

RESEÑAS/NOTAS DE INVESTIGACIÓN

Élites y poder en América del Norte

Elites and Power in North America

■ Salas-Porras Soulé, Alejandra y Luna Ledesma, Matilde, (2012) *¿Quién gobierna América del Norte? Élites, redes y organizaciones*. México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. ■

Anayely Navarrete Galindo*

El análisis que estructura el conjunto de trabajos que componen al libro *¿Quién gobierna América del Norte? Élites, redes y organizaciones*, coordinado por Alejandra Salas-Porras Soulé y Matilde Luna Ledesma, está enfocado en la formación de las élites que fueron pieza clave en el impulso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el cual representó el esfuerzo de cooperación más ambicioso entre los países involucrados, no sólo por los compromisos que se asumieron en materia de comercio, inversión y políticas públicas, sino porque se mantuvo la idea de que contribuiría a cerrar las grandes desigualdades existentes en los países de la región.

¿Existe una élite regional en América del Norte? ¿Cómo se constituyó? ¿Quiénes la conforman y cómo gobiernan la región? ¿Por medio de qué organizaciones ejercen el poder?

¿Qué proponen? ¿Qué papel jugó el TLCAN en su formación? Éstas son algunas de las cuestiones centrales que estructuran la obra.

En la introducción, se examinan las relaciones existentes entre las élites y el poder y, a su vez, la gobernanza y el conocimiento, puesto que entre las élites y las organizaciones existe una relación mutua que les permite gobernar, crear o revisar instituciones, definir las políticas públicas y construir, legitimar y ejercer el poder. En este sentido, se hace una revisión teórica del concepto de élite partiendo de una definición general derivada de la obra de Scott: "todos aquellos grupos que tienen un grado de poder y lo ejercen" (Scott en Salas-Porras y Luna, 2012: 10). Posteriormente, se hace una revisión exhaustiva en función de su capacidad para dar cuenta de las realidades sociales que son más complejas y dinámicas, por lo cual se revisan a diversos

* Licenciada en Ciencia Política y Administración Urbana, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, Plantel Casa Libertad, (México). Sus líneas de investigación son: democracia, participación ciudadana y procesos electorales. Correo electrónico: anayelinava_5@hotmail.com

autores. En primer lugar se encuentran Vilfredo Pareto y Gaetano Mosca, los cuales se refieren al origen del poder de las élites; en segundo lugar están Robert Michels y Max Weber, quienes debaten sobre el carácter legítimo o ilegítimo de las organizaciones que controlan las élites; en tercer lugar se encuentran Robert Dahl y Wright Mills, quienes se refieren al nivel de dispersión o concentración del poder; y finalmente los enfoques de Gunther, Higley y Alan Knight, quienes abordan la dimensión y trayectoria histórica de las élites. De acuerdo a la revisión de los enfoques de cada uno de los autores que se detallan, se define a las élites como: “el grupo de personas que se distingue por la capacidad de influir en las principales estrategias de políticas públicas y privadas que estructuran la sociedad, para lo cual cuentan con diferentes vehículos de comunicación e integración: por un lado las redes corporativas y por otro las redes de política y los centros de pensamiento” (Salas-Porras y Luna, 2012: 14).

A partir de la definición proporcionada, se perfilan dos tipos de élites, una orientada a definir políticas públicas –en la cual se encuentra a funcionarios tanto del ámbito público como del privado que perfilan las políticas públicas, ya que su influencia política se ubica en el plano de las ideas y persuasión–; y la otra es la élite corporativa donde se reúnen propietarios y ejecutivos que dirigen corporaciones transnacionales de alcance global o regional. En este enfoque se hace presente la política, desplegada en un escenario de carácter globalizado, institucionalmente disperso, multicéntrico, diferenciado, complejo e inestable. En este contexto se incorpora el concepto

de gobernanza, ya sea global o regional, que permite entender las relaciones entre el poder político y la sociedad. Existen tres características de la gobernanza global de acuerdo con Karns y Mings: la primer particularidad se refiere a la naturaleza de los problemas; en segundo lugar, los Estados y los organismos gubernamentales internacionales ya no son los únicos actores que se encuentran para atender estos problemas ya que ahora en este concierto toma relevancia la sociedad civil, los organismos no gubernamentales, las redes transnacionales, así como los movimientos sociales; finalmente y en tercer lugar se menciona que no existe un modelo único de gobernanza global que se ajuste a todos los problemas ligados a una definición política.

