

San José, 16/02/2006

Asamblea Legislativa  
Comisión de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior  
Señoras Diputadas y Señores Diputados  
Diputado Rolando Laclé  
Presidente

Estimado señor Diputado:

En atención a su oficio del 6 de diciembre del 2005 y a la prórroga otorgada CI-065-12-2005 del 19 de diciembre del mismo año, en la cual se consulta a esta Junta Directiva sobre los efectos del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos de América, y Centroamérica y República Dominicana, procedemos a enviar la respuesta.

A partir de un riguroso estudio técnico hemos concluido que este proyecto resulta sumamente preocupante para la sostenibilidad financiera de los Regímenes de Seguridad Social que administra y gobierna por mandato constitucional la Caja Costarricense de Seguro Social. Igual preocupación manifestamos con relación a políticas públicas que aunque trascienden a la Caja son fundamentales para que ésta cumpla con los principios de solidaridad y equidad en el marco de un desarrollo nacional equitativo. Asimismo deberían clarificarse las implicaciones jurídicas de firmar un Tratado con un país, los Estados Unidos, que no ha ratificado la Convención de Viena, como sí lo ha hecho Costa Rica.

A continuación exponemos nuestras principales apreciaciones en cuatro apartados enfocados en mercado laboral, seguros, patentes, y contratación administrativa, respectivamente.

## **1. Mercado laboral**

Seguidamente precisamos la importancia del mercado laboral para la seguridad social, y una valoración de los efectos esperados del TLC en el mercado laboral.

### **1.1 Mercado laboral y Caja Costarricense de Seguro Social**

El mercado laboral y la seguridad social están íntimamente relacionados: la mayor o menor existencia de empleo formal e informal afecta directamente a la institución, tanto en el volumen del aseguramiento como en la declaración de sus ingresos. La Caja depende principalmente del trabajo asalariado formal. Desde la aprobación de la Ley de Protección al Trabajador, trabajadores(as) independientes debe asegurarse de manera obligatoria tanto al Seguro de Enfermedad y Maternidad como al de Invalidez, Vejez y Muerte. Sin embargo estamos lejos de poder cumplir la ley. En el país un 98% de empresas son micro, pequeñas ó medianas. Muchas son subcontratadas por empresas grandes y muchas operan bajo la contratación de servicios profesionales o

intermediarios contratistas. Sin los apoyos indispensables del Estado, a muchas empresas nacionales les es materialmente imposible cumplir las disposiciones legales sin generar desempleo o cerrar establecimientos. Toda vez que se esconden relaciones asalariadas, sea por gusto o necesidad, se afectan las finanzas y la sostenibilidad de la seguridad social.

La determinación del impacto del TLC en el mercado laboral es fundamental para la seguridad social y debe ser clarificado: el TLC ¿generará o destruirá empleos?, ¿colaborará con la formalización o incrementará la creación de empleos informales?

## 1.2 Mercado laboral y TLC

Desde que Costa Rica dejó atrás el modelo de sustitución de importaciones, ha desarrollado un modelo productivo que fundamentalmente se basa en tres pilares. Primero, en promover la atracción de inversiones extranjeras, independientemente de si genera o no empleo formal. Segundo, en promover la apertura comercial, independientemente de si impacta o no en el empleo ya existente. Tercero, en promover las exportaciones, independientemente de si está al día con las regulaciones y obligaciones laborales y sociales del país y dejando completamente a un lado el fomento de la producción para el mercado interno. Los negociadores del TLC han defendido públicamente la coherencia del TLC con el modelo seguido por Costa Rica desde hace más de 20 años, y han aceptado que el TLC lo profundiza. Veamos con detenimiento el efecto en el empleo de cada una de las tres estrategias.

**La promoción de exportaciones:** De más de 78 mil empresas formales, las empresas vinculadas con la exportación son tan solo el 2.33% de las empresas nacionales. De ese porcentaje de empresas exportadoras, el 61.2% de las exportaciones está concentrada en 41 grandes empresas, y el 98% de las exportaciones está concentrado en 591 empresas grandes y medianas. El 2% de las exportaciones está concentrado en 1.154 pequeñas y medianas empresas.<sup>1</sup> Los principales ganadores son menos del 3% de las empresas nacionales, fundamentalmente grandes y medianas empresas.

**La atracción de inversión extranjera:** Esta estrategia ha tenido un efecto decepcionante en materia de generación de empleo. La Zona Franca, en la cual se ubica la gran mayoría de la Inversión Extranjera Directa (IED), generó tan solo 34 mil empleos entre 1986 y el año 2000, lo cual equivale al 2,5% de la población ocupada. Este empleo es equivalente al empleo que algunos sectores que producen principalmente para el mercado interno han generado durante cada año en ese período.<sup>2</sup> El escaso rendimiento de la IED en materia de empleo no sería tan grave si fuera compensado por sus compras a proveedores nacionales, es decir, por encadenamientos que generen empleo indirecto fuera de las zonas francas. Sin embargo los encadenamientos son marginales. En el período 2000-2003 *“las compras locales de estas empresas representaron sólo un 3,2% de las compras totales y apenas un 2,4% de las exportaciones de ese sector. En el bienio 1998-1999 dichos porcentajes*

---

<sup>1</sup> PROCOMER. 2003. Estadísticas de Exportación.

<sup>2</sup> Décimo Informe del Estado de la Nación. Proyecto Estado de la Nación. 2004.

*alcanzaron 3,4% y 2,5%, respectivamente”* (Estado de la Nación, 2004:160). Estos datos muestran que, a pesar de grandes esfuerzos gubernamentales, las zonas francas constituyen enclaves, es decir, un sector *“desvinculado del resto de la economía... (dado que) adquiere la mayoría de sus insumos y materias primas en el exterior”* (2004:160). Por eso a pesar de que en el período del 91 al 2003 la IED se triplicó, el desempleo aumentó del 5.2% al 6.7%.<sup>3</sup>

La Comisión de Notables nombrada por el Presidente de la República para analizar el TLC confirma estas valoraciones, al indicar que: *“Pese a que el impacto que ha tenido la inversión extranjera directa en el valor de las exportaciones ha sido notable, desde una perspectiva global, sus repercusiones sociales en la generación de nuevos empleos y en el establecimiento de vínculos de abastecimiento (encadenamientos) con empresas locales han sido limitadas.”*<sup>4</sup>

Lejos de permitir diseñar políticas que ayuden a revertir este proceso, el TLC establece medidas que contribuirán a desvincular a la IED del resto de la economía, dado que el capítulo 10 establece medidas que dificultan notablemente desarrollar una política de atracción de inversiones alternativa a la actual (artículo 10.9). Como lo señala Villalta, *“El Estado queda amarrado de manos para buscar fórmulas y relaciones novedosas y creativas en la que las inversiones extranjeras se vinculen con la producción interna y el desarrollo de las comunidades...”* El TLC amplía para todo el sector de los servicios, las restricciones ya contenidas en los acuerdos de la OMC y, además, agrega, dado que se impide: imponer o hacer cumplir cualquier obligación o compromiso a los inversionistas extranjeros que implique *“adquirir, utilizar u otorgar preferencias a mercancías producidas en su territorio o adquirir mercancías de personas en su territorio”* (inciso 1.c); asociar estos compromisos con el otorgamiento de algún tipo de incentivo o ventaja (inciso 2.b); requerirle a la IED que alcance *“un determinado grado o porcentaje de contenido nacional”* (incisos 1.b y 2.a); exigirle exportar un determinado nivel o porcentaje de mercancías o servicios (inciso 1.a). Además se le prohíbe al Estado desarrollar estrategias para combatir la dependencia tecnológica mediante la autorización para desarrollar determinadas inversiones a mecanismos de transferencia de tecnología en beneficio de entidades locales (inciso 1.f).<sup>5</sup> Finalmente, el Tratado no establece reservas para proteger la transferencia tecnológica y la distribución equitativa de beneficios a las comunidades locales conforme lo establece la Ley de Biodiversidad (número 7788, artículo 63.3), ni el tratamiento tributario diferenciado para empresas con alta contribución al desarrollo social y que generen en su producción un mínimo de valor agregado nacional, como se establece en el proyecto de Pacto Fiscal que se discute actualmente en la Asamblea Legislativa.

**La apertura comercial:** Esta apertura se ha realizado ignorando las grandes asimetrías en los costos de producción existentes entre las empresas costarricenses y las de otros

---

<sup>3</sup> Banco Central de Costa Rica e Instituto Nacional de Estadística y Censos.

<sup>4</sup> Comisión de Notables. 2005. Informe Final de Carácter General no Vinculante al Presidente de la República sobre el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos de América. Pág. 33.

