el panorama total del fenómeno, conociendo así todos los factores que inciden directa e indirectamente en el estudio. Dentro del análisis mixto, puede tener un mayor peso el enfoque cualitativo o cuantitativo y/o el mismo peso dentro de la investigación, en el caso de esta investigación sería de predominancia del enfoque cualitativo (Hernández Sampieri y Mendoza Torres, 2018).

En la investigación se procederá a recolectar ciertos datos mediante la aplicación de una entrevista a ciertos trabajadores independientes, con el objetivo de conocer la situación actual de estos y establecer así los principales cuellos de botella que presentan. Asimismo,

se realizarán análisis de información disponible en las bases de datos de entidades que se enfoquen en temas de empleo y seguridad social.

Adicionalmente, es indispensable realizar un proceso de análisis cualitativo que involucre consultas a expertos en el ámbito del mercado laboral y/o personal de organizaciones, con el propósito de obtener una perspectiva desde la institucionalidad del problema planteado en la presente investigación. Para la recolección y sistematización de la información mediante los sistemas estadísticos como: Excel y PSPP.

2.2.2. Métodos y técnicas

El método de investigación corresponde a un estudio de caso de los trabajadores independientes que se encuentren activos durante el último año y que realicen la actividad economía en la Región Central y que se encuentran vinculados con la seguridad social. El estudio de caso, según Yin (1993), consiste en un método que utilizan los investigadores para determinar los eventos, y más aún cuando estos son generales a las condiciones de la vida real. De tal forma, el problema de investigación está relacionado, desde una óptica integral, que incluyen variables que van más allá de sus ingresos y que involucran aspectos socioeconómicos, así como problemas coyunturales del mercado laboral y la economía costarricense.

Se utilizará en el estudio de caso un análisis descriptivo-explicativo para poder definir las características cualitativas y perfiles de la población objetivo (trabajadores independientes); para lo cual, se definirán las variables más importantes, logrando en la recolección de la información detallarlas lo más posible. Asimismo, al basarse la presente investigación en un estudio de caso, no se tendría un análisis estadísticamente significativo, de tal forma que no existirá el cálculo de una muestra y no se podría realizar una generalización de la información para la totalidad de la población (Hernández Sampieri y Mendoza Torres, 2018). El tema clave en los estudios de caso es siempre cuáles son los casos y por qué esos son los casos. En ese sentido se deben desarrollar los criterios que servirán para la selección de los casos.

2.2.3 Etapas de la investigación

La definición del problema que se abordó en esta investigación se especifica a partir de la problemática que se presenta en el sector de trabajadores independientes en el pago de las contribuciones sociales, y que, a través de la acción política, como los proyectos de ley, se ha buscado solventar; sin embargo, no ha tenido un impacto real en el problema. De tal forma que, para esta población relevante para el país y que presenta un crecimiento representativo dentro de la PEA, es importante establecer las mejores condiciones que los incentiven a continuar vinculados con la seguridad social.

A partir de la identificación del problema, se definió el objetivo general y los específicos. En el caso del objetivo 1, se abordó desde dos enfoques: a nivel país y a nivel de la Región Central. En el caso de nivel país, se utilizará la información de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) del 2016 hasta el 2021, esto considerando que es a partir del año 2016 que se realiza una diferenciación entre asegurados voluntarios y trabajadores independientes por parte del INEC. Adicionalmente, se considerará la sección COVID-19 incluida en la ENAH para el año 2020. Para el nivel de la Región Central, se abordará mediante una entrevista que contienen diferentes segmentos y se compone de preguntas abiertas y cerradas (ver anexo 2).

La entrevista se delimitó a la población de trabajadores independientes que se ubica en la Gran Área Metropolitana (GAM) y que se encuentren activos en el último año. Al ser un estudio de caso no existe el cálculo de una muestra, pero sí era relevante el poder abordar la mayor cantidad de resultados; por lo cual, se utilizó Google Forms para hacer la entrevista, con el fin de poder compartirla por redes sociales (Facebook y WhatsApp). Asimismo, se contactaron a asociaciones de productores a través de correo electrónico para que pudieran trasladar la entrevista a sus asociados y también se aplicaron entrevistas presenciales.

Con respecto al objetivo 2, se abordó a partir de los estudios desarrollados por la OIT en temas de mecanismo de aseguramiento para los trabajadores independientes, en donde se resaltan los casos exitosos de los países alrededor del mundo. El objetivo 3 se construyó con el análisis de los métodos actuales de aseguramiento implementados en el país y específicamente para los trabajadores independientes. Por lo tanto, se revisaron el

Reglamento del Seguro de Salud y el de Trabajadores Independientes, asimismo, se utilizó información estadística de los sistemas de afiliación colectiva para los recolectores de café y servidoras domésticas, que fueron facilitados por la Dirección Actuarial y Económica (DAE) de la CCSS.

En el caso del objetivo 4 se realizó con los aspectos más relevantes que se identificaron en los objetivos anteriores, también se aplicó una entrevista a expertos en el tema. Los expertos seleccionados corresponden a funcionarios de la CCSS de la OIT, exministro de trabajo y consultor externo de OIT en temas de aseguramiento de los trabajadores independientes, la entrevista se aplicó por medio de correo electrónico, videollamada por Zoom y llamada telefónica.

El período de recolección de la información para ambas entrevistas (expertos y población objetivo) se realizó en los meses de julio y agosto del año 2022. La tabulación de los datos para las entrevistas de los trabajadores independientes se realizó mediante la utilización del *software* SPSS, para crear cruces de variables e interpretar los resultados (gráficos, figuras, tablas, cuadros y demás). Para el análisis de la desigualdad medida por el Índice de Gini, se utilizó el paquete estadístico de desigualdad que está incluido en el *software* de STATA.

2.2.4 Sujetos de investigación

Los sujetos definidos en esta investigación corresponden a: los trabajadores independientes del país. Estos se definieron a partir de la delimitación del problema, e incorporan todos aquellos que están o no vinculados con la seguridad social. Asimismo, se definió como un segundo grupo relevante los expertos de las entidades gubernamentales como la CCSS, la OIT (Sede Costa Rica) y el MTSS, que tienen un conocimiento amplio de los trabajadores independientes y pueden aportar elementos relevantes a la investigación.

2.2.5. Fuentes de información

2.2.5.1 Fuentes primarias

Las fuentes primarias corresponden a aquellas donde se informa de primera mano los resultados de la población objetivo (Yuni y Urbano, 2006, p. 85). Los trabajadores

independientes que mantengan dentro de la PEA dentro del país; los cuales serán identificados por medio de consultas. Estos contribuirán a caracterizar la población objetivo desde los aspectos socioeconómicos para explicar el objetivo 1. Por último, se consultará la opinión de expertos vinculados con los servicios de salud (CCSS) y los relacionados con temas de empleo para realizar el abordaje del objetivo 4.

2.2.5.2 Fuentes secundarias

Las fuentes secundarias estas son una reelaboración de las fuentes primarias, estas son relevantes, ya que proporcionan información con rapidez del estado actual de los temas de interés para el investigador (Yuni y Urbano, 2006, p. 85). Para el abordaje de los objetivos 2 y 3, se consultarán en esta investigación las bases de datos y/o estudios del INEC, la CCSS, la OIT, la OMS, el Banco Central de Costa Rica (BCR) y demás, que contribuyan a robustecer la investigación.

2.2.6. Descripción de los instrumentos

En el caso de las entrevistas de aplicación a los trabajadores independientes incluiría preguntas abiertas y cerradas, definiendo esta lo más puntual posible, con el fin de que las personas encuestadas no pierdan el interés en la misma. El cuestionario se segmentará en temas como aspectos generales de la población objetivo, en el tipo de seguro que posee, las perspectivas financieras y en la prestación de los servicios del SEM y del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte que administra la CCSS (ver anexo 2).

Para la entrevista a los expertos, se definirán preguntas abiertas, de tal forma que la persona entrevistada sienta la libertad para dar su opinión respecto a los temas estructurales que intervienen en la población objetivo que se definió previamente y que, desde el punto de vista técnico e institucional, es relevante considerar (ver anexo 2).

Los temas que potencialmente se abordarán en la entrevista son: principales impactos negativos en el sector de trabajadores independientes e informales, los ajustes del mercado laboral en el país, el método actual de corazonada de las cargas sociales para todos los sectores y demás.

2.2.7. Alcances y limitaciones

Objetivo específico	Alcance	Limitación
1. Identificar las principales características socioeconómicas y demográficas de los trabajadores independientes en Costa Rica.	Aplicación de una entrevista a los trabajadores independientes para obtener información general y específica de esta población. Asimismo, utilización de información de la ENAHO.	La anuencia de la población objetivo para contestar la entrevista que se aplicaría.
2. Revisar la metodología de aseguramiento para los trabajadores independientes que aplican en otros países.	Identificar los casos exitosos de métodos de aseguramiento que se aplican en otros países para los trabajadores independientes.	La disponibilidad de la información para el presente año. De no estar disponible, se utilizarían datos al año anterior.
3. Estudiar el modelo de aseguramiento al sistema seguridad social para los diferentes sectores institucionales aplicado por la CCSS.	Describir el método de aseguramiento actual y las mejoras que se han presentado en los últimos años.	La disponibilidad de la información, considerando que algunos estudios de la OIT no son de acceso al público, y/o los estudios que existen en la web no son los más actuales.
4. Proponer métodos alternativos para la gestión de aseguramiento de los trabajadores independientes que incentiven la inclusión y/o permanencia en los sistemas de seguridad social.	A partir de los resultados obtenidos en los objetivos anteriores, se proponen métodos alternativos que beneficien la afiliación de los trabajadores independientes.	La anuencia de los expertos para realizar la entrevista, para poder establecer desde la institucionalidad una propuesta que se pueda adoptar en la realidad.

CAPÍTULO III: RESULTADOS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

3.1. Características socioeconómicas y demográficas de los trabajadores independientes

En el objetivo 1 de la presente investigación abarca como tema primordial el conocer las características socioeconómicas y demográficas de la población objetivo, con el fin de establecer aspectos claves que inciden en el momento de que un trabajador decida o no afiliarse a un sistema de salud público o privado.

Los trabajadores independientes se ven mayormente afectados cuando se producen variaciones contra cíclicas en las economías; por lo tanto, es trascendental definir los principales cuellos de botellas que presentan en sus actividades, y del mercado laboral que influyen en la generación de ingresos. Considerando lo anterior, en el presente apartado se desarrollarán un análisis a nivel país y a nivel de la Región Central, con el objetivo de realizar una caracterización socioeconómica y demográfica de los individuos.

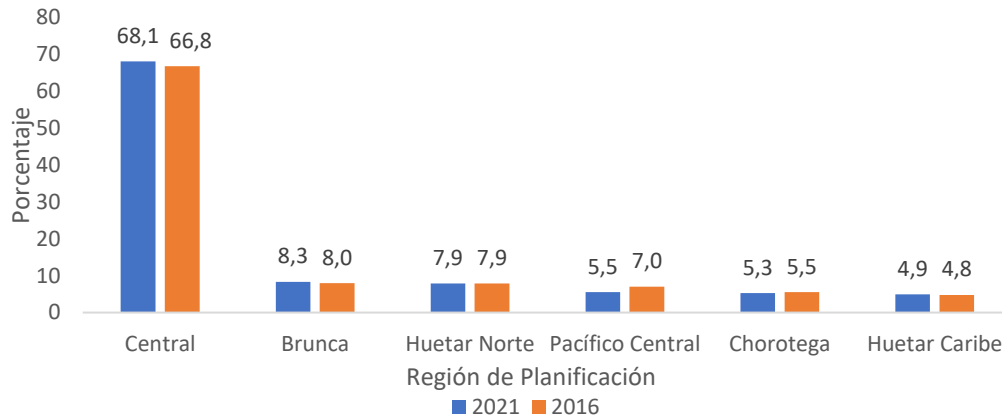
Es importante resaltar que se utilizarán comparaciones de datos obtenidos para el año 2016 y hasta el 2021 para el análisis a nivel país, esto debido a que, en los años anteriores a este, el INEC no realizaba la diferenciación de trabajadores independientes, sino que agrupaba estos en una sola categoría denominada cuenta propia (incluye trabajadores independientes y asegurados voluntarios), lo cual genera un sesgo en estos datos.

