

## **LAS ÉLITES POLÍTICAS MEXICANAS Y LAS TRANSFORMACIONES DEL ESTADO Y EL MODELO DE DESARROLLO: UN ANÁLISIS HISTÓRICO DEL SENTIDO Y RACIONALIDAD DE LAS DECISIONES PÚBLICAS<sup>1</sup>**

Isaac Enríquez Pérez<sup>2</sup>

El presente artículo es parte de una investigación de largo aliento que abreva de la necesidad de comprender cómo se toman las decisiones públicas y se diseñan las estrategias de desarrollo a partir de la ruptura y reconfiguración en las élites políticas mexicanas y de su cada vez más estrecha articulación con élites tecnocráticas y corporativas transnacionales que –a partir de su simbiosis y relación orgánica– apuestan por estructurar una *red de poder transplanetaria* y una *institucionalidad global* que encauce a la economía mundial y la política internacional. A partir de la identificación e interpretación del sentido de la acción social de estas élites políticas, se tratará de comprender la lógica que adopta la dialéctica desarrollo/subdesarrollo en general y –particularmente– el diseño de políticas públicas en México. Se trata de reconocer la emergencia y consolidación de un grupo social compacto y altamente especializado y cohesionado que –desde su concepción y racionalidad tecnocrática– rompió con las élites políticas nacionalistas, para instaurar –entre 1985 y 2018– un nuevo modelo económico y

---

<sup>1</sup> Este trabajo –que forma parte de un estudio más amplio sobre el tema– fue realizado como parte de las actividades de investigación en la Unidad Académica en Estudios del Desarrollo de la Universidad Autónoma de Zacatecas, y financiado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) a través de su Programa de Estancias de Posdoctorales Vinculadas al Fortalecimiento de la Calidad del Posgrado Nacional.

<sup>2</sup> El autor es Sociólogo con un Posgrado en Historia del Pensamiento Económico y un Doctorado en Economía del Desarrollo; Académico en la Universidad Nacional Autónoma de México, miembro del Sistema Nacional de Investigadores (CONACyT) y seleccionado como Investigador Junior por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Temas de especialización: estudios sobre el desarrollo, políticas públicas, funciones del Estado en el proceso económico, organismos internacionales, economía política internacional. Su último libro se titula *Las estrategias de desarrollo y los avatares de la planeación nacional: un estudio sociohistórico para la reconstrucción de un paradigma perdido en las políticas públicas mexicanas*. Ponemos a disposición de los lectores la siguiente dirección electrónica para sostener un intercambio de ideas sobre el tema: isaacep@unam.mx

estrategias de desarrollo que desplazan al Estado y entronizan al mercado como mecanismo principal para la asignación de recursos.

Palabras clave: Élite político/tecnocráticas, élites políticas nacionalistas, decisiones públicas, estrategias de desarrollo, *espacios globales para la toma de decisiones*, poder epistémico/cognitivo.

*This article is part of a long-term research that highlights the need to understand how public decisions are made and development strategies are designed based on the rupture and reconfiguration of Mexican political elites and their increasingly closer articulation with technocratic and corporate transnational elites that - based on their symbiosis and organic relationship - bet on structuring a network of transplanetary power and a global institutionality that channels the world economy and international politics. From the identification and interpretation of the sense of social action of these political elites, we will try to understand the logic adopted by the development / underdevelopment dialectic in general and - particularly- the design of public policies in Mexico. It is about recognizing the emergence and consolidation of a compact and highly specialized and cohesive social group that -from its conception and technocratic rationality- broke with the nationalist political elites, to establish a new economic model and development strategies that displace the State and enthrone to the market as the main mechanism for the allocation of resources.*

*Key concepts: Political/technocratic elites, nationalist political elites, public decisions, development strategies, global spaces for decision-making, epistemic/cognitive power.*

## INTRODUCCIÓN

Las decisiones públicas no se toman exclusivamente al interior de los Estados ni por actores sociopolíticos directamente anclados a los problemas públicos locales o nacionales, sino que están expuestas a la incidencia de factores, circunstancias, fuerzas y agentes transnacionales que responden a las relaciones estratégicas, la transcontinentalización de las relaciones sociales y a la emergencia de *espacios globales* que se caracterizan por la convergencia de múltiples y diversos actores y agentes que inciden en la agenda pública. Lo que subyace en esta articulación y relación orgánica entre las élites político/tecnocráticas nacionales y las élites transnacionales es la urgencia de eslabonar una institucionalidad global que haga frente a la lógica expansiva e integradora del capitalismo a escala planetaria. Sin embargo, ello se exagera en México con la *captura y postración del Estado* desde los intereses creados de poderes y contrapoderes fácticos que – *desde afuera y desde adentro, desde arriba y desde abajo*– hacen valer su gravitación en las decisiones públicas y en el control del territorio.

Esbozado lo anterior, cabe plantear un interrogante que le dio sentido a la investigación que sustenta este texto: ¿Cuáles son las transformaciones históricas experimentadas por las élites políticas mexicanas a lo largo del siglo XX y principios del nuevo milenio, y cómo inciden estos cambios y la(s) racionalidad(es) de los liderazgos –en estrecha relación orgánica con élites de corte transnacional que construyen y apuntalan una institucionalidad global– en el diseño y ejercicio de las políticas públicas y, particularmente, de las estrategias de desarrollo? Planteada esta pregunta de investigación, es preciso señalar que el objetivo principal del presente texto consiste en estudiar, comprender e interpretar el carácter y el sentido de las decisiones y acciones propias de las élites políticas mexicanas, así como la reconfiguración que éstas experimentaron a raíz del cambio de modelo económico y de la mayor incidencia de fuerzas, factores, circunstancias y agentes que trascienden las fronteras nacionales. Ello supone también analizar el papel y la orientación de esta renovada élite política en el proceso de planeación del desarrollo

desde la década de los ochenta del siglo XX hasta el año 2018; así como los códigos de comunicación que se crean y se comparten con los funcionariados internacionales.

En el curso de la investigación estuvo presente una premisa fundamental; a saber: el estudio de la dialéctica desarrollo/subdesarrollo, para su mayor comprensión, amerita voltear la mirada al comportamiento y acciones de las élites políticas y al proceso de toma de decisiones que ejercen desde las distintas esferas del aparato de Estado. Ello supone interpretar la correlación de fuerzas, tanto en el plano nacional como en el transnacional, así como el *poder epistémico/cognitivo*, los códigos de comunicación, la formación profesional y los contactos políticos entre esas élites.

Respecto a la metodología seguida en la investigación que está detrás del presente texto, cabe matizar que se fundamenta –de manera crítica– en la luz, contribuciones y limitaciones que subyacen en las teorías sociológicas sobre las élites esbozadas desde finales del siglo XIX hasta la actualidad; enfatizando en la necesidad que se tiene de explorar la relación élites/ideas/conocimientos/estrategias de desarrollo en el ámbito de las sociedades subdesarrolladas. Propiamente, respecto al trabajo empírico, la selección de 18 personalidades que traslaparon su trayectoria en la administración pública federal con su paso –en algunos casos– por la élite corporativa y la red de organismos internacionales, nos ayudó a perfilar el sentido de la acción social, de la racionalidad y de las decisiones de esta élite político/tecnocrática desde la década de los ochenta hasta el año 2018; así como a desentrañar algunas de sus articulaciones con las élites transnacionales que forman parte de los *espacios globales para la toma de decisiones*. A su vez, la metodología se refuerza con el análisis histórico que permite un ejercicio de comparabilidad entre esta élite y la clase dirigente de otros momentos del México contemporáneo; teniendo como hilo conductor la manera en que cambiaron las estrategias de desarrollo promovidas desde el poder ejecutivo federal. A partir de esta metodología, se procura esbozar algunos conceptos o

categorías que permitan desentrañar la lógica del comportamiento y articulaciones de las élites políticas en sociedades subdesarrolladas como la mexicana; enfatizando en los posicionamientos e ideas que dichas élites –en distintos momentos históricos– hicieron valer para incidir en el diseño de políticas públicas y en las funciones del Estado.

### **DE LA TEORÍA SOCIAL CLÁSICA AL ESTUDIO DE LAS ÉLITES POLÍTICO/TECNOCRÁTICAS LOBALES DE LAS CIENCIAS SOCIALES<sup>3</sup>**

Si bien existen antecedentes en la obra de Nicolás Maquiavelo (1469-1527) respecto al gobierno de la ciudad desde los designios de una minoría (Maquiavelo, 1513/1520), así como en el pensamiento de Henri de Saint-Simon (1760-1825), quien señaló que la dirigencia política tiene que recaer en individuos capaces de conducir –por la senda del progreso– a la ciencia y al proceso de producción, en las reflexiones de August Comte (1798-1857) subyace la noción de que el poder y la dirección en una sociedad corresponden a una minoría aristocrática científica que alcanza su plenitud en el estado positivo. Por su parte, Karl Marx (1818-1883) y Friedrich Engels (1820-1895), consideraron –en el contexto de la Revolución Francesa de 1848– que el Estado –al ser una prolongación de los intereses de la burguesía– experimenta con las revoluciones –en esencia minoritarias, pese a la cooperación de las masas– el relevo de una clase dirigente por otra, hasta que las pequeñas minorías nuevas –dotadas de capacidad para ejercer la dominación– adaptan a sus intereses las instituciones estatales; al tiempo que, en apariencia, representan al pueblo. En tanto objeto de estudio, las élites políticas son abordadas desde las ciencias sociales en las postrimerías de la Europa decimonónica. Al calor de las convulsiones y revoluciones sociales suscitadas durante la segunda mitad del siglo XIX y que marcharon a la par de la irradiación y consolidación del

---

<sup>3</sup> Este apartado es una digresión amplia que contribuye a exponer un estado del conocimiento en torno a las élites políticas; y cuyos fundamentos serán de utilidad para el resto del proyecto de investigación y las publicaciones derivados del mismo. Si bien no se emprende un análisis y una discusión profunda con estos enfoques teóricos, contribuyen a ofrecer conceptos y categorías que evidencian la relevancia del estudio de las élites en las ciencias sociales.

capitalismo, se imponía la necesidad de comprender –más allá de los movimientos de masas– las decisiones de los líderes políticos en el contexto de las luchas por el afianzamiento y la estabilidad política del Estado-nación europeo. Las masas eran concebidas como multitudes peligrosas que ponían en riesgo los cauces de las decisiones públicas; de ahí que fuese urgente alejarlas del espectro político y de la vida parlamentaria. Estas teorías de las élites pretendían, en sus orígenes, contravenir el discurso teórico y político inspirado en la tradición marxista y su énfasis en las masas organizadas.

Más allá de ese carácter antipopular y antimarxista de los estudios sobre las élites, conforme se pretendía comprender los mecanismos propios de la construcción del poder, desde las ciencias sociales europeas y estadounidenses se afianza una pregunta central: ¿Cómo se toman las decisiones políticas y quiénes son sus actores preponderantes? De ahí la relevancia inicial de los estudios sobre los dirigentes o la clase política y, más en particular, sobre aquel grupo social compacto y relativamente cohesionado que ejerce el poder y el predominio desde las instituciones estatales. Por nuestra parte, cabe matizar que la noción de la voz élite remite a la vocación modeladora y estratégica que –ostentada por un grupo social minoritario y dominante– es ejercida desde definidas posiciones de poder con la finalidad de influir en la toma de decisiones y de destacar sobre las mayorías en el marco de relaciones sociales estratificadas.