<sup>5</sup> José María Villalta Flores-Estrada. 2005. *“El TLC-EUCA: un golpe de gracia al Estado social de derecho costarricense. El caso de los capítulo de inversiones y servicios”* capítulo, en prensa.

países. Los subsidios directos a la producción, programas multimillonarios de ayuda internas, menores salarios absolutos o relativos y economías de escala de grandes exportadoras, presiona a las empresas que dirigen su producción al mercado interno, especialmente las micro, pequeñas y medianas. Estas representan más del 90% de las empresas nacionales que tienen altos costos de producción y carecen de subsidios y políticas de fomento productivo. La informalización es el mecanismo de subsistencia con que muchas empresas hacen frente a esta situación y se agravaría con el TLC.

El principal sector generador de empleo en Costa Rica es precisamente el que produce para el mercado interno y que, según los Notables, pone en riesgo el TLC: *"Esto sugiere que la industria local ha sido más dinámica en la generación de nuevos puestos directos de trabajo para la producción interna en comparación con la IED..."*<sup>6</sup> Es decir, el sector en el cual se genera la mayor cantidad de empleos, es adonde se perderán empleos: *"... es de esperar que algunas empresas, independientemente de su tamaño, y con las condiciones de competencia generadas por el Tratado no sobrevivirían (...) dadas la estructura productiva y del empleo, la apertura propiciada por el Tratado podría significar contracciones o incluso desaparición de actividades productivas y en esa medida de empleos existentes. Sobre esto último, es interesante, como experiencia histórica, considerar lo sucedido en México desde la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), donde, por un lado, se generaron 500.000 nuevos empleos en el sector manufacturero pero se perdieron 1.3 millones de puestos de trabajo en el sector agropecuario de 1994 al 2002".*<sup>7</sup>

Precisamente las estrategias adoptadas desde hace dos décadas y agresivamente profundizadas por el TLC, han llevado a que el sector informal se haya vuelto el sector más dinámico en la generación de empleo. En palabras de Juan Diego Trejos, el sector informal es: *"...el más dinámico creciendo un 61% en el período (4,9% anual) y generando 1 de cada 3 nuevos puestos de trabajo (...) su participación en la fuerza de trabajo pasa del 14% en 1990 al 18% en el 2000".*<sup>8</sup>

Un caso particular en materia de formalización, lo constituye el tratamiento diferenciado que debe darse a las PYMES y a las empresas de la economía social. La asimetría en costos de producción que deben enfrentar estas empresas pone en peligro esfuerzos institucionales como la Ley 8262 de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas, que fomenta el pago de cargas sociales (contribuciones a la CCSS, obligaciones tributarias y obligaciones laborales), así como esfuerzos de entidades como la CCSS, que por medio de la contratación de empresas de economía social cumplen con estas obligaciones, incluyendo la creación de empleo formal. Otro ejemplo es la obligación de que, quienes le venden al Estado, estén al día con la seguridad social. Como lo evidenciamos en el apartado relativo a contratación administrativa, el TLC impedirá la utilización de este tipo de instrumentos.

---

<sup>6</sup> Comisión de Notables. 2005. Informe Final de Carácter General ..... Pág. 35.

<sup>7</sup> Comisión de Notables. 2005. Informe Final de Carácter General .... Págs. 32, 35-36.

<sup>8</sup> Juan Diego Trejos Solórzano, "Evolución de la estructura de la fuerza de trabajo en Costa Rica". Notas para el Octavo Informe del Estado de la Nación y Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 2003.

### 1.3 Proyecciones sobre el impacto del TLC en el empleo

Diputados y diputadas deberían adoptar una posición informada y sustentada, basada en estudios técnicos y que respondan las siguientes tres preguntas: primero, el TLC, ¿generará empleo formal?; segundo, ¿amenaza el TLC empleo ya existente?; tercero, ¿qué efecto tendría en el empleo una eventual improvación del TLC?

#### a) ¿Cuánto empleo formal generará el TLC?

*No existe en nuestro país ningún estudio, ni gubernamental, ni empresarial, sobre proyecciones de generación de empleo formal por efecto de la aprobación del TLC. Por eso recurrimos al único estudio disponible a la fecha, el cual fue realizado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).<sup>9</sup>*

El estudio parte de que el proceso de apertura comercial unilateral desarrollado por los EEUU desde hace muchos años para Costa Rica ha sido tal que hace improbable un aumento radical de la atracción de IED. Además, el estudio reconoce que el impacto en la generación de empleo de la IED ha sido marginal. Con el CAFTA Costa Rica mejoraría el acceso de dos tipos de productos: los que son intensivos en tecnología y no en mano de obra como azúcar y etanol; el atún que es altamente explotado por barcos extranjeros, fundamentalmente asiáticos, con alta evasión de cuotas a la Seguridad Social.

El estudio de CEPAL señala que el TLC podría crear un total de **150 mil empleos para toda la región centroamericana en 6 años**, es decir, **25 mil empleos por año entre todos los países de la región**. El mayor crecimiento se dará en Guatemala, cuyo crecimiento del PIB se proyecta en 3%, y el menor en Nicaragua, Honduras y Costa Rica, con crecimientos proyectados del 1%. **En Costa Rica implicaría una generación máxima de 18.750 empleos en 6 años, 3.125 por año.**

Esta estimación se basa en el supuesto, altamente discutible, de que el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) necesariamente genera crecimiento en el empleo.<sup>10</sup> Por ejemplo, la instalación de INTEL aumentó el PIB en un 2.6% (pasó del 5,6% en 1997 al 8,2% en 1999) mientras la tasa de desempleo abierto pasó del 5,7% en el 97 al 6% en el 99 e igualmente creció el subempleo. La relación entre crecimiento del PIB y crecimiento del empleo no es mecánica por lo que la creación de empleo efectiva podría ser incluso menor que la proyectada en el estudio de la CEPAL.

---

<sup>9</sup> CEPAL. 2004. *La integración Centroamericana: beneficios y costos*.

<sup>10</sup> El crecimiento del comercio entre países no necesariamente impacta positivamente el empleo como señaló la Comisión de Notables con relación al impacto en México del Tratado de América del Norte Comisión de Notables. Informe Final de Carácter General no Vinculante al Presidente de la República sobre el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos de América. Págs. 32, 35-36.

## b) ¿Amenaza el TLC empleo ya existente?

La creación de empleo proyectado debe complementarse con la proyección de pérdida de empleo. ¿Existen empleos amenazados por el TLC? De la respuesta dependerá el efecto *neto* (creación menos pérdidas) en el empleo por parte del TLC.

Los negociadores costarricenses aseguraron que es inevitable la existencia de ganadores y perdedores a los que más recientemente se denominó como “sectores sensibles”. Más allá de la semántica, lo cierto del caso es que existen una serie de sectores que se verán amenazados en mayor o menor medida por la eventual aprobación del TLC, y por lo tanto se amenaza el empleo que esos sectores generan.

En palabras de la Comisión de Notables: *“Finalmente, es de esperar que algunas empresas, independientemente de su tamaño, y con las condiciones de competencia generadas por el Tratado no sobrevivirán, lo que tendrá un costo político y social que será necesario atender (...) Por otra parte, dadas la estructura productiva y del empleo, la apertura propiciada por el Tratado podría significar contracciones o incluso desaparición de actividades productivas y en esa medida pérdida de empleos existentes.”*<sup>11</sup>

Identificamos tres principales grupos de empleos amenazados, fundamentalmente ligados con la producción para el mercado interno y una porción del sector exportador: el sector agropecuario que produce principalmente para el mercado interno; una parte del sector industrial; una parte del sector público.

**El sector agropecuario dirigido prioritariamente al mercado interno.** La propia CEPAL pronostica el efecto negativo del tratado en sectores agropecuarios dirigidos prioritariamente al mercado interno. Concretamente indica que: *“Los efectos del tratado en la agricultura serán muy variados y dependerán de las condiciones recíprocas de acceso efectivo a los mercados que acuerden los países. Posiblemente, la agricultura moderna y orientada a la exportación, tendrá menos dificultades de adaptación que la agricultura campesina y minifundista, particularmente aquella basada en la producción de granos básicos. Estos sectores son especialmente vulnerables a una apertura no regulada y apoyada por programas específicos de productividad y reconversión productiva... Aún en el caso de producirse salida hacia otros sectores, sería una emigración problemática por sus bajas calificaciones.”*<sup>12</sup>

CEPAL agrega que: *“se plantea la existencia de un conjunto de sectores “sensibles”, que disfrutaban de protección en los diversos países de la región. Entre ellos se encuentran el maíz amarillo, la leche, el arroz, los frijoles, el azúcar, el cerdo, el pollo y el ganado bovino, sectores que representan más de un 40% del PIB agropecuario de cada uno de los países de la región excluyendo Costa Rica (donde este grupo representa el 24%).”*<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Comisión de Notables. 2005. “Informe Final de Carácter General no Vinculante ....”. Págs. 32 y 35-36.

