

Detrás
de la trama
Políticas migratorias entre
México y Estados Unidos



Detrás de la trama Políticas migratorias entre México y Estados Unidos

Douglas S. Massey

Jorge Durand

Nolan J. Malone



Universidad
Autónoma
de Zacatecas



MÉXICO • 2009

Título original: *Beyond Smoke and Mirrors. Mexican Immigration
in an Era of Economic Integration*

© Copyright 2003 por Russell Sage Foundation

La H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LX LEGISLATURA,
participa en la coedición de esta obra al
incorporarla a su serie CONOCER PARA DECIDIR

Coeditores de la presente edición

H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LX LEGISLATURA
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE ZACATECAS
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Primera edición en español, febrero del año 2009

© 2009

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE ZACATECAS

© 2009

Por características tipográficas y de diseño editorial
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 978-607-401-052-7

Traducción: Elvira Maldonado

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.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

www.maporrúa.com.mx

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

Agradecimientos

ESTE LIBRO es producto del Proyecto de Migración Mexicana (Mexican Migration Project-MMP) que llevan a cabo las universidades de Princeton y Guadalajara y por tanto es el resultado de los esfuerzos de muchas personas que han dedicado su tiempo y esfuerzo al proyecto: estudiantes y candidatos a licenciatura, maestría y doctorado. Aunque no es posible nombrar uno por uno a todos los que han contribuido con el éxito del MMP, agradecemos especialmente a quienes han prestado sus servicios como gerentes del proyecto (David Lindstrom, Kristin Espinosa y Emilio Parrado), a la coordinadora del trabajo de campo (Emma Peña), a quienes, con gran precisión, capturaron los datos (Verónica Lozano y Raquel Carvajal) y a la diseñadora de la página web (Elisa Muñoz Franco). Su fina percepción del detalle nos permitió llevar a cabo los análisis necesarios para este libro.

Queremos expresar nuestra especial gratitud al National Institute of Child and Human Development y a la William and Flora Hewlett Foundation, cuyas donaciones a largo plazo han hecho posible el trabajo continuado del MMP a lo largo de 20 años. También agradecemos al Fogarty International Center of the National Institute of Health, a la Andrew W. Mellon Foundation, y al Social Science Research Council por su apoyo a los estudiantes y a los candidatos a doctorado que han trabajado en el proyecto. Por último, los autores agradecen a sus respectivos amigos y familias por su permanente apoyo e imprescindible aliento.

Este libro fue primero publicado en inglés con el título *Beyond Smoke and Mirrors. Mexican Immigration in an Era of Economic Integration*, en el año 2002, con una edición de pasta dura y bajo el sello editorial de la Russell Sage Foundation, de la ciudad de Nueva York. La segunda edición, de pasta blanda, fue editada el

año 2003, con el mismo sello editorial. La traducción al español estuvo a cargo de Elvira Maldonado. Agradecemos a la Russell Sage Foundation el permiso para publicar esta versión en español y a Raúl Delgado de la Universidad de Zacatecas su apoyo e interés por publicar la presente edición con el sello editorial de Miguel Ángel Porrúa.

Capítulo 1

Fantasmas en la máquina: intervenciones en el sistema migratorio México-Estados Unidos

QUIEN NO CONOCE la complejidad de la estructura de una máquina no debe intentar repararla. Si pretende hacerlo, sin tener una idea clara de cómo funciona el sistema, cuáles son sus principios básicos y cómo están interconectados entre ellos, para asegurar el funcionamiento de todos y cada uno de sus elementos, lo más probable es que no sólo nunca logre repararla totalmente, sino que tampoco logre hacerle los ajustes necesarios para que siga funcionando. Sin tener una concepción clara de cómo es el engranaje de las diferentes piezas entre sí, de cuál es el mecanismo que permite que la máquina funcione como un todo integrado es imposible predecir qué va a pasar cuando se introduce una modificación en una de las partes del sistema; qué efecto tendrá en las otras partes del mismo; cómo se afectará su funcionamiento y qué resultados finales se van a obtener. Dar pasos de ciego con una polea aquí, con un engranaje allá o tratar de añadir alguna pieza o resorte nuevo, simplemente porque parecen ser “muy buenos”, es arriesgarse a enfrentar una buena cantidad de consecuencias inesperadas, quizá producir una catástrofe que nadie esperaba ni deseaba.

El ensamblaje de las partes

Es evidente que el sistema migratorio México-Estados Unidos funcionó como una maquinaria compleja en los años comprendidos entre 1965 y 1986. Estaba conformado por un delicado equilibrio de procesos sociales y económicos que iban surgiendo de modo gradual en el transcurso de los años en respuesta a cambios específicos en las economías políticas de México y Estados Unidos. Los movimientos poblacionales a través de la frontera tenían unas características definidas y con el tiempo fueron adquiriendo una estructura relativamente es-

table y una organización geográfica bien definida. La migración entre México y Estados Unidos seguía ciertos patrones predecibles que respondían a unos principios científicos establecidos.

Cuando se conoce la manera en la que funciona una maquinaria socioeconómica compleja, teóricamente es posible intervenir en determinados puntos para ejercer cierta influencia en las consecuencias y mejorar los resultados. Sin embargo, no es posible esperar mejoras considerables si las intervenciones que se hacen son arbitrarias y obedecen a razones que no tienen relación ninguna con el funcionamiento real del sistema. Así como no es aconsejable que nadie diferente a un relojero trate de ensayar una herramienta para manipular un reloj de precisión, tampoco es sensato cambiar políticas cuando no se tiene una concepción clara de cómo funciona el sistema. Pero esto fue exactamente lo que sucedió a partir de 1986 cuando el Congreso de Estados Unidos y sus presidentes, uno tras otro, introdujeron una serie de cambios legislativos y burocráticos que transformaron profundamente las reglas bajo las cuales operaba el sistema de migración México-Estados Unidos.

La razón que motivó estos cambios en gran parte obedecía a fines políticos en Estados Unidos, sin tener en cuenta la realidad que estaba en la base de la migración y la integración económica. La Immigration Reform and Control Act (IRCA) (Ley de Reforma y Control de la Inmigración de 1986) dio paso a una nueva era de políticas de inmigración restrictivas y a controles de frontera represivos que convirtieron lo que hasta entonces había sido un sistema predecible y que funcionaba relativamente bien, en una máquina ruidosa, tosca y disfuncional que generó una buena cantidad de consecuencias imprevistas que no beneficiaban a ninguno de los dos países. Estos errores fueron exacerbados por legislaciones adicionales aprobadas en 1990 y 1996 que redujeron el acceso de mexicanos a visas legales, militarizaron sectores clave en la frontera México-Estados Unidos y penalizaron a inmigrantes legales, que todavía no habían adquirido la ciudadanía.

Paradójicamente, mientras se intentaba restringir el movimiento de trabajadores a través de la frontera México-Estados Unidos, las autoridades de Estados Unidos estaban construyendo un proyecto de integración de los mercados, para facilitar el paso a través de las fronteras de bienes, capitales, mercancías e información, lo que se hizo realidad con la implementación del Tratado de Libre Comercio (NAFTA) en 1994. Ni el Congreso de Estados Unidos, ni sus presidentes George Bush y Bill Clinton se percataron de la contradicción inherente al promover la integración y simultáneamente insistir en la separación.

Estas políticas contradictorias no resultaron exitosas en su intento por disminuir la migración de documentados e indocumentados que provenían de México; en realidad, lo que se logró con ellas fue alentar estos dos tipos de migración.

Por otra parte, las políticas dieron pie al surgimiento de un mercado negro de mano de obra mexicana, disminuyeron los ingresos de los residentes legales, incrementaron la desigualdad en los ingresos de los trabajadores, y empeoraron las condiciones de los mercados de trabajo en Estados Unidos. Al mismo tiempo, reorientaron los movimientos migratorios de ciclo estacional y circular hacia un asentamiento definitivo y transformaron radicalmente la migración mexicana, que dejó de ser un fenómeno regional, que afectaba un puñado de estados en Estados Unidos, para convertirla en un movimiento social de amplias proporciones que afecta todas las regiones del país. La desafortunada intervención de las autoridades estadounidenses en la trama migratoria es un ejemplo para libro de texto, que ilustra cómo unas políticas mal concebidas pueden, no sólo fracasar en su propósito inicial, sino también dar paso a una cantidad de consecuencias no buscadas ni deseadas.

El manual del propietario

Se considera como algo intencional que los políticos y los medios de comunicación presenten a la inmigración como un proceso desordenado, caótico, que de alguna manera necesita ser “metido en cintura”. Se describe a los inmigrantes como personas desesperadas que huyen de violencias endémicas y de la pobreza en el Tercer Mundo, de lugares con economías paralizadas, de poblaciones cada vez más numerosas, de infraestructuras en deterioro que prácticamente dejan a sus habitantes sin posibilidad diferente a la de buscar refugio en el exterior. Se suelen emplear dos metáforas para dramatizar estos movimientos de población.

Una serie de metáforas hidráulicas describen la inmigración como una “mareta creciente” que lanza hacia las costas estadounidenses “oleadas” infinitas que amenazan con derribar los “diques”, llenos de numerosas “goteras” y preparan al país para una “inundación” masiva, de un inmenso “mar” de extranjeros. Un segundo grupo de metáforas es de naturaleza marcial. Se concibe la inmigración como una “guerra” en la que las patrullas de control fronterizo, abrumadas y heroicas, “se mantienen en línea” para “defender” a Estados Unidos de las “hordas” de “invasores” extranjeros que “atacan” la “fortaleza” recurriendo ocasionalmente a un “asalto masivo”. Los extranjeros que ya están en Estados Unidos son vistos como una “quinta columna” de espías y terroristas en potencia.

En lugar de trazar políticas basándose en metáforas que, en el mejor de los casos, apenas tienen una cierta conexión con realidades sociales y económicas, lo que nosotros buscamos es proporcionar un panorama más preciso de los aspectos prácticos de la trama migratoria entre México-Estados Unidos tanto a los encargados de formular las políticas, como a los ciudadanos en general. Lo que intentamos ofrecer es una especie de “manual del propietario” que expli-

que cómo funciona teóricamente el sistema, cómo se construyó a través de la historia y cómo funciona sustancialmente, o, al menos, cómo funcionaba hasta que la ley IRCA de 1986 lo despojó de toda su armonía. Después describimos cómo esta ley y las políticas subsiguientes trastocaron un acompasado sistema de funcionamiento para dar paso a una diversidad de consecuencias negativas e imprevistas. Para terminar ofrecemos un proyecto de reforma del sistema migratorio para ayudar a los encargados de las políticas a reparar la maquinaria de la migración.

La migración México-Estados Unidos no es una inundación ni una guerra sino una de las piezas de una maquinaria muy compleja que funciona de modo predecible de acuerdo con una lógica, con patrones claros, que ha sido muy estudiada y bien descrita por los científicos sociales. El capítulo 2, “Principios de funcionamiento” se inspira en teorías e investigaciones recientes para describir las leyes naturales que rigen la evolución y el comportamiento de los sistemas migratorios internacionales actuales. Proporcionamos explicaciones lógicas de por qué la inmigración se inicia, por qué el flujo de inmigrantes se hace mayor con el tiempo y por qué desarrolla una estructura estable a través del tiempo y el espacio.

Comprender en teoría un sistema está bien, pero cuando lo que se quiere realmente es saber el grado de complejidad del funcionamiento de una maquinaria no hay ninguna posibilidad diferente a la de reemplazar la pieza que se ha estropeado. Este es el proyecto que emprendemos en el capítulo 3, “Ensamblaje de la maquinaria” y para ello describimos en detalle cómo se construyó históricamente el sistema de la migración México-Estados Unidos y cómo funcionó durante décadas como un sistema clave para las políticas económicas, tanto de México como de Estados Unidos. Demostramos cómo, con la aceleración de la integración económica binacional después de 1982 y su realización concreta en el Tratado de Libre Comercio (NAFTA por sus siglas en inglés), la migración México-Estados Unidos llegó a ser una parte integral de una maquinaria social y económica más amplia que funcionaba en Norteamérica.

Después de haber expuesto los principios básicos de funcionamiento, el diseño y la puesta en marcha de la trama migratoria entre México-Estados Unidos buscamos calibrar su comportamiento. En el capítulo 4, “Especificaciones del sistema” partimos de datos empíricos de muy alta calidad tomados del Proyecto de Migración Mexicana (en adelante MMP, Mexican Migration Project) (véase apéndice) para describir las piezas reemplazables del sistema y dar la información necesaria para que su funcionamiento sea eficiente.

En lugar de estar fuera de control, la migración México-Estados Unidos funcionó durante el periodo de 1965 a 1985 dentro de parámetros que tuvieron estabilidad en el transcurso del tiempo y que produjeron patrones estructurados de movilidad dentro del sistema. Dividimos el proceso de la

migración internacional en una serie de etapas que correspondieron a momentos clave de decisiones en la carrera migratoria y donde se hace evidente cómo el comportamiento en cada uno de estos momentos no sólo seguía un patrón y eran predecibles sino que fueron muy consistentes con las expectativas teóricas.

En el capítulo 5, “Cuando se trabó la maquinaria”, ponemos al descubierto los problemas de comprensión que estuvieron en la base de los intentos de Estados Unidos para modificar la maquinaria de la migración México-Estados Unidos a partir de 1986. Resaltamos las contradicciones fundamentales de las políticas de Estados Unidos en relación con México: por una parte, esa política busca integrar los mercados norteamericanos, en lo que tiene que ver con bienes, artículos, capital e información, pero por otra, busca prevenir la integración de los mercados laborales. Las políticas fronterizas y migratorias después de 1986 no tuvieron como base una comprensión verdadera de la migración México-Estados Unidos, ni su papel en la integración de Norteamérica, sino una ideología de guerra fría, la histeria antidrogas y una burda tendencia a culpabilizar a las etnias diferentes. Hubo una actitud deliberada y cínica de ciertos políticos que consistió en meter todos estos elementos en un solo paquete para ofrecerlo al pueblo estadounidense para su consumo. Aunque las políticas simbólicas de reforzamiento de las fronteras quizá hayan representado beneficios a corto plazo para algunos políticos emprendedores, lo que en realidad produjeron fue un deterioro a largo plazo del tejido social y económico de México y Estados Unidos. En el periodo transcurrido entre los años ochenta y los noventa, la maquinaria de la migración México-Estados Unidos se salió del engranaje total de la gran máquina de la integración estadounidense.

En el capítulo 6, “El derrumbe del sistema” hacemos una relación de los daños producidos por las políticas fronterizas y migratorias equivocadas de Estados Unidos. Datos confiables indican que el endurecimiento de las leyes no tuvo un efecto disuasorio para los mexicanos en su propósito de dirigirse hacia el norte, cruzar la frontera o conseguir trabajo en Estados Unidos. Lo que sí se logró, sin embargo, fue desanimar a los inmigrantes en su propósito de regresar a casa, alentarlos a establecerse definitivamente al norte de la frontera y aumentar el número de dependientes. Todo esto corría paralelamente con el desperdicio de millones de dólares procedentes de los impuestos y con la pérdida de cientos de vidas. Las políticas de Estados Unidos también fueron instrumentales en producir una transformación de la migración mexicana la que pasó de ser un fenómeno regional a ser un fenómeno nacional, impulsando, a la vez, a los inmigrantes a buscar la naturalización para asegurar el posible movimiento de millones de personas en el futuro. En síntesis, las políticas de Estados Unidos convirtieron lo que había sido un proceso relativamente apacible y abierto, con

pocas consecuencias negativas, en un sistema clandestino de explotación y coacción de los trabajadores que ejerció presión negativa sobre los salarios y las condiciones de trabajo, no sólo para los inmigrantes indocumentados sino también para los legales y para los ciudadanos.

En el capítulo 7 ofrecemos un “Manual de reparaciones” basado en nuestra comprensión previa del diseño, los principios y el funcionamiento de la migración internacional en el contexto de la integración económica norteamericana. Formulamos propuestas específicas para reparar el daño que se ha causado en las últimas dos décadas y poner de nuevo en movimiento la máquina de la integración norteamericana para lograr su máxima eficiencia. Nuestra propuesta requiere que los encargados de formular las políticas legitimen la migración de mano de obra y la acepten como un elemento normal de la economía política transnacional emergente. En lugar de negarse a aceptar la realidad de la migración de trabajadores, nuestra recomendación es que se regularice la misma y que se busque la manera de orientarla para promover el desarrollo económico de México y para minimizar costos y trastornos en Estados Unidos y maximizar los beneficios para todos los implicados.

Algunos pueden plantear que Estados Unidos debería abandonar del todo su proyecto de integración norteamericana y buscar la manera de endurecer las fronteras y hacerlas impenetrables no sólo para el flujo de inmigrantes sino también para los capitales, los bienes, las ideas y la información. Desafortunadamente, la creación de una “Fortaleza estadounidense” de estas características no es práctica ni deseable y algunos observadores han etiquetado el sueño de una frontera controlada como una ilusión de “humo y espejos” (Baum, 1977). No obstante, como los políticos carecen de las habilidades de los magos, el truco les falló. No se trata de *si* Norteamérica se va a integrar, sino de *cómo* va a hacerlo.

Nos guste o no, Estados Unidos está inextricablemente unido a México por razones geográficas, históricas, demográficas y económicas. Después de una historia de 100 años de movimientos continuos en una y otra dirección a través de la frontera, del florecimiento del comercio y las inversiones binacionales, de la expansión hacia todo el continente de las redes de transporte y de comunicaciones, de la mezcla de culturas y gentes en las dos direcciones; las dos naciones ya se encuentran sustancialmente integradas. Lo que falta es que los encargados de formular las políticas en los dos países enfrenten la realidad de la integración norteamericana y ubiquen la problemática de la migración de mano de obra dentro del marco amplio de las estructuras y la organización del NAFTA para ayudar a que la economía mexicana crezca de manera que el país llegue a ocupar el lugar al que tiene derecho como un socio en igualdad de condiciones dentro de un sistema global de inversiones y de comercio que servirá de cimiento para la prosperidad y la estabilidad en el siglo XXI.

Capítulo 2

Principios de funcionamiento: teorías de la migración internacional

ES EVIDENTE QUE la mayoría de los ciudadanos y de los funcionarios públicos *creen* comprender las mecánicas de la migración internacional; de no ser así no harían propuestas tan atrevidas ni actuarían de modo tan despreocupado. En el caso norteamericano particularmente, las razones de la inmigración mexicana parecen obvias. Para empezar, la simple sabiduría del sentido común nos permite ver que Estados Unidos es un país rico y México, comparado con éste, no lo es. Aunque en 1997 el PNB per cápita en México era de 3,700 dólares lo que lo ubica en el nivel más alto de los países en desarrollo, esta cifra palidece comparada con la cifra de 29,000 dólares en Estados Unidos; además, no hay otro lugar en la tierra en el que se presente un contraste de tal magnitud, en uno y otro lado de la frontera, y muchísimo menos una frontera que, como ésta, tenga 3,000 kilómetros de longitud.

Como consecuencia de este marcado contraste en los ingresos, el estándar de vida es mucho más alto al norte que al sur de la frontera. Hablando en términos de consumo privado per cápita, en México el monto equivale al 10 por ciento del que se disfruta en Estados Unidos. Obviamente, con sólo dirigirse al norte, cruzar la frontera y encontrar un trabajo en Estados Unidos, el mexicano promedio puede aumentar, a veces dramáticamente, su estándar de vida. Incluso si recibe el salario mínimo de Estados Unidos, un inmigrante que trabaje tiempo completo durante un año tendría unos ingresos aproximadamente tres veces más altos que el ingreso promedio en México. En este contexto, es explicable que los mexicanos con aspiraciones quieran emigrar a Estados Unidos. No tienen más que cruzar una línea, para tener no sólo ingresos más altos sino también acceso a una mejor escolarización, una mayor infraestructura, servicios sociales mejores, una atención médica de calidad superior y una oferta muchísimo mayor de alternativas de consumo.

La mayoría de la gente cree que los inmigrantes mexicanos deciden irse a Estados Unidos después de hacer un cálculo de costo-beneficio. Se considera que los mexicanos comprenden racionalmente que los costos de la migración a Estados Unidos están más que compensados por una gran variedad de beneficios. Incluso teniendo en cuenta los costos del traslado, del cruce de la frontera, de la búsqueda de trabajo y la adaptación a un país extranjero, el bienestar material de la mayoría de los mexicanos experimenta una considerable mejoría al reubicarse en Estados Unidos y conseguir trabajo allí. Todos los años miles de miles de mexicanos parecen tomar justamente esta decisión. Mientras la diferencia salarial entre México y Estados Unidos sea grande, la mayoría de la gente cree que los trabajadores al sur de la frontera tienen un incentivo muy fuerte para trasladarse hacia el norte.

Aunque la migración entre México y Estados Unidos data de finales del siglo XIX y ha mostrado un ir y venir permanente por más de un siglo, los ciudadanos y los políticos de Estados Unidos nunca se han sentido cómodos con los inmigrantes en general o con los mexicanos en particular (véanse Higham, 1955; Espenshade y Calhoun, 1993; Espenshade y Hempstead, 1996). El sentimiento general contra los inmigrantes ha oscilado, por lo general, junto con las épocas de recesión y de expansión y de acuerdo con las corrientes ideológicas imperantes (Meyers, 1995). Las políticas de inmigración en Estados Unidos han sido consecuentes con este ir y venir, que pasa del reclutamiento a la restricción, de la aceptación a la exclusión (Timmer y Williamson, 1998).

Por una variedad de razones los finales de los ochenta y principios de los noventa fueron un periodo bastante restrictivo. La manera más obvia de lograr el objetivo de reducir la inmigración, teniendo como base la interpretación antes esbozada, fue disminuir los incentivos elevando costos y riesgos y reduciendo los beneficios para la entrada desde México. Desafortunadamente, no es fácil manipular la ventaja principal –ingresos más elevados– a través de mecanismos políticos. Ningún político podría votar por una reducción de ingresos en Estados Unidos como medio para reducir los incentivos para la inmigración y si bien los líderes políticos podrían respaldar los esfuerzos para elevar los ingresos en México, su economía no está sujeta a su control directo.

Dadas estas restricciones, los encargados de trazar las políticas en Estados Unidos pusieron su mirada en otros costos y beneficios más maleables. Del lado de los beneficios Estados Unidos buscó reducir el acceso al empleo, criminalizando la contratación de trabajadores indocumentados e impidiendo que los inmigrantes indocumentados, y algunas veces hasta a los legales, tuvieran acceso a los servicios públicos. Del lado de los costos, el gobierno contrató más agentes para reforzar la Patrulla Fronteriza, aumentó los recursos de la misma y le otorgó nuevos poderes para detener, perseguir y deportar a los extranjeros

no autorizados. Las autoridades tenían la esperanza de disuadir a los mexicanos en su empeño por entrar y quedarse en Estados Unidos aumentando los costos y disminuyendo los beneficios de la migración indocumentada.

Las cosas no han funcionado bien, lo que prueba que hay algo verdaderamente equivocado en estas políticas y sus premisas de base. Como lo demostraremos más adelante, los intentos de Estados Unidos por aumentar los costos y reducir los beneficios de vivir y trabajar en el país han tenido muy poca resonancia en la probabilidad de la migración indocumentada, en el aumento de posibilidades para que los inmigrantes regresen a casa, en la disminución de oferta de empleo no autorizado, o en la reducción de la posibilidad de que los inmigrantes logren cruzar la frontera.

No obstante, son otras consecuencias, mucho más perversas las que se han producido debido a estas políticas. El problema fundamental es que las políticas actuales se basan en una concepción bastante estrecha de la migración. La realidad de la inmigración contemporánea es mucho más compleja que un simple cálculo de costos y beneficios.

Una comprensión total de la migración internacional requiere que se responda a cuatro cuestiones básicas: ¿cuáles son las fuerzas que mueven a las sociedades a promover la emigración y cómo funcionan?, ¿cuáles son las fuerzas en las sociedades receptoras de inmigrantes que crean una demanda de trabajadores inmigrantes y cómo funcionan?, ¿cuáles son las motivaciones, los objetivos y las aspiraciones de las personas que responden a estas fuerzas y emigran internacionalmente? y, ¿cuáles son las estructuras sociales y económicas que surgen en el proceso migratorio para conectar sociedades promotoras y receptoras? La comprensión simplista de la migración como una decisión sencilla de costo-beneficio responde la tercera pregunta y ofrece exclusivamente una de las muchas posibles motivaciones para el movimiento. En este capítulo pretendemos desarrollar una explicación global de la migración internacional que abarque las cuatro preguntas.

¿Por qué emigra la gente?

La concepción de la migración mexicana que se comparte ampliamente entre legisladores y público en general, como una elección de costo-beneficio, corresponde al aparato teórico de la *economía neoclásica*. De acuerdo con esta teoría y sus extensiones, la migración internacional proviene de las diferencias geográficas entre el suministro y la demanda de mano de obra (Ranis y Fei, 1961). Los países con abundante mano de obra en relación con el capital tienen salarios bajos, mientras que aquellos con escasa mano de obra en relación con el capital, tienen salarios altos. El diferencial internacional resultante es la causa de que

trabajadores de países con salarios bajos se trasladan hacia países con salarios altos. Como resultado de este movimiento, el suministro de mano de obra local tiende a bajar y los salarios a subir; pasa lo contrario en los países de destino, esto conduce a un equilibrio, a un diferencial salarial internacional que refleja los costos de los movimientos internacionales tanto monetarios como psicológicos.

Hay un modelo microeconómico de toma de decisiones que está asociado con esta teoría de corte macro. Los actores, siguiendo un criterio racional, deciden emigrar después de un cálculo de costo-beneficio que los lleva a esperar que este desplazamiento internacional les produzca beneficios netos, generalmente monetarios. La migración es análoga a la inversión en capital humano (Sjaastad, 1962) en la que se considera como capital humano los rasgos y las características que aumentan la productividad de un trabajador. La gente suele invertir en los primeros años de la vida en educación para que se vuelvan productivas, lo que les permitirá más tarde obtener beneficios representados en salarios más altos.

Los inmigrantes tienden a ir a lugares en los que, dadas sus habilidades, puedan ser más productivos y ganar más dinero. Antes de lograr obtener estos beneficios, sin embargo, deben hacer ciertas inversiones: los costos materiales del viaje, los costos de mantenimiento mientras viajan y buscan trabajo, el esfuerzo que implica aprender una nueva lengua e insertarse en una cultura diferente, las dificultades que conlleva adaptarse a un nuevo mercado de trabajo y la carga emocional de mantener las viejas relaciones sociales y construir nuevas (Todaro y Maruszko, 1986). De acuerdo con la teoría neoclásica, los emigrantes calculan los costos y los beneficios que implica el trasladarse a diferentes lugares y luego se van a donde esperan obtener unos mayores beneficios netos (Borjas, 1989, 1990).

En términos simplificados, los actores hacen un estimado de las ganancias netas que esperan obtener tomando los ingresos que piensan obtener en el país de destino y los multiplican por la probabilidad de conseguir y conservar un trabajo, esto les sirve de base para hacer un cálculo de sus “ingresos esperados en el lugar de destino” y éstos se comparan con lo que se esperaba ganar en la comunidad de origen. Posteriormente se descuentan los gastos del traslado y se espera que los beneficios totales sean los mayores (Todaro y Maruszko, 1986; Massey y García España, 1987).

Sin embargo, una variedad de observaciones sugiere que las motivaciones para emigrar no se restringen a estos cálculos de costo-beneficio. Según la teoría neoclásica la emigración no debería darse si no hay este diferencial regional de salarios, no obstante, con frecuencia se observan flujos de este tipo. Además, si no hay barreras legales para los movimientos, la emigración debería continuar hasta que el diferencial salarial entre las dos zonas se elimine; sin embargo, los torrentes migratorios con frecuencia se detienen mucho antes de que desapa-

rezcan las diferencias salariales. También es difícil explicar desde una teoría estrictamente neoclásica algunos patrones muy conocidos de migración circular. Todos los años miles de inmigrantes indocumentados e incluso muchos legales deciden regresar a México (Warren y Kraly, 1985; Jasso y Rosenzweig, 1982, 1990; Lindstrom, 1996; Reyes, 2001). Si el mundo realmente funcionara según los principios neoclásicos, ¿por qué razones una persona emigraría *temporalmente* para enviar dinero a casa como preparación para un eventual *retorno*? Un actor racional cuya meta es la maximización de utilidades debería querer permanecer en el exterior para disfrutar por siempre de los salarios más altos y de las posibilidades de consumo disponibles en Estados Unidos; sin embargo, todos los años miles de millones de dólares son remitidos hacia México por inmigrantes con la idea de mejorar sus vidas en el lugar de origen (Massey y Parrado, 1994; Lozano Ascencio, 1993, 1998).

Estas anomalías se presentan porque la maximización de por vida de los ingresos esperados es solamente una de las muchas motivaciones para la emigración internacional y no siempre es la más importante. La economía neoclásica *parte* de la concepción de que los mercados de bienes y servicios existen, que son completos y funcionan bien, que la información y la competencia son perfectos y que los individuos racionales entran en el mercado con gustos y preferencias exógenas con el fin de maximizar su utilidad.

Pero la realidad es muchísimo más compleja que los supuestos instrumentales de la economía neoclásica. Los mercados de bienes y servicios pueden no existir, pueden ser imperfectos, y en ocasiones, pueden fracasar por completo especialmente durante las primeras fases del desarrollo económico. Además, la información suele ser escasa y estar coartada por la posición de un individuo en la estructura social, además la competencia está lejos de ser perfecta. Por último, incluso cuando los individuos son racionales e interesados en ellos mismos, no entran en los mercados como individuos atomizados sino como miembros de familias, de núcleos familiares, a veces de comunidades más amplias, de agrupaciones sociales que posibilitan estrategias *colectivas* que, algunas veces, pueden encajar con las estrategias individuales o lo contrario.