La obra se estructura en ocho capítulos. Ricardo Tirado Segura inicia con “Las élites de América del Norte en la Génesis del TLC”, que analiza quiénes fueron los actores que en cada país tuvieron un rol decisivo en la determinación para iniciar la negociación del Tratado y por qué se tomó la decisión de contar con un tratado y cómo avanzaron las negociaciones pese a los opositores de cada país. El TLC fue un proyecto ambicioso que impulsaron las élites económicas y políticas de los tres países generando un impacto en la política comercial, análisis que el autor aborda desde una triple perspectiva conceptual: la teoría de las élites, el neo-institucionalismo y las redes de política.

A su vez, Tirado hace referencia a tres conceptos básicos para comprender las relaciones entre las élites que permitieron la promulgación del TLC. En primer lugar, define qué es una élite y, siguiendo a Bourdieu,

la refiere como aquellos: “grupos reducidos de actores que por las posiciones que ocupan y las relaciones que tienen, disponen de la capacidad de desplegar importantes acciones de poder en un *campo de acción*”, el cual puede ser entendido como “un espacio de producción social eminentemente relacional que puede pensarse como un juego con reglas, jugadores, apuestas, competencia y contestación; por lo que son vistas como arenas de conflicto en las que los jugadores buscan avanzar sus intereses” (Tirado, 2012: 32). Otro aspecto destacable que articula a las élites es la lógica institucional: “un conjunto de prácticas materiales y construcciones simbólicas que constituyen sus principios organizacionales y es susceptible a elaboración por parte de las organizaciones y los individuos” (Tirado, 2012: 32). Posteriormente, menciona la participación de las élites en el lanzamiento del Tratado en los siguientes niveles: las relaciones internacionales; la política comercial interna de cada país, en donde destacan las agencias gubernamentales especializadas, los grandes empresarios, las cámaras legislativas, así como otros actores; y los sectores no gubernamentales que tienen acceso a las negociaciones; éstos campos de acción le permitieron el análisis del proceso de formalización del TLC en cada uno de los países participantes.

La decisión del TLC, de acuerdo con Tirado, es atribuible a la élite empresarial y gubernamental de Estados Unidos, preocupada por fortalecer las exportaciones y acceder a los recursos energéticos. De alguna manera la crisis del petróleo en 1973 lo benefició, pues consiguió que México y Canadá accedieran a firmar el TLC y que éstos se abrieran al libre mercado.

Ma. Teresa Gutiérrez-Haces centra su trabajo en “La reconversión de las élites empresariales en Canadá a favor del libre comercio”, y analiza la estrecha vinculación que ha existido entre las élites empresariales, el gobierno federal y los gobiernos provinciales. Entre 1982 y 1994 Canadá enfrentó diversos cambios políticos y sociales debido al proceso de transformación y reacomodo del modelo económico, con lo cual las corporaciones comenzaron a cuestionarse sobre la intervención del Estado, el manejo populista de las políticas públicas y las repetidas crisis y recesiones económicas; ante tal situación, el gobierno le encargó a un grupo de economistas analizar la estructura de los diversos sectores de la economía, dicha investigación arrojó como resultado que existía un excesivo control de las empresas extranjeras en todos los sectores económicos. Para resarcir esta situación, se integró la *Canada Development Corporation* con el objetivo de incentivar la creación de empresas canadienses y en 1976 se crea la primera empresa nacional llamada Petro-Canada.