Si bien estas teorías de las élites no pretendían estudiar al Estado y al poder en su conjunto, orientaron su mirada a los actores sociales que materializan, ejercen y detentan ese poder dentro de un sistema político que es factible comprender desde estos enfoques teóricos. Como los procesos de democratización de las sociedades inspiradas en la modernidad europea no son dirigidos por el conjunto de la población, lo que subyace en ellas es una contradicción fundamentada en el carácter exclusivo y la naturaleza elitista del poder, el sistema político y de las decisiones públicas.

Los primeros estudios decimonónicos sobre las élites políticas no pretendieron relacionar a éstas (el gobierno de las minorías) con las posibilidades de democratización de las sociedades (el gobierno de las mayorías). Gaetano Mosca (1858-1941), por ejemplo, argumenta que todo sistema político está regido por el gobierno de unos pocos que detentan y ejercen el poder a partir de su capacidad de organización y control político en ámbitos como el económico, administrativo, militar, moral y religioso (Mosca, 1896). El mismo Vilfredo Pareto (1848-1923) y Robert Michels (1876-1936) también enfatizan en el carácter organizado de estas minorías que despliegan el poder; por oposición a una masa desorganizada, dispersa, incompetente, manipulable, ingobernable y que no aspira a tomar dicho poder.

Gaetano Mosca –adoptando para el estudio de las relaciones políticas y de las instituciones un método histórico/comparativo– argumenta también que la *clase política* cristaliza su poder a partir de la organización, la cohesión, la coherencia en sus acciones y las habilidades para dirigir. Aunque en un principio era escéptico de la democracia representativa (las masas no eligen a su representante, sino que éste se hace elegir por el pueblo a través del sufragio), con el tiempo asume que la perpetuación de estos grupos minoritarios se garantiza con su permanente renovación a partir de instituciones electivas que permiten la incorporación de individuos talentosos pertenecientes a las masas y a las clases sociales inferiores (Mosca, 1896). Esta clase política estudiada por Mosca, a través de sus atributos de minoría organizada, tiende a concentrar el poder, las fuerzas políticas y los rasgos de superioridad moral, intelectual y material generalmente heredados. Para la conducción del Estado, la clase política necesita del apoyo de un estrato de la sociedad que le ayude en el cumplimiento y respeto de sus mandatos. Se trata de la clase media que, con sus funciones, hace posible la organización, al tiempo que –a través de su instrucción y vocación burocrática y administrativa– le da cauce a la acción de las masas.

Vilfredo Pareto, en oposición al liberalismo y al marxismo y siguiendo un método histórico que privilegia ejercicios analíticos y abstractos, esbozó el argumento de la *circulación de las élites* como esencia fundamental o la sustancia real de la historia humana (Pareto, 1959); enfatizando con ello el carácter permanente del conflicto social. Concibe también que la historia es un cementerio de aristocracias a medida que algunos miembros de la minoría selecta cuentan con las aptitudes para permanecer y otros más no. Estas aristocracias no son eternas, sino que degeneran en el tiempo y se exponen a una restauración tras disminuir su número, calidad y energía, y al cambiar las circunstancias históricas que les permitieron hacerse del poder y preservarlo. Esta restauración o regeneración de las élites se gesta –tras recurrir a la ignorancia y al sentimiento de las masas– con la incorporación de familias provenientes de clases sociales inferiores y que son capaces de inyectar energía y cierta vanguardia para que las élites detenten el poder; lo cual supone un ejercicio de cooptación de los líderes. Para Pareto, la superioridad física, intelectual y moral es lo que caracteriza a la élite: esta clase selecta o superior está dotada de inteligencia, poder, capacidades y habilidades, y ello la distingue del resto de las clases sociales.

Lo que en última instancia subyace en el pensamiento sociológico de Pareto es la proclividad al equilibrio social y la preservación del *statu quo*. A ello abona la *circulación de las élites*; pues sin esa permanente y lenta transformación el equilibrio ingresa en una fase de perturbaciones y rupturas. Sin embargo, las protestas, sublevaciones y revueltas de las masas no siempre redundan en beneficios para éstas, sino que coinciden y afianzan el agotamiento de la antigua élite y la gestación de una nueva.

Por su parte, Robert Michels introduce la *ley de hierro de la oligarquía* para acentuar la propensión de las élites a la organización. En este sentido, toda estructura social que alcanza cierta complejidad y especialización, si aspira a garantizar su funcionamiento en el tiempo, adopta un sistema de organización racional para atender las tareas, dotado de jerarquías y necesitado de una



burocracia que tiende a concentrar y a perpetuar el poder; así como a conducir a las masas. Las fuentes de este poder son los conocimientos sofisticados de ese grupo minoritario para dotarse de información; el control de la comunicación al interior de la organización; y el manejo del arte de la política (Michels, 1911a: b). De ahí que la oligarquía sea consustancial a todo sistema político en la medida en que la sociedad alcanza un considerable grado de organización y se pretende distinguir a las masas –en esencia apáticas, incapaces de resolver sus problemas e indiferentes hacia la política– respecto a sus dirigentes ávidos de poder. Es de destacar que Michels no observa oposición entre las tesis de la historia como circulación de las élites y la propia de la tradición marxista que enfatiza en la historia como una sucesión continua de luchas de clases (Michels, 1911b:178).

Desde esta perspectiva, las élites son incompatibles con los principios de la democracia. Esta organización de un grupo social minoritario y dotado de pericia técnica –y que se estructura como una clase social dominante en permanente renovación parcial– es lo que conforma al Estado tras imponerse un orden jurídico/institucional al resto de la sociedad. De igual manera, Michels argumenta que cuando se gestan conflictos entre las élites y los viejos liderazgos son cuestionados por líderes emergentes, y más que una circulación de las élites, lo que se presenta es una amalgama de ambas tendencias para facilitar el cambio social; ello se logra con base en la cooptación y la convergencia de intereses (Michels, 1911a: 206-207).

Lo que podríamos denominar como *teorías sociales clásicas de las élites*, sin despegarse del legado de Maquiavelo, estos autores subsumen la acción social de las élites políticas que participan en la toma de decisiones públicas a las cosmovisiones y conductas de un Príncipe. De ahí su cuestionamiento a un Estado con pretensiones democratizadoras y orientado a la procuración de la igualdad. Si bien pensadores como Mosca reconocen ciertos vínculos que –a partir de la capacidad de organización de las élites, de sus recursos financieros, de su poder político e influencia cultural– genera cohesión de grupo social y de pensamiento

entre sus miembros, no asumen que las élites no son homogéneas ni monolíticas, y que tampoco se mueven por la meritocracia, sino que son diversas, asimétricas, estratificadas y en sus subgrupos de poder tienen vasos comunicantes con intereses dispersos en una sociedad altamente diferenciada.

A su vez, Max Weber (1864-1920) considera que la gestación de la burocracia es un rasgo característico del Estado moderno europeo. Estos funcionarios calificados y los políticos profesionales –vinculados éstos a los partidos políticos, cuya función es la distribución de cargos entre quienes están interesados en participar e ingresar a las élites– le dan forma a la administración; sin embargo, entre ambos se presenta una divergencia de ideologías e intereses conforme se hacen complejas las sociedades (Weber, 1917/1919). El interés teórico de Weber consistió en desentrañar la racionalidad de estas élites, la lógica de sus conflictos y el sentido de la acción social de las burocracias.

Desde Europa –con el fin de la Segunda Gran Guerra–, el eje geográfico del estudio sobre las élites se traslada –aunque no en su totalidad– hacia los Estados Unidos, asumiendo a la democracia representativa como el único sistema político posible. ¿A quiénes representan estas élites que dirigen al Estado desde lo más alto de la pirámide del poder? ¿Cuáles son los intereses a los que responden estas élites? Fueron dos de las preguntas implícitas en los debates y estudios pioneros y que fueron rescatadas en las ciencias sociales norteamericanas para orientar la mirada no solo a la élite política en particular, sino al conjunto de las élites de la sociedad.

En un principio –durante la década de los cincuenta del siglo XX–, Floyd Hunter (1912-1992), al estudiar las estructuras de poder en las comunidades locales de ciudades como Atlanta, señala que en ellas –a partir de liderazgos que detentan el control de las decisiones– se presenta un crisol que se replica en el ámbito nacional (Hunter, 1953). Sin embargo, este sociólogo pierde de vista que no

necesariamente lo acontecido en el plano nacional, responde a las dinámicas e intereses propios de los espacios locales.

C. Wright Mills (1916-1962) en su obra *La élite del poder*, esboza su reflexión en torno a un grupo social unificado, dotado de coherencia en cuanto a sus intereses compartidos; cuyos miembros tienen en común códigos, valores, origen social, formación escolar y principios religiosos. La denominada élite del poder que emergió en la segunda posguerra está compuesta no solo por la élite gubernamental, sino también por los militares y los directivos de las principales corporaciones privadas (Mills, 1956). De esta forma, para el referido sociólogo estadounidense la sociedad de su país es una especie de pirámide, cuya cúspide la ocupa esta élite del poder. En tanto que en los estratos medios se ubica una enorme y plural gama de intereses de grupo que, si bien son diversificados, se encuentran en equilibrio (lobbies, sindicatos, etc.); y por debajo de ambos estratos se encuentran las masas dispersas, desorganizadas, individualizadas, cooptadas, controladas y manipuladas desde el vértice de la pirámide a través de los medios masivos de difusión. Mills teoriza al poder como un fenómeno relacional enmarcado en una estructura social y regido por las altas posiciones en esa estructura; por lo que se omiten expresiones concretas del poder que no necesariamente pertenecen a esa élite unificada, concentrada, acumuladora y supuestamente omnicontroladora.

En respuesta a las tesis de Mills, politólogos como Robert A. Dahl (1915-2014), utilizando un método decisional, argumentan que el poder más que sustentarse en una élite regida por la unidad, tiende a dispersarse al existir una pluralidad de élites que se especializan y rivalizan –a través de la negociación y el regateo– en ciertas temáticas y problemas públicos (Dahl, 1961). De ahí que cada una de las élites despliegue su poder en cada uno de estos ámbitos donde predominan su postura e intereses. Se trata, para Dahl, de una poliarquía en la cual, según la temática (elige tres: la nominación de los candidatos por parte de los partidos políticos, la regeneración urbana, y la educación pública), participa un reducido grupo especializado de líderes locales –en el caso de New Haven– que

ayudan a la figura del alcalde, capaz de intervenir en el conjunto de las decisiones públicas. Esta teoría pluralista, enfatiza en multitud de liderazgos, grupos y élites que tienen poder en ámbitos específicos de la vida social, y que a través del Estado son conciliados hasta alcanzarse un equilibrio de poderes. Omitiendo el análisis de clases sociales, en este enfoque es suplantada la noción de clase dominante por la de élite.

Desde la perspectiva liberal de las ciencias sociales europeas de la segunda posguerra –especialmente a través de la obra de Raymond Aron (1960)–, se reconoce la estratificación social y la existencia de clases sociales; al tiempo que se da por hecho el papel de las clases dirigentes en la sociedad y la modalidad de Estado que se perfila a partir de la esencia, composición y relaciones de las élites (véase por ejemplo Birnbaum, 1977 y 1984). En estas teorías, se distingue entre la élite política (que es elegida mediante el sufragio y necesita de las labores de la élite burocrática), la élite económica y otras minorías dirigentes. La élite política está persistentemente en pugna por su autonomía respecto a las élites económicas. De ahí la importancia del funcionariado, pues en caso de que el Estado sea institucionalmente débil, la élite administrativa será proclive a la élite económica y la autonomía de la élite política estaría en predicamento. Pero si la institucionalización del Estado es fuerte, el funcionariado se torna funcional y homogéneo, y la élite política aumenta sus márgenes de autonomía respecto al conjunto de la sociedad.

