


Alejandra Salas-Porras Soulé y Matilde Luna Ledesma

*Coordinadoras*

# ¿Quién gobierna América del Norte?

——  
Elites, redes y organizaciones



Universidad Nacional Autónoma de México

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

JOSÉ NARRO ROBLES • *Rector*

EDUARDO BÁRZANA GARCÍA • *Secretario General*

ENRIQUE DEL VAL BLANCO • *Secretario Administrativo*

LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ • *Abogado General*

JAVIER MARTÍNEZ RAMÍREZ • *Director General de Publicaciones y Fomento Editorial*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

FERNANDO CASTAÑEDA SABIDO • *Director*

ROBERTO PEÑA GUERRERO • *Secretario General*

JOSÉ LUIS CASTAÑÓN ZURITA • *Secretario Administrativo*

CONSUELO DÁVILA PÉREZ • *Coordinadora de Extensión Universitaria*

CENTRO DE RELACIONES INTERNACIONALES

JAVIER ZARCO LEDESMA • *Coordinador*

LETICIA ARROYO PELÁEZ • *Secretaria Académica*

IVONNE GARCÍA GONZÁLEZ • *Secretaria Técnica*

Responsable del proyecto PAPIIT IN-300810, "Las elites del TLCAN: génesis, estructuración y consecuencias en las estrategias de desarrollo": Alejandra Salas-Porrás Soulé



**SITESA**  
Editores e Impresores Profesionales  
EDIMPRO, S.A. de C.V.

# ¿QUIÉN GOBIERNA AMÉRICA DEL NORTE?

ELITES, REDES Y ORGANIZACIONES

ALEJANDRA SALAS-PORRAS SOULÉ  
Y MATILDE LUNA LEDESMA

*Coordinadoras*



Universidad Nacional Autónoma de México  
2012

Esta investigación arbitrada por especialistas en la materia a “doble ciego”, se privilegia con el aval de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM

Este libro fue financiado con recursos de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA), de la Universidad Nacional Autónoma de México, mediante el Proyecto *Las elites del TLCAN: génesis, estructuración y consecuencias en las estrategias de desarrollo*.

*¿Quién gobierna América del Norte? Elites, redes y organizaciones*

Primera edición: 30 de mayo de 2012

D.R. © UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F.

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F.

D. R. © EDITORES E IMPRESORES PROFESIONALES, EDIMPRO, S. A. DE C. V.  
Tiziano 144, Col. Alfonso XIII, Delegación Álvaro Obregón, C. P. 01460,  
México, D.F.

ISBN: 978-607-02-3252-7 UNAM  
ISBN: 978-607-7744-40-5 SITESA

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

## CONTENIDO

Introducción: ¿Quién gobierna América del Norte? . . . . . 9  
*Alejandra Salas-Porras y Matilde Luna*

### CAPÍTULO 1

Las elites de América del Norte en la génesis del TLC . . . . . 31  
*Ricardo Tirado Segura*

### CAPÍTULO 2

La reconversión de las elites empresariales en Canadá  
a favor del libre comercio . . . . . 77  
*M. Teresa Gutiérrez Haces*

### CAPÍTULO 3

La red de centros de pensamiento en América del Norte:  
¿Cómo se construye y sostiene un consenso a favor del TLCAN? . . . 113  
*Alejandra Salas-Porras Soulé*

### CAPÍTULO 4

El TLCAN, la Comisión Trilateral y la “conexión” mexicana:  
Entre la eficacia y la legitimidad . . . . . 149  
*Matilde Luna Ledesma y José Luis Velasco*

CAPÍTULO 5

Gobernanza de elites en México: el papel de las asociaciones de profesionistas en la liberalización de los servicios profesionales en el marco del TLCAN . . . . . 197  
*María de Lourdes Marquina Sánchez, María del Socorro Marquina Sánchez y Alejandro Arnulfo Ruiz León*

CAPÍTULO 6

De talentos a elites: un camino a recorrer por la diáspora mexicana en Norteamérica . . . . . 233  
*Camelia Tigau*

CAPÍTULO 7

La gobernanza de la ciencia y tecnología en México en la era del TLCAN: El caso de los biocombustibles . . . . . 261  
*Edit Antal Fodroczy*

CAPÍTULO 8

Las elites, la propiedad intelectual, y la política de innovación en México: ¿Hay realmente un proyecto? . . . . . 291  
*Kenneth C. Shadlen*

Índice de siglas . . . . . 325

Semblanza de los autores . . . . . 331

INTRODUCCIÓN:

¿QUIÉN GOBIERNA AMÉRICA DEL NORTE?\*



Alejandra Salas-Porras Soulé y Matilde Luna Ledesma

En 1993 se firma el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que entra en vigor a principios de 1994. Dicho tratado representa uno de los esfuerzos de cooperación regional más ambiciosos no sólo por los múltiples compromisos asumidos en materia de comercio, inversión y políticas públicas, sino porque se pensaba que contribuiría a cerrar las grandes desigualdades que existen entre los países de la región. Aunque subsisten preguntas y controversias de gran interés en torno a los resultados y efectos del TLCAN en las economías y en las estructuras políticas de los países involucrados, muchas de las cuales han sido objeto de atención en numerosos trabajos sobre el tema, este libro se propone otros objetivos: se interesa en abordar cuestiones relativas a la formación de las elites a nivel de toda la región. Con tal fin se formulan las siguientes preguntas: ¿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 se proponen? ¿Qué papel jugó el TLCAN en su formación? Con este libro, en el que se plasman los primeros resultados del Proyecto “Las elites del TLCAN: génesis, estructuración y consecuencias en las estrategias de desarrollo” (financiado por la Dirección General de Asuntos del Personal Académico, DGAPA, de la UNAM), buscamos algunas respuestas.

