

MÉXICO EN EL NUEVO SISTEMA INTERNACIONAL: REFLEXIONES SOBRE LOS RETOS INMEDIATOS

VÍCTOR M. GODÍNEZ

El cambio más grande que ha registrado la economía mexicana en este fin de siglo es su apertura ante el resto del mundo. Es muy probable que esta apertura culmine en la creación de una zona de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, lo que producirá, sin duda, un impacto estructural cuyo alcance podría ser equiparable al que tuvieron en el pasado la reforma agraria o la nacionalización de las llamadas industrias estratégicas. Sin embargo, el verdadero significado de este cambio para el desarrollo económico nacional sólo podremos valorarlo en el largo plazo. En un plano temporal más inmediato —que es en el que se ubican estos comentarios—, la creación de un mercado libre con los dos poderosos vecinos del norte anuncia para México un periodo de importantes choques económicos tanto en el sector real como en el financiero. Se trata de un periodo de transición en cuyo transcurso se harán evidentes la mayor parte de los costos del ajuste que exige el establecimiento de la nueva estructura de relaciones económicas con el exterior.

La importancia del Tratado Trilateral de Libre Comercio (TTLIC) que el gobierno de México está negociando con Estados Unidos y Canadá, es incuestionable. Una prueba de ello es la discusión creciente y generalizada que se ha suscitado en México al respecto. Por cierto que esa discusión ha tenido un marcado tinte ideológico. Esto no debe alarmar a nadie; la discusión ideológica es parte importante y necesaria de las prácticas democráticas de una sociedad. No obstante, junto al debate ideológico-político es necesario impulsar la discusión y la controversia en el campo del conocimiento, la investigación empírica y la re-

flexión analítica sobre la naturaleza, los impactos probables del TTLC o el costo de exclusión para nuestro país de un bloque comercial como el que está constituyéndose en América del Norte.

En las páginas que siguen expongo algunas reflexiones sobre las características del periodo de transición y las posibles respuestas de política económica que será necesario instrumentar para reducir sus costos —inevitables—, sin que simultáneamente se inhiba el ajuste de la economía ante la nueva situación.

Las características estructurales de la economía mexicana sugieren que los costos de corto y mediano plazo de la nueva pauta de integración comercial con Estados Unidos y Canadá podrían ser mayores en los mercados de trabajo y de bienes que en los financieros. Dado el alto grado de concentración de nuestro comercio exterior con los países de América del Norte, es razonable suponer que el establecimiento del Tratado Trilateral de Libre Comercio (TTLC) afectará significativamente a la estructura productiva nacional. Tal suposición parece ser especialmente válida en lo que respecta al sector manufacturero. Una somera revisión de la estructura industrial revelaría la existencia de importantes insuficiencias y desventajas comparativas, tanto en términos de tamaño como de tecnología y financiamiento, de las empresas manufactureras mexicanas. Ello hace pensar que la mayoría de las ganancias económicas que México podrá obtener de su inserción en el mercado libre de América del Norte se basarán ampliamente en la explotación de lo que hoy parece ser su principal (si no es que casi única) ventaja comparativa frente a cada uno de sus vecinos: el costo de la mano de obra. En la medida en que esto último sea cierto, es razonable vaticinar que las diferencias de costos salariales entre México y Estados Unidos y Canadá se mantendrán sin modificaciones sustanciales durante un periodo todavía largo. De ser así, la explotación de nuestra principal ventaja comparativa puede constituirse en el elemento que a la larga define para México un perfil de especialización. Es de esperarse, por lo tanto, que la estructura de precios relativos que resulte de la liberalización comercial con los mercados de Estados Unidos y Canadá estimule en nuestro país un desplazamiento de la producción hacia los bienes y servicios exportables intensivos en mano de obra.