Si nos imaginamos un mundo en el que las familias y los núcleos familiares se enfrentan a un modelo de mercado imperfecto, que no funcionan bien o que ha fracasado, nos encontramos con una forma muy diferente de racionalidad teórica, la que se conoce como la *nueva economía de la migración de trabajadores* (Stark y Bloom, 1985). A diferencia del modelo neoclásico, este modelo no asume que las decisiones para emigrar sean tomadas por actores individuales, sino que se toman dentro de unidades más grandes de personas interrelacionadas, por lo general familias o núcleos familiares y, en ocasiones, comunidades enteras. La gente no sólo toma decisiones individuales dentro de estas unidades

para buscar unos ingresos más elevados, sino que trabaja colectivamente para superar crisis en los mercados de capital, crédito y seguros (Taylor, 1986, 1987; Stark, 1991).

En la mayoría de los países desarrollados se hace frente a los riesgos que enfrenta el bienestar material de un hogar a través de los mercados privados y de los programas gubernamentales. Los seguros de las cosechas y de los mercados de futuro les proporcionan a los agricultores los medios para protegerse contra los desastres naturales y las fluctuaciones de los precios; los seguros de desempleo y los programas de bienestar social protegen a los trabajadores contra los caprichos del ciclo de los negocios y las dislocaciones que produce el cambio estructural. Los sistemas de pensiones patrocinados por el gobierno permiten a los ciudadanos minimizar los riesgos de pobreza en la vejez.

En los países relativamente pobres como México los mercados de futuro y los sistemas de seguros no están bien desarrollados y el gobierno mexicano no está en condiciones de llenar este vacío. En consecuencia, los mexicanos, no sólo son más pobres que los otros norteamericanos sino que también están expuestos a *riesgos* mucho mayores. Si la sociedad estuviera conformada por individuos atomizados que actúan única y exclusivamente para satisfacer sus intereses inmediatos, la única opción de los mexicanos tal vez sería sufrir silenciosamente sus riesgos. Sin embargo, la mayoría de los mexicanos no viven como individuos solitarios sino al interior de hogares unidos por lazos familiares muy estrechos que preceden al mercado (Vélez-Ibáñez, 1983; Lomnitz, 1977; Adler-Lomnitz y Pérez Lizaur, 1987; Camp, 1989). A diferencia de los individuos atomizados, los núcleos familiares pueden diversificar los riesgos si envían algunos miembros a trabajar en distintos mercados laborales. Mientras algunos miembros (por ejemplo la esposa y los niños pequeños) se quedan en su lugar de origen para trabajar en la economía local, otros (como son los hijos y las hijas mayores) se trasladan a trabajar en otra parte en México y otros (quizá el jefe de familia y el hijo mayor) pueden emigrar a trabajar en Estados Unidos. Si las condiciones en los distintos mercados de trabajo están correlacionadas de modo negativo o débil, el núcleo familiar está en condiciones de manejar el riesgo por medio de la diversificación. En el caso de que las condiciones en casa se deterioren debido a un desempleo cada vez mayor, a una caída en los salarios, a un fracaso en las cosechas, a una caída en los precios o inflación alta, los núcleos familiares pueden contar con las remesas de los que han emigrado como una fuente alternativa de ingresos.

En los países en desarrollo como México, los mercados de capital y de crédito también son débiles o inexistentes, lo que hace imposible que las familias acudan a préstamos para resolver las dificultades de consumo o para emprender actividades productivas (Taylor *et al.*, 1996a, 1996b). En ausencia de un siste-

ma bancario eficiente la migración internacional se convierte en una estrategia razonable que las familias pobres pueden utilizar para acumular efectivo en lugar de recurrir a préstamos formales para el consumo o para invertir. Lo que necesitan los núcleos familiares es enviar a uno o más trabajadores al exterior para aprovechar los salarios más altos con el fin de hacer ahorros en un periodo relativamente corto.

Contextos de toma de decisiones

Los individuos y los núcleos familiares están, casi siempre, inmersos en sistemas sociales más amplios que tienen sus propias organizaciones y valores, como las redes de parentesco, las jerarquías de clase, las agrupaciones étnicas y raciales, los sectores ocupacionales y las organizaciones industriales o burocráticas. Como lo han demostrado muchas veces los científicos sociales, la posición de un individuo al interior de la estructura social determina el contexto en el cual se toman las decisiones. La posición estructural de una persona ejerce una profunda influencia en sus gustos, preferencias, valores, información, aprendizaje, recursos y, en última instancia, los costos y beneficios relativos de cualquier acción que esté en estudio. Al alterar el contexto dentro del cual se toman las decisiones a nivel micro el cambio estructural en la sociedad puede tener efectos bastante pronunciados en el aumento o la disminución de la probabilidad de la migración internacional.

Las estructuras sociales y económicas por lo general se transforman a través de fuerzas poderosas a nivel macro que son *exógenas* a los actores dentro de cualquier familia o comunidad particular; por tanto los científicos sociales han desarrollado *teorías estructurales* de migración internacional para dar cuenta de este hecho. A partir del trabajo de Immanuel Wallerstein (1974), muchos teóricos (Portes y Walton, 1981; Petras, 1981; Castells, 1989; Sassen, 1988, 1991; Morawska, 1990) han relacionado los orígenes de la migración internacional no tanto con las decisiones de los individuos o de los núcleos familiares sino con las posibilidades cambiantes y con la estructura de los mercados globales. Esta línea de razonamiento es generalmente conocida como la *teoría de los sistemas mundiales*. Dentro de este esquema, la expansión de los mercados hacia sociedades de mercado periféricas, no monetarias o precapitalistas da origen a poblaciones móviles que están predispuestas a emigrar.

Movidos por el deseo de obtener ganancias más elevadas, los dueños y los gerentes de las empresas más grandes en las naciones desarrolladas entran a los países pobres, los que están en la periferia de la economía mundial, en búsqueda de tierra, materias primas, mano de obra y mercados. La migración es un producto natural de las disrupciones y las dislocaciones que surgen en este

proceso de expansión de mercados y de penetración capitalista. A medida que la tierra, las materias primas y la mano de obra entran bajo el control de los mercados se generan los flujos migratorios. Por ejemplo, cuando los agricultores pasan del cultivo de subsistencia al cultivo comercial, la competencia los empuja a consolidar la propiedad de la tierra, a mecanizar la producción, a introducir cultivos comerciales y a utilizar insumos industriales. La consolidación de la tenencia de la tierra destruye los sistemas basados en el usufructo común. La mecanización disminuye la necesidad de mano de obra y hace que los trabajadores del campo, que no tienen preparación específica, dejen de ser necesarios para la producción. Cuando los cultivos comerciales sustituyen a los de subsistencia, las relaciones económicas y sociales se resquebrajan y el uso de los implementos modernos de producción, genera mayores cosechas a menor costo, lo que finalmente termina por desplazar a los campesinos. Todas estas fuerzas contribuyen a la creación de una fuerza de trabajo móvil: los trabajadores del campo, desplazados de su tierra, experimentan un debilitamiento de su compromiso con la comunidad y se hacen más propensos a emigrar hacia el exterior (Massey, 1988; Hatton y Williamson, 1998).

De la misma manera, la extracción de materias primas para ser utilizadas en las economías desarrolladas requiere nuevos métodos industriales que dependen de mano asalariada. Al ofrecerse salarios a los campesinos se socavan las formas tradicionales de organización social basadas en sistemas de reciprocidad y de relaciones sociales establecidas, porque se crean mercados de mano de obra incipientes, basados en nuevas concepciones de individualismo, ingresos privados, cambio y adaptación. Las compañías multinacionales entran en las naciones pobres para establecer plantas ensambladoras y aprovecharse de los salarios relativamente bajos, con frecuencia al interior de zonas especiales de procesamiento y exportación creadas por los gobiernos modernizadores. La demanda de trabajadores para las fábricas fortalece los mercados de mano de obra locales y debilita aún más las relaciones de producción tradicionales.

La inserción de fábricas extranjeras en regiones periféricas socava las economías tradicionales: al producirse bienes que compiten con los fabricados localmente; al feminizar la fuerza de trabajo sin proporcionar suficientes empleos en las fábricas para los hombres y al socializar a las mujeres para el trabajo industrial y el consumo moderno, sin proporcionarles una estabilidad laboral que les permita enfrentar estas necesidades. De nuevo, el resultado es la creación de una población social y económicamente desarraigada y propensa a emigrar.

El mismo proceso económico que opera globalmente para generar la emigración de las áreas periféricas simultáneamente les facilita emigrar hacia el mundo desarrollado (Sassen, 1991). El envío de bienes y maquinarias, la extracción y la exportación de materias primas, la coordinación de operaciones

comerciales, la administración de plantas ensambladoras extranjeras construyen y expanden los lazos de comunicación con los países periféricos en los que han invertido. Las conexiones no sólo facilitan el movimiento de bienes, productos, información y capitales sino que también promueven un flujo opuesto de personas al reducir los costos de desplazamiento. Como la inversión global está inevitablemente acompañada de la creación de infraestructura de transporte y de comunicaciones, la migración internacional de mano de obra, por lo general, corre paralela al movimiento internacional de bienes y de capital, solamente que en una dirección inversa.

La globalización económica también crea lazos culturales entre las naciones desarrolladas y las naciones en vías de desarrollo. Algunas veces los lazos culturales son duraderos porque reflejan relaciones coloniales anteriores. Sin embargo, incluso cuando no hay una historia colonial, las consecuencias culturales de la penetración económica pueden ser muy profundas. Aunque México fue colonizado por España, los mexicanos van cada vez más a las universidades estadounidenses, hablan inglés, adoptan estilos de consumo, esto refleja la hegemonía económica global de Estados Unidos. Estos lazos culturales naturalmente los predispone a emigrar hacia Estados Unidos y no hacia otros lugares, España incluida.

La economía mundial es manejada desde un número relativamente pequeño de centros urbanos en los que se concentran la banca, el sistema financiero, la administración, los servicios profesionales y la investigación (Castells, 1989; Sassen, 1991). En Estados Unidos, las ciudades globales son Nueva York, Chicago, Los Ángeles y Miami. En Europa son Londres, París, Frankfurt y Milán; y del lado del Pacífico tienen derecho a este título Tokio, Singapur y Sydney (Friedman, 1986). Dentro de estas ciudades se concentra una riqueza que genera una fuerte demanda de servicios de trabajadores no calificados (auxiliares, camareros, jardineros, meseros, trabajadores en los hoteles, trabajadores domésticos). Simultáneamente el movimiento de industria pesada hacia el extranjero, el crecimiento de la manufactura de alta tecnología electrónica, computadoras y telecomunicaciones, y la expansión de servicios tales como la salud y la educación, colaboran para crear un mercado de mano de obra dual con una fuerte demanda de trabajadores tanto en las esferas más altas como en las más bajas de la jerarquía ocupacional, pero con una demanda relativamente pequeña en las intermedias.

La demanda de inmigrantes

La bifurcación de los mercados de mano de obra en las ciudades globales que predice la teoría de sistemas globales encaja con una línea muy amplia de teorizaciones conocidas como la *teoría de los mercados laborales segmentados*, que surgió

a partir de las economías institucionales. Michael Piore (1979) ha planteado que la emigración internacional responde a una demanda más o menos permanente de mano de obra no calificada que se genera en la estructura económica de las naciones desarrolladas. Según este punto de vista la inmigración no es el resultado de factores de expulsión en los países de origen (como son los bajos salarios o un desempleo muy alto), sino por factores de atracción, que están en las sociedades que reciben los inmigrantes que tienen una necesidad crónica e inevitable de mano de obra barata. La demanda intrínseca de trabajadores es el resultado de cuatro problemas fundamentales que enfrentan las economías industriales avanzadas.

El primer problema es la *inflación estructural*. Los salarios no reflejan exclusivamente las condiciones de oferta y demanda sino que también confieren estatus y prestigio, cualidades inherentes a trabajos específicos. En general, la gente cree que los salarios deberían reflejar el estatus social y suelen tener ciertas nociones rígidas acerca de la correlación entre el estatus ocupacional y el salario. En consecuencia, los salarios que ofrecen los empleadores no siempre responden a los cambios en la oferta de trabajadores. Una variedad de expectativas sociales informales y de mecanismos institucionales formales (como los contratos con los sindicatos, las reglas de servicio civil, las reglamentaciones burocráticas y las clasificaciones de recursos humanos) garantizan que los salarios correspondan a las jerarquías de prestigio y estatus que la gente percibe.

Si los empleadores buscan atraer a los trabajadores para que realicen trabajos no calificados y que están en el nivel más bajo de la jerarquía ocupacional, no pueden sencillamente aumentar los salarios para esos trabajos. Si lo hacen estarían desequilibrando relaciones definidas entre estatus y remuneración. Si se aumentan los salarios que se pagan en la base los empleadores se verán enfrentados a una presión muy fuerte para aumentar los salarios en los otros niveles de la jerarquía ocupacional. Si se aumenta el salario a un ayudante de cocinero, para enfrentar por ejemplo una escasez de mano de obra, es posible que su salario coincida con los de los cocineros, lo que pone en peligro el estatus de éstos y se da lugar a que ellos reclamen un aumento, lo que pondría en riesgo a los jefes de cocina, quienes también ejercerían presiones para exigir un aumento y así sucesivamente. La consecuencia es clara, el costo de aumentar los salarios para atraer trabajadores del nivel menos calificado es, por lo general, mucho mayor que el costo mismo de estos salarios. Por tanto, la posibilidad de que se dé un proceso de inflación estructural –la necesidad de aumentar los salarios en forma proporcional a través de la jerarquía laboral para conservar cierta consistencia con las expectativas sociales– les da a los empleadores un incentivo muy fuerte para buscar soluciones más fáciles y más baratas, como es la importación de inmigrantes.

La demanda de mano de obra barata y flexible se aumenta también debido a las *restricciones sociales en las motivaciones* inherentes a las jerarquías laborales. La mayoría de la gente trabaja, no sólo para ganar dinero sino para acumular estatus social. De este modo, surgen problemas motivacionales agudos en la base de la jerarquía laboral porque estos trabajadores no tienen un estatus que conservar y hay muy pocas opciones de movilidad ascendente. El problema es inevitable porque la base nunca podrá eliminarse en los mercados de trabajo. La mecanización elimina los tipos de trabajos más inferiores y menos apetecibles, pero da lugar a una nueva nivelación. Como siempre tendrá que haber un nivel inferior en cualquier jerarquía, los problemas de motivación son inevitables. Lo que necesitan los empleadores son trabajadores que consideren estos trabajos como un medio para poder ganar dinero y no para ganar prestigio. El trabajador ideal es el que se limita exclusivamente a la necesidad de ganar un salario sin implicación alguna en cuanto al estatus o al prestigio.

Los inmigrantes satisfacen esta necesidad de diversas maneras, al menos en los inicios de sus carreras migratorias. Por lo general inician su trabajo en el extranjero como maximizadores de ingresos: lo que están buscando es ganar dinero para lograr una meta específica que les solucione un problema o les permita mejorar su estatus en el lugar de origen (como sería la construcción de una casa, la compra de tierra o la adquisición de bienes de consumo). Además, la diferencia de los estándares de vida entre los países desarrollados y las sociedades en vía de desarrollo hace que los salarios bajos que se reciben en el exterior sean percibidos como una paga generosa según los estándares del país de origen. Por último, incluso aunque un inmigrante pueda darse cuenta de que un trabajo en el extranjero tiene un estatus bajo, no se ve a sí mismo como parte de esa sociedad, sino como alguien inmerso dentro del sistema de jerarquías en su comunidad de origen, en donde las remesas en moneda fuerte permiten comprar un estatus social considerable.

La demanda de mano de obra inmigrante surge también de la *dualidad mano de obra-capital*. El capital es un factor fijo de producción que puede ser afectado por una baja en la demanda, pero que no puede ser eliminado; los dueños del capital corren con los costos de su desempleo. La mano de obra, en contraste, es un factor variable de la producción del que se puede prescindir cuando baja la demanda, por tanto son los trabajadores los que corren con los costos de su propio desempleo. En cuanto es posible, por tanto, los industriales buscan la parte estable y permanente de la demanda y la reservan para la utilización del capital, dejando la porción variable de la demanda para que sea enfrentada por la flexibilidad de la mano de obra, dualismo que genera diferencias entre los trabajadores y conduce a la segmentación de la fuerza de trabajo.

Los trabajadores del sector primario, intensivo en capital, consiguen trabajos estables y calificados en los que cuentan con buenas herramientas y equipo. Los empleadores se ven obligados a invertir en su capital humano a través de la capacitación y la educación. Los trabajos del sector primario son complicados y exigen preparación y experiencia para realizarlos, lo que da origen a la acumulación de conocimiento profundo y específico. Los trabajadores del sector primario también tienden a sindicalizarse o a alcanzar niveles de muy alta profesionalización, los contratos con ellos exigen que los empleadores corran con una parte considerable de los costos de los despidos (pagos de cesantías y beneficios de desempleo). Debido a estos costos y obligaciones permanentes, es muy caro prescindir de trabajadores de este nivel lo que hace que se conviertan en una especie de capital.

En contraste, el sector secundario intensivo en trabajo, se compone de empleos mal pagados e inestables y los trabajadores pueden ser despedidos en cualquier momento, con muy poco o ningún costo para el empleador. Durante los ciclos de depresión lo primero que hace el empleador es deshacerse de estos trabajadores para disminuir la nómina. El dualismo resultante, por tanto, da lugar a una estructura de mercado segmentada. Los salarios bajos, la inestabilidad y la falta de movilidad dificultan la posibilidad de atraer a los trabajadores nativos para llenar las vacantes en el sector secundario. Ellos más bien tienden a ocupar posiciones en el sector primario intensivo en capital, en donde los salarios son más altos, los empleos más seguros y existe la posibilidad de ascenso. Los empleadores recurren a los inmigrantes para llenar la escasez de demanda de trabajo en el sector secundario.

La confluencia de los problemas de motivación, la inflación estructural y el dualismo económico crea una demanda de un tipo específico de trabajador; es decir un trabajador que esté dispuesto a trabajar en condiciones desagradables, por salarios bajos, con mucha inestabilidad y muy pocas posibilidades de progreso. En el pasado las mujeres, los adolescentes y los inmigrantes procedentes del campo satisfacían esta demanda. Históricamente las mujeres tendieron a participar en la fuerza de trabajo hasta el nacimiento de su primer hijo y en un número menos alto después de que los hijos estuvieran grandes. No eran el principal sostén de la familia y su identificación básica en la sociedad era la de ser la hija, la esposa o la madre. Estaban dispuestas a aceptar los salarios bajos y la inestabilidad porque consideraban el trabajo como algo transitorio y sus ganancias como algo suplementario; las posiciones que ocupaban no significaban ninguna amenaza a su principal estatus social cuyo cimiento era la familia.

De la misma manera, los adolescentes históricamente entraban y salían en la fuerza de trabajo con mucha frecuencia para ganar dinero extra, para adquirir experiencia y para ensayar distintos tipos de trabajo. No consideraban los

trabajos “sin porvenir” como un problema porque su esperanza era conseguir un trabajo mejor en el futuro después de terminar sus estudios, adquirir experiencia y establecerse. Además, el estatus de los adolescentes está determinado por el de sus padres, no por sus empleos. La relación que tienen con el trabajo es instrumental, como un medio para ganar dinero para el bolsillo, que utilizan para mejorar su estatus entre sus pares porque pueden comprar ropa, carro, música; su trabajo es simplemente un medio para lograr un fin.

Por último las áreas rurales de las naciones desarrolladas durante muchos años fueron la fuente de un suministro estable de trabajadores que se empleaban por salarios muy bajos. El desplazamiento de trabajadores desde lugares en los que el movimiento social y económico estaba estancado hacia las ciudades generaba un sentido de movilidad ascendente a pesar de la modestia de las circunstancias de vida en el lugar de destino. Incluso trabajos de ínfima categoría en las ciudades proporcionaban acceso a vivienda, comida y bienes de consumo que representaban un paso adelante en el mundo de los inmigrantes empobrecidos procedentes del campo.

No obstante, en las sociedades industriales avanzadas estas tres fuentes de trabajadores han disminuido considerablemente debido a cuatro tendencias demográficas fundamentales: el aumento de la participación femenina en la fuerza laboral, el trabajo de la mujer se ha transformado en una carrera asumida para ganar tanto estatus social como dinero; el aumento en las tasas de divorcios ha transformado el empleo de la mujer en una fuente de sostén primario; la caída en las tasas de nacimientos y la extensión de la educación formal ha producido pequeñas cohortes de adolescentes que entran en la fuerza de trabajo; y la urbanización de la sociedad ha eliminado las granjas y las comunidades rurales como fuentes potenciales de nuevos inmigrantes a la ciudad. El desequilibrio entre la demanda estructural de trabajadores de la categoría más baja y el escaso suministro doméstico de dichos trabajadores ha generado, en los países desarrollados, una demanda de inmigrantes de largo alcance.

¿Por qué sigue emigrando la gente?

La inmigración puede empezar por diversas razones, pero las fuerzas que dan origen al movimiento internacional son muy diferentes a las que lo perpetúan. Aunque las diferencias salariales, las crisis de mercado y el cambio estructural pueden ser la motivación inicial para que la gente decida salir; en el transcurso del proceso migratorio pueden surgir condiciones que hagan más atractivas nuevas movilizaciones y que abran la posibilidad de perpetuar la migración internacional a través del tiempo y del espacio. Se ha trabajado mucho en el tema

de la perpetuación de la migración internacional bajo el rubro de la *teoría de capital social*. De acuerdo con Pierre Bourdieu y Loic Wacquant (1992: 119) “el capital social es la suma de recursos, reales o virtuales, que acumula un individuo o un grupo porque posee una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de relaciones y reconocimiento mutuo”. La característica clave del capital social es su convertibilidad: puede traducirse en otros beneficios sociales y económicos (Harker, Mahar y Wilkes, 1990). Las relaciones sociales sirven para conseguir trabajo, obtener préstamos, conseguir alojamiento.

Las personas logran el acceso al capital social a través de su pertenencia a redes interpersonales y a instituciones sociales para después convertirlo en otras formas de capital para mejorar o mantener su posición en la sociedad (Bourdieu, 1986; Coleman, 1990). Las redes de inmigrantes son una fuente importante de capital social para las personas que consideran la posibilidad de emigrar al exterior. Hay conjuntos de lazos interpersonales que conectan a los inmigrantes, a los que inmigraron antes y a los que no son inmigrantes con los lugares de origen y destino a través de lazos de parentesco, de amistad y de paisanaje. Estos lazos incrementan la posibilidad de un movimiento internacional porque bajan los costos y los riesgos de los desplazamientos y aumentan los posibles ingresos netos producto de la migración.

Si nos guiamos por el principio de que “el capital social... se crea cuando las relaciones entre las personas cambian de tal modo que facilitan la acción” (Coleman, 1990: 304), la migración en sí misma opera como catalizador del cambio. Los lazos cotidianos de amistad y parentesco, en y por sí mismos, proporcionan pocas ventajas a las personas que quieren emigrar al exterior. Sin embargo, una vez que una persona de la red ha emigrado, los lazos se transforman en un recurso al que se puede recurrir para lograr el acceso a empleo en el extranjero y a todo lo que esto significa. Cada evento migratorio crea capital social entre las personas relacionadas con el emigrante por lo que se incrementan las probabilidades de emigrar (Massey, Goldring y Durand, 1994).

Los primeros emigrantes que salen hacia un destino nuevo no tienen relaciones sociales a las cuales recurrir y para ellos la emigración es muy costosa, particularmente si no tienen documentos que autoricen su entrada al otro país. Sin embargo, después de que los primeros emigrantes han salido, los costos potenciales de la migración de los amigos y familiares que se quedaron se reducen considerablemente. Debido a las estructuras de parentesco y amistad, cada nuevo inmigrante expande el grupo de personas con lazos sociales en el área de destino. Los inmigrantes necesariamente están vinculados con los no migrantes y estos últimos cuentan con las obligaciones implícitas de las relaciones de parentesco y amistad, e incluso comunitarias, para lograr acceso al empleo y a la ayuda en el punto de destino.

Una vez que la migración internacional ha empezado, también surgen instituciones privadas y organizaciones de voluntariado para satisfacer las demandas generadas por el desequilibrio creciente entre el número cada vez mayor de personas que buscan entrar a los países ricos en capital y la limitación del suministro de visas. Este desequilibrio y las barreras que los países desarrollados levantan para impedir la entrada de la gente suelen generar un nicho muy lucrativo para empresarios dedicados a promover los desplazamientos internacionales, lo que da lugar a la creación de un mercado negro de servicios migratorios. Como este mercado negro crea condiciones que conducen a la explotación y a los tratos injustos y discriminatorios, también surgen organizaciones humanitarias para defender los derechos y buscar un mejor trato tanto para los inmigrantes legales como para los indocumentados (Hagan y González Baker, 1993; Christiansen, 1996). Estas organizaciones les brindan a los migrantes otra fuente de capital social (Goss y Lindquist, 1995) porque les proporcionan una serie de servicios como son el paso ilegal por la frontera, transporte clandestino, contratos de trabajo, documentos falsos, información y asesoría, alojamiento, crédito y refugio en los lugares de destino (Prothero, 1990).

La manera en la cual el capital social se acumula con el correr del tiempo para perpetuar la inmigración internacional representa una manifestación específica de un proceso mucho más extenso que ha sido descrito como la *causalidad acumulativa de la migración* (el primero en identificarla fue Myrdal, 1957). La causalidad de la migración altera el contexto social dentro del cual se toman las decisiones migratorias subsiguientes, con lo que aumenta la posibilidad de desplazamientos adicionales. Una vez que el número de redes, de conexiones, en una comunidad alcanza un umbral crítico, la inmigración se autoperpetúa porque cada evento migratorio crea la estructura social necesaria para sostenerlo (Hugo, 1981; Taylor, 1986; Massey, 1990; Massey, Goldring y Durand, 1994; Massey y Zenteno, 1999).

En cualquier población delimitada, por supuesto, los procesos de causalidad acumulativa no pueden continuar *ad infinitum*. Si la inmigración se prolonga por un tiempo suficientemente largo, las redes pueden llegar eventualmente a un punto de saturación dentro de una comunidad particular. Cada día es más frecuente que algunos de los miembros de una comunidad residan en el exterior y virtualmente todos los que se quedaron en casa están relacionados con alguien que vive en el extranjero o tiene una experiencia considerable como migrante. Cuando las redes alcanzan un nivel tan alto de elaboración, los costos de la inmigración no se reducen considerablemente. Al mismo tiempo, con cada nuevo inmigrante la migración pierde su impulso dinámico de crecimiento. La preponderancia de la migración en la comunidad llega hasta un punto máximo y la experiencia migratoria se vuelve tan difusa que la reserva de nuevos

inmigrantes potenciales se vuelve cada vez más difícil y se compone de mujeres, niños y personas mayores.

Si el proceso migratorio dura mucho tiempo, la escasez de mano de obra y el aumento de los salarios en la comunidad de origen pueden desestimar aún más las presiones para emigrar (Gregory, 1986), lo que hace que la tasa de entradas en la fuerza internacional inmigrante se vaya reduciendo (Hatton y Williamson, 1994). Cuando se observa este proceso a nivel nacional, puede ser difícil detectar esta tendencia porque siempre hay comunidades nuevas que se incorporan a la corriente migratoria. Como la tasa de emigración se desacelera en los lugares con una larga historia migratoria, nuevas zonas son atraídas a los circuitos transnacionales y sus tasas migratorias empiezan a acelerarse. En consecuencia el flujo total de la nación en conjunto puede seguir creciendo porque la tendencia a emigrar se extiende de un lugar a otro.

Un diagrama esquemático

Como las teorías que analizamos en este capítulo postulan mecanismos causales que operan en diferentes niveles de agregación y que se suman unos con otros, las diferentes explicaciones no son necesariamente contradictorias entre sí. Es muy posible que los individuos hagan cálculos de costo-beneficio; que los grupos familiares traten de minimizar los riesgos y superar las barreras que se imponen al capital y al crédito; que tanto los individuos como los grupos familiares recurran al capital social para facilitar los movimientos a escala internacional; que el contexto socioeconómico dentro del cual se toman las decisiones de emigrar esté determinado por fuerzas estructurales que funcionan tanto a los niveles nacionales como a los internacionales y que, a su vez, se vea influenciado por la migración misma. Por tanto, es conveniente tener una aproximación integral de los distintos planteamientos teóricos.

En nuestra opinión, la emigración internacional tiene su origen en transformaciones sociales, económicas y políticas que acompañan la expansión de los mercados. La entrada de mercados y sistemas de producción que exigen inversiones intensivas de capital en las sociedades donde el desarrollo del capitalismo es incipiente, afectan los pactos sociales y económicos existentes y producen desplazamientos de la gente de sus medios de vida tradicionales, dando origen así a una población móvil de trabajadores que buscan, de manera activa, nuevos modos de subsistencia. Uno de los medios, a través de los cuales la gente que ha sido desplazada de sus ocupaciones tradicionales y busca asegurar su bienestar económico es vender sus servicios en el exterior. Sin embargo, el diferencial de salarios más altos con el exterior no es el único factor que motiva a la gente para emigrar. En la práctica los grupos familiares que luchan por hacerle frente a las

transformaciones poco armónicas del desarrollo capitalista, también recurren a la emigración internacional como una de las maneras para superar las dificultades que surgen en los mercados de trabajo y el acceso a los seguros, el capital y el crédito.

La carencia de un seguro de desempleo en las naciones en desarrollo crea un incentivo para que las familias busquen una forma de asegurarse enviando a uno o más miembros a trabajar en el exterior. Al ubicar trabajadores en regiones geográficas diferentes –rurales, urbanas, y en el extranjero– los grupos familiares diversifican sus portafolios laborales para reducir los riesgos en los ingresos. Además, cuando las familias se ven inmersas en las incertidumbres del sistema capitalista, la falta de seguros para las cosechas y el mercado de futuros los vuelve muy vulnerables, lo que constituye un nuevo incentivo para buscar algo de seguridad a través de la migración internacional. Las familias que buscan aumentar la producción agrícola o establecer nuevas empresas necesitan capital y el cambio hacia una economía de mercado crea nuevas necesidades de artículos de consumo. El financiamiento de estos dos requiere de efectivo y la incapacidad del sistema bancario para responder a las demandas de préstamos y créditos les proporciona a las familias la última motivación para emigrar al extranjero. Al enviar a un miembro de la familia a trabajar temporalmente al exterior, el grupo familiar puede recibir ingresos adicionales que le permitan autofinanciar su producción o su consumo.

