



Impactos de los tratados de comercio e inversión en América Latina y el Caribe



¿Promesas o mitos?

Las consecuencias del DR-CAFTA sobre la fragmentación productiva y del mercado laboral en Costa Rica, Honduras y República Dominicana (2006-2019)

¿Promesas o mitos? Las consecuencias del DR-CAFTA sobre la fragmentación productiva y del mercado laboral en Costa Rica, Honduras y República Dominicana (2006-2019)

PRESENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN Y HALLAZGOS

Durante las últimas décadas los tratados de libre comercio e inversión han jugado un papel muy relevante en la inserción de los países latinoamericanos en los circuitos económicos globales, en el marco de la globalización neoliberal. Centroamérica y el Caribe no han sido la excepción, y desde inicios del siglo XXI se comenzó a negociar el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (DR-CAFTA), de gran relevancia considerando el peso comercial y geopolítico de Estados Unidos. Este tratado entró a regir en el 2006 con la excepción de Costa Rica, donde se llevó a cabo un referéndum en el 2007 cuyos resultados terminaron inclinándose hacia la aprobación con una estrecha diferencia. En el resto de países el trámite fue más expedito, aunque no estuvo exento de oposición y confrontación social.

La investigación realizada analizó las consecuencias de este Tratado sobre la fragmentación productiva y del mercado laboral en Costa Rica, Honduras y República Dominicana. Se toma como punto de partida la heterogeneidad estructural de los sistemas productivos, entendida como la coexistencia, en un momento histórico dado, de formas productivas y relaciones sociales correspondientes a distintas fases y modalidades del desarrollo periférico. Esta coexistencia se cristaliza en aspectos como la segmentación productiva sectorial, los niveles de productividad, la distribución geográfica de la inversión y la generación de empleo, el acceso y aprovechamiento tecnológico, etc.

El ejercicio analítico se ha centrado en describir y contrastar el panorama entre dos áreas de las economías nacionales: los regímenes de zonas francas, y las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes). Los regímenes de zonas francas tienen una estrecha vinculación con el DR-CAFTA, ya que se complementan para consolidar un marco político y legal que brinda seguridad jurídica para la movilización del capital transnacional a un bajo costo fiscal. Este binomio ha creado condiciones muy favorables para actividades económicas y sectores vinculados con capitales transnacionales, y que requieren recurso humano con alta cualificación, pero cuyo peso en la generación de empleo a nivel nacional es reducido.

Como parte de los desequilibrios generados a partir de los privilegios concedidos a los capitales transnacionales, las Mipymes han quedado en condiciones de desventaja que limitan sus capacidades de existencia y éxito en el tiempo. Eso se evidencia parcialmente en la revisión de las memorias institucionales de los tres

¿Promesas o mitos? Las consecuencias del DR-CAFTA sobre la fragmentación productiva y del mercado laboral en Costa Rica, Honduras y República Dominicana (2006-2019)

países, en las que frecuentemente se anuncian medidas de apoyo a este sector. No obstante, el apoyo que las instituciones a cargo pueden ofrecer a las Mipymes están condicionados a los ofrecidos a los capitales transnacionales, llevando a que el anuncio de medidas de apoyo estén más cercanas a acciones simbólicas que a medidas efectivas.

Adicionalmente, también se analizaron las estrategias mediáticas implementadas para facilitar la aprobación de este tratado, a través de tres medios de prensa escrita y memorias e informes institucionales. Es importante señalar que la cobertura mediática varió sustancialmente entre los países, ya que mientras que en Honduras y República Dominicana su aprobación legislativa fue un proceso cerrado, donde apenas participaron algunos sectores y representantes gubernamentales, en Costa Rica se requirió de operaciones mediáticas más amplias, ya que el asunto se definió a través de un referéndum en el cual las posturas de la ciudadanía entre la aprobación y el rechazo estaban muy parejas.