3.1.1. Análisis de los trabajadores independientes a nivel país

La cantidad de trabajadores independientes del período 2016 al 2021 aumentó en un 55,4 % (en términos absolutos representa 51 642 personas) según datos de ENAHO del INEC. En el gráfico 2 se detalla la información correspondiente a la distribución de la población objetivo según la región de planificación del país.

Los trabajadores independientes se concentran principalmente en la Región Central, aunque ha perdido participación, comparado con el año 2016, esto debido a que es la región con la mayor cantidad de población en el país. En esta se resalta que el 77,7 % de los trabajadores independientes de esta región desarrollan sus actividades en la zona urbana

Gráfico 2
Costa Rica: Distribución porcentual de los trabajadores independientes, según Región de Planificación, 2016-2021.



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Costarricense de Seguro Social (2021). Encuesta Nacional de Hogares (ENAH).

A nivel general, el 73,4 % de los trabajadores independientes son hombres y solo el 26,6 % corresponde a mujeres. La edad promedio de esta población es de 47 años (el rango de edad se encuentra entre los 20 y 80 años). Asimismo, se destaca que el 28,0 % de estos trabajadores cuentan con educación superior de pregrado, el 25,4 % posee primaria completa, y el 1,2 % no tienen ningún nivel de instrucción. Con respecto al desarrollo de actividades económicas, las principales que desempeñan este grupo son el comercio al por mayor y al por menor de reparación de vehículos, automotores y motocicletas, transporte y almacenamiento, construcción y demás, como se muestra en el gráfico 3.

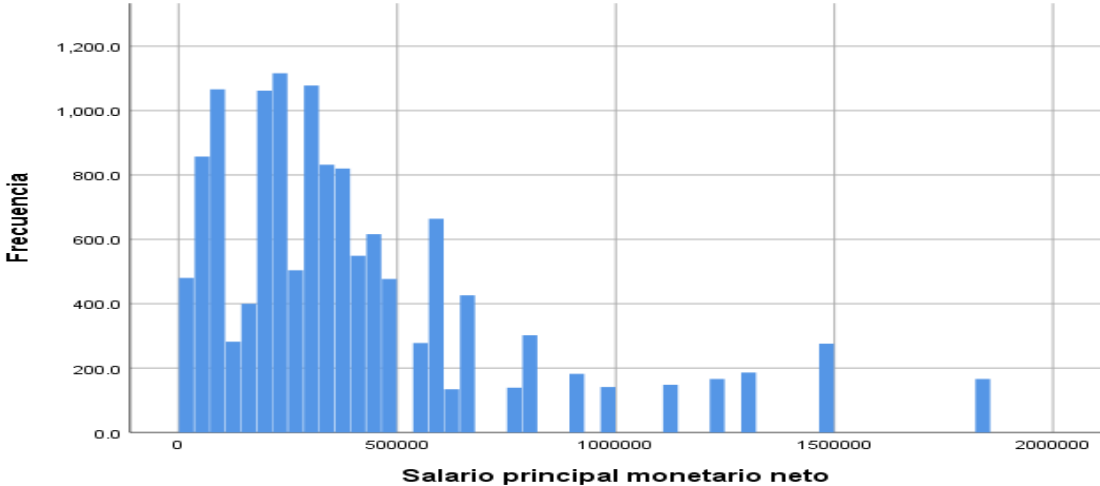
Gráfico 3
Costa Rica: Distribución porcentual de los trabajadores independientes, según actividad económica, 2021.



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Costarricense de Seguro Social (2021). Encuesta Nacional de Hogares (ENAH).

En términos del ingreso, el salario neto promedio que recibe un trabajador independiente es de $\text{¢}404\,727,25$, este se encuentra por encima del salario mínimo establecido por el MTSS. Es importante resaltar que los ingresos de los trabajadores se concentran en los quintiles de menores ingresos, por lo cual, los datos no se comportan normalmente tienen un sesgo hacia la izquierda, como se muestra en el gráfico 4.

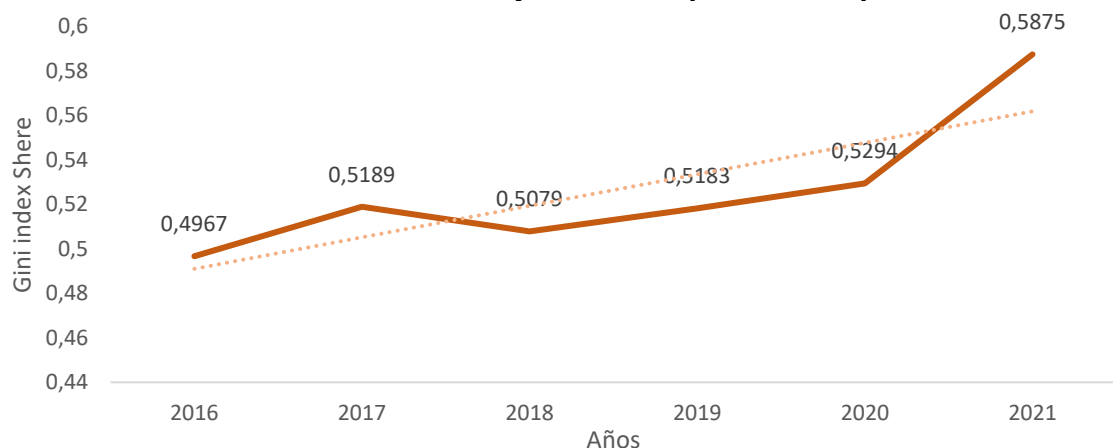
Gráfico 4
Costa Rica: Histograma simple del salario principal neto, 2021



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Costarricense de Seguro Social (2021). Encuesta Nacional de Hogares (ENAHG).

A partir de la concentración del ingreso en los quintiles de menores ingresos, se analiza el cálculo del Índice de Gini para el grupo de los trabajadores independientes. En el gráfico 5 se muestra los resultados obtenidos por año, resaltando un aumento de la desigualdad desde el año 2016, y mostrando el pico muy alto en el 2021, en gran medida por la emergencia sanitaria que afectó a los ingresos de los hogares, pérdidas de empleos, disminución del consumo privado y demás variables económicas. Esta situación, a pesar de que el gobierno aplicó diferentes transferencias monetarias y no monetarias para los sectores (enfocados principalmente a los que presentan ingresos variables) que tuvieron una afectación significativa por las medidas sanitarias.

Gráfico 5
Cálculo del índice de Gini de los trabajadores independientes, período 2016-2021



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Costarricense de Seguro Social (2021). Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2016-2021².

Con respecto a lo anterior, se debe destacar que el INEC en el año 2021 adjuntó una sección para COVID-19 dentro de la ENAHO, con el objetivo de identificar los efectos nocivos en los ingresos de los hogares, mercado laboral y otros indicadores en el 2020, a raíz de la pandemia por COVID-19. La revisión de esta información permite concluir que esta pandemia incidió en que más del 50 % de los trabajadores independientes tuvieran una afectación en sus actividades, debido a las medidas aplicadas para la contención del virus, en el cuadro 2 se detalla la información.

Cuadro 2
Costa Rica: Variación en el desarrollo de la actividad o empresa debido a las medidas del COVID-19, según los trabajadores independientes, 2020

Afectación de las actividades	Frecuencia	Porcentaje
Operó o realizó su actividad o trabajo con normalidad durante todo el mes	135 503	33,1
Operó o realizó su actividad con ciertas restricciones	218 227	53,3
Suspendió temporalmente las labores	43 346	10,6
Tuvo que cerrar o no abrir el negocio o actividad	12 008	2,9
Total	409 084	100,0

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Costarricense de Seguro Social (2022). Encuesta Nacional de Hogares (ENAH).

Según el análisis de los datos, las actividades económicas que desempeñan los trabajadores independientes debieron de suspenderse o cerrarse los negocios,

² En el anexo 1 se detalla el método utilizado para el cálculo del Gini por grupos y los resultados obtenidos.

principalmente por las siguientes razones: el 50,0 % indicó que, por las medidas sanitarias indicadas por el Ministerio de Salud; el 33,9 % no consigue clientes o los clientes no tienen dinero para pagarle; el 13,9 % debido a que la gente no quiere contratar el servicio o le cancelaron los contratos, entre otras razones. Por su parte, cabe señalar que la población que recibió en mayor proporción del bono proteger corresponde a aquellos que tuvieron una suspensión o cierre de su negocio o actividad; es decir, los que tienen ingresos variables (trabajadores independientes).

3.1.2. Análisis de los trabajadores independientes en la Región Central

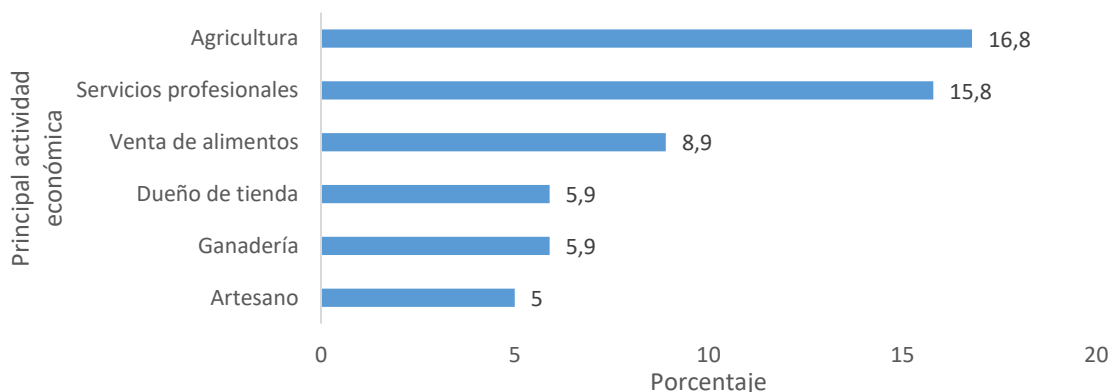
En análisis de la región central se elaboró una pequeña entrevista para trabajadores independientes activos en el último año, la entrevista fue realizada por un total de 101 trabajadores independientes (en el anexo 2 se encuentra la encuesta aplicada a los trabajadores. Los entrevistados fueron abordados por medio de diferentes medios, como lo son: uso de redes sociales (Facebook, WhatsApp), por correo electrónico, presenciales y llamada telefónica. Asimismo, cabe reiterar que este ejercicio es un estudio de caso y que, por ende, las respuestas obtenidas dan un panorama de la situación, no obstante, los resultados no son estadísticamente significativos; es decir, no se pueden generalizar a la totalidad de la población.

El objetivo de este ejercicio estaba enfocado en conocer perspectivas de los trabajadores independientes con respecto al mecanismo actual de aseguramiento, así como del SEM y el Régimen IVM, lo cual es relevante para el desarrollo de esta investigación. Dentro de las principales características de la población entrevista, se destaca que el 57,4 % corresponden a hombres. También sobresale que el mayor rango educativo es universidad completa con un 29,7 % de los entrevistados; primaria completa, el 20,8 %; primaria incompleta, el 18,8 % y demás. Por su parte, las principales actividades económicas que desarrollan son: agrícolas, servicios profesionales, venta de alimentos (procesados) y otras.

Las actividades se concentran en su mayoría en el sector terciario, en segundo lugar, en el primario (agricultura y ganadería) y, por último, el secundario con una representación menor, esta situación es consecuente con los cambios en el modelo de desarrollo económico que se han aplicado en el país desde las últimas décadas en las cuales dejó de prevalecer el sector primario como el mayor generador de valor agregado al PIB, pasando

a concentrarse las actividades en el sector terciario. En el gráfico 6, se detallan las principales actividades que desempeñan los entrevistados.

Gráfico 6
Región Central: principales actividades que desempeñan los trabajadores independientes, según entrevista



Fuente: Elaboración propia con datos de las entrevistas, 2022.

El 67,3 % de los entrevistados cuenta con un seguro público (de la CCSS), el 21,9 % no tiene un seguro y el 10,9 % paga un seguro privado. Con respecto al seguro de salud público, la principal razón por la cual tiene preferencia por un seguro público es por el costo (comparado con el seguro privado), el segundo motivo se debe a que es obligatorio y, por último, por los servicios que se brindan en las unidades médicas de la Caja.