Si bien las primeras etapas del desarrollo económico en las naciones pobres producen emigrantes, las etapas más altas del crecimiento económico en las naciones ricas dan paso a mercados de mano de obra segmentados que los atraen. Los empleos del sector primario proporcionan trabajo estable y salarios altos para los trabajadores nativos, mientras que los empleos del sector secundario ofrecen salarios mínimos, poca estabilidad y limitadas oportunidades de progreso. Esto no resulta atractivo para los trabajadores nativos y se genera una fuerte demanda de trabajadores inmigrantes.

El proceso de segmentación del mercado de trabajo es mucho más agudo en las ciudades globales en la concentración de profesionales, administradores y técnicos de alto nivel conduce a una concentración de riqueza y a una fuerte demanda subordinada de trabajadores no calificados, especialmente para los servicios. Los empleadores, al no lograr atraer trabajadores locales, con frecuencia recurren a los inmigrantes y con frecuencia inician flujos migratorios a través de agencias de reclutamiento.

Aunque a menudo el reclutamiento sirve en la etapa inicial, éste se hace menos importante con el tiempo, porque los mismos procesos del mercado crean redes de transporte y de comunicación; a la vez dan origen a ciertas políticas y a una cultura que facilita y hace más económicos los movimientos internacionales.

La inmigración también proviene de ciertas acciones que emprenden las naciones desarrolladas para preservar la seguridad internacional, para proteger las inversiones internacionales y para garantizar el acceso a materias primas en el exterior. Las relaciones internacionales crean lazos y obligaciones que dan paso a flujos subordinados de refugiados, personas que buscan asilo político y personas que dependen del ejército.

Ocasionalmente el reclutamiento de mano de obra ya se hace innecesario: una vez iniciado el proceso, la inmigración muestra una fuerte tendencia a continuar por medio de la formación de redes migratorias. Con el tiempo, el proceso de expansión de estas redes se autoperpetúa porque cada evento migratorio crea una infraestructura social que promueve desplazamientos adicionales. Cuando las naciones que reciben estos inmigrantes crean políticas restrictivas encaminadas a contener estos flujos migratorios, lo que logran es formar un nicho para el negocio privado de agentes que intervienen en el proceso e instituciones de apoyo a los inmigrantes, con lo cual aportan capital social adicional para la migración internacional.

Durante las fases iniciales de la emigración, en cualquier país de origen, los efectos de la penetración capitalista, las crisis del mercado, la formación de redes y la causalidad acumulativa son dominantes en lo que se refiere a la explicación de los flujos, pero cuando el nivel de emigración alcanza niveles elevados y disminuyen los costos y los riesgos del desplazamiento son las diferencias salariales y la demanda de mano de obra a nivel internacional las que cada día determinan más el proceso. A medida que las naciones en desarrollo crecen económicamente, disminuye la brecha salarial y empiezan a surgir mercados de capital que funcionan bien, hay disponibilidad de créditos, seguros y se reducen los incentivos para la emigración. Si estas tendencias se sostienen y el país se integra en la economía global como país desarrollado se genera un cambio en la dinámica migratoria: cesa el proceso de emigración y el país pasa a importar mano de obra. Históricamente, este proceso de desarrollo, emigración y transición en las naciones europeas duró entre ocho y nueve décadas, pero a finales del siglo xx el proceso parecería haberse reducido a 30 o 40 años.

Ensamblaje de la maquinaria: una historia de la migración México-Estados Unidos

LA HISTORIA DE LA emigración México-Estados Unidos es un caso único en el conjunto de la historia de la migración internacional. Primero y ante todo, está el hecho de que no sólo están implicados dos países, sino dos estándares de vida muy diferentes que comparten una línea fronteriza de 3,000 kilómetros de extensión. Aunque la frontera entre Estados Unidos y Canadá también es muy extensa, el nivel de desarrollo económico de este último es comparable en líneas generales al de Estados Unidos y su renta promedio es ligeramente más baja. Además, su población es menos que un tercio de la mexicana. Por tanto, la inmigración de canadienses a Estados Unidos es en promedio solamente de 21,000 personas al año –el 8 por ciento del número de inmigrantes que llegan desde México– y está compensada por un número casi igual de ciudadanos estadounidenses que se trasladan al norte, produciendo un flujo neto que ha fluctuado alrededor de cero (Massey *et al.* 1998). Además, Canadá y Estados Unidos han tenido relaciones por lo general cordiales y las dos naciones han sido aliadas por años. Canadá nunca ha sido invadido por Estados Unidos, y a pesar de una serie de tratados históricos, nunca se ha visto forzada a ceder territorio a su vecino más poderoso del sur.

Una segunda característica única de la migración México-Estados Unidos es su antigüedad. Sus orígenes se remontan hasta el Tratado Guadalupe Hidalgo con el que terminó oficialmente la guerra México-Estados Unidos en 1848. En compensación por el cese de hostilidades, el final de la ocupación por parte de Estados Unidos y el pago de la suma de 18.3 millones de dólares, México entregó los actuales estados de California, Arizona, Nuevo México, Nevada y Texas junto con algunas partes de Colorado, Wyoming y Utah. Aunque la frontera fue de nuevo delimitada en 1853 (con el pago de otros 10 millones de dólares

Estados Unidos compró la parte sur de lo que hoy se conoce como Arizona y Nuevo México para asegurar la ruta férrea hacia el sur de California); desde esta fecha la frontera ha permanecido básicamente igual, exceptuando algunos ajustes menores.

El número de mexicanos que “entraron” en Estados Unidos, o se quedaron en los territorios anexados, en virtud del Tratado Guadalupe Hidalgo fue relativamente pequeño, quizá no más de uno en 50,000 (Jaffe, Cullen y Boswell, 1980). Casi todos los mexicoestadounidenses que hoy suman más de 15 millones son descendientes de personas que emigraron a Estados Unidos *después* de 1848. Durante el siglo XIX el movimiento entre los dos países era básicamente local, se trataba de viajes cortos entre lugares que antes habían sido comunidades integradas y que ahora las dividía una frontera. El norte de México estaba relativamente muy poco poblado y la demarcación fronteriza, salvo el Río Bravo, era difícil de reconocer y prácticamente no estaba vigilada. Por tanto, no es posible hablar exactamente de “migración internacional” entre México y Estados Unidos hasta el siglo XX. La verdadera migración internacional exigía una separación clara y definida de los territorios, proceso ideológico que asumió diversas formas en diferentes lugares a lo largo de la frontera.

En El Paso del Norte, por ejemplo, el nombre histórico de la comunidad se quedó en el lado de Estados Unidos (aunque con la forma corta) mientras los habitantes del lado sur languidecían sin nombre hasta 1888, cuando Ciudad Juárez fue finalmente incorporada (Durand y Arias, 2000). En los otros lugares, los asentamientos mexicanos continuaron utilizando su nombre original pero precedido con el adjetivo “nuevo” para distinguirlos de su contraparte del norte. Después de 1848, por ejemplo, la porción sur de Laredo fue conocida como Nuevo Laredo, aunque los dos asentamientos siguieron celebrando los mismos días festivos y eventos públicos (Ceballos, 1999). La ciudad de Nogales, por su parte, no adoptó ninguna de estas opciones: en los dos lados de la frontera continuó utilizando el nombre original, solución que quizá fue facilitada por el hecho de que no había ningún río que dividiera las dos mitades, la norte y la sur.

En general, solamente aquellas comunidades que surgieron completamente *después* de la delimitación de la frontera adoptaron de forma explícita en su nombre el país al cual pertenecían, de aquí las imágenes en espejo de Mexicali, México y Calexico, California. Tijuana, que ha llegado a ser la ciudad más grande y dinámica en la frontera, era solamente un pequeño *rancho* de 242 personas en 1900, sin ninguna vía de comunicación que lo conectara con el resto de México. Su crecimiento y desarrollo inicial estuvieron más relacionados con sucesos del norte que con los del sur de la frontera y durante muchos años funcionó más como una extensión de Los Ángeles y San Diego que como una población mexicana (Zenteno, 1995).

En síntesis, la frontera México-Estados Unidos no ha existido siempre como una realidad práctica. Por el contrario, se fue definiendo poco a poco pero de manera firme a través de un proceso de *construcción social*. El proceso de definición de la misma empezó con el contrabando, que fue el primer intento por aprovechar y marcar la frontera México-Estados Unidos como una línea divisoria significativa. Durante la Guerra Civil de Estados Unidos, la frontera entre los estados de Tamaulipa y Texas sirvió como ruta para evadir el bloqueo naval que hizo la Unión a la Confederación, y esta ruta le dio vida e importancia a las comunidades gemelas de Brownsville y Matamoros (Hart, 1987). Después de la guerra continuó la consolidación de la frontera porque se impedía, que tanto las autoridades estadounidenses como las mexicanas persiguieran a los indios, a los criminales y a los desertores que huían en las dos direcciones (Durand, 1994). La ley seca en Estados Unidos, le dio a la frontera un nuevo aliento, porque transformó a las comunidades mexicanas en escenarios de contrabando de licor y lugar de diversión. El crecimiento de bares, prostíbulos, casinos y giros negros le proporcionó a muchas ciudades fronterizas el estigma de lugares de vicio, reputación que todavía las persigue.

La Revolución mexicana (1910 a 1917) también le dio relevancia a la frontera al convertir a las comunidades estadounidenses en lugares de refugio político, puntos de encuentro y desembarque de soldados, armas y material bélico. Después de la Revolución, el nuevo gobierno mexicano (no era una coincidencia que estuviera dirigido por generales del norte) aumentó la inversión federal en la infraestructura de los estados fronterizos. A su vez, las inversiones generaron el aumento en las tasas de crecimiento económico y poblacional durante las décadas del sesenta y setenta.

La construcción social de la frontera quizá recibió su mayor ímpetu debido a la formación de la Patrulla Fronteriza en el año de 1924. Por primera vez el gobierno de Estados Unidos asumió la responsabilidad directa de defender la frontera contra el paso no autorizado y para ello utilizó medidas coercitivas. Sin embargo, estas medidas de fuerza fueron más simbólicas que reales: la Patrulla Fronteriza estaba formada inicialmente por 450 oficiales y se esperaba que ellos controlaran no sólo los 3,000 kilómetros de frontera con México sino, también, la extensa frontera con Canadá.

Aunque no es posible afirmar con precisión cuándo esta patrulla dejó de ser algo más que simbólico, su concretización como línea divisoria con implicaciones sociales, económicas y políticas es básicamente producto del siglo xx. Esta es la razón por la cual, nosotros empezamos nuestro recuento de la migración mexicana en 1900, haciendo una división de los años subsiguientes en cinco periodos que corresponden a las diferentes reorganizaciones de las fuerzas sociales, económicas y políticas. Nuestro trabajo sugiere que el movimiento inter-

nacional al interior del sistema México-Estados Unidos nunca ha funcionado exclusivamente de acuerdo con las leyes de la economía neoclásica. Consideramos, más bien, que la circulación migratoria ha obedecido a una compleja serie de fuerzas sociales y económicas que sólo pueden comprenderse recurriendo a *todos* los paradigmas analizados en el capítulo 2.

La era del enganche: 1900 a 1929

Los ferrocarriles fueron indispensables tanto para el desarrollo y el establecimiento de la frontera norte de México, como para permitir y promover la emigración masiva hacia Estados Unidos (Cardoso, 1980). Con la inauguración del sistema ferroviario mexicano desde ciudad de México hasta la comunidad fronteriza de Ciudad Juárez en 1884, México había quedado conectado definitivamente con Estados Unidos a través de las líneas férreas que se encontraban en el Paso: Atchinson, Topeka, Santa Fe; Southern Pacific, Texas and Pacific y Galveston- Harrisburg- San Antonio. Hacia 1888 ya se habían establecido rutas entre la ciudad de México y otras dos ciudades fronterizas, Piedras Negras y Nuevo Laredo y hacia 1890 virtualmente el grueso de la población mexicana y los centros de producción estaban conectados con los mercados, de los 48 estados y territorios estadounidenses (véase gráfica 1). Fue la conexión por medio del ferrocarril la que hizo posible, si no inevitable, la migración masiva entre México y Estados Unidos.

La llegada de los ferrocarriles inició un auge sostenido en el suroeste de Estados Unidos al conectar sus fértiles valles y sus recursos naturales con los mercados e industrias florecientes del este. Justo cuando se daba el *boom* económico, en Washington se tomaban medidas políticas restrictivas que cerraron las puertas a la inmigración procedente de Asia. The Chinese Exclusion Act de 1882 y el Gentlemen's Agreement de 1907 con el Japón detuvieron de forma abrupta la migración procedente del Oriente, con lo que se creó una considerable reducción de mano de obra en sectores clave de la economía del oeste estadounidense, en particular en los servicios ferroviarios, la minería, la agricultura y la construcción. Como necesitaban trabajadores desesperadamente, los empleadores de Estados Unidos recurrieron a contratistas de mano de obra quienes ejercían una gran variedad de medidas coercitivas para reclutar trabajadores mexicanos y enviarlos a trabajar al norte de la frontera.

A los reclutadores en Estados Unidos, les pagaban por cada trabajador que conseguían, de ahí que se empeñaran en conseguir la mayor cantidad de trabajadores posible (Durand y Arias, 2000). Las políticas coercitivas que empleaban se conocieron popularmente como *el enganche* y a quienes empleaban estas técnicas les llamaban *enganchadores*. Siguiendo la ruta del ferrocarril hacia el sur

GRÁFICA 1
ZONAS FRONTERIZAS MÉXICO-ESTADOS UNIDOS



Fuente: Proyecto de Migración Mexicana.

de Estados Unidos los enganchadores atravesaban los despoblados territorios fronterizos hasta que llegaban a los estados del centro occidente: Guanajuato, Jalisco, Michoacán, San Luis Potosí y Zacatecas. Los reclutadores llegaban a las ciudades y a las poblaciones de estas regiones prometiendo altos salarios y un enriquecimiento fácil si es que se atrevían a trabajar en el norte.

Los enganchadores se dirigían a los campesinos pobres y les ofrecían prestarles todo el dinero necesario para que viajaran a Estados Unidos y consiguieran trabajo. El préstamo, más los intereses, serían deducidos después de sus salarios. Sin embargo, al llegar a Estados Unidos, por lo general, descubrían que los salarios eran más bajos que los prometidos, que las condiciones de trabajo eran peores de lo que esperaban y las tasas de interés mucho más altas de lo que pensaban. Como estaban obligados a trabajar hasta que pagaran su “deuda” al reclutador o al empleador; se consideraban “enganchados” al menos por un tiempo (Cardoso, 1980).

Como consecuencia de la Primera Guerra Mundial se detuvo la inmigración europea a finales de 1914, justo cuando la guerra estaba generando una enorme expansión de la industria en Estados Unidos. Al verse enfrentados a un endure-

cimiento del mercado de fuerza de trabajo los industriales de Chicago, Kansas City, Los Ángeles y otras ciudades dependían aún más de los enganchadores. En algunas ocasiones el gobierno de Estados Unidos se involucró. Cuando el Congreso intentó imponer restricciones a la inmigración en 1917 con la creación de un impuesto por cabeza y una prueba de alfabetismo a todos los recién llegados, el fiscal general inmediatamente creó una exención de impuestos para los mexicanos. Cuando Estados Unidos se involucró en la guerra el gobierno se implicó directamente en las labores de reclutamiento y creó sus propios programas (Reisler, 1976; Morales, 1982).

A la par con la guerra terminaron los intentos oficiales por reclutar trabajadores; sin embargo, Estados Unidos conservó una política migratoria laxa hacia México durante el *boom* de los años veinte. Incluso cuando el Congreso fijó su atención en la inmigración europea e implementó cuotas que restringían la inmigración procedente del sur y el este de Europa, mantuvo su silencio en el tema de la inmigración procedente de los países del hemisferio occidental. Aunque en 1921 se limitó el número total de inmigrantes a 357,000, en 1924 bajó a 164,000 y en 1929 a 154,000, estas limitaciones numéricas nunca se aplicaron a México porque sus ciudadanos tenían la libertad de entrar sin restricciones cuantitativas y fueron muchos los que ingresaron.

Por otra parte las condiciones al interior de México, a principios del siglo xx, evolucionaron de modo tal que se alentaba la emigración masiva. A finales del siglo xix y comienzos del xx se vivió un largo periodo de estabilidad bajo el gobierno del presidente Porfirio Díaz quien asumió el poder en 1876 con un apoyo significativo de industriales de Estados Unidos (Hart, 1987). Como Presidente, Díaz promovió el desarrollo de México dentro de la línea de la economía liberal, ofreció incentivos generosos a los inversores de Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia para financiar el desarrollo de los ferrocarriles, la minería, el petróleo y la industria manufacturera. En el campo el poder del Estado mexicano se utilizaba para privatizar las tierras que durante siglos habían sido de la propiedad de las comunidades indígenas. Con la consolidación de la tierra y la mecanización de la agricultura, los propietarios de las tierras aumentaron considerablemente la producción (y las ganancias), y pasaron del cultivo de alimentos básicos (maíz y frijol) a la producción de cultivos comerciales (azúcar, algodón, henequén, trigo) para su venta en mercados internacionales.

Durante el periodo del porfiriato, México empezó a pasar de una economía agrícola a una industrial. Entre 1876 y 1910 la extensión total de redes ferroviarias pasó de 380 millas a más de 12,000, la producción de oro y plata se cuadruplicó, la producción de azúcar subió a algo más del doble, y las exportaciones se multiplicaron por 10 (Meyer y Sherman, 1991). Sin embargo, esta aceleración sorprendente del crecimiento económico tuvo su costo. Debido a

la desamortización y privatización de las tierras de las comunidades, más del 95 por ciento de los hogares campesinos habían perdido sus tierras hacia 1910 (Cardoso, 1980). Al mismo tiempo, con la mecanización de la agricultura y el paso a cultivos comerciales, las oportunidades de trabajo en el campo se redujeron en forma considerable; esto ocasionó una caída notoria en los salarios del campo lo que dio paso a un inclemente aumento en los precios de la comida. Mientras tanto, los artesanos rurales que tradicionalmente habían elaborado manualmente sus productos para consumo local se encontraron con que en el mercado se ofrecían productos baratos, elaborados industrialmente e importados por tren desde ciudades manufactureras tanto en México como en Estados Unidos (Massey *et al.*, 1987).

En este nuevo escenario rural muchas familias a duras penas lograban vivir como aparceros en las haciendas grandes, y muchos otros emigraron a las ciudades en busca de trabajo en las fábricas o en el área de servicios. Aunque en las ciudades aumentaban las posibilidades de empleo y los salarios subieron en los primeros años del porfiriato, hacia el año de 1900 el pequeño mercado doméstico manufacturero mexicano se había saturado y la industrialización se había estancado (Haber, 1989). Como las familias desplazadas del campo seguían llegando a las ciudades para buscar trabajo, los salarios bajaron y las condiciones de vida se deterioraron lo que dio origen a una ola de huelgas violentas entre 1905 y 1910 (Hart, 1987).

Las limitaciones estructurales de la economía política del porfiriato hacia 1910 habían llegado al límite y estalló la revolución a lo largo y ancho del país. Hasta 1912 la Revolución mexicana fue relativamente pacífica y las condiciones socioeconómicas no cambiaron radicalmente. Sin embargo, entre 1913 y 1917, la Revolución entró en una fase violenta durante la cual distintas facciones luchaban por la supremacía militar. Este conflicto, largo y sangriento, llevó el país al borde del desastre y dio paso a una “catástrofe demográfica”. Durante la década revolucionaria, entre los años de 1910 y 1920, el número de muertes en México se excedió en 1'400,000; medio millón de niños fallecieron o nacieron muertos y el total neto de emigrantes hacia Estados Unidos fue de 200,000 (McCaa, 2001) porque este país constituía la primera y única posibilidad de refugio para los emigrantes mexicanos. (Estados Unidos construyó el campo militar de Fort Bliss en la ciudad fronteriza de El Paso para enfrentar la situación.)

La consolidación de la Revolución después de 1917 dio paso a un resurgimiento del crecimiento económico en 1920 pero dentro de nuevas coordenadas. En la nueva política económica los terratenientes y los banqueros extranjeros no ejercían el control del Estado para su propio beneficio. En lugar de esto, el control del Estado estaba en manos de una clase mestiza dinámica y emprendedora

que buscaba expandir su poder actuando como mediadores de las relaciones entre los trabajadores y el capital, los campesinos y los terratenientes. En lugar de estar al servicio de una élite criolla reducida y terrateniente, el nuevo Estado intentaría establecer un equilibrio entre los intereses de una élite criolla mestiza en expansión, los campesinos y los trabajadores para promover el bienestar de la nación en su totalidad.

En el México urbano la coalición de las viejas familias criollas y los inversionistas extranjeros dio paso a una nueva alianza de políticos mestizos e industriales deseosos de cooperar con el Estado para fomentar el crecimiento económico. En el campo, los propietarios de las haciendas fueron eliminados como clase social y se sentaron las bases para efectuar una redistribución masiva de la tierra (solamente llegó a su plena realización en la década de 1930). La transformación de México de una sociedad agrícola a una industrial, que se inició en el porfiriato continuaría, por tanto, después de la revolución. Los mercados siguieron operando como el mecanismo principal del crecimiento y la expansión económica, pero su manejo ahora estaría a cargo de un Estado fuerte y poderoso y orientado hacia el beneficio de la sociedad.

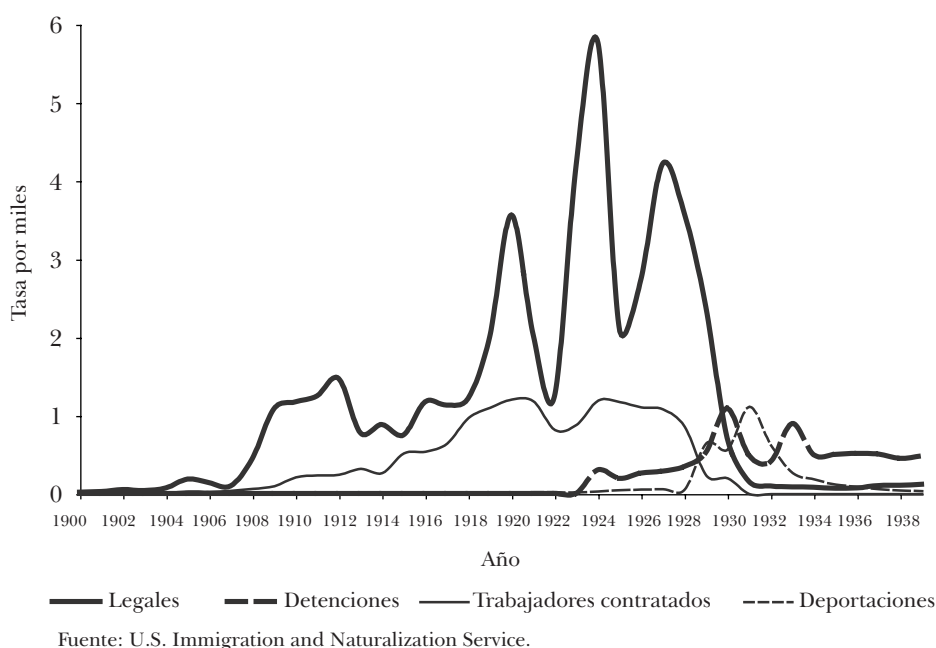
Obviamente, las fuerzas responsables de provocar la emigración mexicana durante las primeras décadas del siglo xx fueron muy diferentes a una simple sumatoria de decisiones de costo-beneficio hechas por individuos atomizados que actuaban aisladamente. En realidad, los cálculos costo-beneficio que constituyen la hipótesis de la economía neoclásica, fueron impuestos a los mexicanos por las transformaciones masivas que se sucedieron a su alrededor, primero bajo el porfiriato, después durante 10 años de revolución y, por último, con la creación de una nueva política económica dominada por el Estado. Sin embargo, incluso con estas transformaciones masivas, la migración mexicana quizá no hubiera empezado si no hubiera sido por las transformaciones estructurales paralelas en Estados Unidos que generaron una demanda de mano de obra tan intensa, que los empleadores estadounidenses y posteriormente el gobierno federal tuvieron que recurrir a empresas privadas para asumir labores de reclutamiento de mano de obra mexicana en forma directa e intencional.

Las motivaciones de los primeros inmigrantes mexicanos, por lo general, no eran la de buscar una residencia permanente al norte de la frontera. Más bien, lo que buscaban era dirigirse al norte temporalmente para solucionar los problemas económicos que sus familias estaban enfrentando en casa, problemas asociados, primero, con los fracasos del mercado en la economía del porfiriato y, posteriormente, con la revolución. Lo que buscaban los primeros migrantes era afrontar los riesgos asociados con las transformaciones estructurales que se estaban dando en el país, protegerse de las vicisitudes de la guerra civil y adquirir capital, que no tenían esperanza alguna de ganar en casa, para poder comprar

tierra, casa, herramientas y, por lo general, entrar en la economía emergente del mercado como productores y consumidores. Las expectativas de retorno estaban inmersas en estas estrategias migratorias.

El resultado final de esta conjunción de fuerzas al norte y al sur de la frontera fue una explosión masiva de emigrantes hacia Estados Unidos después de 1900. Mientras que solamente 13,000 mexicanos habían emigrado a Estados Unidos en las cinco décadas comprendidas entre 1850 y 1900 (con solamente 971 entradas registradas durante la década de 1890), en las tres décadas siguientes el flujo de emigrantes llegó a 728,000. En la gráfica 2 se ilustran las tendencias en la tasa de emigración desde México a Estados Unidos entre 1900 y 1939. Con el término “inmigrantes legales” se hace referencia a los mexicanos admitidos para residencia permanente (de acuerdo al U.S. Immigration and Naturalization Service, 1998); “trabajadores por contrato” son aquellos admitidos con un contrato de trabajo por un tiempo definido (de acuerdo con Cornelius, 1978; Cardoso, 1980; Calavita, 1992); y el número de inmigrantes indocumentados se estima a partir del número total de detenciones reportadas por la Patrulla Fronteriza (de acuerdo con Cornelius, 1978; Cardoso, 1980). Las tasas se obtuvieron

GRÁFICA 2
TASA DE EMIGRACIÓN MEXICANA A ESTADOS UNIDOS,
1900-1939



dividiendo estos números por la población mexicana en los años respectivos y luego multiplicándolos por 1,000.

A comienzos de siglo xx la tasa de emigración legal hacia Estados Unidos estaba prácticamente en ceros y hubo fluctuaciones muy pequeñas hasta 1907, año en el que la inmigración procedente de Japón fue controlada, con lo que Asia se eliminó definitivamente como fuente de mano de obra. La inmigración legal mexicana inició entonces un crecimiento rápido y llegó hasta un 1.5 por 1,000 en 1912, pero cayó nuevamente durante el periodo comprendido entre 1913 y 1916 debido a que la Revolución mexicana se volvió una guerra civil violenta (Hart, 1987).

Después de que Estados Unidos entrara en la Primera Guerra Mundial en 1917 la tasa de emigración se triplicó hasta llegar a un 3.5 por 1,000 en 1920 antes de volver a descender hasta un 1.2 por 1,000 en 1922 cuando la desmovilización y la transición a una economía civil creó una recesión breve que redujo la demanda de trabajadores inmigrantes y dio origen a la primera campaña significativa de repatriación dirigida a los mexicanos (Durand, 1994). Sin embargo, hacia 1924 la economía se había recuperado y la inmigración legal aumentó de nuevo hasta alcanzar una tasa de cerca de 6 por 1,000, nivel que solamente fue igualado durante las circunstancias poco usuales de comienzos de la década de 1990. Desde 1914, el reclutamiento de trabajadores por contrato también aumentó hasta alcanzar una tasa de 1.2 por 1,000 en 1921 antes de experimentar una caída temporal en 1922 para retornar después a este alto nivel en 1924.

La década de 1920 fue un periodo de intenso nacionalismo en Estados Unidos (Higham, 1955), y los inmigrantes llegaron a ser vistos como una amenaza al bienestar de los estadounidenses. En el curso de esta década el Congreso pasó una serie de leyes de cuotas muy restrictivas para controlar la inmigración del sur y el este de Europa, cuyos inmigrantes eran vistos como “inasimilables”. Sin embargo, para enfrentar el volumen cada vez mayor de inmigración procedente de México el Congreso eligió un mecanismo diferente: la Patrulla Fronteriza estadounidense. Fundada en 1924, esta nueva fuerza organizó la primera campaña de deportaciones sistemática y dirigida por el gobierno federal en la historia de Estados Unidos. Las detenciones empezaron y la tasa de emigración cayó hasta cerca de 2 por 1,000 en 1925.

A pesar del nacionalismo de los ciudadanos estadounidenses, de la imposición de cuotas y de la formación de la Patrulla Fronteriza, la floreciente economía de los “locos años veinte” continuó generando una fuerte demanda de trabajadores no calificados y, dadas las restricciones impuestas a la inmigración europea y asiática, los empleadores estadounidenses mantuvieron su vista dirigida hacia el sur en busca de trabajadores. Después de 1925 la tasa de inmigración legal procedente de México volvió a duplicarse y llegó al 4.1 por 1,000 en 1928

y la tasa de trabajadores por contrato permaneció estable en un 1 por 1,000. Sería necesaria alguna fuerza mayor que el nacionalismo, las cuotas y la creación de la Patrulla Fronteriza para cortar la inmigración mexicana.

