

LA ECONOMÍA DE MÉXICO EN EL TLCAN. BALANCE Y PERSPECTIVAS FRENTE AL T-MEC (USMCA)

PRÓLOGO

JOSÉ LUIS CALVA*

“Ustedes creen que esta historia ha terminado, pero no ha terminado. Van a ver todas las cosas que van a pasar”:
Baltazar Bustos

Carlos Fuentes, *La Campaña*, México, FCE, 1986.

Durante los 24 años cumplidos de operación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (1994-2017), los trabajadores con contrato colectivo en las ramas de jurisdicción federal perdieron el 32.7% del poder adquisitivo de sus salarios; los salarios reales en la industria manufacturera se redujeron 21.2%; en la industria de la construcción cayeron 37%; y los salarios mínimos generales disminuyeron 27.9% en términos reales. En el mismo lapso, los campesinos perdieron, en promedio, cerca del 30% del poder de compra de sus cosechas; casi diez millones de mexicanos emigraron al extranjero —principalmente a Estados Unidos— en busca de empleos que no encontraron en nuestro país; y el número de mexicanos en pobreza aumentó en más de 20 millones.

Sin embargo, a algunos mexicanos les ha ido bastante bien. En 1987, cuando la revista *Forbes* publicó por segunda vez su lista de “billonarios” en dólares (con fortunas de mil millones de dólares o más), México apareció con un “billonario” (la familia Garza Sada, con mil millones de dólares exactos); en 1993 México tenía dos “billonarios” en dólares con una fortuna agregada de 6.6 miles de millones de dólares; pero en 2018 México figuró en *Forbes* con 16 “billonarios”, cuya fortuna agregada ascendió a 139.6 miles de millones de dólares.

La redistribución del ingreso observada en México bajo el libre comercio enmarcado en el TLCAN no es sorprendente. Quien ganó el Premio Nobel de Economía 2008 por sus estudios sobre comercio internacional, Paul Krugman, señaló: “los textos de teoría del comercio [...] sugieren que, sal-

* Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

vo que sea extremo, el proteccionismo tiene costos relativamente bajos”, y que el comercio internacional “puede incidir mucho en la distribución del ingreso dentro de los países, creando perdedores y ganadores” (P. Krugman, “Leave Zombies Be. The stalled march toward trade liberalization is just as well”, FMI, *Finance and Development*, Dec. 2016).

¿Y qué hay con la relación entre el libre comercio y el desempeño general de nuestra economía? Durante el periodo de operación del TLCAN (1994-2017) el crecimiento económico de México fue de 2.5% en promedio anual; mientras que durante el periodo de aplicación de la estrategia de desarrollo económico liderado por el Estado —que estuvo vigente desde el gobierno de Lázaro Cárdenas hasta 1982, con sus características políticas macroeconómicas contracíclicas, industriales y de proteccionismo comercial—, el crecimiento económico de México alcanzó una tasa media de 6.1% anual durante casi medio siglo (1935-1982).

El menor crecimiento económico observado bajo el libre comercio tampoco es sorprendente. Hace más de medio siglo, Paul Samuelson —premio Nobel de Economía 1970— demostró formalmente que si bien el libre comercio puede elevar la eficiencia en la asignación de recursos y maximizar el crecimiento económico y el bienestar en un conjunto de naciones, no necesariamente maximiza el crecimiento y el bienestar en cada uno de los países participantes; por el contrario, algunas naciones pueden empeorar su economía y su bienestar a causa del libre comercio (Samuelson, “The Gains from International Trade Once Again”, en *Economic Journal*, núm. 72, diciembre 1962). De hecho, esto lo sabían los economistas desde hace siglos: los países rezagados deben proteger sus industrias nacientes, porque pueden desindustrializarse si se abren al libre comercio antes de alcanzar la frontera del desarrollo industrial. Hace poco menos de dos siglos, en su trascendente obra *Sistema nacional de economía política* (1841), significativamente publicada en México por el Fondo de Cultura Económica en 1942, el influyente economista alemán Friedrich List escribió: “el sistema aduanero debe siempre tomar como guía el principio de la educación industrial de la nación”. “Una vez establecido para determinado ramo industrial un arancel protector, nunca debe reducirse en tal forma que esta industria quede en peligro de muerte a causa de la competencia extranjera. La norma inquebrantable debe ser la conservación de lo existente, la protección de las raíces y del tronco de la industria nacional”. Sin embargo, “una nación como la inglesa, cuya energía industrial ha logrado un amplio avance respecto a todas las demás naciones, mantiene y amplía sagazmente su supremacía industrial y mercantil, mediante un tráfico comercial lo más libre posible”. En otras palabras: se vale ser librecambistas pero no antes de tiempo.

