



H E M I S f E R I U M

Grupo Consultor

**EL MARCO INSTITUCIONAL LOCAL DE LA INDUSTRIA
MAQUILADORA EN LA CUENCA DEL CARIBE FRENTE A LOS
CAMBIOS EN EL ENTORNO MUNDIAL**

Eduardo Gitli
Randall Arce

Noviembre del 2000
Costa Rica

Este artículo será publicado en la Revista Pensamiento Propio

Correos Electrónicos: egitli@racsa.co.cr, rmarce@racsa.co.cr

EL MARCO INSTITUCIONAL LOCAL DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA EN LA CUENCA DEL CARIBE FRENTE A LOS CAMBIOS EN EL ENTORNO MUNDIAL

Eduardo Gitli
Randall Arce¹

INTRODUCCIÓN

La industria de la maquila creció en los países de la Cuenca sin mucha fanfarria desde fines de los años ochenta. Ni siquiera estuvo incluida en la primera versión de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe en 1983. No obstante, desde 1986 un conjunto de disposiciones normativas estadounidenses ha servido de eje promotor a estas actividades. La última de dichas disposiciones legales ha sido aprobada en mayo del año 2000, habiendo entrado en vigencia el 1 de octubre de ese mismo año.

El desarrollo de la maquila ha estado basado en 1) la política industrial estadounidense que asigna a estos países fases del proceso productivo, para lo cual genera las normas apropiadas y 2) incentivos legales en los países receptores de las inversiones y los contratos. Este panorama esta cambiando aceleradamente por varios motivos

- a) el ingreso de México al TLCAN,
- b) el posible ingreso de China a la OMC y las facilidades que se estarían otorgando a Vietnam,
- c) la inclusión del sector textil-vestuario en las disciplinas de la OMC,
- d) la finalización del plazo para conceder subsidios prohibidos, que afectará sin duda a los países de la Cuenca,
- e) la posible firma del ALCA,
- f) las condicionantes laborales y medioambientales.

El artículo revisa el impacto de estos hechos sobre la pertinencia del cambio institucional en los países de la Cuenca así como la necesidad de adecuar dicho marco para lograr una inserción de mejor calidad en la división internacional del trabajo.

Antes de continuar, resulta necesario aclarar la dimensión de Cuenca del Caribe, a la que nos estamos refiriendo. Una versión reducida de esta región, comúnmente denominada “pequeña

¹ Economistas del Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE), Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica. egitli@racsa.co.cr, rmarce@racsa.co.cr. Este documento es una versión ampliada de una presentación de los autores en la Conferencia Internacional “Libre comercio, integración y el futuro de la industria maquiladora: producción global y trabajadores locales”, organizada por El Colegio de la Frontera Norte y la CEPAL, del 19 al 21 de octubre de 2000, en Tijuana, México.

cuenca del caribe”, solamente considera a los países del caribe insular. Cuando incluimos a los países centroamericanos dentro de esta definición, entonces estamos ante la denominada “Cuenca del Caribe”. Si además del caribe insular y Centroamérica incluimos a Venezuela, Colombia y México, entonces estamos ante la “Gran Cuenca del Caribe”. Actualmente podríamos ampliar aún más esta definición, mediante la inclusión del sureste estadounidense (Florida, Alabama, Mississippi, Luisiana y Texas). En este documento, utilizamos la definición de Cuenca del Caribe, como aquella agrupación de países del caribe insular y centroamericanos, debido a que la misma, ha sido la que más presencia ha tenido durante los últimos años, a partir de la promulgación de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC). No obstante, cada vez se hace más evidente –así despunta en el artículo- que en los hechos caminamos hacia una definición ampliada y mientras antes percibamos esta realidad, será mejor.

LA MAQUILA Y EL CRECIMIENTO ECONOMICO

El concepto tradicional de maquila en América Latina se refiere a la subcontratación de parte del proceso productivo fuera de la empresa, sin que los insumos intermedios cambien su propiedad (Gitli 1997). Este concepto tiene su paralelo en el de *production sharing* con el que se le conoce en Estados Unidos y que algunos denominan el régimen “807”, por su antigua nomenclatura aduanera en ese país. En sentido estricto, se trata de insumos que salen de Estados Unidos para una operación de ensamblaje y retornan, luego de haber sido sometidos a alguna operación que se beneficia de un fuerte diferencial salarial.

Esto representa una vieja concepción sobrepasada por los acontecimientos y las nuevas corrientes en la organización industrial. En el ámbito textil, donde este tipo de actividad se ha desarrollado más, las nuevas tendencias dirigen al empresario local hacia un tipo de especialización más amplio “de paquete completo”, donde la cadena distribuidora entrega al empresario sus especificaciones de bienes finales y éste se encarga de conseguir todos los “ingredientes” necesarios: la tela, los cortadores, los accesorios, empaques y procesos post-producción cuando son necesarios. Tal esquema, si bien tiene algún parecido con la subcontratación ya no se ajusta al antiguo concepto de maquila.

En principio, el paquete completo requiere de un conocimiento tecnológico más penetrante, de un profundo conocimiento del mercado de insumos intermedios y de manejos *justo a tiempo* asociados a la dispersión de requisitos. Las nuevas tendencias son las que han dado el sustento a las mejoras en el régimen aduanero especial que ampara a los países de la Cuenca. La lucha principal ha sido por ajustar el marco institucional del mercado meta (Estados Unidos) para adaptar los requisitos de ingreso de mercancías a estos cambios fundamentales (Gitli y Arce 2000b).

Si bien los autores han participado con sus estudios en la ofensiva bastante obsesiva por mejorar las condiciones del acceso al mercado de Estados Unidos (Gitli y Arce 2000c), creemos que detrás de ella hay un enfoque del desarrollo que es específico de los países de la Cuenca y que también apoya la explicación de las razones por las que altas tasas de crecimiento de la industria maquiladora no se han traducido en una aceleración de la dinámica del PIB durante la década de los noventa en prácticamente ningún país de la sub-región. Tal como se aprecia en el

cuadro 1, el país de la Cuenca que ha mostrado el mayor crecimiento en el PIB, ha sido República Dominicana, con un 5.8 por ciento anual entre 1990 y 1999; sin embargo, su PIB per cápita apenas se ha incrementado a un ritmo del 2.3 por ciento. En otras palabras, ninguno de los países de la sub-región ha llegado a los niveles de crecimiento promedio de los países del sudeste asiático durante el mismo período (6.2 y 5.2 por ciento respectivamente).

Los porfiados hechos del desarrollo son difíciles de captar, pero es conveniente tener en cuenta que la orientación productiva hacia la maquila de la confección, de alguna manera se basó en la vieja estructura productiva del sector, heredada de la época de la sustitución de importaciones. No obstante, no se trataba, como en el caso del sector automotriz mexicano de principios de los años ochentas, de una industria con cierta dinámica exportadora inducida, sino de una actividad más bien regional. Esto explica en gran parte que la adaptación se orientara, salvo contadas excepciones (que indudablemente existieron), hacia la maquila de menor valor agregado, buscando la senda más fácil orientada hacia la ventaja de acceso que de la profundización de la productividad en toda la cadena.

Cuadro 1
Países seleccionados: Tasas de crecimiento del PIB
1990-1999

País	PIB 1990-1999	PIB per capita 1990-1999
Costa Rica	4.6	1.6
El Salvador	4.8	2.4
Guatemala	4.1	2.1
Honduras	3.0	0.3
Nicaragua	2.6	0.0
Panamá	4.7	2.9
Jamaica	0.7	-0.1
Trinidad y Tobago	2.3	1.4
Republica Dominicana	5.8	2.3
Mediana ICC	4.1	1.6
México		
México	3.1	1.3
China		
China	11.7	10.5
Hong Kong	3.7	1.7
Taiwan	6.6	5.7
Corea	5.9	4.8
Mediana países asiáticos	6.2	5.2

Fuente: Elaboración propia con datos de población y PIB provenientes del Fondo Monetario Internacional (FMI). Los datos de la población de México y el PIB de China se tomaron del Banco Mundial. La información de Taiwán proviene del Gobierno de Taiwán.