\* El nombre del capítulo evoca el título del libro de Dohmoff, editado por primera vez en 1967, *Who rules America?*

En el curso de nuestras indagaciones hemos constatado que existe una relación mutuamente constitutiva entre las elites y las organizaciones a través de las cuales éstas gobiernan; crean o revisan instituciones; definen políticas públicas, y construyen, legitiman y ejercen el poder. Pero el poder que las define tiene muy diferentes dimensiones y se expresa de manera desigual según los recursos económicos, financieros, políticos, organizacionales, relacionales, de información y conocimiento que concentran, y las esferas en que se practica. Además, la relación entre las elites y las organizaciones se vuelve cada vez más compleja conforme un número cada vez mayor y más diverso de organizaciones, grupos y coaliciones interviene en la producción de políticas y en la toma de decisiones, lo que implica una coordinación a través de redes para poder diseñar y definir las políticas públicas que buscan llevar a la práctica. El diseño de políticas públicas, por su parte, exige la producción y difusión de conocimiento y nuevas ideas. Estas tareas tienden a concentrarse en ciertas organizaciones, particularmente los centros de pensamiento (CP), que se constituyen en espacios de intercambio por medio de los cuales las elites se cohesionan entre sí, se legitiman y gobiernan. Por tal motivo en esta introducción se explora la relación entre las elites y el poder y entre estos dos, las organizaciones, la gobernanza y el conocimiento.

Siguiendo a Scott (2008), partimos de una definición muy general del concepto de elites, la cual hace referencia a todos “[...] aquellos grupos que tienen un grado de poder” y lo ejercen (p. 28). Por su parte, éste se puede definir como la capacidad de decisión, no sólo directa y en situaciones específicas, sino, más importante todavía, desde el punto de vista de la presente investigación, aquella capacidad que es mediada por instituciones y estructuras relacionales que facilitan y justifican el ejercicio del poder. Cuando esto ocurre, se puede hablar de dominación, esto es, un poder que ha sido estructurado en “(...) relaciones de control estables y duraderas” (p. 31). Dicho poder estructural requiere mecanismos no sólo de coerción y manipulación, sino de socialización y formación de comunidades que internalizan o legitiman los mecanismos de dominación ya sea de carácter instrumental (típicamente racional que se refiere a la maximización de intereses y preferencias), o bien de carácter persuasivo (típicamente cognitiva que alude a entendimientos

comunes y valores compartidos) o, más a menudo, una combinación más o menos sutil de ambos. La autoridad se logra cuando el poder se construye más a partir de la persuasión cuya eficacia depende del grado en que el conocimiento “monopolizado por un grupo es aceptado por otros” (p. 32). La construcción y concentración de conocimiento se realiza en el contexto de redes intra e inter-organizacionales que son controladas por las elites y son el objeto de mayor atención de nuestra investigación y de este libro, en particular.

El concepto de elites ha recorrido varias etapas a través de las cuales se revisa su potencial heurístico no sólo en función de una lógica cognoscitiva, sino también en función de su capacidad para dar cuenta de realidades sociales cada vez más complejas y dinámicas. Varias tensiones teóricas atraviesan el debate sobre las elites: 1) La que se nota entre Vilfredo Pareto y Gaetano Mosca, quienes discuten sobre el origen del poder de las elites; 2) La que se produce entre Robert Michels y Max Weber, quienes debaten sobre el carácter legítimo o ilegítimo de las organizaciones que controlan las elites; 3) La que se observa entre Robert Dahl y Wright Mills, quienes se preocupan por el nivel de dispersión o concentración del poder; y 4) La que confronta los enfoques anteriores con las propuestas de Gunther, Higley y sobre todo Alan Knight, quienes abordan la dimensión y trayectoria histórica de las elites.

El uso del concepto de elites en las ciencias sociales se remonta al siglo XIX, cuando Vilfredo Pareto y Gaetano Mosca definen a las elites por oposición a las masas no organizadas; sin embargo, mientras Pareto argumenta que las elites gobiernan por medio de la fuerza, la astucia y otras capacidades intelectuales (más o menos innatas), Mosca considera además que las elites se originan y representan los intereses y propósitos de diversas fuerzas sociales, más o menos organizadas, que pueden influir en el gobierno y crear equilibrios, estabilidad y por ende democracia.

Michels e indirectamente Weber advierten por primera vez que las elites dependen de su posición de control —legítimo o ilegítimo— sobre las organizaciones, particularmente sobre los recursos organizacionales requeridos para ejercer el poder. Por un lado, Michels subraya que el control monopólico de las organizaciones se traduce en un poder ilegítimo, pues según lo que el llama “la ley de hierro de la oligarquía”, la pertenencia a

la elite depende de la habilidad para controlar a las organizaciones más importantes de la sociedad (esto es, las grandes corporaciones, los sindicatos, los partidos, las asociaciones empresariales, entre otras), lo que requiere experiencia, conocimiento y liderazgo (Michels, 1911 [1958]); sin embargo, Weber distingue entre diversas formas y mecanismos de control, a saber: el poder legítimo que descansa sobre poderes tradicionales (característico de las sociedades en las que el estatus sigue siendo la base de la estratificación), carismáticos (que emerge de los poderes, atributos o dones personales) o legales-rationales (cuando descansa en reglas y leyes aceptados por los gobernados), mientras el ilegítimo descansa sobre el control monopólico de los recursos por parte de algunos grupos. A su juicio, en la mayoría de los casos el poder se sostiene gracias a una combinación de todos éstos, aunque en las sociedades modernas adquiere mayor significación la base legal-razional (Weber, 1921 [1992], pp. 706-753).

El enfoque pluralista de Dahl (1989) ha rivalizado a lo largo de muchos años con el estructural de Mills ([1956], 2001), Dohmoff (1980) y Useem (1993, 1984 y 1980). Encontramos alrededor de esta tensión dos posiciones: la primera según la cual el poder se disemina conforme avanza la especialización y la diferenciación funcional de la sociedad, y la segunda del enfoque estructural de Mills y Dohmoff, quienes argumentan que en contra de lo que sostienen las versiones pluralistas del poder, en la medida en que se traslapan los intereses de diversa índole a través de los entrelazamientos que se producen entre organizaciones públicas y privadas, se multiplican las formas de colusión ilegítima y con ello se debilita la autoridad de las elites y por tanto también la democracia.