Esto explica por qué durante el periodo de operación de la estrategia de desarrollo liderado por el Estado, el gobierno mexicano se negó a aplicar una política de libre comercio. La historia cuenta que durante una reunión de las Américas, celebrada en el Castillo de Chapultepec de la Ciudad de México al término de la Segunda Guerra Mundial, el gobierno de Estados Unidos propuso a los países latinoamericanos la *Carta Económica de las Américas*, que establecía la reducción de barreras al comercio para aprovechar las ventajas comparativas de nuestras naciones. Con el notable liderazgo de México, los representantes latinoamericanos rechazaron la propuesta estadounidense, reivindicando nuestro derecho soberano a proteger nuestras industrias nacientes.

La “rebelión latinoamericana de 1945”, como la denominó Raymond Vernon (*El dilema del desarrollo económico de México*, Diana, 1966), permitió a la América Latina desplegar su estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones, gracias a la cual nuestra región consiguió un crecimiento económico de 5.5% anual entre 1945 y 1980. (En el mismo lapso, México logró un crecimiento económico del 6.2% anual, con un incremento del PIB manufacturero a una tasa media del 6.9% anual).

De hecho, la industrialización sustitutiva de importaciones había cristalizado pragmáticamente en América Latina bajo las circunstancias de la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial. La brusca caída de las exportaciones durante la prolongada depresión, provocó macrodevaluaciones que encarecieron dramáticamente las manufacturas importadas (a precios en moneda nacional); en tanto que la posterior reorientación de los aparatos productivos de los países desarrollados hacia la producción de suministros bélicos, creó no sólo la oportunidad de desarrollar una planta industrial abastecedora del mercado interno, sino también de exportar algunos productos manufacturados (v. gr. textiles y alimenticios) hacia los mercados de países desarrollados.

El importante crecimiento industrial conseguido durante estos años, reforzó la convicción de que era factible en nuestros países un desarrollo industrial propio, siempre y cuando se protegieran nuestras industrias nacientes con una clara visión de que la *mano invisible* no garantizaría la asignación óptima de los recursos productivos ni conduciría a cerrar las brechas de desarrollo industrial con los países ricos.

Bajo tales convicciones legítimamente nacionalistas, era natural que los países latinoamericanos rechazaran la *Carta Económica de las Américas*. “A los ojos de los latinoamericanos interesados en el desarrollo de sus respectivas economías”, escribió Vernon, tal propuesta “solamente podía interpretarse como una forma de neocolonialismo: un esfuerzo por mantener al mundo latino en su papel de la preguerra, como abastecedor de materias primas e

importador de productos manufacturados, con todas las implicaciones de incertidumbre y de posición de segunda clase que ese papel les asignaba”.

La sensación de neocoloniaje y discriminación se agudizaba porque en los países desarrollados el *consenso keynesiano* otorgaba confianza a las políticas macroeconómicas activas (monetaria y fiscal) para regular el ciclo económico y conseguir un alto nivel de ocupación, al tiempo que las políticas sectoriales de fomento económico fueron admitidas para contrarrestar las *fallas de mercado* que obstruyen la asignación eficiente de recursos e impiden alcanzar los niveles óptimos de crecimiento económico.

En este contexto, la “rebelión latinoamericana” de Chapultepec permitió consolidar una suerte de consenso entre los economistas del desarrollo de América Latina —posteriormente conocido como *estructuralismo latinoamericano*—, que asumió el criterio keynesiano del papel relevante del Estado en el ámbito macroeconómico, pero otorgando un énfasis mayor a las políticas activas de desarrollo. Las mayores imperfecciones de los mercados subdesarrollados (mercados segmentados, oligopólicos, con información incompleta y asimétrica) e incluso la inexistencia de algunos mercados; el enorme rezago técnico y educativo; la escasez de ahorros privados y de empresarios capaces de realizar inversiones en gran escala; la dependencia de las exportaciones de productos primarios con precios relativos decrecientes; el dualismo económico (o multimodalismo) con fuertes segmentos precapitalistas; el subempleo estructural; y, en suma, la trampa de la pobreza, exigían que el Estado desempeñara un papel más activo en el desarrollo.

En México, la aplicación de una estrategia de desarrollo liderado por el Estado había emergido pragmáticamente desde los años treinta —principalmente durante el gobierno de Cárdenas (1934-1940)— como un proyecto nacional que precedió al consenso keynesiano de la posguerra y al consenso estructuralista latinoamericano. Las políticas macroeconómicas contracíclicas (monetaria y fiscal) aplicadas resueltamente desde 1932 por el secretario de Hacienda, Alberto J. Pani (cuatro años antes de publicarse la *Teoría general* de Keynes, como destacó don Antonio Ortiz Mena, *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, México, COLMEX-FCE, 1998); el fuerte activismo estatal en la construcción de infraestructura básica (hidráulica, carretera, eléctrica, etc.), así como en la educación y los servicios de salud; la fundación de los grandes bancos nacionales de desarrollo (NAFIN, BANOBRAS, etc.); la formación de un sistema eficaz de regulación de la banca comercial (mediante cajones de asignación selectiva de créditos, regulación de las tasas de interés y reservas obligatorias); la reforma agraria que redistribuyó buena parte de las mejores tierras agrícolas del país en favor de los campesinos; las políticas de fomento agropecuario (con sus múltiples instrumentos específicos: investigación y extensionismo, política de precios