Con la intensificación de los procesos de globalización y la emergencia de relaciones estratégicas en un contexto de re-territorialización de la vida social, las estructuras de poder tienden a redefinirse hasta trasladar su epicentro más allá del Estado-nación y anidarse en *espacios globales para la toma de decisiones* en los que intervienen numerosos actores y agentes socioeconómicos y políticos que inciden en la emergencia de una institucionalidad global a partir de la armonización, estandarización, homogeneización, sincronización, convergencia y coordinación de las políticas públicas a escala planetaria. En este escenario, las élites políticas se reconfiguran y no responden exclusivamente a los imperativos nacionales, sino que

se eslabonan en redes de contactos cuya racionalidad se fundamenta en la construcción de un poder que se corresponde con la expansión e integración global del capitalismo. Más aún, el mismo dislocamiento o desanclaje entre poder y política (Estado) en el concierto de la globalización, el primero tiende a dispersarse entre múltiples fuerzas, actores y agentes que –*desde afuera y desde adentro, desde arriba y desde abajo*– pretenden hacer valer sus intereses creados en un escenario de dispersión institucional.

Si bien las élites políticas no se apartan de varios de los supuestos que le dieron forma a las teorías clásicas anteriormente reseñadas, es necesario reflexionar en torno a las especificidades que les caracterizan en la sociedad contemporánea. En este sentido, varios esfuerzos de investigación son esbozados desde múltiples campos del conocimiento de las ciencias sociales. Estos estudios –si bien no son teorías convencionales sobre las élites– orientan su mirada a la génesis y expansión de *espacios públicos globales* tras la simbiosis y articulación –no siempre tersa– entre las élites políticas nacionales y las élites transnacionales. Entre quienes investigan estos tópicos destacan:

Anne Marie Slaughter (2004a:b) introduce conceptos como el de redes intergubernamentales sin legitimidad ni representatividad, y el de *soberanía desagregada (disaggregated sovereignty)*, para remitir a Estados –o a partes de éstos– cada vez más expuestos a interdependencias y condicionamientos globales, así como a una diseminación del poder dentro de una estructura política de múltiples niveles que configura redes de gobiernos compuestas por funcionariados altamente especializados, provenientes de distintas naciones, y capaces –a través de las conexiones– de consensuar y armonizar políticas y prácticas de gobierno.

Por su parte, Diane Stone construye la noción de *ágora global* para categorizar a aquellos nuevos espacios públicos cerrados y articulados en redes, en los que predominan intereses privados y donde se discuten y diseñan políticas públicas globales a partir de la incursión de una élite de consultores, académicos y

activistas de distintos países que traspasan las fronteras y articulan lo nacional con lo transnacional a partir de la difusión de ideas en torno a las corrientes de pensamiento político y a las políticas públicas (Stone, 2004 y 2008).

La socióloga Saskia Sassen (2006a:b), reconociendo una nueva geografía del poder y una tendencia a la *desnacionalización del Estado* –especialmente del poder ejecutivo que tiende a concentrar atribuciones, a cerrarse sobre sí mismo y a transnacionalizarse–, esboza el concepto de *autoridad transnacional privada*, desde donde se forman instituciones y mecanismos de regulación que tienden a desnacionalizar la toma de decisiones y a impulsar proyectos transnacionales en el contexto de la *informalidad política* y de una privatización del poder Ejecutivo –en detrimento de los ámbitos legislativos– que torna borrosas las fronteras entre lo público y lo privado.

Estas teorizaciones, si bien introdujeron –hacia finales del siglo XIX y principios del XX– el estudio y el debate en torno a la relevancia de la clase dirigente en una sociedad nacional, y hacia principios del siglo XXI estudian el sentido de las élites transnacionales, no logran escudriñar a cabalidad en el carácter interviniente de las decisiones públicas suscitadas entre ambas modalidades de élites (son pocos los estudios al respecto, sobre todo referidos a México: Salas-Porras y Luna, 2012). Ni las élites políticas son la prolongación de los intereses de la burguesía –como lo cree el marxismo–, ni la clase dirigente es homogénea, ni capaz de cuestionar los cimientos del patrón de acumulación, sino que –pese a su *circulación* o relevo– sus distintas y hasta confrontadas facciones son capaces de reconfigurarse, conciliar, negociar y ajustar sus ideologías para no comprometer su unidad y cohesión social. De ahí la necesidad de rastrear los matices, rupturas y continuidades en cuanto a la manera en que las élites mexicanas, históricamente, toman las decisiones públicas en materia de estrategias y políticas de desarrollo.

## **LAS ÉLITES POLÍTICAS MEXICANAS A LO LARGO DEL SIGLO XX: IDEOLOGÍA, INTERESES Y PROYECTOS DEFENDIDOS Y COMPARTIDOS**

Para comprender el comportamiento y los alcances de las élites político/tecnocráticas que gobernaron en México desde la década de los ochenta hasta el 2018, resulta crucial analizar el perfil de las clases dirigentes que tomaron las decisiones públicas durante buena parte del siglo XX. Para ello, será fundamental desentrañar el sentido y especificidades de su ideología, intereses y proyectos reivindicados en el contexto de una modalidad de Estado sustancialmente diferente al que experimentó transformaciones a partir de 1985.

Aunque con matices y diferenciaciones sustanciales, la élite política que gobernó en México desde 1934 hasta principios de la década de los ochenta se caracterizó por una ideología inspirada en el *nacionalismo revolucionario*. Uno de los rasgos definitorios de estas élites políticas que gobernaron hasta 1982 es la centralidad del Estado como racionalidad de su acción social y de las decisiones públicas tomadas desde la cúspide del poder político. En el contexto histórico de un régimen de economía mixta y de sistema político autoritario y centralista, el Estado fue asumido como el eje articulador de la vida social en general y del proceso económico en particular. Ello coincidió con los rasgos de una sociedad profundamente estatista y proclive a liderazgos fuertes, personalistas y paternalistas. Aunado a ello, estas élites políticas –desde la década de los cuarenta– inspiraron sus directrices de política pública en la *ideología del desarrollo*. De tal manera que los fundamentos etnocéntricos de esta ideología los amalgamaron con el ideario de la Revolución Mexicana

Este sistema político centralizado giró en torno a dos instituciones: el presidencialismo y el partido hegemónico. Aderezado ello con los mecanismos y prácticas corporativo/clientelares entre el Estado y la sociedad mexicana. Algunos estudiosos de la época, desentrañaron y argumentaron la persistente *ausencia de una democracia efectiva* que condiciona y obstruye el desarrollo económico y social (González Casanova, 1965), así como el control –desde el mismo sistema político

mexicano— sobre la información propia de la toma de decisiones y las formas en que éstas se procesan a su interior, no sin dejar de lado el disciplinamiento de la clase política desde estas dos instituciones (Cosío Villegas, 1972). Para alcanzar la cúspide del poder durante estas décadas, las élites políticas estaban obligadas a acercarse y apegarse al vértice de la pirámide, y desde allí construir sus mecanismos de poder y demás relaciones y contactos que tejieron en una densa red que cambió a lo largo de las décadas.

Esta élite que se conforma a partir de una clase política tradicional que reivindicó —en un principio— el ideario social de la Revolución Mexicana; y si bien ello se desvirtuó a partir de 1940, en sexenios posteriores los miembros de esta élite inicial continuaron enarbolando tesis de corte nacionalista, reformista y antiimperialista, que colocaron en el centro de las decisiones el ejercicio de la soberanía en los asuntos estratégicos de la nación.

La élite política cardenista, si bien no fue homogénea, se aglutinó en torno a la fuerte figura de Lázaro Cárdenas del Río (1895-1970), bajo la premisa del presidencialismo y un núcleo ideológico centrado en el nacionalismo, el laicismo y los principios de la Revolución Mexicana. Esta red de alianzas políticas se construye durante varios años a partir de liderazgos militares vinculados a prácticas clientelares y a relaciones de amistad fundamentadas en la lealtad desde el paso del General Cárdenas por el ejército y la gubernatura de Michoacán. La consolidación del Estado mexicano se fundamentó en cuadros técnicos, intelectuales, docentes y militares, que combinaron el sentido pragmático con la sensibilidad ante el mar de problemas sociales que laceraban al país, y que ameritaron un carácter reformista y de fuerte liderazgo político para controlar a los poderes fácticos nacionales y extranjeros.

Desde sus labores en el Ejército Revolucionario, Cárdenas fue capaz de construir valiosas alianzas políticas, primero en su natal Michoacán y, posteriormente, en todo el país; situación que le permitió acercarse a los círculos de



poder donde se tomaban importantes decisiones nacionales (Knight, 2005; Córdova, 1995). Estas relaciones con líderes y políticos destacados fueron enriquecidas con su participación en la masonería; de ahí su vínculo con personajes como Francisco José Múgica (1884-1954), Gabino Vázquez, Rafael Sánchez Tapia (1887-1946) y Efraín Buenrostro Ochoa (1896-1973), así como su vocación por cultivar la fraternidad social entre los grupos masones y las organizaciones obreras (Oikión Solano, 2012). A su vez, estos grupos masones contribuyeron a la formación de la élite política cardenista y de operadores compenetrados con una ideología socialista y con los mismos ideales políticos –regidos por la sensibilidad ante las problemáticas sociales– del caudillo.

Para consolidar al Estado mexicano –y principalmente a la institución presidencial–, Cárdenas exigió a su grupo político una fuerte ética pública, honestidad, compromiso social y vocación de servicio. De tal manera que desde la figura del Presidente de la República se arraigó una cultura política paternalista, clientelar, patrimonialista, prebendalista, nepotista y de compadrazgos y amiguetes al momento de tratar, desde el sector público, las necesidades populares. Combinado ello con prácticas autoritarias y un culto a la personalidad. Estos rasgos fueron fundamentales para la formación de las redes políticas y la proyección de las élites cardenistas en torno a la figura presidencial. Como esta camarilla provenía del Ejército Revolucionario, predominaron en sus liderazgos los principios de justicia social y valores como la disciplina, la lealtad y el acatamiento de las jerarquías.

Este liderazgo fuerte, en principio, fue indispensable para que la élite política cardenista se implantara y desplegara la ruptura con la clase política proveniente de El Maximato y del grupo de Plutarco Elías Calles (1877-1945). Entre estos funcionarios removidos del gabinete presidencial en junio de 1935 destacaron Emilio Portes Gil (1890-1978), Narciso Bassols (1897-1959), Tomás Garrido Canabal (1890-1943), Rodolfo Elías Calles (1900-1965), entre otros. De tal manera que, con esta transición –que incluyó alianzas con antiguos grupos militares almazanistas, obregonistas, carrancistas y maderistas (Hernández Chávez, 1979)–

se afianzaron nombres de la nueva élite política como Ignacio García Téllez (1897-1985) (Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Gobernación y Procuraduría General de la República), Francisco José Múgica (Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas), Manuel Ávila Camacho (1897-1955) (Secretaría de la Defensa Nacional), Eduardo Suárez Aránzolo (1894-1976) (Secretaría de Hacienda y Crédito Público), Silvestre Guerrero (Secretaría de Gobernación y Secretaría de Asistencia Social), Ignacio Beteta Quintana (1898-1988) (Secretaría de Educación Pública) entre otros, quienes esbozaron propuestas y participaron en decisiones públicas y variadas acciones de gobierno. Varios intelectuales que apoyaron al régimen cardenista conformaron cuadros técnicos que le dieron viabilidad a la administración pública y que contribuyeron al control del poder político a partir de las alianzas fraguadas. Por la fuerza política y moral de la institución presidencial, la decisión última era tomada por Cárdenas al calor de la contrastación con la realidad y sus problemáticas; y desde allí se esbozaban órdenes al conjunto de la clase política.

