

Neoliberalismo y democracia en América Latina

40

(mayo 2020 - octubre 2020)

S SOCIEDAD

La reconfiguración y las articulaciones de las élites político/tecnocráticas mexicanas y su incidencia en la planeación del desarrollo^{1(*)}

Isaac Enríquez Pérez

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Fecha de recepción: 30-4-2020

Fecha de aceptación: 16-5-2020

Resumen

El presente artículo tiene como objetivo principal interpretar el sentido de la acción social de las élites políticas mexicanas a partir de la transformación de las ideas, conocimientos, paradigmas, valores y racionalidades relacionados con las concepciones sobre el desarrollo y la modalidad de políticas públicas adoptadas en distintos momentos históricos. Estas reconfiguraciones no sólo se explican por los cambios en el sistema político mexicano, sino que se inscriben en la reestructuración del patrón de acumulación, de las funciones del Estado, y de la lógica de la dialéctica desarrollo/subdesarrollo. Se trata, pues, de desentrañar la manera en que se toman las decisiones públicas a partir de las ideologías y las articulaciones de las élites políticas, especialmente de los cuadros tecnocráticos que dirigieron al Estado mexicano entre 1982 y 2018, y que se vincularon abiertamente a *espacios globales para la toma de decisiones*. No menos importante es el análisis de la reconfiguración de las estructuras de poder y los entramados institucionales a partir de las decisiones públicas tomadas por las élites políticas en sintonía con los cambios en el proceso de acumulación de capital.

Palabras clave: élites políticas; dialéctica desarrollo/subdesarrollo; decisiones públicas; racionalidad estatocéntrica; racionalidad tecnocrática; poder epistémico/cognitivo.

Abstract

The main objective of this article is to interpret the meaning of social action of Mexican political elites from the transformation of ideas, knowledge, paradigms, values and rationalities related to the conceptions of development and the modality of public policies adopted in different historical moments. These reconfigurations are not only explained by the changes in the Mexican political system, but are part of the restructuring of the accumulation pattern, of the functions of the State, and of the logic of the development/underdevelopment dialectic. It is, therefore, about unraveling the way in which public decisions are made from the ideologies and articulations of political elites, especially the technocratic cadres who led the Mexican State between 1982 and 2018, and who were openly linked to global spaces for decision making. No less important is the analysis of the reconfiguration of power structures and institutional frameworks based on public decisions made by political elites in tune with changes in the process of capital accumulation.

Keywords: political elites; development/underdevelopment dialectic; public decisions; state-centered rationality; technocratic rationality; epistemic/cognitive power.

1 (*) 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. Se agradece a Héctor Miguel Cisneros Martínez por sus comentarios y su apoyo como asistente de investigación.

Resumo

O principal objetivo deste artigo é interpretar o significado da ação social das elites políticas mexicanas a partir da transformação de idéias, conhecimentos, paradigmas, valores e racionalidades relacionadas às concepções de desenvolvimento e à modalidade de políticas públicas adotada no país. momentos históricos diferentes. Essas reconfigurações não são apenas explicadas pelas mudanças no sistema político mexicano, mas fazem parte da reestruturação do padrão de acumulação, das funções do Estado e da lógica da dialética do desenvolvimento / subdesenvolvimento. É, portanto, desvendar o modo como as decisões públicas são tomadas a partir das ideologias e articulações das elites políticas, especialmente os quadros tecnocráticos que lideraram o Estado mexicano entre 1982 e 2018, e que estavam abertamente vinculados a espaços globais para tomada de decisão. Não menos importante é a análise da reconfiguração de estruturas de poder e estruturas institucionais baseadas em decisões públicas tomadas por elites políticas em sintonia com as mudanças no processo de acumulação de capital.

Palavras-chave: elites políticas; dialética de desenvolvimento / subdesenvolvimento; decisões públicas; racionalidade estatocêntrica; racionalidade tecnocrática; poder epistêmico / cognitivo.

Introducción

Comprender la manera en que se toman y ejercen las decisiones públicas y la forma en que se configura la misma planeación del desarrollo supone estudiar a las élites políticas, así como desentrañar el sentido de su racionalidad, comportamiento, valores, concepciones y conocimientos que subyacen en sus posicionamientos y acciones. Ni el proceso de planeación, ni las ideas, concepciones, idiosincrasias, comportamientos, intereses creados y valores de las élites políticas se mantienen constantes en el tiempo. Más bien, se encuentran expuestos a rupturas y reconfiguraciones que son funcionales al perfil que adopta el modelo de desarrollo, así como a la lógica de la construcción de mercados, las funciones del Estado y al sentido que adquiere la distribución de la riqueza. Estas transformaciones en la clase dirigente obedecen también a la lógica de la correlación de fuerzas y a las relaciones de poder que se conforman a la luz de la interacción de múltiples actores y agentes socioeconómicos y políticos que pretenden hacer valer sus intereses al tratar de definir un modelo de sociedad y el curso que ésta adopta en escenarios más amplios signados por la lógica y dinámica de la acumulación de capital. Estas relaciones de poder se sintetizan en un grupo compacto y especializado que, con base en simbolismos, prácticas y pautas culturales, códigos de comunicación específicos, ideas, conocimientos y contactos, construye poder y modela la dialéctica desarrollo/subdesarrollo.

Planteado lo anterior, resulta pertinente esbozar algunas de las preguntas que ayudaron a delimitar la investigación que subyace en el presente artículo: ¿Cuál es la posición y la postura mostradas por las élites políticas mexicanas ante el proceso de planeación y la dialéctica desarrollo/subdesarrollo? ¿Cómo se eslabonan y cambian las estructuras de poder y los entramados institucionales a la luz de las decisiones tomadas por esta clase política a lo largo del tiempo? ¿Cómo intervienen en ello las ideas y el conocimiento, en tanto mecanismos para la construcción de poder? ¿Cuáles son los rasgos que caracterizan a las decisiones públicas esbozadas por las élites políticas mexicanas en cada momento histórico identificado? ¿Cuál es el sentido de la racionalidad y la acción social de estos grupos dirigentes y cómo inciden en el curso de la dialéctica desarrollo/subdesarrollo? Formuladas estas preguntas, resulta posible señalar que el objetivo principal del presente documento consiste en comprender, analizar e interpretar la reconfiguración de la acción social de las élites políticas mexicanas y el sentido que, a partir de ello, adopta la planeación del desarrollo. Ello supone enfatizar en el papel de las ideas y la construcción de las concepciones que impregnan las decisiones públicas en las cuales participa dicha clase dirigente.

A lo largo de la investigación tomó forma una premisa teórica crucial, que es preciso enunciar: ante la retracción o ausencia del Estado subdesarrollado en sus funciones estratégicas y ante la debilidad de sus instituciones, emergen nuevos espacios público/privados –varios de ellos informales y piloteados por actores y agentes cuya esencia no es pública, ni estatal, ni nacional– que se articulan a partir de las ideas y el conocimiento (el *poder epistémico/cognitivo*) perfilados por una nueva modalidad de élites políticas nacionales que tienden a articularse –en un renovado ejercicio de la dominación– a estructuras transnacionales de poder. Desde allí y en consonancia con ello, estas élites definen estrategias de desarrollo funcionales a la lógica del proceso de acumulación del capital. Cabe destacar que en estos fenómenos, el poder se ejerce a través de las ideas y desde la instauración de un pensamiento hegemónico que le da forma y legitimación a las estructuras globales de dominación.

La metodología que conforma el diseño de investigación y que brinda los fundamentos del presente artículo, se configura sobre la base de un trabajo empírico que comienza con la revisión de los miembros

más destacados de los gabinetes presidenciales de los sexenios transcurridos entre 1982 y 2018. Fueron seleccionadas las biografías y trayectorias de 18 secretarios y subsecretarios de Estado –que definimos como los arquitectos que impulsaron la racionalidad tecnocrática en las políticas públicas mexicanas de las últimas décadas– para identificar los cargos que tuvieron en la administración pública federal, así como su paso por organismos internacionales, consejos de administración de corporaciones privadas y por universidades donde se formaron y/o pudieron desempeñarse como académicos. A su vez, este trabajo empírico se nutrió de documentos –sean libros o tesis doctorales– escritas por los miembros de estas élites tecnocráticas y, mediante los cuales, difundieron sus ideas y demás postulados que se expresaron en políticas públicas de una sociedad subdesarrollada como México. A través de todo ello, fue posible identificar las articulaciones y simbiosis –tal como se observa en el diagrama 1– de estas élites políticas nacionales con otras fuerzas, actores y agentes que le dan forma a los *espacios globales para la toma de decisiones* y a las múltiples redes en las cuales participan o participaron estos altos ex-funcionarios. Con lo anterior, se procura incursionar en el estudio de la relación élites/ideas/conocimientos/decisiones públicas/estrategias de desarrollo/funciones del Estado en sociedades como las subdesarrolladas; y –con ello– contribuir a los pocos estudios (véase, por ejemplo, Salas-Porras y Luna, 2012; Salas-Porras, 2014 y 2018) realizados en las ciencias sociales latinoamericanas y que enfatizan en esta relación.

