

MEXICO - THÀNH VIÊN ỒM YẾU CỦA NAFTA

Christian Stracke

Trong cuộc tranh luận đáng nhớ giữa Phó Tổng thống Mỹ Al Gore và ứng cử viên Tổng thống thất cử Ross Perot về Hiệp định thương mại tự do Bắc Mỹ (NAFTA) vào tháng 9 năm 1993, Perot có lẽ đã đưa ra lời châm biếm nổi tiếng nhất của buổi tối hôm đó. Ông ta cho rằng chọn Mexico để làm một đối tác thương mại là một sự lựa chọn tồi bởi vì "người ta không làm ra được gì thì không thể mua bất cứ thứ gì"⁽¹⁾. Trong gần 10 năm kể từ cuộc tranh luận đó, nhiều lời chỉ trích NAFTA của Perot đã bị nghi ngờ: buôn bán giữa Mexico và Bắc Mỹ tăng mạnh (mặc dù không đến mức như một số thành viên của NAFTA đã hi vọng); trên thực tế, một số ít việc bị mất đi ở Hoa Kỳ do Hiệp định thương mại tự do; và các công ty của Hoa Kỳ không phải chuyển sang Mexico nhằm tránh những nguyên tắc về môi trường và lao động chặt chẽ hơn của Hoa Kỳ. Những nhận xét nổi cộm cho rằng Mexico không làm gì và vì vậy không mua gì từ Hoa Kỳ đã được chứng minh đáng buồn là không đúng. Hầu hết những người ủng hộ NAFTA bỏ qua nhận xét của Perot vào lúc đó, hứa hẹn là Hiệp định sẽ mở ra một làn sóng hiện đại hoá kinh tế tại Mexico và sẽ cải thiện năng suất lao động của công nhân Mexico, tăng mức sống, và tạo ra một quốc gia tiêu dùng thịnh vượng hơn nhiều sẵn sàng và có thể mua hàng hoá sản xuất ở Mỹ. Tuy nhiên, kể từ khi hiệp định

NAFTA có hiệu lực từ ngày 1 tháng 1 năm 1994, sự phát triển kinh tế của Mexico chỉ đạt mức trung bình 2,7% một năm, chính xác là bằng tốc độ phát triển kinh tế trong thập kỉ trước khi NAFTA ra đời. Thêm nữa, số lượng công nhân Mexico tăng lên khoảng 2,8% một năm trong 10 năm qua, có nghĩa là thu nhập của công nhân thực sự giảm kể từ khi hiệp định có hiệu lực. Ít nhất về mặt tính toán này, Ross Perot đã đúng: người Mexico không trở thành người tiêu dùng hàng hoá Bắc Mỹ giàu có như quá nhiều người ủng hộ NAFTA đã hi vọng.

Sự thất bại của NAFTA nhằm cải thiện đời sống và thu nhập của những người Mexico bình thường cho thấy một thách thức nghiêm trọng mà những nhà hoạch định chính sách trong cả nước Mỹ và Mexico phải đối mặt. Những thiếu sót có thể nhận thức được của chính sách kinh tế tự do mới đã gây thiệt hại cho quan hệ hai nước, vì một nền kinh tế Mexico trì trệ đã đặt Tổng thống Vicente Fox Quesada - người đề xướng của NAFTA và những cải cách tự do mới, bao gồm tư nhân hoá các xí nghiệp quốc doanh, tạo ra một thị trường lao động linh hoạt hơn, và kí những hiệp định tự do hơn - lui về thế thủ để lần lượt tạo ra một hoàn cảnh mà trong đó ông này sẽ phải đánh bóng những thành tích của quốc gia để đối lấy tiêu dùng nội địa. Những áp lực này hiển hiện quá

rõ ràng trong cuộc tranh luận về sự chấp thuận chiến tranh Iraq của Liên Hợp Quốc, khi Fox, người luôn ủng hộ Hoa Kỳ đã từ chối hậu thuẫn cho Hoa Kỳ trong Hội đồng Bảo an, cho dù có sự yêu cầu của Tổng thống Bush. Thất bại của NAFTA trong việc hoàn thành lời hứa mở rộng sự thịnh vượng của Mexico cũng đồng nghĩa với sự tiếp tục tồn tại những người nhập cư bất hợp pháp vào Hoa Kỳ, cả những công nhân có và không có kỹ năng. Điều này làm tăng thêm căng thẳng trong quan hệ hai bên, do Washington lo ngại khủng bố vượt biên giới Hoa Kỳ - Mexico sẽ tăng lên khi Tổng thống Fox bắt đầu nới lỏng hơn những biện pháp kiểm soát biên giới. Sự trì trệ kinh tế của Mexico cũng làm tăng thêm nạn buôn bán ma túy bất hợp pháp, thêm một điểm nữa làm rạn nứt quan hệ hai nước.

Sa lầy năng suất

Có thể điểm bất đồng lớn nhất với các nhà sáng lập NAFTA sau hơn một thập kỷ bãi bỏ quy định, tư nhân hoá và đặt mức hàng rào thuế quan thấp hơn, đó là mức năng suất lao động quá thấp tại Mexico. Đơn giản vì năng suất lao động là một trong nhiều yếu tố có tính quyết định lớn tới việc cải thiện mức sống. Nhưng hi vọng về điều thần kì cho năng suất lao động của Mexico đã không xảy ra. Theo tính toán, năng suất lao động của Mexico thực sự giảm kể từ đầu những năm 1990. Khoảng cách năng suất rộng hơn trong khi tất cả những nhà dự đoán cho là khoảng cách đó sẽ hẹp bớt, có thể là vấn đề căn bản nhất mà những nhà hoạch định chính sách ở cả Mexico và Hoa Kỳ phải giải quyết, vì thất bại của lực lượng lao động Mexico trong cải thiện năng suất lao động đã xoá bỏ lí do hợp lý cho sự tồn tại của

NAFTA, đặc biệt theo quan điểm của người lao động Mexico.

