

LOS ARQUITECTOS DEL PROYECTO NEOLIBERAL EN MÉXICO*

ALEJANDRA SALAS-PORRAS**

INTRODUCCIÓN

En la década de los ochenta se inicia en México un proceso de profundos reacomodos entre las elites políticas que acompaña y se entrelaza con la transformación del modelo de desarrollo, de uno predominantemente proteccionista y nacionalista (centrado en el Estado) a un modelo de corte neoliberal y aperturista (centrado en el mercado). El caso de México es muy representativo de cómo bajo ciertas condiciones históricas la interacción entre ideas, instituciones e intereses produce cambios en los paradigmas políticos e ideológicos, pregunta que ha sido ya investigada por varios autores (Babb, 2001; Fourcade, 2006; Fourcade y Babb, 2002); pero además puede ilustrar también cómo se transforma el comportamiento de las elites políticas cuando éstas adoptan el modelo de desarrollo neoliberal, desplazan a las elites desarrollistas, alteran las prácticas políticas y sociales de quienes dirigen las agencias más importantes del aparato estatal y, en un sentido más amplio, transforman la relación entre la economía y política, el Estado y el mercado.¹

Este proceso de recomposición de las elites políticas en México fue desencadenado por la crisis del modelo sustitutivo de importaciones que no era ya capaz de sostener el ritmo de crecimiento debido a que requería niveles de endeudamiento cada vez más altos. En este contexto surgieron propuestas

* Este artículo es una versión abreviada, corregida y actualizada del artículo “Las elites neoliberales en México: ¿Cómo se construye un campo de poder que transforma las prácticas sociales de las elites políticas?”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. vol. LIX, núm. 222. Sept.-Dic. 2014; y del libro *La Economía Política Neoliberal en México ¿Quién la Diseñó y Cómo lo hizo?*, Editorial AKAL, 2017.

** FCPYS-UNAM

¹ Siguiendo a John Scott (2008), el concepto de elites, hace referencia a lo largo de este texto a todos “[...] aquellos grupos que tienen un grado de poder” y lo ejercen (p. 28).

que daban mayor poder a las agencias y elites que hacían del mercado el eje del desarrollo. Estas elites, con una visión de corte monetarista, nunca desaparecieron del todo, pero su acción se circunscribía a las agencias financieras dentro del aparato estatal, notablemente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Banco de México (BM).² Atrincheradas en estas agencias financieras, controlaban el conocimiento y la información que se convertirían en recursos críticos para hacer avanzar las reformas estructurales de corte neoliberal a partir de la década de los ochenta. Desde entonces, estas elites aperturistas se fortalecieron cada vez más, mientras las elites desarrollistas eran desplazadas de las posiciones más importantes del aparato estatal, lo que provocaría tensiones y divisiones políticas. Simultáneamente, las más grandes corporaciones mexicanas —que necesitaban exportar una proporción mayor de su producción debido a la contracción del mercado interno— apoyaron este cambio, aun cuando éste significaba dismantelar cadenas productivas y consecuentemente estrechar aún más el mercado interno.

A pesar de este y otros costos sociales, el movimiento hacia una economía centrada cada vez más en el mercado avanzó rápidamente conforme las nuevas elites se posicionaban en las agencias estatales clave, al tiempo que construían una red y un campo de poder que tornaban estas tendencias irreversibles y les daban creciente aceptación entre los círculos más altos del poder. Se produjeron de esta manera profundos reacomodos en los espacios del aparato estatal en donde se tomaban las decisiones más importantes, tales como las agencias públicas desde las que se orientaban las nuevas estrategias de desarrollo y se controlaba el conocimiento.

Este proceso contradictorio suscita preguntas que es preciso indagar más a fondo para comprender el alcance de la transformación que las elites neoliberales han propiciado en los últimos 30 años. Concretamente, ¿cuáles son los mecanismos que estructuran una red de poder transexenal y transnacional en México? y ¿cuáles son los factores que favorecen la organización de un campo de poder que se centra cada vez más en la frontera entre los espacios nacionales, regionales y globales? Se argumenta que la construcción, ramificación, consolidación y proyección transnacional de una red de poder a lo largo de los últimos 30 años, son tanto el resultado de estrategias deliberadas por medio de las cuales se planeó un curso de acción de largo plazo como de mecanismos estructurales que propiciaron la recomposición de las elites estatales en una dirección no del todo planeada.

² El Banco de México ha reclutado desde su fundación funcionarios que se formaron en el ITAM y promovió desde los años setenta una orientación más ortodoxa, pro mercado, en esta institución académica, según documenta Babb (2001:126).

ARGUMENTO CENTRAL Y METODOLOGÍA

El argumento central de este capítulo plantea que en la década de los ochenta se formaron en México equipos muy compactos de funcionarios públicos, los cuales transformaron no sólo el paradigma de desarrollo, sino la economía política y, consecuentemente, las prácticas mismas de las elites. Dichos equipos materializaron, a través de la interacción entre sus miembros, un espacio social en el interior del cual se generó un nuevo discurso político con un contenido eminentemente neoliberal. Tanto el discurso como el proyecto político que encabezaron están llenos de inconsistencias, especialmente en lo que toca a las aspiraciones de crear un mercado libre. No obstante, el proyecto se abrió paso gracias al conjunto de alianzas que lograron formar alrededor de las reformas estructurales recomendadas por los organismos internacionales (en especial, el FMI y el BM), así como a los múltiples beneficios que repartieron entre sus aliados.

Existe, en tal virtud, una relación mutuamente constitutiva entre la construcción del discurso neoliberal y la formación de un campo de poder aperturista y desnacionalizador. Dicho discurso concibe al mercado libre como el árbitro que define y subordina a su lógica a las mismas instituciones del Estado, lo que denota pretensiones de neutralidad ahistóricas. Esta visión, desde la cual las elites tecnocráticas esgrimen los principales argumentos de corte neoliberal, naturaliza al mercado y le da un carácter universal, aunque —como argumenta Pierre Bourdieu (2005:5)— en realidad este es el resultado de estructuras cognitivas, patrones de pensamiento, percepción y acción que, a su vez, son el “[...] producto de una larga historia colectiva, reproducida interminablemente con historias individuales de las que sólo se puede dar cuenta por medio de un análisis histórico [...]”.

Para comprender el *modus operandi* de las elites tecnocráticas que han sido los arquitectos de las reformas neoliberales, se parte del concepto de “campo de poder” que Bourdieu (2005) define como una red de relaciones entre organizaciones y agentes que compiten por controlar los recursos en espacios diferenciados (económicos, culturales, sociales, simbólicos). La estructura de cada campo —definida por el patrón de relaciones de los actores que en él predominan— guía las estrategias de sus ocupantes (agentes y organizaciones) para maximizar su capital social, económico, político y cultural. Cada campo es una arena de luchas y a través de éstas se constituye o reconstituye la estructura de poder y los grupos que ahí predominan. Pero, como Bourdieu reconoce, en las posiciones más sobresalientes los grupos dominantes transitan con gran naturalidad de un campo a otro y, en ocasiones, operan simultáneamente en varios campos y esferas de poder, de forma tal que tienden a traslapar e imbricar campos, redes y grupos na-

cionales y globales. De esta manera, Bourdieu logra tender un puente entre la dimensión estructural y estratégica de las luchas que se libran en estos y otros campos.

Siguiendo la línea de argumentación de Bourdieu, Mike Savage y Karel Williams (2008:16) advierten que los grupos dominantes pueden no sólo movilizar a su favor el capital económico, político y cultural que concentran dado que se mueven con naturalidad y seguridad en varios mundos a la vez, sino que gracias al control que ejercen sobre el conocimiento de dichos mundos tienen la capacidad para mediar entre ellos y de esta manera maximizan su posición en todos ellos. Se trata pues de profesionistas expertos que pueden movilizar conocimiento y normalizar visiones.

