

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? ¿A través de qué organizaciones ejercen el poder? ¿Qué proponen? ¿Qué papel jugó el TLCAN en su formación? Estas son algunas de las cuestiones centrales que estructuran la obra.

En la introducción realizada por las coordinadoras de la obra 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 con Scott que menciona que son “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 las contribuciones de diversos autores: Vilfredo Pareto y Gaetano Mosca –sobre el origen del poder de las élites–; Robert Michels y Max Weber –sobre el carácter legítimo o ilegítimo de las organizaciones que controlan las élites–; Robert Dahl y Wright Mills, –sobre el nivel de dispersión o concentración del poder–; y finalmente Gunther, Higley y Alan Knight, –sobre 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 a las redes corporativas y por otro las redes de política y los centros de pensamiento” (Salas-Porras y Luna, 2012: 14).

* 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 los procesos electorales. Correo electrónico: anayelinava_5@hotmail.com

A partir de la definición proporcionada, se pueden distinguir dos tipos de élites, una orientada a definir políticas públicas, en la cual se pueden encontrar 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, ésta se desenvuelve 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, ahora en este concierto toma relevancia la sociedad civil, los organismos no gubernamentales, las redes transnacionales, así como los movimientos sociales y en tercer lugar, se menciona que no existe un modelo único de gobernanza global que se ajuste a todos los problemas de 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, asimismo el 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 lo impulsaron las élites económicas y políticas de los tres países generando un impacto en la política comercial, que el autor aborda desde una triple perspectiva conceptual: la teoría de las élites, el neo-institucionalismo y las redes de política. 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, de acuerdo a Bourdie, la refiere “a 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*”, éste 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* que se refiere “a un conjunto de prácticas materiales y construcciones simbólicas que constituyen sus principios organizacionales y es susceptible de 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: el primero, se refiere a las relaciones internacionales; el segundo, es el de 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, el tercero, se refiere a 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.

Ahora bien, después de haber dado un marco conceptual de los elementos más sobresalientes de la investigación, Tirado se remonta al contexto en el que se encontraba el ámbito tanto internacional como el nacional de cada país. Comienza hablando de Estados Unidos, el cual durante 150 años mantuvo una política proteccionista que se prolongó después de la Segunda Guerra Mundial hasta 1973. La libre empresa y el libre comercio

internacional que promovió mediante el *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), para 1973 Estados Unidos enfrentaba problemas en su sector externo debido a la crisis del petróleo que se tradujo en grandes déficits comerciales, esta situación ocurría al mismo tiempo que el proceso de globalización estaba en expansión. Sin embargo, E.U no se quedó estancado en esa problemática y dio el siguiente paso, el cual fue incidir más en el comercio mundial mediante la influencia de la actividad comercial en el mayor número de países y modificar el GATT para que el sistema fuera realmente abierto, esta situación se tornó contradictoria pues, por un lado, se declaraba favorecedor del libre comercio y de la apertura pero por otro lado establecía crecientes barreras en su espacio nacional. Con respecto al TLC los empresarios estadounidenses razonaron que la regulación proteccionista y las medidas que se habían tomado en el pasado a las inversiones comerciales les impedían a sus empresas actuar con agilidad, prontitud y versatilidad, de tal modo que optaron por una estrategia de largo plazo, aquí es donde las organizaciones gremiales de los empresarios se hacen presentes pues se organizan con sus *think tanks* para apoyar la decisión de incorporarse al TLC; sin embargo, también hubo algunas ramas del sector empresarial que se opusieron a este tratado, estos pequeños grupos de opositores no prosperaron. Quienes sí fueron una verdadera oposición fue el movimiento social integrado por sindicatos de trabajadores, sectores de la clase media y defensores del medio ambiente y de derechos humanos, los cuales lograron incluir en el TLC acuerdos en materia laboral y ambiental, ante este panorama el tratado fue firmado en septiembre de 1993 por Estados Unidos.

Por su parte Canadá, Estado fuerte, nacionalista y proteccionista, que durante la crisis del petróleo su nacionalismo se acentuó y comenzó a tomar medidas internas, la primera fue la creación de la empresa petrolera pública Petro-Canadá, y para 1974 se crea la *Foreign Investment Review Agency* (FIRA) cuyo objeto fue limitar inversiones extranjeras, para ello el gobierno lanzó el *New Energy Program* (NEP) y tenía como tarea incrementar la participación canadiense, hacer más estricto el control de las inversiones extranjeras, entre otros aspectos.

Finalmente aborda los aspectos de México en la firma del tratado. En un primer momento negó pertenecer al GATT, pues era un Estado de corte nacionalista y proteccionista, por lo cual optó por la Industrialización por Sustitución de Importaciones que durante tres décadas tuvo un buen crecimiento económico, pero la crisis petrolera afectó más a México debido a la proporción tan grande que representaban las tasas de interés y se hizo presente el Fondo Monetario Internacional (FMI) al cual le pidieron ayuda y a cambio de ciertos apoyos México asumió nuevos compromisos y obviamente las presiones de Estados Unidos para que éste liberara el comercio fue más constante, la situación no iba prosperando pues para 1985 y 1986 se presentó una devaluación del peso mexicano, el FMI suspendió el financiamiento porque no se cumplieron las metas y luego se suscitó un terremoto que ocasionó tanto daños estructurales por millones de pesos como pérdidas humanas; por lo que dio un paso fundamental al abrir el mercado, pero con esta apertura muchos establecimientos manufactureros quebraron; la decisión de firmar el TLCAN fue un tanto elitista, pues solamente algunos grupos de la élite empresarial y del gobierno se vieron inmersos en esta toma de decisión; la oposición se hizo presente; sin embargo, la élite gobernante logró mantenerlos disciplinados mediante la promoción de nuevos cargos públicos si es que apoyaban la iniciativa de libre comercio, por lo visto lo logró y México firmó el tratado.