Để hiểu vấn đề năng suất lao động, mọi người trước tiên phải hiểu mức độ phụ thuộc của Mexico vào sự phát triển của lực lượng lao động trong việc đẩy mạnh sự phát triển của toàn bộ nền kinh tế. Trong năm 1970, 43,6% khối thị trường lao động tiềm năng của Mexico (tất cả những người dân Mexico ở độ tuổi 12 hoặc lớn hơn) thực sự trong lực lượng lao động, cả những người đang làm việc và đang tích cực tìm việc. Phần lớn những người trong độ tuổi lao động nhưng không được tính trong lực lượng lao động là phụ nữ. (Trong khi những phụ nữ này có thể lao động tốt trong nhiều giờ, lao động gia đình về mặt kỹ thuật không được tính vào GDP của Mexico). Tuy nhiên trong ba thập kỷ tới, tỉ lệ tham gia lực lượng lao động của phụ nữ Mexico sẽ tăng vọt, với việc hầu hết phụ nữ thoát khỏi công việc nhà và tham gia vào lực lượng lao động như đã xảy ra vào những năm 1990 khi khủng hoảng đồng Peso năm 1994 - 1995 (một giai đoạn phá giá tiền tệ méo mó sau khi giảm GDP 7% và lương nhân công giảm 20%) buộc những người Mexico ít hiệu quả kinh tế phải tìm việc làm. Trong năm 1991, phụ nữ chỉ chiếm 26% tổng lực lượng lao động; đến năm 2000, phụ nữ chiếm 45% toàn bộ lực lượng lao động. Số lượng phụ nữ tìm việc làm tăng lên đẩy toàn bộ số phụ nữ tham gia lực lượng lao động lên tới 56,3% dân số trong độ tuổi lao động của Mexico năm 2000.

Trong khi số phụ nữ Mexico tham gia lực lượng lao động là chưa từng thấy vào cuối thế kỷ 20, Mexico đang có một sự bùng nổ dân số và quan trọng hơn là bùng nổ số người trong độ tuổi lao động. Chỉ 50,8% dân số ở

độ tuổi 15 hoặc lớn hơn vào năm 1970, nhưng vào năm 2000, có 67,4% dân số Mexico trong độ tuổi 15 hoặc lớn hơn. Trong giai đoạn này, dân số Mexico tăng lên gấp đôi từ 50,7 triệu trong năm 1970 lên 110,3 triệu năm 2000. Vì vậy, với số lượng phụ nữ tham gia lực lượng lao động, sự tăng lên về dân số trong độ tuổi lao động và tăng quy mô dân số, tổng lực lượng lao động đã tăng hơn ba lần trong ba thập kỉ qua từ 11,2 triệu nhân công lên 37,3 triệu nhân công vào cuối năm 2000.

So sánh sự phát triển của lực lượng lao động và sự phát triển của nền kinh tế Mexico trong ba thập kỉ qua - lực lượng lao động tăng hơn 230%, GDP tăng chỉ 220% - rõ ràng mức tăng năng suất lao động đã giảm dần. Vì vậy, người lao động Mexico có năng suất thấp hơn vào thời điểm 1970⁽²⁾. Những tính toán này có thể cường điệu hoá vấn đề ở mức nào đó; có thể số giờ lao động trung bình của mỗi người dân Mexico giảm trong ba thập kỉ qua (điều này cũng có nghĩa là người lao động có thể sản xuất được nhiều hơn trong mỗi giờ làm việc), nhưng thiếu những số liệu đáng tin cậy về số giờ lao động trong tuần khiến giả thuyết này khó mà kiểm chứng được. Thậm chí cho là số giờ lao động trong tuần trung bình của người lao động Mexico tăng chậm trong vài thập kỉ qua thì số giờ lao động cũng cần giảm 45% - từ 40 giờ lao động một tuần xuống còn 22 giờ lao động một tuần - để năng suất lao động của người Mexico có thể theo kịp năng suất lao động tại Hoa Kỳ. Xem triển vọng của giả thuyết này, những thay đổi trong mô hình lao động ở Hoa Kỳ từ những năm 1970, bao gồm cả một số lượng phụ nữ tham gia lực lượng lao động tăng đáng kể, ta thấy số giờ lao động trung bình trong tuần chỉ

giảm xuống 2,5 giờ từ 37 giờ một tuần năm 1970 xuống 34,5 giờ một tuần năm 2000. Có thể kết luận là năng suất lao động ở Mexico đã thụt lùi đáng kể so với năng suất lao động ở Hoa Kỳ.