La ideología de la élite política cardenista –con mayor o menor compromiso entre sus miembros– se rigió por los principios del *nacionalismo revolucionario* y el ideario de la Constitución Política de 1917; combinado ello con una ecléctica ideología socialista en aras de apuntalar una concepción reformista sustentada en el reparto agrario; la nacionalización de la industria; la democratización de la escuela y la educación socialista; la construcción de la paz y la estabilidad política; la configuración de una moral pública; y la unidad obrera y la organización de los trabajadores. Este sentido y compromiso social del movimiento revolucionario se arraigó en una élite cuyos orígenes se fincaron en la clase media y en la formación autoritaria y religiosa propia de ese estrato social; además de acceder a una formación escolar laica, fueron testigos e, incluso, padecieron la violencia, la pobreza y la inestabilidad política propias de la lucha armada iniciada en 1910. Esos acontecimientos modelaron una ideología que condesó –entre esa élite– posturas nacionalistas, liberales y socialistas, que en los hechos fundieron ciencia, técnica, ingeniería, justicia social y la organización de la clase trabajadora como medios para

propiciar la riqueza de la nación (González y González, 1979). La élite política más cercana al General Cárdenas –principalmente Múgica y García Téllez– tenía como racionalidad de sus decisiones y acciones la defensa de la legalidad revolucionaria (Nava Nava, 1984), la rectoría del Estado, y el ejercicio de la soberanía nacional, la solidaridad internacional y la autodeterminación de los pueblos [entre estos artífices de la política exterior mexicana destacaron Eduardo Hay (1877-1941), Narciso Bassols e Isidro Fabela (1882-1964)].

Los cimientos del régimen de economía mixta se tejieron con la construcción de infraestructura básica como presas, escuelas, caminos y tendido de energía eléctrica, financiados con recursos públicos; así como a través de la administración de la demanda por la vía de la mejora de los salarios de campesinos y obreros. A partir de ello, se trataba de reactivar la economía nacional y de articular el mercado interno.

El régimen cardenista representó la reconfiguración de las élites políticas en el periodo post-revolucionario. Pese a afianzarse la ideología del *nacionalismo revolucionario*, este grupo social no fue homogéneo ni tuvo el mismo compromiso político ante ese ideario. Pese a la ruptura suscitada a partir del primero de diciembre de 1940, la influencia de esa élite continuó en varios ámbitos de la vida nacional.

Esta ruptura en las élites políticas –con el ascenso al poder ejecutivo federal– del General Manuel Ávila Camacho, significó una moderación de las tesis y principios del *nacionalismo revolucionario*. El carácter conservador de la nueva élite política desdeñó la continuación de varias de las reformas adoptadas durante el sexenio anterior. Aunque algunos cardenistas como Eduardo Suárez Aránzolo (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) e Ignacio García Téllez (Secretaría del Trabajo y Previsión Social), Heriberto Jara Corona (1879-1968) (Secretaría de Marina) y el mismo General Lázaro Cárdenas (Secretaría de la Defensa Nacional) formaron parte del gabinete presidencial, comenzó a perfilarse un grupo político

distinto liderado por el Licenciado Miguel Alemán Valdés (1900-1983), quien asumiría la Presidencia de la República en diciembre de 1946.

A partir de esta fecha, se presentó un definitivo cambio de rumbo en la orientación de las estrategias económicas y de intervención del Estado en la vida social; así como una recomposición entre las elites políticas mexicanas. De la subordinación militar en el ejército revolucionario y de los liderazgos regionales, se transitó a un sistema de reclutamiento de las élites políticas que tuvo como base la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); entidad donde adquirieron los conocimientos fundamentales sobre las leyes mexicanas, trabaron sus primeros contactos para formar parte de las élites y se entrenaron en los oficios políticos. Los llamados *cachorros civiles de la revolución* conforman un grupo político cohesionado que deja atrás los gobiernos militares y que comienza a posicionar nexos directos con la élite empresarial nacional favorecida con las estrategias de industrialización para la sustitución de importaciones.

El imperativo de la modernización del país tuvo aparejado el propósito de construir una estabilidad política para preservar posiciones de poder más allá de las delimitaciones de los sexenios presidenciales. Los lazos educativos, familiares y profesionales fueron importantes, a partir de 1946, para conformar lo que se denominó como *una monarquía absoluta sexenal y hereditaria por línea transversal* (Cosío Villegas, 1972:31). Particularmente, destacó el control del área hacendaria y financiera del gobierno federal por varias décadas con ministros de hacienda como Ramón Beteta Quintana (1901-1965; Secretario de Hacienda en 1946-1952), Antonio Carrillo Flores (1909-1986; ministro en 1952-1958), Antonio Ortiz Mena (1907-2007; Secretario en 1958-1970) y Mario Ramón Beteta Monsalve (1927-2004; ministro en 1975-1976), o con altos funcionarios como Rodrigo Gómez Gómez (1897-1970; Director General del Banco de México entre 1952 y 1970) y Raúl Salinas Lozano (1917-2004; Secretario de Industria y Comercio entre 1958 y 1964), quién fue el vínculo entre la antigua élite política y la élite tecnocrática que

ascendió al poder en la década de los ochenta. Destacan también en estas redes de poder altos funcionarios como Rodolfo Sánchez Taboada (1895-1955), Ernesto P. Urruchurtu (1906-1997; Regente del Departamento del Distrito Federal entre 1952-1966), y José Aguilar y Maya (1897-1966; Procurador General de la República en varios periodos)

Esta élite política se distinguía de los gobiernos militares por su trayectoria profesional y burocrática al interior del gobierno federal; la alta especialización en las áreas respectivas; la carrera partidaria y corporativista; su formación y reclutamiento en la Universidad; ciertos códigos culturales compartidos; los lazos familiares, los compadrazgos, la condición socioeconómica de los padres, los negocios, y la amistad desde la infancia. Se caracterizó también entre sus miembros por relaciones de lealtad al partido, disciplinamiento, recompensa y castigo en aras de procurar la cohesión al interior de las camarillas o grupos políticos y la estabilidad en el conjunto del sistema político mexicano. Estas redes de poder de corte transexenal contaron con reglas no escritas y atribuciones metaconstitucionales; y si bien se privilegió el consenso, también tendían a recomponerse estos grupos cada cierto tiempo y a rotarse en los cargos públicos. De las amistades y rangos al interior del ejército revolucionario, se transitó a las conexiones y contactos universitarios, regidos por la especialización y los méritos académicos y burocráticos.

Primero los militares y, posteriormente, los políticos se encargaron de las funciones de control político a través de la política interior, en tanto que otra facción de la élite dotada de una formación académica especializada, se encargó de los asuntos hacendarios y monetarios. Cuando menos hasta 1970, fueron dos camarillas las que rigieron las pugnas y dirimieron sus diferencias al interior del sistema político mexicano: la élite cardenista con sus banderas revolucionarias y de justicia social que pretendía encauzar los cambios a través de las organizaciones de masas; y la élite alemanista portadora de un talante conservador y, a la vez, modernizador y proclive a alianzas con el empresariado privado. Ambos –Lázaro

Cárdenas y Miguel Alemán Valdés– fueron liderazgos fuertes que influyeron en la arena política más allá de sus periodos presidenciales; al tiempo que contaron con la audacia para mover sus piezas en la construcción de las estructuras de poder y el control de las instituciones edificadas.

Estas camarillas de la élite política, pese a sus diferencias, lograron mantener la cohesión y privilegiar una concepción e ideología nacionalista fundamentada en la unidad como principio supremo para atemperar el conflicto y procurar la estabilidad política; así como en el rechazo de todo aquello que ponga en predicamento dicha unidad, sean partidos políticos de oposición, movimientos sociales independientes o naciones y liderazgos extranjeros. A ello se sumó el laicismo y anticlericalismo, su vocación paternalista y su concepción y racionalidad regida por el Estado.

### **EL CAMBIO DE MODELO DE DESARROLLO Y LA RUPTURA FINISECULAR DESDE DENTRO DEL APARATO DE ESTADO MEXICANO**

Aunque se materializó –a lo largo de 50 años– la consolidación del Estado mexicano, se modernizó la economía nacional y se orientó a ésta por sendas de alto crecimiento del PIB, hacia la década de los sesenta se mostraron las primeras grietas del *modelo de desarrollo hacia dentro basado en la industrialización dirigida por el Estado*. Ello coincidió con la desaceleración de la economía mundial y con la caída de la productividad entre las principales economías desarrolladas. La *ideología del desarrollo* y su simbiosis con el discurso del *nacionalismo revolucionario* menguaron la luz que iluminó el horizonte de la sociedad mexicana que la crisis política de 1968 evidenció los rasgos autoritarios del sistema político. Si bien hacia la década de los setenta se adoptan estrategias de política pública para atender el descontento y las demandas populares, persistió la represión y cooptación de los movimientos sociales; al tiempo que se recurrió al gasto público deficitario para sostener el crecimiento económico y satisfacer necesidades básicas de la población. Ante ese escenario, la élite política tradicional, a través de sus

concepciones, ideologías y estrategias, no logró brindar respuestas satisfactorias y atinadas a los nuevos desafíos y problemas públicos. Tampoco fue capaz de ponderar los cambios que impusieron las transformaciones estructurales y organizacionales del capitalismo y la renovada dinámica que adoptó la economía mundial desde la década de los setenta. Y, más aún, no fueron capaces de gestionar las finanzas públicas y el gasto gubernamental con disciplina y responsabilidad.

De ahí que, con la precipitación de la *crisis de la deuda*, la nueva elite que comenzó a ocupar importantes espacios en la administración pública federal se identificase con el mercado como principal mecanismo para la asignación de recursos; al tiempo que anteponía los intereses del empresariado privado en la lógica misma de las estrategias de desarrollo. La inviabilidad del modelo de industrialización proteccionista; el carácter rentista y monopolista del empresariado nacional; la limitada productividad de las empresas privadas; la dependencia de bienes de capital importados; la exploración, explotación y exportación de petróleo a base de empréstitos provenientes de la banca comercial transnacional, fueron factores que se conjuntaron con la creciente influencia del Fondo Monetario Internacional (FMI) a raíz de su papel de intermediación entre el gobierno y los prestamistas extranjeros. A la par de ello, en amplios sectores y grupos relacionados con la toma de decisiones políticas y económicas comenzó a ganar terreno la ideología del *fundamentalismo de mercado*, así como el imperativo de diseñar y adoptar políticas deflacionarias inspiradas en la ortodoxia neoclásica y monetarista.

En el contexto más amplio del agotamiento del patrón de acumulación taylorista/fordista/keynesiano y de la crisis estructural y organizacional del capitalismo, entró en crisis el modelo de desarrollo fundamentado en un régimen de economía mixta con un mercado interno protegido y cerrado, una industrialización para la sustitución de importaciones de bienes de consumo masivo, y regido por un Estado desarrollista que adoptó al gasto público como palanca del crecimiento económico. Y se transitó –de golpe– a partir de la primera mitad de la década de los

ochenta, a un *modelo de crecimiento hacia afuera* fundamentado en estrategias de estabilización macroeconómica, austeridad fiscal, privatización del sector público, apertura comercial, y redefinición y adecuación de la regulación económica. La adopción de políticas de ajuste y cambio estructural se orientó –a partir de 1985– al impulso de una industrialización orientada hacia las exportaciones de manufacturas e insumos maquilados a partir de procesos de inversión extranjera dirigidos al norte y centro/occidente del país para apuntalar las plataformas exportadoras en el marco de la integración económica con América del Norte. Este nuevo modelo económico precisó de un mayor protagonismo de la iniciativa privada y de la inversión extranjera para financiar el crecimiento económico; así como de la retracción de las funciones tradicionales del Estado en la dialéctica desarrollo/subdesarrollo.