La significación que adquiere el conocimiento para la construcción y dinámica del campo de poder político es ampliamente reconocida pues, en la medida en que la competencia descansa crecientemente en la capacidad para procesar e interpretar la información, los políticos se convierten en tecnócratas que deben aportar nuevas ideas y propuestas de política pública funcionales a fin de responder a los problemas cada vez más complejos de alcance nacional y global y defender los intereses que representan. Sólo de esta forma podrán mejorar su posición en el campo de poder en que se ubican y dirigir exitosamente la interacción entre las ideas y los intereses, el conocimiento y la política, las políticas públicas y las condiciones materiales. Habría que agregar que entre los campos donde estas nuevas elites tecnocráticas transitan con gran naturalidad y destreza, encontramos no sólo aquéllos del mundo estatocéntrico de cada uno de los países de donde proceden —para el caso que nos ocupa, el de México—, sino también el de aquéllos del mundo multicéntrico ubicado en la frontera entre lo nacional y lo global.

En resumen, en este capítulo se persiguen dos objetivos: 1) identificar y revisar los mecanismos que estructuran una red de poder que trasciende varios periodos presidenciales, desde los años ochenta a la actualidad, y 2) examinar la forma en que dicha red se vincula con redes de poder transnacional y redefine los términos de la articulación, no sólo entre lo nacional y lo global (o regional), sino al mismo tiempo entre lo público y lo privado. Para avanzar en esta dirección, el capítulo se organizó en seis apartados, en los que se analizan los mecanismos que estructuran el campo de poder, a saber: en primer lugar, el contexto histórico nacional e internacional que ofrecía grandes oportunidades de acción estratégica para las elites neoliberales, mientras limitaba cada vez más las posibilidades de las elites desarrollistas; en segundo lugar, la formación de varios equipos de trabajo por medio de los cuales se construyen redes de poder de funcionarios públicos con una visión de desarrollo común. En un tercer apartado se describirá la base de

datos que se construyó para identificar los principales arquitectos de las reformas; en el cuarto apartado se examinarán las trayectorias académicas y sociales de los miembros de dichos equipos, pues éstas se convirtieron en un factor que cohesionó a los miembros más importantes de la red de poder alrededor de una visión neoliberal y cosmopolita común. No obstante, si bien los integrantes de esta red participan muy activamente en las reformas estructurales asociadas al Consenso de Washington, lo hacen de manera diferenciada, tal y como se verá en el apartado 5. La rearticulación entre lo público y lo privado, como una de las tareas que emprenden con mayor disciplina las nuevas elites estatales, será abordada en el apartado 6, en el que se muestra cómo las nuevas elites estatales transitan con creciente flexibilidad y en medio de innumerables conflictos de interés entre espacios públicos y privados, lo que tiende a desdibujar sus lealtades y a modificar el orden de sus preferencias. Y en el último apartado se exhiben los múltiples y cada vez más intensos y multifacéticos vínculos y compromisos de este grupo de funcionarios con centros de pensamiento y organismos internacionales, así como con los intereses de grandes empresas transnacionales.

EL SURGIMIENTO DE LAS ELITES NEOLIBERALES EN MÉXICO

En los años ochenta se inició en México una transformación profunda en las estructuras de autoridad que tendía a desplazar al Estado y a hacer del mercado y los intereses privados el centro de las estrategias de desarrollo. Pero esta no era la primera vez en la historia del país en que el liberalismo económico se convertía en la ideología dominante entre las elites estatales. Las reformas económicas de la segunda mitad siglo XIX llevaron al poder a los así llamados Científicos. A lo largo de 34 años, bajo el régimen de Porfirio Díaz, estos políticos dieron a las políticas públicas una orientación aperturista y liberalizadora que privilegiaba la inversión extranjera directa y la apertura comercial, al tiempo que reformaba la Constitución para permitir la reelección.

Este grupo de los Científicos se constituyó en una oligarquía que se beneficiaba enormemente de un acceso directo al poder político. La riqueza y el poder se concentraron rápidamente en unas pocas manos; los procesos electorales eran sistemáticamente manipulados para favorecer a los miembros de este grupo; la represión cada vez más extendida y la ausencia de oportunidades y movilidad social agravaron el descontento social y llevaron a la guerra civil.

La Revolución de 1910-1917 alteró profundamente la composición de las elites políticas y económicas, como el resultado de un complejo proceso

de arreglos, negociaciones y acomodados entre las elites porfirianas y las fracciones triunfantes de la guerra civil (Knight, 1992), incluyendo aquellas que se involucraron más activamente en los debates y la eventual promulgación de la Constitución de 1917. Aunque algunas elites económicas lograron reacomodarse y recuperar espacios en la economía de algunas regiones (Wassermann, 1987; Cerutti y Marichal, 1997), la gran mayoría de las elites porfiristas fueron desplazadas de las estructuras de poder. A lo largo de las siguientes décadas, en un entorno de movilizaciones sociales, obreras y campesinas, las elites políticas que surgen de la Revolución reconstituyeron las estructuras de poder con una orientación más paternalista, nacionalista y centrada en el Estado.

De esta forma —ya en el contexto de la Segunda Guerra Mundial y sobre todo de la posguerra, cuando el paradigma keynesiano adquiere creciente importancia a nivel mundial— las elites estatales logran articular un modelo de desarrollo proteccionista que se construye alrededor de dos líneas: en primer lugar, las estrategias sustitutivas de importaciones que ofrecían incentivos y subsidios de manera generalizada, no selectiva, los cuales con el tiempo provocarían distorsiones en el mercado y un comportamiento rentista por parte de las elites económicas; y en segundo lugar, un sistema de representación de intereses corporativista, vertical y autoritario, creado y alimentado por el partido dominante, el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Estos dos factores impidieron que el modelo de sustitución de importaciones llevara a los empresarios a que, a cambio de la protección y los subsidios, aumentaran de manera sistemática la productividad y competitividad. Por el contrario, se extendió entre éstos un comportamiento rentista, la colusión de intereses monopolistas, la complicidad con intereses y elites estatales, y prácticas de corrupción de diferente tipo y alcance. Sin embargo, estas y otras limitaciones en la manera en que se llevó a cabo el modelo sustitutivo de importaciones, no impidieron que el mercado interno se expandiera y que la economía creciera a un ritmo promedio de 6.5% a 7% durante dos décadas (los sesenta y setenta, respectivamente), se industrializara y diversificara dando lugar al llamado “milagro mexicano”.

No obstante, el modelo dependía de las importaciones de bienes de capital que exigían cantidades cada vez mayores de divisas, como documenta ampliamente Jaime Ross (1993). Hasta los años sesenta estas divisas provenían de las exportaciones de productos agrícolas y minerales, y a partir de los años setenta las exportaciones petroleras sostuvieron el proceso. Pero la producción de petróleo requería enormes cantidades de inversiones, lo que elevó la deuda y volvió el modelo más vulnerable. Cuando cayeron los precios del petróleo en los años ochenta y simultáneamente se elevaron

considerablemente los intereses de la deuda, más que corregir las fallas en la aplicación del modelo, se propagó la idea de que éste era ya inviable, no sólo porque no se podía sostener económicamente, sino porque tampoco se podía defender desde el punto de vista político.