Este fenómeno ha sido señalado por David Felix quien anotó- comparando el caso del sudeste asiático- que el patrón de desarrollo de esa región ha estado dominado por una ruta de creación de ventajas comparativas dinámicas a través de inversiones y la reducción de costos (Felix 1994). Esta lógica facilitó el desarrollo de eslabonamientos productivos, a diferencia de los países latinoamericanos (con alguna diferencia en México por su cercanía con el mercado meta). En particular, la creación de ventajas recientes en los países de la Cuenca se ha centrado en el acceso a los mercados, más que en la profundización de la competitividad tecnológica y de costos. Se explica entonces, la gran dependencia con lo que se decida a nivel gubernamental en Estados Unidos o en Europa o las opciones que tomen las propias firmas transnacionales.

Si bien hasta 1998 la maquila en casi toda la sub-región tenía como referente básico la producción de prendas de vestir, cierta diversificación en República Dominicana y la entrada de Intel en Costa Rica cambiaron bastante el panorama. Todavía puede estar bajo discusión el significado de estos cambios. Por lo pronto reflejan un mejor grado de preparación de la mano de obra y/o mejores condiciones de entorno político y social. También reflejan, por lo menos en el caso de Costa Rica, una respuesta estratégica nacional al encarecimiento de la mano de obra y a su mejor nivel educativo. La entrada de Intel a este país estuvo precedida por un intenso movimiento de cabildeo dirigido por el presidente de la República personalmente. No refleja sin embargo un cambio en la tendencia de la participación empresarial, sino más bien un *aggiornamento* a la dinámica de los mercados mundiales y al desarrollo interno del país. Desde el ángulo estadístico y de mercados se produce un nuevo fenómeno: los insumos pueden provenir de cualquiera de las plantas de Intel de fuera de Estados Unidos, así como las exportaciones no se dirigen exclusivamente hacia ese país². Como es sabido además, el sector se encuentra virtualmente en una posición mundial de libre comercio.

A continuación enumeramos algunos factores exógenos que afectarán la competitividad relativa y la inserción de la sub-región en los mercados internacionales, particularmente en Estados Unidos.

LOS FACTORES EXTERNOS

Los siguientes seis factores exógenos van a ejercer su presión sobre la industria exportadora de las naciones de la Cuenca del Caribe:

1. *La política de las empresas transnacionales y las modificaciones aduaneras estadounidenses del año 2000*

La transformación de la industria de la confección estadounidense se aprecia en primera instancia en la fuerte reducción del empleo que se ha presentado durante las últimas tres décadas (USITC 1999a). Los costos salariales en este tipo de industria son determinantes, debido a la

² Para 1999, un 53.6 % de las exportaciones de INTEL se dirigieron a Estados Unidos, mientras que a Reino Unido y Holanda se dirigieron un 12.9% (en cada caso) y a Japón un 4.3 %.

escasa automatización del proceso productivo y a la existencia de pocas barreras a la entrada. Paulatinamente se han incorporado nuevos competidores en el entorno internacional de Estados Unidos, destacándose los países asiáticos, los países de la Cuenca del Caribe y México.

A partir de las estrategias desarrolladas por los productores de ropa instalados en Asia, México y la Cuenca del Caribe, se perfilan tres estilos o modelos de vinculación al mercado estadounidense. El primero de ellos se relaciona con los países asiáticos, los que se han volcado hacia la elaboración del paquete completo para compradores estadounidenses (con tela de origen asiático). En segundo lugar, el caso mexicano se está vinculando también con la producción de paquete completo, pero con una mayor integración vertical con la industria textil estadounidense. Por último, la Cuenca del Caribe se caracteriza por realizar operaciones de ensamblado, tanto en manos de productores estadounidenses como asiáticos (Chacón 2000 y Gereffi 2000).

Dentro del proceso de reestructuración global de la industria de la confección, resalta el aprovechamiento de las ventajas de localización, no necesariamente vinculada con reducciones en los costos, sino más bien en la capacidad de abastecer rápidamente las cambiantes demandas del mercado estadounidense. De hecho, los costos de transporte marítimo no son una variable importante como diferencial entre las operaciones en Asia o en la Cuenca del Caribe y México debido a la frecuencia de los envíos (Gitli y Arce 2000c). Pero el tiempo de entrega, la distancia a recorrer para resolver problemas específicos y el costo del transporte aéreo, si son elementos de mucho peso en contra de los países asiáticos.

Al respecto, la reciente ampliación de preferencias para los países de la Cuenca del Caribe, mediante la Ley de Desarrollo y Comercio del 2000, que otorga ciertas cuotas para productos del vestuario elaborados a partir de hilo estadounidense y tela regional, podría permitir que la región se moviera más a una producción al estilo mexicano, en la cual se produzca una mayor integración vertical con la industria textil de Estados Unidos. Se posibilitaría así, el dejar de realizar simplemente operaciones de ensamblado, y avanzar hacia la elaboración de paquetes completos, con la condición de que los mismos utilicen hilo estadounidense y no asiático para poder beneficiarse de las preferencias brindadas por Estados Unidos. Es decir, la industria del paquete completo, crecería al amparo de la industria textil estadounidense, y su crecimiento significaría el fortalecimiento de la industria doméstica de los Estados Unidos (Chacón 2000). No obstante, las condiciones para incluir telas fabricadas en los países de la Cuenca siguen siendo restrictivas en la medida en que las normas de origen no permiten la combinación con insumos de fuera de la región (por ejemplo, hilado asiático para producir telas guatemaltecas e incorporarlas en prendas de vestir salvadoreñas exportadas a Estados Unidos, véase Gitli y Arce 2000b).

2. *La participación de México en el TLCAN*

El ingreso de México al TLCAN en 1994, derivó en primera instancia en una reducción y eliminación de los aranceles de importación de los productos mexicanos en el mercado estadounidense a partir de ese año. Como resultado de lo anterior, la intensificación de la competencia mexicana para los productos de la Cuenca se hizo palpable, sobre todo en el sector de productos de la confección. Como podemos apreciar en el cuadro 2, para el año 2000 los

aranceles pagados por México por los productos de la confección eran en promedio de 0.7 por ciento, los países de la Cuenca pagan 17.5 por ciento. Esta situación agudiza aún más la observable en 1997. De hecho ya muchos de los productos mexicanos se encuentran con arancel cero en el mercado estadounidense, por lo que el diferencial arancelario se ha agudizado de manera significativa durante estos 4 años.

Cuadro 2
Derechos de importación promedios para productos de la confección
En Estados Unidos 1997 y 2000
Países de la Cuenca del Caribe y México

País	1997		2000	
	Arancel NMF	Arancel México	Arancel NMF	Arancel México
Costa Rica	16.4	3.3	14.5	0.7
El Salvador	18.5	4.0	17.5	0.5
Guatemala	19.1	6.1	19.3	0.6
Honduras	18.2	4.0	18.3	0.6
Nicaragua	18.5	5.6	18.0	0.9
Panamá	18.8	2.6	-	-
Republica Dominicana	-	-	18.0	0.5
Jamaica	-	-	16.7	1.0
Promedio	18.5	4.1	17.5	0.7

Fuente: Elaboración propia utilizando los valores importados por Estados Unidos, obtenidos del Departamento de Comercio de Estados Unidos y los aranceles de entrada a EE.UU. en el 2000, obtenidos de *Harmonized Tariff Schedule of The United States (2000)*. Los datos para 1997, provienen de Gitli (1997)