Thực tế là năng suất lao động tiếp tục tăng chậm ở Mexico đến nỗi gây sung sướng cho những người ủng hộ NAFTA cả ở Mexico và Hoa Kỳ, những người lập luận rằng thị trường chung sẽ tạo ra một làn sóng đầu tư nước ngoài vào Mexico và cùng với sự đầu tư sẽ mang tới sự chuyển giao công nghệ và kĩ thuật giúp nền kinh tế Mexico thịnh vượng - và tăng năng suất của lực lượng lao động - vào thế kỉ thứ 21. Để chắc chắn, ít nhất NAFTA đã hoàn thành một phần lời hứa của mình ở một số khu vực địa lý và trong một số khu vực kinh tế được lựa chọn. Ví dụ các khu vực sản xuất xung quanh Monterrey, ở phía Đông Bắc và Pueble, cách phía Nam thủ đô Mexico City vài giờ trở nên tương đối thịnh vượng trong 15 năm qua phần lớn nhờ vào những khoản đầu tư và nợ nước ngoài, và kết quả là năng suất ở những khu vực này đã tăng lên. Tuy nhiên, hầu hết các khu vực còn lại của nền kinh tế Mexico đã chững lại hoặc thậm chí suy thoái trong lĩnh vực năng suất lao động. Khu vực điện và xăng dầu do nhà nước quản lý, hai bộ phận lớn của nền kinh tế Mexico luôn mang tiếng vì sự thiếu hiệu quả. Du lịch, một khu vực lao động chuyên sâu nơi năng suất khó mà tăng được đã tăng tỉ lệ trong toàn bộ nền kinh tế, kéo lùi sự tăng năng suất khi ngày càng nhiều lao động tham gia vào ngành công nghiệp nhà hàng và khách sạn, những ngành có giá trị gia tăng thấp. Ngành công nghiệp *maqui ladora* (sản xuất hàng hoá tập trung) là một khu vực khác có

năng suất khá cao nhưng tỉ lệ tăng năng suất lại rất chậm. Dọc theo biên giới Hoa Kỳ - Mexico, nhanh chóng tập trung nhiều vùng (thường do người Mỹ hoặc người châu Á xây dựng nên) sản xuất các thành phẩm như thiết bị gia dụng hoặc tiêu thụ điện, những nhà máy đó được coi có hoạt động có giá trị gia tăng thấp phụ thuộc vào lao động rẻ tiền và những công nhân không có kĩ năng.

Tuy nhiên, thủ phạm tệ nhất gây ra sự trì trệ trong bức tranh năng suất lao động của Mexico là do sự tăng mạnh mẽ số lượng công nhân ngoài lề trong khu vực không chính thức. Số lượng tăng lên khó xác định nhưng hầu hết người dân Mexico đều đồng ý rằng ví dụ số lượng những người bán hàng rong trên đường phố bất hợp pháp hiện nay liên tục cao hơn so với 20 năm trước. Trong khi những công nhân này có thể chiếm một phần nhỏ nhưng họ vẫn thuộc lực lượng lao động và nạn thiếu kĩ năng kinh niên của họ đã làm giảm việc tăng năng suất trong các khu vực năng động của nền kinh tế.

Tuy nhiên, một động lực khác làm giảm sự tăng năng suất là do sự gắn gũi về địa lý với Hoa Kỳ của Mexico, yếu tố chính khiến những người ủng hộ NAFTA cho rằng mở ra một thời kì tăng năng suất lao động cao và tăng mức sống do các công ty Hoa Kỳ tìm kiếm lợi nhuận từ chi phí lao động thấp hơn ở Mexico. Tuy nhiên triển vọng đầy hứa hẹn của NAFTA đã không thành sự thật, sự gắn gũi này dẫn tới nạn chảy máu chất xám, những người lao động Mexico có kĩ năng tương đối cao đã vượt qua biên giới nhằm tìm kiếm những cơ hội lao động tốt hơn tại Hoa Kỳ. Chắc chắn, những kẻ hở biên giới cũng để những người lao động Mexico có kĩ năng thấp

hơn tìm việc tại Hoa Kỳ; phần lớn những người Mexico nhập cư vào Hoa Kỳ đều chưa học hết trung học. Đến nay, khoảng 1,2 triệu dân nhập cư Mexico ở Hoa Kỳ đã hoàn thành giáo dục sau trung học, một con số khập khiễng khi mọi người nhận thấy chỉ có 5,2 triệu người Mexico đã hoàn thành những bậc giáo dục sau trung học. Điều này có nghĩa là Mexico mất khoảng 20% những công nhân lao động có giáo dục nhất sang thị trường lao động tại Mỹ.

Điểm cuối cùng cho thấy tình thế tiến thoái lưỡng nan nghiêm trọng cho các nhà hoạch định chính sách tìm kiếm những giải pháp cho vấn đề trì trệ trong việc tăng năng suất. Giải pháp chính sách công khai rõ nhất sẽ là tăng vốn tư bản nhân lực thông qua tăng vốn cho giáo dục. Cho dù tăng đầu tư vào giáo dục có thể đem lại kết quả tốt về trình độ giáo dục đạt được cao hơn, dẫu sao cũng không có nghĩa là những người có trình độ giáo dục tốt hơn sẽ không mang kĩ năng của mình sang Mỹ để tìm kiếm những cơ hội lao động hấp dẫn hơn. Điều này không phải để cho thấy đầu tư trong giáo dục sẽ không đem lại những kết quả tích cực trong lĩnh vực tăng năng suất, nhưng chừng nào những điều kiện khác (cơ sở hạ tầng nghèo nàn, tính cứng nhắc của thị trường lao động, những thiếu sót về nguyên tắc và thể chế...) còn cản trở sự cải thiện nền kinh tế thì những nhà hoạch định chính sách Mexico không thể chắc chắn rằng những người Mexico được giáo dục tốt hơn cũng có nghĩa là lực lượng lao động được giáo dục tốt hơn và có năng suất cao hơn.