<sup>12</sup> CEPAL. La Integración Centroamericana: Beneficios y Costos. Marzo del 2004. Pág. 63

<sup>13</sup> CEPAL. La Integración Centroamericana: Beneficios y Costos. Marzo del 2004. Pág. 63-64.

Lo que hasta la fecha ni la CEPAL ni otras entidades oficiales han hecho, es combinar una estimación de pérdida de empleos agropecuarios y de otros sectores, con la de creación de nuevos puestos de trabajo, para así contar con una estimación del empleo neto asociado al TLC. ¿Cuántas personas trabajan en estos sectores perdedores? A continuación se incluyen estimaciones del número de productores según sector. Llama la atención la deficiencia o la ausencia de cifras oficiales para diversos sectores en materia de empleo. Para subsanarla se debe combinar una multiplicidad de fuentes, las cuales hacen referencia únicamente a productores por sector, micro, pequeños y medianos, por lo que invisibiliza los empleos directos e indirectos ligados a esos productores.

Para estimar la magnitud de la pérdida total de empleo, a estos números habría que sumarle la cantidad de personas empleadas en forma directa y el empleo indirecto que generan. Hecha esta salvedad enunciamos las estimaciones disponibles:

- *Lácteos* (desgravación total que inicia con el TLC al año 10 y se completa al año 20) y *carne bovina* (desgravación total que inicia al año 6 y se completa al año 15): en el país hay 37.513 productores de ganado bovino y según la Encuesta de Hogares la población empleada en este sector asciende a 38.214 personas.<sup>14</sup>
- *Carne de cerdo* (desgravación total que inicia al año 7 y se completa al año 15): hay en el país 12.457 productores.<sup>15</sup>
- *Pollo* (desgravación en 15 años): en el país hay 20.001 productores.<sup>16</sup>
- *Arroz* (desgravación total que inicia al año 11 y se completa al año 20): en producción de granos básicos hay actualmente 14.588 personas empleadas<sup>17</sup>.
- *Aceite* (desgravación total que inicia al año 11 y se completa al año 17): cuenta con unos 4.000 productores.<sup>18</sup>
- *Sector hortícola*: Incluyendo cebollas y papa frescas para los cuales se negociaron contingentes de importación.

**Una parte importante del sector industrial.** La desgravación industrial afectará al sector industrial que produce para el mercado interno. Distinguimos dos segmentos industriales evidentemente perdedores: la industria exportadora a Centroamérica y la industria farmacéutica y agroquímica.

Con respecto a la industria exportadora a Centroamérica la apertura centroamericana a las exportaciones industriales desde los EEUU desplazará en promedio el 40% de las exportaciones industriales costarricenses a ese mercado<sup>19</sup>. De acuerdo con Juan Manuel Villasuso, si como lo indica PROCOMER - US\$ 6.000 millones de exportación emplean a 500 mil personas<sup>20</sup>-, la pérdida de \$360 millones de exportaciones a Centroamérica implicaría un desempleo de aproximadamente 30 mil personas.

---

<sup>14</sup> INEC, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. 2003.

<sup>15</sup> Ministerio de Agricultura y Ganadería. Censo Ganadero. 2000. Programa Gusano Barrenador.

<sup>16</sup> Ministerio de Agricultura y Ganadería. Censo Ganadero. 2000. Programa Gusano Barrenador.

<sup>17</sup> INEC, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. 2003.

<sup>18</sup> CONACOOOP.

<sup>19</sup> Amy Angel. 2004. Instituto Superior de Economía y Administración de Empresas de El Salvador.

<sup>20</sup> PROCOMER. 2003. "Costa Rica: caracterización del empleo exportador según regiones, sectores, y tamaño de empresas".

En materia de industria farmacéutica y agroquímica, las regulaciones en materia de propiedad intelectual amenazan el mantener su mercado interno, fundamentalmente dirigido a la Caja Costarricense de Seguro Social y al sector agropecuario nacional.<sup>21</sup> Este sector emplea aproximadamente a 6.000 personas trabajadoras.<sup>22</sup>

**Una parte importante del empleo público.** Debido a la apertura de monopolios, el TLC afectará sobre todo a instituciones como el ICE y el INS. La Comisión de Notables ha indicado en el caso del INS que: *“Preocupa a la Comisión que en la negociación, al permitirse la apertura del mercado seguros, incluyendo el seguro contra riesgos del trabajo, que es un seguro social así determinado en la Constitución Política, no se hizo una evaluación de los posibles impactos financieros en el INS, sobre el empleo en ese sector, sobre la inversión extranjera directa ni sobre el impacto que la apertura tendrá, en general, sobre toda la actividad de seguros en territorio costarricense.”*<sup>23</sup>

No se debe omitir los impactos negativos que la privatización del Seguro de Riesgos del Trabajo y Enfermedades Profesionales tendrán en las finanzas de los Regímenes de Salud y Pensiones de la Caja, por la atención que esta deba otorgar una vez que se agotan las reservas cotizadas al INS, en materia de atención hospitalaria, de rehabilitación y pensiones, para honrar la doctrina de la Seguridad Social y mantener la solidaridad. Igual puede decirse por el efecto de privatización parcial del mercado de telecomunicaciones, con relación al efecto en el empleo del ICE.

Dado que la CCSS tendrá que dedicar cada vez mayores proporciones del presupuesto para la compra de medicamentos patentados (ver apartado correspondiente), existe un riesgo latente para la contratación y capacitación de trabajadores que garantice suficiente cantidad y calidad de servidores.

Finalmente, el empleo público que depende del presupuesto de gobierno, tendrá necesariamente un impacto, en sus niveles salariales, de empleo o ambos, debido a una pérdida comprobada de ingresos por impuestos arancelarios. Esta pérdida fue estimada por el Ministro de Hacienda en el año 2004 en \$60 millones de dólares<sup>24</sup>. Como lo señala el Fondo Monetario Internacional: *“Costa Rica liberalizará casi todas sus importaciones desde Estados Unidos, con lo cual sufrirá inmediatamente el 97% de la pérdida de ingresos públicos a largo plazo causada por el CAFTA-DR, a saber, alrededor del 2,4% del total de sus ingresos tributarios.”*<sup>25</sup>

---

<sup>21</sup> Comisión de Notables. Informe Final de Carácter General no Vinculante al Presidente de la República sobre el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos de América. Pág. 47.

<sup>22</sup> Gerardo Sibaja Ballesteros.

<sup>23</sup> Comisión de Notables. 2005. Informe Final de Carácter General no Vinculante ..... Pág. 54.

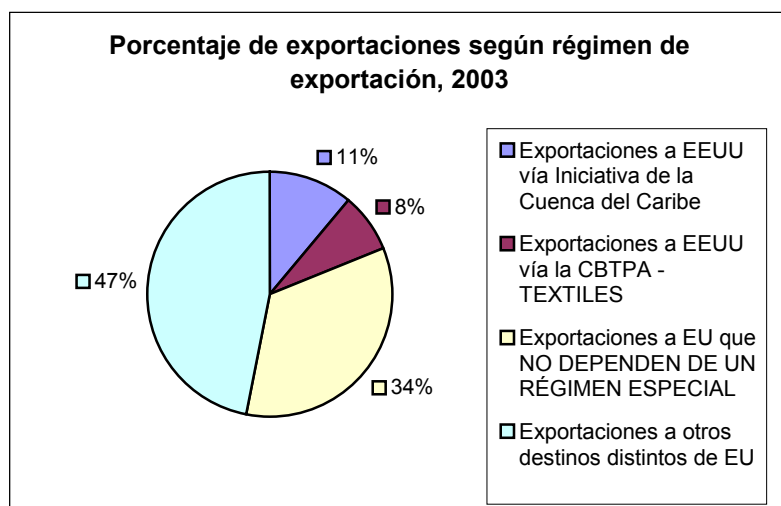
<sup>24</sup> La República, viernes 30 de enero del 2004, página 10.

<sup>25</sup> FMI. América Central: Integración mundial y cooperación regional. Washington. 2005, pág. 50.