Las élites políticas mexicanas y su papel en las decisiones públicas propias de la planeación del desarrollo

A lo largo del siglo XX mexicano, la recomposición de las élites políticas fue una constante que marchó a la par de los cambios en el modelo de desarrollo y –en una perspectiva más amplia–, esta reconfiguración de los grupos dirigentes fue paralela a las transformaciones del mismo Estado y del patrón de acumulación. Particularmente, el relevo o la circularidad de las élites políticas implicaron –en mayor o menor medida– rupturas y reacomodos en el sistema político y en las formas de concebir e intervenir desde el Estado en la dialéctica desarrollo/subdesarrollo. En este sentido, el proceso de planeación y la toma de decisiones en materia de políticas públicas están expuestos a los cambios en la correlación de fuerzas propia del poder político, así como al control que despliegan sobre dicho proceso ciertos segmentos de las élites políticas.

Durante el largo periodo de la historia de México que transcurre entre 1934 y principios de la década de los ochenta, las élites políticas le dieron forma a un sistema político autoritario y autocrático, fundamentado en un partido hegemónico que a su interior condensó disputas en torno al control de las instituciones, las estructuras de poder, la información, el conocimiento y la toma de decisiones. A grandes rasgos, se trató de élites políticas nacionalistas, proclives al estatismo, e inspiradas –en mayor o menor medida– en la ideología del *nacionalismo revolucionario*. Aunque no es posible establecer una línea de continuidad durante este largo periodo, cabe advertir que uno de sus rasgos fue la génesis y expansión de un Estado centralizado, corporativo/clientelar, omniabarcador y autoritario (entre los estudios pioneros que identificaron estas facetas se encuentran González Casanova, 1975; Cosío Villegas, 1972 y 1974; Paz, 1978 y 1979; López Villafañe, 1986) que operó con prácticas regidas bajo reglas no escritas y mecanismos metaconstitucionales estandarizados por el presidencialismo y el partido *cuasi oficial*. De ahí que fuese indispensable la disciplina de los variados grupos y dirigentes políticos –incluidos el parlamento e, incluso, el poder judicial. De tal modo que en este telón de fondo se condensaron ideas, conocimientos, intereses, instituciones e ideologías (sobre esta interrelación véase Babb, 2001; Fourcade, 2006; Fourcade y Babb, 2002; Salas-Porras, 2018) para imprimir cierto sentido a las decisiones públicas, así como al comportamiento y prácticas de las clases dirigentes.

En principio, las élites políticas que gobernaron hasta la década de los ochenta se caracterizaron, en mayor o menor medida, por una vocación estatista en la solución de los problemas públicos y en la configuración de las estrategias de desarrollo. Existía una generalizada fe en el Estado como el principal mecanismo de transformación social y de ascenso a las esferas del poder económico y político. La limitada vida pública tuvo como centralidad al Estado mexicano y desde allí se controló, de una u otra forma, al conjunto de la sociedad. Siendo el Partido Revolucionario Institucional (PRI) el principal mecanismo de mediación entre el Estado y la sociedad; al tiempo que fungió como un ámbito para la formación de cuadros dirigentes.

Esta *racionalidad estatocéntrica* –que tuvo sus matices y especificidades en los distintos sexenios presidenciales entre 1934 y 1982 (al respecto véase Enríquez Pérez, 2016a)–, se inspiró en las tesis keynesianas y post-keynesianas entonces en boga, y se nutrió de los debates teóricos pioneros propios de los estudios sobre el desarrollo. Particularmente, tomó forma a partir de los supuestos y pautas normativas de las teorías de la modernización, el estructuralismo latinoamericano, y –hacia la década de los sesenta– la teoría económica de Nicholas Kaldor (1960) y su propuesta de emprender una reforma tributaria para estimular el crecimiento económico y hacer frente a los rezagos sociales (sobre la incidencia del economista británico véase Muller Durán, 2019). A estas ideas y paradigmas contribuyeron las universidades públicas –especialmente la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)–, en tanto semilleros para la formación de cuadros dirigentes que vieron en el conocimiento y manejo de la ley y de la vida pública un mecanismo para el ascenso en las posiciones estratégicas del Estado. La misma UNAM y otras universidades públicas radicadas en las capitales de las entidades federativas, fueron un escenario para el tejido de relaciones sociales y redes de contactos que permitieron la consolidación de los cuadros políticos y la cercanía al partido *cuasi oficial*. La relación de los estudiantes –sobre todo aquellos deseosos de carrera política– con sus profesores, fue fundamental para que éstos los vincularan al campo laboral y al propio sistema político. El mismo ejercicio de la docencia, la investigación y el activismo estudiantil dentro de estas universidades fue visto como un mecanismo para tejer contactos y relaciones políticas.

En la formación y consolidación de esta élite política tradicional desempeñaron un papel relevante las relaciones formales e informales. Algunos estudiosos argumentan que en aquellas sociedades con instituciones débiles y una carente cultura de la ley –como sería el caso de México–, se presentan procesos y redes de socialización de las élites en las cuales predominan relaciones formales (ámbito profesional/laboral, organizaciones burocráticas, cargos o puestos laborales en las Secretarías de Estado) y vínculos informales (el “amiguismo”, los compadrazgos, los lazos personales y familiares, la cercanía a mentores, la ya mencionada relación catedrático/estudiante o estudiante/estudiante en organizaciones educativas) para integrarse a los grupos profesionales o laborales y, a su vez, para lograr y ejercer acuerdos políticos y/o empresariales (Camp, 2006 y 2012). Durante este largo periodo del siglo XX, la generación institucional de redes de contactos entre las élites, fue suplantada por canales alternativos como las redes no institucionales de contacto entre la clase dirigente. El Partido Revolucionario Institucional fue también un campo apropiado para el cultivo de estos vínculos informales.

Esta élite política tradicional aprovechó –y, a la vez, reforzó– la centralización y concentración de la vida económica, político/institucional, intelectual y educativa de México. Principalmente, la capital del país se conformó como un ámbito socioespacial para la concentración de las élites y el tejido de sus relaciones y contactos. En la ciudad de México se gestaron históricamente las sinergias para la educación, el desempeño laboral, las relaciones públicas, el despliegue de las habilidades, y el ejercicio de la carrera política de los cuadros dirigentes.

Los principios, ideologías, concepciones, valores, pautas normativas y actitudes de las élites políticas de orientación nacionalista fueron moldeados por diversos acontecimientos históricos que le dieron forma a su proceder y decisiones. Para la camarilla articulada en torno a la figura del General Lázaro Cárdenas del Río fue importante el movimiento de la Revolución Mexicana; especialmente el ideario social y las instituciones que de ella emanaron –particularmente la Constitución Política de 1917. Los principios de justicia social, laicismo y de lealtad a las jerarquías –propio del Ejército Revolucionario– estuvieron detrás de las reformas emprendidas por este grupo político. Las redes políticas formadas por esta élite se entrelazaron con el paternalismo, el régimen corporativo/clientelar recién fundado, el prebendalismo, el compadrazgo y el patrimonialismo. Así fue como se tejió y materializó la ideología del *nacionalismo revolucionario* y predominó una racionalidad fundamentada en la defensa de la legalidad revolucionaria, la reivindicación de la soberanía nacional, la rectoría del Estado en el marco de un régimen de economía mixta, la autodeterminación de los pueblos y la solidaridad internacional.

No menos importante fue la huella que dejaron en las élites políticas cardenistas e, incluso, en la camarilla política que encabezó el ex-presidente Miguel Alemán Valdés, acontecimientos como la Guerra de los Cristeros, la crisis financiera de 1929 y la posterior Gran Depresión de los años treinta. En tanto que decisiones públicas y acontecimientos como la nacionalización de la industria petrolera y la acogida del exilio español –especialmente de intelectuales ibéricos que contribuyeron a la formación de las élites políticas– influyeron en la clase dirigente que gobernó entre 1958 y 1982.

En universidades públicas como la UNAM –en su momento la Escuela Nacional Preparatoria adscrita a esta Universidad–, durante varias décadas estos cuadros dirigentes moldearon sus valores y su sentido hacia los problemas públicos a través de temáticas recurrentes en sus aulas y pasillos como la formación de un régimen de economía mixta, el recelo hacia la iniciativa privada, el nacionalismo anti-estadounidense, la laicidad y el anti-clericalismo. Y ello, no pocas veces, se hizo desde enfoques dogmáticos de la tradición marxista que, en su momento, se desplegaron del ejercicio docente en planes de estudios de entidades académicas como la Facultad de Economía, la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales o la Facultad de Filosofía y Letras de la mencionada Universidad. Sin embargo, estas posturas se radicalizaron hacia 1968 y se encerraron en debates ideológicos que no serían atractivos para la formación de las nuevas élites que comenzaron a mirar con buenos ojos su formación en escuelas y universidades privadas y en centros educativos estadounidenses (una aproximación a estos temas se observa en Camp, 2006).