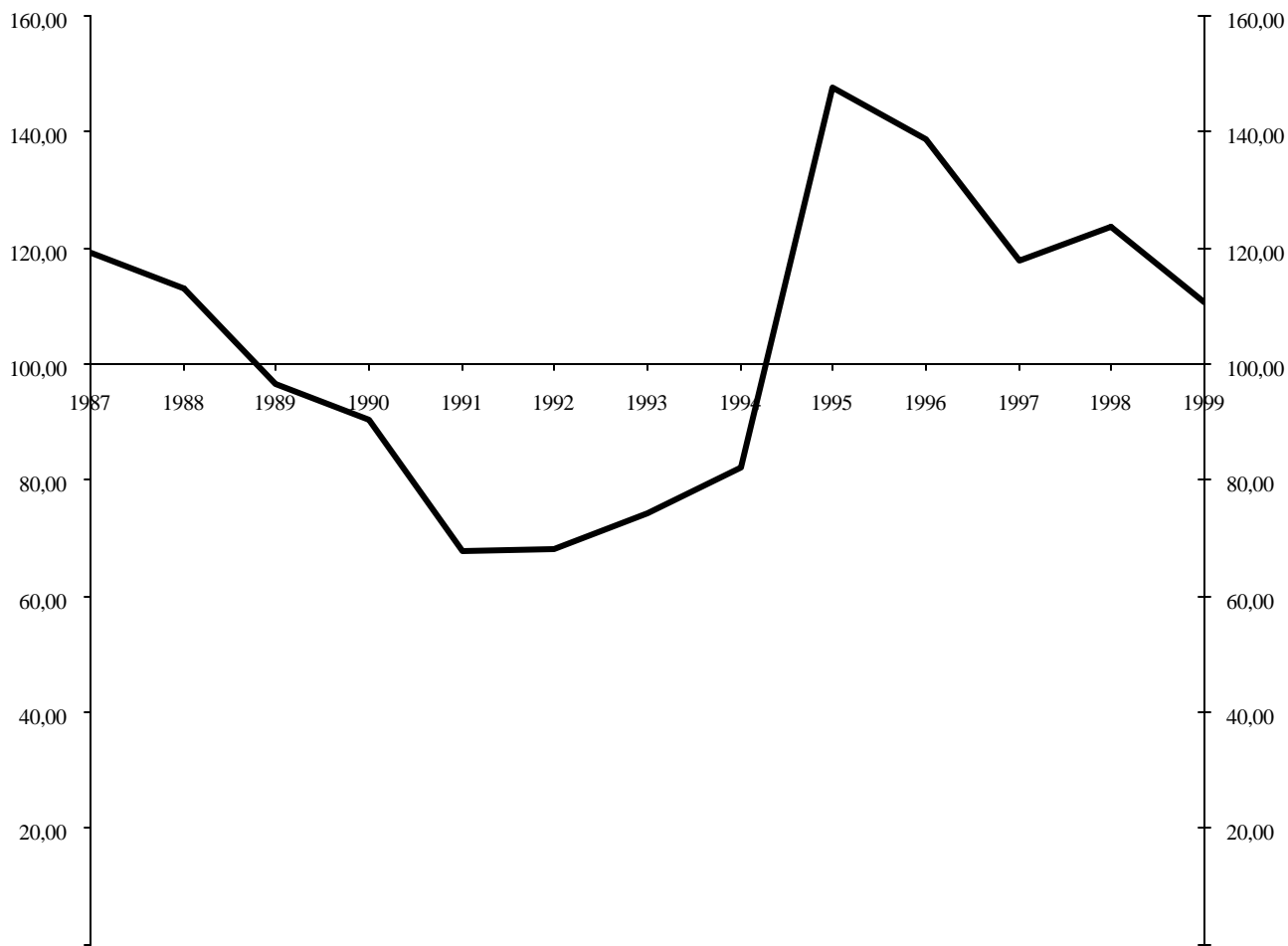
Nota: Los aranceles para México se calcularon para la misma canasta de productos de cada país de la Cuenca del Caribe, productos que representaron como mínimo un 80 por ciento de las exportaciones a Estados Unidos.

Además de las reducciones arancelarias que favorecieron a México en el marco del TLCAN, la devaluación de su moneda a finales de 1994, se convirtió en un incentivo importante para producir en este país, dado que los costos salariales en dólares se redujeron. De hecho, tal como se aprecia en el gráfico 1, para 1999, los costos salariales costarricenses con relación a México, aún se encontraban un 15 por ciento por encima de su nivel promedio entre 1988 y 1990, lo que significa que la ventaja salarial mexicana derivada de la devaluación, aún persiste. Es decir, a pesar de que han transcurrido más de cinco años de la ocurrencia de éste fenómeno, aún los incrementos salariales mexicanos, no han sido suficientes para que recuperen los niveles relativos presentes entre 1988 y 1990^{3 4}.

³ El costo horario laboral de producir en Costa Rica es superior al de México en alrededor de un 66 por ciento. Empero, aquí nos referimos más bien a la evolución de los costos relativos tomando como base el trienio 1988-1990, el que se considera tuvo un cierto grado de normalidad. Por otra parte, el tipo de cambio real en Costa Rica es el más estable de Centroamérica. En otras palabras, el impacto de la devaluación mexicana todavía era sensible en 1999.

Relación
salarial

Gráfico 1: Evolución comparativa de los salarios en dólares de Costa Rica con relación a México 1987-1999
Base 1988-1990=100



Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Anual de Hogares de Costa Rica, el Fondo Monetario Internacional y la Secretaría de Trabajo y Previsión Social de México.

Ahora bien, el gráfico anterior nos da una idea de la evolución de los salarios relativos existentes entre Costa Rica y México, durante el período 1987-1999, pero no nos clarifica cuáles son los costos salariales existentes en estos países. Para analizar las diferencias, veamos en el cuadro 3, los datos de costos laborales horarios pagados en la industria de la confección en un

⁴ Conviene resaltar que la gráfica 1 nos dice que *cualquiera fuese la relación entre ambos salarios (Costa Rica versus México) en el trienio 1988-1990, para 1999 ésta era un 15 por ciento superior*. Este indicador no nos dice en absoluto cuál es el salario superior.

grupo de países seleccionados. Tal y como se aprecia, Costa Rica es el país de la Cuenca del Caribe, que presenta el costo horario mayor (\$2.52 por hora), el cual es superior al mexicano y dominicano en un 66 por ciento. A su vez, el resto de los países centroamericanos, presentan salarios más reducidos que el de México y República Dominicana, en tanto que el salario chino corresponde apenas a un 17 por ciento del salario costarricense. Por su parte, Hong Kong y Corea del Sur presentan niveles salariales más elevados que los de Costa Rica (\$5.2 y \$2.7 por hora respectivamente), pero no tan altos como los estadounidenses.

Cuadro 3
Países seleccionados: costos horarios laborales en la industria
de la confección
-dólares por hora-

País	1998
Estados Unidos	10.12
Hong Kong	5.20
Corea del Sur	2.69
Costa Rica	2.52
República Dominicana	1.49
México	1.51
Guatemala	1.28
Honduras	1.05
China	0.43
India	0.39
Bangladesh	0.30
Indonesia	0.16

Nota: Los costos laborales incluyen las cargas sociales.

Fuente: USTIC (1999b), pág. 8-7., para los datos de 1998 y Gitli (1997) para los datos de República Dominicana y Honduras, que corresponden a 1997.

Los elementos anteriores produjeron un aumento de la competencia para los países de la Cuenca del Caribe, por parte de las empresas mexicanas. De hecho, antes y después de 1994, se observan dos situaciones contrapuestas al considerar las exportaciones de los países de la Cuenca y las mexicanas. Mientras las segundas incrementaron su ritmo de crecimiento a partir de 1994, las de la Cuenca (como un todo, aunque con diferencias entre países) mantuvieron un crecimiento vegetativo, lo que llevó a un aumento importante en la participación mexicana en el mercado y un estancamiento en la participación de los países de la Cuenca, tal y como lo ilustra el cuadro 4.

Cuadro 4
Países Seleccionados: participación de mercado
en las importaciones de productos de la confección realizadas por Estados Unidos

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Costa Rica	1.6	1.8	2.1	2.1	2.0	2.0	1.8	1.9	1.6	1.5
El Salvador	0.2	0.4	0.6	0.8	1.2	1.6	1.9	2.3	2.3	2.5
Honduras	0.5	0.8	1.3	1.7	1.9	2.5	3.2	3.7	3.8	4.1
Guatemala	0.8	1.4	1.6	1.8	1.8	1.9	2.1	2.1	2.3	2.3
Nicaragua	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.2	0.4	0.4	0.5	0.5
Rep. Dominicana	3.0	3.8	4.1	4.5	4.5	4.6	4.4	4.8	4.6	4.3
ICC	8.4	10.4	11.3	12.9	13.1	14.7	15.5	16.8	16.4	16.5
México	2.8	3.5	3.9	4.3	5.2	7.4	9.6	11.4	13.1	14.3
China	13.9	14.5	15.8	17.4	15.3	12.9	13.2	13.4	11.4	11.0
Hong Kong	16.8	16.6	15.1	12.9	13.0	11.8	10.4	8.9	8.9	8.2
Taiwan	9.8	10.2	7.9	6.8	6.1	5.3	4.8	4.4	4.0	3.6
Corea	9.8	8.1	6.8	6.4	5.7	4.6	3.8	3.5	3.8	4.0
Asia	50.3	49.4	45.7	43.5	40.1	34.8	32.4	30.3	28.2	26.7

Notas: Asia incluye a China, Hong Kong, Taiwán y Corea.