El verdadero significado de este conjunto de cambios para el desarrollo económico del país —y por lo tanto, su significado en términos del bienestar de la población— es algo que, como ya fue señalado, sólo

podremos valorar en el futuro. No obstante, es evidente que no se operará sin costos la transición entre la vieja estructura productiva y la que finalmente se configure en el país como producto de las reformas comerciales. Económicamente, los costos del ajuste pueden ser considerados de dos maneras: desde el punto de vista de la distribución, y desde el punto de vista de la eficiencia. En el primer caso los costos en cuestión se originan en la reasignación de recursos hacia los sectores cuya expansión será favorecida por la nueva realidad del mercado. En el segundo caso —que tal vez sea el más importante— el ajuste entrañará un desperdicio de recursos bajo la forma de desempleo y capacidad de producción ociosa en los sectores en contracción.

La integración comercial de México con América del Norte tendrá mayores posibilidades de éxito en la medida en que puedan reducirse los costos asociados al ajuste en el periodo de transición. Para ello será muy importante que la reasignación intersectorial de trabajo y capital se efectúe de la manera más fluida y suave que sea posible.

Teóricamente, los costos del ajuste derivados de la liberalización comercial serán relativamente pequeños cuando, en un cuadro de comercio intraindustrial, la racionalización de la producción se opere dentro de los sectores, lo que implica que las empresas se especialicen en alguna variedad específica de los bienes que producen. En cambio, cuando la racionalización de la producción se da entre los sectores, generalmente se producen cierres de plantas y empresas en sectores específicos, con la consiguiente caída de la producción y del empleo. En este caso, es evidente que se presentará una fuerte fuga de capital y trabajo de los sectores en contracción a los sectores en expansión.

Dos elementos críticos en la determinación de la magnitud que tendrán los costos del ajuste son, por una parte, el grado de movilidad intersectorial del capital y del trabajo, y por otra, el grado de flexibilidad del salario real. Las características de la movilidad funcional y sectorial de la fuerza de trabajo, el desarrollo todavía escaso del mercado de valores y de bonos a largo plazo, así como las dificultades en la provisión eficiente del crédito bancario, indican que en México tales costos podrían ser altos.

En este marco resulta de gran relevancia discutir de que manera la política económica puede ayudar a maximizar las oportunidades y ganancias potenciales que a largo plazo ofrece el TTLC, mientras que al mismo tiempo también intenta reducir a rangos social, económica y

políticamente manejables, los costos del ajuste en el periodo de transición.

Para empezar, parece imprescindible la formulación de esquemas e iniciativas de política económica dirigidas a mejorar el proceso de asignación de recursos por medio del mercado de trabajo y del mercado de capital.

Esto es particularmente importante en un ambiente en el que los mecanismos de ajuste convencional que se acostumbraba utilizar en el pasado se descartan. La meta de las políticas económicas en el periodo de transición debe ser impedir —o al menos reducir al mínimo— el desempleo y la desutilización de la capacidad productiva que puede ocasionar en un primer momento la integración regional de los mercados de bienes.

En este punto cabe recordar que una de las características seculares del mercado de trabajo mexicano es su elevada tasa de desempleo cuyo nivel, aun considerando las dificultades de comparación, es extraordinariamente alto en relación al de Estados Unidos y Canadá. Es evidente que este problema constituye una razón de peso para tratar de suavizar, e tanto como sea posible, los costos de corto y mediano plazo que producirá la integración comercial. Es muy probable que, por sí mismo, el mercado de trabajo exacerbe tales costos, y es por ello que la política económica debe todavía durante algún tiempo tratar de inducir su comportamiento.

Desafortunadamente, es muy difícil pensar, en las actuales circunstancias económicas, que el fuerte castigo salarial experimentado desde la década pasada empiece a revertirse de manera significativa. En México, como en otros países, la experiencia de los últimos años muestra que la moderación salarial influye positiva y proporcionalmente en la demanda de trabajo en el mediano plazo. En un ambiente macroeconómico como el que empieza a prevalecer en México —en el cual las tarifas, los controles cambiarios y las devaluaciones dejan de ser un recurso para compensar los incrementos salariales— el crecimiento de los pagos al trabajo tiende más claramente a traducirse en una reducción de las ganancias. Es por ello que, en adelante, cuando los factores de la producción negocien incrementar salariales, deberán cuidar que el crecimiento real de éstos no sea mayor al de la productividad. De esta manera, el costo unitario real del trabajo podrá mantenerse esta-

ble (con posibilidades de que el ingreso real de los trabajadores mejore y la rentabilidad de las empresas se mantenga).