### c) Si no se aprobara el TLC, ¿se perderían empleos?

El equipo negociador del TLC argumentó que las exportaciones costarricenses a EEUU dependen de la denominada Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), la cual es una concesión unilateral de los EEUU que, en palabras de los negociadores, finaliza automáticamente en el año 2008. Según esta tesis la finalización de la ICC implicaría que Costa Rica deba pagar impuestos a EEUU por las exportaciones que realizamos a ese país, y por ende, al encarecerse nuestras exportaciones, éstas disminuirán al igual que el empleo que produce esos bienes exportables. En su momento se indicó que esto implicaría un impacto en 500 mil empleos. Esta tesis no es correcta.

En primer lugar, las exportaciones costarricenses según destino dejan claro que el 47% de nuestras exportaciones se dirigen a terceros mercados, que por lo tanto no dependen de la existencia o no de la ICC. En segundo lugar, las exportaciones que sí se dirigen a los EEUU no se hacen exclusivamente por medio de la ICC, sino, fundamentalmente por tres regímenes de exportación<sup>26</sup> (ver gráfico). De los tres regímenes de exportación a los EEUU dos son regímenes especiales unilaterales concedidos por los EEUU: uno de ellos la ICC, y otro conocido normalmente como la ICC “plus” que por sus siglas en inglés se denomina CBTPA<sup>27</sup> y por medio del cual se exportan buena parte de los textiles costarricenses a ese país. En otras palabras, el



*81% de nuestras exportaciones no está vinculada con ningún régimen especial de exportación; 47% van a terceros mercados y 34% van a Estados Unidos pero lo hacen fuera del régimen de la ICC y de la CBTPA, por medio del régimen general de exportación de ese país y que, por lo tanto, no es una concesión unilateral con fecha de vencimiento para un país o grupo de países.*

Con relación a la ICC, inicialmente, la sección 218 de la Ley promulgada en 1983 establecía que el tratamiento arancelario preferencial finalizaba el 30 de setiembre de 1995. La reforma del año 1990 derogó ese plazo de finalización convirtiendo el tratamiento arancelario en indefinido<sup>28</sup>. Mientras la ley no sea derogada, EEUU debe solicitar periódicamente a la OMC la extensión de esos beneficios, conforme lo autoriza

<sup>26</sup> Además hay exportaciones marginales equivalentes al 0,93% (Sistema Generalizado de Preferencias) y 0.006% (Régimen Aeronáutico).

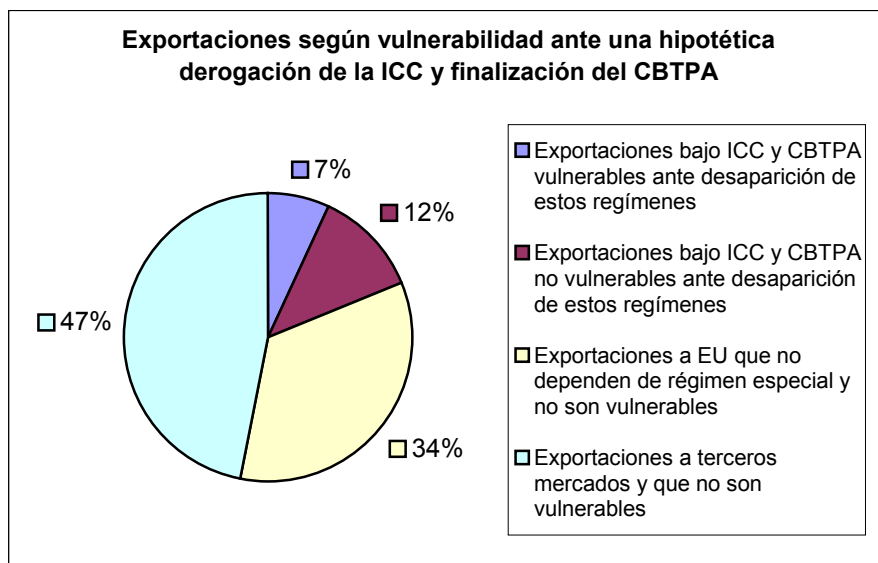
<sup>27</sup> Caribbean Basin Trade Partnership Act.

<sup>28</sup> [www.mac.doc.gov/CBI/FAQs/faqcbi-all.htm#ThreeA](http://www.mac.doc.gov/CBI/FAQs/faqcbi-all.htm#ThreeA)

la “cláusula de habilitación” de esa organización<sup>29</sup>. Por lo tanto es incorrecto afirmar que existe una extinción automática de la ICC, sino que para que esta finalice se requeriría una nueva ley aprobada en el Congreso de los EEUU que derogue un régimen que además ha sido históricamente superhabitario para ese país. De esta forma, el 11% de nuestras exportaciones se hace por medio de un régimen de duración indefinida.

La CBTPA sí vence el 30 de setiembre del 2008, o antes si entrara en vigencia el ALCA o un tratado de libre comercio con el país beneficiario<sup>30</sup>. No puede ser prorrogado porque al eliminarse en la OMC el “acuerdo multifibras” quedó automáticamente prohibido por esa entidad. La asignación de cuotas de exportación que se obtenía por medio de ese régimen nos pone a competir directamente con la competencia China, máximo productor de textiles a bajo costo. Esta situación ha hecho que las exportaciones textiles costarricenses a EEUU hayan caído en un 30,6% en 5 años, y las chinas a ese país hayan aumentado en algunos casos en un 826 o 125%.<sup>31</sup> La mano de obra china es 6 veces más barata que la costarricense y hace prácticamente imposible esta competencia, con o sin TLC. Por eso en el año 2005 en Guatemala 48 empresas textiles dejaron ese país luego de haber sido aprobado el TLC.<sup>32</sup>

El empleo directo e indirecto relacionado con la ICC y el CBTPA se estima en 93 mil personas, 20 mil ligados al CBTPA y 73 mil a la ICC<sup>33</sup>. Según PROCOMER los empleos



vulnerables ligados a la ICC y la CBTPA, bajo el hipotético caso de que la ICC fuera derogada y ante la finalización de la CBTPA, son 65 mil<sup>34</sup>. De estos 47 mil corresponden a la ICC que no tiene vencimiento y depende de una hipotética derogatoria, y 18.000 se relacionan con la CBTPA, que no depende del TLC sino de la entrada de China

<sup>29</sup> OMC. Trato Diferenciado y Más Favorable, Reciprocidad y Mayor Participación de los Países en Desarrollo. Decisión de 28 de noviembre de 1979. L/4903

<sup>30</sup> <http://www.mac.doc.gov/CBI/FAQs/faqcbi-all.htm#TreeA>

<sup>31</sup> Periódico La Nación. 30/03/ 04. “China preocupa al mundo. Pedirán postergar apertura en textiles”. Pág. 13; La Prensa Libre. 27/9/04. “Nadie está preparado en textiles para competir contra China.”, Pág. 9; La República. Nacional. 7/9/04. “China golpeará fuerte a textiles”. Pág. 7; Semanario Universidad. 17/03/04. “China sería más barata que nosotros con TLC”. Anabelle Ulate. Pág. 10; Periódico La Nación, 27/1/06. “Exportación textil del país logra otra vez la estabilidad”.

<sup>32</sup> Marc Thibault-Bellerose. 2005. “Reorientar la industria textil”.

<sup>33</sup>  $0.30\%$  (empleos del sector exportador directo e indirecto)  $\times$   $0.19$  (porcentaje de exportaciones que depende de ICC y CBTPA) =  $0.057\%$  (porcentaje de empleo exportador)  $\times$   $1.640.387$  (Población Ocupada) =  $93.502$  PUESTOS DE TRABAJO.

<sup>34</sup> PROCOMER. 2003. “Caracterización del Empleo Exportador”.

en la OMC.

Por eso los propios estudios oficiales concluyen que solo el 7% de las exportaciones nacionales podría ser vulnerable ante una hipotética eliminación de la ICC y por la terminación de la CBTPA<sup>35</sup> (ver gráfico). El restante 93% de nuestras exportaciones no son vulnerables a tales eventos. De los 500 mil empleos ligados a la exportación de forma directa e indirecta, bajo los supuestos mencionados sólo 65 mil ó el 3,96% de la población ocupada costarricense se vería vulnerada.

Haciendo un balance en materia de empleo los Notables advierten sobre un posible efecto neto negativo: *“Las estimaciones que se han hecho sobre la generación y pérdida de empleo como resultado del Tratado, no son suficientemente sólidas e incluso pueden ser contradictorias, lo que dificulta tener una noción clara de impactos en estas áreas. Sin embargo, como ya se apuntó, ... podría ser negativo.”*<sup>36</sup>

## 2. Seguros

En el marco del TLC el tema de seguros tiene dos niveles de análisis: uno formal y otro real. El nivel formal remite a si los seguros sociales entran o no bajo el ámbito del TLC; el nivel real alude a si, en la práctica, la dinámica de la apertura de los seguros comerciales establecida en el TLC, incluyendo el de salud, amenazan o no el modelo solidario de los seguros sociales sancionado en la Constitución Política aún cuando, en principio, la Constitución Política no se modifique.