Para 1982, Canadá comenzó a considerar el enfoque librecambista como la mejor opción para reajustar su relación con Estados Unidos, ya que en 1965 ambos países habían realizado el Pacto del Automóvil, permitiendo la admisión de *franchise* de autos, camiones, autobuses y autopartes con el objetivo de racionalizar la producción de ambos países y crear un espacio económico común bajo los principios del libre comercio. A partir de esta nueva visión, se crearon instituciones destinadas a realizar estudios sobre las posibilidades, perspectivas y desafíos económicos. En 1987, Estados Unidos

y Canadá firmaron el Acuerdo de Libre Comercio (*ALCCEU*) con el fin de crear un ámbito común que posibilitara su competitividad internacional, por lo que Canadá exigía que se respetaran cinco puntos medulares (Gutiérrez, 2012: 94). Con esto se puede observar que Canadá no confiaba en E.U. y prefería ir con cautela en las negociaciones para permitir el libre comercio. Hay que mencionar que no todas estas exigencias fueron estipuladas en el Acuerdo. Se llegó a un consenso y a raíz de la firma del *ALCCEU* las élites empresariales se consolidaron en Canadá.

Alejandra Salas-Porras Soulé en “La red de Centros de Pensamiento en América del Norte: ¿Cómo se construye y sostiene un consenso a favor del TLCAN?” destaca la importancia de los Centros de Pensamiento (*CP*) en la definición del *TLCAN*, por lo que la autora se formula los siguientes cuestionamientos: ¿Cuál es el papel de los *CP* para construir y mantener una red en favor del *TLCAN*?; ¿Cómo introducen los expertos afiliados a los *CP* la idea del *TLCAN* en el debate político y cómo convencen a los actores más relevantes de los beneficios?

El principal objetivo del capítulo es examinar el papel que han tenido algunos *CP* –mexicanos y norteamericanos– en el lanzamiento, promoción, defensa y revisión del *TLCAN*. Para la autora, estos centros son todas aquellas organizaciones relativamente autónomas especializadas en confeccionar, revisar y disseminar nuevas ideas, paradigmas políticos y políticas públicas que son consideradas no sólo benéficas y racionales, sino también apropiadas desde diferentes puntos de vista ideológicos y normativos (Salas-Porras, 2012: 117). Con relación a ello, también llama la

atención su definición centrada en “grupos de investigación, planeación y asesoría privada que operan en los márgenes del gobierno y los procesos políticos en general” (Smith en Salas-Porras, 2012: 117); estos *CP* se han convertido en una pieza fundamental en las políticas públicas, ya que su función más importante es volver aceptables las nuevas ideas entre quienes definen las políticas y la opinión pública, por lo que al momento de llevar a cabo el debate de nuevas ideas, paradigmas o políticas públicas, se involucran expertos y profesionistas especializados en los asuntos a abordar. Las tareas que éstos desempeñan se han agrupado en tres funciones. La primera es de inteligencia, entrenamiento de cuadros y cooptación de personal; la segunda es de cabildeo e intermediación (mediación entre el mundo de las ideas y la política) y en tercer lugar, la función de crear consensos por medio de foros y otros espacios en donde existe un intercambio de ideas e información entre los actores; con todas estas tareas los *CP* construyen comunidades epistémicas especializadas.

Ahora bien, la importancia de los *CP* en el ámbito gubernamental se pone en evidencia en tanto que son ellos quienes realizan los estudios correspondientes que definirán la viabilidad del proyecto para su debida implementación, tal y como sucedió en el sexenio de Carlos Salinas con la implementación del *TLCAN*. Para lograr persuadir a otros actores, Salinas realizó una alianza con los *CP* norteamericanos, extendiendo sus redes internacionales con el objetivo de llevar a cabo nuevos estudios, alianzas y tratados. De ahí la importancia y la relevancia de los Centros de Pensamiento, tanto en el ámbito nacional

como internacional, pues permiten la conformación de una nueva élite.