La era de las deportaciones: 1929 a 1941

A pesar del aumento de las detenciones y las deportaciones durante 1924 y 1925, la inmigración procedente de México se reactivó y mantuvo su ritmo hasta los comienzos de la Gran Depresión. La caída de la Bolsa de Valores en octubre de 1929 marcó el comienzo de una nueva era en la historia de la migración México-Estados Unidos, una era cuya característica fueron las expatriaciones masivas y un limitado movimiento internacional. Con la profundización de la depresión a comienzos de la década de 1930 las actitudes de los ciudadanos estadounidenses hacia los inmigrantes mexicanos se endurecieron y se volvieron muy hostiles. Como el desempleo aumentó hasta alcanzar niveles nunca antes vistos en Estados Unidos, los inmigrantes mexicanos se convirtieron en los chivos expiatorios del desempleo masivo y de la escasez de presupuesto. Paradójicamente a ellos se les culpaba simultáneamente de “quitarle trabajos a los estadounidenses” y de “vivir a costa de la asistencia pública” (Hoffman, 1974).

Aunque los políticos estadounidenses no tenían ni idea de cómo reactivar la deteriorada economía, había algo que ellos podían hacer de inmediato, aunque el efecto fuera sólo simbólico, para responder a las inquietudes de los trabajadores estadounidenses: recurrir a deportaciones masivas de inmigrantes mexicanos. En los enclaves mexicanos en las ciudades y en los campos en todo Estados Unidos, las autoridades federales, en colaboración con fuerzas estatales y locales, montaron una serie de campañas de deportaciones masivas que, en el curso de la década de 1930, lograron reducir el tamaño de la población mexicana en Estados Unidos en un 41 por ciento (Jaffe *et al.*, 1980).

Mientras que durante la década de 1920 el flujo anual de inmigrantes legales llegó a un promedio de 46,000, en la de 1930 el máximo fue de 2,700 (Cornelius, 1978). Por el contrario, durante el periodo de 1929 a 1937 cerca de 458,000 mexicanos fueron detenidos y deportados de Estados Unidos y muchos miles más decidieron regresar a casa “voluntariamente” debido al clima hostil y a las dificultades económicas que tuvieron que enfrentar. Las políticas de redistribución de la tierra del presidente Lázaro Cárdenas fueron un aliciente más para esta decisión. Durante su administración (1934 a 1940) se confiscaron cerca de 45 millones de acres a los terratenientes para ser distribuidas entre las comunidades locales para que éstas las entregaran a familias campesinas. Esta medida dio origen a la creación de una nueva clase de pequeños agricultores que llegaron a tener el control de la mitad de la tierra cultivable de México.

Como consecuencia de esto, el número de mexicanos registrados en el censo de Estados Unidos cayó de 639,000 en 1930 a 377,400 en 1940 (Jaffe *et al.*, 1980).

La gráfica 2 muestra el efecto que tuvieron estos hechos en la tasa de emigración hacia Estados Unidos. Después de 1930 la tasa de emigrantes legales cayó en picada hasta llegar a un 0.1 por 1,000 comparada con las tasas que nunca antes habían sido menores al 2.4 por 1,000 durante el periodo de 1923 a 1929. Los contratos temporales desaparecieron totalmente porque los agricultores dejaron de depender de los mexicanos para contratar a los “oakies” y a otros desplazados del interior de Estados Unidos. Entre tanto, las tasas de detenciones y deportaciones, se elevaron nuevamente hasta alcanzar nuevos topes entre 1929 y 1930, y entre 1932 y 1933. En la década de los treinta, el gobierno de Estados Unidos intentó deshacer, por medio del uso masivo de las fuerzas represivas y de los poderes policiales, lo que había alentado de manera activa en las dos décadas precedentes. Debido a la ausencia de oposición política y a la falta de una demanda real de mano de obra mexicana, esta violación masiva de los derechos civiles demostró ser una estrategia muy exitosa.

La era de los braceros: 1942 a 1964

Tras la Gran Depresión, el presidente Franklin Delano Roosevelt por medio del *New Deal* logró reestructurar de manera significativa la economía política de Estados Unidos. De la misma manera que en México, el gobierno asumió un rol más significativo en el manejo y la organización de la vida económica, promulgó nuevas leyes para el manejo de la banca y de los mercados de valores, reglamentó el comercio e intervino en las relaciones con los trabajadores. El programa anterior basado en la política del *laissez-faire* y de presupuestos gubernamentales limitados y ponderados dio origen a un nuevo proyecto keynesiano de gasto público e inversión directa en sectores clave de la economía como son el transporte, las comunicaciones, las empresas de servicios públicos, la vivienda, el ejército y la ciencia. Con la entrada de Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial en diciembre de 1941, el terreno estaba abonado para un auge económico que duraría muchas décadas.

La movilización de la industria estadounidense en torno a la guerra y a la promulgación del servicio militar obligatorio abrió la perspectiva de una grave carencia de mano de obra en la agricultura de Estados Unidos. Los “oakies” y los otros trabajadores nativos desplazados desaparecieron de los campos con la misma velocidad con la que habían llegado. Mientras que en la década de 1930 los campesinos desplazados estaban dispuestos a realizar labores agrícolas en condiciones precarias y con salarios muy bajos, casi de subsistencia, ahora huían de dichos trabajos tan degradantes y mal retribuidos. Los que no fueron reclu-

tados salieron en desbandada hacia ciudades como Los Ángeles, San Francisco, Seattle, Dallas y Houston para ocupar trabajos bien remunerados y sindicalizados en astilleros, muelles, fábricas de armamentos y de otro tipo.

Los cultivadores del campo se alarmaron ante la posibilidad de una escasez de mano de obra y recurrieron al Congreso y al Presidente en busca de ayuda. Las autoridades federales, por su parte, no querían enfrentar ningún trastorno en el suministro de alimentos durante la movilización para la guerra y de nuevo pusieron su mirada en México para reclutar a los trabajadores que necesitaban. A principios de 1942 la administración Roosevelt negoció un tratado binacional de importación temporal de trabajadores agrícolas mexicanos, los que se conocieron con el nombre de *braceros*. El Programa Bracero fue manejado inicialmente en forma conjunta por los Departamentos de Estado, Trabajo y Justicia. La agencia clave fue la del Servicio de Inmigración y Naturalización del Departamento de Justicia (Justice's Immigration and Naturalization Service-INS), que fue el autorizado para regular las entradas y las salidas y para reglamentar los términos de las visas temporales. En septiembre de 1942 las autoridades federales hicieron entrega de la primera tanda de 500 braceros a los cultivadores en las afueras de Stockton, California (Calavita, 1992). La era de los braceros había comenzado.

La resurrección del reclutamiento de mano de obra llegó en un momento muy oportuno de la historia económica mexicana. La presidencia de Lázaro Cárdenas en los años treinta fue una época de gran transformación estructural y cambio social en México (Hansen, 1971; González, 1981). La institucionalización de la estabilidad política, la aceleración del desarrollo dirigido por el Estado y la creación de mercados internos por medio de una política de industrialización de sustitución de importaciones provocó un auge económico que duró tres décadas. Entre 1940 y 1970 la tasa real de crecimiento económico llegó a un promedio de cerca de 6 por ciento al año, y este periodo se conoce como el "milagro económico mexicano".

A pesar de este asombroso crecimiento, la tasa de creación de empleo en las áreas rurales no siguió la misma tendencia de aumento de la población rural mexicana. Además, aunque el programa de reforma agraria puesto en marcha por el presidente Lázaro Cárdenas le había dado acceso a la tierra a miles de campesinos, no les proporcionó acceso a los recursos financieros necesarios para lograr que sus parcelas fueran productivas. La necesidad de comprar equipos, semillas, insecticidas e infraestructura generó un aumento en la demanda de capital y de crédito en el México rural que el precario sistema bancario no estaba preparado para enfrentar. Para las familias campesinas que, de repente, se habían encontrado con una parcela de su propiedad pero sin posibilidades para financiar el cultivo de la misma, el Programa Bracero fue como algo realmente enviado por Dios (Massey *et al.*, 1987).

En total, aproximadamente 168,000 braceros fueron reclutados para ir a Estados Unidos durante los años de guerra (1942 a 1945). Aunque había sido concebido inicialmente como una medida temporal para tiempos de guerra, el auge económico de la posguerra hizo que los agricultores continuaran temiendo que se presentara una escasez de mano de obra, y debido a la fuerte presión ejercida por las delegaciones de Texas y de California el Congreso extendió el Programa Bracero de año en año hasta finales de la década de 1940. A pesar de estas prolongaciones, el número de braceros seguía siendo insuficiente para responder a la demanda de trabajadores que venía del campo y a finales de los cuarenta los agricultores cada día más tomaron el asunto en sus manos y decidieron reclutar trabajadores por su cuenta.

Al hacer esto, no asumieron ninguna responsabilidad dentro de la ley de inmigración de Estados Unidos: la muy conocida "Texas Proviso" (la llamaron así en reconocimiento de la delegación del Congreso que hizo la redacción original) había prohibido expresamente que se persiguiera a los empleadores que contrataran trabajadores indocumentados (Teitelbaum, 1986). Teniendo a mano esta laguna jurídica los agricultores se limitaron a soltar el rumor entre los braceros de que había empleos para amigos o parientes que decidieran viajar. Cuando estos trabajadores llegaban, los empleadores hacían el trámite necesario para legalizarlos *ex post facto* como braceros o sencillamente los dejaban seguir trabajando como ilegales. Aunque el número de visas para braceros que el INS extendía anualmente llegó a unos 100,000 en 1949 (en parte debido a la legalización *ex post facto*), el tamaño del programa todavía era insuficiente para responder a la demanda, especialmente después de 1950 debido a que la Guerra Fría tomó un cariz diferente en Corea, lo que produjo un restablecimiento del llamado a filas y un impresionante crecimiento de la producción industrial. Esto tuvo como consecuencia que el número de inmigrantes indocumentados creciera de manera acelerada y las detenciones subieron de 69,000 en 1945 a 883,000 en 1950.

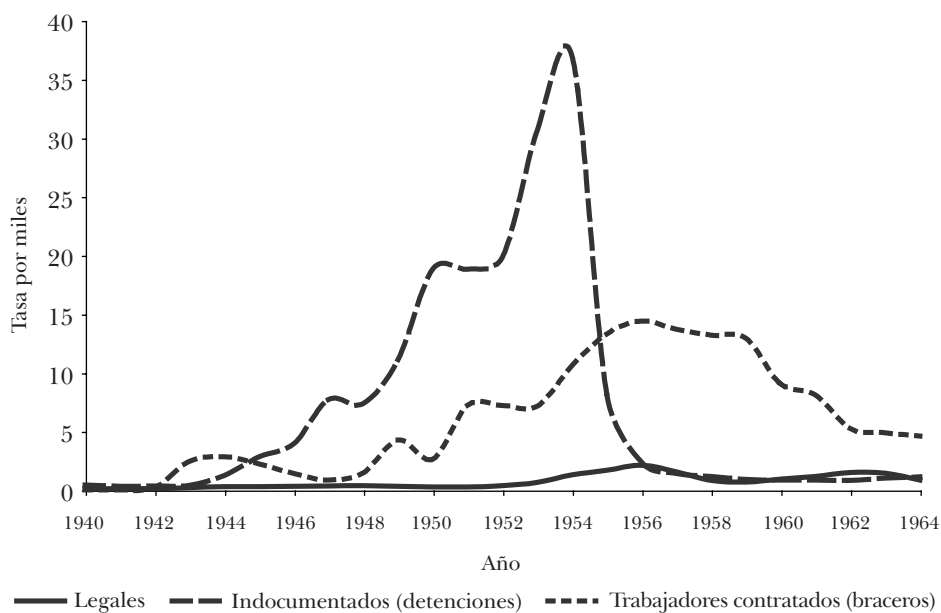
Para responder a una presión continua de los cultivadores el Congreso pasó la Ley Pública núm. 78 en 1951 con la que se daba al Programa Bracero bases estatutarias permanentes. Esta Ley fue aprobada durante la Guerra de Corea con muy poca discusión y prácticamente sin ninguna oposición, por tanto el programa permaneció vigente durante 13 años (Calavita, 1992). Dado el nuevo estatuto de autoridad que tenía el programa, el INS duplicó inmediatamente el número de visas para los braceros a 200,000. A pesar del crecimiento del programa, la migración de indocumentados también aumentó y la recesión que tuvo lugar después de la Guerra de Corea junto con la paranoia de la era McCarthy que hizo de la inmigración ilegal uno de los temas políticos candentes en 1953 y 1954.

En esta época la ciudadanía se movilizó y empezó a exigir a las autoridades federales que “hicieran algo” para “controlar la frontera”, incluso mientras los agricultores seguían presionando para que llegaran más trabajadores. Como la agencia burocrática, el INS, que tenía este asunto a su cargo se encontraba entre la espada y la pared porque las presiones a las que estaba sometida eran igualmente intensas y contradictorias ya que las ejercían constituyentes muy activos y poderosos. La respuesta de la agencia fue una vuelta de tuerca burocrática. En 1954 el INS desencadenó un ataque sobre dos flancos conocido con el nombre de “Operación Mojados” (Calavita, 1992) que funcionó de manera brillante para satisfacerlos a todos, ubicó al INS simultáneamente en buenos términos con los cultivadores, el público, los nacionalistas y los miembros del Congreso.

En colaboración con las autoridades estatales y locales, el INS asumió el control de la militarización de la frontera y organizó una redada masiva de inmigrantes indocumentados. En 1954 el número de inmigrantes detenidos por el INS llegó a ser superior a 1 millón por primera vez en la historia de Estados Unidos. Al mismo tiempo, sin embargo, el INS emitió un número de visas que llegó a ser más del doble, aumento que finalmente satisfacía la necesidad de trabajadores del campo. Entre 1955 y 1960 la migración anual de braceros fluctuó entre 400,000 y 450,000 trabajadores. En un momento el INS dirigía redadas en los campos en el suroeste de Estados Unidos, arrestaba a los trabajadores indocumentados, los transportaba hasta la frontera y los entregaba al Departamento de Trabajo de Estados Unidos para su deportación y en éste los inscribían como braceros y iles los volvían a llevar a los mismos campos en los que los habían arrestado inicialmente! (Calavita, 1992). La Operación Mojados fue aplicada con rigor particular en Texas, en donde las autoridades de Estados Unidos estaban interesadas en poner fin a la costumbre tradicional que tenían los cultivadores de contratar trabajadores ilegales para forzarlos a participar en la modalidad nueva y preferida que significaba el Programa Bracero (McBride, 1963).

Esta estrategia de doble filo significó un éxito rotundo para el INS (Calavita, 1992). La expansión de la inmigración de los braceros satisfizo a los cultivadores y la militarización de la frontera y el número masivo de detenciones tranquilizó a los electores y mitigó sus temores nacionalistas, con esto se dio paso a una percepción generalizada de que la frontera estaba bajo control. Después de llegar al punto más alto en 1954, el número anual de detenciones cayó en picada y entre 1955 y 1964 nunca volvió a exceder 100,000. La inmigración ilegal desapareció de la conciencia pública. Parecía como si todo el mundo estuviera satisfecho con el compromiso de los braceros: los cultivadores consiguieron un número suficiente de trabajadores en términos favorables y el público tenía la percepción de que la frontera estaba bajo control. Como la agencia federal orquestó este

GRÁFICA 3
EMIGRACIÓN MEXICANA A ESTADOS UNIDOS, 1940 A 1964



Fuente: U.S. Immigration and Naturalization Service.

juego de prestidigitadores, el INS se hizo acreedor a un renovado respeto, ganó prestigio y obtuvo recursos.

La relación directa entre la emigración dentro del Programa Bracero y la indocumentada se muestra en la gráfica 3 en la que vemos la fluctuación en la tasa de emigración desde México entre 1940 y 1964. Durante los primeros dos años de la década de 1940 prácticamente no hubo emigración de ningún tipo a través de la frontera México-Estados Unidos. El reclutamiento de braceros empezó a finales de 1943 y la tasa de contratos de trabajo para inmigrantes empezó a subir. Hacia 1944 la migración indocumentada, estimulada por el reclutamiento de braceros, también empezó a aumentar; cuando el número de visas dentro del Programa Bracero se redujo temporalmente después de la guerra, la migración indocumentada aumentó.

La expansión del reclutamiento de braceros que se dio en 1948 y 1949 de nuevo generó un descenso en la tasa de detenciones en 1948, pero la restricción de reclutamiento de braceros en 1950 dio origen a un nuevo incremento en la tasa de detenciones. La expansión definitiva de la tasa de migración de braceros entre 1955 y 1960 y el crecimiento incipiente de inmigración legal se combina-

ron para reducir al máximo el flujo de inmigrantes indocumentados. Mientras que la tasa de detenciones se mantuvo cerca de un 37 por 1,000 en 1954, en dos años cayó hasta 1 por 1,000 (casi la misma tasa que la de la inmigración legal). Esta tasa se mantuvo hasta principios de la década de 1960.

La paz relativa de la era de los braceros descansaba sobre una relación delicada entre intereses en conflicto: una ciudadanía nacionalista que exigía el control de la frontera y un lobby muy bien organizado de agricultores que buscaban tener acceso libre a la mano de obra mexicana. Durante cierto tiempo el Programa Bracero permitió a Estados Unidos quedar bien con Dios y con el diablo. Los agricultores contaban con un suministro suficiente de trabajadores para sus granjas a través de trabajadores por contrato y el público estaba satisfecho con la apariencia de una frontera controlada. Cerca de 5 millones de mexicanos entraron en Estados Unidos durante los 22 años de historia de este programa, cifra que hace parecer pequeño el total de contratos permanentes y temporales entre los años 1900 y 1929, pero este movimiento masivo permaneció oculto a los ojos del público. Con la asistencia gubernamental los braceros fueron transportados a través de la frontera para ser llevados directamente a los campos, pasando de largo por las poblaciones urbanas y sin atraer las miradas de los medios de comunicación.

Sin embargo, a principios de la década de 1960, las condiciones políticas en Estados Unidos cambiaron de modo tal que no se auguraba nada bueno para el futuro del Programa Bracero. Hacia esos años los temores nacionalistas de la era de McCarthy se habían evaporado, la economía de nuevo estaba floreciente y los estadounidenses de nuevo habían ganado confianza en sí mismos. Gracias al crecimiento abrumador en las rentas y el aumento en los estándares de vida, los ciudadanos estadounidenses estaban en condiciones de prestar atención a las contradicciones morales internas. Incluso mientras Estados Unidos asumía el liderazgo en la Guerra Fría contra las dictaduras comunistas en el exterior, toleraban una tiranía racista detestable en casa que tomaba la forma de la segregación racial. En la sociedad próspera y proyectada hacia el futuro de principios de la década de 1960 esta contradicción resultó ser insostenible.

La discriminación legalizada contra los afroamericanos en los estados del sur y la discriminación informal contra ellos en todos los otros rincones del país llegó a ser vista como una vergüenza por la mayoría de los estadounidenses y durante la década de 1960 tomó fuerza un movimiento de defensa de los derechos civiles. Se hizo una amplia coalición de sindicatos, grupos religiosos, liberales del norte, y activistas de los derechos humanos ejercieron presiones fuertes para que se promulgaran legislaciones federales que combatieran la discriminación racial en la vida estadounidense. Con fuerte apoyo del presidente Lyndon Johnson, quien era un maestro de la política, el movimiento alcanzó una serie

notable de éxitos en el Congreso, entre ellos se destaca la Ley de Derechos Civiles de 1964 (1964 Civil Rights Act), la Ley de Derecho al Voto de 1965 (Voting Rights Act) y la Ley de Equidad de Vivienda de 1968 (Fair Housing Act).

En una época de expansión de los derechos civiles, se vio como algo intolerablemente racista que existieran políticas migratorias que sistemáticamente bloquearan la entrada de asiáticos, africanos, europeos del sur y del este. Como parte del movimiento amplio para terminar con el racismo en las leyes federales, la coalición proderechos civiles también intentó modificar la Ley de Inmigración de Estados Unidos por medio de la revocación de las cuotas relacionadas con las nacionalidades y las leyes de exclusión de los asiáticos reemplazándolas con un sistema neutral que autorizara otorgar de modo justo y objetivo los visados a los ciudadanos procedentes de los distintos países. Impulsada por legisladores que eran, con frecuencia, descendientes de europeos del sur y del este que todavía experimentaban el aguijón del resentimiento de la exclusión (hombres como Peter Rodino y Dan Rostenkowski) lograron que pasara en el Congreso el año de 1965 la histórica enmienda a la Ley de Inmigración y Nacionalidad (Immigration and Nationality Act) con la que finalmente se extirpaba el racismo manifiesto de las políticas de inmigración en Estados Unidos. En ese momento la ley fue considerada más como parte de la legislación de derechos civiles que un cambio fundamental en las políticas migratorias de Estados Unidos y nadie previó sus consecuencias de largo alcance (Glazer, 1980).

Las enmiendas de 1965 crearon un nuevo sistema de otorgamiento de visas para el hemisferio oriental: Europa, África, Medio Oriente, Asia y el Pacífico. De allí en adelante, cada país de estas regiones recibiría una cuota de hasta 20,000 visas anualmente, las que serían otorgadas por razones de parentesco con residentes en Estados Unidos, por las necesidades laborales de Estados Unidos, y por consideraciones humanitarias. Un nuevo “sistema de preferencias” se creó para establecer un orden de prioridades para las peticiones de entrada. En el primer lugar estaban los hijos e hijas solteros de ciudadanos estadounidenses (primera prioridad), después estaban las esposas y los hijos e hijas solteros de residentes extranjeros (segunda prioridad); los artistas, los científicos y los profesionales de cualidades extraordinarias (tercera prioridad); los hijos e hijas casados de ciudadanos estadounidenses (cuarta preferencia); hermanos y hermanas de ciudadanos estadounidenses (quinta preferencia); trabajadores calificados y no calificados que escasearan en el país (sexta preferencia); y los refugiados (séptima preferencia). Los cónyuges, los padres y los hijos no casados de ciudadanos estadounidenses no estaban sujetos al sistema de preferencias ni tampoco a las limitaciones numéricas; no entraban dentro de las cuotas.

Además del límite de 20,000 visas por país, los inmigrantes procedentes del hemisferio oriental estaban sujetos a un límite total de 170,000 visas anual-

mente. Aunque ni el límite por país, ni el sistema de preferencias se aplicaba a naciones en el hemisferio occidental: América Latina, el Caribe y Canadá, a esta región se le otorgó una cuota de 120,000 visas, esta cuota empezaría a tener vigencia en 1968. Este tope por hemisferio representa el primer intento para limitar numéricamente el número de inmigrantes latinoamericanos (y, por tanto mexicanos) en Estados Unidos.

En esa época no se esperaba que estas reformas legales tuvieran un efecto significativo ni en el tamaño ni en la composición de la inmigración a Estados Unidos (Glazer, 1980). Lo que el Congreso esperaba era que se diera un aumento relativamente pequeño de la inmigración procedente de Europa del este y del sur y corregir la limitación impuesta a Asia. Se esperaba una inmigración muy pequeña procedente de Asia o de África y, con una sola excepción, se prestaba muy poca atención a la entrada de latinoamericanos. La excepción era el Programa Bracero, que constituía el segundo frente de ataque en lo que se veía como políticas de inmigración perjudiciales.

A medida que la era de los derechos civiles progresaba, el Programa Bracero empezó a verse como un sistema de explotación discriminatorio y nocivo para el bienestar de los mexicoestadounidenses que habían surgido como los aliados leales de los afroamericanos en la campaña pro derechos civiles. En un documental que se presentó en el Día de Acción de Gracias en 1960 llamado *Harvest of Shame* (*La cosecha de la vergüenza*), Edward R. Murrow expuso las condiciones de trabajo lamentables en las que vivían los inmigrantes que trabajaban en los campos (Andreas, 2000), y a partir de ese año una coalición de sindicatos, organizaciones religiosas y grupos de activistas pro-derechos civiles empezaron a reducir el número de visas para braceros las que cayeron de 438,000 en 1959 a 178,000 en 1964. Sin embargo, a principios de los sesenta los cultivadores empezaban a experimentar insatisfacción con el programa debido a la corrupción relacionada con el otorgamiento de los contratos de trabajo. Para los dueños de los ranchos resultaba más fácil contratar trabajadores indocumentados sin tener que someterse a procesos burocráticos costosos. Como los agricultores ya no oponían gran resistencia a principios de 1965 la coalición de los derechos civiles logró matar el programa totalmente. La era de los braceros había terminado.

La era de la inmigración indocumentada: 1965 a 1985

Junto con la terminación definitiva de las políticas migratorias que se dio en 1965 en Estados Unidos, también otro tipo de condiciones había cambiado por estos años. Primero, los agricultores se habían vuelto muy dependientes de la mano de obra mexicana. En teoría, los cultivadores habrían podido atraer a los trabajadores nativos para que se reintegraran en la fuerza laboral agrícola si

aumentaban los salarios y mejoraban las condiciones de trabajo, pero en la práctica eran reacios a dar este paso, que habría aumentado los precios, provocado inflación estructural y los habría colocado en desventaja dentro de la muy competitiva industria de alimentos. Segundo, incluso si los agricultores hubieran podido subir los salarios habría otro problema en ciernes: después de 22 años de haber ejercido prácticamente el monopolio de la mano de obra mexicana, el trabajo en el campo en Estados Unidos había sido catalogado con la etiqueta “extranjero” y por lo tanto inaceptable para los nacionales. La organización social de los mercados laborales en Estados Unidos había estado sujeta a cambios permanentes hasta crear una demanda *estructural* de trabajadores inmigrantes (véanse Böhning, 1972; Piore, 1979).

Hacia mediados de los sesenta, no sólo había cambiado la naturaleza de la demanda de mano de obra sino la mentalidad de los inmigrantes mexicanos. Mientras que en los años cuarenta y cincuenta habían sido por lo general sujetos interesados en ganar la mayor cantidad de dinero, lo más rápidamente que podían para recobrar los gastos de la mudanza, lograr un determinado ingreso y regresar a casa; hacia los años sesenta sus percepciones y motivaciones habían cambiado. La posibilidad de contar en forma permanente con salarios altos en Estados Unidos no sólo les había posibilitado nuevos estándares de bienestar material sino también había despertado en ellos ambiciones nuevas de movilidad ascendente, lo que implicaba nuevos viajes y estadías más largas. Como los grupos familiares dentro de los cuales había braceros modificaron sus patrones de consumo y lucían los frutos de su trabajo en Estados Unidos, las familias que no emigraron empezaron a sentirse en relativa desventaja y también buscaron la forma de emigrar (Reichert, 1981).

El Programa Bracero también dio pie a una considerable reserva de capital humano relacionada con la migración en México. Entre 1942 y 1965 miles de braceros tuvieron la oportunidad de habituarse a las prácticas de empleo en Estados Unidos, se acostumbraron a las rutinas de trabajo, llegaron a imbuirse de las costumbres estadounidenses y aprendieron inglés. Como consecuencia de este nuevo conocimiento, este renovado capital humano, los costos y los riesgos de asumir nuevos desplazamientos disminuyeron y los beneficios potenciales aumentaron. Además de generar un renovado capital humano, el Programa Bracero creó considerable capital social en cientos de comunidades mexicanas. Cada vez que salía un bracero se creaba capital social entre sus amigos y parientes y ese capital social, a su turno reducía los costos y los riesgos de su propio desplazamiento internacional y aumentaba su posibilidad de acceso a empleo en Estados Unidos.

En términos prácticos, por tanto, el Programa Bracero funcionó como una iniciativa patrocinada por el gobierno que puso en marcha las fuerzas de acumu-

lación causativa que se autoperpetúan. En México, mientras tanto, el tan mentado milagro económico empezó a desvanecerse a mediados de los sesenta. Una masacre de estudiantes en una manifestación en el centro de la ciudad de México a finales de 1968 sacudió el establecimiento político y amenazó la estabilidad de la que dependía el crecimiento económico (Poniatowska, 1971). Un aumento masivo en el tamaño del Estado y un gasto deficitario cada vez mayor durante la presidencia de Luis Echeverría condujo a una fuga de capitales, a una inestabilidad política y a una devaluación del peso en 1976 (Centeno, 1994). Aunque el descubrimiento de nuevas reservas petroleras le permitió a México disfrutar unos pocos años más de estabilidad hacia 1983 los precios del crudo habían caído y la economía mexicana colapsó de manera estruendosa.

Aunque el milagro económico se había terminado, la emigración de indocumentados quizá no habría crecido después del deceso del Programa Bracero si a éste no lo hubiera seguido inmediatamente la imposición de nuevas restricciones a la inmigración legal de mexicanos. Si las políticas de antes de 1965 hubieran seguido vigentes, lo más probable es que el flujo de mexicanos simplemente hubiera pasado del Programa Bracero a las visas para extranjeros y la inmigración mexicana habría conservado su ritmo bajo un nombre diferente. De hecho, como para los cultivadores no hubo duda de que los días del programa estaban contados, muchos empezaron a solicitar un “ajuste de estatus” de los trabajadores que antes estaban dentro de éste (Reichert y Massey, 1979; Massey y Liang, 1989). Mientras que la inmigración lícita anual se mantuvo en 23,000 en 1959; en 1963 se había duplicado hasta llegar a más de 55,000 y durante el corto periodo comprendido entre 1960 y 1968 en el que los que no había ningún tope legal para la entrada de mexicanos en Estados Unidos, unos 368,000 obtuvieron visas de residente, lo que significó un incremento de 43 por ciento sobre el número de visas otorgadas entre 1950 y 1958.

A principios de 1968, se impusieron nuevas restricciones numéricas a la inmigración mexicana. En ese año se aplicó el límite de 120,000 visas para todo el hemisferio, con lo que se obligó a los mexicanos, por primera vez, a competir por un suministro limitado de visas con inmigrantes procedentes de otros países en América Latina y el Caribe. A medida que el éxodo de refugiados cubanos iba creciendo la competencia por las visas llegó a tal intensidad que los mexicanos demandaron al INS, protestando que se les estaba negando injustamente el acceso a las visas hemisféricas debido a decisiones políticas tomadas en Washington. Las Cortes les concedieron la razón y en 1977 se le ordenó al INS poner a disposición de los mexicanos 144,946 visas que originalmente habían sido utilizadas para admitir refugiados cubanos; y otorgarlas *además* de las autorizadas para el hemisferio. El Programa Silva (denominado así en honor del abogado que

lideró la demanda) estuvo vigente entre los años de 1977 y 1981 y significó un aumento temporal de visados para los mexicanos.