La población que no cuenta con un seguro se concentra el 31,8 % en actividades agrícolas. Asimismo, indicaron que el principal motivo se debe a la falta de dinero (ingresos bajos), después porque adeuda cuotas a la Caja y otros se debe a que no han realizado los trámites. Es relevante que esta población, en su mayoría, indica que la falta de dinero es un obstáculo trascendental para la incorporación a un sistema de salud público. Asimismo, se consultó cuáles mejoras al seguro público incentivarían a pagar un seguro, obteniendo como principal razón la flexibilización en el mecanismo actual de aseguramiento de la Caja, y la eliminación en el cobro de las cuotas para los años en que no estuvo inscrito.

Las personas que se encuentran vinculados con el seguro privado indicaron que tienen preferencias por este, debido a que es menos costoso, comparado con la CCSS; fácil de tramitar, por la rapidez en la atención de los servicios de salud, y porque es obligatorio para el desempeño de las actividades por cuenta propia. En general, para los entrevistados que pagan un seguro público o privado lo que más los motiva a pagar el seguro es tener un

acceso a los servicios de salud. En el gráfico 7 se detallan los motivos que prevalecen para continuar inscritos en los sistemas de seguridad.

Cuadro 3

Región Central: Distribución porcentual de los motivos para pagar un seguro, según el tipo.

Motivos para continuar pagando el seguro	Público (CCSS)	Privado	Total
Acceso a los servicios de salud	22,10	3,90	26,00
Obtener una pensión futura	22,10	1,30	23,40
Obligatoriedad	16,90	2,60	19,50
Por cualquier emergencia	11,70	1,30	13,00
Prevención a enfermedades	5,20	2,60	7,80
Es barato los procedimientos	3,90	1,30	5,20
La universalidad	2,60	0,00	2,60
Requisito para tributar	1,30	1,30	2,60
Total	85,70	14,30	100,00

Fuente: Elaboración propia con datos de las entrevistas, 2022.

También se consultó a los entrevistados si consideran que la Caja debe cobrarles a los trabajadores independientes las contribuciones sociales en los años que no estuvo inscrito en el SEM y el IVM, indicando en un 95,0 % de los entrevistados que no están de acuerdo con este cobro, solo el 5,0 % considera que sí se deben cobrar. En términos de las perspectivas que tienen los entrevistados respecto al SEM, se resalta que los servicios de salud que se brindan y la imagen de la institución tienen un criterio entre regular y bueno. En el cuadro 4 se detallan las demás perspectivas de los trabajadores independientes, con respecto a las condiciones actuales del seguro de salud.

Cuadro 4

Región Central: Distribución porcentual de la perspectiva del Seguro de Salud, según la clasificación.

Perspectiva del Seguro de Salud	Muy malo	Malo	Regular	Bueno	Muy bueno	Total
Los servicios de salud que brinda la CCSS	3,0	9,9	41,6	41,6	4,0	100,0
La sostenibilidad financiera del seguro de salud	4,0	20,8	56,4	18,8	0,0	100,0
La imagen de la institución	4,0	11,9	32,7	35,6	15,8	100,0
El monto que pagan los trabajadores independientes con respecto al servicio que recibe	4,0	22,8	52,5	20,8	0,0	100,0
El mecanismo actual de aseguramiento para los trabajadores independientes	5,0	30,7	44,6	19,8	0,0	100,0

Fuente: Elaboración propia con datos de las entrevistas, 2022.

En temas de financieros como la sostenibilidad de las finanzas del seguro y el monto que paga el trabajador independiente comparado con el servicio que recibe tienen una perspectiva entre malo y regular. Asimismo, se consultó respecto a la perspectiva de los entrevistados con respecto al Régimen de IVM, en este caso la expectativa es poco alentadora considerando que clasifican la sostenibilidad de las pensiones, el monto que se paga al IVM y el aumento de los años para pensionarse en su mayoría entre el rango de malo y regular. Esta información es significativa considerando que es la visión de largo plazo que proyecta la institución. En el cuadro 5 se detalla la percepción de los entrevistados para régimen de pensiones.

Cuadro 5
Región Central: Distribución porcentual de las perspectivas del régimen de pensiones, según la clasificación.

Perspectiva de las pensiones	Muy malo	Malo	Regular	Bueno	Muy bueno	Total
La sostenibilidad financiera de las pensiones	6,9	38,6	41,6	12,9	0	100
El monto que pagan los trabajadores independientes	3	32,7	52,5	11,9	0	100
El aumento en los años para pensionarse	26,7	43,6	26,7	3	0	100

Fuente: Elaboración propia con datos de las entrevistas, 2022.

A partir de los resultados analizados en este apartado, se resalta que los trabajadores independientes es un grupo muy heterogéneo, considerando que desarrollan diferentes actividades económicas, y por lo tanto hay factores que interfieren en vincularse o no a la seguridad social es variable. Asimismo, gran cantidad de la población que no cuenta con el seguro se debe a que adeuda cuotas a la Caja o el monto que le cobran es elevado, siendo estos resultados trascendentales para esta investigación.

3.2. Métodos de aseguramiento para los trabajadores independientes aplicados en otros países y en Costa Rica

En el objetivo 2 se resalta la importancia de explorar los mecanismos de aseguramiento para los trabajadores independientes que se implementan en otros países, esto considerando que esta población es muy heterogénea y el generalizar métodos para todos los trabajadores sin considerar, por ejemplo, las actividades económicas que realizan o la temporalidad en los ingresos. Asimismo, muchos de los mecanismos incentivan a la población de trabajadores independientes a vincularse con los sistemas de salud.

Actualmente, el índice de cobertura de los servicios de salud para la población mundial continúa siendo un reto debido a que en la actualidad solo el 47 % de la población total a nivel mundial tiene protección social; es decir 4.1 billones de personas no cuentan con este beneficio) según datos de la OIT. A pesar de los avances en los índices de cobertura los sistemas de salud de los diferentes países deben tener en su radar la población que se encuentra desvinculada e identificar cuáles son los problemas que enfrentan u obstáculos para vincularse con los sistemas de salud, principalmente el caso de los trabajadores independientes que tienen ingresos variables.

Específicamente la OIT (2013) desarrolló un estudio basado en las innovaciones en la extensión de cobertura del seguro social para los trabajadores independientes. En la investigación se resaltan los casos de Brasil, Cabo Verde, Colombia, Ecuador, Filipinas, Francia y Uruguay por las particularidades que presentan las diferentes metodologías analizadas en estos países.

En estos países existen diferentes métodos aplicados para los trabajadores independientes en los cuales se resaltan: categorías contributivas diferenciadas, mecanismos especiales de recaudación de contribuciones, dirigidos a la inclusión de pequeñas empresas, a la inclusión de los trabajadores independientes agrícolas y demás. En la sección 3.2.1 se detallan las características de cada uno de los mecanismos de aseguramiento que utilizan según el país. Cabe señalar que en la investigación se destaca como caso exitoso la metodología que emplea Francia para los trabajadores independientes que logra un impacto en su cobertura.

3.2.1. Mecanismos aplicados para los trabajadores independientes según país.

Existen diferentes mecanismos de extensión de la cobertura del seguro social para los trabajadores independientes, según el estudio de la OIT (2013), los principales son: las categorías contributivas diferenciadas, sistemas de afiliación colectiva, mecanismos especiales de recaudación de contribuciones, mecanismos dirigidos a la inclusión de pequeñas empresas, así como mecanismos dirigidos a los trabajadores independientes agrícolas.

- a) **Categorías contributivas diferenciadas:** son aplicadas en Brasil, Cabo Verde y Filipinas.

Brasil: la categorización del Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS): se identifican tres categorías dentro del mercado laboral (empleadores, contribuyentes individuales y asegurados especiales). El contribuyente individual se refiere a los trabajadores independientes, en el cual se le permite al trabajador elegir la tasa de contribución que puede aportar al seguro de salud. Las tasas de contribución se encuentran en un rango del 11 % y hasta el 20 %, con respecto al salario mínimo, la diferencia radica en el pago de la tasa máxima es que sí recibe una jubilación, mientras que la tasa mínima no (OIT, 2013).

Cabo Verde: las categorías contributivas: el Instituto Nacional de Seguridad Social (INPS): la afiliación de las contribuciones sociales es obligatoria y se aplica un sistema de contribución, según los ingresos de los individuos. Los trabajadores cotizarán el 19,5 % según la categoría de ingresos en la cual elijan ubicarse, rescatando que el monto de los ingresos no puede ser menor al del salario mínimo (OIT, 2013).

Filipinas: las tasas de contribución: la contribución es obligatoria para los trabajadores independientes. Para la cual se utilizan un total de 29 categorías de ingresos, en el cual se utiliza un ingreso o salario uniforme manteniendo un carácter solidario del método aplicado considerando que los beneficios obtenidos para estos trabajadores son similares a los asalariados (OIT, 2013).

b) Sistemas de afiliación colectiva: en Colombia, los trabajadores se afilian al sistema de salud a través de las Entidades Promotoras de Salud (EPS). El esquema de afiliación colectiva implica que las empresas, asociaciones y otros entes establezcan convenios colectivos para afiliar a los trabajadores en las EPS, estos métodos han significado que en Colombia se aumenten las tasas de afiliación (OIT, 2013).

c) Mecanismos especiales de recaudación de contribuciones: utilizados en Colombia, este se basa en una Planilla Integrada y Registro Único: en este sistema se destacan dos métodos Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) y el Registro Único de Aportes (RUA). PILA consiste en una plataforma electrónica, lo cual es significativo, porque facilita los trámites de los afiliados y permite reducir la

evasión en el pago al seguro de salud. El RUA es una herramienta enfocada en la detección de la evasión y la multi-afiliación, debido a que la información contributiva se compara con los demás subsistemas de la seguridad social (OIT, 2013).

d) Mecanismos dirigidos a la inclusión de pequeñas empresas: aplicado en países como Uruguay, Brasil y Francia.

En el caso de Uruguay, se denomina monotributo, este es un paquete unificado para el pago de las contribuciones a la seguridad social y el de los impuestos. Este sistema se centra en micro y pequeñas empresas de la economía informal. Para mejorar la recaudación de las contribuciones sociales, se incluyeron flexibilizaciones como la inclusión de las empresas unipersonales. Asimismo, se amplió el tipo y cantidad de actividades que pudieran realizar las actividades (OIT, 2013).

En Francia, se conocen como los autoempresarios, son trabajadores independientes con características particulares facturación del comercio inferior a 81 500 euros y de 32 600 euros por prestación de servicios. Es obligatorio afiliarse al sistema de salud y estas contribuciones se establecen a partir de una tasa según sus ingresos (tasas entre el 12,0 % y el 21,3 %). No obstante, se les concede el pago de un paquete global que incluye impuestos y contribuciones sociales, es un método flexible que fomenta la creación de empresas (OIT, 2013).

En Brasil se conocen como Súper Simples, se enfocan en un sistema tributario simplificado para las micro y pequeñas empresas, en el cual se realiza un pago integrado de los impuestos y contribuciones sociales. Este impuesto es de carácter progresivo; es decir, los que ganan más tendrán una tasa más elevada comparado con los de menores ingresos (OIT, 2013).

Como complemento, se estableció una nueva categoría definida como microempresarios individuales estableciendo un límite en la facturación mensual del contribuyente sin considerar sus ingresos generados. Por lo tanto, no deben pagar los impuestos y las contribuciones sociales (OIT, 2013).

e) Mecanismos dirigidos a la inclusión de los trabajadores independientes agrícolas: son una herramienta específica para un sector determinado, son aplicados en Francia y Ecuador.

En Francia, se determina como Fondo Mutual Social Agrícola (MSA), se encarga de la gestión de la seguridad social de los agricultores, este sistema se caracteriza por mantener una alta relación con los sindicatos y con el sentido de pertenencia de las zonas rurales. Asimismo, este sistema es financiado por los impuestos generales, y subsidios puntuales del Estado. No obstante, es sector agrícola en Francia ha perdido fuerza lo cual genera que este mecanismo de recaudación de contribuciones no presente una importancia significativa (OIT, 2013).

En Ecuador, se conoce como el Seguro Social Campesino, un régimen enfocado en los trabajadores agrícolas y pescadores artesanales que desarrollan sus actividades por cuenta propia en una zona rural del país. Se caracteriza porque cubre a toda la familia en caso de enfermedad y maternidad, y de vejez, invalidez y muerte para el asegurado directo. La jubilación corresponde al 75 % del salario mínimo de aportación (OIT, 2013).