La investigación identificó tres tipos de promesas recurrentes, que dan cuenta de los mecanismos discursivos a través de los cuales se legitimó la aprobación e implementación del acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. En primer lugar, se retrató al DR-CAFTA como gran generador de atracción de inversiones y acceso a mercados internacionales, lo cual redundaría en dinamismo económico y prosperidad. En línea con lo anterior, también fue recurrente la promesa de generación de empleo, así como los beneficios indirectos que podrían recibir las zonas rurales a través de los encadenamientos productivos. Para el caso de Costa Rica, y ante la compleja coyuntura del referéndum, también se hizo uso del miedo y las amenazas, relacionadas con la posible pérdida de empleos si no se aprobaba el tratado. En tercer lugar, también se identificó un conjunto de promesas relacionadas con el aumento de la capacidad de consumo de la población, gracias a la eliminación de aranceles que redundaría en la disminución de los precios.

Teniendo en cuenta lo anterior, proponemos las siguientes líneas de acción para contrarrestar la fragmentación productiva y del mercado laboral en los tres países estudiados:

1. **Generar espacios de regímenes especiales para Mipymes.** La posibilidad de mejorar las condiciones para el desarrollo de las Mipymes no necesariamente pasa por seguir los pasos de los regímenes de zonas francas que han favorecido a los capitales transnacionales. Sin embargo, consideramos relevante

¿Promesas o mitos? Las consecuencias del DR-CAFTA sobre la fragmentación productiva y del mercado laboral en Costa Rica, Honduras y República Dominicana (2006-2019)

que desde el Estado se dé la generación espacios (tanto físicos como virtuales) situados estratégicamente según criterios de necesidades de empleo, índice de desarrollo humano y existencia de Mipymes, en los que estas empresas tenga la posibilidad tanto de ofrecer sus productos como de proveerse de sus materias primas a través de otras Mipymes. Estos espacios, además de gozar de exenciones fiscales, deberán también estar interconectados entre sí para ofrecer los productos en diferentes partes del país y logren consolidar relaciones comerciales entre esas empresas. Cabe destacar iniciativas dedicadas a las Mipymes han sido numerosas, sin embargo, se han topado con situaciones en las que grandes empresas se hacen pasar por Mipymes a través de diversos mecanismos, por lo que la admisibilidad de los proyectos deberá prevenir el ingreso de proyectos que no lo requieran. Entonces crear mercados específicos para este sector, donde las personas consumidoras puedan tener acceso a productos o servicios locales donde se valore la reducción del pago a el impuesto al valor agregado, patentes municipales y el impuesto sobre la renta para las Mipymes sea cero en estos espacios, logrando reducir el precio a consumidores finales al mismo tiempo que las empresas puedan potenciar sus ventas y mejorar sus cadenas de suministro.

- 2. Balanceo de los incentivos entre el régimen de zonas francas y las Mipymes.** Vinculado a lo anterior, y tomando en cuenta que las grandes empresas principalmente transnacionales generan una proporción mínima frente al empleo respecto a las Mipymes, proponemos realizar evaluaciones de monitoreo en ambos sectores, que permita analizarlos comparativamente tomando en cuenta criterios de generación de empleo, calidad del empleo y su vínculo con las remuneraciones, las exenciones y cobros fiscales, así como criterios basados en los índices de desarrollo humano de las zonas donde se ubican. Para el caso de Costa Rica, recientemente fueron presentados proyectos de ley que buscan aliviar las deudas de las Mipymes, alcanzar mayor representatividad en las instituciones del Estado, y ampliar exenciones fiscales. La toma en cuenta de estas consideraciones debe ir encaminada a equiparar los incentivos que existen entre los sectores según el peso que poseen en la mejora de las condiciones económicas de la mayoría de las poblaciones. Para buscar este balanceo es importante considerar el Impuesto Mínimo Global propuesto por la OCDE, lo cual aplicaría una tasa de impuesto sobre la renta a corporaciones, esto implicaría un cobro a algunas empresas que se encuentran bajo el RZF y

¿Promesas o mitos? Las consecuencias del DR-CAFTA sobre la fragmentación productiva y del mercado laboral en Costa Rica, Honduras y República Dominicana (2006-2019)

que su aporte a la tributación directa sea mayor, tratando de compensar esa sobrecarga para empresas locales tanto mipymes como las grandes. También, este balanceo debe considerar la eliminación del beneficio de no pago del RZF sobre las retenciones de dividendos y las remesas al exterior, ya que esto en términos de competencia les da mayor ventaja para acumular utilidades y buscar proveedores internacionales con menores precios. Las Mipymes y empresas grandes locales deben pagar por la repartición de sus ganancias y si desean contratar servicios internacionales deben retener y pagar al fisco una porción importante sobre sus proveedores fuera del país.