### 2.1 TLC y seguros desde el punto de vista formal

El capítulo de seguros se encuentra entre los más complejos y ambiguos del TLC. Un ejemplo de ambigüedad es el párrafo que establece que *“Para mayor certeza, los servicios de seguridad social referidos en el primer, segundo y tercer párrafos de la Constitución Política de la República de Costa Rica y suministrados por la CCSS a partir de la fecha de la firma de este tratado no estarán sujetos a ningún compromiso incluido en este Anexo”* (nota al pie de página 27 en sección H, Anexo 12.9.2). El párrafo plantea varios problemas. Primero, no se excluye a los seguros sociales la aplicación de todo el capítulo 12 sino sólo del Anexo 12.9.2. Segundo, está sujeto a diversas interpretaciones: ¿se excluyen los servicios que actualmente brinda la CCSS o sólo los que brindará a partir de la entrada en vigencia del TLC?; y, si se incluyen los servicios actuales, ¿conllevaría un techo al desarrollo de la CCSS en la cobertura de nuevas contingencias que determine la ley, conforme al artículo 73 de la Constitución Política?

Además el artículo 12.1.3 dispone que: *“Este Capítulo no se aplica a las medidas adoptadas o mantenidas por una Parte relacionadas con (a) actividades o servicios que*

<sup>35</sup> PROCOMER. 2003. “Caracterización del Empleo Exportador”.

<sup>36</sup> Comisión de Notables. 2005. “Informe Final de Carácter General no Vinculante al Presidente de la República sobre el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos de América”. Pág. 36.

*forman parte de un plan de jubilación o b) un sistema legal de seguridad social”.* Cita además la ficha II-CR-3 de la Lista de Costa Rica al Anexo II para el caso de los capítulos 10 (sobre Inversiones) y 11 (sobre Comercio Transfronterizo de Servicios) otro párrafo que establece que “Costa Rica se reserva el derecho a adoptar o mantener cualquier medida respecto a la ejecución de leyes y al suministros de servicios de readaptación social así como los siguientes servicios... seguridad social..., salud,...” por lo tanto la reserva realizada por el país alude a la adopción o mantenimiento de leyes y suministro de servicios de seguridad social y de salud. No queda por lo tanto claro si abarca la administración y gobierno de los seguros sociales, sobre todo relativos a las nuevas contingencias que en régimen monopólico se llegaran a desarrollar con base a lo que ya dispone el artículo 73 de la Constitución Política. Por ejemplo, si el país decide promulgar una ley para pasar la administración y el gobierno de los riesgos del trabajo en condiciones monopólicas del INS a la Caja, o incluir un seguro de desempleo administrado por la Caja.

En los casos de ambigüedad sobre la existencia de un riesgo laboral ó de un riesgo común en la salud, o en los casos de agotamiento de las pólizas, el seguro de salud actualmente subsidia a las aseguradoras privadas, tanto en el Seguro Obligatorio de Automotores como en Riesgos del Trabajo. El TLC agravaría esta situación debido a que las aseguradoras privadas, en tanto empresas con fines de lucro, tenderían a reducir costos mediante su traslado a la CCSS. Frente a este riesgo, la mera aplicación de la ley no resuelve la problemática y se necesita todo un nuevo andamiaje institucional del Seguro de Riesgos del Trabajo, cuya implementación sería, lógicamente, condición previa necesaria para la entrada en vigencia del TLC, de forma tal que se garantice la no afectación del seguro de salud de la Caja. Como parte de las provisiones legales a poner en marcha debería estudiarse la posibilidad de trasladar el seguro de riesgos del trabajo a la CCSS.

Cabe indicar, adicionalmente, que ninguna de las dos disposiciones del TLC señaladas por el criterio gerencial, hacen reserva sobre elementos clave como los de expropiación por apropiación indirecta, es decir, los reclamos que inversionistas puedan hacer, por ganancias que se dejan de percibir, por el trato preferencial que el Estado da a empresas cooperativas o a los centros de salud, por ejemplo hospitales de la Caja que, bajo la definición de empresa que plantea el TLC, podrían ser consideradas como tales.

Ante las ambigüedades a las que está sujeta la interpretación formal de las provisiones que el TLC establece con respecto a la Caja, es imprescindible que, la Asamblea Legislativa, haga una interpretación que establezca que “Que la administración y gobierno de los seguros sociales establecidos, o que se establezcan de acuerdo con el artículo 73 de la Constitución Política, son monopolio de la Caja Costarricense de Seguro Social.” Esto sin perjuicio de analizar restantes aspectos negativos que planteamos en este documento.

## 2.2 TLC y seguros desde el punto de vista del modelo de solidaridad

No cabe duda de que la apertura de seguros conllevará una mayor oferta privada de seguros de salud, particularmente atractiva para sectores de ingresos medios y altos, que son fundamentales para el financiamiento de un sistema universal y solidario de salud. Esta apertura plantea riesgos para la sostenibilidad financiera de la Caja dado que tendría lugar en un contexto de alta evasión de trabajadores y trabajadoras independientes, y de un importante volumen de subdeclaración de asalariados formales de altos ingresos. El mantener a los sectores de ingresos medios y altos cotizando para la Caja es fundamental para la sostenibilidad financiera de la Caja, tanto en su seguro de salud como de pensiones. Por ejemplo, en materia de pensiones, la población cotizante que tiene ingresos de ocho salarios mínimos o más en el 2004 era de sólo el 3% pero aportaban el 20% de los ingresos del seguro de pensiones, en marcado contraste con un 76% de la población que tenía menos de dos salarios mínimos y aportaba el 44% de dichos ingresos (ver cuadro siguiente)<sup>37</sup>.

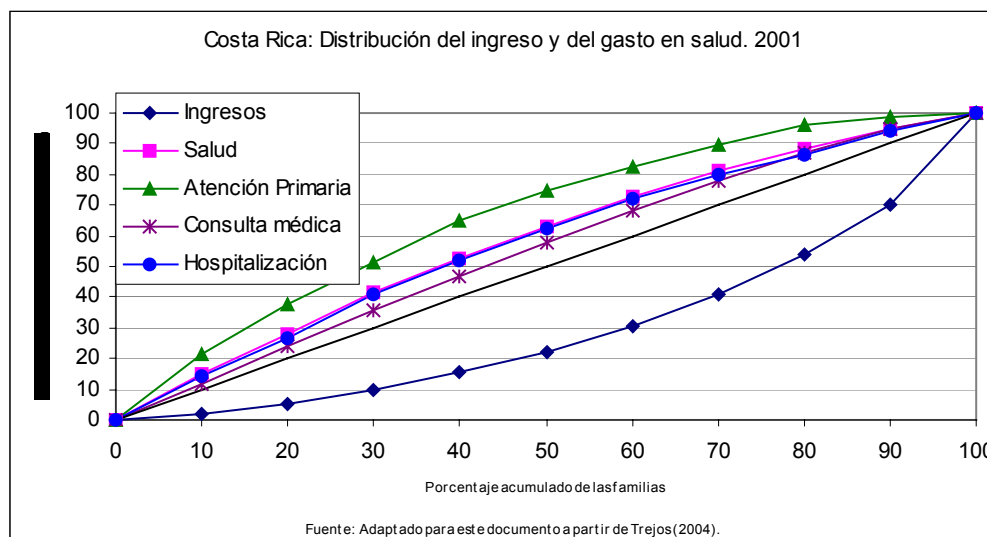
Cotizantes a IVM: número y masa salarial, 2004		
Grupo salarial	Trabajadores(as)	Ingresos (o "masa salarial")
Entre 0 y menos de 2 salarios mínimos	76%	44%
Entre 2 y menos de 4 salarios mínimos	16%	24%
Entre 4 y menos de 6 salarios mínimos	4%	12%
Más de 6 salarios mínimos	3%	20%
Fuente: Dirección Actuarial de la CCSS al 24 enero 2005, en Grupo técnico (2005).		