Y mientras los anteriores enfoques son fundamentalmente estáticos, encontramos aquellos de quienes —como Gunther y Higley (1992) pero sobre todo Knight (1992)— argumentan que las elites son construcciones sociales, esto es, el resultado de procesos históricos y luchas sociales por controlar los diversos recursos que adquieren mayor significación a través del tiempo y el espacio, desde los financieros, productivos y económicos en general, hasta los organizacionales y recursos intangibles diversos, como el conocimiento, la información, las relaciones, el estatus y el prestigio, entre los más importantes. Gunther y Higley distinguen dos características básicas de las elites que deben ser consideradas si se quiere

entender su impacto en el desarrollo y la democracia. De un lado, la integración estructural, que alude al grado de inclusión de sus redes de influencia y comunicación, y del otro lado, el consenso de valores que se refiere al nivel de acuerdo entre sus miembros y facciones alrededor de las reglas y códigos de conducta, así como de las instituciones políticas y sociales existentes. Ambas características dependen de la capacidad de las elites para llegar a arreglos que permitan resolver las disputas en los momentos históricos de mayor trascendencia.

Sin duda, la tensión que ha predominado a lo largo de muchos años es la que se observa entre la visión pluralista y la estructural. Y las críticas que se hacen desde los enfoques pluralistas a la agenda desarrollada por la tradición estructural provoca un desinterés en el concepto de elites que Scott (2008) se propone remontar, por medio de una discusión en la que descubre y discute a profundidad la relación íntima, consustancial, entre el concepto de elites y el del poder. Además, lo distingue del concepto de clase que se refiere a la posición que se detenta en los procesos de producción, la propiedad de recursos económicos que no en todos los casos se traduce en ejercicio de poder, económico, político o ideológico. Entonces, las elites se reclutan de las clases sociales pero sólo cuando éstas utilizan los recursos que controlan para influir en el comportamiento de otros individuos, de manera directa o colectivamente por medio de grupos organizados, adquieren el carácter de elites. El poder de decisión se concentra entonces en actores individuales o colectivos, organizados o no, que ejercen el poder a través de dos tipos de mecanismos: de tipo correctivo (por medio de la inducción o coerción) o bien de tipo persuasivo, que se proponen legitimar y naturalizar la autoridad y la dominación.

De esta manera, Scott apunta a lo que consideramos una de las más relevantes tensiones teóricas para fines de nuestra investigación, la cual se centra en el grado en que las organizaciones contribuyen a legitimar y consensuar la dominación y el poder de las elites y, en su caso, cómo lo logran. El grado en que la eficacia de las organizaciones se puede evaluar sólo desde el punto de vista instrumental, esto es, la medida en que logran concretar las políticas públicas que promueven independientemente de si éstas se imponen desde arriba, o bien si la eficacia sólo se puede medir en términos de la legitimación y la aceptación social del conocimiento, las

políticas e ideas que promueven. O sea, por un lado, las dos dimensiones de la eficacia —la instrumental y la cognitiva— y, por el otro, el alcance de la legitimidad, a nivel intra e inter-organizacional o más ampliamente a nivel de la opinión pública y la sociedad en general.

A todo esto habría que agregar que la discusión teórica en torno al concepto de las elites se ha beneficiado del desarrollo de varios conceptos afines que a la vez que atraviesan las tensiones teóricas arriba discutidas, complementan, enriquecen y tornan más compleja la discusión. Se podrían agrupar dichos conceptos alrededor de tres ejes íntimamente relacionados, todos ellos muy relevantes a la formación y definición misma de las elites:

### Las elites públicas y privadas

De todo lo anterior se desprende que las elites se definen como el grupo de personas que se distinguen por la capacidad para influir en las principales estrategias y 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 que frecuentemente incorporan a funcionarios públicos del más alto nivel y, por el otro, las redes de política y los centros de pensamiento que forman parte de ellas y que son vehículos de planeación y de producción de información y conocimiento al más alto nivel. La literatura distingue entre las elites de políticas públicas (Smith, 1991 y Carroll, 2010) y las elites corporativas (Scott, 2008; Carroll, 2010; Murray, 2009; Salas-Porras, en prensa). Las primeras se refieren al grupo de funcionarios públicos y privados que se ocupan de la definición de las políticas públicas y cuya influencia política más importante se ubica en el plano de las ideas y la persuasión porque, de un lado, tienen que convertir las ideas en políticas públicas y, del otro, lograr que éstas sean aceptadas entre la opinión pública en general. Entonces, su relación con la producción y difusión de información y conocimiento es fundamental. Las elites corporativas aluden al grupo de propietarios y ejecutivos que dirigen —a través de redes y constelaciones de intereses industriales y financieros— las más grandes corporaciones

transnacionales de alcance global o regional. Entre estas dos no sólo tienden a crecer los traslapes y entrelazamientos, como se podrá ver en varios capítulos de este libro, sino que la definición y contenido mismo de las políticas públicas se privatiza en la medida en que un número creciente de organizaciones privadas (o semi-privadas) participan en la regulación de múltiples sectores, de tal forma que la frontera entre los intereses y los espacios públicos y privados se desdibuja cada vez más.

### Las elites, las organizaciones y la gobernanza

Es reconocido que la política se desenvuelve en un nuevo escenario globalizado, institucionalmente disperso, multicéntrico, diferenciado, mayormente complejo e inestable. Es particularmente en este contexto en el que la noción de gobernanza, incluyendo la gobernanza global y regional que en este libro interesan, adquieren relevancia no obstante sus múltiples significados y adjetivos. Es decir, ya sea que se hable de la gobernanza como un nuevo enfoque para entender las relaciones entre el poder político y la sociedad, o la nueva dinámica de los espacios públicos como un nuevo modelo o paradigma de coordinación social y conducción política, o si se trata de un método para establecer acuerdos entre actores heterogéneos e interdependientes; el término revela, no obstante estas diferencias, algo nuevo en las formas, expresiones y requisitos de la política que requiere ser dilucidado.