Este largo periodo que transcurre entre 1930 y finales de la década de los setenta, tejió –desde las élites políticas– una urdimbre institucional que hizo del Estado un mecanismo articulador del proceso económico y de las estructuras sociales. Inspiradas estas élites en la llamada teoría general del Estado, las teorías del constitucionalismo y las propias del keynesianismo y el régimen de economía mixta, entonces en boga en Facultades como la de Derecho y de Economía, fraguaron un discurso y cursos de acción para hacer del Estado mexicano el eje vertebrador de las estructuras de poder y de los mecanismos de intervención en la dialéctica desarrollo/subdesarrollo; particularmente en la construcción de mercados y en la distribución de la riqueza.

Estado interventor, Estado económico (Pinto, 1987), matriz Estado-céntrica (Cavarozzi, 1991), Estado desarrollista, entre otras, fueron voces que enfatizaron en esa centralidad del sector público en la vida social, no solo en México, sino en el conjunto de América Latina. Esas nociones le dieron forma a buena parte de la racionalidad de las élites políticas, pues existía un convencimiento respecto a las capacidades del Estado para modelar la sociedad y resolver sus principales problemáticas. Subyace también una relación

íntima entre economía y política, que perfiló al Estado como un rector y articulador del proceso económico y de la estabilidad sociopolítica necesaria entre 1934 y 1980. Esto es, el mercado interno fue protegido de la importación de bienes y servicios, a partir de la expansión de la planta industrial nativa orientada a la manufactura de bienes intermedios y finales para el consumo masivo. A su vez, se contaba con un sistema político autoritario y centralizado controlado por el presidencialismo, el partido *cuasi oficial* y el régimen corporativo/clientelar.

La racionalidad de esta élite política nacionalista, en gran medida, se fundamentó en dos pilares ya introducidos: el mercado interno (para el caso del imperativo del crecimiento económico y el equilibrio macroeconómico) y la estabilidad política fundamentada en el control corporativo y clientelar de las masas obreras, campesinas y urbanas. Se trataba de preservar y no comprometer los procesos de acumulación de capital. Y a ello contribuyó el diseño de una política industrial; la edificación de infraestructura básica (escuelas, caminos, presas, generación de energía eléctrica, puertos) financiada con gasto público; y la administración de la demanda a través del incremento de los salarios y la formación de una clase media urbana consumista y empleada en los sectores más dinámicos de la economía.

Además de la creencia generalizada en la idea del desarrollo como crecimiento económico, esta élite política privilegió la construcción permanente del control social de las masas y la estabilidad política para la perpetuación del régimen y para no comprometer el patrón de acumulación. Esta ideología se arraigó en el imaginario social, y remitía a una modernización de la sociedad a través de la industrialización, la urbanización y el acceso masivo a la educación. Esto es, la importante proporción de abogados formados bajo la ideología del *nacionalismo revolucionario* –así como las redes sociales que formaron en los estratos medios y medios bajos–, introdujo y afianzó una política industrial y de fomento económico –acompañada de una política de educación masiva– orientada a las ciudades con el propósito de impulsar la movilidad social a partir de la configuración de una clase media urbana, que accediese a empleos estables en la industria, la construcción, o en el conjunto de la administración pública.

Sin embargo, esta ideología se desvaneció con la *crisis de la deuda* y la incapacidad mostrada por estas élites políticas nacionalistas para brindar respuestas y soluciones ante un nuevo escenario signado por la crisis del capitalismo desarrollado y el agotamiento del patrón de acumulación taylorista/fordista/keynesiano. Entonces, cabe apuntar que si cambió el Estado mexicano hacia la década de los ochenta fue porque se experimentó –en el concierto de las transformaciones mundiales del capitalismo y el agotamiento del *modelo de desarrollo hacia dentro basado en la industrialización dirigida por el Estado*– una recomposición de las élites políticas que abandonó la ideología del desarrollo y adoptó –en el marco de una oleada propagandística mundial– al mercado y a la libertad privada como ejes de la racionalidad de las políticas públicas. A su vez, esta élite político/tecnocrática contribuyó a darle forma a los cambios que siguieron durante las siguientes décadas a partir de redefiniciones en sus actitudes y respuestas respecto a los problemas públicos, en el contexto de un convulso escenario mundial regido por radicales cambios estructurales y organizacionales.

De ahí que nos preguntemos lo siguiente: ¿Cuál es el perfil, la formación y las ideas que le dan sentido a la racionalidad de esta élite tecnocrática?

En principio, esta élite tecnocrática fue proclive a formarse en escuelas anglosajonas de ciencias económicas que, desde la década de los sesenta, intensificaron el cuestionamiento hacia los paradigmas keynesianos, post-keynesianos o neoclásico/keynesianos, que inspiraron buena parte de las concepciones sobre el desarrollo. En cuanto a su formación en Instituciones de Educación Superior nacionales, la UNAM

y otras universidades públicas dejaron de ser el epicentro, para dar paso a una formación de licenciatura fundamentalmente privada en entidades como el Instituto Tecnológico de México (ITAM), el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), la Universidad Iberoamericana, y –en cierta medida–, entidades públicas como El Colegio de México y el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).

Estas entidades privadas, que adquirieron relevancia desde la década de los ochenta del siglo XX, implicaron una reconfiguración ideológica en la formación de las nuevas élites políticas; aunque no menos importante es su impacto en la formación de la clase empresarial e intelectual del país. Tanto el ITESM –fundado en 1943 por líderes empresariales regiomontanos– como el ITAM –fundado en 1946 por la familia Baillères; empresarios del ramo minero y metalúrgico–, desde sus orígenes pregonaron una ideología antiestatista y la ortodoxia neoclásica del *laissez-faire* (sobre la introducción de esta ideología en México véase Romero Sotelo, 2016). Particularmente, el ITAM fue influido abiertamente por los planes y programas de estudios de la Universidad de Chicago y, sobre todo, por la teoría económica deflacionario/monetarista impulsada en sus orígenes por Milton Friedman. Egresados y académicos del ITAM se formaron en esta universidad estadounidense y, desde la década de los setenta, comenzaron a ocupar cargos y espacios en el Banco de México y en el diseño de la política monetaria. Entre estos egresados del ITAM, que formaron parte de la élite tecnocrática que ejerció una sustancial influencia en la administración pública federal, destacan: Pedro Aspe Armella (ministro de Hacienda en 1988-1994), Francisco Gil Díaz (subsecretario de Hacienda en 1988-1994 y Secretario de Hacienda en 2000-2006), Agustín Carstens Carstens (ministro de Hacienda en 2006-2009 y Gobernador del banco central en 2009-2017); José Antonio Meade (ministro de Hacienda en 2011-2012 y en 2016-2017); Luis Videgaray Caso (ministro de Hacienda en 2012-2016).

La proclividad de la élite política a estudiar fuera de México y, particularmente, en los Estados Unidos, se debe –en buena medida– a los estímulos y becas de posgrado otorgados por el Estado mexicano con el fin de formar a futuros funcionarios que, a su retorno, se integrasen en la administración pública federal. Primero el Banco de México durante la década de los sesenta, y luego –desde la década de los setenta– el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT). Ello insertó a México en los circuitos universitarios globales, así como en una perspectiva cognitivo/epistémica condicionada por las formas de crear y difundir el conocimiento científico en esas latitudes anglosajonas y dentro de los campos de las ciencias sociales empíricas. Se impone, pues, el convencionalismo del respeto y el prestigio internacional, así como un único criterio de validación epistemológica de la verdad, a partir de lógicas que no siempre toman en cuenta las condiciones y rasgos *sui géneris* de las sociedades subdesarrolladas.

En estas universidades estadounidenses –Harvard, Yale, Chicago, Columbia, Princeton, Cornell, Pennsylvania, Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT), y otras más– que atrajeron estudiantes mexicanos a sus posgrados en ciencias económicas, derecho internacional y en otras ciencias sociales empíricas, se crearon vínculos estrechos entre los mentores académicos y los discípulos e, incluso, entre compañeros de los cursos que, posteriormente, se integraron a la administración públicas de sus países. De tal manera que se conformaron –desde su formación escolar– redes de contactos entre futuros funcionarios nacionales, funcionarios de organismos internacionales, líderes de think tank's y de agencias calificadoras, y funcionarios de bancos centrales, que comparten la ideología librecambista, la *racionalidad tecnocrática* y códigos de comunicación similares fundamentados en la técnica macroeconómica, paradigmas hegemónicos, tendencias ideológicas, y en una cultura dotada de valores institucionales y organizacionales (el conocimiento universal, la eficiencia y la racionalidad, por ejemplo). En todo ello subyace una *colonialidad epistémica*, que valida unos conocimientos y técnicas; desacredita otros; al tiempo que visibiliza unos

problemas públicos y encubre o silencia otros. A su vez, con las prácticas de ello, se estrecha el binomio conocimiento/poder.