Los productos de la confección corresponden a los capítulos 61 y 62 del Sistema Armonizado.

Fuente: Departamento de Comercio de Estados Unidos.

Esto no implica que los países de la Cuenca en su conjunto perdieran participación de mercado, porque los grandes perdedores han sido los países asiáticos sujetos a cuotas de importación en el mercado estadounidense. Lo que sí implica esta tendencia, es una reducción en el dinamismo de las exportaciones de vestuario de la Cuenca del Caribe⁵.

De esta manera, la reducción arancelaria y la devaluación mexicana, operaron en conjunto para incrementar la competitividad de la industria textil-vestuario mexicana en el mercado estadounidense. Gitli y Arce (2000c) estimaron que estos dos elementos podrían haber dejado de generar 57,000 empleos en la Cuenca para el año 1998.

⁵ Sin embargo, en el caso de Costa Rica sí se observa una continua pérdida de participación de mercado.

3. *El cumplimiento de los plazos de apertura negociados en la Ronda Uruguay*

En el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido del GATT de 1994, se estableció un esquema de reducción de las cuotas vigentes sobre estos bienes, que consiste en tres etapas, la primera de las cuales se ejecutó en 1995 y la última lo hará en el año 2005. Sin embargo, a pesar de desarrollarse por partes, el componente más importante de la reducción de las cuotas, se efectuará hasta el año 2005, debido a la gran cantidad de productos que quedaron incluidos dentro de para la última fase. De esta manera, el comercio mundial de textiles y vestuario, no estará realmente libre de cuotas sino hasta ese año.

A modo de ejemplo, observemos en el cuadro 5, como para los países de la Cuenca del Caribe, aún existen en el año 2000 ciertos bienes sujetos a cuotas, para ingresar al mercado estadounidense.

Cuadro 5
Cuenca del Caribe: Productos de la confección sujetos a cuotas textiles
por parte de Estados Unidos

Categoría textil	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	República Dominicana	Jamaica
340/640	✓	✓	✓			✓	✓
342/642	✓	✓				✓	✓
347/348	✓		✓			✓	✓
443	✓		✓			✓	
447	✓						✓
352/652				✓			✓
351/651			✓			✓	
448			✓			✓	
435				✓			
331/631							✓
336/636							✓
341/641							✓
345/845							✓
445/446							✓
338/638						✓	
339/639						✓	
433						✓	
444						✓	
633						✓	
442						✓	

Fuente: Elaboración propia con datos del Servicio de Aduanas de Estados Unidos.

Podemos ver que aún queda un gran número de cuotas por eliminarse⁶, y este es el componente más importante del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido. Además, como ya

⁶ Conviene dejar asentado que las cuotas son restricciones simbólicas cuando la tela es de origen estadounidense.

analizamos en el cuadro 2, las reducciones arancelarias aplicadas entre los años 1997 a 2000 por Estados Unidos, como resultado del Acuerdo, han sido muy pequeñas en general. En el caso de los países de la Cuenca, las rebajas arancelarias han sido en promedio de alrededor de un punto porcentual para los países analizados.

4. *El posible ingreso de China a la OMC*

Después de 50 años de haber dejado de pertenecer al GATT, la República Popular China busca actualmente su reincorporación a la OMC, para lo cual ya ha firmado acuerdos comerciales con 35 países miembros de este organismo.

Si bien es cierto que un mercado de 1,300 millones de habitantes abre grandes posibilidades de comercio para los países de la OMC, también es cierto que es de esperarse una intensificación de la competencia de la industria china. Para los países de la Cuenca del Caribe, es particularmente preocupante lo que suceda en el mercado estadounidense, con especial atención a lo que acontezca con los productos de la confección.

Tal como vimos en el cuadro 4, los países asiáticos –incluida China– han sufrido una permanente reducción en la participación en el mercado de productos del vestuario en Estados Unidos, debido a la imposición de cuotas por parte de ese gobierno; lo que ha implicado que las posibilidades reales de crecimiento de las exportaciones chinas de confecciones a Estados Unidos, hayan estado obstaculizadas por su no pertenencia a la OMC; su reingreso a esta organización, permitiría la entrada más libre de productos chinos a ese mercado.

Unido a lo anterior, la eliminación de las cuotas textiles en el año 2005, como resultado de la finalización del Acuerdo Sobre los Textiles y el Vestido, implicará la eliminación de todas las cuotas existentes para el comercio de estos productos, lo que permitirá apreciar realmente las posibilidades de captación de mercado de los países asiáticos en estos productos. Al respecto, el gobierno estadounidense estimó que como resultado de los dos factores anteriores, es de esperarse un incremento del 3 por ciento en la participación de mercado china en Estados Unidos para el 2005, así como también un aumento en la importancia de los países del sur de Asia (USITC 1999b).

Este incremento en la participación de los países asiáticos, se produciría a costa de la pérdida de los países de la Cuenca del Caribe, Brasil, Turquía, la Unión Europea, México y demás pequeños abastecedores, estimándose que podrían perder un 4 por ciento del mercado. Al respecto es importante señalar que los países de la Cuenca tienen la oportunidad de revertir estos posibles efectos negativos, aprovechando la ampliación de la ICC que Estados Unidos brindó en mayo de 2000. Para ello, el espacio de acción se extiende hasta el 2005, período durante el cual se deberán tomar todas las acciones necesarias para reestructurar, revitalizar y fortalecer esta industria a nivel regional. (Gitli y Arce 2000a).

5. *La finalización del plazo de la OMC para conceder subsidios a las exportaciones*

Según las disposiciones del Acta de Marrakesh, todos aquellos subsidios que incidan directamente en la exportación de bienes, se encuentran prohibidos desde 1994. En 1999, la OMC declaró ilegal la exoneración del pago del impuesto sobre la renta que otorga el gobierno estadounidense para las *Foreign Sales Corporations* (FSC), por considerar que esta exención constituye un subsidio prohibido por el Artículo 3.1 (a) del Acuerdo de la OMC sobre Subsidios y Medidas Compensatorias y también va en contra del Acuerdo sobre Agricultura (WTO 1999).

Este artículo establece que están prohibidas *las subvenciones supeditadas de jure o de facto a los resultados de exportación*. Entre los ejemplos presentados está:

“la exención, remisión o aplazamiento total o parcial, relacionados específicamente con las exportaciones, de los impuestos directos (impuestos a los salarios, beneficios, intereses, rentas, cánones, regalías y todas las demás formas de ingresos, y los impuestos sobre la propiedad de bienes inmuebles) o de las cotizaciones de seguridad social que paguen o deban pagar las empresas industriales o comerciales” (Acta de Marrakesh 1994).

El centro de problema es que la legislación estadounidense permite que una porción del ingreso generado fuera de los límites territoriales de los Estados Unidos, estén exentos del pago del impuesto sobre la Renta. Para calificar en estas exoneraciones, la FSC debe tener presencia en el extranjero, reunir ciertos requerimientos administrativos y en los procesos productivos, considerando el grado de extensión y naturaleza de las ventas puestas a su cargo, así como requerimientos de que un nivel mínimo de costos directos sean incurridos en el extranjero⁷.

De esta forma vemos que el problema de la *exoneración* del pago del impuesto sobre la Renta, no existe solamente en los países de la Cuenca del Caribe, sino que también esta presente en Estados Unidos, donde hoy por hoy es una preocupación del sector gubernamental y empresarial. La diferencia se presenta en el hecho de que para los países en desarrollo estas subvenciones deberán eliminarse antes de iniciar el año 2003, mientras que para Estados Unidos deberían de haberse eliminado desde la entrada en vigencia del GATT de 1994⁸.

⁷ La última estimación del Servicio de Impuestos Internos de Estados Unidos, indica que las exoneraciones de ISR, para 3000 Foreign Sales Corporations alcanzaron los \$2.3 billones en 1992. (*Business Week*, August 16, 1999).

⁸ Dentro de los países en desarrollo, se establece que Guatemala, República Dominicana y Nicaragua (entre otros), deberán eliminar estas subvenciones cuando alcancen un PNB por habitante de 1000 dólares. Sin embargo, Guatemala y República Dominicana ya han alcanzado ese nivel, por lo que también estarían sujetos a la eliminación de esos subsidios para el 2003.