Una inflación alta, un desempleo creciente y una caída en los salarios en Estados Unidos en los años setenta pusieron nuevamente en primera línea el asunto de la inmigración mexicana y en 1976 el Congreso respondió una vez más. Con nuevas enmiendas a la Ley de Inmigración y Nacionalidad (Immigration and Nationality Act) se impidió que los niños nacidos en Estados Unidos fueran los patrocinadores de la entrada de sus padres al estipular que solamente ciudadanos estadounidenses de 21 años o más podían hacer la petición oficial para que se autorizara la entrada legal de sus padres. Lo que es más importante, esta ley también extendió el límite de 20,000 visas por país a todo el hemisferio occidental y lo ubicó dentro de los límites del sistema de preferencias.

La inmigración mexicana legal cayó inmediatamente en un 40 por ciento y llegó hasta sólo 45,000 en 1977, el nivel más bajo desde la terminación del Programa Bracero en 1964. En 1978 se limitó aún más la disponibilidad de visas para los mexicanos a través de enmiendas a la Constitución con las que se eliminaron los topes aislados y se creó un tope único cuyo máximo era 290,000 visas para el mundo entero, este límite fue reducido posteriormente a 270,000 en 1980. Por lo tanto, entre 1968 y 1980 el número de visas disponibles para los mexicanos cayó de un suministro ilimitado a solamente 20,000 por año (esta cifra no incluye a los parientes inmediatos de los ciudadanos estadounidenses). Estas visas eran otorgadas en competencia con los inmigrantes procedentes de otras naciones y además estaba dentro del tope mundial fijo. Aunque la inmigración mexicana subió hasta 101,000 en 1981, el último año del Programa Silva, las entradas de los mexicanos cayeron considerablemente de nuevo cuando este programa terminó, y se mantuvieron entre 55,000 y 60,000 hasta 1985, nivel menor al de 1920 cuando la migración mexicana había llegado hasta un máximo de 88,000 por año. Si lo comparamos con las 45,000 visas de trabajo disponibles *anualmente* para los mexicanos durante el auge del Programa Bracero, por otra parte, el número de visas de inmigrante otorgadas en 1970 fue realmente pequeño.

La reducción drástica de la disponibilidad de visas legales coincide con una época de rápido crecimiento de la población y de decadencia de las fortunas económicas en México. Dadas estas coincidencias y la acumulación de tanto capital social relacionado con la migración durante la era de los braceros, no había sino una sola consecuencia posible: una explosión de inmigración indocumentada. La gráfica 4 muestra la tasa de emigración a Estados Unidos entre 1965 y 1997. Con unas pocas excepciones y una muy notoria, la tasa de inmigración *legal* se ha mantenido relativamente fija alrededor de 1 por 1,000 desde 1965. La tasa se redujo un poco en 1977 con la inclusión de México dentro de las cuotas y subió a 1.4 por 1,000 entre 1978 y 1981 debido a las visas adicionales otorgadas dentro

GRÁFICA 4
TASA DE EMIGRACIÓN MEXICANA A ESTADOS UNIDOS,
1965-1998



Fuente: U.S. Immigration and Naturalization Service.

del Programa Silva, pero estos cambios representan pequeñas modificaciones dentro de una línea que marca una constante que persistió hasta finales de los ochenta. Las políticas de Estados Unidos claramente habían sido exitosas en la reducción y la limitación del acceso de los mexicanos a las visas legales.

Con la emigración por contrato de trabajo limitada a niveles insignificantes durante el periodo, la emigración de indocumentados era la única salida posible para las fuerzas que promovían la migración puesta en marcha por el Programa Bracero y por los cambios estructurales que se estaban dando tanto en México como en Estados Unidos. De una tasa que apenas excedía el 1 por 1,000 en 1965, el número relativo de mexicanos detenidos aumentó hasta 21 por 1,000 en 1986. Aunque esta tasa es alta, todavía no se acerca a la tasa de 37 por 1,000 a la que se llegó en el punto más álgido de la Operación Mojado en 1954, tasa que quizá tenía relación con el crecimiento de la población mexicana.

No obstante, la emigración de indocumentados de manera constante llegó a dominar el flujo de emigrantes a Estados Unidos durante el periodo compendi-

do entre 1965 y 1986. De acuerdo con estimaciones hechos por Douglas Massey y Audrey Singer (1995) aproximadamente 28 millones de mexicanos entraron en Estados Unidos como emigrantes indocumentados y solamente 46,000 trabajadores con contrato. La mayor parte de este movimiento fue circular. Massey y Singer también encontraron que 28 millones de entradas fueron compensadas por 23.4 millones de salidas, lo que arroja un incremento neto de sólo 4.6 millones. Puesto que cerca de 200.000 inmigrantes legales también regresaron a México durante el mismo periodo (Warren y Kraly, 1985; U.S. Immigration and Naturalization Service, 1987), el total neto de la inmigración mexicana entre 1965 y 1986 fue posiblemente del orden de 5.7 millones, de los cuales el 81 por ciento eran indocumentados.

Durante los 21 años de historia de emigración indocumentada masiva, Estados Unidos, de hecho, ha manejado un programa *de facto* de acogida de trabajadores. Apenas el mínimo necesario de recursos y de personal fueron asignados para reforzar la frontera con el fin de que el público confiara en que ésta estaba bajo control. Los costos de cruzar la frontera subieron hasta el punto en el que se lograba hacer alguna selección, pero nunca fueron elevados como para obstaculizar realmente el flujo de trabajadores mexicanos hacia Estados Unidos. Durante finales de los setenta y principios de los ochenta las posibilidades de que un mexicano indocumentado fuera detenido mientras trataba de cruzar la frontera era un promedio de uno entre tres (Espenshade, 1990, 1994; Massey y Singer, 1995).

Aunque el control de la frontera jugó un papel simbólico importante al señalar que la nación estaba siendo defendida, realmente no llegó a disuadir a los mexicanos indocumentados en sus intentos de cruzarla. Incluso si corrían con la mala suerte de que los capturaran y los reenviaran a México, sencillamente volvían a intentar hasta lograrlo. Thomas Espenshade (1990) ha llamado a este proceso el “modelo de intentos repetidos”. Si las posibilidades de ser capturado son solamente de un 33 por ciento en cualquier intento, la posibilidad de que un emigrante logre entrar en Estados Unidos dentro de cuatro intentos es de 80 por ciento. En síntesis, la mayoría de los emigrantes que llegaron hasta la frontera, lograron cruzarla (Singer y Massey, 1998).

Aunque no se llegó a impedir realmente la llegada de inmigrantes indocumentados, las inclemencias del cruce clandestino junto con la posibilidad del arresto y la deportación, tuvieron la ventaja de hacer que el flujo de emigrantes estuviera compuesto mayoritariamente por los más motivados y capacitados para trabajar: jóvenes a punto de formar familia o en las primeras etapas de la unión (Massey *et al.*, 1987). Estas personas tenían pocas motivaciones para quedarse mucho tiempo en Estados Unidos, porque buscaban básicamente ganar dinero y habían dejado a los amigos y a las familias en casa. También sabían que

siempre podían volver a Estados Unidos en caso de necesidad. Por tanto, las posibilidades de regresar eran muy altas.

Una vez más, al tratar de reconciliar los intereses en conflicto relacionados con la inmigración, el INS había desarrollado una estrategia que le permitía a Estados Unidos quedar bien con Dios y con el diablo. Los empleadores continuaron teniendo la posibilidad de contratar trabajadores mexicanos mientras el público estadounidense tenía la sensación de que su frontera estaba bajo control. Durante más de dos décadas el sistema funcionó bien para seleccionar trabajadores muy motivados sin ocasionar casi costos al gobierno, asegurar que llegaban a los lugares de trabajo pagando sus propios costos y luego animarlos a regresar a sus casas relativamente pronto, de nuevo los gastos de regreso corrían por su cuenta.

Además de calmar a los ciudadanos, el aumento constante de detenciones en la frontera cumplía otro fin burocrático importante: cada arresto en la frontera justificaba la necesidad de solicitar recursos adicionales para la Patrulla Fronteriza estadounidense, alimentando un ciclo autosatisfactorio que producía frutos favorables para el INS. Entre 1965 y 1986 la Patrulla Fronteriza tuvo un crecimiento parejo y continuado, pasó de 1,500 agentes a 3,700 y el número de arrestos pasó de 55,000 a 1.7 millones. Desde el punto de vista de la Patrulla Fronteriza, la única desventaja del cada vez mayor número de detenciones era la carga burocrática que se imponía a los agentes. No hubo ningún problema particular a finales de los sesenta cuando un poco menos de 60,000 migrantes indocumentados eran arrestados cada año. Cuando el número de detenciones subió hasta llegar al millón, sin embargo, los problemas logísticos fueron muy grandes. Esto condujo al desarrollo de una estrategia para enfrentar la situación que Josiah Heyman (1995) llamó el “sistema de regreso voluntario”. Otros investigadores lo han llamado el “juego del gato y el ratón” (Chávez, 1992; Kousoudji, 1992) y una “puerta giratoria” (Durand, 1994).

Durante el régimen migratorio que prevaleció entre 1965 y 1986, los intereses profesionales de los oficiales de la Patrulla Fronteriza se vieron bien servidos por el número de arrestos y el rápido procesamiento de los mismos. Los inmigrantes, claro está, querían evitar, en cuanto les fuera posible, ser detenidos pero cuando los arrestaban, lo que querían era regresar a México rápidamente para volver a intentar el paso de la frontera. El formato burocrático que se desarrolló para institucionalizar estos intereses complementarios fue llamado la “orden de regreso voluntario”. Técnicamente, cada mexicano indocumentado que era arrestado cuando estaba intentando entrar en Estados Unidos tenía derecho a una audiencia ante un juez de inmigración, pero ni el migrante ni el oficial de la Patrulla Fronteriza estaban realmente interesados en recurrir a este procedimiento. Por tanto, una vez que se producía el arresto, el 97 por ciento de los

mexicanos migrantes firmaban una “orden de regreso voluntario” renunciando su derecho a la audiencia y autorizando a la Patrulla Fronteriza a transportarlo “voluntariamente” a México.

Todas las partes interesadas sabían que, una vez repatriado, el migrante volvería a intentar cruzar la frontera y que en cualquiera de los intentos siguientes él o ella posiblemente lograría entrar. Después de dos décadas el encuentro entre la Patrulla Fronteriza y los migrantes mexicanos adquirió las características de un ritual establecido (Heyman, 1995). Como lo explica el contralor general de Estados Unidos en un informe escrito en 1976: “En la actualidad la frontera es una puerta giratoria... Nosotros repatriamos trabajadores indocumentados a gran escala... [y] los ilegales colaboran aceptando salir voluntariamente y es muy significativo el número de los que vuelven a entrar muy pronto” (citado en Andreas, 2000: 37).

La gran escisión: 1985 a 2000

Como el número absoluto de detenciones siguió subiendo año tras año, la estrategia del regreso voluntario empezó a hacer agua. Para los legisladores y para el público la espiral creciente de arrestos servía menos para justificar la necesidad de más recursos para reforzar la patrulla que para probar que los gastos incurridos no habían producido resultados efectivos y que la frontera de nuevo estaba girando descontroladamente. Además, aunque la inmigración mexicana seguía siendo muy circular, un número cada vez mayor de mexicanos se estaba estableciendo de modo permanente en Estados Unidos. La proporción de emigrantes seguía siendo pequeña, pero a medida que el volumen de emigración indocumentada aumentó, también lo hizo el número de residentes, lo que llevó a la formación de comunidades mexicanas grandes, en crecimiento permanente y muy visibles en algunos de los centros urbanos más importantes como son Los Ángeles, San Diego, San Francisco, Chicago, Dallas, Houston y Nueva York.

Mientras los mexicanos indocumentados se hacían cada vez más visibles, Estados Unidos pasó por un periodo de desconcierto económico que hizo que los ciudadanos experimentaran inseguridad, desconfianza y temores relacionados con su propio bienestar. Esta combinación de aumento de inmigración indocumentada y de profunda ansiedad económica planteó a los legisladores la necesidad de encontrar una “solución” para el “problema” de la migración indocumentada y durante la primera mitad de la década de los ochenta se introdujeron diversos proyectos de ley para hacer más estrictas las medidas de control en la frontera. Sin embargo, la mayoría fueron reprimidos por los conflictos inherentes a los debates relacionados con la inmigración (véase Fuchs, 1990).

De repente, a finales de 1986, un acuerdo histórico orquestado por el senador Alan Simpson (repblicano de Wyoming) y el representante Peter Rodino

(demócrata de New Jersey) logró milagrosamente establecer un equilibrio entre los intereses de los cultivadores, los inmigrantes, los latinos, los que abogaban por el libre comercio, los nacionalistas y los empleadores para lograr la aprobación de la Ley de Reforma y Control de las Inmigraciones (Immigration Reform and Control Act –IRCA). Aunque la velocidad con la cual la legislación pasó en la Cámara y el Senado sorprendió a muchos observadores, la Ley IRCA fue firmada muy pronto por el presidente Reagan y se hizo efectiva a partir del 1o. de enero de 1987, dando paso a una nueva era de la migración México-Estados Unidos.

Las preocupaciones de Estados Unidos en relación con México y con la inmigración mexicana no se reducían a la frontera ni tampoco eran realmente enfrentadas por IRCA. El colapso del peso mexicano en el verano de 1982 ocasionó otra oleada hiperinflacionaria, de falta de solvencia nacional y de imposibilidad de pagar a la deuda extranjera. La mayor tajada de la deuda externa pertenecía a los bancos estadounidenses y al enfrentar una posible catástrofe el gobierno de Estados Unidos presionó a México para que liberalizara su economía, llevara a cabo reformas monetarias y fiscales, redujera el tamaño del Estado y liberalizara el comercio.

En México, mientras tanto, la crisis económica llevó al poder a un nuevo grupo de tecnócratas preparados en Estados Unidos en la economía del mercado y que estaban decididos a dismantelar la economía política de sustitución de importaciones que había prevalecido desde la década de 1930 (Centeno, 1994; Camp, 1996). A finales de los ochenta y a principios de los noventa estos tecnócratas, liderados por el presidente Carlos Salinas de Gortari, trabajaron asiduamente para dismantelar las barreras al comercio, eliminar los controles sobre la propiedad y la inversión, reducir las tarifas, dismantelar los subsidios, liberalizar los mercados y, en general, para privatizar la economía.

Estos cambios fueron vistos con beneplácito y recibieron un fuerte apoyo de los abogados del libre mercado de las administraciones Reagan y Bush, y cuando el presidente Salinas intentó institucionalizar las reformas y hacerlas permanentes, los dirigentes de Estados Unidos fueron muy ágiles para acoger el vehículo que él había elegido: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (The North American Free Trade Agreement –NAFTA). Al atar la liberalización del comercio, la privatización y la economía de mercado con un tratado con Estados Unidos, Salinas dificultaría, si no es que lo haría imposible, que un sucesor dismantelara la economía política que él había instaurado. A pesar de la oposición de los sindicatos, de los trabajadores, de los ambientalistas y de los aislacionistas en Estados Unidos, una coalición bipartita de demócratas y republicanos logró ratificar el NAFTA a principios de la administración del presidente Bill Clinton y el 1o. de enero de 1994 el Tratado de Libre Comercio norteamericano entró en vigencia.

Incluso mientras se dirigía progresivamente hacia la implantación de políticas de inmigración más restrictivas, de manera simultánea Estados Unidos se comprometía con un proceso más amplio de integración económica con México lo que se instauraría una era de profunda ambivalencia en lo que respecta a la migración México-Estados Unidos. A pesar del hecho evidente de que el NAFTA inevitablemente daría origen a una red de transportes más elaborada y eficiente y a lazos más estrechos de comunicación entre las dos naciones, y aunque con el tratado obviamente se forjaría una red más amplia de contactos profesionales y de lazos sociales a través de la expansión de negocios, turismo, intercambio científico y cultural, las autoridades de Estados Unidos, de alguna manera, querían creer que esta nueva integración no iba a dar paso a un movimiento transnacional de fuerza de trabajo. De hecho había un refrán común que decía que el NAFTA haría posible que México “exportara bienes pero no gente”.

Una vez más, Estados Unidos quería quedar bien con Dios y con el diablo. Sin embargo, en esta ocasión las contradicciones eran más difíciles de manejar que durante las épocas de los braceros o de la migración indocumentada y las autoridades federales echaron mano de políticas cada vez más duras y represivas para dar la impresión de que la frontera era una línea que todavía separaba los países durante una época de integración transnacional desenfrenada patrocinada por el gobierno (Andreas, 1998). Para aumentar los costos de entrada al país, IRCA autorizó un aumento inmediato del 50 por ciento en el presupuesto del INS (Bean, Vernez y Keely, 1989; Goodis, 1986). Para reducir las ganancias IRCA impuso sanciones contra los empleadores que a sabiendas contrataban inmigrantes indocumentados y se aumentó el presupuesto del Departamento de Trabajo para que llevara a cabo inspecciones *in situ*. No obstante, estas restricciones tuvieron su costo político. Para asegurar el apoyo de las organizaciones de derechos civiles, de los grupos defensores de los inmigrantes y de los *lobbies* latinos, IRCA autorizó también una amnistía para los residentes que habían permanecido varios años en el país indocumentados y para aplacar a los cultivadores se incluyó un programa especial para legalizar a los trabajadores indocumentados en el campo.

Así pues, IRCA contenía disposiciones profundamente restrictivas y muy liberales. A pesar del aumento del control de la frontera y la imposición de sanciones a los empleadores, se legalizaron cerca de 2.3 millones de mexicanos indocumentados (U.S. Immigration and Naturalization Service, 1992). Como lo muestra la gráfica 4, esta legalización aumentó enormemente la tasa de inmigración legal. Las legalizaciones procesadas entre 1988 y 1992 aumentaron la tasa de entradas legales hasta un 11 por 1,000 en 1991, con lo cual se excedían incluso las altas tasas registradas durante los años veinte.

Como en la anterior era de los braceros, la cifra sugiere una compensación entre la migración legal y la indocumentada. Una vez anunciados los programas de legalización a finales de 1986, millones de migrantes indocumentados eligieron permanecer en Estados Unidos e iniciar el proceso de solicitud de visa. El resultado de esto fue que la tasa de arrestos cayó inmediatamente de cerca de 22 por 1,000 en 1986 hasta solamente un 11 por 1,000 en 1988. No obstante, a medida que el programa de legalización se reducía, la migración indocumentada volvía a subir y la tasa de detenciones subió nuevamente a un 17 por 1,000 en 1996.

Mecanismos prácticos de la migración México-Estados Unidos

Como la revisión precedente indica, la migración entre México y Estados Unidos nunca ha sido el producto de unas decisiones sencillas costo-beneficio tomadas a nivel individual, ni la única motivación para emigrar ha sido el deseo de reubicarse permanentemente al norte de la frontera para maximizar los ingresos de por vida. Aunque los mexicanos claramente han tomado decisiones que les permiten asegurar su bienestar, la maximización de sus ingresos es solamente una de las diversas motivaciones potenciales y sus decisiones nunca han sido tomadas aisladamente sino dentro de unas estructuras económicas y sociales más amplias que se han transformado con el tiempo de modo tal que han influenciado profundamente las motivaciones y la probabilidad de una migración internacional.

Desde finales del siglo XIX, la economía política mexicana ha sufrido tres transformaciones estructurales dolorosas. La primera fue la *revolución liberal* de Porfirio Díaz (1876 a 1910), que atrajo inversiones extranjeras masivas para construir una base industrial incipiente, crear un mercado nacional y conectar a México, a través de puertos nuevos y de ferrocarriles al sistema global de comercio. La segunda fue la *Revolución mexicana* que creó un Estado corporativista poderoso que asumió un papel central en la planeación, organización y financiación del crecimiento económico. La tercera fue la *revolución neoliberal* de la década de 1980 que privatizó las industrias estatales, redujo dramáticamente el tamaño del gobierno, limitó los subsidios y abrió a México al comercio global y a la inversión extranjera.

En cada una de estas coyunturas históricas las transformaciones estructurales provocadas por estas tres revoluciones influyeron en las circunstancias que tenían que enfrentar los mexicanos día a día, lo que les llevó a considerar la migración internacional como una solución potencial a sus problemas. Por lo general la motivación para emigrar no era solamente la de mejorar sus ingresos. Igualmente importantes eran las posibilidades de minimizar los riesgos y

superar las barreras para la adquisición de dinero para consumo e inversión. Sin embargo, incluso aunque hubiera estos incentivos para emigrar los flujos migratorios generalmente fueron instigados por el reclutamiento, primero durante el periodo entre 1910 y 1920 y después entre 1942 y 1964. En el curso de la migración patrocinada por el Estado, las redes sociales se desarrollaron para apoyar los movimientos internacionales y hacer que el reclutamiento fuera cada día más irrelevante. Al mismo tiempo, la migración transformó las estructuras sociales y económicas a los dos lados de la frontera de tal manera que se fomentaba la migración adicional.

El sistema migratorio actual se ha ido construyendo desde hace un siglo. Con la excepción de un breve paréntesis durante los años treinta, la migración entre México y Estados Unidos ha sido continua desde los albores del siglo xx. Durante este tiempo todos los planteamientos teóricos revisados en el capítulo 2 han entrado en juego, aunque diferentes combinaciones han prevalecido en distintas épocas históricas. Teniendo en cuenta el panorama histórico completo de la migración México-Estados Unidos, lo que ha cambiado con el tiempo no son tanto el *hecho* o el porcentaje de la migración como las modalidades o *patrocinios* bajo los cuales se ha dado. Entre 1900 y 1929 los mexicanos entraron como inmigrantes legales, entre 1942 y 1964 como braceros, y entre 1965 y 1985 como migrantes indocumentados. El porcentaje de la inmigración legal durante los años veinte fue más alto que en cualquier otro periodo hasta 1991 y el porcentaje de migración indocumentada (medida según la tasa de arrestos) durante principios de los ochenta fue apenas comparable con el porcentaje de migración de braceros a finales de los cincuenta. Hacia los años setenta la migración México-Estados Unidos había evolucionado hasta convertirse en un sistema bien regulado, altamente predecible y autoalimentado basado en el movimiento circular de trabajadores indocumentados.

Capítulo 4

Especificaciones del sistema migratorio entre México-Estados Unidos, 1965-1985

LA DESAPARICIÓN DEL Programa Bracero y el aumento en las restricciones a la inmigración legal después de 1965 transformó un sistema de migración circular *de jure*, basado en el movimiento de trabajadores huéspedes, en una maquinaria de migración estacional *de facto*, basado en el movimiento recurrente de trabajadores indocumentados. No obstante, a principios de los ochenta, en lugar de estar “fuera de control” la migración México-Estados Unidos había evolucionado para convertirse en un sistema estable con una estructura identificable. En este capítulo describimos el funcionamiento práctico de este sistema entre 1965 y 1985, con la mirada puesta en siete etapas del proceso migratorio: salir, cruzar, llegar, trabajar, remitir, regresar y volver a partir. Mostramos que en cada paso los mexicanos se comportaban de manera lógica y consistente para producir un sistema migratorio estable que generaba una población de migrantes transnacionales bien definida.

Pasos en la carrera migratoria, 1965 a 1985

Nuestra caracterización empírica de la migración México-Estados Unidos está basada en la información que proviene del Proyecto de Migración Mexicana (Mexican Migration Project –MMP), una base de datos que contiene información detallada, sobre migrantes documentados e indocumentados y que ha sido recabada en el transcurso de las últimas dos décadas. Se trata del estudio de un conjunto de 71 comunidades binacionales con conexiones y desplazamientos de uno a otro lado de la frontera. En el momento en que se redactaba este trabajo la base de datos del MMP incluía 12,322 grupos familiares y 83,527 individuos, de los cuales 17,602 habían realizado, al menos, un viaje a Estados Unidos. Se

puede encontrar información completa sobre el proyecto en la página Web del MMP (<http://mmp.opr.princeton.edu/>), al mismo tiempo todos los archivos de la base de datos son de acceso público.

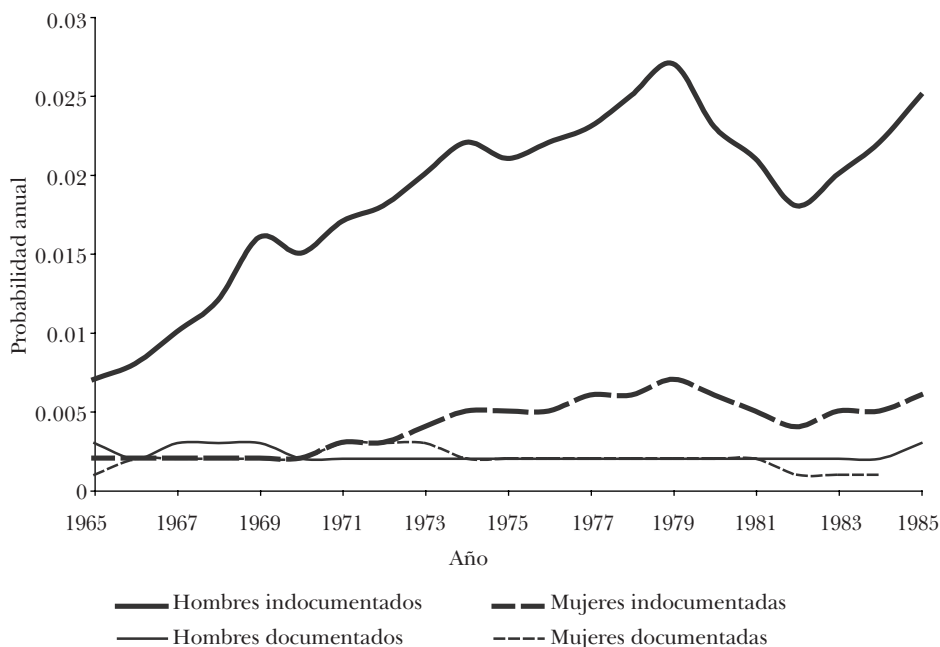
Varias evaluaciones sistemáticas de la base de datos han demostrado que los mismos son exactos y confiables, aunque no es estrictamente representativa, ni de México ni de los migrantes mexicanos; en términos prácticos las características básicas de los migrantes que se incluyen en la muestra del MMP son muy parecidas a las identificadas en una encuesta representativa nacional (Zenteno y Massey, 1999). Sin embargo, a diferencia de las encuestas representativas, los datos del MMP proporcionan información rica y detallada de la experiencia migrante y, en general, ha demostrado ser más adecuada para obtener información de los miembros del grupo familiar que están temporalmente ausentes por estar trabajando en el exterior (Massey y Zenteno, 2000).

Salir

El punto de partida en cualquier proceso migratorio es la decisión de hacer el primer viaje. Utilizamos los datos del MMP acerca del primer viaje para computar la probabilidad de que los hombres y las mujeres mexicanos emprendieron un viaje inicial hacia Estados Unidos en los años comprendidos entre 1965 y 1985 (véase gráfica 5). Siguiendo los procedimientos de Douglas Massey y Marcela Cerrutti (2001), tomamos a todas las personas-año observadas en nuestra muestra durante este periodo y seguimos a los individuos a partir de los 15 años. El denominador de nuestra proporción es el número de hombres o mujeres vivos en un año específico que *nunca* han estado en Estados Unidos y el numerador es el número de aquellas personas que viajaron por primera vez a Estados Unidos durante el año en cuestión. Las probabilidades se estiman separadamente para los hombres y para las mujeres y para quienes tienen o no documentos. Para resolver las irregularidades que surgen en este tipo de análisis y para clarificar tendencias a largo plazo nos basamos en Timothy Hatton y Jeffrey Williamson (1998) y expresamos las probabilidades anuales como promedios móviles trianuales. Las cifras resultantes se muestran en la gráfica 5.

De modo consistente con los datos mostrados anteriormente se puede apreciar un incremento en la probabilidad de migración indocumentada de hombres mexicanos después de 1965. En ese año la posibilidad de que un hombre de 15 años o más saliera como indocumentado era sólo del 0.007, pero hacia 1975 el promedio había llegado a 0.021, el número de viajeros se había triplicado en sólo 10 años. Aunque una probabilidad anual de 0.021 puede no parecer muy alta, si ésta se mantiene año tras año en un periodo de 10 años produce una probabilidad acumulativa importante de emigración. Por ejemplo, si 1,000 hombres de 15

GRÁFICA 5
PROBABILIDAD DE UN PRIMER VIAJE A LOS ESTADOS UNIDOS
1965-1985



Fuente: Proyecto de Migración Mexicana, MMP.

años o más, tienen durante su vida la posibilidad de emigrar, aproximadamente un tercio de ellos a los 35 años se habrá ido a Estados Unidos.

Es evidente que la cifra de 0.021 es un promedio de los viajeros de todas las edades a partir de los 15, que incluye muchos hombres mayores que es muy poco probable que viajen por primera vez a Estados Unidos. En realidad, las probabilidades de la primera migración varían según la edad de modo bastante lógico: son pocas a los 15 años, luego aumentan con rapidez hasta alcanzar un tope máximo, entre 20 y 30 años, para luego empezar a descender gradualmente. Por ejemplo, Douglas Massey y René Zenteno (2000) encontraron que la posibilidad total de emigración de México a Estados Unidos era de 0.004 entre los hombres de 10 a 14 años, pero subía a 0.071 entre aquellos entre 20 y 24, para caer de nuevo a 0.059 entre los 25 y los 29, a 0.042 entre los 30 y los 35 y a 0.028 entre los 35 y los 39. En consecuencia, la posibilidad real de viajar por primera vez entre los 15 y los 35 años es más alta de lo que el promedio de 0.021 podría sugerir, con posibilidades acumulativas que están más dentro del rango del 55 al 65 por ciento (véanse Massey, 1985; Massey *et al.*, 1987; Phillips y Massey, 2000).

No obstante, el objetivo de este ejercicio no es estudiar cuáles son las posibilidades de variación de la migración dentro del ciclo vital, sino ver cuáles son las modificaciones que se dan con el tiempo. Como lo indica la gráfica 5, después de los incrementos que siguieron al Programa Bracero, hubo una pausa a mediados de los años setenta y después se dio un renovado auge que llegó al tope en 1979. La probabilidad de la migración de hombres indocumentados cayó bruscamente durante el apogeo del petróleo mexicano (1979 a 1982), pero una vez que la devaluación del peso dio paso a la crisis económica de finales de 1982, la migración indocumentada de hombres retomó su curso ascendente tradicional hasta llegar a 0.025 en 1985.