Lo anterior deberá verse acompañado de medidas que promuevan un crecimiento sostenido de la producción y de la capacidad productiva, de manera que se verifiquen realmente en el futuro inmediatos aumentos significativos en la demanda de trabajo. De ahí la importancia, sin duda crucial, de mantener un dinámico proceso de inversión (aspecto al que me referiré más adelante).

Para lograr su objetivo, las políticas dirigidas a ampliar la demanda de trabajo deberán ser complementadas con acciones en el aspecto oferta que aseguren y promuevan la movilidad geográfica y funcional de la fuerza laboral. De no ser así, la probable expansión de la demanda de fuerza de trabajo en algunos sectores podría conducir a una competencia por mano de obra calificada —que es un recurso relativamente escaso— con consecuencias indeseables y contraproducentes: incrementos salariales sin aumentos significativos del empleo.

Hoy más que nunca es necesario poner en marcha iniciativas que involucren y comprometan por igual a los sectores público y privado en la tarea de restaurar la inversión en capital humano (inversión que, cabe recordar, ha pasado en México por un periodo peligrosamente prolongado de abandono y degradación). Estas iniciativas deben traducirse en programas específicos de capacitación y entrenamiento de la fuerza de trabajo. Desafortunadamente, los recursos que actualmente se destinan para tales propósitos son muy precarios tanto en el sector público como en el privado.

Por otra parte, y dado que el choque que producirá la nueva estructura de relaciones comerciales externas afectará de manera asimétrica a los sectores productivos, será indispensable que la estructura relativa del salario real se flexibilice al punto que pueda reflejar los cambios que se registren en la estructura de las productividades relativas. Observando algunas experiencias de transición relativamente comparables a la de México —como las de los países del sur de Europa—, tal vez pueda decirse que existe el peligro de que si el proceso de determinación salarial no conduce a un grado apropiado de variabilidad del salario real entre los sectores, la integración comercial terminará por producir más desempleo (con el riesgo adicional de que éste sea persistente).

La escasa evidencia disponible al respecto parece sugerir que en México los cambios del salario real sectorial por lo general no responden

ni reflejan los cambios en la productividad sectorial del trabajo. Como sucede en muchos países de desarrollo económico similar, el salario real está en los hechos fuertemente indizado con respecto al salario real del conjunto de la industria y aun de la economía. Desde el punto de vista estrictamente económico, pareciera cada vez más necesario modificar a fondo el carácter altamente centralizado y cupular del actual proceso de determinación salarial, de manera que facilite —o al menos no entorpezca— una más eficiente asignación de fuerza de trabajo. El esquema de determinación salarial a escala nacional que hoy prevalece deberá ser paulatinamente restituido por un proceso más descentralizado, en el que la evolución de los salarios reales responda de manera más directa a las fluctuaciones de la productividad en cada sector. Un esquema de este tipo permitiría una más eficiente canalización de los flujos de mano de obra hacia los sectores en expansión.

De no mejorarse el proceso de asignación nacional del trabajo entre los sectores, y de no tomarse medidas eficientes para reducir los probables impactos sobre el empleo en las fases iniciales de la liberalización comercial entre los tres países, el TTLC perderá una de sus principales razones de ser, que a no dudarlo consiste en retener en México a la fuerza de trabajo que, al no encontrar alternativas de ocupación y bienestar, tiende a emigrar masivamente al norte.

De importancia equivalente es asegurar al mismo tiempo una tasa adecuada de formación de capital y su distribución sectorial eficiente. La experiencia hace pensar que esto sólo es posible en un entorno que se distinga por un crecimiento sostenido de la demanda —no por su represión sistemática, como sucedió en el último decenio—, por una rentabilidad que refleje apropiadamente la productividad de la economía, y por la remoción efectiva de las restricciones que hace ya mucho tiempo caracterizan al mercado financiero.