Si el capitalismo de las últimas décadas mutó hacia una organización flexible de la empresa a partir de la dispersión territorial de la cadena de valor y del imperativo de la reducción de los costes de producción, se impuso la noción de crear entornos institucionales *ad hoc* a los procesos de acumulación de capital y al restablecimiento de la tasa de ganancia. En esa lógica, el Estado –a partir de una nueva correlación de fuerzas– se transformó y modificó el sentido de sus funciones e intervenciones hasta tornar flexibles sus estructuras organizacionales y corresponderse con la emergencia de una institucionalidad global que se perfila desde la década de los ochenta con la finalidad de afianzar la gobernanza de la economía mundial.

El llamado *Estado mínimo* se perfiló como la alternativa ante la crisis del Estado desarrollista en el sur del mundo y, particularmente en México, se afianzó – con el arribo de la élite tecnocrática al poder político– en el nuevo perfil de las políticas públicas como un discurso y una estrategia prioritaria orientados a desmontar un sistema político capturado por las relaciones y prácticas corporativo/clientelares, patrimonialistas, paternalistas, prebendalistas y centralistas. Ese *ancien régime*, que fue funcional a la acumulación de capital a partir del mercado interno y la economía mixta, no lo fue más en las condiciones de



vaciamiento del poder del Estado, transnacionalización de la toma de decisiones públicas, y de reinserción en los mercados internacionales. Más aún, el régimen corporativo y clientelar obstaculizaba la apertura económica y el establecimiento de la inversión extranjera directa en condiciones de flexibilización y precarización de las condiciones de trabajo. De ahí que se erosionaran sistemáticamente los mecanismos de mediación entre el Estado y la sociedad que no fuesen funcionales a una nueva acumulación de capital fundamentada en la mano de obra barata y en la cercanía geográfica con los Estados Unidos.

Por ello, a la par del cambio de modelo económico se suscitó –hacia finales del siglo XX– una ruptura al interior del sistema político mexicano. Esta ruptura fue protagonizada por la élite tecnocrática que, en principio, se distanció del viejo partido *cuasi oficial* y del régimen corporativo que le era consustancial y, a partir de ello, sepultó la ideología del *nacionalismo revolucionario* y emprendió un ascenso meteórico hacia las más altas esferas del poder en México; especialmente de las organizaciones hacendarias y financieras y, en general, del poder ejecutivo federal. Ello coincidió con un proceso más amplio que algunos connotados especialistas relacionan con la *privatización del Estado* tras suscitarse una segmentación de ámbitos estratégicos de la administración pública cada vez más entrelazados con proyectos globales que tienden a relegar al poder legislativo (para mayores detalles véase Sassen, 2006b) y a subordinar las necesidades y prioridades nacionales. Como ese sistema político corporativo y clientelar priista se relacionaba en el imaginario social con la profundización de la crisis económica, la corrupción, la impunidad y el ejercicio discrecional del poder y los recursos públicos, entre la sociedad mexicana no existió mayor oposición ni resistencia a su debilitamiento y ocaso.

Esta élite tecnocrática, formada –mayoritariamente– en escuelas como el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y en posgrados de universidades anglosajonas bajo la influencia de los supuestos abstractos y ahistóricos de la teoría económica neoclásica y de la modelización econométrica, adoptó y conformó –a

partir de su supuesta científicidad y objetividad cuantificable (privilegio de los métodos cuantitativos y de concepciones abstractas del proceso económico) y su alta especialización técnica en materia de finanzas públicas— una nueva racionalidad que se distanció de la propia de los políticos nacionalistas de décadas previas que, en su mayoría, eran abogados (para mayores detalles sobre los rasgos generales de esta nueva élite, véase Hernández Rodríguez, 1992; Babb, 2001; Rousseau, 2001; Camp, 2010). Esta concepción y racionalidad tecnocrática respecto a los problemas públicos se fundamenta en el supuesto que perfila a la apertura económica y la inserción en los mercados internacionales como condiciones del crecimiento económico y de la asignación de recursos. Más todavía, apegadas sus enseñanzas a las vertientes conservadoras del pensamiento económico, asume otros supuestos complementarios que hacen de la macroeconomía un mero ejercicio de gestión microeconómica; a saber: a) el mercado es un mecanismo que tiende a autorregularse y que asigna los recursos con eficiencia y equidad; de ahí que el Estado sea reducido a mínimos en sus intervenciones; y b) la ferviente creencia en la iniciativa privada se apega a la noción de que las elecciones racionales maximizadoras del individuo derivan automáticamente en la eficiencia económica y el bienestar social sobre la base de la cooperación en el mercado y de la sumatoria del bienestar individual. De ahí la obsesión de estas élites tecnocráticas por controlar discrecionalmente las finanzas públicas y procurar la disciplina fiscal y la estabilidad macroeconómica (contención de la inflación, equilibrio de la balanza de pagos y reducción del gasto público deficitario), aun a costa de sacrificar el crecimiento económico y de perpetuar una especie de *estancamiento estabilizador*.

Se trata de una racionalidad instrumental que ajusta los medios a los fines a través de técnicas cuantitativas y verificables que contribuyan a definir posibles soluciones al margen de juicios y valoraciones éticas y político/ideológicas. Se impone en este pensamiento y en el proceso mismo de la toma de decisiones públicas la lógica de la eficacia y la obsesión por el resultado apegado a los

supuestos restrictivos iniciales (principalmente el de la tendencia espontánea hacia el equilibrio económico), generalmente sustentados en el *fundamentalismo de mercado*. A partir de ello, el gobierno y su administración pública –especialmente las dependencias hacendarias– son concebidos como espacios que precisan regirse por la eficacia y la eficiencia empresarial; pues en la creencia de esta élite solo así se evitarán distorsiones en los mercados y el bienestar social derivará por añadidura y de manera automática.

Con base en esta concepción y racionalidad (el *homo oeconomicus* racional, maximizador, individualista y utilitarista que está por encima de la comunidad) se inspiraron y normalizaron cursos de acción y de decisión, así como códigos de comunicación y pautas de comportamiento entre los miembros de la nueva élite.

En el caso de México, esta concepción y racionalidad tecnocrática logró entronizarse al margen de –o gracias a– la inestabilidad política, la crisis institucional y la generalizada violencia que sacude al país durante las últimas décadas. Regida por el pragmatismo, esta élite tecnocrática, en aras de edificar su poder y de hacerlo perdurable en el tiempo, no mostró compromisos ideológicos con las opciones partidistas que gobernaron el país desde 1988 hasta el 2018; aunque en un principio se apoyó en la estructura del viejo partido hegemónico. Esto es, no tejió lazos políticos/ideológicos con el viejo partido *cuasi oficial* ni con la alternancia encarnada en el Partido Acción Nacional a partir del año 2000. Fue precisamente el desmonte del PRI como régimen corporativo/clientelar y partido hegemónico, lo que se erigió en una condición *sine qua non* para la construcción de una *red de poder político/epistémico transexenal* y transnacional que hiciera valer las tesis, principios básicos y estrategias de política esbozadas por la élite tecnocrática, pese a su desanclaje respecto a la naturaleza y especificidades de los problemas públicos nacionales. La prioridad de esta élite es el control del diseño y ejercicio de la política económica, así como del carácter transversal que ésta despliega en el conjunto de las políticas públicas y del Estado mexicano.

Entre los nombres que impulsaron la formación y consolidación de esta *red de poder político/epistémico transexenal* regida por una concepción y racionalidad tecnocrática apegada a la disciplina financiera, destacan: Miguel de la Madrid Hurtado<sup>4</sup>, Carlos Salinas de Gortari<sup>5</sup>, Ernesto Zedillo Ponce de León<sup>6</sup>, Pedro Aspe Armella<sup>7</sup>, Jaime Serra Puche<sup>8</sup>, Jesús Reyes-Heroles González-Garza<sup>9</sup>, Herminio

---

<sup>4</sup> Miguel de la Madrid Hurtado (1934-2012) fue consultor de gestión financiera del Banco de México (1960) funcionario en el Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext) (1963-1964), Subdirector General de Crédito de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (1965), Subdirección de Finanzas de Petróleos Mexicanos (1970-1972), Director General de Crédito de la SHCP (1972-1975), Subsecretaria de Hacienda y Crédito Público (1975-1979), Secretario de Programación y Presupuesto (1979-1981), Presidente de la República (1982-1988) y Director General del Fondo de Cultura Económica (1990-2000).

<sup>5</sup> Carlos Salinas de Gortari (n. 1948) fue Jefe del Departamento de Estudios Económicos de la Dirección General de Asuntos Hacendarios y Asuntos Internacionales (1974), Analista en Crédito Público y Jefe del Departamento de Estudios Económicos de la Dirección General de Planeación Hacendaria (1976), Subdirector y Director General de esta misma división de la SHCP (1978), Director General del Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IEPES) del PRI (1976-1979), Secretario Técnico del Gabinete Económico y Director General de Política Económica y Social de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) (1979-1981), Subdirector del Instituto de Capacitación y Desarrollo Político (ICADEP) (1981-1982), Secretario de Programación y Presupuesto (1982-1987), Presidente de la República (1988-1994), y Consejero Decano de la Universidad de Harvard (2018).

<sup>6</sup> Ernesto Zedillo (n. 1951) fue Auditor Auxiliar en Banjército (1969), funcionario de la Dirección de Política Económica de la Presidencia de la República, analista (a partir de 1978) y Subgerente (a partir de 1982) de investigación económica del Banco de México, Subsecretario de Planeación y Control Presupuestal de la SPP (1987-1988), Secretario de Programación y Presupuesto (1988-1992), Secretario de Educación Pública (1992-1993), Presidente de la República (1994-2000), y a partir del año 2001 miembro de los consejos de administración de empresas como Procter & Gamble, Union Pacific, ALCOA y Grupo Prisa; asesor de Daimler-Chrysler y Coca-Cola; miembro del Consejo de Presidentes y Primeros Ministros del Programa de las Américas del Centro Carter, y Director del Center for the Study of Globalization de la Universidad de Yale, y consultor y asesor de distintos organismos internacionales.

<sup>7</sup> Pedro Aspe (n. 1950) fue asesor de Carlos Salinas en tanto Director del IEPES, Presidente del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (1982-1985), Subsecretario de Programación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (1985-1987), Secretario de Programación y Presupuesto (1987-1988), y Secretario de Hacienda y Crédito Público (1988-1994).

<sup>8</sup> Jaime Serra Puche (n. 1955) fue asesor en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) (1982), Subsecretario de Ingresos en la SHCP (1986-1988), Secretario de Comercio y Fomento Industrial (1988-1994) y Secretario de Hacienda y Crédito Público (diciembre de 1994), consultor privado y miembro del Consejo de Administración de BBVA Bancomer y de empresas como Fondo México, Tenaris, Vitro y Alpek.

<sup>9</sup> Jesús Reyes-Heroles González-Garza (n. 1952) fue Director General de Planeación Hacendaria en la SHCP (1982-1988), Coordinador de Asesores del Secretario de Relaciones Exteriores (1989-1990), Director General de Banobras (1994-1995), Secretario de Energía (1995-1997), Embajador de México en Estados Unidos (1997-2000), Director General de PEMEX (2006-2009), Presidente Ejecutivo de la empresa consultora StructurA, miembro del consejo de administración del Banco Santander y de empresas como OHL.