Matilde Luna y José Luis Velasco presentan: “El TLCAN, la Comisión Trilateral y la Conexión Mexicana: entre la eficacia y la legitimidad”; apartado que busca identificar las bases de autoridad que existen entre la Comisión Trilateral (ct) y el Grupo Mexicano (GM), asimismo identifican los mecanismos institucionales y la tensión entre eficacia y legitimidad. En estas instituciones, la legitimidad es controvertida, ya que no se encuentra sujeta a las normas y bases de autoridad y la representación debe ser tomada en cuenta desde una perspectiva de lo público, pues ambos organismos están constituidos por diversos grupos y actores y son vistos como un Sistema de Asociación Colectiva (SAC) donde combinan una variedad de formas de representación. La primera de ellas es la intersección en la que los representantes deben buscar el bien público y mantener los vínculos entre sus actores. En segundo lugar, la representación descriptiva se refiere a hacer presente algo ausente mediante su parecido reflejo, por lo que los representantes deben tener los mismos intereses que sus representados y, por último, está la representación simbólica que se basa en respuestas afectivas o emocionales más que en criterios racionales. Estos aspectos son de importancia en relación con la ct y al GM, ya que en estas organizaciones no se eligen a los representantes sino que se seleccionan a los que comparten ciertas características con los representados. En este sentido, los representantes son depositarios que deben tener autonomía de juicio y, para que estos organismos sean legítimos y efica-

ces, deben incorporar la fuerza y punto de vista del conjunto de la comunidad que de sean representar.

María de Lourdes Marquina Sánchez, en conjunto con María del Socorro Marquina Sánchez y Alejandro Arnulfo Ruiz León, exponen: “Gobernanza de élites en México: el papel de las asociaciones de profesionistas en la liberalización de los servicios profesionales en el marco del TLCAN”. El propósito de este capítulo es analizar la participación que tuvieron los abogados e ingenieros en el TLCAN y, al mismo tiempo, resaltar la importancia de los servicios profesionales en las economías globalizadas al tiempo que se identifica a los colegios de profesionistas como una élite capaz de influir en la toma de decisiones. La élite de profesionistas ha sido el resultado de una progresiva diferenciación en las sociedades más evolucionadas, ya que las ocupaciones se fueron especializando para satisfacer las necesidades de la propia élite. Su esencia radica en el conocimiento, ya que éste les permite tener poder e influencia sobre los demás o sobre la definición y solución de los diferentes problemas que aquejan a las sociedades. Los profesionistas se pueden organizar en gremios para crear redes profesionales, tanto a nivel nacional como internacional, y tener una constante actualización de acuerdo a su profesión. Durante los años sesenta y ochenta la privatización de los servicios fue determinante para la expansión de profesionistas a nivel internacional, por lo que en el TLCAN se destinó un apartado relativo a los servicios profesionales.

En cuanto a estos servicios en México –que hasta 1993 estaban clasificados como servicios

comunales, sociales y personales— en el capítulo se destaca que han tenido un incremento, pues de acuerdo a un estudio realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en el 2009, se muestra que la cuarta actividad de producción tiene que ver con los *bufets* jurídicos, mientras que en el quinto lugar se encuentran los servicios científicos y técnicos de ingeniería, por lo que estas carreras son las más dinámicas y con mayor incidencia en los proyectos de desarrollo nacional, tanto en el diseño de políticas y leyes como en la construcción de infraestructura.

Cabe destacar que los colegios que han tenido una presencia notable en el ámbito gubernamental han sido las agrupaciones de abogados e ingenieros. Varios miembros de estos colegios han tenido un cargo público y han influido en el diseño e implementación de políticas públicas, así como en la toma de decisiones. Durante la firma del TLCAN se establecieron cuatro aspectos vinculados a la prestación de servicios profesionales y estos son: 1) libre movilidad, 2) trato de nación más favorecida, trato nacional y presencia local, 3) reconocimiento mutuo de títulos y grados académicos y 4) normas específicas para el ejercicio de las doce profesiones liberales. Como se puede observar, la importancia de los servicios profesionales radica en el conocimiento que se tiene sobre ciertos temas, en específico los que pueden incidir en la toma de decisiones del ámbito gubernamental.