Los mecanismos de extensión para la afiliación de los trabajadores independientes analizados en el presente apartado se establecen condiciones particulares según las actividades económicas que realizan esta población. Se resalta que los países establecen condiciones diferenciadas a ciertos grupos de importancia, como las actividades agrícolas, pequeñas empresas y demás. Asimismo, se resalta la implementación de sistemas colectivos que buscan vincular a los individuos ya organizados en asociaciones y/o cooperativas con ciertos beneficios que sean atractivos para la inserción de estos en los sistemas de salud.

3.2.2. Métodos de aseguramientos para el seguro de salud aplicados en Costa Rica

Es relevante estudiar los métodos que se aplican en el país enfocados en el aseguramiento al seguro de salud, como se indica en el objetivo 3; por lo tanto, se procedieron a analizar los reglamentos que implementa la CCSS, en la Ley N°17 correspondiente a la Ley Constitutiva de la CCSS se resalta el carácter autónomo de la institución en el ámbito de sus competencias (en temas de salud pública) le corresponde establecer los reglamentos

y leyes que aplique para el aseguramiento de la población y para todas aquellas personas residentes; es decir, extranjeros que tengan un centro de interés económico en el país.

En la actualidad se mantienen dos reglamentos oficiales uno se enfoca en los trabajadores asalariados, y para los independiente es y asegurados voluntarios, asimismo, se cuentan con convenios especiales para el aseguramiento de los recolectores de café y las servidoras domésticas.

La característica principal que se resalta en el reglamento para asalariados y trabajadores independientes es la obligatoriedad en la vinculación a los servicios de salud, con la diferenciación de que, a la población asalariada se realiza el cobro automático con la colilla que reporta el patrono en la plataforma de Sistema Centralizado de Recaudación (SICERE), mientras que el trabajador independiente es el que se debe apersonar a las sucursales de la institución para realizar la afiliación.

En el Reglamento del Seguro de Salud, en el artículo 15, se establecen los servicios que cubre el seguro, entre esos se encuentran: atención integral a la salud, prestaciones en dinero, y prestaciones sociales, indistintamente del método de aseguramiento que se utilice. Con respecto al financiamiento de las contribuciones sociales, en el artículo 62, se resaltan los diferentes métodos aplicados a las poblaciones, en la tabla 2 se resalta el financiamiento de las contribuciones sociales de la CCSS.

Tabla 2
Financiamiento de las contribuciones sociales de la CCSS, según sector.

Sector	Cobro de las cotizaciones
Asalariados	Trabajadores: 5,50 % de sus salarios. Patronos: 9,25 % de los salarios de sus trabajadores. Estado como tal: 0,25 % de los salarios de todos los trabajadores del país.
Pensionados	Pensionados: 5,00 % del monto de sus pensiones. Fondo que paga la pensión: 8,75 % del monto de la pensión que paga. Estado como tal 0,25 % del monto de las pensiones de todos los pensionados cubiertos por este Seguro.
Asegurados voluntarios	Las cotizaciones del asegurado. El aporte complementario del Estado establecido en la escala contributiva aprobada por la Junta Directiva La contribución que corresponde al Estado como tal.

Asegurados a cargo del Estado	La contribución para financiar el aseguramiento de esta población y la cubierta por el Estado por diversas leyes.
Trabajadores independientes.	La determinada por la escala contributiva aprobada por la Junta Directiva con base en la recomendación técnica de la Dirección Actuarial y Económica. La diferencia entre el porcentaje de contribución que paga el asegurado y el porcentaje de contribución global será asumido por el Estado como cuota complementaria.

Fuente: Elaboración propia con información del Reglamento del Seguro de Salud.

Las escalas de contribución para el Seguro de Salud y Régimen de IVM para los trabajadores independientes son definidas por la Junta Directiva, considerando los criterios técnicos de la Dirección Actuarial y Económica (DAE) de la institución. Actualmente, la escala que se utiliza se detalla en la figura 1, esta corresponde a una actualización que se realizó en el año 2020, mediante el artículo 18 de la sesión de N°9149 del 20 de diciembre del 2020, esto debido a que el MTSS modificó el salario mínimo.

Figura 1

Escalas de la Base Mínima Contributiva para el Seguro de Salud y Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte

**Seguro de Salud. Propuesta de escala contributiva
Trabajadores independientes y asegurados voluntarios, 2021**

Categoría	Nivel de ingreso	% Contribución		Conjunta
		Afiliado	Estado	
1	De 1 Salario Mínimo (SM)	2.89%	9.11%	12.00%
2	Más 1 SM a menos de 2 SM	4.33%	7.67%	12.00%
3	De 2 SM a menos de 4 SM	6.24%	5.76%	12.00%
4	De 4 SM a menos de 6 SM	8.02%	3.98%	12.00%
5	De 6 SM y más	10.69%	1.31%	12.00%

Fuente: DAE-1403-2019/GF-6412-2019, Estudio 060-2019

**Seguro de IVM. Propuesta de escala contributiva
Trabajadores independientes y asegurados voluntarios, 2021**

Categoría	Nivel de ingreso	% Contribución			Conjunta
		Afiliado	Estado	Art.78 LPT	
1	De 0.88 SM	3.83%	5.12%	0.30%	9.25%
2	Más 0.88 SM a menos de 2 SM	5.32%	3.93%		9.25%
3	De 2 SM a menos de 4 SM	7.20%	2.05%		9.25%
4	De 4 SM a menos de 6 SM	7.65%	1.60%		9.25%
5	De 6 SM y más	8.09%	1.16%		9.25%

Fuente: DAE-1403-2019/GF-6412-2019, Estudio 060-2019

Fuente: Recuperado de la sesión N°9149 del 20 de diciembre del 2020 artículo 18.

Con respecto al análisis realizado, se identificó que el salario mínimo para el régimen del SEM sería de ¢297 044,9 y para el IVM de ¢278 030,9 según la modificación del MTSS que entró en vigor en el año 2021. Esta situación, por su parte, genera una diferenciación en el

monto que paga el asalariado y el trabajador independiente; por ejemplo, si un asalariado tiene un salario mensual de ¢610 000,0 este cotizará un 5,50 % al SEM (¢33 550,0 en términos absolutos), y que el IVM un 4,0 % (¢24 400,0 en términos absolutos), en total realizan un aporte del ¢57 950,0. Para el caso del trabajador independiente, si su ingreso mensual, es de ¢610 000, deberá contribuir en un 6,24 % al SEM y en 7,20 % para el IVM; es decir, en términos absolutos aportaría en total ¢81 984,0; lo cual representa un monto mayor comparado con el que pagan los asalariados.

Existen otros aspectos que también generan una diferenciación para los trabajadores independientes comparado con los asalariados, como lo son las prestaciones sociales que recibe el trabajador independiente; por ejemplo: el cobro retroactivo de las contribuciones, y el pago de las incapacidades (artículo 36 del Reglamento del Seguro de Salud), el monto que se paga del subsidio es diferente entre ambos.

3.2.2.1. Reglamento para los trabajadores independientes

La CCSS establece los lineamientos específicos para el aseguramiento de los trabajadores independientes, a través de un reglamento, este entró en vigor en el año 2004, fue aprobado en la sesión N°7818 por la Junta Directiva, y se modificó mediante el artículo 3 de la sesión de Junta Directiva N°9257, celebrada el 05 de mayo de 2022. En la nueva reforma del reglamento se incorporan cambios sustanciales para mejorar las condiciones de aseguramiento de los trabajadores, las principales flexibilizaciones que resaltan corresponden a:

1. En el artículo 8 del nuevo reglamento se permite la desafición de los trabajadores para los casos en que exista un cese la actividad económica, que pasé de forma exclusiva a ser un trabajador asalariado, o en aquellos casos en los que sus ingresos son inferiores al ingreso mínimo de referencia que periódicamente establezca la Junta Directiva. En la legislación anterior se contemplaba como irrenunciable a menos de que las personas pasaran a ser asalariados y/o pensionados.
2. Se establece la posibilidad de decisión para afiliarse únicamente al SEM en aquellos casos que los ingresos del trabajador sean inferiores a la BMC, esta situación únicamente en los primeros 6 meses de afiliación. A partir del séptimo mes, es de carácter obligatorio para ambos seguros sociales. En el reglamento anterior no se

facultaba la posibilidad de elección de uno u otro régimen para las personas en condición de vulnerabilidad.

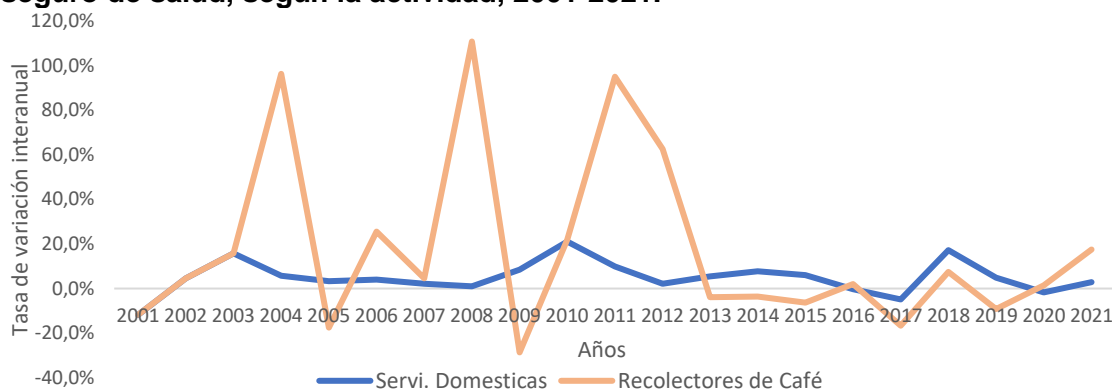
3. El plazo para el cobro de facturación retroactiva de las contribuciones se estableció en 10 años para los casos en que se compruebe una su declaración de los ingresos o por la no afiliación a los sistemas. Para efectos, se cobraría el promedio de los ingresos que determine el departamento de Inspección de la CCSS. Anteriormente, no se establecía un límite específico para el cobro retroactivo de las contribuciones.

De los aspectos actualizados y/o modificados en el nuevo reglamento para los trabajadores independientes, presenta un avance en temas significativos que afectan a la población objetivo al momento de querer optar por la vinculación al sistema de salud. En el reglamento actual se resalta la relevancia de que grupos organizados (asociaciones, cooperativas y demás) que desarrollan una misma actividad económica puedan vincularse con través de sistemas de afiliación colectiva. Actualmente, existen dos reglamentos de afiliación colectiva que involucra a las servidoras domésticas y los recolectores de café. En el primer caso fue aprobado a partir del año 2017, por medio de un convenio entre el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) y la CCSS, en este caso se puede optar por bases mínimas contributivas reducidas que benefician a las trabajadoras, porque pueden acceder a la asistencia social y en el largo plazo optar por una pensión.

El reglamento colectivo para los recolectores de café se aprobó en el año 2018 mediante un convenio entre el MTSS, Instituto del Café de Costa Rica (ICAFE) y la CCSS. El monto que pagan estos trabajadores a las contribuciones sociales está dividido entre el Estado, ICAFE y el trabajador. En el gráfico 7, se muestra las tasas de crecimiento interanual de la población afiliada al SEM e IVM para ambos casos, en la cual se resalta que aproximadamente por tres años la afiliación de servidoras domesticas estuvo estancada, mientras que los recolectores de café a partir del año 2017 muestran una y tendencia a la baja la cual se recuperó hasta el año 2020.

Gráfico 7

Costa Rica: Tasa de variación interanual de la cantidad de trabajadores afiliados al seguro de salud, según la actividad, 2001-2021.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección Actuarial y Económica. Área de Estadística, 2022.

Los sistemas de afiliación colectiva que mantiene la CCSS contribuyen a la permanencia dentro del seguro de salud a la población vulnerable como las trabajadoras domésticas y los recolectores de café. Por su parte, en la entrevista realizada a los expertos se resalta que un aspecto que puede funcionar para lograr incursionar una mayor cantidad de trabajadores a los sistemas de salud es la afiliación colectiva.