En este contexto, el FMI adquirió un gran poder. Al convertirse en garante frente a la banca privada internacional con la que México había contratado la gran mayoría de la deuda externa pública, el organismo exigió al país adoptar programas de ajuste estructural que requerían recortes presupuestales a fin de contener el déficit y el gasto público en general. Estas y otras complicaciones crearon una situación favorable para que un grupo de tecnócratas mexicanos transformara radicalmente el modelo de desarrollo en un momento en que a nivel internacional también se producían cambios profundos en la relación entre la economía y la política.

CAMPO DE PODER TRANSEXENAL

En un contexto nacional e internacional que favorecía la transformación del modelo de capitalismo centrado en el Estado, desde el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (MMH, 1982-1988) varios equipos de trabajo, estrechamente interconectados, empezaron a construir un modelo de desarrollo centrado en el mercado, especialmente en el mercado internacional. Durante la administración de Carlos Salinas de Gortari (CSG, 1988-1994) estos equipos extendieron su presencia e influencia a las áreas del aparato estatal con mayor poder de decisión, y construyeron un campo de poder y reflexión que, si bien experimentó algunos ajustes en su composición a lo largo de los sexenios, logró mantener e inclusive ahondar el contenido neoliberal del nuevo proyecto.

El primer equipo, con una orientación predominantemente neoliberal, apareció en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Esta secretaría ha defendido, casi desde su fundación, la disciplina fiscal y políticas antiinflacionarias restrictivas, aun cuando éstas afectaran los niveles de empleo. Como jefe de asesores de David Ibarra Muñoz (secretario de Hacienda durante el sexenio de JLP), Pedro Aspe encabezó este primer equipo el cual incluía a Jaime Serra Puche y a Herminio Blanco, quienes más tarde jugaron un papel central en la liberalización comercial y las negociaciones del TLCAN y otros acuerdos de libre comercio. Durante el sexenio de MMH se integró el equipo de CSG, primero en la Secretaría de Programación y Presupuesto y más adelante en el Instituto de Estudios Económicos, Políticos y Sociales (IEPES), donde se planeó la campaña electoral de Salinas y se concibió el nuevo proyecto económico. Ernesto Zedillo Ponce de León y

Pedro Aspe formaban parte de este segundo equipo. Y finalmente, el equipo de Zedillo (1994-2000) se articuló a lo largo de su campaña y de su gestión con la incorporación de ex funcionarios de la SHCP y de SPP, tales como Herminio Blanco (que provenía de la SPP), Guillermo Ortiz Martínez (Hacienda), Jesús Reyes-Heroles (quien había sido director general de Planeación en la SHCP en el sexenio de MMH). A lo largo de este tiempo se produjeron múltiples vínculos y traslapes entre estos equipos, los cuales van a dar continuidad e impulso al proyecto neoliberal. Así por ejemplo, Pedro Aspe y Jaime Serra Puche participaron en los sexenios de MMH y CSG; Luis Téllez K., Jesús Reyes Heroles, Herminio Blanco y Francisco Gil Díaz duraron en posiciones de alto nivel por lo menos tres sexenios; y a José Antonio Meade lo encontramos en cuatro sexenios (EZPL, VFQ, FCH y EPN), durante los cuales recorre varias secretarías y puestos de cada vez mayor jerarquía (véase cuadro 1), lo que ha llevado a posicionarlo como uno de los candidatos a la presidencia por parte del PRI para el sexenio 2018-2024. Todos estos funcionarios controlaban espacios públicos desde los cuales promovieron las reformas financieras, comerciales y sociales de mayor trascendencia.

Algunos de los miembros del nuevo campo de poder que dejaron la función pública mantuvieron una presencia indirecta a través de sus despachos (por ejemplo, Pedro Aspe, Jaime Zabludovsky y Herminio Blanco); otros se separaron sólo temporalmente, cuando se retiraban generalmente al sector privado o a su propia firma de consultoría. Tal es el caso de Luis Téllez K y Jesús Reyes Heroles, quienes dejaron la administración pública durante el sexenio en que Vicente Fox fue presidente (2000-2006). El caso de José Antonio Meade es particularmente notable, no sólo por el número de puestos que ha detentado, sino por la continuidad que ha mantenido desde el sexenio de Zedillo.

Los entrecruzamientos y traslapes dieron gran cohesión a estos equipos. A lo que habría que agregar que a lo largo del tiempo se produjeron ramificaciones que alcanzaron a un número cada vez mayor de agencias y empresas públicas, y llevaron no sólo a reacomodos y desplazamientos, sino a la integración de otros funcionarios al círculo más íntimo en el que se concibió y dirigió el proyecto neoliberal.

LA BASE DE DATOS

Para descubrir la composición de las elites estatales que participaron más activa y comprometidamente en la transformación del proyecto político, se construyó primero una base de datos a partir de la cual se identificaron

los funcionarios que a lo largo del periodo estudiado (1988-2017) concentraron los puestos más sobresalientes en la administración pública, especialmente aquéllos desde los que se idearon e impulsaron el conjunto de reformas de corte neoliberal. Esto es, los puestos de más alto nivel en el gabinete económico, particularmente la SHCP; SPP (la cual desapareció en el sexenio de Salinas); Secofi-SE; SEMIP-SENER; Banxico; SCT, SARH-SAGARPA y ST; algunas otras entidades que no formaban parte del gabinete económico, pero han sido espacios de rearticulación de las elites (como la SG, SRE, SEP, SRA, la embajada de México en EU y en la UE, el IMSS); así como las empresas estatales de mayor relevancia como Pemex, CFE y Nafinsa.³ Se revisó y amplió la base de datos a fin de asegurar que estuviesen incluidos los arquitectos más importantes de las reformas (las cuales se examinarán en el siguiente apartado) y todos los miembros de los equipos en los que se concibió el proyecto neoliberal, y se planeó el curso de acción para hacerlo avanzar. Esto es, se procedió hacia adelante y hacia atrás en la cadena analítica a fin de asegurar que ninguno de los miembros clave del campo de poder quedara excluido de la base de datos. Aunque no se descarta la posibilidad de alguna ausencia, la estrategia de investigación utilizada da mayor certeza de que fueran incluidos los funcionarios con mayor poder de decisión.

Tomando en cuenta los criterios anteriores, la base de datos que se construyó incluía un total de 139 funcionarios, todos ellos nombrados a lo largo del periodo estudiado por el presidente de la República en turno para ocupar uno o más puestos de las agencias públicas mencionadas. A lo largo del periodo, estos 139 funcionarios ocuparon un total de 264 posiciones de alto nivel en el aparato estatal y 192 en otras organizaciones públicas o privadas, nacionales o internacionales. De los 139 funcionarios, 10 han encabezado la SHCP en algún momento del periodo estudiado, 13 la Secofi-SE, 16 la SEMIP-SENER, cuatro Banxico, 11 la empresa Pemex, cinco la CFE y nueve el banco de desarrollo Nafinsa. Sólo 10 mujeres figuran en toda la base (7% de todos los funcionarios de la base).

De los 139 funcionarios de la base de datos, 21 fueron identificados como los que participaron más activamente en la construcción del proyecto neoliberal y en la transformación de las instituciones públicas que éste exigía. Del total de las 264 posiciones que acumularon todos los 139 funcionarios de la base de datos, los 21 funcionarios clave —que representan poco más del 15% de los 139— concentraron a lo largo del periodo 62 po-

³ La base se construyó con información de la obra coordinada por Alejandro Carrillo Castro (2010), las páginas web de cada una de las secretarías, los informes anuales de las empresas estatales, así como las páginas web de Wikipedia para cada agencia pública y para cada uno de los funcionarios, además de información secundaria de carácter hemerográfico.

siciones, o sea 23.5% del total. Estos “21 funcionarios clave” —todos ellos hombres— son los que han acumulado a lo largo de su carrera el mayor número de puestos de alto nivel y con ellos una mayor participación en los círculos más altos de poder en el aparato estatal. Son también los que se han entereado más intensamente con intereses privados, nacionales y extranjeros, y los que han logrado una proyección internacional de mayor alcance, según se podrá apreciar más adelante cuando se examine con más detalle la presencia que han logrado en los consejos de administración y puestos de dirección de grandes corporaciones transnacionales, organismos internacionales o centros de pensamiento.