Blanco Mendoza<sup>10</sup>, Francisco Gil Díaz<sup>11</sup>, Guillermo Ortiz Martínez<sup>12</sup>, José Ángel Gurría Treviño<sup>13</sup>, Jacques Rogozinski Schtulman<sup>14</sup>, Jaime Zabludovsky Kuper<sup>15</sup>,

---

<sup>10</sup> Herminio Blanco (n. 1950) fue Consejero económico del Secretario de Hacienda (1978-1980), miembro del Consejo de Asesores Económicos del Presidente de la República (1985-1988), Subsecretario de Comercio Internacional de la SECOFI (1988-1990), Jefe Negociador del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) (1990-1993), Subsecretario de Negociaciones Comerciales Internacionales de la SECOFI (1993-1994), Secretario de Comercio y Fomento Industrial (1994-2000), Presidente y Socio fundador de la consultora privada IQOM Inteligencia Comercial (desde 2005), y candidato a la Dirección General de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en el 2012.

<sup>11</sup> Francisco Gil Díaz (n. 1943) fue Gerente de Investigaciones Industriales, Director de Estudios Económicos y miembro de la Junta de Gobierno del Banco de México, Director General de Planeación Hacendaria, Director General de Política de Ingreso en la SHCP, Subsecretario de Ingresos de la misma SHCP (1988-1994), Subgobernador del Banco de México (1994-1997), Secretario de Hacienda y Crédito Público (2000-2006), Director General de Avantel (1997-2000), Consejero del banco HSBC, Director General de Telefónica México y Consejero del Grupo Prisa.

<sup>12</sup> Guillermo Ortiz Martínez (n. 1948) fue economista y analista en la Secretaría de la Presidencia de la República (1971), Subgerente y Gerente en la Dirección de Investigación Económica del Banco de México (1977-1984), Director Ejecutivo en el FMI (1984-1988), Subsecretario de Hacienda y Crédito Público (1988-1994), Secretario de Comunicaciones y Transportes (diciembre de 1994), Secretario de Hacienda y Crédito Público (1994-1997), Gobernador del Banco de México (1998-2009), miembro del Consejo Consultivo del Instituto de Globalización y Política Monetaria del Banco de la Reserva Federal de Dallas (2008), Presidente del Consejo de Administración del Banco de Pagos Internacionales (BIS) de Basilea (2009), presentador de la serie televisiva *Arquitectos de la Economía Mundial*, y Presidente del Consejo de Administración de Grupo Financiero Banorte (2011-2015).

<sup>13</sup> José Ángel Gurría Treviño (n. 1950) fue analista en el área de finanzas de la Comisión Federal de Electricidad, de Nacional Financiera (NAFINSA), de la Oficina del Regente del Departamento Distrito Federal y del Fondo Nacional de Fomento Ejidal (todo ello entre 1968 y 1976), Representante Permanente de México ante la Organización Internacional del Café (1976-1978), miembro de las comisiones de Asuntos Internacionales y de Modernización e Ideología del IEPES, Subdirector de Deuda Pública, Director de Deuda Externa, Director General de Crédito Público, Subsecretario de Asuntos Financieros Internacionales (estos últimos cuatro cargos ejercidos a lo largo de catorce años dentro de la SHCP), Director de Bancomext (1992-1993), Director General de NAFINSA (1993-1994), Secretario de Relaciones Exteriores (1994-1998), Secretario de Hacienda y Crédito Público (1998-2000), miembro del Consejo Externo de Asesores del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y Secretario General de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (desde el 2006).

<sup>14</sup> Jacques Rogozinski (n. 1950) fue Director de Administración y Seguimiento del Instituto para el Depósito de Valores (1979-1982), Coordinador General de Administración y Sistemas de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública (1982-1988), Jefe de la Unidad de Desincorporación de La SHCP (1988-1992), Director General del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) (1992-1994), Director General del Fideicomiso Fomento Nacional para el Desarrollo del Turismo (FONATUR) (1994-1995), Asesor en Asuntos para el Sector Privado del BID (1996-1999), Gerente General Adjunto (1999) y Gerente General de Cooperación Interamericana de Inversiones (2000-2012), y Director de Nafinsa (2012-2018)

<sup>15</sup> Jaime Zabludovski fue economista en la Dirección de Investigación Económica del Banco de México (1984-1985), miembro del Comité de Asesores Económicos del Presidente de la República (1985-1988), Subjefe de Negociaciones del TLCAN (1990-1994), Subsecretario de Negociaciones Internacionales en la SECOFI (1994-1998), Embajador de México ante la Unión Europea y Jefe Negociador del Tratado de Libre Comercio Unión Europea-México (1998-2001), Vicepresidente y Socio fundador de la consultora privada IQOM Inteligencia Comercial (desde 2005), actualmente Vicepresidente del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales y Presidente del Consejo Mexicano de la industria de Productos de Consumo.

Luis Téllez Kuenzler<sup>16</sup>, Agustín Cartens Carstens<sup>17</sup>, Santiago Levy Algazi<sup>18</sup>, José Antonio Meade Kuribreña<sup>19</sup> y Luis Videgaray Caso<sup>20</sup>.

En principio, es de reconocer que la llegada al poder de la élite político/tecnocrática mexicana no fue casual ni espontánea. Se inscribió en el ascenso mundial de un discurso teórico/ideológico que criticó al Estado keynesiano y a sus políticas interventoras y expansionistas. Y –tal como se refirió en apartados previos– ello coincidió con el descrédito y falta de legitimidad labrados por la élite política tradicional mexicana que fue incapaz de enfrentar la crisis económica de

---

<sup>16</sup> Luis Tellez (n. 1958) fue Coordinador de Asesores en la SPP, Director General de Planeación Hacendaria en la SHCP, Subsecretario de Planeación en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (1988-1994), Jefe de la Oficina de la Presidencia de la República (1994-1997), Secretario de Energía (1997-2000), Secretario de Comunicaciones y Transportes (2006-2009), Vicepresidente Ejecutivo de la empresa Desc, Director General del fondo de inversión Grupo Carlyle (2004), Presidente de la Bolsa Mexicana de Valores (2009-2015), miembro del consejo de Administración de Sempra Energy, Consejero Independiente del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (2014-2017), y Miembro de The Trilateral Commission.

<sup>17</sup> Agustín Carstens (n. 1958) fue –desde 1980– alto funcionario del Banco de México en cargos como Cambista en la División Internacional, Subgerente y Gerente de Cambios Internacionales, Metales y Análisis de Mercados, Tesorero Internacional (1989-1991), Tesorero del mismo banco central (1991-1993), Director Asesor del Gobernador del Banco de México (1993-1994), Director General de Investigación Económica (1994-1999), Director Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional (FMI) (1999-2000), Subsecretario en la SHCP (2000-2003), Subdirector gerente del FMI (2003-2006), Secretario de Hacienda y Crédito Público (2006-2009), Presidente del Comité de Desarrollo del FMI y del Banco Mundial (2007-2009), Gobernador del Banco de México (2009-2017), miembro del Comité Asesor (Steering Committee) del Consejo de Estabilidad Financiera (FSV) (2010), Co-Presidente del Grupo Consultivo Regional de las Américas de este mismo Consejo (2011), miembro del Consejo de Administración del BIS (2011), Co-Presidente del Consejo Directivo del Instituto de Finanzas Internacionales (2011), Presidente del Comité Permanente de Evaluación de Vulnerabilidades del FSB (a partir de 2013), Presidente del Comité Económico Consultivo y de la Reunión de la Economía Mundial del BIS, Presidente del Comité Monetario y Financiero Internacional del FMI (2015-2018), y Gerente General del BIS (desde 2017).

<sup>18</sup> Santiago Levy (n. 1956) fue asesor en el Departamento de Estudios Económicos del Banco Nacional de México, Coordinador de Asesores de la SECOFI, Director del Programa de Desregulación Económica de la SECOFI (1992-1993), Presidente de la Comisión Federal de Competencia Económica (1993-1994), Subsecretario de Egresos de la SHCP (1994-2000), Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social (2000-2005), Gerente General y Economista en Jefe del Departamento de Investigación del BID (2007-2008), y Vicepresidente de Sectores y Conocimiento del BID (desde el 2008)

<sup>19</sup> José Antonio Meade (n. 1969) fue analista de planeación en la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (1991-1993), Director General de Planeación Financiera de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (1997-1999), Secretario Adjunto del Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (1999-2000), Director General de Banca y Ahorro de la SHCP (2000-2002), Director General de Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural) (2002-2003), Director General de Financiera Rural (2003-2006), Jefe de la Oficina de Coordinación de Asesores de la SHCP (2006-2007), Subsecretario de Ingresos de la SHCP (2008-2010), Subsecretario de Hacienda y Crédito Público (2010-2011), Secretario de Energía (enero-septiembre de 2011), Secretario de Hacienda y Crédito Público (2011-2012, 2016-2017), Secretario de Relaciones Exteriores (2012-2015), Secretario de Desarrollo Social (2015-2016) y Candidato del PRI a la Presidencia de la República (2018).

<sup>20</sup> Luis Videgaray (n. 1968) fue asesor del Secretario de Hacienda (1992-1994), Asesor del Secretario de Energía (1996), Director de Finanzas Públicas de la consultora privada PROTEGO (2001-2005), Secretario de Finanzas del Gobierno del Estado de México (2005-2009), Diputado Federal y Presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública del Congreso de la Unión (2009-2011), Secretario de Hacienda y Crédito Público (2012-2016) y Secretario de Relaciones Exteriores (2017-2018).

principios de la década de los ochenta. Esta nueva élite político/tecnocrática alcanzó, desde sus primeros años, una alta cohesión social a partir de los vínculos, contactos, formación académica, las redes familiares, profesionales y académicas, y el capital social poseídos por una joven generación de técnicos que tomaron distancia de la clase política priista, con la finalidad de introducir, afianzar y brindar continuidad a las tesis centrales de su proyecto económico y de sus reformas comerciales y financieras que privilegiaron la austeridad fiscal y la retracción de las funciones económicas del Estado. Primero coparon los espacios decisorios de entidades como la SPP, la SHCP, el Banco de México, PEMEX y la SECOFI/Secretaría de Economía, para extender su influencia a prácticamente el conjunto de la administración pública federal e, incluso, en ámbitos relevantes de organismos internacionales, think tank's, redes empresariales globales y organizaciones filantrópicas. Desde allí crearon sus alianzas con una élite económica especuladora, rentista, extractivista y transnacional posicionada en los circuitos de la economía global. La acumulación de poder de esta élite político/tecnocrática se fundamenta en las altas posiciones ocupadas en la administración pública del Estado mexicano y en los compromisos y vínculos estrechos conformados con el empresariado privado nacional y transnacional.

Más aún, la élite política/tecnocrática logró organizar y vertebrar a múltiples fuerzas sociales y poderes fácticos que se inclinaron hacia el mecanismo de mercado y postularon un cambio radical en el modelo económico y en la conducción del Estado mexicano, cuando menos hasta noviembre del 2018.

## **LA EMERGENCIA DE ÉLITES TRANSNACIONALES Y LA INSERCIÓN DE LAS ÉLITES POLÍTICO/TECNOCRÁTICAS MEXICANAS EN LOS ESPACIOS GLOBALES PARA LA TOMA DE DECISIONES**

La intensificación de los procesos de globalización y la irradiación de relaciones estratégicas entre múltiples territorios distantes y, a la vez, sincronizados, apuntala –o hace necesaria– la formación de una institucionalidad global. Para ello, es fundamental la articulación de las élites políticas nacionales con organizaciones y élites transnacionales que conforman *espacios globales para la toma de decisiones*.