Những trở ngại cơ cấu của Mexico

Việc Mexico không có khả năng tạo ra mức tăng năng suất lao động đáng

kế - và hệ lụy thiếu khả năng liên tục mang lại sự cải thiện mức thu nhập và sự phát triển nói chung - có thể không hoàn toàn do nạn chảy máu chất xám sang Hoa Kỳ. Mexico đang đối mặt với một loạt những vấn đề cơ cấu đang tăng lên, bao gồm cả việc tăng khủng hoảng an ninh xã hội, một triển vọng nghèo nàn lâu dài với khu vực xăng dầu, đầu tư thấp kinh niên trong khu vực điện lực và một hệ thống chăm sóc sức khoẻ lấn át sẽ mang lại sự thất vọng kinh tế lớn hơn - với người Mexico cũng như những nhà hoạch định chính sách Hoa Kỳ và những nhà đầu tư nước ngoài - trừ khi những vấn nạn này có thể được giải quyết. Trong thực tế, với một loạt những vấn đề cơ cấu áp lực mà Mexico đang phải đối phó, thì mức tăng năng suất và tăng thu nhập trong thập kỉ tới có thể thậm chí còn đáng thất vọng hơn trong ba thập kỉ qua.

Vấn đề cơ cấu đầu tiên có khả năng dễ bùng nổ nhất trong những vấn đề này là khủng hoảng an ninh xã hội đang tới gần của Mexico. Cuộc khủng hoảng này đang tăng lên trên hai lĩnh vực, đó là việc tăng thâm hụt trong kế hoạch trợ cấp lương hưu cho những công nhân trong khu vực công và tăng nhu cầu chi tiêu cho chăm sóc sức khoẻ. Mexico đang đối mặt với sự thâm hụt kinh niên đang tăng lên trong Học viện về Dịch vụ và An ninh xã hội cho nhân viên nhà nước (ISSSTE), hệ thống trả lương hưu bù đắp cho toàn bộ nhân viên trong lĩnh vực công cộng của Mexico. Phần lớn do kết quả của việc bùng nổ giá dầu trong những năm 1970, khi đảng cầm quyền lâu năm PRI mở rộng lợi ích cho nhân viên nhà nước một cách hào phóng để đổi lại đảm bảo sự ủng hộ bầu cử của họ, ISSSTE nhanh chóng trở thành một trong những khoản chi

tiêu đắt đỏ nhất sử dụng ngân sách chính phủ. Theo những nguyên tắc hiện tại của ISSSTE, khi về hưu, những người nhận lương hưu của chính phủ có quyền hưởng 100% mức lương mà họ đang nhận trong năm làm việc cuối cùng. Với trung bình số nhân viên có độ tuổi nghỉ hưu là 56 và tuổi thọ trung bình dự tính sau khi về hưu thêm 22 năm, sự đảm bảo này đặt ra một gánh nặng đáng kể với ngân sách của chính phủ. Lợi ích hào phóng của hệ thống lương hưu đã được gây dựng khi độ tuổi của nhân viên chính phủ Mexico theo hình kim tự tháp đã xuống tới đáy, với nhiều nhân viên còn trẻ trong lĩnh vực công hỗ trợ một số người về hưu tương đối ít. Tuy nhiên, hiện nay, hệ thống này bao cho 2 triệu công nhân hoạt động trong lĩnh vực công trong khi đó phải đem lại tiền trợ cấp cho 400.000 người về hưu: một tỉ lệ phụ thuộc là 5:1. Tỉ lệ phụ thuộc vốn là 20:1 vào 20 năm trước⁽³⁾ dự tính giảm xuống còn 2:1 vào năm 2020⁽⁴⁾, có nghĩa là những đóng góp lương hưu của hai nhân viên chính phủ sẽ phải dần trải ra chi trả cho tiền lương hưu hào phóng của một người về hưu. Do chính quyền liên bang cam kết bù đắp bất kì sự thâm hụt nào trong hệ thống lương hưu ISSSTE, tỉ lệ phụ thuộc ngày càng tệ này sẽ có nghĩa là tăng chi phí nhanh với những người trả thuế của Mexico (và cả người lãnh đạo của nước này).

Chỉ vài năm trước, triển vọng cải cách hệ thống lương hưu - và giảm gánh nặng lâu dài của hệ thống sẽ đối ngân sách tài khoá của Mexico - có vẻ tươi sáng hơn. Dưới thời Cựu Tổng thống Ernesto Zedillo, Mexico đã thành công trong những cải cách quan trọng với hệ thống trả lương hưu cho lĩnh vực tư, thay đổi từ kế hoạch xác định tiền trợ cấp với những thâm hụt

thống kê bảo hiểm nghiêm trọng sang một kế hoạch xác định đóng góp với những thâm hụt thống kê bảo hiểm phần lớn. Tuy nhiên, Tổng thống Zedillo không sử dụng toàn bộ những cải cách tương tự với ISSSTE, phần lớn do lo ngại sự giận dữ của các nghiệp đoàn đầy quyền lực trong khu vực công. Chính quyền Zedillo bỏ qua vấn đề này khi nhận ra là đảng PRI sẽ phải đối mặt với sự cạnh tranh khắc nghiệt trong cuộc bầu cử Tổng thống năm 2000.