de garantía, crédito preferencial, etc); políticas sectorizadas de fomento de la industria manufacturera (que incluyeron: regulación sectorial del comercio exterior, créditos preferenciales a través de la banca de desarrollo o de la banca comercial regulada, estímulos fiscales a las industrias nuevas y necesarias, compras de gobierno, y asociación gobierno-empresarios con capital de riesgo en proyectos industriales específicos); regulación de la inversión extranjera con nichos reservados a la inversión nacional y compromisos de transferencia de tecnología; intervención directa del Estado en el desarrollo de la industria energética, que arranca de la nacionalización de la industria petrolera y la fundación de la Comisión Federal de Electricidad; fueron todas ellas acciones plenas de audacia e iniciativa histórica de una emergente clase política comprometida con un pujante proyecto nacional de desarrollo.

Bajo esta estrategia, que se mantuvo vigente durante casi medio siglo —con variantes de izquierda y de derecha, dentro de los límites del modelo—, el PIB creció a una tasa media de 6.1% anual, y la industria manufacturera a una tasa media de 6.7% anual durante el periodo 1935-1982.

El viraje radical hacia el neoliberalismo económico, realizado a partir del gobierno de Miguel de la Madrid (1983-1988), significó la cancelación de esta estrategia nacional de desarrollo. Tampoco fue algo inesperado: más bien fue algo largamente preparado.

Desde los años treinta —como relata María Eugenia Romero Sotelo en su capítulo de este volumen—, se había formado en México una corriente de pensamiento económico neoliberal, integrada por hombres de empresa —encabezados por Raúl Bailleres y Aníbal de Iturbide— inconformes con las políticas desarrollistas del cardenismo que afectaron poderosos intereses económicos, así como por intelectuales encabezados por Luis Montes de Oca y Miguel Palacios Macedo, partidarios del neoliberalismo económico liderado internacionalmente por Ludwig von Mises y Friedrich von Hayek. Por su contenido teórico y raigambre histórica, el neoliberalismo mexicano surgido en los años treinta —puntualiza Romero-Sotelo— fue “una prolongación del liberalismo del Porfiriato de fines siglo XIX, que se actualiza con los desarrollos de la escuela liberal” de Mises y Hayek.

Poco después de la histórica reunión de las Américas en el Castillo de Chapultepec (1945), en la que América Latina rechazó la propuesta estadounidense de libre comercio, el grupo neoliberal de empresarios e intelectuales liderados por Raúl Bailleres y Luis Montes de Oca —siguiendo el relato de Romero-Sotelo— creó en 1946 el Instituto Tecnológico de México (ITM, más tarde llamado Instituto Tecnológico Autónomo de México, ITAM), cuyo objetivo fue claramente anunciado por Bailleres: “Vamos a preparar

muchachos para que dentro de 30 a 40 años puedan hacer la transformación de un país estatista a un país liberal capitalista”.

Y lo consiguieron. Como relata Alejandra Salas-Porras en su capítulo de este volumen: de los 21 funcionarios “identificados como los arquitectos más importantes de las reformas neoliberales”, 12 de ellos fueron egresados del ITAM: Pedro Aspe, Francisco Gil Díaz, Agustín Carstens, Luis Videgaray, José Antonio Meade, Jesús Reyes Heróles, Jacques Rogozinski, Santiago Levy, Jaime Zabłudovsky, Emilio Lozoya, Raúl Livas Elizondo y Luis Téllez Kuenzler, todos ellos con posgrados en universidades estadounidenses. Los otros nueve tecnócratas neoliberales del círculo hegemónico no fueron egresados del ITAM, pero ocho de ellos sí estudiaron posgrados en universidades estadounidenses: Carlos Salinas, Ernesto Zedillo, Jaime Serra Puche, Herminio Blanco, José Ángel Gurría, Guillermo Ortiz Martínez, José Antonio González Anaya y Adrián Lajous Vargas.

Encabezados por Salinas, este grupo compacto de tecnócratas neoliberales lograron tomar el control de la política económica a partir del gobierno de MMH. “No era la primera vez en la historia del país —escribe Salas-Porras— en que el liberalismo económico se convertía en la ideología dominante entre las élites estatales. Las reformas económicas de la segunda mitad del siglo XIX llevaron al poder a los así llamados Científicos. A lo largo de 34 años, bajo el régimen de Porfirio Díaz, estos políticos dieron a las políticas públicas una orientación aperturista y liberalizadora que privilegiaba la inversión extranjera directa y la apertura comercial”. Los tecnócratas neoliberales, con igual orientación económica, permanecieron 36 años en el poder, aunque haya cambiado y vuelto a cambiar el partido político en el gobierno.