En estas *universidades globales*, que suelen formar a las élites políticas y concentrar sólidas comunidades de académicos, se configuran las agendas de investigación que inciden en la agenda pública y en el discurso y estrategias de organismos internacionales. Desde ese *poder epistémico/cognitivo*, se transmiten esos saberes hacia las políticas públicas nacionales, y las élites políticas formadas en esas universidades son la correa de transmisión de la *racionalidad tecnocrática* tras hacer valer su persuasión para difundir ideas y concepciones del mundo y de los problemas públicos.

El caso de los estudiantes mexicanos que cursaron posgrados en universidades estadounidenses y que, a su retorno ocuparon cargos públicos de relevancia, puede ilustrarse de la siguiente forma: en el caso del MIT, la formación adquirida por Pedro Aspe Armella, le acercó a mentores académicos como Rudiger Dornbusch, Franco Modigliani y Paul Samuelson. Ambos economistas se interesaron en temas como los equilibrios estructurales de las economías latinoamericanas, con particular énfasis en la inflación y el endeudamiento público externo (Camp, 2006). En este mismo Instituto estadounidense se doctoró en ciencias económicas Luis Videgaray Caso, supervisado también por el mismo Dornbusch y por James M. Poterba. De la Universidad de Yale egresaron miembros de la élite tecnocrática como Jesús Silva-Herzog Flores (ministro de Hacienda entre 1982-1986); Gustavo Petricoli, (secretario de Hacienda entre 1986-1988); Jaime Serra Puche (ministro de Comercio y Fomento Industrial entre 1988-1994, y ministro de Hacienda en 1994); Jaime Zabludovsky Kuper (subsecretario de Comercio entre 1994-1998); Miguel Mancera Aguayo (gobernador del Banco de México entre 1982-1997), Ernesto Zedillo Ponce de León (secretario de Programación y Presupuesto entre 1988-1992 y Presidente de la República entre 1994-2000), y José Antonio Meade Kuribreña. Robert Triffin y Carlos Díaz Alejandro, académicos de Yale, jugaron un papel importante en la formación de los jóvenes mexicanos que cursaron posgrados en sus aulas. Por su parte, la corriente monetarista de la Universidad de Chicago, extendió su influencia a México a través de académicos como Michael Mussa y Arnold Harberger. En esta universidad, cursaron sus posgrados Herminio Blanco (subsecretario de Comercio y Fomento Industrial entre 1988-1994 y Secretario del mismo ramo entre 1994-2000), Francisco Gil Díaz y Agustín Carstens. Mientras que en la Universidad de Harvard cursaron sus estudios Miguel de la Madrid Hurtado (Presidente de la República entre 1982-1988), Carlos Salinas de Gortari (ministro de Programación y Presupuesto entre 1982-1987 y Presidente de la República entre 1988-1994), José Ángel Gurría (ministro de Hacienda entre 1998-2000, Director General de la OCDE desde 2006) y Felipe Calderón (Presidente de la República entre 2006-2012). En esta universidad recibieron la influencia de académicos como Raymond Vernon, Samuel P. Huntington, John Kenneth Galbraith y John Womack Jr.

Esta *racionalidad tecnocrática* –moldeada con la educación adquirida en las universidades anglosajonas– rompe con la matriz Estado-céntrica para afianzar al mercado como el mecanismo principal para la asignación de recursos. Al tiempo que adoptan y asumen el modelo de la economía de la filtración y el “spill over”, donde el crecimiento económico –orientado hacia las exportaciones– derrama automáticamente sus efectos benéficos hasta lograr el bienestar en los estratos más bajos de la sociedad. Se asumía una posición crítica respecto al modelo económico desarrollista; principalmente al carácter interventor del Estado (véase Aspe Armella, 1993; Rogozinski, 1993 y 1997; Ortiz Martínez, 1994) y a su talante nacionalista y autoritario. Esta racionalidad –influida también por la clase intelectual y los grupos políticos opositores al entonces partido hegemónico– es matizada con la ideología de la democratización fundamentada en la apertura del sistema político mexicano, los procesos electorales y el pluralismo político. Pero, al final, atadas estas perspectivas por una concepción pragmática, tecnificada, economicista, racional, instrumental

y signada por la eficiencia y eficacia en materia de inversión pública y, en general, del proceso de planeación mismo. Su obsesión radica en cuestionar la práctica del gasto público deficitario (véase Zedillo, 1981) y en entronizar la disciplina fiscal como una medida que –tarde o temprano– redundará en el beneficio de la sociedad. Este control presupuestal es condición indispensable –dentro de este esquema– para la estabilidad macroeconómica, la cual tiende a subordinar el crecimiento económico.

El carácter universal de sus modelos económicos prescinde de consideraciones históricas y culturales, y –supuestamente– son refractarios a los rasgos y valoraciones político/ideológicas. En el mantra del mercado autorregulado, subyace la noción de la inevitabilidad de la integración de la economía nacional en el capitalismo global. Fundamentados en el conocimiento especializado y en métodos cuantitativos, forman concepciones sobre la realidad y esbozan posibles soluciones específicas en los ámbitos de la administración pública y de la política económica. Sin embargo, esta concepción omitió la relevancia de la estabilidad en el sistema político mexicano y, entre 1980 y el 2018, predominó el conflicto y las luchas intestinas entre facciones de la élite política.

Una coincidencia importante se dio con la cercanía ideológica entre la élite político/tecnocrática y la élite empresarial. Especialmente, hacia finales de la década de los setenta y principios de los ochenta –y más con la nacionalización de la banca en 1982–, se recrudeció el enfrentamiento entre el gobierno federal y los grandes grupos y organizaciones empresariales (recuérdense las declaraciones de Manuel J. Clouthier, entonces líder de la Confederación Patronal de la República Mexicana y del Consejo Coordinador Empresarial). De ahí que estos últimos desplegaran un discurso beligerante hacia el estatismo, y asumirán a la *racionalidad tecnocrática* como el correlato de sus concepciones y proyectos. Ello en buena medida explica el carácter rentista y extractivista que adoptó el patrón de acumulación en las últimas décadas, así como el recurso de la puerta giratoria (*revolving door*) entre las élites político/tecnocráticas y la iniciativa privada.

Las estructuras de poder y las instituciones configuradas desde las élites políticas mexicanas: del Estado desarrollista al “Estado mínimo”

Además de las concepciones, ideologías, racionalidades y perfil de las élites políticas mexicanas, cabe analizar las estructuras de poder y los entramados institucionales que configuraron en los periodos que ejercieron la toma de decisiones en el sistema político mexicano.

Las élites políticas mexicanas de orientación nacionalista se inscribieron en un vasto proceso de expansión del crecimiento de la economía mundial. Ello se acompañó de la creación de instituciones que le dieron forma a la política internacional y que guiaron la intervención del Estado en las sociedades nacionales. En el caso de América Latina y, particularmente, de México, el Estado desarrollista representó el andamiaje institucional que modeló su inserción en los circuitos del capitalismo.

La ideología del desarrollo, desplegada desde finales de la década de los cuarenta, fue el eje rector que le dio forma a las decisiones públicas y a los esfuerzos de construcción de instituciones. Ello se fusionó con la *ideología del nacionalismo revolucionario* y los argumentos y estrategias esbozadas desde el *paradigma keynesiano/estructuralista*. La expansión del patrón de acumulación fundamentado en el mercado interno, precisó de la estabilidad política. Para ello, se adoptó el corporativismo como mecanismo de intermediación social entre el Estado y la sociedad. En tanto mecanismos de disciplinamiento, control social y manipulación

sindical/electoral, el corporativismo, por un lado, favoreció al partido hegemónico y, por otro, brindó una base social de legitimación al Estado, tras facilitar el acceso a los beneficios de la política social (educación, salud, seguridad social, vivienda, obra pública para pavimentación de calles o para servicios básicos como agua y electricidad). A estos beneficios estatales se accedía a través de los poderosos líderes de las organizaciones corporativas; quienes condicionaban el apoyo a la coacción del voto y el proselitismo. La estabilidad política y la gobernabilidad, en buena medida, se sustentaron en esa relación de paternalismo.