6. *La posición negociadora de Estados Unidos con los países de la Cuenca y el ALCA*

Los países de la Cuenca del Caribe –y del resto del continente- deberán recibir la ampliación de las preferencias de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, como la primera buena señal práctica que envía Estados Unidos en relación a sus posibilidades para negociar el Área de Libre Comercio de las Américas. En el caso particular de los países de la sub-región, la legislación señala que el presidente de los Estados Unidos, deberá tomar todas las medidas necesarias para establecer un calendario de reuniones entre los ministros de comercio de los países de la Cuenca y el Representante Comercial de los Estados Unidos (USTR), con el objetivo de llegar a un acuerdo entre ambas partes, que sea mutuamente ventajoso y contenga provisiones similares a las del TLCAN. De esta forma, las puertas quedan abiertas para que estos países comiencen a realizar negociaciones con el gobierno estadounidense tendientes a llegar a un acuerdo, mediante el cual, la paridad con el TLCAN, se vuelva una realidad.

En este sentido, esta opción debería evaluarse seriamente, debido que ya se han presentado cuestionamientos sobre la concordancia de la Convención de Lomé con las normas comerciales multilaterales (Josling 2000). Es de esperar que este tipo de críticas se extiendan a programas tales como la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, dado que en ambos (Lomé e ICC) las preferencias hacia determinados países en desarrollo se dan sobre la base de cercanía geográfica y/o preferencias políticas, lo que es a todas luces incompatible con la OMC. Por el contrario, el Sistema Generalizado de Preferencias es un esquema inducido por la OMC (a propuesta de la UNCTAD, donde la única diferencia entre países se determina por su nivel de ingreso o por el grado en que son competitivos en los productos específicos, bajo indicadores transparentes.

De hecho, en la nueva versión de la Convención de Lomé (febrero del 2000), se estableció un período preparatorio de transición de 8 años, es decir, hasta febrero de 2008, para redimensionar esta Convención, dentro de los requerimientos de la Organización Mundial del Comercio. De esta manera, se buscaría implementar acuerdos comerciales, basados en Acuerdos de Asociación Económica de Libre Comercio. Las negociaciones formales tendientes a lograr estos acuerdos, deberán iniciarse en septiembre del 2002, con el objetivo de que los mismos entren en vigencia en febrero del 2008 (EUROSTEP 2000).

De esta manera, el inicio de negociaciones tendientes a firmar un tratado de libre comercio entre los países del área y Estados Unidos –ya sea bajo la mano del ALCA o por separado- constituirían no solamente una forma de consolidar las relaciones comerciales y arancelarias vigentes, sino también, de ponerlas de acuerdo con las disposiciones comerciales internacionales.

7. *Los condicionantes laborales y medioambientales*

Los asuntos laborales y ambientales susceptibles a la influencia externa se han vuelto de fundamental importancia dentro del desarrollo de las diferentes actividades económicas. La industria de la maquila no es la excepción. De esta manera, cada vez se observan más exigencias

en los mercados de los países desarrollados sobre el respeto a los derechos laborales de los trabajadores, así como la consideración de los efectos de los procesos productivos sobre el medio ambiente.

En lo que respecta al tema laboral, los incumplimientos en el pasado de los estándares mínimos, han llevado a la realización de investigaciones por parte del gobierno estadounidense, organizaciones de derechos humanos, y ministerios de trabajo. Sin embargo, contrario a lo que podría pensarse, la explotación laboral en las actividades de maquila, no es solamente un mal de los países latinoamericanos y asiáticos, sino que también se ha presentado en Estados Unidos y Europa. De esta forma, las grandes empresas del sector, han tenido que vigilar cada vez más cuáles son sus contratistas, y las condiciones laborales que brindan. (Gitli 1997).

Ante este contexto, cada vez más las condiciones bajo las cuales se producen los bienes, se convierten en requisitos de los sectores demandantes, y esto ha provocado que las empresas transnacionales presten gran atención al tema. Al mismo tiempo, las posibilidades de perder beneficios arancelarios asociados a la ICC o el SGP, deben hacer pensar a los gobiernos y sectores productivos, en la necesidad de vigilar y certificar, las condiciones bajo las cuales se producen en sus respectivos países y empresas.

En general, ambos temas –el laboral y el ambiental- pueden ser pretexto de obstrucción en las importaciones, más aún en el marco de las concesiones unilaterales o en los acuerdos preferenciales. Estas cuestiones han sido objeto de innumerables discusiones (Gitli y Murillo 2000, Bhagwati et al 1999) y no es este el lugar adecuado para entrar en ellas.

En el caso de la maquila pensamos que la restricción externa más fuerte está en el ámbito laboral. En general, las soluciones han sido de varios tipos; en algunos casos la intervención gubernamental ha sido importante. En otros (la mayoría), las propias gremiales de maquiladores se han percatado que la gran ofensiva contra las importaciones de productos textiles provenientes de Honduras, El Salvador y Guatemala, a la que recientemente se ha agregado Nicaragua, pueden ejercer un efecto de boomerang sobre los negocios. Por tanto, se han autoimpuesto soluciones de diversos tipos, como la asesoría laboral a sus agremiados (Honduras), o la creación de procedimientos de certificación laboral internacional (Guatemala). En este sentido, la institucionalidad que ha reaccionado más rápido ha sido probablemente la del sector privado.

Si bien es cierto, dentro de las actividades de maquila, la protección del trabajador se ha convertido en una condición necesaria para la compra de productos por parte de las grandes transnacionales, no ocurre lo mismo con la temática ambiental, debido a que ésta se enfoca básicamente en los efectos adversos que las actividades productivas generan sobre un área geográfica determinada. Es decir, su impacto es netamente local, por lo que no llama tanto la atención internacional, como la tala de los bosques o la contaminación energética. No por esto es menos importante, pero el esfuerzo se dirige fundamentalmente a resolver problemas de impacto doméstico que no concitan tanta atención fuera del país⁹.

⁹ Los problemas de disposición de residuos, contaminación de mantos freáticos, etc en la frontera mexicana pueden causar mayor impacto binacional debido a la contigüidad de los países.

LA LEGISLACIÓN DOMESTICA PARA LA PROMOCION DE EXPORTACIONES

Con diferencias nacionales, los modelos de apoyo a las exportaciones en los países de la Cuenca se concentraron en una primera división que hace la Organización Mundial de Aduanas, entre regímenes de *zonas francas de procesamiento industrial*, de *admisión temporal para el perfeccionamiento activo*, o de *drawback (reintegro)*. En algunos casos (por ejemplo en Costa Rica, El Salvador y Nicaragua), se agregó un tercer esquema promocional a los anteriores orientado hacia las exportaciones fuera de la región bajo la forma de leyes de *promoción de exportaciones* (conteniendo subsidios explícitos). De esta manera, el empresario tenía un menú de posibilidades pudiendo escoger aquel que le fuera más conveniente.

Los tres regímenes tenían pleno acceso a los insumos intermedios exentos de derechos e impuestos a efectos de facilitar que estos elementos de costo reflejaran mejor los precios internacionales. También se agregaba la exoneración del impuesto sobre la Renta, que predominó durante los años ochenta y la primera mitad de los noventa para la mayor parte de las exportaciones y en algunos casos, la entrega complementaria de subsidios. Estos esquemas están en vías de reestructuración, la que será objeto de la preocupación del resto del artículo¹⁰.

El impuesto sobre la Renta

La exoneración del impuesto sobre la Renta (ISR) se ha convertido en uno de los incentivos otorgados a las empresas exportadoras. En varios de los países este incentivo se ha eliminado para los regímenes distintos de Zonas Francas (ZF); empero, se mantiene aún en algunos de ellos y en todos los de ZF. A continuación veremos esta cuestión con más detalle.

Comenzamos por las ZF: el cuadro 6 resume el nivel y la extensión de las exoneraciones sobre el ISR que otorgan algunos países latinoamericanos. Toda la Cuenca otorga una exoneración total en este impuesto, pero el período de la extensión es variable entre países. En los casos de El Salvador, y Honduras¹¹ tiene un plazo indefinido; República Dominicana la otorga por 15 o 20 años, dependiendo si las empresas están ubicadas en Zonas Fronterizas o no. Guatemala la concede de forma total por un período que varía de 10 a 15 años. Por su parte,

¹⁰ Para no dejar dudas acerca de estas materias aclaramos lo siguiente: el régimen de admisión temporal para perfeccionamiento activo, de reintegro de impuestos y el de zonas francas son tradicionalmente esquemas *aduaneros* para facilitar las exoneraciones del pago de tributos por la importación de todo tipo de insumos. El aspecto *promocional bajo forma de subsidios prohibidos para la OMC* se presenta cuando a las medidas aduaneras normales para facilitar las importaciones para la exportación se agregan exoneraciones del impuesto sobre la Renta o devoluciones de impuestos que se presume son superiores a los que realmente se pagaron.