Karns y Mingst (2010) plantean, en su extenso estudio sobre la política y los procesos de la gobernanza global, que son tres las características distintivas de la gobernanza global, las cuales representan un desafío para el desarrollo de enfoques innovadores. La primera tiene que ver con la naturaleza de los problemas. Es decir, los problemas que requieren atención atraviesan una variedad de temas o áreas de política que no pueden ser categorizados nítidamente como problemas económicos, políticos o sociales, ni pueden ser abordados exclusivamente por una de las respectivas instituciones nacionales e internacionales. En segundo lugar, los Estados y los organismos gubernamentales internacionales no son ya solamente los únicos actores importantes para atender estos

problemas. La sociedad civil, los organismos no gubernamentales, las redes transnacionales y los movimientos sociales, demandan ser incluidos en los esfuerzos de gobernanza en una variedad de temas. Los grupos de expertos y las comunidades epistémicas se vuelven esenciales por el conocimiento y habilidades que pueden aportar para la solución de problemas de diversa índole. Las empresas privadas se convierten, de manera creciente, en importantes socios y oferentes de recursos que los gobiernos son menos capaces o tienen menos voluntad de aportar. De esta manera, las asociaciones, coaliciones y redes se vuelven parte integral de nuevos esfuerzos de gobernanza, que por lo mismo requieren nuevas habilidades de liderazgo, que pueden generar tensiones entre diferentes tipos de actores y que añaden un valor mayor a la capacidad de coordinación. En tercer lugar, no hay un modelo único de gobernanza global (o regional) que se ajuste a todos los temas y problemas de política, sino una multitud de piezas que es difícil ensamblar en una unidad completa, y que imponen serios retos a la eficacia, la legitimidad y la rendición de cuentas (pp. 537-553).

Desde nuestra perspectiva, la noción de gobernanza es también importante porque no hablamos, o no hablamos exclusivamente, de instituciones políticas sino de una variedad de actores (individuos, grupos, organizaciones o instituciones) que interactúan en los espacios públicos a diferentes escalas territoriales para alcanzar fines u objetivos comunes, y cuyas reglas de interacción y formas de regulación y autorización no están establecidas y comúnmente aceptadas de antemano, como en el caso de las instituciones políticas convencionales.

En el marco de la gobernanza regional, para nuestros propósitos las organizaciones constituyen un referente empírico importante por diversas razones. Entendidas de manera general como conjuntos de actores que cooperan y realizan acciones colectivas para alcanzar fines comunes, las organizaciones constituyen mecanismos a través de los cuales las elites se coordinan a fin de articular proyectos políticos y sociales, construir consensos e instituir prácticas hegemónicas en los campos de acción en los que se desenvuelven.

Las organizaciones constituyen, asimismo, una fuente de poder para las elites que las dirigen, en la medida en que permiten concentrar y

gestionar capacidades y recursos—tanto tangibles como intangibles— que los participantes ponen a disposición de la organización. Finalmente, las organizaciones son también un vehículo importante para la construcción y difusión de las ideas. En este sentido, por ejemplo, desde una perspectiva gramsciana, Gill (1995) estudia las organizaciones como vehículos para lograr y extender el alcance de las ideas compartidas, particularmente las neoliberales y, por esta vía, lograr una posición no sólo de dominación sino de consenso. Por medio del concepto de “nuevo constitucionalismo”, este autor argumenta que detrás de la gobernanza subyace una tendencia a superponer y entrelazar a las estructuras de alcance nacional con las organizaciones e instituciones internacionales con el fin de comprometer las reformas y delegar crecientemente las políticas públicas sobre estructuras de autoridad y dominación privadas de alcance regional o internacional (como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco de Pagos Internacionales y el propio TLCAN). De esta forma, sostiene, se legitiman las prácticas hegemónicas neoliberales. En esta misma línea, Saskia Sasia (2010, p. 280) argumenta que “[...] las formas de autoridad privada, cada vez más numerosas y variadas, constituyen un componente fundamental del nuevo campo de poder en el que operan los Estados actuales”. A lo que dice es necesario agregar el componente endógeno de la autoridad privada, esto es: “[...] las capacidades de privatizar y desnacionalizar que son intrínsecas del Estado, como las capacidades específicas que tienen los ministerios de economía y los bancos centrales para definir políticas destinadas a reorientar algunas partes del Estado hacia los intereses globales”.

Cuando las organizaciones se coordinan unas con otras, ya sea de manera formal o informalmente a través de vínculos entre sus participantes, construyen redes y sistemas asociativos complejos que, encabezados por las elites, operan en los espacios públicos con variables niveles de influencia y autoridad en el diseño de las políticas públicas nacionales o locales. Los sistemas asociativos complejos, que comúnmente están integrados por organizaciones, individuos y grupos o sus intermediarios, y que con frecuencia atraviesan fronteras institucionales, territoriales e identitarias, se definen por un relativamente alto grado de dinamismo, autonomía de los poderes políticos instituidos y capacidad de auto-



regulación, al mismo tiempo que por un grado relativamente alto de interdependencia de recursos, tanto entre sus participantes como entre éstos y los actores e instituciones del entorno (Luna y Velasco, 2010). Como se puede ver en el capítulo 4, la tensión entre autonomía e interdependencia que por definición exhiben estas configuraciones asociativas de actores heterogéneos que atienden a diferentes lógicas y lenguajes, es precisamente lo que imprime un valor adicional al estudio de la gobernanza, como referida a la capacidad y los mecanismos de coordinación que hacen posible la articulación entre tales actores, ya sea que se trate de individuos u organizaciones.

Aunque con una legitimidad que puede ser sumamente discutible (entre otros factores por el importante protagonismo que pueden tener los intereses de las empresas multinacionales, como sucede en el TLCAN), la coordinación a través de vínculos inter-organizacionales suele imprimir mayor fuerza, alcance regional y eficacia a la acción colectiva de las organizaciones individuales, particularmente cuando los recursos que manejan se complementan y agregan para hacer avanzar los intereses y “causas” de las elites.