Los resultados obtenidos a partir del análisis de los métodos de aseguramiento actuales que utiliza la CCSS para los diferentes tipos de asegurados son relevantes principalmente por las diferencias que existen actualmente en las condiciones que se implementan para asalariados comparado con los trabajadores independientes.

3.3. Propuesta alternativa para el aseguramiento de los trabajadores independientes

En el objetivo 4 se plantea definir propuestas alternativas que contribuyan a mejorar el método de aseguramiento actual del que se utiliza en el país para los trabajadores independientes. La construcción del presente apartado se desarrollará contemplando los principales hallazgos de las entrevistas a los trabajadores independientes y a los expertos (en el anexo 2 se incluyen las encuestas).

Los resultados analizados en esta investigación evidencian que la población de trabajadores independientes es un grupo muy heterogéneo, debido a que tiene características muy particulares, lo cual hace que, dependiendo de la rama de la actividad económica en la que se encuentre, presentan cualidades diferentes, de tal forma que los factores que interfieren en determinada actividad no se pueden generalizar para las demás

actividades. No obstante, los ingresos que percibe el trabajador independiente es un factor general que define si se afilia o no a un seguro de salud.

Este aspecto de los ingresos es congruente con los resultados obtenidos de las entrevistas realizadas a los expertos, en la cual todos indicaron que un factor que incide en la afiliación es el ingreso que percibe el trabajador independiente, visto desde la óptica de un costo de oportunidad; es decir, si el servicio que se recibe es congruente con el pago que se está realizando. Asimismo, se resaltan factores del mercado laboral que interfieren en el desarrollo de las actividades de los trabajadores independientes, por ejemplo: el nivel académico, la tramitología que existe para la formalización, el acceso a crédito para expandir el negocio o desarrollar una idea productiva, entre otras.

A partir de estas consideraciones y lo analizado en los resultados de las entrevistas aplicadas, se realiza una segmentación de las propuestas: una desde la visión financiera y otra considerando los aspectos en la prestación de los servicios de salud; por lo tanto, se realizan los siguientes aportes para el aseguramiento de los trabajadores independientes:

a) Aspectos financieros: el tema del costo del seguro comparado con los ingresos de los trabajadores independientes es importante considerar; por lo tanto, se propone:

Revisión del método de cálculo de los ingresos que percibe el trabajador, esto debido a que el sistema cada año asume que ese ingreso va a aumentar. Siendo este un aspecto muy variable para el trabajador independiente, y no necesariamente tiende a crecer con el paso de los años.

Readecuar la BMC, debido a que es muy alta comparada con el salario promedio de los trabajadores independientes, según el tipo de actividad económica. En este caso, se podría considerar lo planteado por la CCSS en el año 2020 cuando se redujo por ciertos meses la BMC para evitar un impacto mayor de la crisis sanitaria. Asimismo, el pago de las contribuciones termina siendo superior para el trabajador independiente, con respecto a lo establecido para un asalariado.

El cobro de retroactivo por no afiliación es un aspecto que se debe valorar, considerando que son costo hundidos para la institución, por lo cual, se podría adoptar la medida de no cobro a los trabajadores que no contaban en su momento con los recursos para pagar las contribuciones en ambos regímenes. Esto

significaría una oportunidad de vincular a poblaciones vulnerables económicamente para el país.

Por contrario, si el trabajador evadió el pago cuando tenía los recursos suficientes para el pago o subdeclaró los ingresos, sí se debería cobrar el retroactivo de las contribuciones.

b) Aspectos en la prestación de los servicios que se brindan: hay aspectos cualitativos como la oferta de servicios que pueda brindar la institución a los trabajadores que tienen un papel trascendental en la disponibilidad de pagar o no el seguro, por un aspecto de costo-beneficio. Por lo tanto, garantizar un servicio eficiente y de calidad es relevante para lograr vincular una mayor cantidad de individual al sistema de salud.

Incentivos en términos de la prestación de los servicios a los trabajadores independientes que sea atractivo para esta población, fomentando la inclusión al sistema de salud.

La implementación de acciones que logren disminuir las listas de espera en la institución es un aspecto que mejoraría la visión del usuario con respecto a la utilización de los recursos que recuda la institución.

Flexibilización con respecto a los trámites que deben realizar los trabajadores independientes para asegurarse. El sistema de aseguramiento tiende a ser burocrático y generar un círculo vicioso para los trabajadores; por ejemplo, para realizar servicios profesionales la institución solicita tener un contrato, pero la empresa que contrata el servicio para adjudicar requiere que la persona este inscrito en la CCSS, lo cual dificulta que se puedan asegurar.

Sumado a lo anterior, se podría considerar el aplicar un método de diferenciación para grandes grupos, considerando que establecer un método para el aseguramiento según la actividad económica que realizan los trabajadores independientes, es algo que no sería realizable. No obstante, es importante revisar esos grandes grupos que tienen condiciones específicas como la temporalidad de las actividades económicas para el sector primario. Debido a que muchos de los productos tienen períodos logros para cosecharse como: el maíz, frijol, café, caña, arroz y otros, así como la pesca cuando existen vedas no se puede realizar esta actividad. Otros grupos afectados son los trabajadores inmigrantes, vendedores ambulantes y demás que producen en condiciones de vulnerabilidad.

Este sector primario tiene relevancia en el país el 8,6 % se encuentra inscrito como trabajador independiente y el 6,2 % de la población que no tiene seguro realiza estas actividades, según datos del INEC para el año 2021. Por lo cual, es relevante considerar el diseñar o implementar un método alternativo como lo realizan otros países y que ha sido exitoso como el monotributo en el cual se cobre los impuestos y las contribuciones sociales en una sola cuota, flexibilizando el pago que realizaron las instituciones. También se puede evaluar el implementar sistemas de afiliación colectiva, estos han resultado eficientes para lograr la inserción de grupos específicos a la seguridad social.

A partir del análisis que se desarrolló en los este y los demás apartados, cabe señalar que los trabajadores independientes son un sector que se encuentra altamente expuesto a las vulnerabilidades de la economía. Asimismo, no es relevante mantener muchos métodos de aseguramiento para esta población, sino, más bien, enfocarlos en hacerles ver la importancia de permanecer en un sistema de salud por el servicio que se brinda en el corto plazo y en el largo plazo para poder tener acceso a los sistemas de pensiones.

3.3.1. Escenarios posibles ante las alternativas propuestas

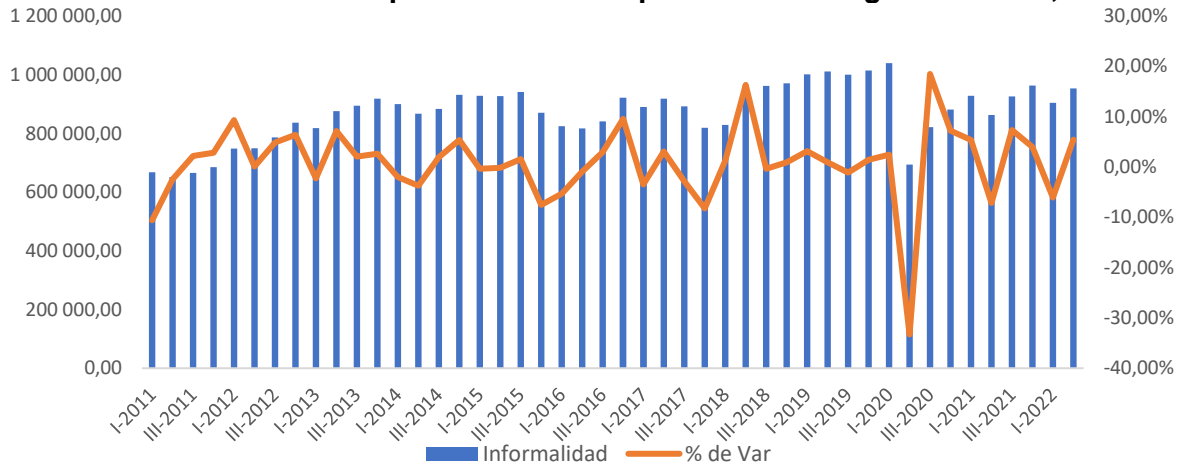
A modo de ejemplificación, en las posibles alternativas mencionadas anteriormente, se elaboraron diferentes escenarios que posiblemente se podrían presentar, donde se consideraron diferentes supuestos de la población objetivo; tales como: la población que no se encuentra asegurada según los datos que indica la ENAHO 2021, y los trabajadores independientes inscritos pero que se encuentran en estado de morosidad. Por lo tanto, se procedió a realizar primero un análisis de las condiciones generales de la población que no está asegurada; en segunda instancia, caracterización de la población de trabajadores independientes que están inscritos, pero en estado de morosidad y, por último, la construcción de los escenarios a partir de las propuestas realizadas.

Consideraciones generales de la población que no se encuentra asegurado

Las condiciones de inestabilidad en las economías generan presiones al alza de la informalidad en el país, como se presentó en el año 2020, a raíz del impacto de la pandemia por COVID-19, alcanzando el nivel más elevado 18,5 %. En Costa Rica existe en la actualidad un total de 953 833 personas con empleo informal para el segundo trimestre del año 2022 según datos de la Encuesta Continua de Empleo (ECE) que publica el INEC, en

el gráfico 8 se muestra las variaciones que ha presentado esta población en los últimos años.

Gráfico 8
Distribución absoluta de la población con empleo informal según trimestre, 2022.



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Costarricense de Seguro Social (2022). Encuesta Continua de Empleo (ECE).

Las principales actividades que realiza esta población son: comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas, agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, construcción, hogares como empleadores, actividades de alojamiento y de servicio de comidas, y otras. Por su parte, el salario promedio bruto de los no asegurados es aproximadamente de ₡223 907,0 (ubicándose en un rango de los ₡1400,0 a los ₡9 262 800,0), encontrándose por debajo del salario mínimo del MTSS. Esta información es relevante, debido a que es población evade el pago de las contribuciones sociales.

Al analizar los datos de la encuesta ENAHO 2021, se obtienen que el 88,8 % de la población no asegurada, tienen un ingreso menor a la base mínima contributiva que establece la CCSS para trabajadores independientes. La población no asegurada presenta una característica relevante como lo es la edad aproximadamente el 10,1 % se encuentre en un rango de 56 a 75 años, y 3611 personas tienen más de 76 años representando una población en vulnerabilidad económica para el país. En el cuadro 6 se muestra los grupos de edades en que se ubican la población de trabajadores independientes y no asegurados.

Cuadro 6

Distribución absoluta de la población de trabajadores independientes y no asegurados según grupos etarios, 2021.

Grupos etarios	No asegurado	Trabajador independiente
16 a 25 años	207 312,00	3 060,00
26 a 35 años	193 825,00	25 066,00
36 a 45 años	146 226,00	37 364,00
46 a 55 años	95 293,00	39 550,00
56 a 65 años	60 408,00	33 956,00
66 a 75 años	12 387,00	5 330,00
76 a más años	3 611,00	532,00
TOTAL	719 062,00	144 858,00

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Costarricense de Seguro Social (2021). Encuesta Nacional de Hogares (ENAH0).

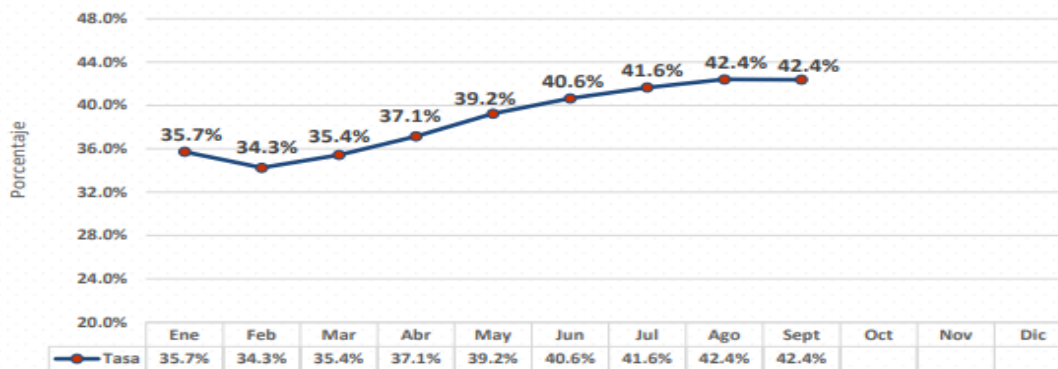
Con respecto a la tabla anterior, se resalta que existe una gran cantidad de población que no está asegurada y que cuenta con la edad (65 años para hombres y 63 años para mujeres) que indica la ley para pensionarse.