Tuy nhiên quyết định của Zedillo về cải cách tạo đòn bẩy mềm với ISSSTE không đủ để giúp PRI giữ chức tổng thống và trong năm 2000 Vicente Fox Quesada, người đưa ra một cương lĩnh cải tổ toàn bộ đã được bầu. Là nhà lãnh đạo của đảng trung tả PAN, Tổng thống Fox có vẻ ít nhượng bộ với những lợi ích của nhân viên trong lĩnh vực công của Mexico hơn nhiều so với vị tổng thống tiền nhiệm, mặc dù ông hiểu rõ rằng rằng chi phí chính trị để giải quyết cải cách ISSSTE sẽ là quá lớn. Sự thật, cải cách ISSSTE sẽ cực kì khó khăn với bất kì vị tổng thống Mexico nào do hệ thống ba đảng của Mexico hoàn toàn đảm bảo không một tổng thống nào có thể tập trung được một đa số phiếu vượt trội. Cải cách ISSSTE đòi hỏi sự chấp thuận của Quốc hội, nhưng không đảng nào có vẻ kiểm soát được đa số vượt trội ở bất kì viện nào trong Quốc hội, thậm chí kể cả sau cuộc bầu cử hè năm 2003. Cải cách sẽ được đảng của Tổng thống Fox đề xướng, nhưng đảng cực tả và cực hữu đang hướng tới cuộc bầu cử tổng thống năm 2006 có thể dễ dàng hình thành liên minh để ngăn cản cải cách. Điều này có nghĩa gì với những người nộp thuế Mexico, hoặc những người vay nợ trong nước và nước ngoài đang chi trả

cho toàn bộ những thâm hụt của Mexico, họ sẽ bị buộc phải bù đắp cho một sự thâm hụt quỹ lương hưu mà dự tính đang tăng khoảng 0,3% GDP (khoảng 2 tỉ đôla) hiện nay tăng lên 1,4% GDP dự tính trong 20 năm nữa. Điều này sẽ làm kiệt quệ tiền đầu tư cho giáo dục và cơ sở hạ tầng vốn là những thứ mà Mexico cần có để tạo ra sự tăng vọt năng suất lao động.

Yếu tố gây khủng hoảng an ninh xã hội thứ hai của Mexico bắt nguồn từ vai trò của chính quyền với tư cách nhà cung cấp hầu hết những dịch vụ chăm sóc sức khỏe. Những vấn đề trong Viện An ninh Xã hội Mexico (IMSS) xuất phát từ hai nguồn: thực tế những chi phí cho dịch vụ chăm sóc sức khỏe tiếp tục tăng cao hơn tỉ lệ lạm phát và tình trạng ảm đạm về trang thiết bị và dụng cụ của IMSS, và khoản đầu tư cần thiết tương ứng nhằm ngăn ngừa sự xuống cấp của dịch vụ. Chi phí chăm sóc sức khỏe tăng nhanh chóng là một vấn đề ở mọi nơi, nhưng trong trường hợp của Mexico vấn đề phức tạp hơn do ngân sách tăng đột ngột trong kế hoạch sức khỏe của IMSS. Từ năm 1974, số lượng người đủ tư cách được hưởng dịch vụ sức khỏe của IMSS tăng khoảng 350% mặc dù trong giai đoạn này số lượng giường bệnh trong hệ thống chỉ tăng có 20%⁽⁶⁾. Điều kiện vật chất trang thiết bị của IMSS bị xuống cấp, với 40% số bệnh viện chăm sóc sơ cấp được đánh giá đang hoặc trong tình trạng cần có những sửa chữa ngay lập tức, hoặc trong tình trạng đổ nát tới nỗi chúng cần những khoản tu bổ tốn kém và liên tục. Vấn đề những dụng cụ y tế đã lỗi thời nghiêm trọng và không thể tin cậy được trong những trang thiết bị của IMSS đã nảy sinh gay gắt trong những năm gần đây, theo dự tính của IMSS, hệ thống

này cần 600 triệu đôla (0,1% GDP) để thay thế những thiết bị hư hỏng và một số tiền lớn hơn để hiện đại hoá thiết bị. Tất cả những vấn đề này vấp phải cơ sở ngân sách của chính quyền Fox đã cắt giảm đáng kể chi tiêu đầu tư vào chăm sóc y tế để bù vào mức chi tiêu đang tăng lên ở những lĩnh vực khác. Năm 2001, ngân sách chi tiêu y tế bị cắt giảm 70% xuống chỉ còn 0,02% GDP cho việc xây dựng những bệnh viện mới, nâng cấp hệ thống thiết bị hiện hành, và mua thiết bị mới, và trong năm 2002, khoản ngân sách này bị cắt giảm xuống bằng 0, một mức chưa từng thấy dù trong những ngày tồi tệ nhất của cuộc khủng hoảng đồng Peso khi cuộc suy thoái quá mức đã buộc cắt giảm lớn trong chi tiêu của chính phủ.