Formalmente, el neoliberalismo había sido fundado —como relata Fernando Escalante en su capítulo de este volumen— en el Coloquio Lippmann de París en 1938, por Mises, Hayek y otros intelectuales, en torno a dos ideas fundacionales: 1) el mecanismo de precios como la “única forma eficiente de organización de la economía y la única compatible con la libertad individual”; y 2) “la prioridad de la libertad económica sobre la libertad política”, lo cual los diferenció de los liberales clásicos. Hubo además un acuerdo fundamental en torno al modo de plantear la alternativa: “la menor interferencia con el funcionamiento libre del mercado es el primer paso en el camino hacia el totalitarismo, hacia la planificación central y la supresión del mercado”. De esta manera, el neoliberalismo nació como una corriente de pensamiento opuesta no solo al fascismo y al comunismo, sino también al keynesianismo y a cualquier forma de desarrollismo.

Poco después de la Segunda Guerra Mundial —siguiendo el relato de Escalante—, el neoliberalismo fue reagrupado por Friedrich Hayek en la histó-

rica reunión de Mont Pélerin, Suiza, en 1947, con la misma idea fuerza: “el mercado permite la asignación eficiente de los recursos y es el único compatible con la libertad individual”. La diferencia es que ahora se trató de crear un movimiento claramente político-ideológico: “debemos reclutar y entrenar —enunció Hayek— un ejército de luchadores por la libertad, y trabajar para formar y guiar a la opinión pública”. Desde entonces, la Mont Pélerin Society (MPS) —que desde su fundación contó con el patrocinio de algunos grandes empresarios— tejió una red de organizaciones en el mundo (alrededor de 500 centros y fundaciones); y ha realizado reuniones periódicas en diversas ciudades del planeta (en 1958 la reunión anual de la MPS se realizó en México con la presencia de Hayek y Mises). Pero el centro del movimiento neoliberal se desplazó a Estados Unidos, y especialmente a la Universidad de Chicago con Hayek y Friedman a la cabeza.

De esta manera, a la luz de los rigurosos estudios de Escalante, Romero Sotelo y Salas-Porras, respectivamente, la teoría de la conspiración aplica perfectamente tanto para el neoliberalismo en el mundo como para el neoliberalismo en México.

Mientras duró la edad de oro del capitalismo mundial, la ideología neoliberal no tuvo éxito visible en el mundo. Los países desarrollados experimentaron un acelerado crecimiento del PIB y del empleo, y construyeron sus generosos estados de bienestar basados en impuestos progresivos sobre el ingreso. Paralelamente, numerosos países subdesarrollados emprendieron exitosas estrategias desarrollistas, como ocurrió con México y otras economías de América Latina, Asia, Oceanía e incluso algunas de África. En estas condiciones, el paradigma económico construido por Keynes dominó el pensamiento económico en los países desarrollados; mientras que en los países subdesarrollados y emergentes el pensamiento económico dominante correspondía a la economía del desarrollo, afín al keynesianismo. Las doctrinas neoliberales sobrevivieron en el margen.

Pero hacia mediados de los años setenta apareció en los países desarrollados el fenómeno del *estancamiento con inflación* (estancflación) —desencadenado por el alza espectacular de los precios internacionales del petróleo a raíz del embargo ejercido por los países árabes en 1974-1975—, que aparentemente contradecía el paradigma keynesiano. Friedrich von Hayek y Milton Friedman tenían su explicación alternativa: el Estado era el causante, con su intervencionismo económico, su exceso de impuestos, su abultado gasto social, sus regulaciones financieras, comerciales e industriales, y sus leyes laborales. La solución era el clásico programa neoliberal: poner fin a las políticas macroeconómicas contracíclicas del keynesianismo, que —según el dogma neoliberal— agravaban (o provocaban) las recesiones

en lugar de resolverlas; liberalizar el comercio exterior, los mercados financieros y la inversión extranjera; flexibilizar los mercados de trabajo; reducir las tasas marginales de impuestos a los ingresos mayores; privatizar las empresas y servicios públicos; y reducir el gasto social y los estados de bienestar.