Ninguno de los 21 funcionarios que han sido identificados como los arquitectos más importantes de la reformas neoliberales provienen originalmente del sector privado, aunque como se verá en las siguientes páginas casi todos ellos transitan cada vez más frecuentemente hacia y desde ese sector.

De los 21 funcionarios que ocuparon los puestos de mayor trascendencia en la administración pública: 14 alcanzaron el nivel de secretario en una o más secretarías, de éstos 14.7 fueron en algún momento de su carrera política secretarios de Hacienda desde donde propusieron y aplicaron políticas monetarias y presupuestales que ponían el acento en la austeridad fiscal y en el repliegue del Estado de la esfera económica; cinco detentaron puestos de alto nivel (secretarios o subsecretarios) en la secretaría responsable de la apertura económica, esto es, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) —que se convierte en Secretaría de Economía (SE)— en donde se planeó la estrategia de liberalización comercial, se negociaron y se han administrado hasta la fecha los tratados de libre comercio y de inversiones, y actualmente se renegocia el TLCAN; cinco pasaron por la SENER y contribuyeron junto con los cuatro directores de Pemex del periodo a la creciente apertura del sector, al diseño de los contratos e inversiones privadas; dos de los “21 funcionarios clave” (Agustín Carstens y Guillermo Ortiz) fueron gobernadores del Banco de México (Banxico) desde donde promovieron una mayor autonomía de esta institución con el argumento de evitar la politización en la definición de las políticas monetarias, cambiarias y financieras. Y por supuesto, todos los 21 miembros del círculo más íntimo del poder combinaron a lo largo de su carrera en promedio tres puestos de alto nivel.

Si bien entre los 21 funcionarios clave predominaban las coincidencias ideológicas en torno a un pensamiento único basado en la doctrina neoliberal, se pueden notar ciertas diferencias en otros ámbitos. Mientras algunos concentraron su actividad en el aparato financiero (por ejemplo Pedro Aspe, Francisco Gil Díaz, Agustín Carstens y Guillermo Ortiz), otros trabajaron fundamentalmente en el aparato comercial (Jaime Serra Puche, Herminio

Blanco y Jaime Zabłudovsky) y otros en el energético (Jesús Reyes Heróles y Adrián Lajous). Sin embargo, unos pocos desplegaron gran movilidad a través de todo el aparato estatal, como es el caso de Luis Téllez que pasó por varias secretarías: Hacienda, Agricultura, Energía, Comunicaciones y, más recientemente, el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilidad y el Desarrollo.

El rápido ascenso por la administración pública de los 21 funcionarios clave se debe, en primer lugar, a la red de relaciones que tejieron en múltiples espacios a lo largo de sus carreras académicas, políticas y sociales; pero sus contactos y redes familiares sin duda facilitaron el camino, especialmente en casos como el de Carlos Salinas (cuyo padre y madre fueron funcionarios públicos de alto nivel), Luis Téllez (la madre), José Ángel Gurría, Jesús Reyes Heróles y Emilio Lozoya Austin (el padre). Todos ellos pertenecían a familias de políticos priístas de renombre. Sin embargo, para dar cuenta de su carrera política es preciso considerar también su formación académica y el conjunto de capacidades tecnocráticas adquiridas que también forman parte de su capital social.

Pero vale la pena mencionar, antes de pasar a examinar la trayectoria académica, que de los 21 funcionarios clave, la mayoría no asumió posiciones de primer nivel en el gobierno hasta las presidencias de MMH, CSG y EZPL. Además, casi todos ellos se han afiliado al PRI (por lo menos en algún periodo de su trayectoria política), aunque varios de ellos detentaron puestos de muy alto nivel durante los sexenios panistas (por ejemplo Jesús Reyes Heróles, Luis Téllez K. y José Antonio Meade). Es de notar asimismo que ninguno de los 21 funcionarios clave es de origen panista, aunque del total de la base de datos (compuesta por los 139 funcionarios mencionados en párrafos anteriores) por lo menos 26 han sido abiertamente militantes del PAN. Sin embargo, el perfil y las trayectorias de éstos contrastan con el perfil de los 21 funcionarios en varios sentidos pues, como apuntan tanto Babb (2001:205) como Camp (2012:160), algunos provienen del sector empresarial, tienen una orientación académica más diversificada y menos posgrados.

TRAYECTORIA ACADÉMICA DE LOS “21 FUNCIONARIOS CLAVE”

Además de carreras políticas similares en el aparato estatal, los 21 funcionarios clave han seguido trayectorias académicas similares que son muy importantes para entender el papel que jugaron en el proceso de transformación del modelo económico. Dichas trayectorias contrastan con las que siguieron previamente los funcionarios de más alto nivel pues, mientras

CUADRO 1
TRAYECTORIAS DE LOS 21 FUNCIONARIOS QUE PROMOVIERON LAS REFORMAS

<i>Funcionario</i>	<i>Universidad</i>	<i>Puestos de alto nivel detentados en el gobierno mexicano</i>
Carlos Salinas de Gortari (1948)	UNAM, Harvard	Presidente de México (1988-1994)
		Secretario de SPP (1982-1987)
Ernesto Zedillo (1951)	IPN Politécnico, Yale	Presidente de México (1994-2000)
		Secretario de Educación (1992-1993), Subsecretario de Secofi (1988-1992), Director de Ficorca, BM
Pedro Aspe Armella (1950)	ITAM, MIT	Secretario de SHCP (1988-1994), Consejero de CSG (IEPES), Director INEGI, Secretario SPP
Jaime Serra Puche (1955)	UNAM, Colmex, Yale	Secretario SHCP (por unos días), Secretario Secofi (1988-1994)
		Subsecretario Hacienda (1986-1988)
Herminio Blanco (1950)	ITESO, Universidad de Chicago	Secretario Secofi (1994-2000)
		Subsecretario Comercio Internacional (1988-1993)
		Consejero en SHCP (equipo de Aspe bajo David Ibarra)
José Ángel Gurría (1950)	UNAM, Leeds, Harvard	Secretario SHCP (1998-2000), Secretario SRE (1994-1998), Director Nafinsa (1993) y Bancomext (1992)
		Subsecretario de Relaciones Internacionales en SHCP (1988-1992)
Francisco Gil Díaz (1943)	ITAM, Univ. de Chicago	Secretario SHCP (2000-2006), Subsecretario Ingresos, SHCP (1988-1994), Vice-gobernador Banxico
Luis Téllez Kuenzler (1958)	ITAM, MIT	Consejero del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilidad y el Desarrollo (2014-presente)
		Secretario de Comunicaciones (2006-2010)
		Secretario SENER (1997-2000)
		Jefe de la Oficina de la Presidencia (1994-1997)
		Subsecretario de Agricultura (1990-1993)
		Subsecretario de en Hacienda

CUADRO 1 (CONTINUACIÓN)