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 estos 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 se 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 creó 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 libre-cambista como la mejor opción de reajustar su relación con Estados Unidos, ya que en 1965 ambos países había realizado el Pacto del Automóvil, permitiendo la admisión de *franchise* de autos, camiones, autobuses y auto partes 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 objetivo 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, y 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 consolidan en Canadá y tienen un mayor interés de vincularse con las empresas estadounidenses.

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 objetivo principalmente es examinar el papel que han tenido algunos CP tanto mexicanos como norteamericanos en el lanzamiento, promoción, defensa y revisión del TLCAN. Primeramente nos proporciona un concepto de los centros de pensamiento en donde define que: son todas aquellas organizaciones relativamente autónomas especializadas en confeccionar, revisar y disseminar nuevas ideas, paradigmas políticos y políticas públicas que son consideradas no solo 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 que influyen en las políticas públicas, ya que su función más importante es volver aceptables las nuevas ideas entre quienes definen las políticas y entre la opinión pública, por lo que al momento de llevar a cabo el debate de nuevas ideas, paradigmas o políticas públicas involucran a expertos y profesionistas especializados en los asuntos a abordar. Las tareas que 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 es relevante puesto que estos realizan los estudios correspondientes que definirán la viabilidad del proyecto para su debida implementación. Tal y como sucedió en el sexenio de Carlos Salinas, el cual primero creó un equipo conformado por los más altos funcionarios quienes tuvieron que planear, dar seguimiento y coordinar la promoción del TLCAN, así que 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, tratados que ofrecieran solucionar ciertas problemáticas, 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 identifica 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. Estos organismos son vistos como un Sistema de Asociación Colectiva (SAC) y combinan una variedad de formas de representación: La primera es la intersección, aquí los representantes deben buscar el bien público y mantener los vínculos entre sus actores. En un segundo lugar, está la representación descriptiva, la cual 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 cuestión al 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 eficaces, deben de incorporar la fuerza y punto de vista del conjunto de la comunidad que desean representar.

María de Lourdes Marquina Sánchez, en conjunto con María del Socorro Marquina Sánchez y Alejandro Arnulfo Ruiz León, exponen la “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 e identificar a los colegios de profesionistas como una élite capaz de influir en la toma de decisiones. La élite de profesionistas han sido el resultado de una progresiva diferenciación en las sociedades más evolucionadas, ya que las ocupaciones se fueron especializando y ayudó a satisfacer las necesidades de la propia élite. Su esencia radica en el conocimiento, éste les permite tener poder e influencia sobre los demás, o bien, 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 y contempló los siguientes puntos: trato nacional, otorgar a los profesionistas un trato no menos favorable que se otorgue a sus nacionales; trato de nación más favorecida y presencia local no obligatoria.

En cuanto a los servicios profesionales en México que hasta 1993 estaban clasificados como servicios comunales, sociales y personales 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 que tiene que ver con la 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. Como se mencionaba anteriormente los profesionistas pueden organizarse en asociaciones lo cual les permitirá alcanzar el carácter de colegios, que tienen el propósito de colaborar en el poder público como cuerpos consultores, fomentar la cultura y las relaciones con colegios similares ya sean nacionales o extranjeros, entre otras actividades especializadas.

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 las 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. El desarrollo económico depende más del capital humano que de los recursos naturales, por lo que 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) Neo-corporativista de igual forma utiliza el sistema de puntos pero con participación de las empresas y el mercado; 3) orientada al

mercado mediante la selección de candidatos; y 4) académica (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 diseño las visas TN, éstas se otorgan por un año y se obtiene con facilidad; 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), la oferta de un empleo en Canadá (10) y adaptabilidad (10); mientras que México sólo aprovechó las nuevas condiciones de emigración, lo cual lo posiciona en desventaja en comparación con Canadá y Estados Unidos, puesto que ellos han aprovechado la llegada de capital humano calificado y especializado para realizar innovaciones tecnológicas, 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 la gobernanza de los biocombustibles en teoría 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, si 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 cambios pertinentes en el ámbito de la tecnología ya que se carece de capacidad para lograr la absorción de ésta en el entramado social. Los biocombustibles, a largo plazo, pueden disminuir la dependencia energética y los niveles de emisión de gas de efecto invernadero y mitigar paulatinamente el cambio climático, estos son algunos aspectos benéficos, sin embargo, también existen aspectos de carácter negativos que han originado un debate acerca de la viabilidad del proyecto y se encuentra severamente cuestionada.

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) en concreto con las patentes que otorgan derechos de exclusión limitado a los propietarios del conocimiento. En 1991 México adopta un sistema fuerte de patentes, que no correspondía al nivel de las capacidades científicas, tecnológica 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 el 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.