El desanclaje o dislocamiento entre la política y el poder –cada vez más estructurado a partir de actores y agentes globales radicados en los organismos internacionales, las *comunidades epistémicas trans-territoriales*, las consultoras privadas, los mercados financieros, las agencias calificadoras, las redes empresariales, las Organizaciones No Gubernamentales Internacionales, las organizaciones filantrópicas, los mass media y las industrias culturales globales, el crimen organizado, etc.–, conduce a que el Estado –particularmente el Estado subdesarrollado y asediado por la crisis institucional– pierda potestades y capacidad de articulación en sus procesos de toma de decisiones. De ahí que estas élites político/económicas transnacionales adquieran relevancia en la construcción de *espacios globales para la toma de decisiones* que diseñan y difunden las directrices principales de la agenda pública a partir de la concentración de altas dosis de *poder epistémico/cognitivo* y de conocimientos especializados que definen una simbólica y códigos de comunicación compartidos por los miembros al momento de construir el poder.

En estos recovecos transnacionales –con la irradiación de los flujos globales, la creciente interdependencia de las problemáticas relativas a la economía mundial y la política internacional, y con la necesidad de coordinación para esbozar posibles soluciones ante éstas–, se entretejen nuevos espacios de decisión que van más allá de las escalas nacionales y se articulan en redes ubicadas en escalas y



configuraciones espaciales globales. En dichas *redes globales de toma de decisiones* (Enríquez Pérez, 2015), los actores y agentes gozan de amplio poder, conocimientos, códigos de comunicación, cohesión ideológico/política y compromiso, capital social y cultural, autoridad, capacidad de negociación e intermediación, autonomía, discrecionalidad e impunidad; al tiempo que no están sujetos a la rendición de cuentas ante los ciudadanos. De ahí el interés de estos actores y agentes hegemónicos por crear –ante la ausencia de un gobierno mundial– reglas que regulan los comportamientos, así como regímenes internacionales que se superponen a las soberanías nacionales; constituyéndose así una *tecnocracia transnacionalizada y trans-territorial, difusa y desanclada*, no pocas veces, de los intereses nacionales de sus ciudadanos. Estas redes – interesadas en temas como las finanzas públicas y la austeridad fiscal, la deuda pública, el comercio internacional, las inversiones, los mercados financieros globales, el sistema monetario internacional, el deterioro ambiental, la gestión de los avances tecnológicos, la seguridad internacional, el control sociopolítico, el combate funcional de la pobreza– se articulan a partir de *comunidades epistémicas trans-territoriales* que condensan el tratamiento de problemas públicos e intereses privados, y orientan sus decisiones a la construcción de una institucionalidad global bajo las premisas del equilibrio y la reducción de la incertidumbre.

Si el capitalismo tiende a expandirse e integrarse de manera global, las instituciones que se perfilan en las últimas décadas se ciñen a ese imperativo. Al tiempo que gran parte de las decisiones que se toman desde esos espacios globales se orientan a la procuración de la convergencia, estandarización, armonización, homogeneización, sincronización y coordinación de las políticas públicas a escala mundial; comenzando por la política económica y las agendas públicas que se subordinan a la racionalidad tecnocrática y a las concepciones neoclásicas y abstractas del llamado mercado autorregulado.

La articulación de estas élites transnacionales, las redes de poder que construyen y su carácter compacto y altamente especializado, se corresponde con

el socavamiento y reconfiguración del poder del Estado y de sus potestades en los territorios y en la procuración del bienestar social. La emergencia de instituciones supra-nacionales y trans-territoriales conduce a que exista una especie de división técnica del trabajo relacionado con el ejercicio de la autoridad y el proceso de toma de decisiones. Esta arquitectura y estructura decisional está dotada de una organización flexible y dispersa a lo largo y ancho del mundo; y, a su vez, se rige por las concepciones, ideologías, intereses creados y *hidden goals* de los distintos actores y agentes que se involucran en las deliberaciones, negociaciones y co-decisiones realizadas de cara a los problemas públicos locales, nacionales y mundiales. Frente a la intensidad y celeridad de los flujos de capital, mercancías, ideas, información, conocimientos y/o personas, se gesta lo que algunos especialistas denominan como *Estado red* (Castells, 1998), y ello se imbrica con las *redes de políticas públicas globales (global public policy networks)* (Reinicke, 1999/2000). Orientados ambos a atender las insuficiencias y deficiencias regulatorias del Estado-nación contemporáneo. De ahí que las élites transnacionales se configuran a partir de la interconectividad de actores, agentes y poderes públicos, privados y sociales que convergen en ciertos espacios decisionales y que tienen como finalidad la creación y perfeccionamiento de una *estructura jurídica global* diseminada y sincronizada a lo largo y ancho del planeta; y que al coordinarse con las políticas públicas nacionales se orienta a regular la acumulación de capital y a tornar funcional las desigualdad social e internacional.

El eslabonamiento de las élites político/tecnocráticas nacionales con las élites transnacionales está en función de estas tendencias y se materializa a partir de la incursión y posicionamiento de las tecnocracias mexicanas en los organismos internacionales –sea en sus funcionariados y cargos directivos, foros, cumbres, reuniones ministeriales, etc.– (José Ángel Gurría, Agustín Carstens, Guillermo Ortiz Martínez, Santiago Levy, Jacques Rogozinski, Ernesto Zedillo), así como en las *universidades globales* a través de sus labores académicas y conocimientos especializados (Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo, Santiago Levy); en las

agencias de consultoría, Think Tank's y *comunidades epistémicas* (Jaime Serra Puche, Herminio Blanco, Pedro Aspe, Jaime Zabludovsky); y en los consejos de administración o corporativos de redes empresariales globales (es el caso del ex-mandatario Ernesto Zedillo, de Luis Téllez, Guillermo Ortiz, Francisco Gil Díaz, Jesús Reyes-Heróles).

La constante de esta élite político/tecnocrática mexicana es que sus decisiones y acciones trascienden las fronteras nacionales, así como la vida pública del país. Su ejercicio profesional y *expertise* los sitúa en debates académicos y políticos mundiales que les genera reconocimiento por parte de sus pares, y su influencia es latente independientemente de los vaivenes sexenales o del grupo político que controle la administración pública federal. Las concepciones sobre el desarrollo y el sentido de su modelo económico –más allá de una posible imposición externa– se recrean a la luz de la interconectividad de estas élites tecnocráticas mexicanas con las organizaciones especializadas, las *comunidades epistémicas*, los organismos internacionales y las redes corporativas globales en las cuales participan. No solo no existe imposición como suele creerse, sino que esta élite político/tecnocrática mexicana –construida a lo largo de tres décadas y media– está plenamente convencida, comprometida y compenetrada con la simbólica, el lenguaje, las ideas e intereses que le dan sentido a esos *espacios globales para la toma de decisiones*; al tiempo que ejercen un fuerte liderazgo en los ámbitos de su especialidad y gozan de un amplio reconocimiento y aceptación. Muestra de ello es la membresía de Jaime Serra Puche, Herminio Blanco, Santiago Levy y Luis Téllez en la llamada Comisión Trilateral; una especie de organismo internacional privado fundado por David Rockefeller (1915-2017) en 1973 para congregar a poderosos hombres de negocios, gobernantes y académicos provenientes de Norteamérica, Europa y Asia.

Es de destacar también la labor de persuasión que estos miembros de la élite tecnocrática despliegan desde los distintos foros en los cuales participan. No solo al interior de la administración pública, sino también entre la élite corporativa,

difunden los supuestos e ideas de la racionalidad tecnocrática y pretenden arraigarlos entre distintos grupos de poder que inciden en las decisiones públicas y en las estrategias empresariales.

De igual modo, esta élite político/tecnocrática mexicana conformó desde 1988 hasta el 2018 una red de poder transexenal y transnacional inalterada en su esencia, pues sus miembros son activos actores intermediarios entre los espacios decisorios nacionales y los espacios globales, así como entre los intereses públicos y los intereses corporativos y financieros privados (véase Salas-Porras, 2014). Y ello lo estructuran a partir de la fusión y articulación de un discurso/proyecto político, ideas, conocimientos, intereses e instituciones (Babb, 2001; Campbell, 2002; Fourcade, 2006; Fourcade y Babb, 2002; Enríquez Pérez, 2016) y la incidencia que esta interacción ejerce en las transformaciones de las políticas y estrategias de desarrollo, así como en la entronización del *fundamentalismo de mercado*.

### **LA INCIDENCIA DE LAS COMUNIDADES EPISTÉMICAS TRANS-TERRITORIALES Y DE LOS ESPACIOS GLOBALES PARA LA TOMA DE DECISIONES EN LA SOBERANÍA NACIONAL Y EN LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO**

Ante la expansión de lo que denominamos como *espacios globales para la toma de decisiones* (para mayores detalles véase Enríquez Pérez, 2019) y la gravitación ejercida por las *comunidades epistémicas trans-territoriales* a través de su simbólica y poder cognitivo, la soberanía nacional de sociedades subdesarrolladas como México tiende a reconfigurarse. La formación de estas *redes globales de toma de decisiones* –protagonizadas e intermediadas, en buena medida, por estas élites político/tecnocráticas– traslada a otros ámbitos y actores una serie de jurisdicciones y potestades que anteriormente eran propias del Estado mexicano y de sus políticas de desarrollo.

En el desplazamiento de las antiguas camarillas y cuadros técnicos desarrollistas, jugó un papel importante la definición y posicionamiento de nuevas

ideas, valores y conocimientos –gestados, no pocas veces, dentro de las *comunidades epistémicas trans-territoriales*– en las Secretarías de Estado estratégicas (SHCP, SPP/SECOFI/Secretaría de Economía) y el Banco de México, y que privilegiaron el mecanismo de mercado como eje articulador de las estrategias de política pública. Desde esas entidades, se difundieron al conjunto de la administración pública federal y se compenetraron y condensaron con los supuestos y directrices de organismos internacionales como el FMI, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Mundial de Comercio (OMC), el Banco Mundial y los propios de las *redes globales de toma de decisiones* (Enríquez Pérez, 2015). En estas relaciones y prácticas sociales, la información, el conocimiento, la *expertise* y los contactos son factores estratégicos para la toma de decisiones y la construcción del poder. Estas relaciones –expresadas en el poder del Estado y en la toma de decisiones ejercida por las élites político/tecnocráticas desde adentro y desde afuera de ese Estado– cambian históricamente y tienden a estandarizar valores, simbólicas, concepciones, pautas de comportamiento y cursos de acción.

Particularmente, en cuanto a las estrategias de desarrollo, la soberanía nacional en su noción tradicional tiende a diluirse no solo por el traslape y entrelazamiento de estas élites político/tecnocráticas mexicanas en los *espacios globales para la toma de decisiones*, sino también por las transformaciones estructurales y organizacionales propias del capitalismo desde la década de los setenta y que conforman una nueva división global del trabajo que asigna a las naciones del sur del mundo un papel marginal en los procesos de acumulación de capital a través del *hacer y mover cosas* y la provisión de productos e insumos maquilados; llevando ello a la erosión y eliminación sistemática de la política industrial. A su vez, los problemas públicos tienen resortes globales que escapan a los alcances y soluciones brindadas por los Estados; siendo ello otro condicionante de la soberanía nacional a la hora de trazar estrategias de desarrollo. Las *comunidades epistémicas trans-territoriales* y las mismas élites tecnocráticas

transnacionales que interactúan en esos espacios globales se entrecruzan para definir concepciones sobre el desarrollo, estrategias de intervención por parte de los Estados y mecanismos de gestión de los bienes públicos globales. Y lo hacen a partir de cierto *poder epistémico/cognitivo* que contribuye a definir la agenda económica y la agenda social de los gobiernos; al tiempo que estipula comportamientos y cursos de acción a partir de la *teledirección* desplegada en torno a los procesos de planeación del desarrollo y el diseño de políticas públicas.