<i>Funcionario</i>	<i>Universidad</i>	<i>Puestos de alto nivel detentados en el gobierno mexicano</i>
Jesús Reyes Heróles (1952)	ITAM, MIT	Director Pemex (2006-2009), Embajador en EU (1997-2000), SENER (1995-1997), Director Banobras (1994-1995), Director de Planeación Hacendaria en SHCP (1983-1988)
Jacques Rogozinski (1951)	ITAM, Universidad de Colorado	Director Nafinsa (2012-presente)
		Director Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales de México en SHCP (1988-1994)
		Dir. Banobras y Fonatur
Santiago Levy Algazi	ITAM, Universidad Boston, Cambridge	Director IMSS (2000-2005)
		Subsecretario de Egresos de SHCP (1994-2000)
		Presidente Comisión Federal de Competencia (1993-1994)
		Director Programa Desregulación Económica, Secofi (1992-1993)
Agustín Carstens (1958)	ITAM, Univ. of Chicago	Gobernador Banxico (2010- presente)
		Secretario de SHCP (2006-2009)
		Equipo de transición de FCH (2006)
		Subsecretario de SHCP (2000-2003)
		Director Investigación Económica de Banxico (1994-1999)
Guillermo Ortiz Martínez	UNAM, Stanford	Gobernador Banxico (1998-2010)
		Secretario SHCP (1994-1995)
		Subsecretario SHCP (1988-1994)
Jaime Zabudovsky	ITAM, Yale	Presidente COMEXI (2013-presente)
		Embajador de México ante UE (1998-2001)
		Jefe Negociador del TLCUE (1998-2001)
		Subsecretario de Negociaciones Comerciales Internacionales en SECOFI (1994-1998)
		Principal Negociador del TLCUE (1992-1994)
		Subjefe Negociación del TLCAN (1990-1994)
		Integrante Comité de Asesores Presidencia (1985-1988)
		Dirección Investigación Económica de Banxico (1984-1985)

CUADRO 1 (CONTINUACIÓN)

<i>Funcionario</i>	<i>Universidad</i>	<i>Puestos de alto nivel detentados en el gobierno mexicano</i>
Adrián Lajous Vargas (1943)	UNAM, Cambridge	Director de Pemex (1994-1999). En Pemex: Coordinador Ejecutivo de Comercio Internacional (1982-1988), Subdirector de Planeación y Coordinación (1988), Director Corporativo de Planeación, Director Corporativo de Operaciones y Director General de Pemex Refinación. En la SEMIP: Asesor del Secretario (1977), Director de Inversiones Industriales (1977-1980), Director General de Energía y Secretario Ejecutivo de la Comisión de Energéticos (1980-1982).
Carlos Ruiz Sacristán	Univ. Anáhuac	Secretario SCT (1994-2000)
		Director de Pemex (1994-1994)
		Director General de Crédito Público, Subsecretario de Normatividad y Subsecretario de Egresos de la SHCP
Luis Videgary Caso (1968)	ITAM, MIT	Secretario de Relaciones Exteriores (2017-presente)
		Secretario SHCP (2012-2016)
		Secretario de Finanzas, Planeación y Administración en Edo México (2006-2011)
		Jefe de Asesores de Aspe (SHCP)
		Diputado Federal
Raúl Livas Elizondo (1966)	ITAM, MIT	Director Corporativo de Operaciones de PEMEX (2006-2009)
		Coordinador General de Planeación Corporativa (1998-1999)
		Director General de Pemex Petroquímica (1997-1998)
		Coordinador de asesores en la SENER (1996-1997)
		Coordinador de Asesores del Director de Banobras
		Asesor de Zedillo en su candidatura a la Presidencia

CUADRO 1 (CONTINUACIÓN)

<i>Funcionario</i>	<i>Universidad</i>	<i>Puestos de alto nivel detentados en el gobierno mexicano</i>
José Antonio Meade (1969)	ITAM, UNAM, Yale	Candidato del PRI a la presidencia (2017-presente)
		Secretario de Hacienda (2016-2017)
		Secretario de Desarrollo Social (2015-2016)
		Srio. Relaciones Ext. (2012-2015)
		Srio de SHCP (2011-12, 2016-presente)
		SENER (2011)
		Secretario Adjunto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB)
		Subsecretario de Ingresos de la SHCP (2008)
		Coordinador de Asesores de A. Carstens en SHCP (2006), Banrural (2002-2006)
		Director General de Banca y Ahorro de la SHCP (2000-02), Dir. Gral. Planeación Financiera en la CONSAR (1997-1999),
		Secretario Adjunto de Protección al Ahorro Bancario en IPAB
Emilio Lozoya Austin	ITAM, UNAM, Harvard	Director de Pemex (2012-2016)
José A. González Anaya	MIT y Harvard	Secretario de Hacienda (2017-presente)
		Director Pemex (2016-2017)
		Director IMSS (2012-2016)
		Subsecretario de Ingresos en SHCP (2010-2012)

FUENTE: versión revisada y actualizada del cuadro 3.2, en Salas Porras (2017:62-65).

según Roderik Camp (1980, 1989, 1995 y 2012), hasta los años setenta la gran mayoría de éstos se reclutaban de la UNAM. De los 21 los funcionarios clave mencionados previamente, 15 concluyeron sus primeros estudios universitarios en instituciones privadas, sólo ocho estudiaron en la UNAM (y en estos casos a menudo combinaron sus estudios en esta universidad con estudios en una institución privada, nacional o extranjera, como se puede ver en el cuadro 1);⁴ de los 15 que estudiaron en instituciones privadas, 12

⁴ Según Babb (2001:154-57), quien realizó un estudio de los programas y las tesis de Economía en el ITAM y la UNAM, esta última institución dejó de tener presencia en el aparato guber-

(o sea 57%) estudiaron en el ITAM, una institución académica en la que predomina el enfoque neoliberal más abstracto de la disciplina, y como asegura Sarah Babb (2001:137), “el programa de economía más americanizado fuera de EU”.⁵ Si consideramos a los 139 funcionarios de toda la base, sólo 16 estudiaron en el ITAM, lo que evidencia que la presencia de esta institución académica es mucho mayor entre el círculo más íntimo de poder que se configura alrededor de las reformas neoliberales. Otro cambio notable es la importancia que adquieren los economistas entre los funcionarios de más alto nivel frente a la preponderancia que tenían los abogados hasta la década de los ochenta (Camp, 2012:156-62).

Casi todos los funcionarios clave (20 de los 21) concluyeron un posgrado en el extranjero, 19 de ellos en EU: seis en el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT, por sus siglas en inglés), tres en la Universidad de Chicago, tres en Yale, tres en Harvard y uno en Stanford, la Universidad de Colorado y Boston. Sólo dos estudiaron en Inglaterra (Leeds y Cambridge).⁶ En todas estas universidades privadas —nacionales y extranjeras— los funcionarios que examinamos aprendieron a procesar información y a producir conocimiento a través de modelos matemáticos que implicaban una visión muy abstracta de la economía y del mercado.

Las capacidades para generar y procesar información a través de métodos cuantitativos y producir conocimiento a partir de dicha información jugaron un papel de primer orden en sus posibilidades de ascenso. No sorprende, en tal virtud, que algunos de los 21 funcionarios hayan sido analistas en agencias de información clave, tales como la Dirección de Investigación Económica del Banxico (por donde pasaron Agustín Carstens y Jaime Zabludovsky), el INEGI creado y dirigido por Pedro Aspe, o la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF) en donde fue analista José Antonio Meade. Co-

namental por varias razones, entre las que lista las siguientes: el reclutamiento se volvió muy complejo debido a que la masificación de la institución volvió laxo el proceso de selección y devaluó su reputación. Ello se vio agravado por la radicalización de los programas, así como las limitaciones para ofrecer capacidades de utilidad para el gobierno.