En general, el Estado desarrollista mexicano se caracterizó por sus amplias potestades de intervención en la construcción de mercados, la (re)distribución de la riqueza y la provisión de mínimos derechos sociales. No menos importante fue la rectoría ejercida en torno al proceso económico, así como sus funciones de fomento y de promotor, planificador, regulador, benefactor o asistencialista, inversionista, banquero, empresario o propietario de medios de producción. Regidas por el nacionalismo económico, las élites políticas que detentaron el gobierno hasta principios de la década de los ochenta, se orientaron a perfilar este tipo de instituciones que encauzaron las estructuras de poder y riqueza.

El ascenso de las élites político/tecnocráticas significó un cuestionamiento radical al Estado desarrollista. Bajo el criterio de la eficiencia, la urgencia de incrementar la productividad y de no obstruir la (re)inserción de México en los circuitos de la economía mundial, el corporativismo fue concebido como un obstáculo. De ahí la necesidad de disminuirlo sistemáticamente como mecanismo de intermediación y control social y electoral.

Instalado el discurso del “Estado mínimo”, la élite político/tecnocrática –desde finales de la década de los ochenta– cerró el paso al corporativismo por estar relacionado con la antigua élite política; sujetó las relaciones obrero/patronales al criterio de la productividad y del mercado; canceló los presupuestos destinados a los líderes sindicales y que favorecían con ello a sus clientelas; se desprendió al partido hegemónico de las relaciones corporativistas y del peso electoral de éstas; e hizo de la política social un instrumento neo-asistencialista controlado directamente por el Poder Ejecutivo. Todo ello en detrimento de los mecanismos de intermediación entre el Estado y la sociedad. De ahí que los individuos y los grupos de presión quedasen sin vías de acceso al espacio público y sin mayores mecanismos que los procesos electorales y la democratización representativa.

Sin embargo, las estructuras de poder y las instituciones que le dieron forma a ese “Estado mínimo”, marcharon a la par de –y, de hecho, se definieron con– la desnacionalización de las decisiones estratégicas, especialmente de la política económica. La emergencia y proliferación de poderes fácticos que le disputan la hegemonía al Estado marchó a la par –durante las últimas tres décadas– de la intensificación de los procesos de globalización y el consustancial desanclaje entre el poder y la política. Esto significa que las decisiones públicas no se toman exclusivamente en las escalas nacionales, sino que facciones de las élites tecnocráticas nacionales se entrelazan con actores y agentes que convergen en espacios transnacionales para tratar los problemas públicos a partir de códigos de comunicación y sistemas epistémico/cognitivos compartidos.

En estos *espacios globales para la toma de decisiones* (sobre esta noción véase Enríquez Pérez, 2019b) convergen –además de representantes de las élites tecnocráticas nacionales– funcionarios de organismos internacionales, académicos de *universidades globales*, consultores de Think Tank’s, cabilderos de empresas privadas, líderes de Organizaciones No Gubernamentales, entre otros, que pretenden hacer valer sus intereses creados. En los esfuerzos por crear una institucionalidad global, estos actores y agentes canalizan su conocimiento, contactos y pericia técnica especializada hacia la armonización, sincronización,

homogeneización, estandarización, convergencia y coordinación de las políticas públicas a escala plantearía.

Estas élites político/tecnocráticas mexicanas introducen y afianzan –desde la década de los ochenta– estrategias de estabilización, redefinición y adecuación de la regulación económica, privatización y apertura de la economía nacional, con la finalidad de configurar instituciones que perfilen un Estado fuerte en la construcción de mercados y en la gestión del proceso económico en su conjunto; pero débil, fragmentado y hasta ausente al procurar los derechos sociales, al controlar el territorio, y al generar confianza y legitimidad entre la población. El proceso de ajuste y cambio estructural detonado con la *crisis de la deuda*, colocó al Estado en el epicentro de las reformas y esas élites tecnocráticas –tras la adopción de las directrices del *Consenso de Washington*– perfilaron desde allí renovadas relaciones de poder e instituciones que reforzaron el cambio de modelo económico.

Entre estos andamiajes institucionales –en los cuales subyace una inclinación hacia el mecanismo de mercado y la iniciativa privada–, predomina aquella estructura jurídica que desmontó los rasgos del Estado desarrollista y los instrumentos de política industrial tras la remoción de las restricciones y aranceles aplicados a las importaciones y la mayor participación de la inversión extranjera en el proceso económico nacional. De activo agente económico y de inversionista, rector y promotor del desarrollo, el aparato de Estado –en un ejercicio de diplomacia y *marketing* de las ventajas competitivas o las vocaciones territoriales de los espacios locales– transitó a funciones de compensador, convocante, gestor, facilitador y publicista de la inversión privada –especialmente de la inversión extranjera directa–, en tanto motor del crecimiento económico; así como de las exportaciones de insumos maquilados demandados en los sistemas internacionales de producción integrada. A la par de ello, las reformas económicas e institucionales emprendidas por las élites tecnocráticas apuntalaron el llamado entorno institucional (o *business environment* en los términos del Banco Mundial, 1997, 2001 y 2004) ad hoc al despliegue del proceso económico encabezado por el empresariado privado transnacionalizado y monopolístico, inserto en los circuitos mercantiles mundiales y en las redes financieras globales, y dedicado a rubros estratégicos como las plataformas manufactureras exportadoras de insumos automotrices, textiles y eléctrico/electrónicos, la construcción de infraestructura, la banca comercial, los autotransportes y la aviación comercial, los ferrocarriles, la petroquímica, los medios masivos de difusión, las telecomunicaciones, los servicios financieros y orientados a la producción, entre otros.

La *racionalidad tecnocrática* fue irradiada de manera transversal por el conjunto del Estado mexicano –incluidos funcionariados y políticas públicas de gobiernos de entidades federativas y municipios grandes y dinámicos. La economía mundial –entendida como las relaciones comerciales de México con América del Norte– fue asumida como el eje rector de buena parte de las decisiones públicas, la configuración de nuevas instituciones y la construcción de infraestructura básica (carretera, portuaria, logística, aeroportuaria y de telecomunicaciones), y ya no lo fue el mercado interno y sus encadenamientos productivos. La adopción desde el sector público de un perfil organizacional flexible se orientó a los supuestos del “Estado mínimo” y la disciplina fiscal como condiciones para la inserción actualizada de México en los circuitos de la economía global.

En última instancia, la retracción del poder económico del Estado y la renovada institucionalidad –regida por los criterios de la política económica– se orientó a crear condiciones de certidumbre a las decisiones, inversiones y transacciones del empresariado privado y de los mercados bancario/financieros, con miras al despliegue, viabilidad y rentabilidad de dicha inversión privada, sea productiva o especulativa.

Las élites político/tecnocráticas y la estrategia de reinserción subordinada en la economía global

Los entramados institucionales gestados a través del perfil adquirido por las decisiones públicas adoptadas desde las élites político/tecnocráticas se orientaron a configurar una estrategia de actualizada inserción subordinada en la nueva división internacional del trabajo. Las reformas económicas e institucionales posicionaron a la economía global como el eje central de la racionalidad de las políticas públicas y los instrumentos de intervención del Estado mexicano. En ese esfuerzo, no solo se desmontó la política industrial y se privatizó y extranjerizó la banca, sino que se gestó una desarticulación del mercado interno y una articulación de territorios dinámicos con los circuitos mercantiles mundiales.

Una de las condiciones para la transformación del modelo económico fue el cambio en la actitud, formación y contactos de las élites políticas como reacción a la falta de respuestas y estrategias, por parte de los gobernantes de orientación nacionalista, ante la *crisis de la deuda* y los efectos negativos derivados de este episodio. Esa actitud se relacionó con las nuevas articulaciones que, desde la década de los setenta, los jóvenes tecnócratas tejieron en las universidades anglosajonas donde se formaban, así como con los paradigmas y teorías que en ellas asimilaban.

Las redes de conocimiento que desde estas *universidades globales* se forman, se traducen en redes de poder en la medida que esas élites formadas se incorporan en el ámbito de las decisiones públicas e influyen en las concepciones en torno a los problemas públicos y en sus posibles soluciones. Como se observa en el diagrama 1, las élites tecnocráticas comenzaron su articulación en un puñado de universidades mexicanas (el ITAM, principalmente) y estadounidenses (Harvard, Chicago, Yale, MIT), y luego se posicionaron en entidades como el Banco de México y en ministerios estratégicos de la administración pública federal como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Programación y Presupuesto –ya desaparecida–, y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial –reconvertida en el año 2000 a Secretaría de Economía. A partir de allí, se articularon a *espacios globales para la toma de decisiones* vertebrados desde organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), o desde reuniones como el Foro Económico Mundial realizado en Davos.