En el contexto del TLCAN, las organizaciones, las redes informales y los sistemas asociativos complejos, adquieren particular relevancia por el bajo nivel de institucionalización del Tratado o, dicho de otra manera, por el carácter poco estructurado de sus instituciones, que las hace, como diría Shepsle (2008), más bien amorfas e implícitas (p. 27). Este carácter del Tratado resulta evidente si se le compara con la Unión Europea. Se trata, como señalan Karns y Mingst (2010), de un modelo con un muy bajo nivel de institucionalización y un foco mucho más estrecho, aunque detalladamente reglamentado (“legalizado”), y en el que los paneles para resolver las disputas no tienen un mandato de observancia, por lo que las decisiones se transfieren a las arenas políticas nacionales (pp. 431-433).

En suma, si el concepto de elites nos permite explorar quiénes gobiernan América del Norte, la noción de gobernanza, en tanto referida a la manera en que se estructuran las relaciones, se procesan los conflictos y se establecen los acuerdos entre las elites y sus organizaciones, nos con-

duce a explorar cómo lo hacen y de qué medios organizativos se sirven dichas elites para ejercer su poder.

No solamente los recursos organizativos y relacionales son una fuente importante de poder de las elites del TLCAN y un medio para ejercerlo, lo son también —como se ha venido señalando— los recursos de información y conocimiento que controlan. Es en el contexto de la “influencia persuasiva” (Scott, 2008), basada en la significación y la legitimación, ambas de naturaleza discursiva, que el siguiente apartado pone el acento en el tema de las elites y el conocimiento.

### Las elites y el conocimiento

Aunque a lo largo de la historia de la humanidad el conocimiento ha sido siempre un recurso muy valioso, fuente de poder y control, en el contexto actual de la sociedad del conocimiento se vuelve más importante todavía para las elites, no sólo porque sin él no es posible innovar y competir en la esfera económica, sino también porque es un insumo fundamental para la definición de las políticas públicas, así como para la integración de las elites a nivel nacional, regional y/o internacional. Como argumenta Scott (2008, p. 32), cuando el conocimiento es monopolizado por un grupo y aceptado por otros se convierte no sólo en un instrumento de poder sino de autoridad.

En la relación entre las elites y el conocimiento se cruzan conceptos institucionalistas, constructivistas y estructuralistas o gramscianos. Entre los primeros, tenemos el concepto de regímenes de conocimiento de John Campbell y Ove Pederson (2011, p. 186), que se refiere al conjunto de centros de pensamiento que se ocupan de generar el conocimiento relevante para el diseño y definición de las políticas públicas. Las características de dichos centros y las redes que forman dependen, según Campbell y Pederson, de la economía política de cada país, de las que surgen cuatro regímenes de conocimiento, dos de los cuales se inscriben en Estados descentralizados y abiertos y dos en Estados centralizados y cerrados:

1) El régimen orientado al mercado que predomina en EU y se caracteriza porque, además de inscribirse en un Estado descentralizado y abierto, sus CP son financiados por intereses privados, predominando las unidades académicas o bien de defensa de intereses que dirigen un proceso de producción de conocimiento altamente contestatario, partidista y competitivo.

2) También se inscribe en Estados descentralizados y abiertos (como Alemania y, en menor medida, Holanda) un régimen de conocimiento orientado al consenso en el que los CP son financiados por el Estado, quien procura un equilibrio entre las unidades de investigación académicas, partidistas y estatales. Estas promueven un proceso de producción de conocimiento no partidista, que se propone lograr consensos.

3) El régimen de conocimiento que predomina en Inglaterra (y en menor medida Australia) se inscribe también en una economía de mercado liberal pero con un Estado centralizado y cerrado en el que el régimen de conocimiento se caracteriza como uno en el que, por un lado, se observan mayores equilibrios entre intereses políticos —tanto partidos como asociaciones empresariales y laborales—, lo que se traduce en una confrontación menos intensa y, por el otro lado, en que algunos CP son financiados por el sector público y otros por el privado.

4) El régimen de conocimiento estatista tecnocrático (que encontramos sobre todo en Francia) se inscribe en una economía de mercado coordinada y se caracteriza por CP grandes y financiados por el Estado o por la sociedad civil en los que predominan procesos de conocimiento no partidista y tecnocráticos.

Por su parte, el concepto de comunidades epistémicas es un concepto eminentemente constructivista propuesto por Haas (1992), quien hace notar el interés de estas comunidades por controlar el conocimiento y la información relevante en sus áreas específicas de especialización. Dichas comunidades suelen jugar un papel decisivo en la construcción de organizaciones regionales e internacionales por diferentes razones.

1) Desde el punto de vista cognitivo, articulan las relaciones de causa-efecto de problemas específicos, homogeneizan la racionalidad de sus miembros, facilitan y delimitan la definición de las agendas.

2) Desde el punto de vista de la gobernanza, establecen los límites dentro de los cuales se debaten los problemas, es decir, definen las opciones viables y razonables, construyen los consensos y las agendas para la negociación, entrenan a los funcionarios públicos y organizan a los grupos de elite, todo lo cual implica contar con recursos organizacionales a fin de llevar adelante la posición dominante.

3) Desde el punto de vista normativo, estas comunidades recomiendan políticas, medidas y cursos de acción a nivel nacional, regional y global; proponen y codifican los principios y normas, diseñan estrategias de negociación e ingeniería social e institucional. En consecuencia, su potencial para socializar puntos de vista y agendas es enorme.

Por último, el concepto de “sitios de producción y movilización de información y conocimiento” de Carroll (2011) es un concepto de corte gramsciano que se refiere también a los centros de pensamiento como aquellos sitios en los que se construyen las principales ideas que se plasman en las políticas públicas, o bien aquellos centros contra-hegemónicos que desde abajo orientan las luchas y los nuevos movimientos sociales. El conocimiento se convierte de esta manera en uno de los recursos de mayor valor no sólo para las elites, sino también para los grupos y las organizaciones que disputan su legitimidad y ponen en tela de juicio su control y dominación.