- 3. Establecer valoraciones periódicas sobre el desempeño de los incentivos fiscales y establecer plazos máximos de aprovechamiento de beneficios.** Los distintos tipos de incentivos fiscales deben evaluarse al menos anualmente, de modo que resulte posible determinar si los beneficios generados son mayores a los costos por el inherente sacrificio fiscal. Estos ejercicios deberían realizarse tanto a nivel prospectivo al momento de las discusiones legislativas para la aprobación de exenciones, como a nivel retrospectivo, con las exenciones ya vigentes. Por otra parte, también resulta esencial transparentar los resultados de los mencionados estudios, de modo que la ciudadanía cuente con información clara y accesible sobre el gasto tributario del Estado en razón de las exenciones, y el nivel de retribuciones en términos socioeconómicos y laborales. En este punto la propuesta es revisar el RZF bajo la óptica de las Beps de la OCDE, específicamente la acción número cinco sobre el combate de las prácticas fiscales perniciosas (OCDE 2016). La OCDE desde 1998 ha propuesto diferentes técnica de análisis para determinar si un régimen preferencial es potencialmente lesivo, ya que el RZF da posibilidades a las corporaciones de distribuir sus beneficios de acuerdo a las cargas fiscales de cada país (buscando los lugares donde es mejor), así como también las grandes empresas locales buscan moverse hacia este régimen para reducir sus obligaciones con el fisco. Entonces una propuesta de este tipo podría dar parámetros para prohibir que algunas empresas no puedan pasarse a este régimen y al mismo tiempo que se definan plazos donde las tasas cero de impuestos caduquen (a 5 o 10 años por ejemplo), siendo que paulatinamente el RZF vaya aumentando su aporte a los impuestos locales o que la tasa sea fijada de acuerdo al tamaño de la inversión, cantidad de personas contratadas y cantidad de compras (productos o servicios) a empresas locales.

¿Promesas o mitos? Las consecuencias del DR-CAFTA sobre la fragmentación productiva y del mercado laboral en Costa Rica, Honduras y República Dominicana (2006-2019)

4. **Realizar evaluaciones sobre los efectos e impactos del DR-CAFTA, y demás acuerdos comerciales.** En los tres países estudiados se ha evidenciado una reducción de la atención sobre el DR-CAFTA posterior a su aprobación, tanto a nivel de los medios de comunicación analizados, como de las autoridades políticas. Si bien el DR-CAFTA determinó la liberalización completa del comercio de algunas mercancías justo luego de su entrada en vigencia, para algunas otras se estableció una implementación gradual a través de mecanismos como los programas de desgravación arancelaria. Estos mecanismos usualmente se dirigen a actividades económicas consideradas sensibles frente a mercancías importadas, de modo que se brinde un lapso de tiempo adicional para su preparación y acoplamiento a las nuevas condiciones del mercado. Sin embargo, en la práctica se ha evidenciado que los programas de desgravación han avanzado sin que existan análisis sobre los impactos iniciales de la progresiva desgravación en ciertos sectores productivos. Por ello, resulta esencial que se generen evaluaciones sobre el impacto de la creciente liberalización comercial sobre sectores productivos locales, y que sus resultados sean considerados en la toma de decisiones sobre tratados vigentes y en negociación. Adicionalmente, es necesario comprender a los tratados comerciales como políticas públicas en marcha, cuyos efectos e impactos a nivel socioeconómico y laboral deben ser monitoreados y evaluados. Al respecto, la CEPAL ha compilado distintas metodologías que pueden ser de mucha utilidad para propiciar evaluaciones de impacto sobre los acuerdos comerciales.¹ Los resultados de estas evaluaciones deben disponerse de forma accesible, de modo que puedan ser utilizados en la incidencia política de distintas organizaciones campesinas y productoras.
5. **Divulgar los resultados de esta investigación a través de recursos gráficos y más amigables para su comprensión.** Sería de gran valor crear infografías o algún otro material que evidencie las distancias existentes entre las promesas y las consecuencias *reales* que el DR-CAFTA ha tenido en los tres países bajo estudio, y que se expresan en las desigualdades que ha generado entre las Mipymes y las zonas francas, cuyos efectos impactan a todos los sectores de la población. Este ejercicio de visibilización de las distancias nos parece un valioso insumo para la memoria, que permita la articulación y acción frente a los presentes y futuros proyectos de liberalización comercial.