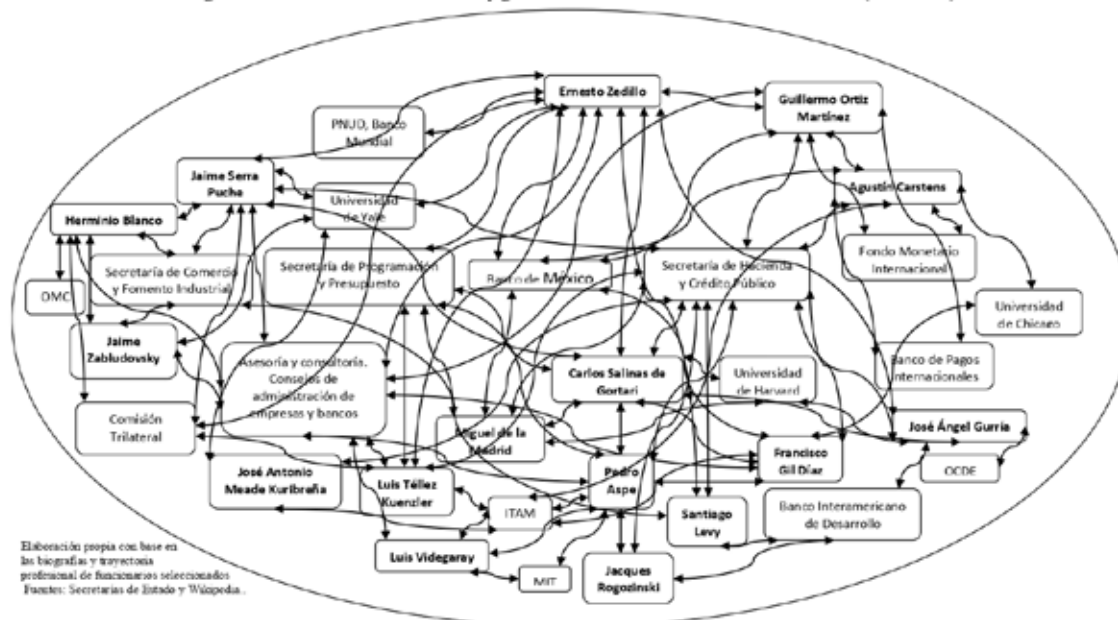
Al privilegiar la inversión privada por encima del gasto público como palanca del crecimiento económico, esta élite tecnocrática promovió la inserción actualizada de México en la economía mundial a través de la negociación de un acuerdo comercial entre las naciones de América del Norte. La atracción de inversión extranjera directa se garantizaría mediante funciones estatales movidas por el ejercicio de una *vocación geopolítica y geoeconómica* que promueve la integración de México en la economía global (sobre esta vocación véase Enríquez Pérez, 2019a). Ello se expresó en la incorporación de México en regímenes internacionales como el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); así como en nuevos andamiajes institucionales fundamentados en los criterios de la política económica contraccionista y desnacionalizadora que se adoptó desde 1985.

Con estos capitales extranjeros, la élite tecnocrática pretendía financiar el servicio de la deuda, crear nuevas organizaciones productivas, estimular la transferencia de tecnología, y el incremento de la productividad. Condición necesaria para la atracción de capitales son, hasta la fecha, las estrategias de estabilización macroeconómica –con la consustancial disciplina y austeridad fiscal–, los incentivos ofrecidos a las empresas inversoras (mano de obra barata y cualificada, exenciones fiscales, donación de predios para la instalación de plantas maquiladoras, acceso a mercados), y el anclaje del peso mexicano al dólar estadounidense.

Sin embargo, esta reinserción fue subordinada al incrementar las condiciones de dependencia de

la economía mexicana respecto al mercado estadounidense. Entre estos efectos negativos destacan la destrucción del tejido empresarial endógeno; la desarticulación de las cadenas productivas; la exposición de la economía nacional a los flujos de capitales bursátiles y la especulación monetaria; y la desnacionalización de las decisiones económicas estratégicas.

Diagrama 1. Articulaciones nacionales y globales de las élites tecnocráticas mexicanas (1982-2018)



Las alianzas y articulaciones de las élites tecnocráticas mexicanas con las élites transnacionales afianzó el modelo económico en un esfuerzo por configurar una nueva institucionalidad que, al extranjerizarse el proceso económico, garantizase la acumulación de capital a partir de la inserción de fragmentos territoriales dinámicos que responden a las demandas de los sistemas internacionales de producción integrada. Este paradigma sacrificó el crecimiento económico, la política industrial proteccionista e, incluso, la estabilidad políticapreciadas por la antigua élite nacionalista.

Las redes globales de conocimiento y poder entretejidas entre las élites tecnocráticas nacionales y transnacionales, se fundamentan en una formación y un capital cultural cosmopolita de orientación anglosajona; así como en las prioridades de las finanzas, la banca, las inversiones, los contratos y el comercio internacional, sea trabajando para organismos internacionales como el Banco Mundial, el FMI o la Organización Mundial de Comercial (OMC); o bien en bolsas de valores, bancos o empresas privadas de alcance planetario. De ahí la vocación de esta élite político/tecnocrática por privilegiar, en sus concepciones y estrategias, a la economía global como nueva racionalidad. Sus redes de contactos parten de la cercanía con estudiantes mexicanos, latinoamericanos o de otras latitudes, que también cursan posgrados en universidades estadounidenses; así como con profesores radicados allí. Ambos –tanto estudiantes como académicos– se integran –sea como funcionarios o consultores– a organizaciones públicas o privadas, nacionales o supranacionales, donde se toman decisiones cruciales sobre la gestión de la economía mundial.

Por un lado, la erosión de las relaciones corporativo/clientelares fue fundamental para la inserción subordinada de México en los flujos de las redes empresariales globales, prácticamente sin oposición de la fuerza de trabajo organizada. Y, por otro, este aparato corporativo y clientelar, matizado por las camarillas, los compadrazgos, las alianzas políticas y el fraude electoral, facilitó el ascenso y consolidación de esta élite tecnocrática entre 1982 y el año 2018. No sin abrir cauces al conflicto y a la creciente inestabilidad política entre este proyecto rentista y extractivista. Pese a los *gobiernos divididos* suscitados entre 1997 y el 2018, privó la centralización del poder y de las decisiones en un grupo compacto altamente especializado y agrupado en el Poder Ejecutivo, que controló la planeación, el diseño de la política económica, y la programación del presupuesto federal y el conjunto de las finanzas públicas, a partir de la técnica y la gestión racionalizadas, y regidas por la teoría económica neoclásica de orientación monetarista. Sin emanar su poder desde los procesos electorales, esta élite escaló a través de las organizaciones burocráticas del Estado mexicano, aprovechando sus contactos, redes y cohesión con las élites tecnocráticas y financieras transnacionales (un ejemplo paradigmático lo sería el de Agustín Carstens). A partir de esas redes políticas tradicionales, ancladas al partido hegemónico y al régimen corporativo/clientelar, las élites tecnocráticas lograron controlar los recursos, las decisiones del Estado y el conjunto del proceso de reforma, ajuste y cambio estructural.

La reconfiguración del andamiaje propio de la regulación económica supuso que el Poder Ejecutivo tendría potestades relevantes respecto al proceso económico. Especialmente, para promover las reformas que facilitarían la apertura y la inserción de México en la economía mundial; y ello se emprendió mediante las atribuciones constitucionales en rubros prioritarios como el comercio internacional, la política arancelaria y la desincorporación bancaria.

Este *grupo compacto* incrustado en la Presidencia de la República hasta el año 2018, privilegió –con su formación técnica especializada– la gestión de las reformas económicas por encima de la negociación política y la gestión del conflicto social. Con su actitud cosmopolita, influida por el estilo de vida anglosajón y el dogma del mercado autorregulado, crearon reglas no escritas e informales en el sistema político mexicano, propiciando cambios en las estructuras de poder, al margen de las necesidades nacionales. El cisma político generado con ello, signa las contradicciones y tensiones en el sistema político mexicano desde 1988 hasta la actualidad –y que perfiló un *Estado ilegítimo* entre 2006-2018–, al enfrentarse dos proyectos de gobierno con diferenciadas concepciones sobre el desarrollo.

El sentido de las decisiones públicas en la *racionalidad tecnocrática*: el *poder epistémico/cognitivo* de las élites políticas mexicanas (1982-2018)

En principio, cabe matizar que el poder, en buena medida, se ejerce también a través de las ideas y el conocimiento, y que éstos, al concentrarse en las élites políticas, conforman un pensamiento hegemónico que apuntala las estructuras de poder, dominación y riqueza al interior de las sociedades nacionales y en los distintos ámbitos de la comunidad internacional. Este conocimiento especializado se disemina desde centros de investigación, organismos internacionales, Think Tank's privados, *universidades globales*, oficinas de consultoría, y agencias calificadores. A su vez, se arraiga entre las élites políticas y se orienta a la configuración de *redes de políticas públicas globales* (la noción de *Global public policy networks* es introducida por Reinicke, 1999/2000), en las cuales subyace una institucionalidad fundamentada en la armonización, estandarización, homogeneización, convergencia, sincronización y coordinación de las políticas públicas a escala planetaria.