⁵ El ITAM fue creado en 1946 por ex funcionarios del BM y grupos privados encabezados por Alberto Bailleres con el fin de contrarrestar la influencia de la UNAM y ofrecer las capacidades matemáticas y analíticas que requerían las agencias públicas. Aunque originalmente se maneja en este instituto una visión más plural de la economía, para la década de los ochenta (con la llegada de Francisco Gil Díaz) la orientación se vuelve cada vez más ortodoxa (Babb, 2001:13 *passim*).

⁶ Varios autores (Camp, 1985, 1989; Babb, 2001) coinciden en que los economistas formados en EU articularon a todas las fuerzas internas que se interesaban en cambiar el modelo de desarrollo hacia una economía centrada en el mercado. Además, jugaron un papel instrumental en el diseño y aprobación de las reformas neoliberales y, una vez que éstas se aprobaron, en la dirección de la economía de mercado.

mo se verá más adelante, estas capacidades han sido también aprovechadas por algunos de estos funcionarios para crear sus despachos de consultoría y ofrecer servicios de información y análisis al gobierno cuando no estaban en funciones.

Sin duda, todas estas capacidades académicas e intelectuales eran parte del capital social y cultural que utilizaban para hacer avanzar tanto sus carreras, como el proyecto político que suscribían. Pero más importante todavía, el conocimiento se convirtió en una herramienta crítica para crear un nuevo sentido común y normalizar patrones de conducta neoliberal, especialmente aquellos que alentaban un comportamiento racional y maximizador, así como la superioridad de los intereses individuales sobre los colectivos. Con estos criterios construyeron una dinámica nueva en las agencias públicas y el campo de poder que controlaban, que fomentaba el utilitarismo y más o menos veladamente justificaba y legitimada el uso de información privilegiada para beneficio personal, problema que se abordará con mayor atención en un apartado posterior.

LOS ARQUITECTOS DE LAS REFORMAS NEOLIBERALES

El grupo de tecnócratas analizado en los últimos dos apartados diseñó, negoció y defendió el paquete de reformas estructurales que puso al mercado autorregulado en el centro del nuevo modelo de desarrollo, tal y como lo prescribía el Consenso de Washington.⁷ Estas reformas actuaban en varias direcciones íntimamente relacionadas entre sí: en primer lugar, el repliegue del Estado de todas las áreas de la economía, pero muy en especial el abandono de las estrategias de industrialización, la desregulación económica, los subsidios al consumo y a la producción, así como otras políticas asociadas al modelo de sustitución de importaciones porque —según los funcionarios públicos que pertenecían al grupo de los “21 funcionarios clave”— tales políticas distorsionaban el funcionamiento del mercado; en segundo lugar y ligado al punto anterior, la privatización de las compañías estatales y con ella la transferencia masiva de recursos del sector público al privado; en tercer lugar, la liberalización y la apertura de la economía al comercio y a la inversión; y, por último, la cada vez mayor autonomía de algu-

⁷ Véase el artículo de Sarah Babb (2012) que analiza el origen y la evolución de este paradigma transnacional de políticas públicas, el cual ha experimentado cambios a lo largo de su existencia; mientras originalmente en los años ochenta éste consistía en un conjunto de recetas que incluían políticas de austeridad, apertura de las economías al comercio y la inversión, así como la privatización de empresas estatales, a partir de los noventa se agregan reformas institucionales de diferente tipo y alcance.

nas agencias públicas. Todas estas reformas conjuntamente han transformado la esencia del Estado productor e interventor en un Estado regulador y, por esta vía, han transformado también las prácticas de las elites políticas.

Pero no todos los miembros del grupo de tecnócratas (los 21 funcionarios clave identificados en el apartado anterior) se involucraron de igual manera en las reformas estructurales. Algunos —como Jaime Serra Puche, José Ángel Gurría, Herminio Blanco y Jaime Zabudovsky— participaron más ampliamente en la apertura comercial y financiera a través del impulso a un conjunto de Tratados de Libre Comercio (TLC) que profundizaron la integración de México en los mercados globales. Otros funcionarios —como Pedro Aspe, Francisco Gil Díaz, Guillermo Ortiz y Agustín Carstens— se concentraron en las reformas financieras, fiscales y en el combate a la inflación, así como en aumentar la autonomía del Banco de México. Por su parte, Santiago Levy centró su atención a lo largo del sexenio de EZPL y VFQ en reformar, por un lado, los programas sociales en los que acentuó su orientación focalizada (por ejemplo el Programa de Oportunidades) y, por el otro, el sistema de pensiones para individualizar las cuentas y orientar los fondos al mercado de valores. Varios funcionarios (por ejemplo Jesús Reyes Heróles, Adrián Lajous, Carlos Ruiz Sacristán y, más recientemente, Emilio Lozoya Austin, Luis Videgaray Caso y José Antonio González Anaya) iniciaron o profundizaron el proceso de privatización del sector energético, en una primera fase a través de la subcontratación de un número cada vez mayor de eslabones de las cadenas de valor y, en el último sexenio, a través de cambios constitucionales de fondo.

Mientras algunos de los 21 funcionarios clave concentraron su actividad en ámbitos específicos, otros se involucraron en varias reformas en ámbitos muy diversos. De esta manera, como subsecretario de Planeación en la Secretaría de Agricultura, Luis Téllez K. participó activamente entre 1990 y 1993 en el diseño de la reforma agraria que liberalizó los derechos de propiedad del ejido en 1992, así como en el diseño del Capítulo Agrícola del TLCAN durante el periodo de CSG; además, como jefe de la Oficina de la Presidencia en el sexenio de Zedillo, este funcionario que (como se puede apreciar en el cuadro 1) ha transitado en varias ocasiones del sector público al privado y viceversa; también participó en las reformas al Sistema de Pensiones y en el diseño del Foboproa, programa por medio del cual se rescataron los bancos entre 1995 y 1996. Por supuesto, también encontramos algunos funcionarios que han participado decididamente en el programa de reformas estructurales en su conjunto, como es el caso de José Antonio Meade que, como ya se dijo, es promovido por intereses públicos y privados para ser nombrado como candidato a la presidencia por parte del PRI.

¿CÓMO CAMBIAN LA RELACIÓN ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO?

A partir de la década de los ochenta, los 21 funcionarios clave que han sido examinados en los capítulos anteriores transformaron profundamente la relación entre el Estado y el mercado, los espacios públicos y privados, los intereses estatales y los corporativos. Dichos funcionarios se convirtieron ellos mismos en vehículos de tal transformación en la medida que asumieron tareas de intermediación, tales como las siguientes: 1) la privatización de las empresas y bienes públicos que, a su vez, entrañó múltiples y complejas negociaciones con las elites corporativas y financieras, nacionales y extranjeras, y formó lazos perdurables entre éstas y los “21 funcionarios clave”; 2) la creación de compañías consultoras que se asociarían con firmas de ingeniería financiera globales para ofrecer servicios, tanto a entidades privadas como a agencias estatales, y 3) más importante todavía, la circulación cada vez más frecuente de este grupo de funcionarios desde sus posiciones públicas hacia posiciones privadas diversas y viceversa.

Algunos de los 21 funcionarios clave (notablemente Jacques Rogozinski y Pedro Aspe) fueron los responsables de diseñar los criterios con base en los cuales se privatizarían las empresas estatales más importantes a partir de 1988, esto es, cuando se inicia la venta de las empresas estatales que contaban con inversiones mucho más cuantiosas y tenían mayores niveles de complejidad, como por ejemplo Telmex, las siderúrgicas, Ferronales y, por supuesto, los bancos. La intervención de los funcionarios públicos en la privatización de estas empresas los vinculó de diferentes maneras a los bancos de inversión internacionales que participaron, tanto en el diseño de los prospectos de venta como en los paquetes de financiamiento a través de sindicatos bancarios. Además, se contrataron despachos de ingeniería financiera, nacionales e internacionales, para evaluar los activos de consorcios de mucho mayor nivel de complejidad y organizar las subastas.