Morosidad de los trabajadores independientes inscritos en la CCSS

En el presente año el índice de morosidad de los trabajadores independientes presenta una tendencia creciente a partir del mes de febrero, como se muestra en el gráfico 9, según datos Dirección de Cobros de la CCSS.

Gráfico 9

CCSS: Distribución porcentual de la morosidad total de los trabajadores independientes. comparado con la facturación, periodo 2022





Fuente: Estudio de la Dirección de Cobros CCSS, 2022.

La morosidad de los trabajadores independientes se divide en trabajadores independientes activos e inactivos, el 61 % corresponde a trabajadores activos y el 39 % a inactivos. Este último grupo se considera una deuda difícil de cobrar para la institución, en términos absolutos representa un total de 80 785 personas (monetariamente deben ¢99554,0 millones) al mes de septiembre del presente período. Lo que respecta a la morosidad activa alcanza los ¢307 337,0 millones y se concentra en las deudas mayores a un millón de colones como se muestra en el cuadro.

Cuadro 7

CCSS: Morosidad acumulada activa de los trabajadores Independientes según rango deuda, a septiembre 2022

datos en millones de colones

Rango deuda	Cantidad de Trab. Indep.	Porcentaje Cantidad T.I.	Porcentaje 	Monto	Porcentaje	Porcentaje 
De 1 a 150 mil	23,704	18.7%	18.7%	1,671	0.5%	0.5%
De 150 a 300 mil	9,362	7.4%	26.1%	2,046	0.7%	1.2%
De 300 a 500 mil	7,706	6.1%	32.1%	3,035	1.0%	2.2%
De 500 a 1 millón	13,107	10.3%	42.5%	9,647	3.1%	5.3%
De 1 a 3 millones	33,035	26.0%	68.5%	64,751	21.1%	26.4%
De 3 a 5 millones	25,229	19.9%	88.4%	98,077	31.9%	58.3%
Más de 5 millones	14,691	11.6%	100.0%	128,109	41.7%	100.0%
Total	126,834	100%		307,337	100%	

Fuente: Estudio de la Dirección de Cobros CCSS, 2022.

Con respecto a la información presentada es que resulta importante establecer acciones que logren reducir la morosidad de los trabajadores independientes; es decir, considerar propuestas que se enfoquen en mejorar las condiciones actuales de esta población, tales como: ajustes de la BMC según sector, el cobro retroactivo y el fomento de la afiliación colectiva según sectores de interés.

Construcción de escenarios

A partir de la información analizada en los puntos anteriores, se establecen escenarios de probabilidades considerando, la no aplicación del cobro retroactivo, la reducción de la base mínima contributiva para algunos casos y la aplicación de sistemas colectivos de afiliación.

Escenario 1: Reducción de la base mínima contributiva para sectores específicos

La aplicación de la reducción de la BMC para los trabajadores independientes no es un tema nuevo en la CCSS, esto debido a que, en el año 2020, como medida para apaciguar el impacto de la crisis sanitaria, la Junta Directiva de la CCSS acordó por varios meses mantener una reducción de la BMC de los trabajadores independientes y asegurados voluntarios. Esto se realizó a raíz del acuerdo entre el gobierno y la institución.

El Gobierno se comprometió a pagar a la CCSS los montos que no percibiera por motivo de la reducción de la base mínima contributiva, se calcularon en primera instancia que serían ¢2,568 millones por tres meses según la información del artículo 27 de la sesión de Junta Directiva N°9113. Esta situación cuando se aplica una reducción del 75 % de la BMC de los trabajadores independientes y asegurados voluntarios (el monto es menor si se consideran la reducción solo para independientes) de las categorías 1 y 2 de ingresos, estas categorías concentran la mayor parte de la población y corresponden a los que mantienen ingresos menores a los dos salarios mínimos de acuerdo con lo que establece el MTSS (CCSS, Acta Sesión de Junta Directiva, N°9113, 2020).

De tal forma que, si se aplica una reducción de la BMC, la institución podría adoptar medidas que minimicen el impacto en la reducción de sus ingresos, tales como:

1. Que esa reducción no sea del 75 %, sino que se mane un porcentaje más conservador, pero que igualmente desde el punto de vista técnico y económico sea viable para el trabajador y la institución.
2. La reducción podría impactar positivamente a las finanzas desde dos vías, primero, podría incentivar a los trabajadores que se encuentran fuera de la seguridad social a pagar las contribuciones, siendo estos un porcentaje significativo que se encuentra excluido. En segundo lugar, se podría minimizar la cantidad de trabajadores que están dentro de la seguridad pero que se encuentran en un estado de morosidad con la institución.

Escenario 2: Eliminación del cobro retroactivo en casos que no podían pagar

Se realizaron los siguientes supuestos: el ingreso mensual del trabajador independiente es de ¢610 000,0 mensuales, tiene una edad promedio de 35 años, y debe pagar un retroactivo a la CCSS por un total de 10 años para poder estar al día, de tal forma se obtendrían los siguientes resultados:

Tabla 2
Aporte del trabajador independiente según régimen, 2022

Regímenes	BMC	Pago mensual	Pago anual	Pago 10 años
SEM	6,24 %	38 064,00	456 768,00	4 567 680,00
IVM	7,20 %	43 920,00	527 040,00	5 270 400,00
TOTAL		81 984,00	983 808,00	9 838 080,00
Al monto de los 9,8 millones se le debe sumar los intereses más cargos				

Fuente: Elaboración propia, con la escala que se aplica actualmente, 2022.

El costo total para pagar y estar al día es una prima el 20 % de la deuda y se adecua a cuotas el 80 % restante; por lo tanto, se debe pagar mensualmente la cuota mensual (a ambos regímenes) más la cuota del ajuste de pago. Siendo difícil que una persona que gane ¢610 000,0 mensuales en promedio pueda destinar más de ¢100 000,0 al pago de la seguridad social, y esta situación bajo el supuesto de que ese ingreso sea constante, pero es un supuesto que en la práctica no sucede, debido a que el ingreso de esta población presenta muchas oscilaciones a la baja y al alza.

Asimismo, considerando la edad y el sexo establecidos en los supuestos, el trabajador independiente le faltaría aproximadamente 30 años laborales, lo cual representaría un total de ¢29.514.240,0 de aporte a la seguridad social con el supuesto de que se mantenga constante el ingreso del individuo en el tiempo, y así en el largo plazo optar por una pensión del régimen de IVM. En el supuesto que el 50 % de las personas con empleo informal (464 619 personas) mantengan los mismos supuestos la CCSS recibiría en estos años, aproximadamente un total de ¢13 712 899 millones. No obstante, si este trabajador independiente no puede pagar el cobro retroactivo y no se afilia la seguridad social, cuando llegue a la edad improductiva de los 75 años que podría pensionarse estaría generando una presión al Régimen No Contributivo de Pensiones (RNCP) que financia el Estado.

En caso de este régimen para el plan presupuesto de la CCSS presentado a la Contraloría General de la República (CGR) se incluye que actualmente existen 133 791 pensiones ordinarias del RNCP, a cada individuo se le paga un monto de ¢82 000 mensuales. Asimismo, el gobierno incluyó el pago de ¢113 902,9 millones para el 2023, quedando cubiertas solo el 89 % del total de pensiones (con un faltante de ¢31.000,0 millones para cubrir la totalidad); es decir, actualmente no se logra cubrir la totalidad de pensiones asignadas, y mucho menos asignar nuevas pensiones.

En el cuadro 8 se muestra la población que no está asegurada actualmente y que en el corto plazo podría estar generando una presión al RNCP. Actualmente, la población asegurada de este régimen debería estar en aproximadamente 149,8mil personas considerando que se encuentran excluidos 15,9mil personas que cuenta con la edad para pensionarse, pero no cotizaron según los datos de la ENAHO 2021. En 9 años esta población podría rondar los 210,1mil pensionados, para un costo de ¢162mil millones de las pensiones. Lo cual, significaría un aumento del 12,0 % del costo total en 9 años comparado con el costo actual.

Cuadro 8
Estimación de la cantidad de pensiones ordinarias del RCNP para el corto plazo según el costo total de financiamiento,2022

Grupos etarios	No asegurados	Pensiones ordinarias	Costo total
Pensiones actuales		133 791,00	144 902,90
76 a más años	3 611,00	137 402,00	148 813,81
66 a 75 años	12 387,00	149 789,00	162 229,60
56 a 65 años	60 408,00	210 197,00	227 654,74

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Costarricense de Seguro Social (2021). Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO).

Esta situación generaría podría tener un impacto positivo también en la reducción de los niveles de morosidad que maneja la institución, esto debido a que muchos trabajadores realizan acuerdos de pago con la CCSS, pero, al final, se les hace complicado el pago de la contribución mensual más el pago retroactivo.

Escenario 3: Sistemas de afiliación colectiva

Los sistemas de afiliación colectiva son una alternativa que se podría trasladar a otros sectores, tomando como ejemplo el caso de los recolectores de café, teniendo un impacto positivo socialmente, debido a que individualmente a recolector de café se le hace imposible el pago de las contribuciones sociales, pero de forma colectiva se mejoran las condiciones para aumentar la vinculación a la seguridad social de este sector.

Para el caso de estudio, el Estado realiza una transferencia por parte del Estado y otra del ICAFE. En la tabla 2 se detalla las transferencias del Estado a la CCSS, que corresponden a este rubro según los datos que se indican en el presupuesto de la República.

Tabla 3

Distribución absoluta de las transferencias del Estado a la institución por concepto de recolectores de café, 2020-2023

	2020	2021	2022	2023
Transferencias del Gobierno (recolectores de café)	20,99	22,47	2 510,13	1 000,00
Cantidad de recolectores de café	163	187		

Fuente: Elaboración propia, con la escala que se aplica actualmente, 2022.

El Estado transfiere un porcentaje de acuerdo con la cantidad de trabajadores que reporta el ICAFE, las transferencias corresponden en promedio a ¢888,40 millones para estos cuatro años. Por lo tanto, si se realiza la extensión de este método para los sectores económicos que tienen mayor cantidad de personas no asegurados, significaría una oportunidad para vincular a una población que está excluida.

Este ejercicio impactaría positivamente a la institución, desde el punto de vista financiero por el aumento en las contribuciones, y en términos del Estado sí se traslada al menos a dos grupos más de interés este sistema de afiliación colectiva se tendría que transferir un aproximado de ¢2000 millones para ambos grupos. Pero esta transferencia lejos de desfinanciar al Estado contribuiría a reducir los recursos que se transfieren concepto de pensiones del RNC, que como se analizó en el punto anterior actualmente no alcanzan los recursos para cubrir este gasto.

3.4. Conclusiones

La población de trabajadores independientes tiene una representación significativa en el país que ha ido aumentando con el pasó de los años. Asimismo, es una población vulnerable considerando que sus ingresos son variables: lo cual, implica que cuando se presentan condiciones contra cíclicas en la economía, sea difícil la generación de ingresos y, por ende, el pago de sus obligaciones como las contribuciones sociales e impuestos.

En esta población también es difícil el crear la visión del largo plazo cuando este en la edad de vejez, en la cual se dificulte realizar las actividades laborales, y no tenga un ingreso para satisfacer sus necesidades básicas, siendo así relevante que en el corto plazo el realizar cotizaciones a los sistemas de pensiones.

A partir del análisis realizado en los apartados anteriores se obtuvieron las siguientes conclusiones para cada objetivo:

La población de trabajadores independientes es muy heterogénea; por lo cual, las características socioeconómicas y demográficas son muy variables considerando las actividades económicas que desempeña. Generando, de esta forma, que las soluciones que son factibles para algunos, no se puedan generalizar al resto de esta población.

La mayoría de los trabajadores independientes que no realizan cotizaciones es debido a que consideran el monto a pagar es muy elevado o adeudan cuotas a la CCSS. De tal forma, que es trascendental en este punto desarrollar medidas de flexibilización de la BMC y en el pago retroactivo de las contribuciones.