En esos *espacios globales para la toma de decisiones* donde convergen las élites político/

tecnocráticas, se gestan y difunden significaciones y narrativas que estipulan pautas de comportamiento y cursos de acción que, desde los organismos internacionales y sus documentos estratégicos, conforman correas de transmisión extendidas hasta los funcionariados nacionales y los gobiernos locales. Los códigos de comunicación y las estructuras de *poder epistémico/cognitivo* son fundamentales para ello, pues desde esas entidades se generan concepciones sobre el desarrollo que evidencian unos problemas públicos desde determinada óptica –preñada de la *racionalidad tecnocrática* analizada en apartados anteriores– e invisibilizan o silencian otros. Al tiempo que son subsumidos otros saberes que no son parte del pensamiento hegemónico, en una lógica de *colonialidad y violencia epistémica* que ningunea todo aquello que escapa a la moral pragmática, anglicana, rentista y cuantitativista, que tiene implícita una ética del individualismo hedonista, competitivo y rapaz.

Al estudiar las concepciones sobre el desarrollo que subyacen en organismos internacionales como el Banco Mundial (véase Enríquez Pérez, 2009, 2010, 2014, 2015 y 2016b), es posible observar que estas entidades construyen su poder no a partir de sus mecanismos de financiamiento, sino a partir de los sistemas epistémico/cognitivos y los esquemas de capacitación técnica que influyen en el perfil de los funcionariados nacionales y en sus concepciones, significaciones y narrativas. Por ejemplo, la agenda económica (condensada en el *Consenso de Washington* y en las reformas institucionales de segunda generación), la agenda social (la reivindicación de la lucha contra la pobreza desde una óptica neoasistencialista y focalizada) y la agenda ambiental (a partir de la noción estrecha del desarrollo sostenible), se ciñen al imperativo del *fundamentalismo de mercado*, y se entrelazan para difundir concepciones sobre el desarrollo que gravitan en los procesos de planeación de los *Estados periféricos*. Cabe puntualizar que inciden no a partir de una imposición de los funcionariados transnacionales respecto a las élites tecnocráticas nacionales, sino a partir de una identificación, compenetración y compromisos entre ambas escalas de decisión que conforman una *comunidad epistémica* (sobre este concepto véase Haas, 1992). Esto es, nociones como disciplina fiscal y abatimiento de la inflación; Estado mínimo y reformas institucionales; pobreza y focalización de los beneficios; capital social y el desarrollo como responsabilidad del individuo; “el que contamina paga”; privatización de los recursos naturales y apertura económica como garantía de protección ambiental (véase al respecto Birdshall y Wheeler, 1993; World Bank, 1992 y 1997), la adopción de “energías limpias”, etc., conforman discursos y narrativas que se traducen en estrategias de política pública y en acciones concretas promovidas desde las instituciones estatales.

Este *poder epistémico/cognitivo* que subyace en la *racionalidad tecnocrática* y en las decisiones públicas tomadas por las élites políticas mexicanas, le da forma a un discurso que, por un lado, delinea las concepciones en torno a los problemas públicos y las estrategias de intervención del Estado en la vida social; y, por otro, que perfila dosis de legitimación respecto a estas estrategias y sus efectos sociales negativos. De ahí que el sentido de esta *racionalidad tecnocrática* y de las decisiones públicas que se desprenden de ella, consiste en tornar funcionales los problemas públicos. De tal manera que sean encauzados desde el Estado para no comprometer el patrón de acumulación fundamentado en la inserción de aquellos espacios locales competitivos y dinámicos en los contornos de la economía mundial. Para ello, es fundamental la construcción y mantenimiento de infraestructura básica (carreteras, puentes, puertos, aeropuertos) orientada hacia los mercados internacionales; así como la adopción de una política social (véase Levy, 2006) que contribuya al consumo de la población depauperada y a gestar los mecanismos de legitimación en aquellas regiones excluidas que posiblemente se conviertan en focos rojos al cuestionar el patrón de acumulación.

El sentido de esta nueva modalidad de políticas públicas y de estrategias de desarrollo impulsadas por las élites tecnocráticas, consiste en apuntalar el ejercicio del “Estado mínimo” para afianzar la valorización de

capital a partir de la gravitación de los sistemas internacionales de producción integrada y de los procesos de financiarización en la economía mexicana. No menos importante en ello es el fortalecimiento de instituciones como los derechos de propiedad, la autonomía del banco central, la remoción de los controles cambiarios (véase Mancera, 1982), la reforma del poder judicial y la procuración de justicia, entre otros rubros.

Del mismo modo, esta élite político/tecnocrática, al desdeñar el conflicto social y la relevancia de la estabilidad política, alteró –desde 1988 y con mayor fuerza desde el año 2000– los pactos y reglas no escritas del sistema político mexicano. Además de diezmar los mecanismos de intermediación entre el Estado y la sociedad, fue mermada la capacidad de relativa cohesión que el Estado ejercía sobre los poderes fácticos. Particularmente, con la llegada al poder por parte de la élite política de orientación empresarial nucleada en el Partido Acción Nacional (PAN), rompieron esas reglas no escritas entre el Estado y el crimen organizado, controlado anteriormente por las élites políticas nacionalistas. En principio, se intentó un nuevo reparto del territorio entre las organizaciones criminales (2000-2006) y con el fraude en la elección presidencial y el conflicto postelectoral del 2006, en aras de construir una legitimidad negada en las urnas, el nuevo gobierno echó a andar una supuesta “guerra contra el narcotráfico” e impulsó un *Estado policial o securitario* que se correspondió con el *Estado ilegítimo* (2006-2018); los mecanismos de control social; el despojo y la apropiación privada de recursos naturales radicados en territorios ejidales o comunales; y con la urgencia de afianzar un discurso monotemático de seguridad nacional en las políticas públicas. El sentido de estas decisiones públicas tomadas por las élites político/tecnocráticas durante estos 18 años, consistió en la criminalización de los pobres, en consolidar una *economía clandestina y de la muerte*, y en posicionar a México y a ciertos segmentos territoriales en los circuitos de la división internacional del trabajo criminal a través de la producción, circulación y consumo de narcóticos; la financiarización de sus ganancias, así como de los beneficios provenientes de otras actividades ilícitas.

A grandes rasgos, el sentido de las decisiones públicas tomadas por las élites político/tecnocráticas entre 1985 y el año 2018, se orientó a configurar estructuras de poder, dominación y riqueza, crecientemente concentradoras, excluyentes y desnacionalizadoras, que no fueron moderadas con el proceso de democratización y apertura electoral ensayado desde finales de la década de los ochenta y que –para el año 2006– se hundió en espirales de ilegitimidad que solo pudieron revertirse a través del proceso electoral del 2018 con el ascenso de una élite política de orientación progresista, al menos en el discurso.

Consideraciones finales sobre la investigación

Más que estudiar la composición y la radiografía de las élites políticas mexicanas –tal como se hace de manera destacada en Camp (2006 y 2012) o en la obra colectiva dirigida por el latinoamericanista Manuel Alcántara Sáez–, lo que pretendimos fue acercarnos a los cambios en las ideas y las actitudes de la clase dirigente respecto a los modelos de desarrollo y la racionalidad que subyace en las políticas públicas diseñadas y adoptadas en distintos momentos de la historia del México contemporáneo. En ese esfuerzo analítico, resultó sugerente identificar los rasgos de esa racionalidad, así como facetas de la formación académica de las élites políticas nacionalistas (1934-1982) y de las élites político/tecnocráticas (1982-2018), las prioridades que subyacen en sus estrategias, y las redes sociales o los contactos que, sobre todo en el caso de estas últimas, ostentan con funcionariados de organismos internacionales, académicos, consultores, y otros actores que ejercen un relevante papel en los *espacios globales para la toma de decisiones*.

Enfatizar en las ideas y conocimientos, así como en las concepciones sobre el desarrollo y en

las articulaciones de las élites políticas mexicanas en distintos momentos, nos conduce a reflexionar respecto a la pertinencia y relevancia de la *autonomía epistémico/cognitiva* en la hechura y ejercicio de las políticas públicas y en las estrategias de intervención del Estado en los problemas públicos. De cara a un pensamiento hegemónico y etnocéntrico que subyace en las narrativas y significaciones de los organismos internacionales y de los funcionariados nacionales dedicados a la planeación del desarrollo, es necesario anteponer desde el Sur del mundo un discurso fundamentado en el pensamiento crítico y en los estudios críticos del desarrollo, que se orienten a deconstruir la formación, paradigmas y concepciones de las élites políticas. Ello bajo el supuesto de que son las ideas y los conocimientos –en sintonía con los intereses creados– los que modelan decisiones públicas y cursos de acción. Se trata de cuestionar a fondo esa narrativa propia de la *racionalidad tecnocrática* y su consustancial *violencia epistémica* (sobre esta noción véase Enríquez Pérez, 2017), a partir de las necesidades y problemas públicos específicos y de los rasgos *sui géneris* de sociedades subdesarrolladas como la mexicana.