En contraste con las posibilidades cambiantes de la migración de hombres indocumentados, hubo pocos cambios en la probabilidad de la migración de hombres documentados. Contando hombres y mujeres con documentos las probabilidades de emigración nunca excedieron el 0.004 en todo el periodo. Hubo un pequeño aumento en la probabilidad de emigración legal de hombres a finales de los años sesenta, este aumento quizá refleja la legalización de los hijos de antiguos braceros (quienes, a su vez, fueron legalizados por sus empleadores a finales de los cincuenta y principios de los sesenta). También hay un aumento regular y más modesto en la probabilidad de migración legal de mujeres entre 1965 y 1975 (quizá las esposas e hijas de los antiguos braceros), pero hacia mediados de los setenta estas dos oleadas menores de legalizaciones ya habían concluido y la posibilidad de emprender un primer viaje con documentos se mantuvo en niveles muy bajos a finales de los setenta y principios de los ochenta.

No obstante, durante los setenta se dio un aumento pequeño pero sostenido en la posibilidad de migración indocumentada de mujeres, la probabilidad anual llegó a niveles cercanos al 0.007 hacia finales de la década. Como los hombres indocumentados emprendieron viajes adicionales y permanecieron más tiempo en el extranjero, algunos empezaron a traer a sus hijos mayores, y como los hombres pasaban más tiempo lejos de sus comunidades, las mujeres empezaron a ejercer presión sobre sus esposos para que las dejaran ir con ellos, esto da cuenta del aumento de la migración indocumentada de mujeres (véase Cerruti y Massey, 2001).

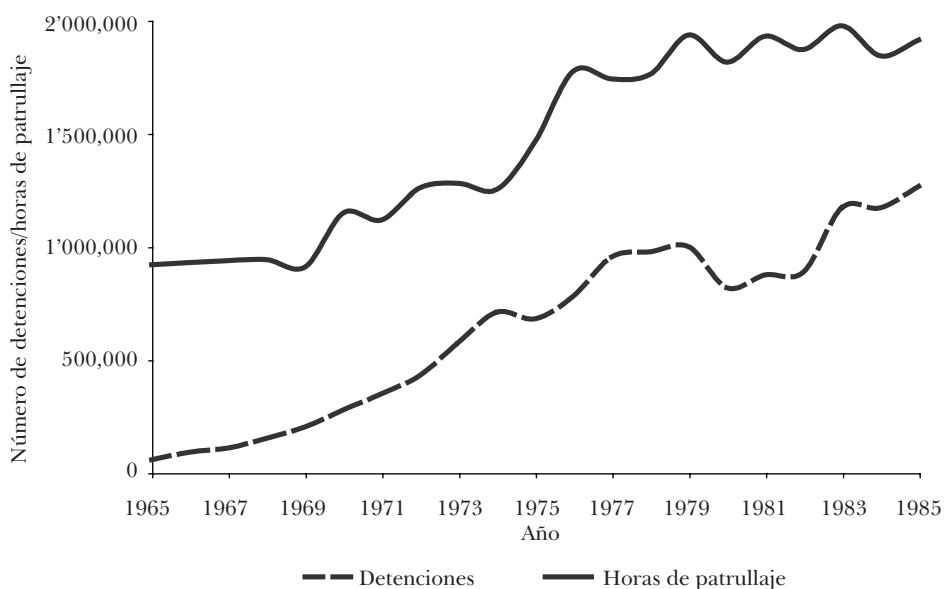
A pesar de este aumento y sin tener en cuenta la posibilidad relativamente alta de la migración de hombres indocumentados, encontramos muy poca evidencia de que el sistema migratorio estuviera “saliéndose de control” en los ochenta. Por el contrario, la gráfica 5 sugiere que se había alcanzado una relativa estabilidad a finales de los setenta y que durante el corto auge económico que precedió a 1982, realmente disminuyeron las posibilidades de migración de hombres indocumentados. La aceleración después de 1982 fue un retorno

a la situación anterior más que un dramático resurgimiento de movimiento indocumentado.

Cruzar

Para los emigrantes indocumentados el hecho de tomar la decisión de partir para Estados Unidos es solamente el primer paso dentro de un proceso social mucho más largo y complicado. El siguiente obstáculo es cruzar la frontera. Con el fin del Programa Bracero a principios de los sesenta, el INS cambió de estrategia e instauró el control de la frontera, lo que incluyó el juego ritual del gato y el ratón entre los agentes de la Patrulla Fronteriza y los migrantes indocumentados, esta estrategia se institucionalizó como el “sistema de regreso voluntario”. Después de 1965 el INS empezó a solicitar y a recibir nuevos recursos para contratar más agentes para la Patrulla Fronteriza. Los recursos adicionales para estos refuerzos produjeron un mayor número de arrestos y este mayor número de detenciones, a su vez, justificó la necesidad de recursos adicionales, lo que

GRÁFICA 6
HORAS DE PATRULLAJE Y DETENCIONES EN LA FRONTERA
MÉXICO-ESTADOS UNIDOS, 1965-1985



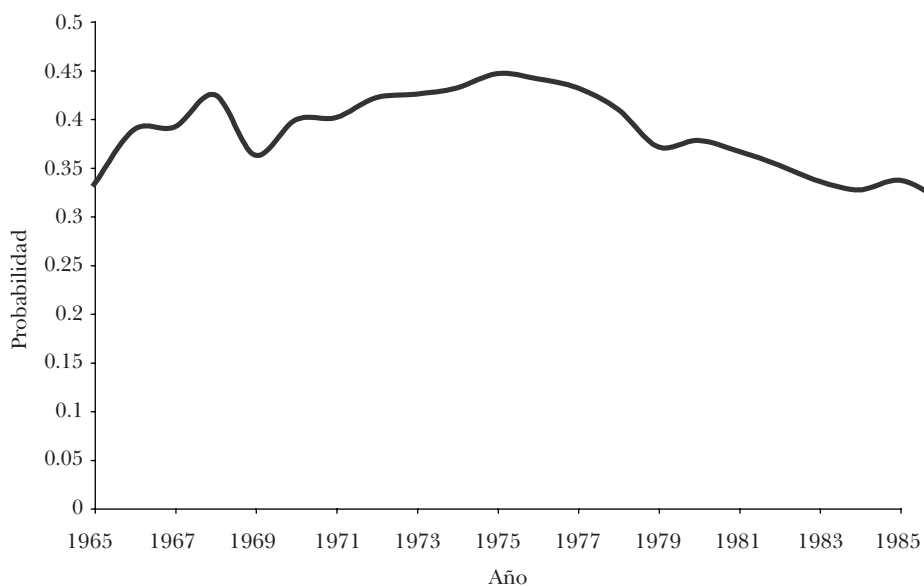
Fuente: Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos.

dio lugar nuevamente a más arrestos con lo que se creó una cadena ascendente y autosostenida (véanse Heyman, 1995; Andreas, 2000).

La gráfica 6 muestra este aumento concomitante de recursos y arrestos entre 1965 y 1985. A mediados de 1960 la Patrulla Fronteriza utilizó casi un millón de “horas de vigilancia” por año (un millón de horas-persona dedicadas a patrullar la frontera). Sin embargo, a partir de 1969 el número de horas de vigilancia empezó a subir considerablemente porque fueron asignados más agentes a la Patrulla Fronteriza, el incremento más significativo se dio en 1975. A principios de los ochenta el número anual de horas de vigilancia fluctuaba, pero casi alcanzaba la cifra de dos millones.

Aunque los arrestos y las horas de vigilancia aumentaban con igual rapidez entre 1965 y 1980, de esto no se seguía necesariamente que los migrantes estuvieran sujetos a un riesgo mayor de arresto y deportación, en este periodo. De hecho, nuestros datos sugieren que el esfuerzo cada vez mayor por reforzar la frontera, mantuvo el mismo ritmo de crecimiento que la migración indocumentada, lo que generaba una posibilidad relativamente constante de detenciones. Los datos del MMP incluyen historias completas del cruce de la frontera de todos

GRÁFICA 7
PROBABILIDAD DE ARRESTOS DE INDOCUMENTADOS
AL CRUZAR LA FRONTERA, 1965-1985



Fuente: Proyecto de Migración Mexicana, MMP.

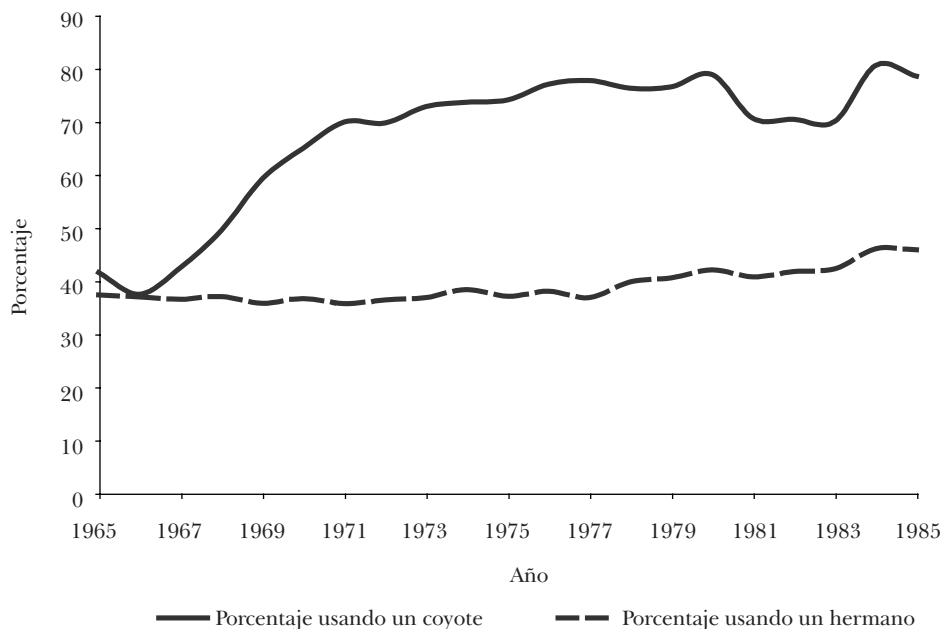
los cabeza de familia. Estas historias nos proporcionan el recuento del número de arrestos a que fueron sometidos al cruzar la frontera en cada uno de los viajes como indocumentados. Esto nos permite hacer un cómputo de las posibilidades de arrestos por año, siguiendo la propuesta de Massey y Singer (1995). La gráfica 7 nos muestra los posibles arrestos realizados en el periodo entre 1965 y 1985.

Durante los primeros 15 años después de 1965, cuando tanto los arrestos como las horas de vigilancia estaban aumentando, no había una tendencia clara del riesgo de ser capturado al intentar cruzar la frontera. La probabilidad de arresto fluctuaba entre 0.35 y 0.45 con un promedio de alrededor de 0.40. Después de 1981 las posibilidades de ser arrestado cayeron un poco, lo que reflejó la estabilización de horas de vigilancia y la posibilidad de que la migración indocumentada siguiera creciendo, pero hacia 1985 la posibilidad de arrestos de nuevo se estabilizó en un rango de 0.33. En otras palabras, durante los primeros años de los ochenta los emigrantes mexicanos que cruzaban la frontera de manera subrepticia podían tener la esperanza de no ser detectados y cruzarla más o menos en dos o tres intentos. Estas cifras proporcionan poca evidencia de una frontera fuera de control. Las medidas de control de la frontera tomadas por Estados Unidos mantuvieron el mismo ritmo que el volumen de migración indocumentada entre 1965 y 1980, lo que daba una probabilidad más o menos constante de arrestos.

Una explicación plausible de por qué no aumentaron las posibilidades de captura más allá del 40 por ciento a pesar de los esfuerzos realizados por el gobierno de Estados Unidos, es que los mexicanos indocumentados cuentan con los recursos sociales necesarios que les facilitan la entrada clandestina con lo cual pueden evitar ser aprehendidos. Con el paso del tiempo, hubo más y más mexicanos que gracias a las experiencias previas de otros miembros de sus familias pudieron entrar sin mayores contratiempos. Singer y Massey (1998) han mostrado que tener un pariente que ya había logrado cruzar la frontera aumenta la posibilidad de utilizar un guía formal, lo que a su vez disminuye la probabilidad de ser aprehendido. Como lo muestra la gráfica 8 el porcentaje de inmigrantes que informan tener un pariente inmigrante aumentó de manera estable durante el periodo, lo mismo que el porcentaje de quienes utilizaron los servicios de un coyote o pagaron para que les ayudaran a pasar de manera subrepticia.

El porcentaje de aquellos que emigraron por primera vez y que contaban con algún pariente que ya había estado en Estados Unidos aumentó de 38 por ciento en 1965 a 48 por ciento en 1985, mientras que el porcentaje de quienes utilizaron a un coyote pasó de 40 por ciento en 1965 hasta llegar a exceder el 70 por ciento después de 1975. En otras palabras, el aumento constante que el INS asignaba en horas-persona al control de la frontera estaba siempre contrarrestado por la

GRÁFICA 8
 USO DE LOS COYOTES EN CRUCE FRONTERIZO
 EN EL PRIMER VIAJE A ESTADOS UNIDOS, 1965-1985



Fuente: Proyecto de Migración Mexicana, MMP.

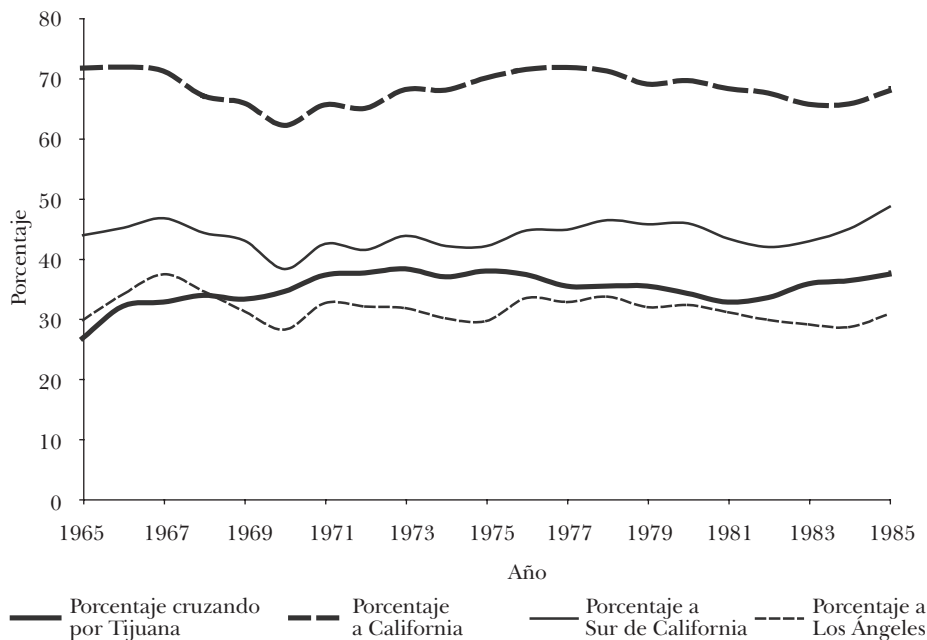
mayor utilización de guías pagados y, en una menor escala, de miembros de la familia con experiencia. Como Estados Unidos limitó las visas para el cruce de documentado de la frontera, con la terminación del Programa Bracero y con el endurecimiento de las posibilidades de inmigración legal, los empresarios privados (coyotes) se apresuraron a llenar el vacío y montaron el negocio del cruce ilegal de la frontera y una infraestructura social extensa para apoyar y sostener la migración indocumentada.

Llegar

Texas es el estado que comparte la porción más larga de frontera con México y es el más cercano a los centros de población del interior mexicano. Durante la primera mitad del siglo xx, Texas fue el primer punto de entrada para la mayoría de mexicanos que emigraron a Estados Unidos. Fue aquí por donde las primeras líneas ferroviarias cruzaron la frontera y en donde se ubicaron las

empresas privadas de reclutamiento y enganche. Antes de los años cuarenta los mexicanos que emigraban a otros estados por lo general pasaban por Texas. Dada su muy antigua y directa relación con la mano de obra mexicana, los cultivadores de Texas inicialmente mostraron poco interés en el Programa Bracero y no participaron en las primeras épocas. Lo que complacía a las autoridades mexicanas porque Texas tenía una bien merecida reputación de actitud prejuiciada y discriminatoria hacia los mexicanos. Los agricultores de Texas empezaron a participar en el Programa Bracero sólo entre 1954 y 1955 en los inicios de la Operación Espalda Mojada, que de manera simultánea enfrentó la migración indocumentada y expandió la migración de los braceros como la única manera autorizada de tener trabajadores mexicanos. El Programa Bracero, por lo tanto, jugó un papel decisivo en la canalización del movimiento de trabajadores mexicanos desde Texas hacia California. De acuerdo con los datos del censo de Estados Unidos, solamente un 22 por ciento de todos los inmigrantes mexicanos residían en California en 1920 y hacia 1940 la cifra era sólo del 36 por ciento. No obstante, después de dos décadas de migración de

GRÁFICA 9
GEOGRAFÍA DE LOS CRUCES FORNTERIZOS, 1965-1985



Fuente: Proyecto de Migración Mexicana, MMP.

braceros el porcentaje subió a 53 por ciento en 1970. De todos los migrantes que llegaron entre 1965 y 1970, el 60 por ciento fueron a California (Durand, Massey y Charvet, 2000).

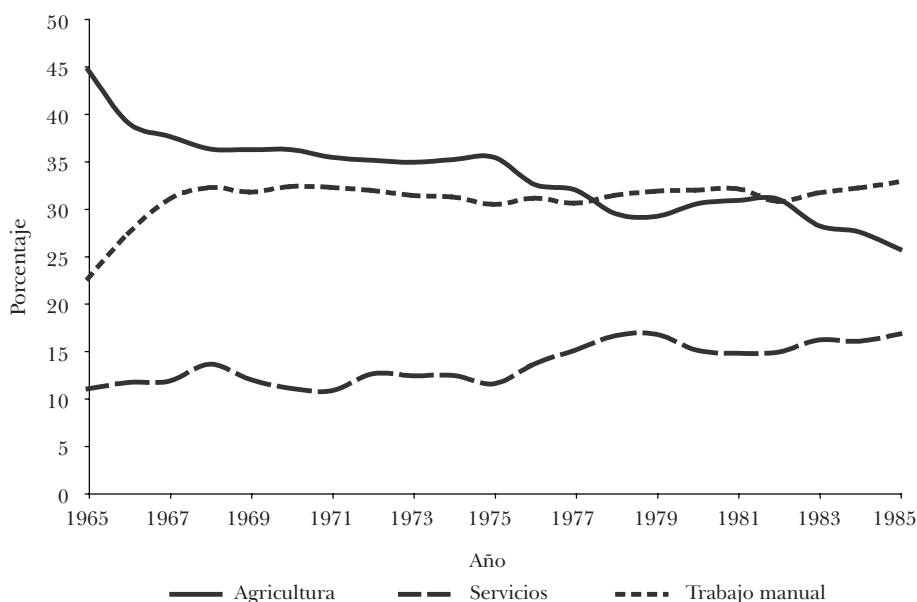
El predominio de California como destino de los inmigrantes se refleja en las cifras del MMP. Como lo muestra la gráfica 9, a través del periodo comprendido entre 1965 y 1985 el porcentaje de inmigrantes que iban hacia California fluctuó alrededor del 70 por ciento, con cerca de un 40 por ciento hacia el sur de California y un 30 por ciento hacia Los Ángeles. Con la institucionalización de California como el destino más importante y Los Ángeles como el mayor imán urbano, el porcentaje de mexicanos que emigraban a través de Tijuana aumentó constantemente desde un 28 por ciento en 1965 hasta cerca de 38 por ciento en 1985. El sistema de migración indocumentado que operaba *de facto* se ancló, por tanto, en California y, con excepción de Chicago, casi todo el resto de migrantes se ubicó en otras localidades del suroeste. Por ende, los efectos de la migración mexicana, se limitaron a un puñado de estados fronterizos: Arizona, California, Nuevo México y Texas, con la excepción de Illinois, que confirma la regla. Aunque masiva en escala, la inmigración mexicana durante la era de los indocumentados se mantuvo relativamente restringida en términos geográficos.

Trabajar

Aunque el Programa Bracero reclutaba inmigrantes casi exclusivamente para trabajar en la agricultura (hubo un programa pequeño de reclutamiento para trabajo en los ferrocarriles), hacia 1965 la mayoría de los inmigrantes mexicanos estaban trabajando en otros sectores. El Programa Bracero abrió paso a 4.5 millones de mexicanos, al darles una experiencia inicial, contactos y la posibilidad de familiarizarse con el idioma inglés, con las prácticas laborales de Estados Unidos y con otros aspectos de la sociedad estadounidense. A medida que más y más mexicanos adquirían estos recursos, los utilizaron, cada vez más, para calificarse a fin de poder obtener trabajos más estables, mejor remunerados y con frecuencia en áreas urbanas. Varios estudios ponen en evidencia que cuando los inmigrantes acceden a la educación, tienen experiencia de trabajo en Estados Unidos y logran cierto dominio del idioma, tienden a dejar el trabajo en la agricultura y se mueven a los trabajos industriales y a las áreas urbanas (Massey *et al.*, 1987). El resultado neto ha sido un desplazamiento constante tanto de migrantes documentados como indocumentados del medio rural a la ciudad.

La evolución de la composición ocupacional de los migrantes mexicanos se ve reflejada en la gráfica 10, en ella observamos el porcentaje de inmigrantes que trabajan en la agricultura, en los servicios y en trabajos manuales

GRÁFICA 10
OCUPACIÓN EN EL PRIMER VIAJE A ESTADOS UNIDOS, 1965-1985



Fuente: Proyecto de Migración Mexicana, MMP.

durante su primer viaje a Estados Unidos. La tendencia más fuerte es la de un decrecimiento lento en la preponderancia del trabajo en la agricultura; de cerca de 45 por ciento del total de inmigrantes que salieron en 1965 hasta alrededor de 25 por ciento de los que salieron en 1985. Este cambio refleja la creciente mecanización de la agricultura así como la expansión de las oportunidades de empleo en los centros urbanos. Este movimiento está acompañado por aumentos relativos en otras categorías ocupacionales. Hubo un descenso en el número relativo de trabajadores manuales durante el auge del petróleo entre 1980 y 1982, pero esta cifra se revirtió rápidamente con la llegada de la crisis económica.

Los salarios también fueron bastante estables durante todo el periodo, al menos en términos nominales, rondaron alrededor de cuatro dólares por hora (no se muestran las cifras). El porcentaje de trabajadores que percibían salarios debajo del mínimo legal disminuyó inicialmente, luego aumentó y por último se estabilizó. Mientras un 13 por ciento de inmigrantes reportaban estar percibiendo salarios debajo del mínimo legal en 1965, este porcentaje disminuyó a cerca de 10 por ciento durante la primera mitad de los setenta, después subió rápida-

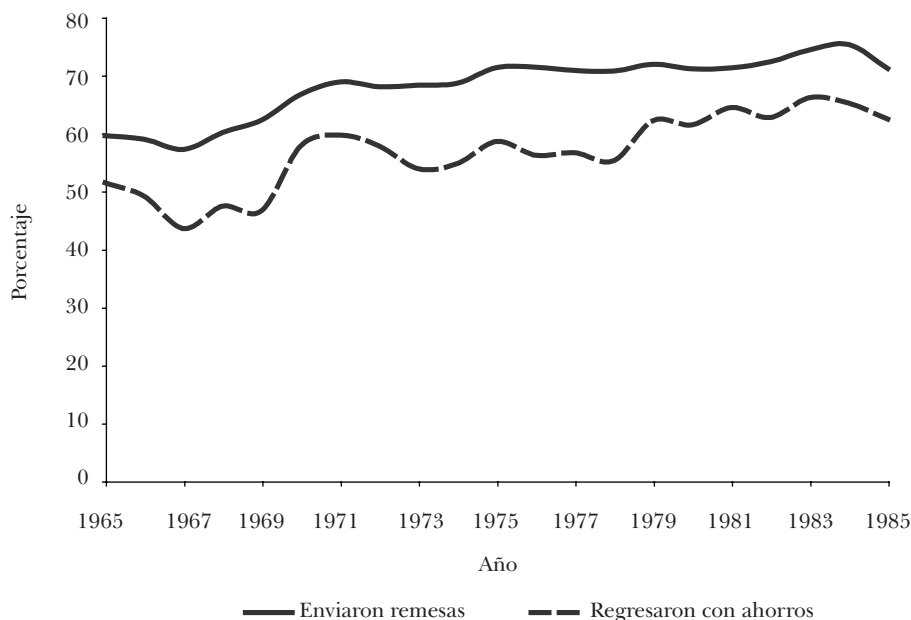
mente hasta alcanzar el 20 por ciento en 1980, porcentaje en el que permaneció a partir de entonces. Investigaciones anteriores muestran que la discriminación en términos salariales era baja antes de 1986: los trabajadores documentados y los indocumentados percibían el mismo salario por hora cuando se llegaba a tener control de ciertas características básicas (como la educación y la experiencia) (Massey, 1987a, Phillips y Massey, 1999).

Remitir

El movimiento masivo de inmigrantes a Estados Unidos para buscar trabajo no implica una falta de conexión con la familia y con las comunidades de origen en México. La mayoría de los que salen por primera vez hacia Estados Unidos, no lo hacen con la intención de establecerse de modo permanente en el norte. Esta afirmación se sustenta a partir de las altas tasas de dinero que se remiten a las familias y la importante repatriación de ahorros desde Estados Unidos. La principal motivación que tiene la mayoría de los que emigran por primera vez,

GRÁFICA 11

MIGRANTES QUE REMITIERON Y REGRESARON CON AHORROS, 1965-1985



Fuente: Proyecto de Migración Mexicana, MMP.

es la de solucionar sus problemas económicos gracias a un trabajo temporal en Estados Unidos.

Como se muestra en la gráfica 11, en toda la era de los indocumentados la gran mayoría de los migrantes enviaba remesas con regularidad hacia México y muchos de ellos regresaron con ahorros. El porcentaje de los que remitían fluctuaba con el tiempo pero, por lo general, estaba alrededor de un 60 por ciento a principios de los sesenta y llegó hasta un poco más del 70 por ciento en los primeros años de los ochenta. Durante este mismo periodo el porcentaje de los que regresaron con ahorros subió de 45 a 50 por ciento a finales de los sesenta y llegó a cerca del 65 por ciento a principios de los ochenta. Hacia 1985 el volumen total de dinero repatriado a México por los inmigrantes que trabajaban en Estados Unidos fue más de los 2,000 millones de dólares al año, y en algunas comunidades el flujo de “migradólares” igualó o excedió el valor total del ingreso local (Massey y Parrado, 1994). Aunque las familias utilizaban la mayoría de estos migradólares para el consumo, los grupos familiares también invirtieron en empresas productivas cuando las circunstancias personales y de la comunidad así se lo permitían (Durand, Parrado y Massey, 1996). Para la mayoría de los mexicanos que salían hacia Estados Unidos en su primer viaje, trabajar en el extranjero no constituía una estrategia para maximizar los ingresos de por vida, como resultado de una reubicación permanente, sino una estrategia para solucionar problemas económicos locales a corto plazo y mejorar su nivel de vida en México.

Regresar

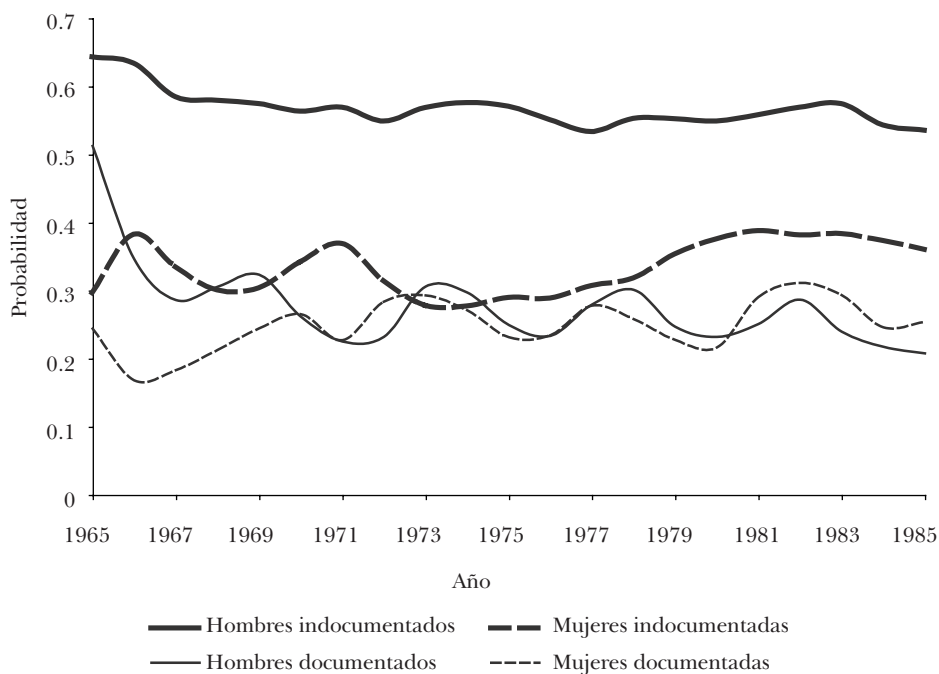
Las tasas elevadas de remesas que reportaron los migrantes mexicanos en la era de los indocumentados sugieren que para la mayoría de ellos la migración era una estrategia temporal y que su intención era regresar a México. Como lo indica la gráfica 12, la posibilidad del retorno dentro de un periodo de dos años era realmente muy alta entre los hombres indocumentados, esta probabilidad por lo general estaba entre un 0.55 y un 0.60. Las mujeres indocumentadas tenían menos a regresar que los hombres debido a los riesgos a los que estaban sometidas durante el cruce clandestino de la frontera. (Además de los asaltos y los riesgos normales de sufrir accidentes, pasar hambre y sed, el peligro de ahogarse, también estaban expuestas a las agresiones sexuales.) Con excepción de los años 1973 y 1977, la posibilidad de que una mujer indocumentada regresara a México en un lapso de dos años estuvo dentro del rango de 0.30 a 0.40 por ciento durante la era de los indocumentados. Muchos estudios indican que una vez que las mujeres empezaron a emigrar, la posibilidad de que la familia se estableciera de modo permanente aumentó considerablemente (Massey *et al.*,

1987; Kanaiaupuni, 2000; Espinosa, 1998; Cerruti y Massey, 2001). No obstante, el que la posibilidad de regresar en el transcurso de dos años oscila entre 0.40 y 0.50 sigue siendo alta.