Sin embargo, el alineamiento de los astros en favor del neoliberalismo económico tuvo también otros protagonistas. El principal provenía de la economía real: las corporaciones transnacionales, principalmente estadounidenses, que clamaban por el libre comercio y la liberalización de la inversión extranjera para realizar sin trabas su frenética carrera —que entonces comenzaban— de externalización de empleos industriales desde sus países origen, de mano de obra cara y sindicalizada, hacia países subdesarrollados, de mano de obra barata y flexible, con el fin de fabricar productos —o realizar procesos productivos— con menores costos, cuyos bienes finales serían vendidos en el gran mercado estadounidense y de otros países desarrollados. (Aunque las empresas transnacionales se habían establecido desde antes en los países subdesarrollados, entonces lo hacían para extraer materias primas y/o para fabricar productos que serían vendidos en los mercados internos de los países anfitriones. Ahora se trababa de producir para los mercados de origen de las transnacionales).

El segundo protagonista mayor provenía de la esfera financiera: los bancos multinacionales, cuya globalización había sido previamente realizada y se vio fuertemente impulsada por el reciclaje de los cuantiosos petrodólares procedentes de los países árabes después del embargo petrolero de 1974-1975. Ahora los megabancos clamaban por la liberalización financiera internacional, y en Estados Unidos concretamente por la derogación de las molestas regulaciones bancarias introducidas bajo el gobierno de Roosevelt durante la Gran Depresión.

El tercer gran protagonista provino de la clase política. Con el arribo al poder de Margaret Thatcher en Inglaterra (1979) y Ronald Reagan en Estados Unidos (1981), el paradigma neoliberal fue catapultado al ser adoptado como doctrina de Estado en ambas potencias anglosajonas del Atlántico Norte. Desde entonces, segmentos cada vez mayores de la clase política —en parte cooptados por las corporaciones y los megabancos transnacionales— hicieron suyo el programa neoliberal.

Comenzó entonces la globalización neoliberal, cuyas características distintivas, evolución y crisis en el presente son ampliamente analizadas en el volumen *La globalización neoliberal en crisis* de esta colección.

En México, dos circunstancias favorecieron el ascenso de la tecnocracia neoliberal. La primera fue la crisis de la deuda externa que estalló en agosto de 1982. La medida que había caracterizado el manejo de las políticas

macroeconómicas (monetaria, fiscal y cambiaria) desde el gobierno de Lázaro Cárdenas (1935-1940) hasta el periodo del desarrollo estabilizador (1958-1970), se perdió bajo los gobiernos de Echeverría y López Portillo (1970-1982), cediendo su lugar a severas fallas de manejo macroeconómico (principalmente en política cambiaria), que abrieron la brecha de divisas en la cuenta corriente de la balanza de pagos, hasta desembocar en la crisis de la deuda externa que estalló en agosto de 1982. (Baste recordar que en el periodo 1971-1975 la paridad se mantuvo constante en \$12.50 por dólar, no obstante que la inflación mexicana fue de 12.1% anual contra 6.8% anual en Estados Unidos, lo que trajo consigo un creciente déficit de cuenta corriente que alcanzó el 4.9% del PIB en 1975, obligando a la macrodevaluación de 1976, que permitió reducir el déficit corriente al 1.9% del PIB en 1977. Sin embargo, durante el gobierno de José López Portillo, volvió a provocarse una fuerte sobrevaluación: la paridad peso/dólar pasó de \$22.58 en 1977 a \$24.51 en 1981, pero la inflación acumulada en México fue de 198.6% contra 59.6% en Estados Unidos, provocándose un déficit de cuenta corriente de 6.5% del PIB en 1981, antesala de la crisis de la deuda).

La solución idónea —sugerida oportunamente por economistas mexicanos, entre ellos José Luis Ceceña— consistía en rectificar prudentemente los errores de manejo macroeconómico; y reconstruir la economía nacional recurriendo —vía moratoria— a una legítima renegociación de la deuda externa (que hiciera valer la corresponsabilidad de los bancos acreedores y los organismos financieros internacionales en la crisis de la deuda: véase el prólogo del volumen *Estrategias de desarrollo económico* de esta colección). Se mantendría la estrategia de desarrollo liderado por el Estado, pero con manejos macroeconómicos similares a los del cardenismo o el desarrollo estabilizador, y realizando adecuaciones en la política industrial para asegurar el financiamiento endógeno de la industrialización.

Pero la tecnocracia neoliberal que arribó al poder del Estado con Miguel de la Madrid descartó esa alternativa de solución, precisamente porque traía su propio proyecto: aprovechó las circunstancias de la crisis de la deuda para realizar un viraje de ciento ochenta grados, de la industrialización liderada por el Estado hacia una estrategia neoliberal basada en los dogmas del fundamentalismo de mercado de Mises, Hayek y Friedman.