¹¹ En el caso de Honduras, la legislación contempla la posibilidad de que si el impuesto sobre la Renta pagado en este país, puede acreditarse en el país de origen, entonces esta exoneración no es aplicable. Sin embargo, esta disposición es inoperante, debido a la inexistencia de un tratado de doble tributación, principalmente con Estados Unidos.

Costa Rica y Nicaragua otorgan durante los primeros años exoneraciones del 100 por ciento y después de eso, una exoneración parcial. Costa Rica da la exoneración total entre 8 y 12 años, y después un 50 por ciento entre 4 y 6 años¹². En el caso de Nicaragua, la exoneración total es por 10 años, y para el undécimo año, la exoneración es del 60 por ciento.

Analizando cual es la situación en otros países del continente, distintos a los de la Cuenca, encontramos que México y Chile no contemplan la exoneración del ISR, mientras que Brasil concede una exoneración total y Puerto Rico una exoneración que ronda entre el 65 y el 90 por ciento.

El caso mexicano, presenta una de las reformas más recientes en este sentido. Mediante una modificación legal realizada por el gobierno en 1999, las empresas maquiladoras comenzarían a considerarse como “establecimientos permanentes” a partir del 2000, lo que las llevaría a pagar impuestos tal y como lo hacen todas las empresas mexicanas¹³.

Sin embargo, debido a posibles problemas de doble tributación con Estados Unidos, ambos gobiernos llegaron a un convenio mediante el cual¹⁴: a) para los años del 2000 al 2002, las maquiladoras no tributarán en México como establecimientos permanentes, siempre que cumplan con las reglas de precios de transferencia; b) las maquiladoras que se acojan a los beneficios del convenio deberán declarar una utilidad fiscal mínima con base en un factor preestablecido. Dicho valor se aplicará al 6.9 por ciento del valor de sus activos o al 6.5 por ciento del monto total de sus costos y gastos de operación, y los impuestos se pagarán sobre la cantidad que resulte mayor entre dichas opciones; c) las empresas que lo consideren conveniente, podrán solicitar un acuerdo de precios de transferencia para determinar su utilidad fiscal, incorporando, además de los elementos que actualmente se consideran en dichos acuerdos, un rendimiento sobre los activos propiedad del residente en el extranjero que se emplean en la industria maquiladora. Bajo condiciones normales las empresas pagarían un 34 por ciento de ISR. Empero, está presente la discusión acerca del verdadero alcance del pago de impuestos bajo condiciones de precios de transferencia entre matriz y filiales. En última instancia, uno no puede menos que pensar que el régimen mexicano histórico de pago de ISR en la industria maquiladora

¹² En el caso de Costa Rica, adicionalmente se establece una exención adicional del pago del impuesto sobre la Renta, de la siguiente manera:

1. Si la reinversión excede del 25 % de la inversión, la exención será por un año adicional.
2. Si la reinversión excede del 50 % de la inversión original, la exención será por dos años adicionales.
3. Si la reinversión excede del 75 % de la inversión original, la exención será por tres años adicionales.
4. Si la reinversión excede del 100 % de la inversión original, será por cuatro años adicionales.

Las exoneraciones adicionales serán del 75 % del impuesto sobre la Renta por pagar, y serán otorgadas después de cumplido el octavo o doceavo año de operaciones.

¹³ Conviene aclarar que en el caso de México no existen las zonas francas en la forma en que se conocen en la Cuenca, sino que se trata del Programa Nacional de Maquiladoras, las que pueden operar en parques industriales o fuera de ellos.

¹⁴ Esta información proviene del comunicado de prensa 121/99 “Régimen especial aplicable a las maquiladoras” del 30 de octubre de 1999, emitido por la Unidad de Documentación Social, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México.

es un sistema astuto para argumentar que se están cobrando los impuestos, pero en términos prácticos las empresas estarían abonando una tasa neta bastante inferior a la del resto de los mortales.

Cuadro 6
América Latina: amplitud de la exoneración del Impuesto sobre la Renta para las empresas de Zona Franca (2000)

País	Grado de exoneración	Años de exoneración
Costa Rica	100% / 50%	8-12 / 4-6
El Salvador	100%	Indefinido
Guatemala	100%	5-15
Honduras ¹	100%	Indefinido
Nicaragua	100% / 60%	10 / 11
Republica Dominicana	100%	15-20
Brasil	100%	3-10
Puerto Rico	65% -90% (paga 2% -7%)	Indefinido
Chile	0% (paga 35%)	0
México	0%	0

Nota:

¹ Para Honduras, si se trata de una empresa extranjera, a la que en su país de origen se le permita en su legislación reducir o acreditar tal beneficio, entonces, no podrá percibir tal beneficio.

Fuente:

Ley de Zonas Francas de Costa Rica; Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización de El Salvador; Ley de Zonas Francas, Decreto del Congreso de la Republica de Guatemala; Decreto Legislativo No. 37-87 del 7 de abril de 1987 de Honduras; Zonas Francas Industriales de Exportación de Nicaragua; Ley de Zonas Francas de Republica Dominicana; Incentivos a la IED en México y Rosales y Arroyo (2000).

Analicemos ahora para los países de la Cuenca lo que sucede en el caso de los otros regímenes exportadores, en los cuales la exoneración del impuesto sobre la Renta no es tan generalizada. Tal como apreciamos en el cuadro 7, Costa Rica¹⁵, Nicaragua y República Dominicana, no contemplan la exoneración del ISR para regímenes diferentes de ZF. Por otra parte, El Salvador, Guatemala y Honduras, si lo contemplan, variando su duración, desde períodos de 10 y 15 años, en Honduras y Guatemala respectivamente, hasta una exoneración indefinida en el caso de El Salvador.

¹⁵ En el caso de Costa Rica, la legislación específica para el Régimen de Admisión Temporal, está incluida dentro de la Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público, de 1984.

Cuadro 7
Países seleccionados de la Cuenca del Caribe: amplitud de la exoneración del
Impuesto sobre la Renta para otros regímenes (2000)

País	Grado de exoneración	Años de exoneración
Costa Rica	0 %	0
El Salvador	100%	Indefinido
Guatemala ¹	100%	15
Honduras ²	100%	10
Nicaragua	0 %	0
Republica Dominicana	0 %	0

Nota:

1/ Sin embargo, si las empresas pueden acreditar el pago del ISR en sus países de origen, esta exoneración no es aplicable.

2/ El requisito es que genere como mínimo 25 empleos directos.

Fuente:

Ley de Impuesto sobre la Renta de Costa Rica; Ley de Reactivación de las Exportaciones de El Salvador Ley Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila de Guatemala; Decreto del Régimen de Importación Temporal de Honduras; Decreto Ejecutivo N°46-91, de Nicaragua; Ley de Reactivación y Fomento de las Exportaciones de Republica Dominicana.

De esta manera, tenemos una situación en la cual el régimen de Admisión Temporal es el que prevalece en Costa Rica y Nicaragua (aunque no tengan este nombre necesariamente), mientras que en el resto de los países de la Cuenca analizados, se incluyen una serie de incentivos adicionales, e incluso, regímenes adicionales, de los que presentamos una revisión en el Recuadro 1.

Recuadro 1

Cuenca del Caribe: algunas diferencias de los otros regímenes especiales

Entre los países de la Cuenca, existen algunas diferencias, en cuanto a los beneficios brindados a los otros regímenes que no son de Zonas Francas. A nivel general, prevalece el régimen de Admisión Temporal para Perfeccionamiento Activo, mediante el cual se brindan exoneraciones sobre la importaciones de materias primas y bienes de capital necesarios para el proceso productivo. Sin embargo, en algunos casos como El Salvador, Guatemala y Honduras, también se incluye la exoneración del ISR, para las empresas de Admisión Temporal.