Los trabajos que a continuación se presentan, de acuerdo con la estructura que sigue el libro, con diferentes énfasis abundan sobre la relación entre las elites y las organizaciones, el conocimiento y la gobernanza. Algunos de ellos se sitúan en los orígenes del TLCAN, mientras que otros ponen el acento en la reciente evolución de un conjunto de organizaciones y campos de política que han sido claves en la gobernanza regional.

### Estructura capitular

En los primeros dos capítulos se examina el contexto histórico de crisis generalizada (económica, política y social) que motiva a las elites de los países de la región a explorar nuevas estrategias de desarrollo centradas en el mercado, así como a proponer tratados de libre comercio, al principio

bilaterales y más adelante a nivel de toda la región de América del Norte. En el capítulo “Las elites de América del Norte en la génesis del TLC”, Ricardo Tirado se ocupa de los acuerdos, las diferencias y los conflictos que suscitaron, con muy diferentes intensidades y ritmos, tanto la proposición de concertar el tratado de libre comercio entre los tres países del norte del continente, como la decisión de realizarlo. Se analiza quiénes fueron los promotores y opositores en cada país y se concluye que, con matices significativos, la autoría de la decisión de acordar el TLC puede atribuirse a las elites económicas y políticas del trío de países, y que ésta prevaleció pese a la oposición, en diversos grados, de diferentes actores. Más específicamente, en el capítulo se analiza qué actores fueron aquellos que en cada país jugaron un rol decisivo en la determinación de iniciar la negociación del tratado, por qué tomaron esa decisión y cómo la hicieron avanzar. Se examina la decisiva participación de las elites que operan a través de redes de política insertas en campos de acción que tienen sus propias lógicas institucionales. Llama la atención cierto paralelismo entre los procesos de Canadá y México; el protagonismo de algunas personalidades y de algunas destacadas organizaciones de las elites.

En el capítulo 2, la autora, María Teresa Gutiérrez Haces, analiza la estrecha vinculación que históricamente ha existido entre las elites empresariales canadienses, el gobierno federal y los gobiernos provinciales, sin importar su pertenecía partidaria. Para ello, examina la participación de las más importantes agrupaciones empresariales de Canadá en la formulación de la política de comercio exterior de este país. En particular, hace un seguimiento cuidadoso de la negociación y puesta en marcha del Acuerdo de Libre Comercio Canadá-EU (ALCCEU), por considerar que es a raíz de éste que las elites empresariales se consolidan en Canadá. Además, hace un repaso de la trayectoria del TLCAN para confirmar cómo este instrumento comercial reforzó dicha tendencia. Asimismo, evidencia el interés cada vez más notorio de las elites corporativas canadienses por homologarse con las elites estadounidenses, a pesar del limitado y a veces flagrante desinterés que estas últimas han expresado a lo largo de los últimos veinticinco años. En las conclusiones reflexiona sobre cómo los más recientes gobiernos canadienses han acentuado su identificación con los intereses de las elites empresariales canadienses,

provocando con esto que en ocasiones resulte difícil distinguir entre las políticas estrictamente públicas y las de las corporaciones.

Los siguientes dos capítulos concentran la atención en el conjunto de organizaciones que realizan tareas orientadas a legitimar hacia adentro y hacia afuera la visión de las elites sobre el TLCAN y la integración económica en general. En el capítulo 3, “La red de centros de pensamiento en América del Norte: ¿cómo se construye y sostiene un consenso a favor del TLCAN?”, la autora examina el papel que han tenido los Centros de Pensamiento (CP) para lanzar, promover, defender y revisar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Después de una discusión del concepto en la que se contrasta el papel de estas organizaciones en la construcción y difusión de las ideas y políticas públicas, se identifican tres fases, a lo largo de las cuales se construye una red de CP que despliega múltiples acciones a favor de este tratado. Se argumenta que en el interior de esta red de CP un nuevo paradigma de integración regional es concebido, una amplia gama de asuntos son presentados de forma tal que logran mayor aceptación por parte de la opinión pública, y una nueva sabiduría convencional es reinventada. La red de CP a favor del TLCAN ofrece espacios en los que las elites regionales construyen coherencia social e ideológica y estructuran mecanismos para integrar, ordenar y agregar gradual, pero selectivamente, ciertos intereses y preferencias, al tiempo que se marginan o ignoran otros. En resumen, se persiguen los siguientes objetivos: en primer lugar, trazar los vínculos, analizar e interpretar a través de un análisis de redes formal, la significación de las interacciones entre los más importantes centros de pensamiento (CP) que se han involucrado en la construcción y el gobierno del Tratado de Libre Comercio de América del Norte; en segundo lugar, examinar el grado en que estas organizaciones articulan a las elites regionales, sus puntos de vista respecto al TLCAN, a la Asociación de Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN) y en general sus preferencias en materia de políticas públicas; finalmente, la forma en que las elites que emergen de esta red influyen en la región y dan forma al proceso de integración.

Matilde Luna y José Luis Velasco dedican el capítulo 4 al análisis del Grupo Mexicano, que desde inicios de la década de los 2000 forma parte de la sección regional de América del Norte de la Comisión Trilateral,

sección que ha tenido un papel importante en el gobierno del TLCAN a partir de la concepción de este Grupo y de la propia Comisión Trilateral como sistemas asociativos complejos; los propósitos principales son, por una parte, identificar los mecanismos institucionales y los recursos que contribuyen a transformar el poder económico y el político de las elites que conforman el Grupo en autoridad y, por otra, analizar la relación entre dos dimensiones de su autoridad: la eficacia y la legitimidad. Para ello, buscan valorar la eficacia del Grupo; dilucidar cuál es la lógica de representación implícita en su composición e integración e identificar las redes de sus miembros, con particular interés en su conexión con México. Concluyen que uno de los rasgos distintivos del Grupo Mexicano es que tiene mucho poder pero poca legitimidad, es decir, es influyente pero escasamente representativo. De manera más general encuentran que las ambigüedades de la representación y las disparidades de la eficacia que caracterizan al Grupo Mexicano se deben, en gran medida, a un problema fundamental y distintivo de los sistemas asociativos complejos, incluidas las estructuras de gobernanza global: lograr, y más difícil aún mantener, un equilibrio entre su eficacia práctica, es decir, su capacidad de tomar decisiones, implementarlas y solucionar los problemas que busca resolver, y su legitimidad.