La segunda circunstancia que abrió las puertas a la realización de los sueños del empresariado neoliberal encabezado por Raúl Bailleres y Anibal de Iturbide, así como de la intelectualidad neoliberal hayekiana encabezada por Luis Montes de Oca y Miguel Palacios Macedo, provino del alineamiento de los organismos financieros internacionales con el paradigma neoliberal, poco después del arribo de Thatcher y Reagan a los respectivos gobiernos

de las potencias anglosajonas del Atlántico Norte. Los países en desarrollo que cayeron en la telaraña del FMI y del Banco Mundial fueron aquellos que —después del embargo petrolero de la OPEP— habían mordido la manzana prohibida del endeudamiento externo, que los propios organismos financieros internacionales (FMI y Banco Mundial) habían previamente alentado en conjunción con los bancos multinacionales para reciclar los cuantiosos petrodólares procedentes de los países árabes (para un sucinto análisis del tema véase A. Damián, *Cargando el ajuste*, México, COLMEX, 2002). Estos países —México incluido— se vieron de repente en crisis de deuda externa; y aquellos que recurrieron al FMI y al Banco Mundial en solicitud de créditos o avales para refinanciar sus deudas, fueron forzados —vía condicionamientos— a aplicar los severos programas neoliberales de “ajuste macroeconómico” y “reforma estructural”, que más tarde serían sistematizados por John Williamson en el decálogo de políticas del Consenso de Washington: liberalización del comercio exterior, de los mercados financieros y de la inversión extranjera; privatización de las empresas públicas; desregulación de las actividades económicas; reorientación de la economía hacia los mercados externos; estricta disciplina fiscal (*id est*, equilibrio ingreso/gasto público *a ultranza*, que cancela el papel activo de la política fiscal para regular el ciclo económico); erradicación de los desequilibrios fiscales mediante reducción de la inversión y el gasto públicos; una reforma tributaria reductora de las tasas marginales a los ingresos mayores, ampliando la base de contribuyentes; y reformas al marco legislativo e institucional para resguardar los derechos de propiedad (John Williamson, *The Progress of Policy Reform in Latin America*, Washington, IIE, 1990).

El sueño externado por el magnate Raúl Bailleres al fundar el ITM (ITAM) en 1946: “la transformación de un país estatista a un país liberal capitalista”, por fin se hacía realidad. La diligencia con la cual la tecnocracia neoliberal mexicana aplicó el programa del Consenso de Washington —en el cual creía, y por el cual había trabajado el grupo oligárquico neoliberal y la intelectualidad hayekiana desde la década de 1940— dejó asombrado al propio John Williamson, que hacia 1988 encontró en México: fuerte “superávit fiscal primario”; austeridad fiscal “extrema”; reducción de las tasas máximas de ISR; orientación de la economía hacia el exterior; apertura comercial acelerada; “impresionante liberalización” de la inversión extranjera; privatización de las empresas públicas; y desregulación de las actividades económicas (Williamson, *op. cit.*). Al “hacer bien la tarea”, convirtiendo a México en “un país liberal capitalista”, la tecnocracia neoliberal mexicana esperaba una asignación más eficiente de los recursos y el logro de mayores tasas de crecimiento económico.

Sin embargo, los resultados del experimento neoliberal inducido en México por Raúl Bañeres y Luis Montes de Oca, entre otros, están a la vista: tres décadas y media pérdidas para el desarrollo. Mientras que durante el periodo de operación de la estrategia de desarrollo liderado por el Estado (1935-1982), el PIB creció 1 592%, a una tasa media de 6.1% anual; durante el periodo neoliberal (1983-2017) solo creció 123%, a una tasa media de 2.3% anual; y el PIB per cápita que creció 348% durante los años 1935-1982, a una tasa media de 3.2% anual, durante el periodo neoliberal (1983-2017) solo creció 28.6%, a una tasa media de 0.7 por ciento.

En el ámbito internacional, mientras México aplicaba una estrategia neoliberal en línea con los sueños de Raúl Bañeres y Luis Montes de Oca, del otro lado del Océano Pacífico hubo países que dieron la espalda al neoliberalismo y optaron por exitosas estrategias de desarrollo económico liderado por el Estado. China es uno de ellos: en lugar de escuchar los cantos de sirena de los Chicago boys, China diseñó por sí misma su estrategia de desarrollo. No realizó una liberalización comercial unilateral y abrupta, sino que fue abriendo gradual y selectivamente (por regiones e industrias) su comercio exterior; no suprimió sus políticas de fomento económico general y sectorial, sino que las reformó y diversificó; no privatizó a toda costa sus empresas públicas, sino que elevó la eficiencia de sus grandes empresas estratégicas otorgándoles autonomía financiera y de gestión (convirtiéndolas en grandes motores de desarrollo, en torno a los cuales se desarrollaron las empresas privadas); no liberalizó abruptamente su sistema bancario, sino que lo reestructuró, rompiendo su estructura monopólica (sistema de un sólo banco) para crear un sistema de múltiples bancos y empresas financieras independientes, que inicialmente fueron en su totalidad de propiedad pública o social; no liberalizó la inversión extranjera directa, sino que promovió su ingreso hacia ramas económicas seleccionadas, principalmente mediante asociaciones con empresas nacionales, como parte de su política industrial de diversificación productiva, desarrollo tecnológico, elevación acelerada de la productividad y fomento de las exportaciones. Además, las políticas macroeconómicas (monetaria, fiscal y cambiaria) de China —a diferencia de México— han estado consistentemente orientadas al crecimiento económico sostenido del PIB y del empleo, y no a la estabilidad de precios como objetivo prioritario a ultranza, destacando especialmente la sistemática subvaluación de su tipo de cambio como palanca de la competitividad-precio de sus productos en los mercados internacionales.