Los migrantes documentados muestran una tendencia más clara a permanecer en Estados Unidos. La posibilidad de que los hombres documentados regresaran cayó de 0.50 en 1965 a valores que fluctuaban entre 0.20 y 0.30 a finales de los setenta y principios de los ochenta. La probabilidad de que las mujeres migrantes documentadas regresaran también se había estabilizado dentro de los mismos niveles. Por tanto, aunque la posibilidad del regreso de los migrantes documentados seguía siendo significativa, entre 20 y 30 por ciento a principios de los ochenta, estimación que concuerda más o menos con los parámetros que se observan en investigaciones llevadas a cabo por investigadores que utilizaron otras fuentes de información (Jasso y Rosenzweig, 1982; Warren y Kraly, 1985). Dada la tendencia al regreso que se observa entre los migrantes mexicanos, la afluencia neta de migrantes indocumentados fue relativamente pequeña duran-

GRÁFICA 12

PROBABILIDAD DE REGRESAR DESPUÉS DE DOS AÑOS DE HABER ENTRADO A ESTADOS UNIDOS EN UN PRIMER VIAJE, 1965-1985



Fuente: Proyecto de Migración Mexicana, MMP.

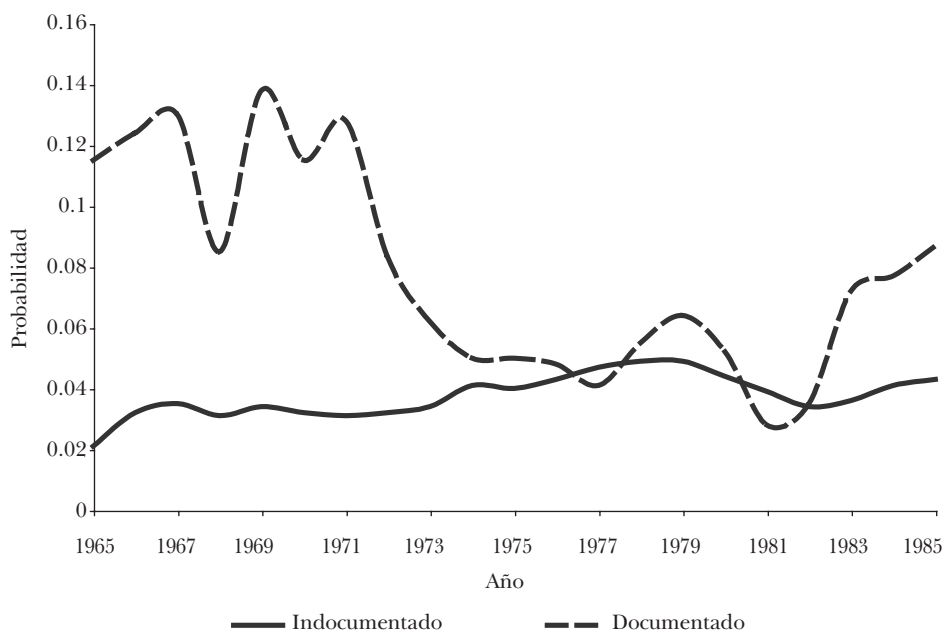
te el periodo indocumentado, a pesar del tamaño de flujo en términos brutos. Massey y Singer (1995) estiman que 26.7 millones de migrantes indocumentados entraron en Estados Unidos entre 1965 y 1985, pero que estas entradas fueron compensadas por 21.8 millones de salidas, lo que da un incremento neto de solamente 4.9 millones en de 20 años.

Partir de nuevo

La historia no concluye con el regreso a casa, el reencuentro con la familia y los amigos, la reincorporación a la comunidad y el gasto o inversión de los migradólares. El regreso no es sino un escalón adicional para una nueva ronda migratoria. Una vez que un migrante ha salido y regresado, es muy probable que él o ella decidan hacer un nuevo viaje a Estados Unidos, con lo cual se monta de nuevo el escenario de otro ciclo de cruzar, llegar, trabajar, remitir y regresar. Los estudios muestran consistentemente que una vez que alguien ha emigrado, la probabilidad de que lo haga de nuevo es muy alta (Massey, 1985; Massey,

GRÁFICA 13

PROBABILIDAD DE REALIZAR UN SEGUNDO VIAJE A
ESTADOS UNIDOS PARA LOS JEFES DE FAMILIA, 1965-1985



Fuente: Proyecto de Migración Mexicana, MMP.

1987b; Massey *et al.*, 1987; Donato, 1998). La probabilidad de un nuevo viaje hacia Estados Unidos aumenta con cada viaje porque el primero proporciona la oportunidad de adquirir un valioso capital humano (el manejo del idioma inglés y la experiencia de trabajo en Estados Unidos) así como nuevos gustos y motivaciones.

Los datos del MMP no nos permiten hacer un cómputo total de la probabilidad anual de emprender un segundo viaje que englobe a todos los migrantes, la gráfica 13 muestra la probabilidad de que los hombres jefes de familia, documentados o indocumentados, emprendan un segundo viaje. Estas cifras ponen en evidencia que existen mayores posibilidades de emigrar cuando una persona ya ha vivido en Estados Unidos. Si bien la probabilidad anual de emprender un primer viaje indocumentado empieza en un 0.007 en 1965 y llega hasta un 0.027 hacia 1980, la probabilidad de emprender un segundo viaje empieza en un 0.020 y sube lentamente hasta alcanzar un 0.050 en 1979, cerca del doble de la cifra inicial. Desde 1980 la probabilidad de que se emprenda un segundo viaje sin tener documentos ha fluctuado alrededor de 0.040 con pocas variaciones, a pesar de la crisis económica de 1982.

Aunque es mucho menos probable que regresen a México los emigrantes documentados que quienes carecen del derecho legal a vivir y trabajar en Estados Unidos, todos los años un número considerable de residentes legales en Estados Unidos, de hecho regresan a México. Como lo muestra la gráfica 12 en el periodo comprendido entre 1965 y 1973 estos inmigrantes legales mostraron una probabilidad mucho más alta de regresar a Estados Unidos que los indocumentados. Sin embargo, a partir de 1974 la probabilidad de que los migrantes documentados volvieran a emigrar cayó notoriamente y fluctuó alrededor de 0.04 hasta el inicio de la crisis económica de 1982, cuando las probabilidades de volver a emigrar subieron de nuevo.

En síntesis, entre 1973 y 1983 la probabilidad anual de emprender un segundo viaje hacia Estados Unidos se estabilizó alrededor de 0.04 tanto para migrantes documentados como indocumentados, aproximadamente el doble que la probabilidad de que un mexicano emprendiera el viaje como indocumentado. Por ende, el hecho de que un migrante ya hubiera estado en Estados Unidos aumentaba considerablemente la posibilidad de un nuevo viaje. Aunque la probabilidad anual de 0.04 no parece ser demasiado alta, podemos afirmar, que en el largo plazo sí se llega a cifras acumuladas muy altas de emigración. Si 1,000 mexicanos regresaran de su primer viaje a Estados Unidos y entre ellos un 0.04 decidiera volver a emigrar, en 10 años 330 habrían viajado por segunda vez y después de 20 años el 55 por ciento habría vuelto a emigrar. Las probabilidades de volver a emigrar varían según la edad: son altas las probabilidades para los que tienen 20 años, pero decrecen a medida que pasan las décadas.

Los migrantes

Los resultados mencionados anteriormente sugieren que el fin del Programa Bracero y la imposición de nuevas restricciones para la entrada legal después de 1965, combinadas con un aumento constante del control de la frontera encaminado a generar un sistema migratorio relativamente estable, predecible y rutinario hacia finales de 1970, dio paso a una población de migrantes internacionales con unas características migratorias fácilmente identificables en términos demográficos y socioeconómicos. En el cuadro 1 se presenta la información recabada por el MMP acerca de todos los migrantes y sus viajes más recientes a Estados Unidos para establecer un perfil de la población binacional de emigrantes mexicanos imperante en la era de los indocumentados. Se divide esta era en dos grupos: los que salieron en su último viaje entre 1965 y 1974 y los que salieron entre 1975 y 1985.

Como lo muestra el cuadro, el perfil del migrante mexicano se mantuvo muy constante durante el transcurso de la era de los indocumentados. Aproximadamente dos tercios eran hombres, la mayoría casados. Muchos procedían de poblaciones y ciudades de tamaño mediano. Solamente poco menos de un quinto venían de poblaciones rurales (de 2,500 habitantes o menos). La edad promedio era entre 21 y 23 años. La mayoría de los migrantes había cursado un promedio de cinco años en la escuela, lo que refleja el nivel relativamente bajo de desarrollo educativo en México. Pero el migrante típico tenía experiencia de trabajo, reflejada en un promedio de 18 años. Solamente un poco más de un cuarto de los migrantes procedía de las labores del campo, cerca de otro cuarto estaba compuesto por trabajadores manuales sin preparación, cerca de 16 por ciento eran trabajadores del área de servicios y sólo un poco menos del 10 por ciento reportó haber tenido un trabajo calificado.

La posibilidad de migrar al norte estaba relacionada con distintos recursos sociales. Alrededor del 40 por ciento tenía alguno de los padres con experiencia en Estados Unidos, cerca del 18 por ciento tenía un hermano inmigrante, y el migrante típico procedía de una comunidad en la que un tercio de los habitantes de su pueblo había estado en Estados Unidos. El migrante típico también tenía recursos personales considerables que le facilitaban el desplazamiento; en promedio ya había realizado dos viajes a Estados Unidos. Quienes viajaron entre 1965 y 1974 presumían de tener cerca de 14 años de experiencia total en Estados Unidos, mientras quienes salieron entre 1975 y 1985 tenían un total de ocho años de experiencia en total. Cerca de dos tercios de los grupos migratorios más recientes estaban compuestos por emigrantes indocumentados, lo que refleja la creciente disminución de rutas para la migración legal. Una minoría definida adoptó la estrategia de establecerse en forma permanente en Estados Unidos:

CUADRO 1
CARACTERÍSTICAS DE LOS MIGRANTES MEXICANOS
EN SU ÚLTIMO VIAJE A ESTADOS UNIDOS, 1965-1985

<i>Categoría</i>	<i>Emigró 1965-1974</i>	<i>Emigró 1975-1985</i>	<i>Total</i>
<i>Demográfica</i>			
% Hombres	65.2	67.6	67.0
% Casado ¹	97.4	98.6	98.2
% Rural	18.5	19.1	19.0
Edad promedio	21.1	22.7	22.3
<i>Socioeconómica</i> ²			
Educación promedio	5.0	5.5	5.4
Experiencia laboral (años)	17.9	17.6	17.7
% Agrícola	28.0	25.7	26.3
% No calificado	22.2	24.0	23.6
% Servicios	12.0	15.8	14.9
% Calificado	10.8	8.5	9.1
<i>Capital social</i>			
% Padre migrante ³	42.6	37.4	38.7
% Hermano migrante ³	16.6	18.2	17.8
% Adultos con experiencia en Estados Unidos	27.8	33.3	31.9
<i>Migratoria</i>			
% Documentados	44.9	33.0	36.1
Número de viajes promedio	1.9	2.0	2.0
Años de experiencia en Estados Unidos promedio	14.1	7.7	9.4
<i>Estrategia migratoria</i>			
% Temporal	30.6	37.7	35.6
% Recurrente	4.5	5.2	5.0
% Establecido pero regresó	13.5	13.2	13.3
% Establecido en Estados Unidos	51.5	38.5	41.8

¹Jefes hombres solamente.

²Migrantes mayor a los 16 años.

³Muestra de padres e hijos solamente.

Fuente: Proyecto de Migración Mexicana, MMP.

38 por ciento había realizado solamente traslados temporales, 6 por ciento iba y venía con regularidad; y 13 por ciento se había establecido (permanecieron más de 13 años) pero luego regresaron. Solamente 37 por ciento había adoptado una estrategia de permanencia, la gran mayoría de ellos era documentado.

CUADRO 2
CONTEXTO SOCIAL Y LABORAL DE LOS JEFES DE FAMILIA EN SU ÚLTIMO
VIAJE A ESTADOS UNIDOS, 1965-1985

<i>Categoría</i>	<i>Emigró 1965-1974</i>	<i>Emigró 1975-1985</i>	<i>Total</i>
<i>Situación social</i>			
% Con cónyuge en Estados Unidos	21.1	16.5	18.0
% Con hijos en Estados Unidos	17.9	15.0	16.0
Promedio de familia inmediata en Estados Unidos	1.2	1.4	1.3
<i>Situación económica</i>			
% Empleados	95.2	96.3	96.0
Horas trabajadas promedio por semana	46.2	45.6	45.8
Meses trabajados promedio por año	7.9	8.1	8.0
% Recibió pago en efectivo	18.8	17.0	17.5
% Pagó impuestos federales	63.1	64.6	64.1
<i>Uso de servicios sociales</i>			
% Con hijos en escuelas en Estados Unidos	22.1	17.4	18.8
% Recibió beneficios de desempleo	16.4	11.0	12.6
% Recibió estampillas de comida	5.3	4.7	4.9
% Recibió welfare	3.6	3.3	3.4
% Reportó gastos médicos sin pagar	0.4	1.5	1.2

Fuente: Proyecto de Migración Mexicana, MMP.

El perfil anterior se basa en los datos de todas las personas con experiencia en Estados Unidos que fueron identificadas en la base de datos del MMP. Información más detallada acerca del último viaje de los migrantes está disponible a partir de una serie de preguntas planteadas exclusivamente a los jefes de familia con experiencia en Estados Unidos y estos datos se resumen en el cuadro 2. La gran mayoría de jefes de familia que emigraron entre 1965 y 1985 *no* viajaron con su cónyuge. Por lo general, menos de un quinto de los emigrantes reportaron tener cónyuge en Estados Unidos y aún menos (16 por ciento) viajaron con los hijos. Los hijos que acompañaron al cabeza de familia en su viaje al norte fueron los hijos mayores que se unían al padre para trabajar.

Durante su permanencia en Estados Unidos, los migrantes por lo general trabajaban muchísimo, un promedio de 45 a 46 horas semanales durante alrededor de ocho meses al año. La tasa de empleo era de 96 por ciento y la mayoría tenían trabajos formales, les pagaban con cheques y estaban sujetos a los impuestos federales. Solamente un 18 por ciento reportó haber recibido el pago

en efectivo, lo que por lo general es señal de empleo informal y solamente un 36 por ciento informó que no les habían deducido impuestos federales de sus salarios. Para mantener una alta participación en la fuerza de trabajo, la gran mayoría de inmigrantes nunca reclamaron la asistencia social en Estados Unidos en ninguno de sus viajes. A pesar de que los salarios eran relativamente bajos, sólo un 13 por ciento recibió en alguna ocasión beneficios de desempleo, sólo 5 por ciento reportó haber recibido vales de comida, sólo 3 por ciento recibió asistencia del bienestar social y sólo 1 por ciento tenía seguro de gastos médicos. (Recordemos que cerca de un tercio de los inmigrantes eran legales y por tanto *tenían derecho* a estos beneficios.) Solamente un 19 por ciento matriculó a alguno de sus hijos en la escuela en Estados Unidos aunque esta cifra es más alta (22 por ciento) entre los que conformaron el grupo anterior.

Parámetros de un sistema estable

A finales de los sesenta y principios de los setenta surgió un nuevo sistema migratorio en Norteamérica para reemplazar el sistema bracero, que había terminado en 1964. Dado que cada día había más restricciones para obtener visas de residencia, el nuevo régimen consistía básicamente en el movimiento de migrantes indocumentados. Entre 1965 y 1970 la probabilidad de migrar para los indocumentados se incrementó considerablemente, y a mediados de los ochenta la cifra de migrantes dentro de este sistema se había puesto prácticamente a la par con la de la migración durante la época de los braceros. La posibilidad de la migración de mujeres indocumentadas, o de la migración documentada de hombres o de mujeres, se modificó muy poco entre 1965 y 1985 y permaneció en un nivel bastante bajo. Como en el periodo de los braceros, el desplazamiento durante la era de los indocumentados fue un movimiento básicamente circular y no era difícil cruzar la frontera. Los inmigrantes que trabajaban en Estados Unidos mantenían un contacto muy estrecho con sus comunidades de origen y enviaban regularmente remesas de dinero y la gran mayoría regresaba con ahorros. Dadas estas inversiones en México, la mayoría de los hombres indocumentados regresaron a los dos años de haber llegado a Estados Unidos, aunque las probabilidades de que volvieran a emigrar fueran muy altas.

Todos estos procesos llegaron a caracterizarse por parámetros estables y medibles empíricamente. Hacia 1985 la probabilidad anual de una primera migración de hombres documentados se mantuvo alrededor del 2.5 por ciento; la posibilidad de que regresaran a casa a los dos años estaba alrededor del 55 por ciento; y la probabilidad de que se volvieran a ir estaba alrededor del 4 por ciento. El riesgo de que los detuvieran en la frontera al tratar de cruzarla clandestinamente era de uno entre tres y casi todos podían pasar después de unos pocos

intentos. Dos tercios fueron a California, y cerca de 40 por ciento cruzaron la frontera en los alrededores de Tijuana. Aproximadamente dos tercios de todos los inmigrantes enviaban remesas con regularidad a sus familias y poco más o menos, el mismo porcentaje regresó con ahorros. Las probabilidades por año de una primera migración de una mujer indocumentada, por lo general, estaban debajo de 0.7 por ciento, lo mismo que la posibilidad de una primera migración con documentos tanto de hombres como de mujeres.

Durante el transcurso de la fase de los indocumentados, estos parámetros produjeron una población bien definida y estable de inmigrantes internacionales jóvenes (la edad promedio estaba alrededor de los 20 años), indocumentados la mayoría (dos tercios carecían de visas legales), principalmente hombres (dos tercios eran hombres), y procedentes por lo general de ciudades y poblaciones mexicanas pequeñas (cerca de tres cuartos procedían de comunidades con una población que oscilaba entre los 2,500 y los 100,000 habitantes). Estos inmigrantes se distribuyeron en un puñado de estados. Aunque sus niveles de escolaridad eran bajos en relación con los estándares de Estados Unidos, eran normales dentro de los estándares mexicanos y la gran mayoría de inmigrantes (cerca de 80 por ciento) no procedía del medio rural.

Gracias al acervo de capital social que habían acumulado durante los años del Programa Bracero, los migrantes podían entrar con facilidad y encontrar empleo en Estados Unidos. La mayoría recurría a una estrategia migratoria temporal o recurrente, y un número relativamente pequeño se estableció en el norte de la frontera. De acuerdo con nuestro esquema clasificatorio, solamente 39 por ciento recurrió a una estrategia migratoria estable, mientras que 43 por ciento recurrió a estrategias temporales o recurrentes y otro 13 por ciento regresó a México después de pasar al menos tres años en el exterior. De acuerdo con la naturaleza transitoria de su estadía en Estados Unidos, ochenta por ciento de los inmigrantes no iban acompañados por su cónyuge y un número mayor no llevaba los hijos con ellos. En el norte se dedicaban casi exclusivamente a trabajar, dentro de un patrón típico que consistía en trabajar 45 horas en la semana durante ocho meses. La gran mayoría (más del ochenta por ciento) tuvo trabajos formales en los que les pagaban con cheque y se les deducían los impuestos federales. Durante el transcurso de sus viajes, era poco probable que los inmigrantes utilizaran los servicios sociales de Estados Unidos como son la asistencia social, los bonos de alimentos, el seguro de desempleo y las escuelas.

Por tanto, la evidencia demuestra de modo consistente, que un sistema migratorio estable y fluido estaba funcionando a mediados de los ochenta. En general, se trataba de un sistema que minimizaba las consecuencias negativas y maximizaba la ganancia para los dos países. Estados Unidos consiguió un suministro permanente de trabajadores que realizaban trabajos que los nativos se

resistían a asumir y al aumentar lentamente los intentos de control de la frontera y el volumen de migración indocumentada, se mantuvo un nivel de disuasión que sirvió para seleccionar a los trabajadores más capaces y con menos posibilidad de generar altos costos sociales: hombres jóvenes en edad productiva que viajaban sin dependientes. El estatus ilegal tenía el beneficio adicional de alentar a los migrantes para que regresaran a casa. Sin embargo, como la frontera era relativamente porosa los inmigrantes sabían que podrían regresar a Estados Unidos y trabajar más cuando lo necesitaran, de este modo se fomentaba un patrón circular en lugar del de inmigración permanente. Además, como contratar trabajadores indocumentados era legal, los empleadores no tenían ningún incentivo para discriminar basándose en la exigencia del estatus legal, lo que ponía cierto límite a la presión para que los salarios fueran bajos. Por último y por razones históricas, los efectos directos sobre la migración de los mexicanos a Estados Unidos –tanto positivos como negativos– estaban aislados regionalmente y restringidos a un pequeño número de estados.

México, por su parte, encontró una “válvula de escape” que redujo las presiones de empleo porque experimentó una serie de crisis que llevaron al país a una transformación estructural masiva, pero la naturaleza circular del movimiento significó que los migrantes no se habían perdido completamente para los fines productivos. México también adquirió una fuente importante de intercambio extranjero representado por las remesas y los ahorros. Hacia finales de los ochenta los migradólares llegaron a un total de 2,000 millones por año, haciendo de la mano de obra una de las exportaciones más importantes del país: las entradas por este concepto constituyeron el 90 por ciento de los ingresos de México por concepto de exportaciones de bienes agrícolas, 78 por ciento de su inversión extranjera directa, 59 por ciento de sus ingresos por turismo, y 56 por ciento de sus ganancias por la producción industrial (Massey y Parrado, 1994). Por otra parte, como este dinero se gastaba rápidamente tenía efectos multiplicadores importantes al interior de la economía mexicana. Jorge Durand, Emilio Parrado y Douglas Massey (1996) han estimado que la llegada de 2,000 millones de migradólares al año generaba 6,500 millones de producción adicional en México, con efectos multiplicadores muy fuertes en los sectores manufactureros y de servicios.

Sin embargo, en 1986 este sistema estable llegó a su fin debido a que los políticos en Estados Unidos produjeron una “crisis” migratoria y generaron la falsa impresión de que la frontera estaba fuera de control. Estas interpretaciones constituyeron una especie de políticas simbólicas útiles para fines políticos domésticos pero que tenían muy poco que ver con las circunstancias reales de la migración México-Estados Unidos. No obstante, originaron una serie de actos legislativos y cambios políticos que tuvieron consecuencias muy profundas para

esta migración. Después de 1986 Estados Unidos unilateralmente asumió una serie de políticas represivas, acciones policiales y campañas políticas que cambiaron de forma drástica las reglas de funcionamiento del sistema dando paso a una nueva fase en la migración México-Estados Unidos con lo que se aseguró que sus consecuencias en el futuro no iban a ser benévolas ni limitadas.

Cuando se trabó la maquinaria: políticas migratorias de Estados Unidos después de 1986

EL AÑO 1986 fue crucial para la economía política de Norteamérica. En ese año dos eventos marcaron el fin de una fase y el comienzo de otra: el primero fue la entrada de México en el General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) (Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio) y el segundo la aprobación por parte del Congreso de Estados Unidos de la Immigration Reform and Control Act (IRCA) (Ley de Reforma y Control de la Inmigración). En México una nueva élite política había conseguido sobreponerse a la oposición histórica al interior del partido de gobierno y había orquestado la entrada del país en el GATT. A continuación, tomaron la iniciativa y de manera audaz propusieron a Estados Unidos forjar una nueva alianza que finalmente sería una zona de libre comercio, que habría de esparcirse desde América Central hasta el Polo Norte. Los funcionarios de ese país trabajaron en estrecha colaboración con las autoridades mexicanas para integrar la economía norteamericana, sin embargo, también actuaron de manera conjunta para prevenir la integración de los mercados de trabajo. En lugar de incorporar el movimiento de los trabajadores dentro de un nuevo acuerdo de comercio, Estados Unidos insistió en el derecho de controlar sus fronteras, y para subrayar su determinación el Congreso aprobó la ley IRCA.

Desde entonces llevaría a cabo una política contradictoria: trabajar hacia la integración y al mismo tiempo insistir en la separación. Como era ya costumbre, Estados Unidos quería quedar bien con Dios y con el diablo: avanzar precipitadamente hacia la consolidación de mercados de capital, bienes, mercancías e información, y simultáneamente buscar que los mercados de trabajo norteamericanos se mantuviesen separados y bien diferenciados. En los años siguientes Estados Unidos gastaría cada vez más recursos financieros y humanos para demostrar al público estadounidense que la frontera estaba bajo control y

que a pesar del intenso tráfico comercial no era un colador por donde pasaran fácilmente inmigrantes y drogas. Admitir a los trabajadores mexicanos y a la vez simular no hacerlo, no era nada nuevo. Pero mientras que este tipo de hipocresía pudo mantenerse con un relativo bajo costo durante las épocas de los braceros y de los indocumentados, después de 1986 la ilusión se volvió cada vez más costosa de mantener, no sólo para los inmigrantes mismos, sino para los ciudadanos y la sociedad en general.

Las raíces de la integración de Norteamérica

Hasta los años ochenta, la política económica de industrialización por medio de la sustitución de las importaciones avanzó de manera firme hasta lograr su objetivo. Pero ya en 1968 las limitaciones del modelo se hicieron evidentes. En ese año, lo que comenzó como un movimiento local y pequeño de estudiantes universitarios se convirtió en una movilización masiva en contra del Estado mexicano. Los estudiantes cuestionaron la legitimidad de la élite política que había gobernado México desde la Revolución de 1910 y cuestionaron su compromiso con la justicia social y la democracia. Aunque el programa de crecimiento económico centralizado por el Estado había tenido éxito en construir una infraestructura industrial y crear una clase media urbana, también trajo consigo una desigualdad creciente, una economía agraria estancada y mayor concentración de pobreza urbana, desequilibrios regionales cada vez mayores, y una burocracia que buscaba servirse a sí misma y que se mostraba muy poco interesada en ceder poder o permitir reformas.

La movilización política de finales de los sesenta fue aplastada finalmente mediante una sangrienta masacre de estudiantes en una manifestación en ciudad de México (Poniatowska, 1971). Aunque la masacre contuvo el levantamiento por el momento, afectó gravemente la imagen del gobierno entre sus ciudadanos y comprometió por completo su legitimidad. En 1970, un nuevo presidente, Luís Echeverría, asumió el poder y buscó restaurar el estatus perdido por el Estado. Como había sido secretario de Gobernación durante el tiempo de la masacre estudiantil, y por lo tanto, al menos formalmente, responsable de la matanza, indudablemente sintió la necesidad especial de hacer enmiendas.

Echeverría buscó restaurar las credenciales revolucionarias de México tanto al interior como en el extranjero. Internacionalmente, defendió las posiciones del Tercer Mundo, cultivó relaciones con Cuba y otros gobiernos de izquierda, y decidió votar en contra de Estados Unidos en foros públicos tales como las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos (OEA). Al interior, lanzó una expansión masiva del Estado mexicano, caracterizada por un aumento drástico en gasto social, una creciente nacionalización de la industria privada, y una

rápida expansión de la burocracia federal. Durante el periodo de su presidencia el número de empresas pertenecientes al Estado se duplicó, de 491 en 1970 a 845 en 1976; durante el mismo lapso el número de empleados del gobierno creció de 616,000 a 2.1 millones (Centeno, 1994). Para proteger las ineficientes industrias que había adquirido para el Estado mexicano, Echeverría quiso endurecer las barreras al comercio y para ello subió las tarifas, impuso nuevas cuotas y promulgó nuevas relaciones.

Antes de 1970 los presidentes mexicanos se habían apoyado, en gran medida, en el capital doméstico para promover el desarrollo económico, pero los recursos locales resultaban insuficientes para los ambiciosos planes de Echeverría. Sus grandiosos proyectos tampoco encontraron buena acogida en la Secretaría de Hacienda o entre los banqueros nacionales. Por lo tanto debió recurrir a los bancos extranjeros y a las instituciones internacionales de préstamo, que felices proveyeron los fondos. En lugar de conducir el dinero a través de la Secretaría de Hacienda, Echeverría lo absorbió directamente en la Oficina de la Presidencia, pasando por encima de una de las trabas tradicionales al poder presidencial (Centeno, 1994). La Oficina de la Presidencia asumió también control directo sobre la distribución de estos fondos, para ello usurpó las funciones de patronazgo tradicionalmente manejadas por la Secretaría de Gobernación y centralizó aún más el poder del Presidente y su control sobre el Estado mexicano.

Para 1976 las nacionalizaciones, los gastos y la retórica populista de Echeverría habían alienado profundamente el sector privado mexicano. Bajo cualquier circunstancia, México habría tenido problemas para pagar su deuda externa, pero la pérdida de confianza por parte de los empresarios y los banqueros extranjeros disparó una fuga masiva de capitales y convirtió un problema de liquidez en una crisis económica de grandes proporciones. Durante su último año en la presidencia, Echeverría se vio forzado a devaluar el peso, lo que ocasionó que la inflación se elevara al 27 por ciento por año. Los problemas fiscales del Estado, por su lado, lo obligaron a bajar el gasto social; y para compensar sus fracasos expropió en los últimos meses de su gobierno de forma acelerada millones de hectáreas de tierras para llevar a cabo una redistribución ostensible entre los campesinos, (que fueron en su mayoría devueltas por su sucesor). Al final, Echeverría consiguió enfrentarse con prácticamente todos los sectores de la sociedad sin poder restaurar el brillo del milagro mexicano, pero sí profundizar la crisis del Estado.