Además de los intereses creados y de grupo que la élite político/tecnocrática mexicana comparte con la élite corporativo/financiera global, las redes académicas y consultoras, y con la élite tecnocrática transnacional, es el conocimiento y el *poder epistémico/cognitivo* desplegados lo que perfila un amplio grado de cohesión grupal y acumulación de capital social entre ellas. Justo a partir de esas simbólicas, ideas y concepciones sobre el desarrollo en común es como se promueve una estandarización, sincronización armonización, homogeneización, convergencia y coordinación de políticas públicas a escala planetaria, así como ejercicios de *soberanía compartida* que responden a una división técnica del trabajo entre esas élites en distintas escalas territoriales. De esta forma, la alta especialización, la racionalidad tecnocrática, las visiones de grupo y los códigos de comunicación compartidos, los contactos políticos y corporativos, y las redes de poder que se construyen a través de la interconectividad entre los distintos miembros, es lo que contribuye a perfilar el cauce de la dialéctica desarrollo/desarrollo y el carácter contradictorio y asimétrico de la economía mundial y la política internacional.

## **CONSIDERACIONES FINALES SOBRE LA INVESTIGACIÓN**

El estudio de las élites políticas es fundamental para comprender el sentido de la toma de decisiones públicas y la lógica que adopta el proceso de planeación en una sociedad subdesarrollada como México. Más importante resulta a la luz de la creciente interconectividad y relación orgánica que estas élites políticas nacionales desplegaron –entre 1982 y el año 2018– con las élites corporativas y tecnocráticas transnacionales en aras de implantar un modelo económico fundamentado en el mecanismo de mercado y en la retracción del Estado en la vida social. Además, estudiar el sentido de la acción social de las élites políticas contribuye también a comprender las dificultades en torno a la confección de un proyecto de nación en el concierto de la intensificación de los procesos de globalización.

En buena medida, los cambios en la naturaleza del Estado mexicano y la transformación de sus funciones históricas son explicados por la recomposición de las élites políticas y la emergencia de una nueva racionalidad que privilegió el individualismo y la iniciativa privada; al tiempo que dejó de concebir al Estado como parte de las soluciones respecto a los grandes problemas nacionales y lo asumió como el causante principal de los mismos. Ello coincidió con el generalizado descontento de la población mexicana suscitado a raíz de la corrupción, la impunidad, los excesos del clientelismo político y de las recurrentes crisis económicas que no fueron enfrentadas satisfactoriamente por las élites políticas nacionalistas que adoptaron –bajo la premisa de la estabilidad sociopolítica– estrategias desarrollistas a lo largo de cuatro décadas.

Finalmente, es de destacar que la estructuración del poder a escala global y de la institucionalidad que regula a la economía mundial, la política internacional y la seguridad planetaria, se basa en la armonización, estandarización, homogeneización, sincronización, convergencia y coordinación de las políticas públicas y de las normas jurídicas. En ese propósito, las élites político/tecnocráticas

–con su *poder epistémico/cognitivo* y su especialización técnica– desempeñan un papel crucial como actores sociales que poseen una simbólica particular, así como intereses que regularmente no se corresponden con las necesidades de las comunidades que en su retórica dicen representar y beneficiar. Sin embargo, amparadas en la pregonada objetividad y científicidad de sus supuestos, gran parte de las decisiones públicas tomadas por estas élites son discrecionales, sin transparencia, en colusión con intereses privados, antipopulares y de espaldas a la sociedad. El relevo de una nueva y condensada élite política tras el proceso electoral 2017/2018, abre nuevas posibilidades para comprender la recomposición de las clases dirigentes mexicanas –lo cual estaría por verse y también por estudiarse–, pero ello no desdeña la necesidad de ahondar en el conocimiento de la racionalidad tecnocrática y sus articulaciones con las estructuras de poder y riqueza globales. Más urgente se torna esta necesidad de cara al silenciamiento de saberes alternativos y la invisibilización de la naturaleza de los problemas públicos y las necesidades sociales; y más todavía lo es ante la *crisis de Estado* que se cierne en México y que se conjuga con los desequilibrios económico/financieros y con la crisis civilizatoria del capitalismo global.



## BIBLIOGRAFÍA

ARON, Raymond

1960 (1972) "Clase social, clase política, clase gobernante". En Reinhard Bendix y Seymour M. Lipset (Editores), *Clase, status y poder*, Tomo II, Madrid, FOESSA, p. 11-32.

BABB, Sarah L.

2001(2003) "Proyecto: México. Los economistas del nacionalismo al neoliberalismo". Fondo de Cultura Económica (FCE); México.

BIRNBAUM, Pierre

1977 "Les sommets de l'Etat. Essai sur l'élite du pouvoir en France". Éditions du Seuil; Paris, Francia.

1984 "Type d'élite et nature de l'Etat: L'exemple américain": En *Pouvoirs. Revue Française d'études Constitutionnelles et Politiques*, Paris, Éditions du Seuil, avril, pp. 121-128.

CAMP, Roderic Ai

2010 (2012) "Metamorfosis del liderazgo en el México democrático". FC; México.

CAMPBELL, John L

2002 "Ideas, politics, and public policy", En *Annual Review of Sociology*, 28, august, p. 21-38.

CASTELLS, Manuel

1998 "Hacia el Estado red. Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información". Ponencia presentada en el *Seminario sobre Sociedad y reforma del estado*, Sao Paulo, Ministerio de Administração Federal e Reforma Do Estado, Republica Federativa do Brasil, 26-28 marzo, 21 pp.

CÓRDOVA, Arnaldo

1995 "La Revolución en crisis. La aventura del Maximato". Ediciones Cal y Arena; México.

COSÍO VILLEGAS, Daniel

1972 “El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio”. México, Editorial Joaquín Mortiz.

DAHL, Robert A.

1961 “Who governs?: Democracy and power in an american city”. Yale University Press; New Haven.

ENRÍQUEZ PÉREZ, Isaac

2015 “Los organismos internacionales y su incidencia en el desarrollo latinoamericano: la gravitación del pensamiento y las estrategias del Banco Mundial en las políticas públicas mexicanas”. Universidad Complutense de Madrid; Madrid, Alojada en: <http://eprints.ucm.es/33678/1/T36554.pdf>

2016 “Las estrategias de desarrollo y los avatares de la planeación nacional: un estudio sociohistórico para la reconstrucción de un paradigma perdido en las políticas públicas mexicanas”. Editorial Dictus; Saarbrücken.

2019 “Las decisiones públicas y las estrategias de desarrollo ante la incidencia de los organismos internacionales en el escenario de crisis de Estado en México”, En *Revista Relaciones Internacionales*, San José, Universidad Nacional de Costa Rica, 92 (1), enero-junio, p. 57-82.

FOURCADE, Marion

2006 “The construction of a global profession: The transnationalization of economics”. in: *American Journal of Sociology*, 112(1), july, p. 145-194.

FOURCADE, Marion y Sarah L. BABB

2002 “The rebirth of the liberal creed: Paths to neoliberalism in four countries”. En: *American Journal of Sociology*, 108(3), november, pp. 533-579.

GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo

1975 (1965) “La democracia en México”. Editorial Era; México.

GONZÁLEZ Y GONZÁLEZ, Luis

1979 "Historia de la Revolución Mexicana. Periodo 1934-1940. Volumen 14: Los artífices del cardenismo". El Colegio de México; México.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia

1979 "Historia de la Revolución Mexicana. Periodo 1934-1940. Volumen 16: La mecánica cardenista". El Colegio de México; México.

HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Rogelio

1992 "La división de la élite política mexicana", En Carlos Bazdresch, Nisso Bucay, Soledad Loaeza y Nora Lustig (Compiladores) *México: auge, crisis y ajuste. I. Los tiempos del cambio, 1982-1988*, México, FCE, número 73 de la colección *Lecturas del Trimestre Económico*.

HUNTER, Floyd

1953 "Community power structure. A study of decision-makers". Chapel Hill; New York.

KNIGHT, Alan

2008 "Lázaro Cárdenas", En Will Fowler (Coord.), *Gobernantes mexicanos. II: 1911-2000*. FCE; México.

MAQUIAVELO, Nicolás

1513/1520 (2000) "Discursos sobre la primera década de Tito Livio". Alianza Editorial; Madrid.

MOSCA, Gaetano

1896 (2004) "La clase política". FCE; México.

MICHELS, Rober

1911a (1972) "Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia", Tomo I. Amorrortu; Buenos Aires.

1911b (1972) "Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia", Tomo II. Amorrortu; Buenos Aires.

MILLS, C. Wright

1956 (2013) “*La élite del poder*”. FCE; México.

NAVA NAVA, María del Carmen

1984 “Apuntes para el perfil revolucionario de Francisco J. Múgica”, En *Desdeldiez*, Jiquilpan, Centro de Estudios de la Revolución Mexicana Lázaro Cárdenas, septiembre.

OIKIÓN SOLANO, Verónica

2012 “El círculo de poder del presidente Cárdenas”, En revista *Intersticios Sociales*, Zapopan, El Colegio de Jalisco, (3) año 2, marzo-agosto, p. 1-36.

PARETO, Vilfredo

1959 (1966) “Forma y equilibrios sociales”. Editorial Revista Occidente; Madrid.

REINICKE, Wolfgang H.

1999/2000 “The other World Wide Web: Global public policy networks”, En *Foreign Policy*, (117), winter, pages. 44-57.

ROUSSEAU, Isabelle

2001 “México: ¿Una revolución silenciosa? 1970-1995 (Élites gubernamentales y proyecto de modernización)”. El Colegio de México; México.

SALAS- PORRAS, Alejandra

2014 “Las élites neoliberales en México: ¿Cómo se construye un campo de poder que transforma las prácticas sociales de las élites políticas?”, En *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, UNAM, Nueva Época, Año LIX (222), septiembre-diciembre, p. 279-312.

SALAS-PORRAS, Alejandra y Matilde Luna LEDESMA

2012 “¿Quién gobierna América del Norte? Élites, redes y organizaciones”. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM; México.

SASSEN, Saskia

2006<sup>a</sup> “Hacia una proliferación de ensamblajes especializados de territorio, autoridad y derechos”. En Revista *Cuadernos del CENDES*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 23(62) mayo-agosto, p. 95-112.

2006b (2010) “Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales”. Katz Editores; Buenos Aires.

SLAUGHTER, Anne-Marie

2004a “*A new world order*”. Princeton University Press; Princeton.

2004b “Disaggregated sovereignty: Towards the public accountability of global government networks”. in: *Government and Opposition. An international journal of comparative politics*, 39(2), spring, pp. 159-190.

STONE, Diane

2004 “Think Tanks beyond Nationstates”, in: Diane Stone y Andrew Denham (Editors), *Think tank traditions. Policy research and the politics of ideas*, Manchester and New York, Manchester University Press, pp. 34-50.”

2008 “Global public policy, transnational policy communities, and their Networks”, in: *The Policy Studies Journal*, 35(1), pp. 19-38.

WEBER, Max

1917/1919 (1979) “*El político y el científico*”. Alianza Editorial; Madrid.

Recibido: Febrero 2020

Aceptado: Junio 2020