Los resultados están también a la vista. En 1982, la economía de México era más grande que la de China: con un PIB de 655 585.9 millones de dólares a precios constantes de 1990 corregidos a paridad de poder adquisitivo (PPP), México era la octava economía del mundo; mientras que China, con

un PIB de 527 370.8 millones de dólares PPA de 1990, era la décima economía (FMI, *World Economic Outlook Database, April 2013*). 35 años después, en 2017, el PIB de China ascendió a 12 787 100 millones de dólares PPA de 1990, superando en este indicador a la mayor economía del planeta (el PIB de Estados Unidos ascendió a 11 125 800 millones de dólares), mientras que México retrocedió hasta el onceavo lugar entre las economías del mundo, con un PIB de 1 387 440 millones de dólares PPA de 1990, menos de la novena parte del PIB chino (FMI, *World Economic Outlook Database, October 2018*). “El fenomenal éxito de la globalización de China —ha escrito Dani Rodrik— se debe tanto a las políticas industriales no ortodoxas y creativas del régimen, como a la liberalización económica [sobre todo en Estados Unidos y otros países: JLC]. La protección selectiva, los subsidios al crédito, las empresas estatales, las reglas de contenido nacional y los requerimientos de transferencia de tecnología han incidido a la hora de transformar a China en la usina industrial que es hoy”. “El dato de que muchas de las políticas de China violan las reglas de la OMC es más que claro”. Pero China no habría podido desarrollarse tan rápidamente, agrega Rodrik, “si se hubiera convertido en miembro de la OMC antes de 2001, o si hubiera aplicado servilmente las reglas de la OMC desde entonces” (Dani Rodrik, “El doble estándar de la política comercial de Estados Unidos con China”, *Project Syndicate*, 10/Mayo/2018).

Al contrario de China, México se adhirió desde 1986 al Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT), con el fin de amarrar en un pacto internacional la apertura comercial previamente realizada; y se sumó a las negociaciones de la Ronda de Uruguay que transformaron al GATT —basado en los principios keynesianos de Bretton Woods, que otorgaban a las naciones amplios márgenes de libertad para decidir soberanamente sus políticas económicas— en un nuevo organismo: la Organización Mundial de Comercio (OMC) de corte marcadamente neoliberal.

No es extraño, por tanto, que durante casi una década de su membresía en el GATT, México no haya aprovechado los amplios márgenes de libertad que este organismo multilateral concedía a los países en desarrollo en materia de políticas comerciales, industriales, tecnológicas y de inversión extranjera. En contraste, los países de nueva industrialización del Este de Asia (como Corea del Sur y Taiwán) aprovecharon ese entorno de libertades para desplegar su característico paquete de “políticas no ortodoxas: subsidios a la exportación, requisitos de contenido nacional, vínculos entre las importaciones y las exportaciones, violaciones a las patentes y los derechos de propiedad intelectual, restricciones a los flujos de capitales (incluyendo la inversión extranjera directa), el crédito dirigido, entre otros” (Dani Rodrik, *La paradoja de la globalización*, Madrid, Antoni Bosch, 2011).

La explicación de este contraste es sencilla: México era conducido por una tecnocracia neoliberal que rechazaba las políticas dirigistas de industrialización, bajo la conocida divisa de que “la mejor política industrial es no tener política industrial”, a tono con los sueños de Raúl Baïlles de “un país liberal capitalista”, y con las prédicas neoliberales de Hayek: “cualquier intervención gubernamental que interfiera en el libre funcionamiento del mercado es un paso hacia el totalitarismo”.

Por eso, la tecnocracia neoliberal mexicana no tuvo problemas para aceptar las restricciones en política industrial, inversión extranjera y propiedad intelectual que fueron pactadas durante la larga Ronda de Uruguay del GATT (1986-1994) para entrar en vigor en 1995 con la naciente OMC.

Tampoco tuvo problema para aceptar, en 1990, la propuesta del gobierno estadounidense de que México se integrara al área de libre comercio previamente formada por Estados Unidos y Canadá; ni tuvo ningún problema para aceptar las restricciones —ampliamente analizadas en este volumen— en política industrial, inversión extranjera y propiedad intelectual que el TLCAN implicó. Más aún, para la tecnocracia mexicana —como se muestra también en este volumen— el TLCAN significaba la joya de la corona: amarrar las reformas neoliberales previamente realizadas en un tratado internacional con la primera potencia económica del planeta, a fin de asegurar su irreversibilidad.