Chi phí chính trị của hệ thống chăm sóc sức khỏe đang tiếp tục xuống cấp khi nhu cầu của dân số già đi đối với những dịch vụ này tăng lên sẽ khó có thể bỏ qua, và điều này có vẻ là một vấn đề quan trọng trong cuộc bầu cử tổng thống năm 2006. Tuy nhiên, thực tế hệ thống chăm sóc sức khỏe chưa phục hồi lại được sẽ đòi hỏi phải có sự chi tiêu đáng kể của chính phủ và rõ ràng chưa có một nguồn thu mới nào để có thể bù đắp vào. Nếu chính quyền liên bang chuyển đổi những nguồn lực thì lại ảnh hưởng tới nhu cầu bức xúc khác, ví dụ như chuyển nguồn vốn đầu tư giáo dục và cơ sở hạ tầng vào cho hệ thống chăm sóc sức khỏe, điều này lại làm giảm năng suất. Và vì vậy cái vòng xoáy luẩn quẩn này lại tiếp tục.

Nếu chỉ Mexico có thể sản xuất ra nhiều dầu hơn, hoặc sản xuất dầu một cách có hiệu quả hơn, như điều mọi người thường nói, thì sẽ có nhiều tiền hơn cung cấp cho việc đầu tư cần có của Mexico để phục vụ cho hiện đại

hoá. Thật không may, PEMEX, công ty độc quyền dầu và gas thuộc sở hữu chính phủ lại không còn là con ngỗng đẻ trứng vàng nữa. Triển vọng dầu lâu dài của Mexico rất ảm đạm; dự trữ dầu đã được tìm thấy hoặc có thể tồn tại sẽ cạn kiệt trong 35 năm tới theo tốc độ khai thác hiện tại. Dự trữ dầu và khí gas thiên nhiên đã giảm liên tục kể từ năm 1984. Sau tốc độ phát triển hàm số mũ vào những năm 1970 và đầu những năm 1980, sản xuất dầu giữ nguyên từ năm 1984 đến năm 1989, và tốc độ tăng trung bình hàng năm chỉ đạt 1,8% kể từ năm 1990. Bức tranh này có thể thay đổi nếu có những khám phá vĩ đại mới, nhưng chính quyền Fox đang bị mất khả năng kêu gọi do thiếu đầu tư tư nhân trong lĩnh vực xăng dầu, chỉ đủ khai thác trữ lượng xăng dầu bằng tốc độ hiện tại. Vì vậy, nếu không có một sự tăng giá dầu liên tục tính theo giá trị thực của đồng đôla, doanh thu từ dầu không tránh khỏi giảm xuống, trong tỷ lệ phần trăm GDP và trong phát triển nền kinh tế của Mexico dù sản xuất tiếp tục ít nhiều không ổn định.

Để bù vào sự trì trệ trong doanh thu từ dầu, chính phủ Mexico sẽ phải tìm cách mở rộng cơ sở thuế, nhưng họ lại không có ham muốn chính trị cho việc cải cách thuế để bù lại có hiệu quả sự trì trệ trong doanh thu từ dầu. Một trong những ưu tiên hàng đầu của Tổng thống Fox khi nhậm chức là mở rộng cơ sở thuế bán hàng hóa. Nhưng Quốc hội bị chia rẽ của Mexico có thể sẽ không chấp thuận với biện pháp không được ưa chuộng về chính trị và về triển vọng dài hạn đối với quan điểm cải cách tài khoá của Fox hiện nay rất ảm đạm.

Tuy nhiên, một thiếu sót về cơ cấu khác mà Mexico phải giải quyết là lĩnh vực điện lực lạc hậu và thiếu hiệu

quả nghiêm trọng. Hiến pháp Mexico cho phép nhà nước kiểm soát độc quyền với hệ thống điện từ việc sản xuất cho tới phân phối. Sự độc quyền này của nhà nước dẫn tới việc thiếu đầu tư liên tục vào khả năng sản xuất do chính quyền vừa không muốn vừa không thể tăng cường chiến dịch vay mượn cho việc nâng cấp hệ thống. Theo tính toán riêng của chính phủ, lĩnh vực điện lực cần 100 tỉ đôla đầu tư mới trong thập kỷ tới để có thể đáp ứng được lượng nhu cầu đang tăng lên. Tuy nhiên sáng kiến cải cách của Tổng thống Fox nhằm sửa đổi Hiến pháp cho phép khu vực tư nhân tham gia vào quá trình sản xuất và phân phối điện đã bị trì hoãn trong Quốc hội vào cuối năm 2002 và nếu đảng của Tổng thống Fox không thể giành được số ghế đáng kể trong cuộc bầu cử hè năm 2003 thì có vẻ Quốc hội sẽ không chấp thuận tự do hoá lĩnh vực điện lực trước những cuộc bầu cử chung năm 2006.

Nếu Quốc hội không chấp thuận tự do hoá lĩnh vực điện lực, chính quyền liên bang sẽ phải hi sinh những nguồn lực quý giá của khu vực công để duy trì và nâng cấp hệ thống điện. Điều này có vẻ không bù nổi nhu cầu cần có 100 tỉ đôla nhưng cho dù chỉ hỗ trợ vốn một phần cũng làm cạn nguồn lực dành cho những lĩnh vực quan trọng khác. Và đất nước này sẽ tiếp tục có một mạng lưới điện lạc hậu do hãy còn đầu tư lệch hướng.

Giải pháp cho sự phát triển

Giải pháp cho sự tăng năng suất nhanh ở Mexico không đặc biệt phức tạp: một sự kết hợp giữa việc tăng (và làm cho hiệu quả hơn) chi tiêu cho giáo dục và cơ sở hạ tầng vật chất, cải cách luật pháp và điều chỉnh, và tăng cường đấu tranh chống tham nhũng.