En el capítulo 5, Lourdes Marquina, Socorro Marquina y Alejandro Ruíz, abordan el papel que en el marco de las negociaciones del TLCAN tuvieron las asociaciones de profesionistas en la liberalización de los servicios profesionales. Destacan la creciente importancia de los servicios y en particular de los servicios profesionales en las economías globalizadas y reconocen a algunos de los colegios de abogados e ingenieros mexicanos como una elite capaz de influir en los dos momentos más importantes que se identificaron en la negociación del comercio transfronterizo de servicios profesionales del TLCAN. La idea central es que la capacidad de influencia que tiene dicha elite de profesionistas depende de dos factores: sus recursos de poder y, sobre todo, el marco socio-institucional en el que desarrollan su acción, pues —a diferencia de Estados Unidos y Canadá— los colegios de profesionistas en México siguen teniendo un control limitado sobre la regulación del ejercicio profesional, ya que ésta es una atribución que compete al gobierno federal. La primera sección del capítulo aborda

la relación que existe entre elites y profesionistas, cuyo poder reside en el conocimiento especializado que poseen y que influye en el desarrollo de las sociedades. La segunda se refiere a la importancia del sector servicios y al proceso de internacionalización de los servicios profesionales, particularmente en la región de América del Norte, mostrándose las asimetrías que existen entre México, Canadá y Estados Unidos. En esta misma sección se identifica a la elite de abogados e ingenieros mexicanos que participaron en la negociación para liberalizar los servicios profesionales. La tercera se enfoca al proceso de la negociación trilateral, distinguiéndose dos momentos: uno, iniciado por la propia elite de profesionistas con sus respectivas contrapartes extranjeras sin la presencia del gobierno, y otro en el que se observa la conducción de la negociación por parte del gobierno mexicano, en coordinación con la elite de profesionistas identificada. Por las características del proceso, los autores concluyen que se trata de un estilo de gobernanza basado en elites.

Con el título “De talentos a elites: un camino a recorrer por la diáspora mexicana en Norteamérica”, el capítulo 6, de Camelia Tîgău, analiza la diáspora de profesionistas mexicanos en Norteamérica, tanto para observar su calidad de vida en los países de acogida, EU y Canadá, como para reflexionar sobre las condiciones en las cuales esta población puede transformarse en una elite que promueva el desarrollo de México. Desde el punto de vista teórico, el estudio de la diáspora adopta el enfoque del marco del mercado global de competencias en el cual el capital humano es atraído hacia polos de producción y lugares donde la calidad de vida es alta. Con base en información obtenida a través de un cuestionario y de entrevistas a profundidad con profesionistas mexicanos, realizadas por la autora, se observa que efectivamente los profesionistas mexicanos tienden a integrarse al mercado laboral que más les conviene, más allá de intereses nacionales y nacionalistas. En este sentido, su retorno no representa ni propósitos patrióticos ni escasez laboral o de dinero, sino que responde a pautas de comportamiento que traspasan las fronteras y que van más allá de los planteamientos de la teoría de fuga de cerebros. El estudio muestra que, hasta ahora y a diferencia de otros países, México no cuenta con una diáspora suficientemente posicionada y organizada para beneficiarse de sus logros, lo que

cuestiona la validez de algunas teorías sobre la relación entre la diáspora y las posibilidades de desarrollo científico y tecnológico del país. Finalmente identifica varios de los retos que el gobierno mexicano enfrenta para potenciar la posibilidad de que la diáspora mexicana se transforme realmente en una elite que contribuya al desarrollo.

Los dos últimos capítulos se concentran en analizar la relación entre las elites y las políticas públicas para la producción, control y difusión de conocimiento en materia de ciencia y tecnología. En el primero de éstos (el capítulo 7) se analiza, desde la perspectiva de la elite mexicana, el caso de las políticas públicas de los biocombustibles en México como un caso ilustrativo de cómo se da la gobernanza de la ciencia y tecnología en el país en el contexto del TLCAN. Se parte de dos hechos significativos: por un lado, la elite mexicana no es del todo ni representativa ni legítima, lo que se puede ver en un claro sesgo hacia el sector exportador, y por el otro, no se observa un avance de la ciencia y tecnología en México que tenga efectos visibles en la estructura económica en la era del TLCAN. Se busca responder a la pregunta sobre cuáles son los verdaderos objetivos de la política de promoción de los biocombustibles en México. Se revisan tres argumentos principales: cambio climático, seguridad energética y desarrollo del campo. Ninguno de éstos ofrece una explicación satisfactoria para el caso mexicano y la actuación de sus elites. La respuesta tiene que ver con el tipo de gobernanza de mercado que prevalece en México y que parte del principio de que la CYT debe ser orientada por el mercado, en lugar de ser una elección social de consenso, porque se considera que es precisamente el mercado, en lugar del ámbito político, el que va a decidir sobre el éxito de un nuevo producto, en este caso los biocombustibles. Se muestra también cómo rasgos de discrecionalidad en la gobernanza, la cual se impone sin interacción y deja fuera los intereses de la sociedad, se traducen en una falta de confianza pública. En estas condiciones, la gobernanza de los biocombustibles en México, que en teoría podría facilitar negocios privados pero no crear políticas públicas de verdadera promoción de la CYT, en la práctica no garantiza ni el éxito de las iniciativas privadas ni es eficiente en promover la creación y distribución del conocimiento.