Hasta hace poco se pensaba que la "salida" de los sectores altos y medios-altos ocurriría en la atención primaria y consulta ambulatoria, pero no en hospitalización, a la que éstos recurrían para evitar elevados costos privados de internamiento, cirugía, servicios de alta tecnología como radioterapia, entre otros. El aumento de servicios hospitalarios privados en una diversidad de especialidades ha ido cambiando esta situación. El gráfico siguiente muestra una distribución similar del gasto en consulta ambulatoria y hospitalización. Comparado con la distribución de los ingresos, el gasto público en salud es muy progresivo, de hecho el más progresivo de todo el gasto social (Trejos, 2004). Esto, que podría parecer positivo, siembra dudas sobre si los hospitales continúan siendo ámbito de confluencia entre estratos sociales. Desde el punto de vista de un sistema diseñado para ser universal, una excesiva progresividad evidencia una fractura en la capacidad de integración social de los servicios de salud, síntoma de cambios más amplios en la estructura social. Durante la última década, la elite se ha ensanchado, especialmente con el acceso de profesionales, pero también está más desprendida del resto de la sociedad:<sup>38</sup> vive en residenciales con calles privadas,

<sup>37</sup> Juliana Martínez Franzoni. 2005. "Reformas recientes de las pensiones en Costa Rica." Informe elaborado para el Estado de la Nación. San José.

<sup>38</sup> Juan Pablo Pérez Sáinz Katharine Andrade-Eekhoop, Santiago Bastos y Michael Herradora. 2004. *La estructura social ante la globalización: procesos de reordenamiento social en Centroamérica durante la década de los 90*. San José: FLACSO/CEPAL.

compra fuera del país, se educa en colegios privados, no usa el transporte público y nunca ha ido al estadio.



Un estudio llevado a cabo para la Caja en el 2002 mostró que estos sectores son los que menos han ganado con el proceso de reforma sectorial<sup>39</sup>. Se refleja en una continúa tendencia al aumento del gasto privado “de bolsillo” por parte de población asegurada, en particular de ingresos medios y altos. Este gasto pasó de ser el 23% en 1991 al 27% en 1999 y 29% en el 2001, equivalente al 2% del producto interno bruto<sup>40</sup>. El gasto privado aumentó en forma directa al nivel de ingresos: “Sólo el 2,4% del total del gasto es realizado por personas de menores ingresos, en tanto el 58,2% lo realizan los del quintil de más ingresos”.<sup>41</sup> Estos sectores en su mayoría cotizan a la seguridad social pero también invierten enormes recursos en servicios privados de salud, en gran medida en respuesta a las filas y a los tiempos de espera, los cuales se encuentran entre los principales retos que la Caja actualmente hace esfuerzos por corregir.

En este escenario como efecto mediato de la apertura de seguros, existe suficiente fundamento para temer que los sectores de ingresos medios y altos y la población en general, presionen por la libertad de elección de proveedores de salud. La libre elección médica contradice la organización de la canasta de servicios de salud, en función de un criterio territorial (el lugar de residencia) y de los niveles de atención (en torno a canastas de servicios según niveles). En el marco de la reforma, ambos criterios se orientan a planificar la asignación de los recursos según necesidades de la población, condición necesaria para que necesidades crecientes sean atendidas, a través de recursos escasos, en el marco de un *único* sistema de salud. La libre elección médica implicaría un cambio en el modelo institucional en el que el país ha invertido más de

<sup>39</sup> Vargas, Mauricio y Sandra Li. 2002. Informe Final de Consultoría para la CCSS: Desarrollo de una Propuesta para fortalecer los niveles de complejidad desde una perspectiva de red de servicios. San José: noviembre.

<sup>40</sup> Picado, Gustavo, Edwin Acuña y Javier Santacruz. 2003. *Gasto y financiamiento de la salud en Costa Rica: situación actual, tendencias y retos*. Ministerio de Salud, OPS, Oficina Regional de la OMS. San José: OPS. 44 páginas.

<sup>41</sup> Picado, Acuña y Santacruz, 2003:18.

200 millones de dólares, desde 1994, cuando se inició la reforma y para cuyo financiamiento, el país ha incurrido en un alto nivel de endeudamiento externo.

En segundo lugar, la apertura del mercado de seguros de salud, especializaría a la CCSS en los sectores de menores ingresos, poco rentables para las aseguradoras privadas dado que se trata de población con muchos riesgos y pocos recursos. Como bien lo muestra la experiencia internacional, la llamada “selección adversa” es uno de los principales problemas que atraviesan los mercados privados de seguros. Si la población de mayores recursos canaliza sus cotizaciones hacia prestadoras privadas de servicios y las de menores recursos permanecen en la Caja, esta se vería debilitada para hacer frente a los requerimientos de salud de la población dado que su modelo se basa en un sistema de “caja única”.

En tercer lugar, los seguros de salud y de pensiones no son independientes: los incentivos a cotizar para el seguro de salud, con el objetivo de atender riesgos que se presentan en el corto plazo, contribuyen a mejorar la cobertura del seguro de vejez, cuyo objetivo es velar por un riesgo de largo plazo o por contingencias imprevistas como la invalidez, que gran parte de la población percibe como muy lejanos. El que el aseguramiento al seguro de salud haga obligatorio el aseguramiento en pensiones, es una herramienta clave para este último. Por eso, las amenazas sobre el seguro de salud detalladas más arriba, amenazan directamente al seguro de pensiones. Hasta el momento, se carece de un análisis exhaustivo acerca del impacto del TLC sobre el seguro de Invalidez, Vejez y Muerte y sobre los seguros obligatorios complementarios de pensiones.

En cuarto lugar es preciso considerar la ruptura del monopolio del INS. Hay quienes argumentan que la apertura de este mercado, generará condiciones más favorables para que las primas cobradas por los planes o líneas de seguros desciendan sensiblemente y, en consecuencia, se vuelvan accesibles para que un número más amplio de individuos y familias, tengan una opción voluntaria diferente de atención médica. Sin embargo, no existe evidencia empírica o estudios previos, que documenten que la apertura conlleve una baja en los costos de las primas. Por el contrario, lo que hemos visto en la región es que hay un primer momento de descenso de primas, al que le sigue una oligopolización y un aumento de dichas primas. Además, con estos seguros también tiene lugar la selección adversa, a través de la cual, las aseguradoras privadas establecen primas en directa relación al nivel de riesgo de la población: a mayor riesgo (debido a aspectos tales como edad, sexo ó enfermedad, aunque también accidentes previos), también mayor prima. Finalmente, la apertura de riesgos del trabajo afectará, directa y seriamente, las finanzas de la Institución debido a los problemas que mencionamos en el apartado 2.1, con respecto a los casos de ambigüedad, sobre la existencia de una contingencia laboral o de un riesgo de enfermedad común.

En síntesis, la evidencia existente y los insumos que aporta la economía de la salud y otros estudios de política pública, con respecto a la dinámica de los mercados de seguros, indican que su apertura afectaría seriamente a la institución y amenazaría los

principios fundamentales en los que se apoya la operación de los seguros sociales, administrados y gobernados por la Caja.

Como alternativa a exponerse de esta manera a una apertura que no le conviene a la institución ni a la población asegurada, se deberían primero fortalecer los seguros de salud, pensiones y riesgos del trabajo de carácter universal, equitativo y solidario. Para ello, el país cuenta con una tradición y experiencia de varias décadas; tiene fuertes capacidades institucionales y técnicas, así como recursos financieros suficientes para darle viabilidad. Las reformas institucionales recientes ofrecen un arsenal de herramientas que pueden, potencialmente, ser fieles a los principios de la seguridad social, combinándolos con una readecuación y profundo fortalecimiento gerencial del sistema. Finalmente, según lo indican las encuestas, existe una población que si bien es crítica de los servicios que recibe, apoya fuertemente la seguridad social y en particular la CCSS.

### 3. Patentes

Costa Rica ha ratificado el *“Acuerdo sobre los aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC)”* de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Este incluye disposiciones que, al ser desarrolladas en la legislación costarricense, afectan el régimen de patentes y el registro de medicamentos. Sin embargo, al promulgarse la legislación, hasta el momento se ha tenido el cuidado de aprovechar la mayoría de las posibilidades establecidas en el propio ADPIC, en particular a la luz de las disposiciones de la declaración de Doha. Precisamente cuando Estados Unidos lleva el tema de propiedad intelectual a negociaciones bilaterales, a través de instrumentos como el CAFTA, busca reducir las flexibilidades derivadas del ADPIC, en su propio beneficio como país desarrollado.

Actualmente la Ley de Patentes señala que *“La patente tendrá una vigencia de veinte años improrrogables, contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud en su país de origen”* (art. 17) En cambio, el TLC establece la posibilidad de prórrogas para compensar retrasos en el otorgamiento de la patente y del permiso de comercialización. Esta situación obligaría al país a aceptar, pasivamente las patentes otorgadas en otros países y a invertir miles de millones de colones para hacer los estudios pertinentes.