Nhưng điều này nói dễ hơn là làm. Có thể chiến công lớn nhất của Mexico sau cuộc khủng hoảng đồng Peso năm 1994 - 1995 là đặt trật tự chi tiêu trong ngân sách tài chính bằng việc giảm chi tiêu vào những lĩnh vực bất động sản và một bảng thành tích dài về những hạn chế tài chính đã giúp cho đầu tư của Mexico đạt được mức xếp hạng của hãng Moody và BBB của hãng S&P, tỉ lệ này cho phép nhiều quỹ hưu trí và các công ty bảo hiểm của Hoa Kỳ và châu Âu chuyển sang đầu tư vào nợ của Mexico. Một sự nói lỏng kiểm soát tài khoá hiện nay dưới hình thức một làn sóng chi tiêu mới vào giáo dục và cơ sở hạ tầng có thể đe dọa những tỉ lệ này, đặc biệt nếu những chi tiêu mới này không bù lại được những khoản cắt giảm ngân sách không được ưa chuộng về chính trị. Sự đánh giá thấp về mức độ đầu tư sẽ dẫn tới chi phí vay mượn cao và về lâu dài sẽ tạo ra nhiều điểm yếu khác về kinh tế, có thể phá hoại khả năng duy trì mức chi tiêu đầu tư cao của chính phủ.

Với những lựa chọn tăng chi tiêu hạn chế của Mexico, chính quyền Fox và Quốc hội phải thực hiện những cải cách tuy có thể gây ra những bất đồng chính trị nhưng dẫn tới tăng và góp phần cân xứng hơn vào sự phát triển kinh tế. Hệ thống điện lạc hậu - một cản trở lớn với triển vọng đầu tư mới trong lĩnh vực sản xuất - cần được mở cửa cho đầu tư tư nhân. Kế hoạch trợ cấp hưu trí cho bộ phận công phải được sửa đổi, với việc giảm lương hưu và tăng độ tuổi về hưu tối thiểu với những người về hưu mới. Tình trạng quan liêu cần được giải quyết; một nghiên cứu gần đây chỉ ra rằng những nhà sản xuất tìm cách mở cơ sở tại Trung Quốc chỉ phải thực hiện 22 bước thủ tục giấy tờ là có thể bắt đầu

hoạt động trong khi đó một công ty giống như vậy ở Mexico sẽ phải thực hiện 359 bước⁽⁶⁾. Cuối cùng, những quan hệ lao động Mexico cần được làm minh bạch để khuyến khích các công ty đầu tư vào nước này. Quá trình lựa chọn đại biểu nghiệp đoàn cần được dân chủ hơn để tránh những ông chủ các nghiệp đoàn lao động không đại diện cho lợi ích của cả người lao động và công ty. Những toà án lao động đặc biệt, giúp tránh cho những nhà đầu tư nước ngoài khỏi nạn tham nhũng pháp luật nên được hợp nhất vào hệ thống toà án hiện tại.

Thậm chí nếu Quốc hội phải thông qua những cải cách cơ cấu như vậy - một kịch bản không thể xảy ra, với những chia rẽ chính trị hiện tại - Mexico vẫn tiếp tục không đạt được mức đầu tư đáng kể cần thiết do không có sẵn tiền cho tới khi nước này theo những chính sách tài khoá mà Quỹ tiền tệ thế giới đã thông qua. Vì vậy, Hoa Kỳ phải cung cấp trợ giúp nước ngoài cho những chi tiêu về giáo dục và cơ sở hạ tầng của Mexico. Năm ngoái 2002, Mexico chỉ dùng 1,1 tỉ đôla cho xây dựng trường học và chỉ 1,3 tỉ đôla đầu tư vốn cho giao thông và liên lạc. Một khoản viện trợ cả gói khiếm tốn hàng năm của Hoa Kỳ là 1,2 tỉ đôla sẽ giúp chính phủ Mexico tăng chi tiêu cho những lĩnh vực quan trọng này thêm 50%. Để xoa dịu những chỉ trích liên tục về NAFTA và viện trợ nước ngoài - từ cả cánh tả và cánh hữu - trong Quốc hội Hoa Kỳ, một khoản viện trợ cả gói như vậy có thể được gắn với sự chấp thuận những cải cách cơ cấu như đã vạch ra ở trên của Quốc hội Mexico, những cải cách rõ ràng sẽ mang lại lợi ích cho việc đầu tư của các công ty Hoa Kỳ tại Mexico.