A casi un cuarto de siglo de operación del TLCAN, y a seis sexenios de perseverante aplicación de la estrategia económica neoliberal, de la cual el TLCAN es parte integral, sus enormes costos económicos y sociales están a la vista: bajo crecimiento del PIB y del empleo; aumento de la pobreza, la desigualdad y la migración al extranjero; y grave pérdida de la cohesión social, cuyas manifestaciones son cada vez más alarmantes.

Ciertamente, el neoliberalismo económico no sólo ha producido perdedores, sino también ganadores: Alberto Baïlles —hijo de Raúl Baïlles y presidente del patronato del ITAM— figuró en 2018 como el tercer hombre más rico de México, con una fortuna de 10 700 millones de dólares. Tres años antes, en noviembre de 2015 —siendo secretario de Hacienda Luis Videgaray, egresado del ITAM y uno de los 21 “arquitectos más importantes de las reformas neoliberales” (Salas-Porras)—, Alberto Baïlles recibió la medalla Belisario Domínguez otorgada por el Senado de la República. Fue la primera vez que esta distinción no se otorgó por unanimidad: entre los votantes figuró el senador Mario Delgado, en contra de premiar “a quien representa el sistema neoliberal, que ha generado más pobreza y desigualdad en el país” (*Vanguardia*, 12 de noviembre de 2015).

Pero “todo lo que existe merece perecer” (Goethe). De manera sorprendente para los neoliberales, vientos contrarios al TLCAN y al libre comercio

en general —que se habían sentido con fuerza en Estados Unidos desde la Gran Recesión del siglo XXI, como se documenta en este volumen— arrieron durante las elecciones presidenciales estadounidenses de 2016. El malestar con el libre comercio entre amplios segmentos de la población estadounidense encontró eco en el discurso contra el libre comercio de Bernie Sanders desde el Partido Demócrata, y de Donald Trump desde el Partido Republicano. Para colmar la sorpresa, ya como presidente de Estados Unidos, Trump convirtió su discurso en acciones contra el libre comercio y especialmente contra el TLCAN.

Entre los sorprendidos neoliberales destacan, desde luego, los tecnócratas mexicanos. Quien fuera secretario de Comercio durante las negociaciones del TLCAN, Jaime Serra Puche, poco después del arribo de Trump a la presidencia de Estados Unidos, entrevistado por David Luhnow para el *Wall Street Journal*, afirmó: “Nunca cruzó por mi mente que estaríamos discutiendo con el gobierno estadounidense acerca de libre comercio”; y agregó: “lo que preocupa a muchos de nosotros no es lo que hará Trump, sino lo que hará México en respuesta”. Ciertamente, para los tecnócratas neoliberales lo más preocupante es el posible retorno de la estrategia de desarrollo económico liderado por el Estado. Jaime Zabudovsky afirmó: “Todos los fantasmas del pasado volverán arrastrándose: para intervención, gasto deficitario, proteccionismo, sustitución de importaciones y todas las cosas que pensamos estaban detrás nuestro”. Como reflexión de conjunto, después de entrevistar a Jaime Serra, Herminio Blanco, Jaime Zabudovsky, Luis de la Calle e Ildelfonso Guajardo, Luhnow concluyó: “Todo el equipo negociador del TLCAN de México concuerda con una idea en cierta forma sorprendente: el señor Trump no es la amenaza más seria para el bienestar económico de México. La mayor amenaza es México mismo, con su larga historia de nacionalismo y economía de México primero” (D. Luhnow, “La mayor amenaza para el bienestar económico de México no es Trump, dicen algunos economistas del país”, página de *WSJ* en *Reforma*, 11-II-2017).

Para tratar de evitar el fin del proyecto neoliberal en México, del cual el TLCAN es pieza importante, la tecnocracia mexicana se apresuró a firmar un acuerdo —el Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), aún no ratificado por los poderes legislativos de los países miembros, pero que claramente representa mayores desventajas para México que el TLCAN— con la finalidad, al parecer obvia, de dejar amarrado al nuevo gobierno de México en un tratado internacional que restringe aún más que el TLCAN los márgenes de autodeterminación nacional en políticas económicas.

La primera sección de este volumen presenta un análisis sucinto de la encrucijada de México frente al T-MEC. Las subsecuentes secciones evalúan

exhaustivamente, en sus diferentes áreas, el desempeño de la economía mexicana bajo las reglas del TLCAN, pero también bajo los dogmas adicionales de la tecnocracia mexicana que muchas veces fue más allá de los compromisos adquiridos por México en el TLCAN. La relevancia de esta evaluación es crucial para elucidar lo que podría ser el futuro de la economía mexicana si el T-MEC es ratificado.