Es claro que una de las condiciones necesarias para la construcción de ese ambiente económico es, desafortunadamente, mantener la moderación salarial. Pero siendo necesario, este elemento está muy lejos de ser suficiente. Sin una reducción de las tasas reales de interés el citado escenario difícilmente se presentará. Es un hecho que la formación de capital de las empresas mexicanas sigue estando fuertemente constreñida por el costo real del crédito. Las acciones emprendidas en los últimos dos o tres años para disminuir las tasas de interés deben mantenerse y reforzarse, además de que la eficiencia de la intermedia-

ción bancaria debe también mejorarse e impulsarse un mayor desarrollo del mercado accionario. Las reformas en curso del sistema financiero mexicano apuntan sin duda hacia una mayor competencia entre los diversos intermediarios, pero este hecho será más positivo si se acompaña por políticas financieras más apropiadas para impulsar el crecimiento de la economía. Después de todo, el fuerte ajuste fiscal de los últimos años creó un margen de maniobra importante para la adopción de una política monetaria menos contractiva.

En todo este cuadro resulta altamente deseable que el país siga atrayendo inversión extranjera directa. En este punto conviene recordar que además del clima económico y político que priva en el país, la inversión extranjera será atraída con mayor facilidad si se emprende y mantiene un proceso de modernización y ampliación de la infraestructura básica. En este cuadro adquiere importancia estratégica operar un cambio en la orientación y composición del gasto fiscal para destinar, junto con el sector privado, una mayor proporción al mejoramiento de la infraestructura para la producción.

El conjunto de medidas de política económica que se requiere para mejorar la asignación de los recursos bajo las nuevas condiciones que impondrá la integración comercial, tiene desde luego implicaciones para la política fiscal. Uno de los retos fundamentales en el corto y mediano plazos es satisfacer la necesidad de un volumen adicional de gasto público para financiar los programas de formación de capital humano y de ampliación y mejoramiento de infraestructura. La reforma de las finanzas públicas —y de manera más amplia, la reforma del sector público— emprendida en el transcurso de los últimos años, deberá, en este sentido, profundizarse. Para conservar una situación fiscal favorable y enfrentar los requerimientos de mayores inversiones será necesario poner en marcha esquemas que permitan financiar un mayor gasto de capital en algunas áreas con menos gasto corriente en otras. Asimismo, la nueva política de gasto deberá, en la medida de la posible, involucrar un compromiso explícito y claro del sector privado, por ejemplo por medio de *joint-ventures* dirigidos al mejoramiento de los sistemas de carreteras, ferrocarriles y de comunicaciones en general.

Todas las medidas y políticas que deberán adoptarse para enfrentar el proceso de transición pueden —si se diseñan y ejecutan dinámicamente, oportuna y eficientemente— ayudar a minimizar los costos del proceso de integración comercial con Estados Unidos y Canadá. Paralelamente,

estas políticas también pueden —y deben— encaminar a la economía en la dirección adecuada para maximizar los beneficios potenciales del largo plazo.

México podrá explotar la ventaja comparativa de sus bajos costos laborales si mantiene la moderación salarial (lo que significa profundizar el actual proceso de concertación social) y si al mismo tiempo mejora la asignación y la eficiencia de los mercados de trabajo y de capital. Por otro lado, las políticas dirigidas a sostener la inversión interna y externa pueden contribuir significativamente a mejorar las economías de escala de las empresas, lo mismo que a acelerar la difusión tecnológica y aumentar la productividad global de la economía. Los incrementos fuertes de la productividad serán capaces de absorber mayores incrementos del salario real sin consecuencias nocivas para la competitividad internacional.

No hay duda que existe mucha incertidumbre y escepticismo sobre la realización de este escenario de largo plazo. Pero tampoco debe haber duda, creo, acerca de que la incertidumbre y el escepticismo tienden a disminuir cuando los agentes económicos, públicos y privados, muestran determinación y voluntad para el cambio. Construir un consenso que apoye a esa determinación parece ser uno de los mayores y más inmediatos retos de México.