Một khoản viện trợ cả gói tương đối nhằm tăng năng suất lao động của

Mexico sẽ nằm trong lợi ích riêng của Hoa Kỳ, nước đang chi hàng tỉ đôla cho việc giám sát biên giới Mexico chống lại nạn nhập cư bất hợp pháp và buôn lậu thuốc phiện, và cho giáo dục, chăm sóc sức khoẻ cho những người nhập cư Mexico. Giúp Mexico giải quyết những vấn đề kinh tế còn có ý nghĩa hơn việc kiểm soát biên giới vốn được chứng tỏ là tốn kém về tài chính và nhân lực. Quan trọng hơn, các công ty Hoa Kỳ không thể khai thác cơ sở tiêu dùng tiềm năng rất lớn của Mexico, do kinh tế kém phát triển đã làm giảm mức lương tại Mexico. Một mức lương tăng nhanh hơn tại Mexico có thể là một mối lợi với những nhà xuất khẩu Hoa Kỳ khi sự trì trệ hoặc không phát triển tại Nhật Bản và châu Âu đã làm nguội lạnh mức cầu tại các thị trường xuất khẩu truyền thống của Mỹ. Cuối cùng, một khoản viện trợ nước ngoài cả gói sẽ hướng mục đích trực tiếp vào tất cả những vấn đề mà NAFTA thường phàn nàn: thu nhập bất bình đẳng. Dù những chỉ trích cho rằng NAFTA là động lực gây ra sự bất bình đẳng có đúng hay không, thì một khoản viện trợ cả gói của Hoa Kỳ nhằm vào xây dựng và nâng cấp những con đường, những trường học của Mexico có thể giải quyết được vấn đề chủ nghĩa dân tộc chống Mỹ của Mexico, phản ánh trong áp lực phổ biến khiến Tổng thống Fox buộc phải theo đuổi một chính sách đối ngoại độc lập trong cuộc tranh luận về chiến tranh Iraq, và giúp cải thiện quan hệ hai bên về lâu dài.

Thật không may, khả năng phối hợp may mắn giữa viện trợ của Hoa Kỳ và cải cách của Mexico vẫn còn mong manh, với môi trường chính trị hiện tại ở cả hai phía biên giới. Để Hoa Kỳ viện trợ cả gói như vậy - và để

Quốc hội bị chia rẽ của Mexico chấp thuận những điều khoản và cải cách cơ cấu, cần có sự thay đổi trung tâm tại cả thủ đô Mexico City và Washington. Chính quyền Bush sẽ phải bỏ bớt những hoài nghi về viện trợ nước ngoài không trực tiếp gắn với những lợi ích chính trị trong nước và lợi ích chiến lược như với viện trợ cho Thổ Nhĩ Kỳ và cứu trợ AIDS tại châu Phi. Chính quyền Bush sẽ phải bán những viện trợ như vậy để đem lại lợi ích cho các công ty Hoa Kỳ để có thể lợi dụng những người tiêu dùng giàu có của Mexico. Tại Mexico, những phe phái chính trị tự xem xét bản thân là những người bảo vệ cuộc cách mạng theo chủ nghĩa dân túy năm 1910 sẽ từ bỏ quan điểm kiểm soát công với mạng lưới điện như nền tảng cho chủ quyền quốc gia và trong việc phối hợp những cải cách an ninh xã hội họ sẽ sẵn sàng xa lánh nhân viên nhà nước. Một thay đổi trọng tâm như vậy không phải là điều không tưởng - tương tự thực tế chính trị đã hiện hữu khi Mexico bắt đầu tự do hoá nền kinh tế của mình cuối những năm 1980 và một lần nữa khi chế độ an ninh xã hội trong lĩnh vực tư nhân được cơ cấu lại sau cuộc khủng hoảng đồng Peso - nhưng Tổng thống Fox, hoặc người kế nhiệm có thể sẽ thuyết phục dân chúng rằng phúc lợi quốc gia phụ thuộc vào cải cách

Tuy nhiên, viện trợ của Hoa Kỳ và cải cách của Mexico có thể là một sự kết hợp thành công với hai bên. Về ngắn hạn, một chương trình nghị sự cải cách cơ cấu thành công sẽ cải thiện tình cảm của các nhà đầu tư, giảm tỉ lệ lãi suất giúp chính phủ, các công ty và người tiêu dùng Mexico có

thể vay mượn. Về dài hạn, Mexico sẽ tiếp tục hưởng lợi từ tốc độ phát triển kinh tế cao và tăng thu nhập, trong khi đó Hoa Kỳ sẽ có được một dòng người nhập cư có thể quản lý được hơn từ Mexico, và quan trọng hơn là một thị trường tiêu thụ Mexico năng động hơn cho xuất khẩu của Hoa Kỳ. Một điều rõ ràng là cho tới khi nào vấn đề tốc độ tăng năng suất thấp của Mexico chưa được giải quyết, thì đánh giá tiềm năng kinh tế Mexico của Ross Perot sẽ tiếp tục là sự thật ■

Chú thích:

- (1) "Gore, Perot Challenge Each Other on NAFTA Money, Facts," Điện báo Bloomberg News, 19 tháng 11 năm 1993.
- (2) Dữ liệu năng suất chính thức của Mexico không bị kéo lại thời điểm 1970, và thậm chí khi họ bị hạn chế bởi một số công nhân nhất định và vì vậy không thể so sánh với dữ liệu năng suất của Hoa Kỳ và các nước phát triển khác. Xem Christian Stracke, "Mexico Debt Sustainability - The Bumpy Road to Single A", 24 tháng 11 năm 2002, tại www.creditsights.com/marketing/headlines/0211/004355.htm
- (3) Xem Ngân hàng phát triển Liên Mỹ, "Health and Social Security Reform for Government Workers," mimeo, tháng 8 năm 2002.
- (4) Xem Quỹ tiền tệ quốc tế, "Mexico: Selected Issues," Báo cáo quốc gia. Số 02/238, tháng 10 năm 2002 tr. 80
- (5) Xem IMSS, "Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la Situación Financiera y los Riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social," mimeo, tháng 6 năm 2002
- (6) Xem Consejo Mexicano de la Industria Maquiladora de Exportación, báo cáo trong Reforma, 23 tháng 5 năm 2003.

Nguồn: Bản dịch của Viện Nghiên cứu Châu Mỹ