Además, en el caso de El Salvador, existe un régimen especial de promoción de exportaciones mediante el cual, las empresas que exporten fuera de Centroamérica, tendrán derecho a gozar de una devolución del 6 por ciento del valor FOB de las exportaciones, y este ingreso no será gravable por el ISR. En el caso de ser empresas adscritas al régimen de Admisión Temporal, entonces tendrán derecho a la devolución del 6 por ciento, sobre el valor agregado de origen nacional que se incorpore en el proceso de ensamble o maquila. Además, podrán gozar de este beneficio las exportaciones de café y azúcar, cuando partiendo de su forma tradicional incorporen como mínimo un 30 por ciento del valor agregado de origen nacional, al que poseían antes de dicho proceso. No se considerará café en su forma tradicional los conocidos en el comercio internacional como Orgánico y Gourmet, los cuales gozarán del beneficio. Este ingreso no es gravable para efectos del impuesto sobre la Renta.

República Dominicana otorga una compensación de los gravámenes aduaneros pagados por anticipado, por un monto no superior al equivalente al 3 por ciento del valor FOB de la exportación (este porcentaje se revisará cada 12 meses). Los productores nacionales de materias primas, insumos, envases y etiquetas, se considerarán exportadores indirectos a los fines de recibir este beneficios. Las empresas del Régimen de Admisión Temporal, no podrán recibir esta compensación.

Guatemala presenta una gama más amplia de regímenes adicionales al de Admisión Temporal, y estos son:

1. Empresas exportadoras bajo el Régimen de Devolución de Derechos. Son aquellas orientadas a la producción y/o ensamble de bienes que se destinen a la exportación o reexportación a países fuera del área centroamericana. Reciben el reembolso de los derechos arancelarios, impuestos a la importación e impuesto al Valor Agregado, que hayan pagado en depósito para garantizar la internación de las materias primas, productos semielaborados, etc.. Además, tendrán los siguientes beneficios:
 - exoneración del ISR, por un período de 10 años
 - exoneración total de impuestos ordinarios y/o extraordinarios a la exportación.
 -
2. Empresas exportadoras bajo el Régimen de Reposición con Franquicia Arancelaria. Son aquellas orientadas a la producción de mercancías que han tenido como destino su venta a empresas exportadoras, quienes las integraron, incorporaron o agregaron a mercancías posteriormente exportadas a mercados fuera del área centroamericana. En este caso, gozarán de franquicia por el valor equivalente a los derechos arancelarios e impuestos a la importación pagados.
3. Empresas Exportadoras bajo el Régimen de Componente Agregado Nacional. Son aquellas orientadas a la producción o ensamble de bienes que se destinen a la exportación a países fuera del área centroamericana y que utilicen en su totalidad mercancías nacionales. Obtendrán:
 - exoneración total de los derechos arancelarios e impuestos a la importación con inclusión del Impuesto al Valor Agregado, a la importación de maquinaria y equipo.
 - exoneración total del impuesto sobre la renta, por un período de 10 años, para los ingresos que provengan de exportaciones fuera del área centroamericana. Sin embargo, esta exoneración no se aplicará, si el país de origen de la empresa en cuestión, permite acreditar como un crédito fiscal, lo pagado en Guatemala.
 - exoneración total de impuestos ordinarios y/o extraordinarios a la exportación.

Los tratados de doble tributación

Ante el panorama planteado anteriormente, en que se debería suprimir la exoneración del impuesto sobre la Renta para el 1 de enero de 2003, sería interesante para las empresas, con inversión extranjera directa, el establecimiento de un tratado de doble tributación con Estados Unidos¹⁶, así como con otros países. Un tratado de este tipo, permitiría al inversionista extranjero que realiza operaciones en alguno de los países de la Cuenca, no tributar en forma doble, de tal manera que lo que pague en el país de la Cuenca por concepto del impuesto sobre la Renta, pueda ser acreditado directamente al impuesto que debe pagar en su país de origen.

Este convenio brindaría al inversionista extranjero un estímulo, que podría ser equivalente a la exoneración que hoy en día tiene en materia de impuesto sobre la Renta, con la ventaja de que no se trataría de ninguna falta en materia de subsidios ante la OMC y que al mismo tiempo no afectaría negativamente a los fiscos regionales (Agosín, Gitli y Vargas, 1996)¹⁷.

En ausencia de un acuerdo de doble tributación, los impuestos pagados por la filial, se descuentan como una especie de costo para llegar a la ganancia neta, en tanto que bajo un esquema de doble tributación, se acreditan contra el total adeudado de impuestos, lo que arroja un mejor resultado para la empresa. Por ejemplo, veamos un caso de una empresa filial y su matriz, con y sin tratado de doble tributación, y supongamos que en los dos países, la tasa impositiva es del 30 %.

Comencemos considerando que la filial obtiene ingresos por 100, y tiene costos de 60, por lo tanto su ganancia bruta sería de 40 (ver cuadro 8). Esto implicaría que el monto a pagar en la filial por el ISR sería de 12, y su ganancia neta de 28, que es una ganancia de la matriz en caso de que no haya tratado. Ahora veamos que sucede con la casa matriz en caso de que no haya un tratado de doble tributación: supongamos que sus ingresos son 200, sus ganancias en el exterior son 28 (que corresponden a las ganancias de la filial), y sus costos son de 140. Por lo tanto su ganancia bruta sería de 88, y el ISR por pagar sería de 26.4, por lo que su ganancia neta sería de 61.6. Ahora bien, si existiera un tratado de doble tributación, entonces la matriz reportaría ganancias brutas de su filial, es decir 40 (en lugar de 28), y esto implicaría que las ganancias brutas de la matriz serían de 100 (=200 + 40 - 140). El monto de ISR por pagar sería de 30, pero como ya pagó 12 en el país en que se ubica su filial, estos se acreditan y el pago de ISR en su país de origen se reduciría a 18. De esta manera, su ganancia neta sería de 82, en lugar de los 61.6 resultantes si no existiera un tratado de doble tributación. Bajo estos dos panoramas, la firma en su conjunto obtendrá un mejor resultado cuando exista un tratado de doble tributación.

¹⁶ Hasta donde conocemos, ningún país de la Cuenca del Caribe, posee un tratado de este tipo con Estados Unidos.

¹⁷ Esta opción no es realmente tan simple como solo firmar un tratado tributario, porque el mismo requiere que los sistemas sean compatibles (por ejemplo el orden de precedencia entre el impuesto al Patrimonio y el impuesto sobre la Renta). Además, un requisito para firmar un tratado de este tipo, es que previamente se haya establecido un convenio de intercambio de información tributaria, el cual al menos en el caso de Costa Rica, ya existe.

Cuadro 8
Ejemplo hipotético de una situación
con y sin Tratado de Doble Tributación

	Filial	Matriz sin Tratado	Matriz con Tratado
Ingresos	100	200	200
Ganancias en el extranjero	--	28	40
Costos	60	140	140
Ganancia bruta	40	88	100
ISR	12	26.4	30
Crédito ISR	--	--	12
Pago ISR	12	26.4	18
Ganancia neta	28	61.6	82

De esta forma, un tratado de doble tributación permitiría: a) cumplir con las disposiciones de la OMC, al eliminar la exoneración del impuesto sobre la renta, b) hacer tributar a empresas que han mostrado un comportamiento muy dinámico, sin ocasionarles problemas de doble tributación, al tiempo que el Estado se beneficiaría, por un aumento en la recaudación tributaria. Resulta sorprendente el escaso dinamismo de los negociadores de la Cuenca para llevar adelante estas negociaciones con Estados Unidos especialmente, a pesar de que este país ha demostrado su interés. Obviamente existe aquí un espacio de negociación que debería ser prioritario.

CONCLUSIONES

A lo largo de este artículo se han mostrado varios elementos que indican que el marco internacional, así como el marco institucional doméstico no tienen aún la estabilidad necesaria como para una gestión libre de obstáculos para el sector exportador. Existen factores positivos y negativos, así como zonas grises en las que será el esfuerzo interno de los países el determinante del impacto final.