Camelia Tigau expone: “De talentos a élites: un camino a recorrer por la diáspora mexicana en Norteamérica”. En este apartado se realiza un análisis sobre la migración y pérdida de capital humano calificado que ha tenido

México. Capital humano que tiene un papel esencial en la configuración de nuevas esferas de poder. Estos migrantes calificados son los actores claves de la globalización. Además, contribuyen a la formación de las ciudades globales y configuran la nueva división del trabajo. En tanto que el desarrollo económico depende más del capital humano que de los recursos naturales, los países que son considerados como los principales destinos de migrantes han realizado las siguientes estrategias: 1) atracción de capital humano para enriquecer la reserva de competencias de un país mediante el sistema de puntos; 2) desarrollo de neocorporativismo, que utiliza el sistema de puntos pero con participación de las empresas y el mercado; 3) orientación al mercado mediante la selección de candidatos; y 4) convocatorias de perfil académico (Tigau, 2012: 236). Ante tal situación se ha realizado la firma de varios tratados con el propósito de un libre movimiento de profesionistas, mientras que en el TLCAN se estipula un visado especial para visitantes de negocios, comerciantes, inversores, profesionistas y especialistas en tecnologías de información y comunicación. Como ejemplo de ello, se puede decir que Estados Unidos diseñó las visas TN que se otorgan por un año y se obtienen con facilidad; mientras que Canadá sigue el sistema de puntos. El puntaje máximo es de 100 y se calcula de la siguiente forma: educación (25), habilidad de inglés o francés (24), experiencia laboral (21), edad (10), oferta de un empleo en Canadá (10) y adaptabilidad (10); mientras que México no aprovechó las nuevas condiciones de emigración, lo cual lo posiciona en desventaja en comparación con Canadá y Estados Unidos,

puesto que ellos sacaron ventaja de la llegada de capital humano calificado y especializado para realizar innovaciones tecnológicas y científicas de gran impacto.

Edit Antal analiza: “La gobernanza de la ciencia y la tecnología en México en la era del TLCAN: el caso de los biocombustibles”. En este apartado se hace una breve disertación de las políticas públicas con respecto a los biocombustibles. La autora argumenta que, en teoría, la gobernanza de los biocombustibles puede facilitar negocios privados, pero no crea políticas públicas de verdadera promoción de ciencia y tecnología, por lo que en la práctica no garantiza ni el éxito de las iniciativas privadas ni es eficiente en la creación y difusión del conocimiento. Con respecto a lo anterior, se puede observar que en el TLCAN no se tomaron en cuenta aspectos como la ciencia y la tecnología; sin embargo, se incluyó en el Tratado el punto sobre la propiedad intelectual, lo cual permite una estrecha relación entre el comercio, la inversión y la tecnología que se da por medio de la interacción de flujos de bienes y servicios en América del Norte. El TLCAN trajo consigo un aumento importante en el volumen del comercio; sin embargo, la estructura de la economía mexicana no ha cambiado debido a que en nuestro país no se han realizado los procesos pertinentes en el ámbito de la tecnología en tanto que se carece de capacidad para lograr su absorción en el entramado social. A largo plazo, los biocombustibles pueden disminuir la dependencia energética y los niveles de emisión de gas de efecto

invernadero y mitigar paulatinamente el cambio climático. Si bien estos son algunos aspectos benéficos, también existen aspectos de carácter negativo que han originado un debate acerca de la viabilidad del proyecto por lo que se encuentra severamente cuestionado.

Finalmente, Kenneth C. Shadlen desarrolla el último capítulo de la compilación: “Las élites, la propiedad intelectual y la política de innovación en México: ¿Hay realmente un proyecto?” En este apartado se abordan los aspectos de la propiedad intelectual (PI), específicamente las patentes que otorgan derechos de exclusión limitada a los propietarios del conocimiento. En 1991 México adopta un sistema fuerte de patentes, que no correspondía al nivel de las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación en el país; este tipo de patentes otorgó a los propietarios de los derechos un control extensivo sobre el uso de su conocimiento privado, trayendo consigo un aumento en los costos tecnológicos y el incremento de barreras para acceder al conocimiento. México ha realizado una serie de programas e instrumentos de financiamiento para la promoción de ciencia y tecnología; sin embargo, no ha logrado los objetivos esperados.

La obra en su conjunto es una lectura obligada, dada la claridad en su exposición y actualización de la información asociada a la conformación y definición de las élites tanto gubernamentales como especializadas e incluso corporativas, que perfilan el destino y conducción de la región en Norteamérica en el presente siglo.