Por último, cabe puntualizar que la estructuración del poder y de una institucionalidad a escala global, precisan de élites políticas nacionales dedicadas a abonar en ese sentido a través de su racionalidad, decisiones y estrategias. La misma conducción y regulación de la economía mundial, la política internacional y la seguridad planetaria, ameritan –pese a las posturas nativistas, neoaislacionistas y antimultilateralistas de los últimos años– de regímenes internacionales y de la armonización, estandarización, homogeneización, sincronización, convergencia y coordinación de las políticas públicas y de las normas jurídicas. En esos esfuerzos, las élites tecnocráticas nacionales son la correa de transmisión y el punto nodal que arraiga en las escalas locales/nacionales las directrices estratégicas que se consensan en *comunidades epistémicas trans-territoriales* y en *espacios globales para la toma de decisiones*. Esta relación orgánica no se rompe –al menos en lo observado durante el año 2019– con la elección presidencial del 2018 que posicionó en la cúspide del poder político a una élite de orientación progresista y a una coalición variopinta encabezada por Andrés Manuel López Obrador. Pese al discurso progresista (“Por el bien de todos, primero los pobres”), la realidad se impone implacable al privilegiar la austeridad fiscal, postergar la urgente reforma tributaria, y no vertebrar una política industrial; al no dar marcha atrás al andamiaje institucional y jurídico que entronizó al *fundamentalismo de mercado* durante las últimas tres décadas; y al no romper los lazos de dependencia comercial, financiera y tecnológica respecto a los Estados Unidos. Situaciones que evidencian el carácter perenne del modelo económico del *estancamiento estabilizador*, así como la persistencia de la *racionalidad tecnocrática* más allá de la orientación ideológica y de los intereses creados de la élite política que conduzca al Estado mexicano. Tomar perspectiva respecto a ello, es fundamental para pensar y (re)construir un proyecto de nación que reivindique el *pensamiento utópico* para salir de los convencionalismos ideológicos establecidos y elevados a dogma, pero que no son útiles para hacer frente a la *crisis de Estado* en México y a la crisis civilizatoria contemporánea.

Bibliografía

- Aspe Armella, P. (1993). *El camino mexicano de la transformación económica*. México: Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Babb, S. L. (2003). *Managing Mexico: Economists from Nationalism to Neoliberalism*. Princeton: Princeton University Press.

- Banco Mundial (1997). *Informe sobre el desarrollo mundial, 1997. El Estado en un mundo en transformación*. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2001). *Informe sobre el desarrollo mundial 2002. Instituciones para los mercados*. Washington, D. C.: Mundi-Prensa Libros y Banco Mundial.
- Banco Mundial (2004). *Informe sobre el desarrollo mundial 2005. Un mejor clima para la inversión en beneficio de todos*. Bogotá, Colombia: Banco Mundial, Mundi-Prensa Libros y Alfaomega Grupo Editor.
- Birdsall, N. y D. Wheeler (1993). Trade policy and industrial pollution in Latin America: Where are the pollution havens? *The Journal of Environment & Development*, (2), January, 137-149.
- Camp, R. A. [2006 (2002)]. *Las élites del poder en México. Perfil de una élite del poder para el siglo XXI*. México: Siglo XXI Editores.
- Camp, R. A. [2012 (2010)]. *Metamorfosis del liderazgo en el México democrático*. México: FCE.
- Cavarozzi, M. (1991). Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina. *Revista de Estudios Políticos*, (74), 85-112.
- Cosío Villegas, D. (1972). *El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio*. México: Joaquín Mortiz.
- Cosío Villegas, D. (1974), *El estilo personal de gobernar*, México, Editorial Joaquín Mortiz.
- Enríquez Pérez, I. (2009). La evolución de las concepciones sobre el desarrollo en el Banco Mundial y su incidencia en América latina: un panorama general. *Revista Nicolaita de Estudios Económicos*, Morelia, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, IV(1), 111-140.
- Enríquez Pérez, I. (2010). La evolución del pensamiento sobre el desarrollo en el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial: un análisis comparativo sobre su gravitación en América Latina. *Trayectorias. Revista de ciencias sociales*, XII(31), 31-60.
- Enríquez Pérez, I. (2014). La perspectiva del desarrollo sostenible en el pensamiento del Banco Mundial: la asimétrica simbiosis entre la agenda económica y la agenda ambiental". *Realidad económica. Revista de Ciencias Sociales*, (287), 118-140.
- Enríquez Pérez, I. (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* [Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid].
- Enríquez Pérez, I. (2016a). *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*. Saarbrücken: Dictus.
- Enríquez Pérez, I. (2016b). Los senderos de los organismos internacionales en la cooperación para el desarrollo: un panorama general sobre la evolución de la estrategias del Banco Mundial". *Análisis político* (88), 105-125.
- Enríquez Pérez, I. (2017). Variaciones en torno a la noción del concepto de desarrollo: notas introductorias para la definición de un constructo con implicaciones teóricas y políticas. *Filosofía de la Economía. Revista del Centro de Investigación en Epistemología de las Ciencias Económicas*, 6(1), 23-41.
- Enríquez Pérez, I. (2019a). La transformación de las funciones del Estado mexicano en torno a la dialéctica

desarrollo/subdesarrollo: incursiones a la luz de la crisis institucional contemporánea. *Estudios de Deusto*, 67(1), 185-221.

Enríquez Pérez, I. (2019b). Las decisiones públicas y las estrategias de desarrollo ante la incidencia de los organismos internacionales en el escenario de crisis de Estado en México. *Revista Relaciones Internacionales*, 92(1), 57-82.

Fourcade, M. (2006). The construction of a global profession: The transnationalization of economics. *American Journal of Sociology*, 112(1), 145-194.

Fourcade, M. y S. L. Babb (2002). The rebirth of the liberal creed: Paths to neoliberalism in four countries. *American Journal of Sociology*, 108(3), 533-579.

González Casanova, P. [1975 (1965)]. *La democracia en México*. México: Era.

Haas, P. M. (Editor) (1992). Knowledge, power and international policy coordination. *International Organization Review*, 46(1).

Kaldor, N. (1960). Informe sobre la reforma fiscal mexicana. En: Víctor L. Urquidi (2011). *El fracaso de la reforma fiscal de 1961: artículos publicados y documentos del archivo de Víctor L. Urquidi en torno a la cuestión tributaria en México*. México: El Colegio de México.

Levy, S. (2006). *Pobreza y transición democrática en México. La continuidad de progreso-oportunidades*. Washington, D. C.: The Brookings Institution.

López Villafañe, V. (1986). *La formación del sistema político mexicano*. México: Siglo XXI Editores.

Mancera Aguayo, M. (1982). *Las inconveniencias del control de cambios*. México: Banco de México.

Muller Durán, N. (2019). Nicholas Kaldor y la reforma tributaria en México ad calendas græcas. *Economía Informa*, (415), 82-94.

Ortiz Martínez, G. (1994) *La reforma financiera y la desincorporación bancaria. Una visión de la modernización de México*. México: FCE.

Paz, O. (1978). El ogro filantrópico. *Vuelta*, (21), agosto.

Paz, O. (1979). *El ogro filantrópico: historia y política*. México: Joaquín Mortiz.

Pinto, A. (1987). La ofensiva contra el estado económico. *El Trimestre Económico*, 54 (215), 683-693.

Reinicke, W. H. (1999/2000). The other World Wide Web: Global public policy networks. *Foreign Policy*, (117), 44-57.

Romero Sotelo, M. E. (2016). *Los orígenes del neoliberalismo en México. La Escuela Austriaca*. México: FCE.

Rogozinski, J. (1993). *La privatización de empresas paraestatales. Visión de la modernización de México*. México: FCE.

Salas-Porras, A. (2014). Las élites neoliberales en México: ¿Cómo se construye un campo de poder que transforma las prácticas sociales de las élites políticas? *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LIX(222), 279-312.

- Salas-Porras, A. (2018). *Conocimiento y poder. Las ideas, los expertos y los centros de pensamiento*. México: Akal.
- Salas-Porras, A. y M. Luna Ledesma (2012). *¿Quién gobierna América del Norte? Élite, redes y organizaciones*. México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.
- Salas-Porras, A. (1997). *La privatización en México: Razones e impactos*. México: Trillas.
- World Bank (1992). *World Development Report 1992. Development and the environment*. Washington, D. C.: World Bank and Oxford University Press.
- World Bank (1997). *Five years after Rio: innovations in environmental policy*. Washington, D. C.: International Bank for Reconstruction and Development.
- Zedillo, E. (1981). *External public indebtedness: Recent history and future oil bounded optimal growth* [Doctoral Thesis, Yale University].