1. Si bien la ventaja de México sobre los países de la Cuenca en materia impositiva está en vías de reducirse en lo que respecta al procesamiento para exportación (*production sharing*), aún existen restricciones bastante absurdas al valor añadido en los países de la Cuenca, así como a la posibilidad de avanzar decisivamente en el paquete completo que pueda elevar la rentabilidad y también la profundidad del cambio tecnológico. }
2. El impacto de la devaluación mexicana ya se ha atenuado, por lo que, junto al estado de ánimo optimista basado en la mejora de los precios del petróleo (que en México tienen siempre su correlato en la sobrevaluación de su moneda) nos llevan a pensar que habrá una mejora de la posición competitiva de los países de la Cuenca.
3. Por otra parte, China resurgirá en los próximos años como un competidor importante de la sub-región, como consecuencia de su reingreso a la OMC. Pero no solamente este país recuperará presencia en el mercado estadounidense de productos de la confección, sino que es de esperarse que todos los países asiáticos lo hagan, como resultado de la eliminación de las cuotas textiles en el año 2005.
4. La ampliación de las preferencias brindadas por Estados Unidos a la Cuenca del Caribe proporciona una oportunidad importante para reestructurar la industria de la confección regional, antes que las presiones externas antes señaladas se hagan sentir. Sin embargo, deberá tomarse muy en cuenta la posibilidad de avanzar hacia Acuerdos de Libre Comercio, que permitan evolucionar hacia un nivel superior en las relaciones comerciales con Estados Unidos. Esto se vuelve importante, porque los cuestionamientos a la Convención de Lomé, y su compatibilidad con las normas de la OMC, podrían extenderse en un futuro no muy lejano a la ICC. De esta manera, el avanzar hacia acuerdos comerciales con Estados Unidos, permitiría otorgar mayor estabilidad a las preferencias comerciales, al tiempo que se pondrían las mismas bajo el ordenamiento de la OMC.
5. La eliminación obligada de los subsidios a las empresas maquiladoras, hacia el año 2003 (el 1 de enero), principalmente en lo que a la exoneración del Impuesto sobre la Renta se refiere, presiona también en la misma dirección. Esta presión se ejerce en dos sentidos: a) el sector empresarial, que está a la espera de la respuesta de los gobiernos de la región ante esta eliminación, para desarrollar-consolidar sus procesos de inversión o desarrollar nuevos; b) los gobiernos, que deberán decidir, cual será el nuevo esquema legal aplicable para este tipo de empresas, lo que definitivamente repercutirá sobre la reestructuración de dicho sector productivo durante los próximos 4 años.

6. La temática laboral, se convierte cada día más en un condicionante de las compras realizadas por la empresas transnacionales. La demanda de productos provenientes de países en desarrollo, en especial al amparo de las empresas transnacionales, está hoy en día influida por las exigencias de agrupaciones de derechos humanos y consumidores, para que se respeten los derechos de los trabajadores. De esta manera, las condiciones laborales se vuelven muy importantes en la búsqueda por consolidar a la industria maquiladora. Los problemas ambientales generados por esta industria, si bien son considerables, se refieren a desafíos internos, más que externos, como la disposición de residuos, tratamiento de las aguas, etc. Esto es, no importa cual sea la presión externa, hay una presión interna que es lo debería ser más fuerte aún.
7. Aunque diversos estudios sostienen que la exoneración de ISR no constituye un factor fundamental en las decisiones de inversión (UNCTAD 1996), indudablemente el sistema impositivo de un país, *ceteris paribus*, constituye una importante tarjeta de presentación ante los inversionistas. Si para el año 2003 todos los países donde es importante la industria de procesamiento para exportación tuvieran el mismo sistema impositivo, la competencia podría orientarse hacia elementos que respalden genuinamente el desarrollo de la competitividad. Tememos que este no sea el caso, dado que hay dos factores a tomar en cuenta: a) la legalidad oficial que adopte el sistema (por ejemplo el establecimiento expreso de que todas las empresas deberán pagar el mismo impuesto y que este no resulte demasiado diferente entre países, y b) las reglamentaciones fiscales también deberán estar coordinadas de manera tal de no generar distorsiones “por debajo de la mesa”.
8. Uno de los elementos que ha sido más cuestionado de la estrategia de promoción de exportaciones (cuando ya resultó exitosa) es su elevado costo fiscal. Es decir, el sector más dinámico de la economía no paga impuestos a pesar de tener cierto grado de consolidación, lo que hace que un incentivo que puede ser innecesario para el desarrollo del país afecta negativamente la inversión pública. Este efecto resulta agravado por la disminución de los niveles arancelarios de los últimos 10 años.
9. Los países de la Cuenca tienen que vencer su apatía para avanzar en los tratados que eviten la doble tributación, en particular con Estados Unidos. Si bien esto no es un asunto tan sencillo dado que se deben adecuar los regímenes tributarios nacionales antes de efectuar tales negociaciones, creemos que es un esfuerzo que los ministerios de finanzas o de hacienda deberán priorizar.
10. En suma, resulta conveniente que los países del así llamado “Gran Caribe”, que asocia a los beneficiarios de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe con México, Venezuela y Colombia piensen en la necesidad de homogeneizar los sistemas de incentivos para mantener altos niveles de inversión exportadora con mayores impactos internos.

No significa de modo alguno que la cuestión impositiva esté en el centro geográfico exacto de la discusión sobre la competitividad social de las economías y los efectos reales en el desarrollo económico, basado en la industria de procesamiento para la exportación. Este es un tema mucho más amplio que abarca las condiciones laborales, ambientales, los eslabonamientos productivos, el cambio tecnológico y su difusión; concretamente: *la política industrial*, así como

todos aquellos factores que impulsan el desarrollo sostenible. Pero esta materia es parte de otra historia sobre la cual sin duda habrá que invertir esfuerzos teóricos y prácticos adicionales.

REFERENCIAS

Agosín, M., Gitli, E. y Vargas, L. 1996. *La promoción de exportaciones en Costa Rica: Diagnóstico y Recomendaciones para la próxima etapa*. Informe preparado para el Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica, febrero.

Bhagwati, Jagdish *et al* (1999), *Enough is Enough*, carta conjunta del professor Bhagwati y cofirmada por un grupo de partidarios del libre comercio antes de la reunión de Seattle de 1999. Accesible en <http://www.inca.or.cr/noticias/docs/19990917.00059htm>

Chacón, Francisco, 2000. “Comercio internacional de los textiles y el vestido: Reestructuración global de las fuentes de oferta en EE.UU. durante la década de los noventa”. Revista *Integración y Comercio* N° 11, Banco Interamericano de Desarrollo, mayo-agosto.

EUROSTEP, 2000. *The New ACP-EU Agreement: an assessment and recommendations for implementation*. EUROSTEP, May.

Felix, David, 1994. *Industrial Development in East Asia: What Are the Lessons for Latin America?*, UNCTAD Discussion Papers, No. 84, May.

Gereffi, Gary, 2000. “La transformación de la industria de la indumentaria en América del Norte: ¿Es el TLCAN una maldición o una bendición?”. Revista *Integración y Comercio* N° 11, Banco Interamericano de Desarrollo, mayo-agosto.

Gitli, Eduardo, 1997. *La industria de la maquila en Centroamérica*, Oficina Internacional del Trabajo, San José.

Gitli, Eduardo y Arce, Randall, 2000a. “El ingreso de China a la OMC y su impacto sobre los países de la Cuenca del Caribe”. *Revista de la CEPAL*, No. 73 (en prensa)

-----, 2000b. “¿Qué significa la ampliación de beneficios para los países de la Cuenca del Caribe?” *Revista Capítulos* N°59, Sistema Económico Latinoamericano.

-----, 2000c. “Los desbalances de los países de la Cuenca del Caribe frente al TLCAN: la industria de la Confección”. Revista *Integración y Comercio* N° 11, Banco Interamericano de Desarrollo, mayo-agosto.

Gitli, Eduardo y Murillo, Carlos, 2000. “Factores que desalientan la introducción del tema ambiental en las negociaciones comerciales: ALCA y una agenda positiva”, en Araya, Mónica (ed), *Comercio y Ambiente: Temas para avanzar el diálogo*, Organización de Estados Americanos, Washington, DC.

Josling, Timothy, 2000. “The Agricultural Negotiations: an overflow in agenda”. En *Review*, Federal Reserve Bank of St. Louis, vol 82, No. 4, July-August.

Rosales, Julio y Arroyo, Maritza, 2000. *Benchmarking de incentivos a la inversión extranjera directa*. Costa Rica y sus principales competidores” CINDE-PROCOMER.

UNCTAD, 1996. *Incentives and Foreign Direct Investment*. United Nations, Geneva.

USITC, 1999a *Shifts in U.S. Merchandise Trade in 1998*. U.S. International Trade Commission, Investigation N°. 332-345, August

-----, 1999b *Assessment of the Economic Effects on the United States of China’s Accession to the WTO*. U.S. International Trade Commission, Investigation N°. 332-403, September.

WTO, 1999. *United States – Tax Treatment for “Foreign Sales Corporations”*. Report of the Panel. World Trade Organization, October.