En cuanto a extensiones de patentes, el TLC va incluso mucho más lejos que la misma legislación interna de EEUU. En ese país, las únicas patentes que se pueden extender son aquellas que contienen nuevos principios activos en medicamentos y, en ese caso, hasta un límite de 14 años desde el registro del medicamento o de 5 años de extensión total, a favor del más limitante en tiempo de prolongación. El TLC no contiene estos límites y, además, permite que la extensión se aplique a cualquier patente relativa a usos, métodos, formulaciones u otras materias, por hasta 20 años. La preocupación de que Costa Rica haya aceptado lo que ni siquiera aplica en EEUU, ha sido externada por el propio autor de la ley de protección de datos de prueba, el Congresista Henry Waxman. Se adjunta carta elaborada por este congresista la cual de manera explícita hace mención a los efectos del TLC sobre la CCSS. En síntesis, la CCSS deberá hacer

frente al costo de precios monopólicos prolongados. Los asegurados son quienes sufrirán las consecuencias.

En tercer lugar, la propiedad intelectual fue pensada para proteger invenciones. La protección de los datos de prueba es una extralimitación del concepto de propiedad intelectual, dado que los datos de prueba son resultados estadísticos de pruebas realizadas en el ambiente, animales o humanos, y no constituyen inventos. La legislación costarricense previa a los acuerdos de la OMC (año 2000) concedía protección a las patentes por un año y las solicitudes debían realizarse en un plazo no mayor de un año, luego de solicitada en el país de origen. Por eso, las corporaciones no solicitaban patentes y medicamentos prontos a entrar al mercado, y otros laboratorios podían producirlos con precios accesibles. Actualmente la ley de Patentes establece que *“La concesión de una patente conlleva la obligación de explotarla en Costa Rica, en forma permanente y estable, de modo que el mercado sea abastecido conveniente y razonablemente dentro del plazo de tres años, contados a partir de la concesión de la patente o de cuatro años, contados a partir de la solicitud de la patente, según sea el plazo más largo”* (art. 18). Este tratamiento de la protección de los datos de prueba se impedirá con el TLC, ya que las nuevas medicinas gozarán de una protección de 5 años, extensible a 10, dado que se mantiene la protección aún cuando la comercialización se retrase durante otros 5 años. Una vez más es necesario alertar sobre cláusulas excesivas en el TLC. Por ejemplo, en el acuerdo NAFTA entre EEUU, Canadá y México, los 5 años de protección de datos de prueba comienzan a partir del primer registro del producto, en cualquier país signatario del NAFTA. En el TLC, este plazo no comienza hasta el registro del producto en el país, agregando dañinos años de monopolio a medicamentos, en detrimento de las finanzas de la CCSS y de la cobertura de medicamentos de los asegurados.

De hecho, la Junta Directiva de la Caja emitió dos cartas, dirigidas a COMEX durante las negociaciones del TLC, las cuales alertaban sobre las graves consecuencias de aceptar la nueva regulación que, finalmente, se incorporó en el TLC en materia de propiedad intelectual. En definitiva, es claro que las normas legales derivadas del ADPIC ya implican cambios en la capacidad de la CCSS para adquirir medicamentos y que las disposiciones del TLC endurecen esas condiciones.

En cuarto lugar, el TLC no reconoce el patentamiento de métodos quirúrgicos y de diagnóstico, pero se abre la puerta a un patentamiento futuro, al definir como sinónimos de los términos “actividad inventiva” y “susceptible de aplicación industrial” las expresiones “no evidentes” y “útiles”, respectivamente. Por ello, el TLC crea condiciones para que en el futuro sea posible patentar métodos quirúrgicos y de diagnóstico.

Una vez desarrollado el Reglamento de Aplicación de la Ley de Propiedad Intelectual, los medicamentos originales de reciente registro disfrutarán de un periodo de monopolio legal de entre 8 y 12 años, período durante el cual no podrán usarse genéricos de estos productos (excepto en caso de licenciamiento obligatorio). Actualmente, la legislación nacional ordena proteger los datos de prueba sin definir plazo y no otorga período de

gracia para inscribir un medicamento en el país, luego de la primera inscripción. El TLC cambia esta situación.

La Caja reconoce que habrá una transición hacia medicamentos originales de cerca de un 3% anual (cada 1% con un costo superior al millón de dólares sobre un 1% de genéricos). El propio Director de Farmacoterapia de la CCSS citó un estudio de la Universidad de Barcelona, que estima el impacto de la protección de los datos de medicamentos no patentados en Costa Rica, en tres millones de dólares anuales a partir de la entrada en vigencia del TLC (monto que es además acumulativo por lo que podríamos estar hablando de un impacto superior a los 150 millones de dólares). Esta escalada de costos pondría en grave peligro el modelo de cobertura universal de medicamentos para la población costarricense.

En conclusión, creemos que lo negociado en materia de propiedad intelectual en el TLC afectará la capacidad de la CCSS, para garantizar el acceso universal de la población a los medicamentos.

#### **4. Contratación administrativa**

Las instituciones descentralizadas y los gobiernos municipales pueden, o deberían, utilizar reglas de adquisición y políticas de compra de bienes, servicios e inversiones para impulsar importantes metas de política pública, orientadas al desarrollo socioeconómico y al fomento de micro y pequeñas empresas, o de empresas ubicadas en zonas de menor desarrollo relativo. Deberían, además, impulsar formas organizativas de la economía social y solidaria, como las cooperativas o las empresas de autogestión, la protección ambiental, la salud y seguridad públicas, la equidad de género, la justicia social, el combate a la pobreza y el respeto a los derechos humanos y laborales. Las políticas de compras del sector público deben ser administradas de manera honesta y transparente, sin que por ello dejen de ser una importante herramienta para impulsar el desarrollo económico local y nacional.

Existen experiencias internacionales exitosas que lejos de una mera transnacionalización del gasto y la inversión pública, promueven el desarrollo y el empleo local y nacional, de manera tal que los recursos se reinviertan en la propia economía del país. La Alianza Social Continental ha señalado que *“En un acuerdo internacional, nada debe constituir una renuncia o reducción de la capacidad estatal para alcanzar las demandas económicas y sociales de sus ciudadanos. Este principio debe considerar como precedente el hecho de que la capacidad del Estado para alcanzar tales demandas se haya visto disminuida por dichos acuerdos (...) Los contratos gubernamentales sobre intercambio y obras públicas tienen una influencia significativa en algunos sectores productivos. Se llevan a cabo con dinero de los contribuyentes y, por tanto, deben seguir siendo instrumentos de política económica para el desarrollo nacional”*. La regla de *“trato de nación más favorecida”* (NMF) exige que los bienes, servicios y proveedores de cada país tengan acceso al mejor trato que reciban en cualquier otro país. Esta regla impide que los gobiernos apliquen políticas de adquisición que, por ejemplo, prohíban comprar bienes y servicios a compañías de países en donde se

*violan abiertamente los derechos humanos o laborales de sus ciudadanos” (Alternativa para las Américas, 2002:63).*<sup>42</sup>

En el proceso de contratación de proveedores, en el marco del TLC, el Trato Nacional prioriza criterios de orden comercial por sobre los de equidad social, combate a la pobreza o propósitos de desarrollo económico<sup>43</sup>. En segundo lugar establece un criterio de igualdad en la contratación de proveedores, no obstante las diferencias de naturaleza social de los mismos, o de impacto en el desarrollo de sus comunidades o distribución de la riqueza. Este último elemento es especialmente importante, en relación con el papel de las empresas de la economía social y PYMES como eventuales proveedores de la Caja. Asimismo, el Trato Nacional hace imposible discriminar entre los proveedores a partir de la violación de leyes ambientales o laborales.

En tercer lugar, el Trato Nacional favorecerá la competencia y algunos argumentan que esto llevará a una caída de precios, dado que las empresas contratadas no necesariamente deberán tener representación en el país. Este deseo tiene dos problemas. Primero, que la creación de empleo y el Trato Nacional son, por lo tanto, contradictorios y se debería ponderar con rigurosidad los efectos que uno y otro tendrán en la seguridad social. Segundo, en el mediano y largo plazo, la desaparición de la necesidad de la representación de casas extranjeras en el país y el consiguiente ahorro de comisiones a proveedores, no necesariamente implicará menores precios de los insumos. Lo que sí garantiza el Trato Nacional es que los proveedores extranjeros obtengan el mejor de los tratos brindados a las empresas nacionales, incluso si este mejor trato a los nacionales se fundamentara en la búsqueda de objetivos de equidad social, generación de empleo, combate a la pobreza o desarrollo económico.