Las firmas de consultoría creadas por las elites estatales, sobre todo a partir de la década de los noventa, se convirtieron también en espacios de intermediación entre intereses públicos y privados. Por lo menos nueve de los “21 funcionarios clave” identificados han creado o se han vinculado con despachos de consultoría e ingeniería financiera que no sólo vienen a ser una fuente de ingresos, sino también un espacio al que se pueden retirar cuando no están en funciones públicas; al mismo tiempo, pueden mantenerse vinculados con el aparato estatal a través de los servicios de consultoría más o menos especializados que ofrecen, especialmente en ingeniería financiera, cabildeo y mercadotecnia. Las consultorías que dirigen estos funcionarios ofrecen servicios vinculados con las tareas que desempeñaron mientras eran funcionarios públicos.

Otra práctica que transforma radicalmente la frontera entre las esferas pública y privada es la mayor circulación de las elites entre esferas públicas y privadas. Aunque la práctica de transitar a través del aparato estatal (incluyendo el Congreso) era ya una tendencia bastante común aun antes de la administración de Salinas, a partir del sexenio de Zedillo la circulación de las elites entre espacios públicos y privados, nacionales e internacionales, se vuelve una práctica cada vez más frecuente. En total, los 21 funcionarios han transitado por no menos de 71 consejos de administración de grandes corporaciones nacionales y extranjeras. En la mayoría de los casos los funcionarios se movían del sector público al privado. Este es el caso de varios ex funcionarios de alto nivel, entre los que se encuentran el ex presidente Ernesto Zedillo, quien después de dejar la presidencia en el año 2000 ha sido invitado a participar en por lo menos 14 consejos de grandes corporaciones transnacionales (entre las que se encuentran Citibank, Procter & Gamble, Rolls Royce, Union Pacific, Coca Cola y Daimler Chrysler); Pedro Aspe, que ha detentado asientos en los consejos de corporaciones mexicanas (Volaris y Televisa); Jaime Serra Puche, Herminio Blanco y Francisco Gil Díaz, quienes también han ocupado asientos en los consejos de grandes firmas nacionales e internacionales.

Pero ninguno de estos ex funcionarios regresó a la administración pública después de que se reciclaron al sector privado. A partir de la década de los noventa algunos funcionarios circulan en las dos direcciones, esto es desde el aparato estatal al sector privado y viceversa. Entre estos funcionarios tenemos los casos de Federico Reyes Heróles y Luis Téllez. Este último caso es particularmente problemático por el conflicto de interés que entraña su participación como consejero independiente del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y Desarrollo, cuando simultáneamente representa los intereses de la compañía Kohlberg Kravis Roberts (KKR), empresa que tiene un contrato de arrendamiento financiero con Pemex.

Esta práctica de la “puerta giratoria” es especialmente extendida entre ex funcionarios públicos vinculados al sector energético, la gran mayoría de los cuales se han incorporado a actividades privadas una vez que dejaron sus puestos. Así, Adrián Lajous (director de Pemex entre 1994 y 1999) actualmente es miembro de los consejos de cinco grandes corporaciones con intereses en el sector (entre otras, Schlumberger Ltd y Trinity Industries Inc). Por lo menos cuatro ex funcionarios de Pemex han pasado por el consejo de administración de OHL (Federico Reyes Heróles, Carlos Ruiz Sacristán, Emilio Lozoya y Raúl Livas Elizondo), una de las empresas que más se ha beneficiado con los contratos públicos de Pemex y la SCT.

Este movimiento, entre esferas públicas y privadas, trastoca la relación tradicional entre el principal y el agente (esto es, entre la ciudadanía que paga

los impuestos y los funcionarios públicos). Las decisiones que toman las elites cuando se encuentran en funciones públicas no se hacen en términos de los intereses que supuestamente deben servir, o en términos de un proyecto de alcance nacional, sino más bien pensando en recompensas futuras y posiciones privadas en redes de poder nacionales e internacionales. Consecuentemente, estas elites no rinden cuentas a la ciudadanía que paga sus salarios mientras se encuentran en funciones. Sus cálculos y lealtades se pueden encontrar en los clientes y patronazgos potenciales en México y en el extranjero. Una vez que los ex funcionarios son recompensados con posiciones en las juntas de administración de grandes corporaciones, utilizan la información y experiencia obtenida a lo largo de su carrera para conseguir contratos y concesiones. Esta nueva práctica social explica en gran medida el impacto tan limitado que hasta la fecha han tenido las reformas estructurales.

ENTRELAZAMIENTOS CON ELITES, REDES Y CAMPOS DE PODER TRANSNACIONAL

Los traslapes con redes y campos de poder transnacional dan proyección global a las elites estatales y muy en particular a los 21 funcionarios clave que han transformado las prácticas de las elites políticas. Dicha transformación, como se vio en el apartado anterior, no sólo cambia las relaciones de poder entre el Estado y el mercado, los espacios públicos y privados; al mismo tiempo transforma la relación entre las elites, los espacios y campos de poder nacionales y transnacionales. Y este grupo de funcionarios ha empujado y personificado tal transformación por medio de los siguientes mecanismos: 1) los entrelazamientos múltiples y multifacéticos que generan con redes corporativas regionales y globales; 2) su participación en centros de pensamiento cuya actividad trasciende fronteras nacionales; 3) su presencia activa en organismos internacionales, y 4) su reconversión a través de su trayectoria académica y profesional en expertos globales, reconocidos por la comunidad corporativa y financiera internacional como los intermediarios y negociadores más calificados y confiables.

Los 21 funcionarios clave, en los que se ha sostenido el cambio estructural de la economía política mexicana, se han entrecruzado y traslapado con redes y campos de poder transnacional y han adquirido por esta vía una fuerza y proyección que trasciende las fronteras nacionales. De los 21 funcionarios clave, por lo menos 12 se han vinculado con consorcios transnacionales. Sobresalen, una vez más, los casos de Ernesto Zedillo, Pedro Aspe, Jesús Reyes Heróles y Luis Téllez, cada uno de los cuales ha construido una

densa red de relaciones con la elite corporativa internacional (a través de sus posiciones en los consejos de administración).

Pero la red transnacional que ha tejido este grupo de ex funcionarios se torna más compleja si consideramos su colaboración en centros de pensamiento (*think-tanks*). De esta manera, aunque el número de conexiones de los 21 ex funcionarios con centros de pensamiento nacionales e internacionales en general tiende a incrementarse (en total han participado en no menos de 22), la presencia de seis de ellos en la Comisión Trilateral es particularmente reveladora, no sólo porque los vincula a las redes corporativas arriba analizadas, sino porque esta organización de alcance global reúne a las elites de América del Norte por lo menos una vez al año para examinar los problemas de la región, proponer soluciones de política económica y propiciar convergencias en las visiones sobre el desarrollo en general (Luna y Velasco 2012; Salas-Porras 2012).

Un caso que amerita una mención especial es —nuevamente— el de Ernesto Zedillo quien, además de las múltiples conexiones con la red corporativa transnacional, participa en los consejos de algunos de los centros de pensamiento más influyentes a nivel internacional, entre otros el Foro Económico Mundial, la junta de gobierno internacional del Council of Foreign Relations, el Peterson Institute of International Economics (IIE) y la fundación filantrópica Bill & Melinda Gates (las últimas tres en EU). Desde estas y otras organizaciones Zedillo ramifica continuamente su presencia en círculos de poder transnacionales y despliega un gran activismo estratégico que se puede constatar en las múltiples iniciativas y grupos que ha encabezado.