La visión que tienen los trabajadores independientes con respecto a los servicios de salud que ofrece la institución se podría considerar aceptable; no obstante, la experiencia del usuario con respecto al servicio que se le brinda es un aspecto crucial debido a que influye en la disponibilidad a pagar del individuo por ese servicio.

A nivel mundial, existen diferentes métodos que se aplican a los trabajadores independientes, en diversos países mantienen más de un método, resaltando como casos exitosos los sistemas de afiliación colectivos, y los métodos que se aplican en Francia. Con respecto a Cabo Verde, es importante señalar que el aplicar muchos no quiere decir que se va a lograr una vinculación mayor de trabajadores, depende mucho de cómo se apliquen en los países, considerando aspectos relevantes dentro del territorio.

En Costa Rica, desde el año 2017, se cuentan con sistemas de afiliación colectiva logrando vincular trabajadores como los recolectores de café y las servidoras domésticas. Asimismo, por la capacidad instalada de la CCSS en materia de recaudación e inspección es prácticamente insostenible en mantener un método específico para cada actividad económica que se desarrolla en el país.

En términos del reglamento actual que se aplica para los trabajadores independientes, se refleja que existen diferencias significativas, con respecto a los asalariados, considerando que el trabajador independiente paga una base contributiva mayor, se le cobran períodos retroactivos, el pago de las incapacidades no es igual, entre otros.

En el artículo 6 del reglamento se establece la posibilidad de que el trabajador pueda afiliarse solo a un seguro y posterior a los siete meses tendrá que afiliarse a ambos seguros; en este sentido, no hay certeza de que el trabajador para ese período ya cuente con las condiciones óptimas en sus ingresos para tener la posibilidad de cotizar al SEM e IVM.

El método de cálculo de los ingresos para el trabajador independiente asume que el ingreso va a presentar incrementos anuales; lo cual es un supuesto que no necesariamente se va a cumplir, considerando que este sector tiene una alta volatilidad en sus ingresos.

En términos de la delimitación en el plazo para el cobro retroactivo de las contribuciones (por subdeclaración o no afiliación), se debe considerar un aspecto como los ingresos del trabajador; es decir, sí corresponde a que el trabajador no cuenta con un ingreso disponible para el pago de las contribuciones, de tal forma que se pueda considerar una exoneración para estos casos. Por el contrario, si el trabajador cuenta con el ingreso mensual disponible para cubrir sus obligaciones con la CCSS, no debería estar sujeto a tal exoneración.

La Caja debe cambiar la visión con respecto a la implementación de los métodos de aseguramiento para todos los individuos, debido a que los enfoques se tienden a generalizarse que todos tienen un trabajo con patrono, lo cual no es un supuesto válido.

Los procesos de trámites que deben realizar los trabajadores independientes terminan siendo un obstáculo para el aseguramiento debido a la cantidad de requisitos que se solicitan, incluso si se quiere reportar una mayor cantidad de ingresos.

Establecer un método diferenciado para algún grupo de interés según su actividad económica es un tema para valorar en el país, lo cual podría incentivar el aseguramiento en esos sectores que la temporalidad de sus ingresos es por trimestre o semestral.

3.5. Recomendaciones

El análisis realizado en esta investigación es muy enriquecedor para definir a los trabajadores independientes, se logró determinar esas características socioeconómicas y demográficos que tienen, así como los principales aspectos del mercado laboral que interfieren en la vinculación de estos a los sistemas formales de salud. No obstante, desde la institucionalidad se deben realizar acciones que faciliten y que logren una mayor vinculación de esta población a los sistemas de salud que existen en el país y a nivel de la Caja como ente rector de los temas de salud.

Las consideraciones realizadas en el presente estudio son congruentes con el objetivo de “*Política institucional para la atención integral de la población en pobreza y pobreza extrema*” 2020-2030, el cual se resalta la importancia de la vinculación interinstitucional para atender la población que se encuentra en estado de pobreza y pobreza extrema. De tal forma que la generación de espacios de dialogo entre los sectores público-privado son trascendentales para lograr establecer beneficios en esta población vulnerable.

La construcción de estrategias entre el sector privado (asociaciones de productores, cooperativas y otros), instituciones que respalden actividades económicas como: Marviva, Incopesca, entre otros, y el sector público (CCSS, IMAS, MAG, INDER y otras) que se enfoquen dialogar el tema de las contribuciones sociales, con el fin de establecer alternativas que favorezcan a los trabajadores independientes y a la economía del país.

Desde la institucionalidad a nivel país, se debe evaluar el papel juegan las plataformas o de economía compartida (Uber, Didi y otras), definiendo si la plataforma entra dentro del parámetro de patrono a nivel nacional, con el objetivo de así poder determinar el su rol dentro del sistema social u alguna alternativa para estas nuevas modalidades laborales.

Los sistemas de información que a nivel del Ministerio de Hacienda y la CCSS deberían poner vincularse, esto considerando que existen trabajadores independientes que pagan impuestos, pero no las cargas sociales y viceversa; lo cual sería una alternativa factible para reducir la evasión en ambos rubros.

Los servicios de salud en el país deben ir transformándose de acuerdo con las tendencias internacionales, de tal forma que estos servicios se orienten a la atención del paciente. Con ello, se mejoraría la gestión de los servicios y se establecerían metas, lo cual se pueda ver reflejado en la mejora de indicadores como la reducción de las listas de espera.

Establecer controles desde el área de inspección con el objetivo de evitar la evasión en el pago de las contribuciones, esto desde el punto de vista que muchos empleadores pagan en efectivo los salarios para evadir el pago a la CCSS, un tema que está vinculado con el riesgo moral.

La CCSS debe propicie espacios de comunicación en los cuales se sensibilice a la población en general de la importancia de cotizar al régimen de pensiones, para poder optar por una pensión en la vejez, garantizando la satisfacción de al menos las necesidades básicas.

Asimismo, mantener una comunicación directa con los asegurados en la cual se divulguen los diferentes proyectos en términos de infraestructura que son de interés para la institución y de alto impacto en la prestación de los servicios que se brindan. Asimismo, esto contribuye a mejorar la reputación de la Caja, en términos del uso de los recursos financieros y de la sostenibilidad de sus finanzas.

Referencias

- Banco Mundial y Organización Mundial de la Salud (BM y OMS). (13 de diciembre de 2017). *Organización Mundial de la Salud*. <https://www.who.int/es/news/item/13-12-2017-world-bank-and-who-half-the-world-lacks-access-to-essential-health-services-100-million-still-pushed-into-extreme-poverty-because-of-health-expenses>
- Bertranou, F. (2009). *Trabajadores independientes y protección social en América Latina*. Uruguay: OIT.
- Bracamonte, E. (Marzo de 2002). Política, Estado y gobierno. *Scielo*(10). <http://www.scielo.org.bo/pdf/rcc/n10/a09.pdf>
- Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). (03 de diciembre de 1996). *Reglamento del Seguro de Salud de la Caja Costarricense de Seguro Social*. San José. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=43463&nValor3=0&strTipM=TC
- Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). (19 de marzo de 2020). *Acta de Sesión de Junta Directiva N°9087*. San José.
- Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). (22 de junio de 2020). *Acta sesión de Junta Directiva. N°9106*. San José.
- Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). (Junio de 23 de 2020). *Acta Sesión de Junta Directiva. N°9113*. San José.
- Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). (25 de agosto de 2020). *Acta Sesión de Junta Directiva. N°9121*. San José.
- Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) (Noviembre de 2021). *Estadísticas Actuariales (CCSS)*. <https://www.ccss.sa.cr/estadisticas-actuariales>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2006). *Protección social y sistemas de salud “Los sistemas de salud y de protección social frente a los nuevos escenarios epidemiológicos y demográficos”*. Santiago. <https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/cruces2.pdf>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2009). *Efectos de la crisis global sobre la seguridad social de salud y pensiones en América Latina y el Caribe y recomendaciones de políticas*. Naciones Unidas. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https %3A %2F %2Frepositorio.cepal.org %2Fbitstream %2Fhandle %2F11362 %2F6156 %2FS0900631_es.pdf %3Fsequence %3D1 %26isAllowed %3Dy&clen=626288&chunk=true

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2019). *Protección social universal en América Latina y el Caribe*. Santiago: Naciones Unidas. [https://www.cepal.org/es/publicaciones/44995-proteccion-social-universal-america-latina-caribe-textos-seleccionados-2006-2019#:~:text=La %20protecci %C3 %B3n %20social %20constituye %20el,octubre %20de %202019 %20y %20cuyo](https://www.cepal.org/es/publicaciones/44995-proteccion-social-universal-america-latina-caribe-textos-seleccionados-2006-2019#:~:text=La%20protecci%C3%B3n%20social%20constituye%20el,octubre%20de%202019%20y%20cuyo)

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2022). *Panorama Social de América Latina*. Santiago: Naciones Unidas. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https %3A %2F %2Frepositorio.cepal.org %2Fbitstream %2Fhandle %2F11362 %2F47718 %2F1 %2FS2100655_es.pdf&clen=10073695&chunk=true

Expediente 18332 de 2011. *Modificación del artículo 3 de la ley orgánica de la caja costarricense de seguro social, ley N.º 17 de 22 de octubre de 1943 y sus reformas. 08 de diciembre 2011.* chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=http %3A %2F %2Fproyectos.conare.ac.cr %2Fasamblea %2F18332.pdf&clen=134074

Expediente 21434 de 2019. *Ley del trabajador independiente*. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=http %3A %2F %2Fwww.asamblea.go.cr %2Fsd %2FSiteAssets %2FLists %2FConsultas %2520Biblioteca %2FEditForm %2FProyecto %2520No. %252021434 %2520Trabajador %2520independiente.pdf&clen=172872

Expediente 21522 de 2019. *Amnistía para la formalización y recaudación de las cargas sociales.* chrome-

extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https %3A
%2F %2Fwww.analiticaconsultores.net %2Fwp-content %2Fuploads
%2F2019 %2F07 %2F21522.pdf&clen=312991&chunk=true

Expediente 22323 de 2020. *Ley de igualdad para los trabajadores ante la seguridad social.* chrome-

extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https %3A
%2F %2Fd1qqtien6gys07.cloudfront.net %2Fwp-content %2Fuploads
%2F2021 %2F03 %2F22323.pdf&clen=131169&chunk=true

Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP).
(2020). Mecanismos para dar protección para pensiones a los trabajadores independientes. *FIAP*(43), 1-17.

Gallego, E. (2009). *Historia breve del mercado de trabajo*. Ebook-Editorial Economista. España.

Gómez, L. (2011). La política social. presupuestos teóricos y horizonte histórico. *Revista de Ciencias Sociales*, 1-46.
<https://www.redalyc.org/pdf/4959/495950246007.pdf>

Hernández Sampieri, R., y Mendoza Torres, C. (2018). *Metodología de la investigación: las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. México: Mcgraw-hill interamericana editores, S.A.

Instituto Costarricense de Estadística y Censos (INEC) (2015). *Encuesta Continua de Empleo. El sector informal en Costa Rica: caracterización al IV trimestre 2014.* https://www.inec.cr/sites/default/files/documetos-biblioteca-virtual/reeceempleo_informal01.pdf

Instituto Costarricense de Estadística y Censos (INEC). (Agosto de 2020). *Encuesta Nacional de Hogares (ENAH0)*. ENAH0:
<https://www.inec.cr/encuestas/encuesta-nacional-de-hogares>

Méndez Ibisate, F. (2020). John Maynard Keynes, cuantitativista renegado. *Iberian Journal of the History of Economic Thought*, 7(1), 45-64.

McConell, Brue y Macpherson. (2008). *Economía Laboral*. Madrid: McGraw-Hill, Sexta edición adaptada.

- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). (17 de diciembre de 2020). *Decreto de Salarios Mínimos-Nº 42748-MTSS*. <https://www.ccss.sa.cr/preguntas-frecuentes>
- Navarro, R. (2002). El derecho fundamental a la seguridad social, papel del estado y principios que informan la política estatal en seguridad social. *Scielo*, 10(1). [https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1409-12592002000100002#:~:text=El %20derecho %20a %20la %20seguridad %20social %2C %20es %20hoy %20un %20derecho,construido %22 %20mediante %20interpretaci %C3 %B3n %20sistem %C3 %A1tica](https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1409-12592002000100002#:~:text=El%20derecho%20a%20la%20seguridad%20social%2C%20es%20hoy%20un%20derecho,construido%22%20mediante%20interpretaci%C3%B3n%20sistem%C3%A1tica)).
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2002). *El trabajo decente y la economía informal*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo. <https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2004). *Financiación de la protección social*. Madrid: GEA, Consultoría Editorial, S. L. L. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_221564.pdf
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2007). *Economía Informal, Trabajadores Independientes y Cobertura de la Seguridad Social en Argentina, Chile y Uruguay*. Santiago: Oficina Internacional del Trabajo. http://oit.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/meetingdocument/wcms_125982.pdf
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2011). *Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo. [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https %3A %2F %2Fwww.ilo.org %2Fwcmsp5 %2Fgroups %2Fpublic %2F---ed_protect %2F---soc_sec %2Fdocuments %2Fpublication %2Fwcms_secsec_22400.pdf&clen=2023552&chunk=true](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fwww.ilo.org%2Fwcmsp5%2Fgroups%2Fpublic%2F---ed_protect%2F---soc_sec%2Fdocuments%2Fpublication%2Fwcms_secsec_22400.pdf&clen=2023552&chunk=true)
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2011). *Trabajadores independientes, mercado laboral e informalidad en Argentina*. Buenos Aires: Oficina Internacional del Trabajo. <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--->

- americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_bai_pub_55.pdf
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2013). *Innovaciones en la extensión de la cobertura del seguro social a los trabajadores independientes*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2014). *Estrategia para el acceso universal a la salud y la cobertura universal de salud*. Washington, D.C., EUA: OMS para las Américas. <https://www.paho.org/es/documentos/estrategia-para-acceso-universal-salud-cobertura-universal-salud>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2020). *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Nueva York: Naciones Unidas. [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https %3A %2F %2Funstats.un.org %2Fsdgs %2Freport %2F2020 %2FThe-Sustainable-Development-Goals-Report-2020_Spanish.pdf&clen=15588365&chunk=true](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Funstats.un.org%2Fsdgs%2Freport%2F2020%2FThe-Sustainable-Development-Goals-Report-2020_Spanish.pdf&clen=15588365&chunk=true)
- Rojas, A. (julio de 23 de 2005). Algunos comentarios sobre aplicación del sistema de Seguridad Social Integral a los trabajadores. *Revista de Derecho*(23), 306-321.7
- Sáenz, M., Muiser, J., Acosta, M., y Bermúdez, J. (2011). Sistema de salud de Costa Rica. *Sielo*. <http://www.scielo.org.mx/pdf/spm/v53s2/11.pdf>
- Sánchez Molinero, J. M. (2003). *La economía laboral en el período clásico de la historia del pensamiento económico*. Valladolid: Universidad de Valladolid.
- Yin, R.K. (1993). *Applications of Case Study Research, Applied Social Research Methods Series (Vol. 34)*, Newbury Park, CA, Sage
- Yuni, J., y Urbano, C. (2006). *Técnicas para investigar: recursos metodológicos para la preparación de proyectos de investigación*. Córdoba: Editorial Brujas.

ANEXO 1: CÁLCULO DEL ÍNDICE DE GINI SEGÚN GRUPO

Índice de Gini del año 2016

Group	Gini index Share	Population	Income Share	Absolute Contrib.	Relative Contrib.
No asegurado	0,502	15,07%	8,97%	0,0068	0,013
Asalariado	0,4482	23,67%	35,25%	0,0374	0,0718
Mediante convenio (asociaciones, sindicatos, cooperativas, etc)	0,5435	0,62%	0,56%	0	0
Por el Estado	0,4283	6,87%	2,21%	0,0007	0,0012
Familiar asegurado directo	0,4799	33,69%	29,03%	0,0469	0,0901
Pensionado del régimen no contributivo monto básico	0,3808	2,49%	1,15%	0,0001	0,0002
Pensionado del régimen no contributivo de Gracia o Guerra	0,2935	0,04%	0,02%	0	0
Pensionado del régimen de IVM de la CCSS	0,5106	5,58%	7,01%	0,002	0,0038
Pensionado del régimen del Magisterio, Poder Judicial, Hacienda,	0,397	1,04%	2,20%	0,0001	0,0002
Familiar de pensionado	0,5041	2,17%	1,87%	0,0002	0,0004
Otras formas de seguro (estudiante, refugiado)	0,514	0,47%	0,53%	0	0
Seguro privado o del extranjero	0,5366	0,32%	1,54%	0	0,0001
Voluntario	0,5298	6,04%	6,28%	0,002	0,0039
Trabajador independiente	0,4967	1,91%	3,37%	0,0003	0,0006
Ignorado	0,2623	0,02%	0,01%	0	0
Within	---	---	---	0,0966	0,1853
Beetwin	---	---	---	0,2274	0,4363
Overlap	---	---	---	0,1972	0,3784
Population	0,5212	100,0%	100,0%	0,5212	1,0000

Índice de Gini del año 2021

Group	Gini index Share	Population	Income Share	Absolute Contrib.	Relative Contrib.
No asegurado	0,502	15,07%	8,97%	0,0068	0,013
Asalariado	0,4482	23,67%	35,25%	0,0374	0,0718
Mediante convenio (asociaciones, sindicatos, cooperativas, etc)	0,5435	0,62%	0,56%	0	0
Por el Estado	0,4283	6,87%	2,21%	0,0007	0,0012
Familiar asegurado directo	0,4799	33,69%	29,03%	0,0469	0,0901
Pensionado del régimen no contributivo monto básico	0,3808	2,49%	1,15%	0,0001	0,0002
Pensionado del régimen no contributivo de Gracia o Guerra	0,2935	0,04%	0,02%	0	0
Pensionado del régimen de IVM de la CCSS	0,5106	5,58%	7,01%	0,002	0,0038
Pensionado del régimen del Magisterio, Poder Judicial, Hacienda,	0,397	1,04%	2,20%	0,0001	0,0002
Familiar de pensionado	0,5041	2,17%	1,87%	0,0002	0,0004
Otras formas de seguro (estudiante, refugiado)	0,514	0,47%	0,53%	0	0
Seguro privado o del extranjero	0,5366	0,32%	1,54%	0	0,0001
Voluntario	0,5298	6,04%	6,28%	0,002	0,0039
Trabajador independiente	0,4967	1,91%	3,37%	0,0003	0,0006
Ignorado	0,2623	0,02%	0,01%	0	0
Within	---	---	---	0,0966	0,1853
Beetwin	---	---	---	0,2274	0,4363
Overlap	---	---	---	0,1972	0,3784
Population	0,5212	100,0%	100,0%	0,5212	1,0000

ANEXO 2: ENTREVISTA A TRABAJADORES INDEPENDIENTES

Mi nombre es Francinie Jiménez Ureña estudiante de la maestría en Gestión y Finanzas Públicas del Centro Internacional de Política Económica de la Universidad Nacional y estoy realizando un estudio sobre “Mecanismos para el aseguramiento de los trabajadores independientes a la seguridad social en Costa Rica”. Quisiera invitarle a contestar una entrevista sobre la actividad productiva que usted realiza.

Los datos recolectados a través de esta encuesta serán utilizados sólo para fines académicos. Lo anterior quiere decir que al presentar o publicar los resultados, los datos procesados aparecen en forma agregada (general y anónima) y no es posible individualizar ni identificar ninguna persona o empresa por medio de los resultados obtenidos.

SECCIÓN I: ASPECTOS GENERALES

*Obligatorio

1. Edad *

2. Cantón donde vive *

3. Sexo *

Hombre

Mujer

4. Nivel de escolaridad *

Primaria Incompleta

Primaria Completa

Secundaria incompleta

Secundaria Completa

Universidad incompleta

Universidad completa

Ninguna

Estudios técnicos

Otro: _____

5. ¿Cuál es la principal actividad económica a la que se dedica? *

6. Cantidad de años de dedicarse a la actividad económica *

7. ¿Cuenta con seguro de salud? *

Público (CCSS) *Salta a la pregunta 8*

Privado *Salta a la pregunta 10*

No tiene *Salta a la pregunta 11*

SECCIÓN II: TIPO DE SEGURO

8. ¿Qué tipo de seguro? *

Seguro voluntario *Salta a la pregunta 9*

Trabajador independiente *Salta a la pregunta 9*

SECCIÓN III: SEGURO PÚBLICO

9. ¿Qué preferencias tiene para elegir el seguro público? *

Selecciona todos los que correspondan.

Por el costo (más barato)

Por los servicios que se brindan

Porque es obligatorio

Otro: _____

Salta a la pregunta 13

SECCIÓN IV: SEGURO PRIVADO

10. ¿Qué preferencias tiene para elegir el seguro privado? *

Salta a la pregunta 13

SECCIÓN V: FACTORES POR LOS CUALES NO TIENE SEGURO

11. ¿Por qué motivos no paga un seguro de salud? *

- Falta de dinero
- Adeuda cuotas
- Prefiere no tenerlo
- Otro: _____

12. ¿Qué debería mejorarse para que se incentivara a adquirir un seguro? *

Selecciona todos los que correspondan.

- Flexibilización en el mecanismo actual de aseguramiento de la CCSS
- Mejoras en la atención del asegurado
- Eliminación en el cobro de los años que no estuvo inscrito al seguro
- Método que beneficie a los trabajadores que no reciben un pago mensual (semestral o trimestral)

Salta a la pregunta 14

SECCIÓN VI: INCENTIVO PARA TENER UN SEGURO

13. ¿Por qué adquirió el seguro?, ¿qué lo motiva a seguirlo pagando? *

SECCIÓN VII: VALORACIÓN DEL SEGURO DE SALUD Y DEL RÉGIMEN DE INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE

14. ¿Se deberían cobrar los años en que el trabajador no estuvo inscrito en el seguro de salud e IVM?*

Sí

No

15. ¿Qué opinión tiene respecto al seguro de salud? *

	Muy malo	Malo	Regular	Bueno	Muy bueno
Los servicios de salud que brinda la CCSS	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
La sostenibilidad financiera del seguro de salud	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
La imagen de la institución	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
El monto que pagan los trabajadores independientes con respecto al servicio que reciben	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
El mecanismo actual de aseguramiento para los trabajadores independientes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

16. ¿Qué opinión tiene respecto al Régimen de Invalidez Vejez y Muerte (IVM)? *

	Muy malo	Malo	Regular	Bueno	Muy bueno
El monto que reciben los pensionados	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
La sostenibilidad financiera de las pensiones	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
El monto que pagan los trabajadores independientes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
El aumento en los años para pensionarse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

ENTREVISTA PARA EXPERTOS

PROYECTO DE INVESTIGACIÓN “Métodos alternativos para el aseguramiento de los trabajadores independientes que permitan una mayor inclusión al sistema de seguridad social en Costa Rica”

Entrevista a expertos

La siguiente entrevista tiene como fin el poder caracterizar algunos aspectos que inciden en el aseguramiento de los trabajadores independientes en Costa Rica. Así mismo, conocer mecanismos que puedan facilitar que esta población se vincule en mayor proporción a la seguridad social.

1. De acuerdo con su criterio, ¿cuál considera usted es la principal característica que valora un trabajador independiente a la hora de adquirir un seguro privado y público?

2. ¿Cuáles considera usted que son los principales tres factores del mercado laboral de Costa Rica generan obstáculos a los trabajadores independientes para desarrollar sus actividades?

3. En Costa Rica el método que se utiliza para el aseguramiento de los trabajadores independientes considera usted que se deba de someter a cambios o mejoras. ¿Cuáles deberían ser los cambios o mejoras que se podrían incluir?

Nota: Método de aseguramiento: corresponde al pago de las contribuciones de la seguridad social (Seguro de Salud y Régimen de Invalidez Vejez y Muerte).

4. Considera usted que el desarrollo de actividades de plataforma o de economía compartida (como Uber, Didi, puedes poner otras) es un reto para el país. ¿Cómo se podría desde la institucionalidad incentivar a esta población para el pago de las contribuciones sociales?

5. Desde el punto de vista de la institucionalidad, ¿qué aspectos se deberían considerar para incentivar o permanencia de la población de trabajadores independientes en el pago de las contribuciones sociales?

Muchas gracias por la colaboración.