¹ Ver el informe Evaluación del impacto de acuerdos comerciales: Metodologías, experiencias internacionales y aplicaciones para el caso uruguayo, de la CEPAL.

¿Promesas o mitos? Las consecuencias del DR-CAFTA sobre la fragmentación productiva y del mercado laboral en Costa Rica, Honduras y República Dominicana (2006-2019)

SOBRE LAS AUTORAS Y LOS AUTORES

- Daniel Torres Sandf** Licenciado en Sociología por la Universidad de Costa Rica (UCR), y egresado de la maestría en Planificación y Evaluación de Políticas Públicas de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), en Buenos Aires. Para su trabajo de tesis, está elaborando una evaluación de la Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030 de Costa Rica. Sus líneas de investigación se han enfocado en distintas temáticas sobre la región centroamericana, como los monocultivos, la participación de las élites en los mercados de agua, y las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDE) en Honduras. Además, en 2020 coordinó la elaboración del Informe Nacional sobre la Situación de la Vivienda y Desarrollo Urbano en Costa Rica, de la Fundación Promotora de Vivienda (FUPROVI). Actualmente trabaja como especialista en Monitoreo y Evaluación, en Hábitat para la Humanidad Argentina. danitosan22@gmail.com Costa Rica
- Juan Manuel Retana Céspedes** Licenciado en Finanzas y estudiante de la maestría en Historia del Posgrado Centroamericano en Historia de la Universidad de Costa Rica. Su experiencia profesional se centra en el análisis económico y asesoría financiera a Mipymes. En el ámbito académico sus intereses están en la historia económica de América Central con investigaciones sobre la historia empresarial, la política fiscal y la circulación de ideas sobre la evasión y la elusión de impuestos directos con perspectiva global. jmretanac@gmail.com Costa Rica
- Fátima Monterrosa Detrinidad** Licenciada en Sociología por la Universidad de Costa Rica. Se desempeña actualmente como coordinadora de proyectos de la Asociación Colectiva por el Derecho a Decidir y sus intereses de investigación se enmarcan en los estudios sociales de la economía, particularmente vinculados a los usos y significados sociales del dinero y los procesos de financiarización de la vida cotidiana. famonterrosa@gmail.com Costa Rica
- Luis Diego Arias Campos** Bachiller en Historia y estudiante de la maestría en Historia, ambos de la Universidad de Costa Rica (UCR). Ha participado como asistente de investigación en el Centro de Investigaciones Históricas de América Central (CIHAC) y en el Centro de Investigaciones Geofísicas (CIGEFI). Es investigador en el Refugio Nacional de Vida Silvestre Longo Mai, y en el proyecto Expanding the Social World Downwards en la Universidad del Sur de California (USC). Las principales líneas de investigación están vinculadas con la etnobotánica, la historia ambiental, la historia de la ciencia, y la educación popular. luisdiegoarias93@gmail.com Costa Rica



CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales

CLACSO Secretaría Ejecutiva	Karina Batthyány Directora Ejecutiva María Fernanda Pampín Directora Editorial Pablo Vommaro Director de Investigación
Equipo Editorial	Lucas Sablich Coordinador Editorial Solange Victory Marcela Alemandi Producción Editorial
Equipo Programa de Becas y Convocatorias	Teresa Arteaga Ulises Rubinschik

¿Promesas o mitos? : las consecuencias del DR-CAFTA sobre la fragmentación productiva y del mercado laboral en Costa Rica, Honduras y República Dominicana 2006-2019 / Luis Diego Arias Campos ... [et al.]. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2023.

Libro digital, PDF - (Becas de investigación)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-813-641-7

1. Acuerdos Internacionales. 2. Producción. 3. Mercado de Trabajo. I. Arias Campos, Luis Diego.

CDD 306.36

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875

<clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>