En lo que se refiere a los lazos con organismos internacionales (como el BM, el FMI, el BID, el BPI y la OCDE), los 21 funcionarios se han incorporado por lo menos a 12 de éstos y, a diferencia de las redes anteriores que entrecruzan intereses públicos y privados, esta práctica los integra a redes intergubernamentales que propician la convergencia y la difusión de estándares internacionales, tanto en el ámbito financiero como en el comercial. La vinculación con dichas redes tiende a concentrarse en los funcionarios públicos que han tenido una trayectoria particularmente en el aparato financiero, como es el caso de Agustín Carstens (con una larga trayectoria en el FMI, el BM y sobretodo en el BPI que próximamente dirigirá), Jacques Rogozinski (BID), Santiago Levi (BID), José Ángel Gurría (actualmente secretario general de la OCDE) y Guillermo Ortiz Martínez (BPI y FMI). Al interactuar en estos foros con sus contrapartes de otros países se articulan a una tecnocracia global y adquieren gran autonomía, tal y como lo sugiere Slaughter (2004).

Por último, las múltiples relaciones que han tenido con los organismos internacionales y su participación activa en las reformas centradas en el mercado, así como en las negociaciones de los TLC, convirtió a varios de los 21 funcionarios clave en expertos globales o regionales, reconocidos por la comunidad financiera internacional como los intermediarios más calificados —dado que comparten el mismo lenguaje y presupuestos en torno a la economía y la sociedad— para negociar no sólo los términos de la deuda, la apertura comercial y financiera, y otras transacciones con el exterior, sino para interactuar y asesorar a los organismos internacionales, las ET, los centros de pensamiento y otras entidades. El activismo de Zedillo en las redes globales de políticas públicas ha sido particularmente notable. A través del Centro de Estudios sobre la Globalización que preside en la Universidad de Yale, el ex presidente mexicano ha dirigido varios de los grupos de trabajo que promueve el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas.

REFLEXIONES FINALES

Los múltiples vínculos y negociaciones que entrañaron las privatizaciones de empresas estatales y la firma de tratados de libre comercio transformaron la relación entre las élites estatales y privadas, nacionales y extranjeras, que hasta entonces se movían con relativa aunque decreciente autonomía. Se auspició en el camino la práctica tan extendida y reconocida entre las elites estadounidenses de la “puerta giratoria” (‘revolving door’), esto es, un tránsito cada vez más frecuente de los espacios de decisión públicos a los privados y viceversa.

Conforme las relaciones entre las élites estatales y las élites corporativas se volvieron más abiertas y comunes, la frontera entre lo público y lo privado se volvió confusa y con ello se extendieron las prácticas rentistas entre los funcionarios que procuraban sacar el mayor provecho de la información privilegiada y de los recursos públicos en general, para enriquecimiento y encumbramiento personal. Todas estas prácticas eran formalmente sancionadas tanto social como legalmente hasta hace relativamente poco tiempo y, aunque en muchos países son cada vez más comunes, no sólo obstaculizan y socavan la formación de bienes públicos y de estructuras autónomas con la capacidad para planificar en función de un interés general y contener el comportamiento de funcionarios que persiguen sus propios intereses particulares, sino que promueven el patrimonialismo, el instrumentalismo, la corrupción y con todo ello el debilitamiento y la depredación institucional.

La interacción y convivencia con dirigentes de organismos internacionales, con elites corporativas transnacionales, así como con académicos e investigadores en centros de pensamiento de alcance global o regional, ejercen una influencia decisiva sobre las estrategias adoptadas por las elites políticas mexicanas. Éstas no sólo negocian los términos de la dependencia en espacios extraterritoriales, desmantelan y desnacionalizan las instituciones y políticas públicas que contribuyeron a la formación del Estado nacional, sino que en el proceso transforman sus discursos, prácticas y expectativas. Además, hacen suyo el aparato discursivo que asegura la cientificidad y neutralidad de las ciencias económicas, supuestamente al margen de valores y prácticas políticas, y se alejan cada vez más de los intereses ciudadanos a los que deben servir y rendir cuentas.

En resumen, el tránsito cada vez más frecuente entre espacios públicos y privados, nacionales y extranjeros, cambia profundamente las prácticas sociales de las elites políticas, las vuelve más rentistas y las aleja de la visión weberiana del *esprit de corps*, que permite la distancia necesaria con respecto a los diferentes grupos de interés para planear a mediano y largo plazos y, por esta vía, promover el interés general. Si parafraseamos a Weber, los funcionarios que vivían *para* la política pasan a vivir *de* la política.

BIBLIOGRAFÍA

- Babb, Sarah (2001), *Managing Mexico, Economists from Nationalism to Neoliberalism*, Princeton, Princeton University Press.
- Babb, Sarah (2012), "The Washington Consensus as Transnational Policy Paradigm, its Origins, Trajectory and Likely Successor", en *Review of International Political Economy*, vol. 20, núm. 2, pp. 268-297.
- Bourdieu, Pierre (2005), *The Social Structures of the Economy*, Cambridge, Polity Press.
- Camp, Roderic A. (1980), *Mexico's Leaders, Their Education and Recruitment*, Tucson, University of Arizona Press.
- Camp, Roderic A. (1985), "The Political Technocrat in Mexico and the Survival of the Political System", en *Latin American Research Review* 20, núm. 1, pp. 97-118.
- Camp, Roderic A. (1989), *Entrepreneurs and Politics in Twentieth Century Mexico*, Oxford, Oxford University Press.
- Camp, Roderic A. (1995), *Los mexicanos y la política en México, una visión contemporánea*, México, FCE.
- Camp, Roderic A. (2012), *Metamorfosis del liderazgo en el México democrático*, México, FCE.

- Campbell, John L. (2002), "Ideas, Politics, and Public Policy" en *Annual Review of Sociology*, vol. 28, pp. 21-38.
- Carrillo Castro, Alejandro (2010), *200 Años de administración pública de México*, tomos I, II y III, México, INAP.
- Centeno, Miguel (1999), *Democracy within Reason, Technocratic Revolution in Mexico*, PA, Penn, State Press.
- Cerutti Mario y Carlos Marichal (eds.) (1997), *Historia de las grandes empresas en México, 1850-1930*, México, FCE/UANL.
- Fourcade, Marion (2006), "The Construction of a Global Profession. The Transnationalization of Economics" en *American Journal of Sociology*, vol. 112, núm. 1, julio, pp. 145-194.
- Fourcade-Gourinchas, Marion y Sarah L. Babb (2002), "The Rebirth of the Liberal Creed, Paths to Neoliberalism in Four Countries", en *American Journal of Sociology*, vol. 108, núm. 3, noviembre, pp. 533-579.
- Knight, Alan (1992), "Mexico's Elite Settlement, Conjuncture and Consequences", en Richard Gunther y John Higley (eds.), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge, UK, Cambridge University Press, pp. 113-145.
- Savage, Mike y Karel Williams (2008), "Elites, Remembered in Capitalism and Forgotten by Social Sciences", en *Sociological Review*, vol. 56-S1, pp. 1-24.
- Scott, John (2008), "Modes of Power and the Reconceptualization of Elites", en *Sociological Review*, vol. 56-S1, pp. 25-43.
- Slaughter, Anne-Marie (2004), "Disaggregated Sovereignty, towards the Public Accountability of Global Government Networks", en *Government and Opposition*, vol. 39, núm. 2, primavera, pp. 159-190.
- Wasserman, Mark (1987), *Capitalistas, caciques y revolución, la familia Terrazas en Chihuahua, 1954-1911*, México, Grijalbo.