En cuarto lugar, el Trato Nacional no considera las claras asimetrías entre agentes económicos de ambas latitudes, entre empresas estadounidenses y centroamericanas o caribeñas, que se cobija bajo la supuesta igualdad de trato y en contrario a la legislación costarricense.<sup>44</sup> En Costa Rica existe jurisprudencia emanada de la Sala Constitucional que sostiene que la Constitución Política obliga a un trato diferenciado para cierto tipo de agentes. Un ejemplo es el caso del Banco Popular. La Sala Constitucional se ha manifestado respecto a la naturaleza jurídica especial de esa entidad (ver voto 320-92 de las 15 horas del 11 de febrero de 1992)<sup>45</sup>. Queda claramente establecido que la Sala Constitucional, ha interpretado la voluntad del legislador, en armonía con los preceptos constitucionales, diferenciando a agentes económicos de la economía social, respecto de los demás agentes empresariales, sean

<sup>42</sup> Alianza Social Continental. 2002. “Alternativas para las Américas”. 2002.

<sup>43</sup> Henry Mora. *101 Razones para oponerse al TLC entre Centroamérica y Estados Unidos*. Heredia: EUNA, 2004

<sup>44</sup> Jorge Enrique Romero. *Tratado de Libre Comercio. Análisis desde la perspectiva ideológica y del Derecho Económico*. San José: UCR, 2005

<sup>45</sup> “Su Ley Orgánica le impone la consecución de una serie de objetivos en torno al interés y necesidades de los trabajadores, para lo cual se ha establecido un sistema específico y especial de atención a ese interés y necesidades. Por ese motivo, es razonable que el legislador no trate al Banco Popular de la misma manera que a los demás... Puede agregarse, que sobre el punto de tratamiento diferenciado y de ventaja para el Banco, ya esta Sala se pronunció favorablemente en la sentencia número 320-92, de las 15 horas del día 11 de febrero de 1992, tal cual lo permite o más bien parece demandarlo el artículo 50 de la Constitución Política” (Sentencia número 3628-95, al señalar).

éstos estatales o privados. Al aplicar tabla rasa entre empresas de economía social y otros agentes económicos, el Tratado estaría así ubicándose fuera de esta interpretación reiterada de la Sala Constitucional.<sup>46</sup>

Bajo el espíritu de esta legislación, la Ley de Cooperativas vigente prioriza a la empresa cooperativa para efectos de la contratación administrativa, en aquellos casos en que exista igualdad de condiciones entre oferentes. Esta premisa se mantiene en el Proyecto de Ley de Reforma de la Ley Cooperativa actualmente en la corriente legislativa. Ese mismo criterio constitucional fundamenta la directriz emitida por el gobierno de la República en abril del 2004 para que Ministerios y entidades de la administración centralizada y descentralizada y demás órganos públicos y entidades, apliquen la recomendación 193 de la OIT. Esta permite establecer convenios, mecanismos de coordinación y fortalecer las acciones que desarrollan las entidades públicas encargadas del fomento y representación del cooperativismo, como medio para generar empleo, combatir la pobreza y promover el desarrollo socioeconómico con equidad. En ese marco, en lo que respecta a la Caja y a su relación con las cooperativas de salud, luego de una alianza estratégica de más de tres lustros, el tránsito hacia cualquier eventual nueva situación derivada de la entrada en vigencia del Tratado debería respetar criterios de gradualidad, transparencia y mutua conveniencia.

En quinto lugar, es de particular importancia clarificar cuáles son las implicaciones de la definición tan amplia de empresa contenida en el TLC (capítulo 2, artículo 2.1).<sup>47</sup> Bajo esta definición el Hospital México, por ejemplo, podría considerarse una empresa, sobre todo al gozar de personería jurídica instrumental. ¿Qué consecuencias tendría el Trato Nacional? ¿Podría otra empresa exigir el mismo Trato Nacional que se le otorga a un hospital de la Caja calificado como empresa? ¿Se verían afectadas las actuales contrataciones que tiene la CCSS, por ejemplo, con cooperativas de salud como parte de un proceso de fomento de la economía social? ¿Podría la Caja, en el futuro, priorizar la contratación de formas jurídicas de la economía social que puedan tener un impacto socioproductivo importante para las comunidades o sería esta prioridad considerada discriminatoria? En general, ¿cuáles son las implicaciones que el régimen de contratación pública tendría para el mantenimiento de la CCSS como principal prestadora de servicios de salud, financiados con recursos de la seguridad social? ¿Hay o no razones para temer una reducción de la centralidad del Estado en la prestación de los servicios de salud, aún más grave que la que se ha venido dando en la última década? Los señores y señoras diputadas deberían dar respuestas a estas preguntas.

Para terminar, especialistas en la materia han manifestado serias preocupaciones con respecto a procedimientos, en particular en lo que respecta al instrumento del “cartel”

---

<sup>46</sup> Véase Voto 5544-95 de las 15 horas del 11 de octubre de 1995, sentencia número 320-92, de las 15 horas del día 11 de febrero de 1992, Voto 3338-99, Voto 9068-99, Voto 3628-95, Voto 1267-96.

<sup>47</sup> “Empresa significa cualquier constituida u organizada conforme a la legislación aplicable tenga o no fines de lucro, u sea de propiedad privada o gubernamental, incluidas cualesquier sociedad, fideicomiso, participación, empresa de propietario único, coinversión, u otra asociación.” (Capítulo 2, artículo 2.1).

que el capítulo nueve del tratado denomina una “descripción” de la contratación<sup>48</sup>; el proceso de estudio de las ofertas; las garantías de participación; impugnaciones; control sobre la legalidad y sobre los costos y compromisos financieros; audiencias a los oferentes y vicios del proceso.

Además el capítulo de resolución de controversias (capítulo 9) compromete a cada Parte a establecer al menos una autoridad, administrativa o judicial, imparcial e independiente de sus entidades contratantes, para recibir y revisar las impugnaciones presentadas y emitir las resoluciones y recomendaciones pertinentes (artículo 9.15). Esto genera un vacío jurídico de notables proporciones ya que el órgano es indeterminado, cuando debería haberse establecido con toda claridad las competencias de los tribunales locales y la Contraloría General de la República, en su papel fiscalizador del proceso de contratación.

## 5. En síntesis

Hemos fundamentado ampliamente los impactos que el TLC con los Estados Unidos, tal como ha sido negociado, tendría en los seguros sociales y en los principios que los orientan. En síntesis, el TLC:

- Es insuficiente con respecto a la protección de los servicios de salud y seguridad social que actualmente brinda la CCSS. La reserva incluida en el anexo 12.3 es específica al anexo y debería ampliarse para proteger a todos los seguros y servicios, actuales y futuros, que brinda la institución.
- En términos del mercado laboral, profundizará orientaciones de política pública que afectan negativamente la producción para el mercado interno, principal generadora de empleo en el país y contribuirá al aumento de la informalidad.
- Ante la creciente oferta privada de servicios de salud, fomentará una mayor evasión y subdeclaración de sectores de ingresos medios y altos que son fundamentales para la sostenibilidad financiera del Seguro Social. Además, presionará hacia la libre elección médica y hacia una transformación de la Caja en recaudadora, en lugar de planificadora o proveedora de servicios, contradiciendo la reforma que desde 1994 se viene implementando en el país. En tercer lugar, la apertura de riesgos del trabajo y del seguro de automotores incrementará los costos para la Caja dado que, la llevará a subsidiar a las operadoras con fines de lucro operando en este campo.
- En términos de patentes, la extensión de los plazos de protección retrasará el ingreso al mercado de medicamentos genéricos, e implicará un aumento de los recursos que la Caja destina a este rubro. Las regulaciones propuestas en el TLC representan un endurecimiento de la legislación nacional actual y de lo ya establecido en el marco de la Organización Mundial del Comercio. El TLC impactará negativamente, tanto las finanzas de la Caja, como el acceso a los medicamentos por parte de la población costarricense.
- En materia de contratación administrativa, el país estaría renunciando a utilizar este mecanismo para promover el fomento productivo, la creación de empleo y el combate a la pobreza. Además, el amplio concepto de empresa que se emplea en el

---

Bernal Arias Ramírez. 2004. *Roces constitucionales del TLC*. San José: Universidad de La Salle.

Tratado, podría incluir a los centros de salud de la Caja que gozan de personería jurídica instrumental y los pondría a competir, bajo una supuesta igualdad de condiciones, con empresas trasnacionales de la salud.

Por todas estas razones el TLC pone en riesgo a la CCSS y al sistema solidario e inclusivo de seguridad social.

Confiamos en que a los efectos de emitir su propio criterio, la Asamblea Legislativa examinará detenidamente cada uno de estos aspectos.

José Ángel Obando Sequeira  
Director CCSS

Jorge Chaves Muñoz  
Director CCSS