Por último, en el capítulo 8, Ken Shadlen relata cómo en 1991 México adopta un sistema de propiedad intelectual (PI) que, según varios criterios, era poco adecuado para un país con las capacidades que México tenía en materia de ciencia, tecnología e innovación (CTI). A pesar de esto, en lugar de revisar el sistema e invertir en el desarrollo de más capacidades, en los años dos mil la política mexicana sigue la línea de fortalecer más todavía el sistema de PI. O sea, se introducen una serie de reformas al sistema de patentes que hacen más fuertes los derechos privados de exclusión sobre el conocimiento y más débiles los derechos del público para utilizar el conocimiento. Tampoco se dan pasos significativos para generar más capacidades en CTI en el país. El gobierno implementa varios cambios institucionales y anuncia muchos nuevos programas, pero los esfuerzos no vienen respaldados con compromisos financieros y hay poca coherencia o coordinación entre los programas iniciados. En este capítulo se explica esta respuesta enigmática por medio de un análisis de los cambios ocurridos en las coaliciones sociales. Se muestra cómo el sistema de patentes introducido en los años noventas ha creado nuevas constelaciones de intereses y nuevos patrones de organización política que afectan en los años dos mil las opciones políticas en las áreas de propiedad intelectual y de ciencia, tecnología e innovación. En el primer periodo, los cambios apuntaron tanto a fortalecer el poder de los actores que buscaban la continuidad y la profundización de las políticas de patentes, al tiempo que debilitaron la influencia de aquellos actores que podrían buscar una revisión de dichas políticas. El sistema de patentes (y en general la estrategia de desarrollo económico más amplia) tampoco ha creado a los conjuntos de actores industriales que dependen del conocimiento y la tecnología para mantener la competitividad. Como resultado, las coaliciones para políticas públicas de CTI más consistentes y robustas siguen siendo frágiles e incipientes.

Como puede advertirse de la presentación del contenido del libro, no pretendemos agotar el amplio y complejo universo de organizaciones y campos de política implicados en la gobernanza regional de América del Norte. Otros momentos y otros asuntos también importantes, como es sin duda el de la seguridad, habrán de ser objeto de otras investigaciones.

## Referencias

- Carroll, William (2011), "Alternative policy groups and counter-hegemonic struggle: Transnational class formation from below", ponencia presentada en la Conferencia *Global Capitalism and Transnational Class Formation*, organizada por el Centro de Estudios Globales de Praga y el Comité ICSO de la Asociación Internacional de Sociología, septiembre 16 a 18 de 2011.
- Carroll, William (2010), *The Making of a Transnational Capitalist Class: Corporate Power in the 21st Century*, Londres, Zed Books.
- Campbell, John L. y Ove K. Pedersen (2011), "Knowledge regimes and comparative political Economy", en Daniel Béland y Roobert Henry Cox, *Ideas and Politics in Social Science Research*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 167-190.
- Dahl, Robert A. (1989), *Democracy and Its Critics*, Michigan, Yale University Press.
- Domhoff, G. William (ed.) (1980), *Power Structure Research*, Londres, Sage.
- Domhoff, G. William ([1967] (2006), *Who Rules America? Challenges to corporate and class dominance*, Nueva York, McGraw/Hill.
- Gill, Stephan (1995), "Theorizing the interregnum: The double movement and global politics in the 1990s", en *International Political Economy. Understanding Global Disorder*, ed., Bjorn Hettne, London, Zed Books, pp. 65-99.
- Gunther, Richard y John Higley (eds.) (1992), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Haas, Ernst (1992), "Knowledge, Power and International Policy Coordination", en *International Organization*, 46, 1, winter, 1992.
- Karns, Margaret P. y Karen A. Mingst (2010), *International Organizations. The Politics and Processes of Global Governance*, Boulder, London, Lynne Rienner Publishers.
- Luna, Matilde y José Luis Velasco (2010), "Mecanismos de toma de decisiones y desempeño en sistemas asociativos complejos", en M. Luna y C. Puga (coords.), *Nuevas perspectivas en el estudio de las asociaciones*, Barcelona, Anthropos/IIS-UNAM, pp. 121-153, cuadernos A: Temas de Innovación Social núm. 32.
- Michels, Robert (1958), *Political Parties*, Glencoe, Free Press.
- Mills, C. Wright (2001), *La elite del poder*, México, FCE.
- Murray, Georgina (2009), "A Transnational Capitalist Class: Does Corporate Australia have one?", [http://www98.griffith.edu.au/dspace/bitstream/10072/25986/1/55416\\_2.pdf](http://www98.griffith.edu.au/dspace/bitstream/10072/25986/1/55416_2.pdf)
- Salas-Porras, Alejandra (en prensa), "The Transnational Capitalist Class in Mexico: New and old mechanisms structuring corporate networks", en Georgina Murray y John Scott, *Financial Elites and Transnational Business: Who Rules the World?*, Edgar Elgar.
- Sassen, Saskia (2010), *Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*, Buenos Aires, Katz Editores.
- Scott, John (2008), "Modes of power and the reconceptualization of elites", en *Sociological Review*, vol. 56, S1, pp. 25-43.
- Shepsle, Kenneth A. (2008) [2006], "Rational Choice Institutionalism", en Rhodes, Raw; Sarah A. Binder, y Bert A. Rockman (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford, Oxford University Press.
- Useem, Michael (1993), "Shareholder power and the struggle for corporate control", en Richard Swedberg (ed.), *Explorations in Economic Sociology*, New York, Russel Sage Foundation, pp. 308-334.
- Useem, Michael (1984), *The Inner Circle: Large Corporations and the Rise of Business Political Activity in the US and UK*, Oxford, UK, Oxford University Press.
- Useem, Michael (1980), "Corporations and the corporate elite", en *Annual Review of Sociology*, 6, pp. 41-47.
- Weber, Max (1992) [1921], *Economía y Sociedad*, Argentina, FCE.