Al acercarse el día de la sucesión presidencial (1o. de diciembre de 1976), México se vio sacudido por rumores de complots militares, golpes inmediatos, alzamientos guerrilleros y asesinatos. Cuando José López Portillo, el nuevo presidente, finalmente asumió su puesto, México parecía al borde del colapso económico y político. El sector privado estaba preocupado por la inmensa deuda

externa y las recientes intervenciones del Estado en la economía, mientras que los prestamistas internacionales dudaban de la capacidad de México para pagar su deuda extranjera global. López Portillo necesitaba tranquilizar ambas audiencias, y trabajó rápidamente para probar su compromiso con la moderación y la reforma. En un gesto simbólico, envió al Presidente anterior al Pacífico sur como embajador en Fiji, y en los primeros discursos prometió reformas fiscales y un gasto moderado. Mientras tanto, descartó las poses populistas y la retórica izquierdista y optó por una aproximación de carácter más técnico.

Sin embargo, después de unos pocos meses estas señales de austeridad serían superfluas. Poco después de asumir el cargo, Pemex le hizo saber a López Portillo que habían sido descubiertos nuevos e inmensos depósitos de petróleo en las aguas mexicanas del golfo de Campeche. Como los precios del petróleo subieron de forma inesperada, México emergió repentinamente como un importante productor de petróleo, por lo menos en potencia. Con los petrodólares brillando por todos lados los prestamistas retiraron sus exigencias de una reforma estructural y reabrieron los flujos del capital.

Gracias al descubrimiento milagroso e imprevisto del petróleo, López Portillo fue capaz, literalmente, de comprar su salida del problema. En lugar de enfrentar los serios problemas económicos responsables de los problemas de 1968 y 1976, él pudo posponer el día del juicio. Asumió que los precios del petróleo mantendrían sus astronómicos precios, aceleró el gasto social y continuó la expansión de empleos en el Estado que había iniciado Echeverría. Al mismo tiempo pidió prestadas grandes sumas para cubrir los inmensos costos del capital necesario para extraer el petróleo submarino y llevarlo al mercado. A finales de los años setenta, López Portillo no era el único líder de un país rico gracias al petróleo que creía que su país era de alguna manera inmune a las restricciones y exigencias del mercado. Inundado en petrodólares, creyó que no tenía que tomar las difíciles elecciones entre el consumo y la inversión.

A comienzos de los ochenta, sin embargo, habían entrado al mercado nuevos productores, y el cartel de petróleo comenzó a perder el control de la oferta. Después de años de pedir prestado para emprender inversiones de capital, los precios comenzaron a bajar justo cuando el petróleo mexicano realmente comenzaba a fluir. A López Portillo, de repente, le fue negado el flujo de ingresos con el que pensaba pagar la inmensa deuda externa, y en el verano de 1982 se vio obligado a romper su promesa de defender “como un perro” el peso mexicano. El tipo de cambio empezó a flotar y muy pronto la moneda nacional perdió la mitad de su valor. México no podía pagar el servicio de una deuda de miles de millones de préstamos en dólares y tuvo que suspender los pagos de su deuda externa, que se estaba llevando hasta el 43 por ciento del presupuesto nacional (Wilkie, 1990).

Esta vez no hubo descubrimientos milagrosos que salvaran la situación: el día del juicio finalmente había llegado. En el año siguiente la inflación se disparó hasta una tasa anual de ciento por ciento, el PIB cayó en un 8 por ciento, los salarios reales bajaron en un 21 por ciento, y la brecha entre ricos y pobres se amplió profundamente (Sheahan, 1991; Cortés y Rubalcava, 1992). Incapaz de aceptar su responsabilidad en el desastre, López Portillo acusó a los empresarios y a los banqueros de deslealtad y les reprochó haber enviado sus activos al extranjero (algo que él y sus ministros también estaban haciendo). Contra la opinión del consejo de sus asesores y a sólo tres meses de terminar su mandato, nacionalizó de forma repentina los bancos mexicanos, en un acto de resentimiento que constituyó la expropiación más grande de propiedad privada desde los años treinta.

El sector privado estaba atónito, y la jugada sólo sirvió para ahondar los problemas financieros mexicanos, que se sumieron en una prolongada crisis económica conocida como la “década perdida”. De 1980 a 1989 el PIB per cápita cayó en un 9 por ciento, los salarios mínimos reales se desplomaron en un 47 por ciento, y el porcentaje de familias en la pobreza aumentó de un 45 a un 60 por ciento (Sheahan, 1991). La nacionalización de los bancos de López Portillo probó ser, sin embargo, la cresta de la ola de la antigua política economía. Con un total de 1,150 entidades de propiedad del Estado y uno de cada cinco trabajadores empleado directa o indirectamente por el Estado mexicano, en 1982 el modelo había llegado finalmente a su límite. A continuación, todo iba a cambiar, la revolución neoliberal había comenzado.

La expansión masiva del Estado bajo los mandatos de Echeverría y López Portillo llevó al poder una nueva clase de tecnócratas progresistas que serían decisivos para imponer un nuevo orden –el neoliberalismo– en la política económica mexicana. Para una administración efectiva de la inmensa burocracia mexicana y su imperio de empresas paraestatales se requería de un control y una planificación centralizada. Para coordinar el creciente aparato estatal, al final de su mandato Echeverría había instituido un consejo nacional de planeación dirigido por López Portillo, y cuando este último asumió la presidencia formalizó el proceso de planeación al crear la Secretaría de Planificación y Presupuesto, mejor conocida por sus iniciales SPP.

Todos los demás departamentos y secretarías del gobierno debían someter sus planes a la SPP, y ella a su vez desarrollaba el plan global con respecto al cual las distintas instancias se debían ajustar. Tenía la última palabra sobre las políticas y prioridades, los presupuestos y gastos, la creación y eliminación de programas. Funcionaba como una supersecretaría con el poder de aprobar o negar las actividades en todo el aparato estatal. En lo sucesivo, quien estuviese a cargo de la SPP tendría, *de facto*, el control del Estado mismo (Centeno, 1994), y por lo

tanto, el secretario de la SPP se convirtió en la persona más poderosa de México después del Presidente. No es coincidencia que los dos siguientes presidentes mexicanos fueran anteriormente secretarios de la SPP.

Las tareas de planeación y de administración del presupuesto, por supuesto, se apoyan en gran medida en los datos cuantitativos, el análisis racional y las habilidades técnicas. Aquellos que más avanzaban en la nueva secretaría eran jóvenes (en sus treintas y cuarentas), educados en Estados Unidos, con títulos de posgrado en economía, administración pública, y alguna especialidad técnica, por lo general de alguna prestigiosa universidad privada. (Los tres presidentes siguientes tendrían títulos avanzados o bien de Harvard o de Yale.) Como crecieron en la ciudad de México, o en sus alrededores, durante la relativa prosperidad del milagro económico, y provenían de un ambiente de clase media alta, los nuevos tecnócratas tenían una gran confianza en la validez de sus análisis y en su habilidad para prever y resolver los problemas de México. Dado su entrenamiento, su educación elitista y sus posiciones al interior del gobierno, llegaron a creer que estaban destinados a modernizar la nación y encauzarla en el nuevo siglo.

Desde su punto de vista, las dificultades de México tenían su origen en una economía centralizada controlada por el Estado y que sólo miraba hacia el interior. Creían que el crecimiento, la prosperidad y la estabilidad podrían ser alcanzadas sólo creando una nueva política económica más liberal, conectada con el régimen global de comercio e inversión. A diferencia de las generaciones anteriores de políticos mexicanos, ellos no tenían recelos ni resentimientos con Estados Unidos. Al haber sido educados allí, comprendían bien al vecino país y buscaron capitalizar la privilegiada posición de México junto al mercado más grande del mundo para catapultar el país a los niveles del Primer Mundo.

La masacre estudiantil de 1968 y las crisis de 1976 y 1982 habían desacreditado por completo al viejo régimen priísta, dejándolo con muy poco apoyo popular. Después de 1982, los liberales modernizadores de la SPP se aprovecharon de esta apertura y utilizaron sus posiciones para imponer su visión tecnocrática a un país a menudo reacio, pasando con frecuencia por encima de los políticos más viejos del partido de gobierno, a quienes despectivamente llamaban “dinosaurios”. El presidente Miguel de la Madrid estableció los fundamentos de la revolución neoliberal al bajar tarifas, eliminar cuotas, relajar las regulaciones del Estado, mejorar la recolección de los impuestos, renegociar la deuda externa, privatizar empresas, limitar el aumento de salarios, cortar el gasto social, balancear el presupuesto, y atacar (al menos simbólicamente) la corrupción de la era de López Portillo. En el cuarto año de su mandato rompió decisivamente con el pasado porque aseguró la entrada de México en el GATT, lo que en términos reales y simbólicos inauguró la era neoliberal en la sociedad mexicana.

En lugar de buscar crear mercados internos cerrados, De la Madrid y los neoliberales buscaron atraer inversión extranjera hacia la producción de bienes para la venta en mercados internacionales, siguiendo el modelo de industrialización para la exportación utilizado de manera tan efectiva por los “Tigres asiáticos” en los setenta. A pesar de las reformas de De la Madrid y su relativo éxito en reestructurar económicamente el país, sin embargo, difícilmente se podría decir que la crisis se había superado. Los precios del petróleo experimentaron una nueva ronda de deflación, por tanto las condiciones económicas empeoraron y la inflación doméstica alcanzó nuevos topes, llegó a elevarse al 106 por ciento en 1986 y al 159 por ciento en 1987. No debe sorprendernos entonces que, dado el sufrimiento económico que se estaba infligiendo al país, el gobierno no recuperase la legitimidad perdida en 1968.

Como resultado, para el partido de gobierno fue particularmente difícil lograr la sucesión presidencial en 1988. Históricamente, el Presidente sencillamente nombraba a su sucesor, quien, como era de esperarse, era nominado por el partido y después ratificado por una elección nacional. De la Madrid nombró como su sucesor a Carlos Salinas de Gortari, pero en lugar de sellar la nominación, los tradicionalistas del partido protestaron. Al no ser tenidos en cuenta, algunos de ellos rompieron con el partido para fundar una alianza de izquierda dirigida por Cuauhtémoc Cárdenas, hijo del Presidente de México más venerado, quien finalmente llegó a formar un nuevo partido llamado PRD (Partido de la Revolución Democrática). Al mismo tiempo la centro-derecha se movilizó bajo la bandera de un viejo pero revitalizado partido, el PAN (Partido Acción Nacional).

Estas movilizaciones en contra del Estado y su partido en el poder resultaron ser sorprendentemente populares y exitosas. Al final, Salinas fue elegido para la presidencia con la mínima votación, alcanzó la mayoría más estrecha de la historia mexicana (50.4 por ciento), y esta victoria probablemente se logró sólo mediante un masivo fraude electoral. Cuando el nuevo Presidente asumió su cargo el 1o. de diciembre de 1988, el poder y el prestigio del Estado, junto con la economía mexicana, parecían encontrarse en su punto más bajo. Salinas no sólo era considerado ilegítimo por una gran mayoría sino que había un creciente disenso al interior del partido del gobierno porque los “dinosaurios” ventilaban su desagrado con los tecnócratas neoliberales, quienes, por el momento, detenían el poder.

Durante el comienzo del gobierno de Salinas, por lo tanto, el nuevo orden estaba lejos de tener una posición firme. Al contrario, tanto el control neoliberal del Estado como el control del Estado sobre la sociedad lucían endebles. El pesado barco de la política económica mexicana tomaría tiempo en retornar a su curso. Los cambios estructurales introducidos por De la Madrid fueron impopulares tanto dentro como fuera del partido de gobierno, y su futuro parecía

dudoso. Bajo el sistema mexicano de poder presidencial centralizado era completamente factible para un futuro Presidente deshacer de la noche a la mañana todo lo conseguido por los neoliberales.

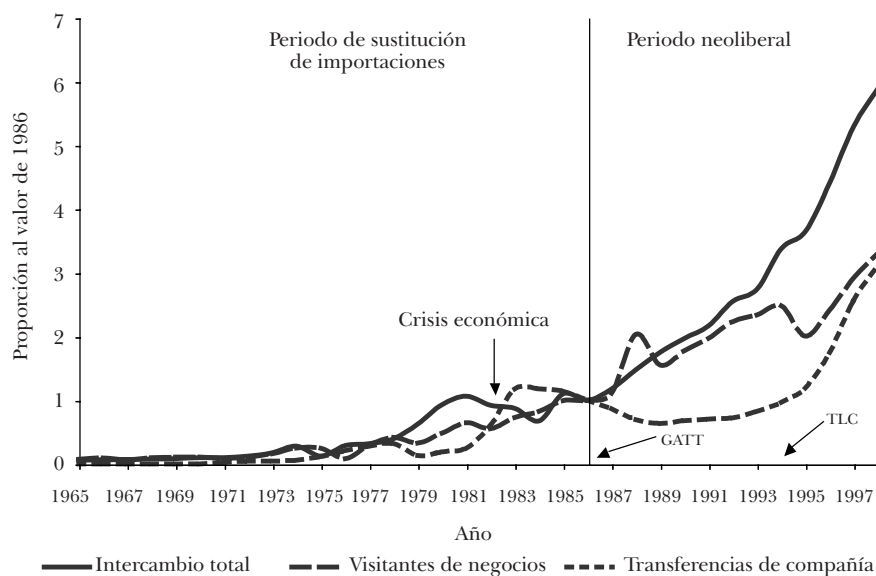
Como antiguo secretario de la SPP y siendo él mismo un tecnócrata formado en Harvard, el presidente Salinas estaba decidido a llevar adelante la agenda neoliberal, y bajo su administración el ritmo de la privatización se aceleró drásticamente, la nómina federal se recortó aún más, la administración continuó siendo racionalizada, y la participación del gobierno en la economía se redujo ampliamente. De todas maneras, aún estaba allí el complejo problema de institucionalizar las reformas y hacerlas permanentes. Para solucionarlo, Salinas rompió con la tradición y giró audazmente hacia Estados Unidos.

Específicamente, Salinas propuso unirse al acuerdo de libre comercio que ya había sido negociado entre Canadá y Estados Unidos, una jugada que amarraría la economía neoliberal mexicana con su poderoso vecino del norte. Sería extremadamente difícil, si no imposible, para un futuro Presidente mexicano, por poderoso que fuera, derogar un tratado con Estados Unidos. Es más, la creación de un mercado norteamericano traería cambios institucionales casi permanentes que harían que un regreso al viejo régimen fuese muy costoso en términos tanto prácticos como financieros.

Las reformas estructurales y fiscales introducidas por los presidentes De la Madrid y Salinas encontraron, naturalmente, gran aceptación en Washington, es más, funcionarios de Estados Unidos habían recomendado hace tiempo muchos de los cambios que ellos implementaron. La primera administración Bush acogió de forma entusiasta la apertura de Salinas; luego de recibir la autorización del Congreso para una negociación por el “camino rápido”, inició conversaciones para crear un Tratado de Libre Comercio de Norte América (North American Free Trade Agreement –NAFTA) que cobijaría a México. El tratado fue negociado exitosamente y fue ratificado por el Senado de Estados Unidos en 1993, con el apoyo decidido del nuevo presidente Bill Clinton. El NAFTA tuvo efecto el 1o. de enero de 1994, y desde esa fecha en adelante Estados Unidos se comprometió oficialmente a una política de integración económica con su vecino del sur.

La imposición del régimen neoliberal después de 1986 aceleró inmediatamente los flujos de diversos tipos a través de la frontera. En la gráfica 14 mostramos las tendencias en el comercio total (importaciones más exportaciones) y dos tipos de migración comercial internacional (entradas temporales para propósitos de negocio y traslados al interior de las compañías), todas derivadas de las estadísticas oficiales del Servicio de Inmigración y Naturalización (Immigration and Naturalization Service –INS) y del Fondo Monetario Internacional (FMI). Fechamos el comienzo de la era neoliberal con la entrada de México en

GRÁFICA 14
INTERCAMBIOS COMERCIALES A TRAVÉS DE LA FRONTERA,
1965-1998 (1986 = 1.0)



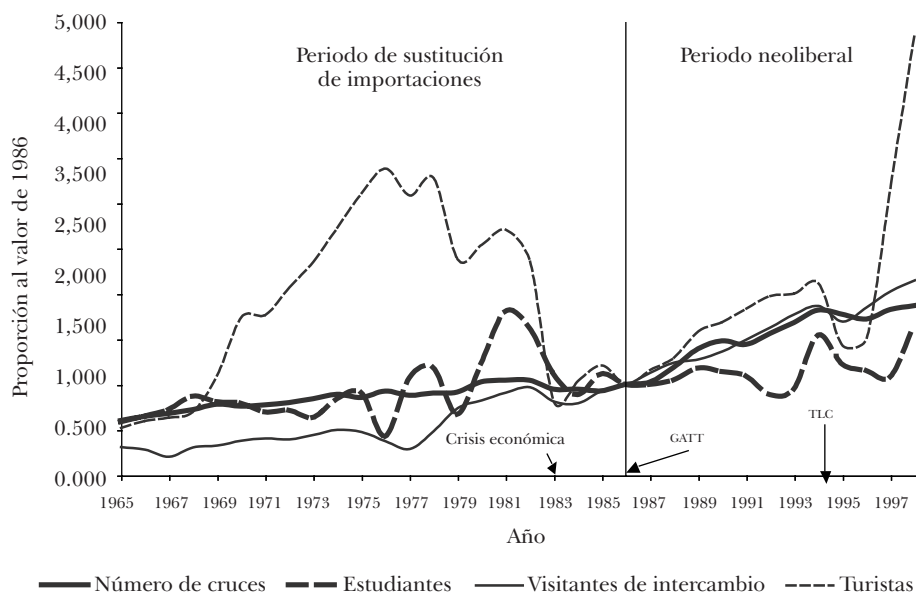
Fuente: Fondo Monetario Internacional; U.S. Immigration and Naturalization Service.

el GATT, y para mostrar las tendencias en una escala dividimos cada serie por su valor en 1986.

El comercio total entre México y Estados Unidos comenzó con niveles relativamente modestos en 1965 y durante la siguiente década cambió muy poco. De 1976 a 1982, el comercio se expandió cuando México tomó prestadas grandes cantidades de dinero para financiar el consumo y la inversión durante el *boom* petrolero, provocando un aumento vertiginoso de las importaciones provenientes de Estados Unidos. Sin embargo, después de la crisis económica en 1982, el comercio dejó de crecer y fluctuó alrededor de 30,000 millones de dólares, y se mantuvo en estos valores hasta 1986. A partir de allí, el comercio se aceleró a un nivel sin precedentes, y el ritmo de aumento parece haber recibido un impulso extra después de la implementación del NAFTA en 1994. Para 1997, el comercio total llegó a niveles récord y tenía ya cinco veces el valor de 1986, un aumento bastante impresionante en poco más de una década.

El aumento del comercio fue acompañado por un incremento en la circulación a través de la frontera con motivos comerciales. Después de que México se uniera al GATT, el número de mexicanos que entraron a Estados Unidos con

GRÁFICA 15
FLUJOS DE VISITANTES A TRAVÉS DE LA FRONTERA,
1965-1998 (1986 = 1.0)



Fuente: U.S. Immigration and Naturalization Service.

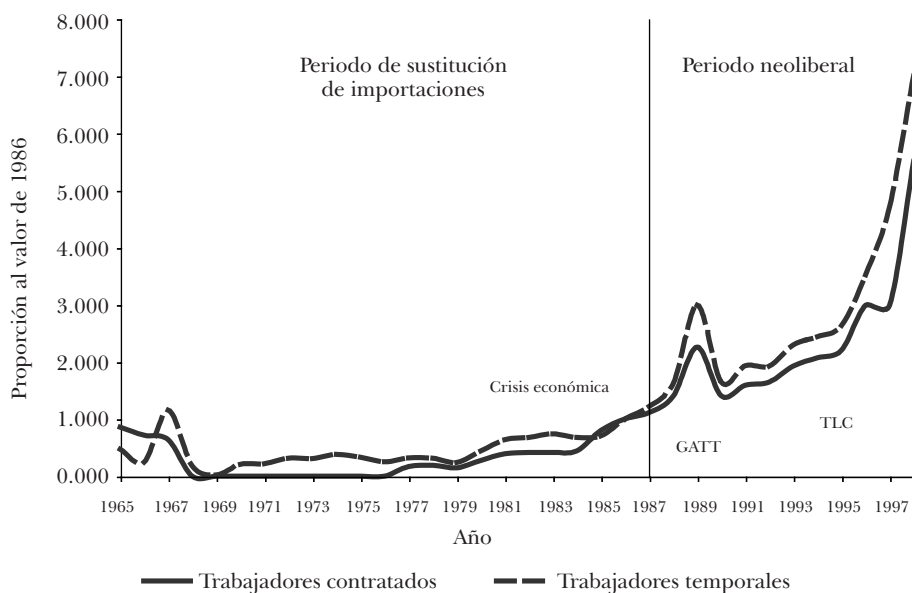
visas comerciales para no inmigrantes aumentó a casi el triple, de 128,000 a 373,000 por año. El número de traslados al interior de las compañías que entraron a Estados Unidos también aumentó, de 4,300 por año en 1986 a 11,000 en 1997. Aunque no mostramos los datos aquí, se disparó también el número de mexicanos inversionistas privados admitidos en Estados Unidos en el periodo post-GATT (pasó de 73 hasta cerca de 1,700 por año).

El crecimiento del comercio promovió también otros flujos a través de la frontera, tales como el de los visitantes de intercambio o el de personas que cruzaban legalmente la frontera en carros y camiones, o a pie. Las tendencias de estos indicadores de integración binacional se presentan en la gráfica 15, y los datos se refieren a valores reales estimados para el año 1986, para crear una escala común. Como se puede apreciar, el número de personas que pasó hacia Estados Unidos a través de lugares oficiales aumentó muy gradualmente de 1965 a 1979 y después se mantuvo relativamente constante hasta 1986, cuando el número de cruces por año fue de 114 millones. Con la entrada de México en el GATT, sin embargo, vemos un aumento muy marcado en el volumen de tráfico a través de la frontera, que alcanzó 208 millones de dólares en 1997, casi

el doble de su nivel en 1986. De manera semejante el número de visitantes de intercambio creció rápidamente con el establecimiento del periodo neoliberal; llegó a su pico de 6,100 en 1997, dos veces su nivel de 1986.

La gráfica 15 sugiere que una forma de flujo transnacional, la entrada de turistas (visitantes no inmigrantes que entran por vacaciones), no es un producto de la era neoliberal. Es más, los años del *boom* del turismo mexicano parecen haber sido de 1970 a 1981, cuando la política de sustitución de importaciones y el *boom* del petróleo generaron una sobrevaluación del peso y permitieron que las vacaciones en Estados Unidos fuesen accesibles a muchos mexicanos. El turismo colapsó simultáneamente con la economía después de la devaluación del peso en 1982; fluctuó alrededor de 60,000 personas hasta 1986, y después volvió a expandirse. Esta expansión duró hasta la devaluación del peso en 1994, que inició un nuevo ciclo de colapso y recuperación. Aunque el turismo mexicano ha crecido bajo el neoliberalismo, ha demostrado ser bastante sensible a las tasas de cambio. El flujo de estudiantes mexicanos hacia Estados Unidos parece también ser muy sensible a las tasas de cambio que determinan el costo relativo de una educación en Estados Unidos. La migración estudiantil se ve afectada también por la capacidad fiscal del Estado mexicano, dado que el gobierno financia la

GRÁFICA 16
FLUJOS DE TRABAJADORES A TRAVÉS DE LA FRONTERA,
1965-1998 (1986 = 1.0)



Fuente: U.S. Immigration and Naturalization Service.

mayoría de las becas de los mexicanos que estudian en el extranjero. Por ello, el número de estudiantes que entraron a Estados Unidos cayó bruscamente tanto en 1976 como en 1982, las fechas que corresponden a las mayores devaluaciones. El número de estudiantes que se mantuvo relativamente estable desde 1982 hasta 1993. Aunque el número aumentó en 1994, cayó de nuevo como consecuencia de la devaluación del peso al final de ese año. Hoy cerca de 11,000 estudiantes mexicanos entran a ese país cada año.

El último flujo a través de la frontera que tenemos en cuenta es el movimiento de trabajadores temporales documentados. Cada año, Estados Unidos admite un alto número de inmigrantes con visas que permiten trabajar, pero no establecerse permanentemente. En la gráfica 16, presentamos el número de mexicanos admitidos como trabajadores por contrato para la agricultura (bajo el programa de visas H2A) y el número total de mexicanos admitidos en cualquier categoría de trabajadores no inmigrantes. Como puede verse, las dos series muestran un cambio muy pequeño hasta 1986, cuando las dos comienzan a subir rápidamente. Aparte de la oleada de 1989, el aumento ha sido constante y se ha ido acelerando continuamente en el tiempo. Para 1997 Estados Unidos estaba admitiendo cerca de 37,000 mexicanos por año para periodos cortos de trabajo renovables.

La política de separación

Tal como fue previsto en el NAFTA, la integración norteamericana ha venido procediendo a un ritmo rápido en los años recientes, y el tráfico a través de la frontera se ha multiplicado de manera acorde. En una era de globalización que todo lo penetra, México, Canadá y Estados Unidos se han integrado para competir como un bloque único de comercio, creando una zona de libre comercio al interior de la cual las fronteras nacionales se harán cada vez más porosas. Aun cuando Estados Unidos se ha propuesto integrar la mayoría de mercados de Norteamérica, sin embargo, paradójicamente ha buscado prevenir la integración de un mercado particular: el del trabajo. Es más, desde 1986 Estados Unidos se ha embarcado en un esfuerzo claro de restricción de la inmigración mexicana y refuerzo de la seguridad de las fronteras. La política de Estados Unidos hacia México es inherentemente contradictoria: promueve la integración y al mismo tiempo insiste en la separación.

Una crisis fronteriza fabricada

Este tipo de tratamiento esquizofrénico con respecto a México no es algo nuevo. Es más, ha sido habitual. Durante todo el siglo xx Estados Unidos regularmente

animó o dio la bienvenida a la entrada de trabajadores mexicanos, mientras públicamente pretendía lo contrario. Lo único que ha cambiado con el tiempo es el mecanismo de autoengaño. La disposición institucional actual tiene sus raíces a finales de 1970 y comienzos de los ochenta. Como vimos en el capítulo 4, hay poca evidencia estadística de que la migración indocumentada se acelerara durante ese tiempo. Lo que cambió fue la forma como los actores políticos y burocráticos formularon el asunto.

Ni el número, ni el estatus legal de los inmigrantes resulta particularmente relevante para la comprensión del régimen que emergió después de 1986. Más importantes son las condiciones políticas y económicas de Estados Unidos, que fueron las que proveyeron de un contexto que posibilitó que la inmigración se formulara en términos de crisis. Económicamente, los años setenta fueron dolorosos para los estadounidenses. El embargo del petróleo árabe duplicó y luego triplicó los precios del petróleo después de 1973, lo que llevó a las naciones industrializadas a una profunda y prolongada recesión. El dólar estadounidense perdió más de la mitad de su valor real entre 1970 y 1980, la tasa de desempleo aumentó en un 50 por ciento, el ingreso promedio disminuyó en un 5 por ciento en términos reales, y la desigualdad de ingreso aumentó en un 15 por ciento. A través de la década, la economía se mantuvo de capa caída y perdió terreno frente a las economías de Europa y de Asia. En casi todos los aspectos, los estadounidenses estaban peor en 1980 de lo que habían estado una década antes (como el candidato presidencial Ronald Reagan se aseguró de recordárselo a los votantes ese año).

En términos geopolíticos, Estados Unidos no había salido mejor parado: la corriente de la Guerra Fría parecía volverse en su contra. En 1973 el ejército de Estados Unidos se retiró del sureste asiático, y dos años después colapsó el gobierno sudvietnamita, lo que ocasionó un caótico éxodo que envió cientos de miles de refugiados a las playas estadounidenses. Al mismo tiempo Fidel Castro se mantuvo firmemente asentado en Cuba, y el este de Europa continuó bajo la dominación soviética, China no había girado aún hacia el mercado, y los movimientos guerrilleros de izquierda amenazaban los gobiernos respaldados por Estados Unidos en Latinoamérica y el Caribe. Los años setenta terminaron con la toma de la embajada de Estados Unidos en Teherán por parte de estudiantes revolucionarios islámicos, que mantuvieron como rehenes a empleados del Departamento de Estado estadounidense.

Por lo tanto, hacia 1980 la autoestima estadounidense estaba en un punto bajo. Rondas sucesivas de recesión e inflación y las humillaciones percibidas adentro y afuera se habían acumulado para producir un electorado temeroso, enfadado, y con la necesidad de buscar alguien o algo a lo cual echarle la culpa. La guerra de Vietnam se había perdido, los sandinistas detentaban el poder,

los salarios reales estaban bajando, y los ricos se hacían más ricos mientras la mayoría de familias tenían que trabajar cada vez más duro para mantenerse en el mismo nivel. En reacción, los votantes no le dieron su apoyo a la desafortunada administración de Jimmy Carter y giraron hacia la magnética seguridad mediática que ofrecía Ronald Reagan. Amanecía un nuevo día para América, los republicanos controlaban la Casa Blanca y el Senado, y tanto Reagan como los republicanos buscaron rehacer la política económica estadounidense.

Dado que no había soluciones obvias ni sencillas, Reagan recurrió a dos estrategias bastante conocidas, la ideológica y la de encontrar chivos expiatorios. Ideológicamente, Reagan movió la nación de manera clara hacia la derecha: la nueva administración puso un fuerte énfasis en el anticomunismo y mantuvo una propensión decidida a ver todos los conflictos internacionales a través de los lentes de la Guerra Fría. La Unión Soviética era el “imperio del mal”, el presidente de izquierda de Panamá era un “dictador fanfarrón”, y los sandinistas eran una “amenaza para la paz regional”. Los enemigos de Estados Unidos acechaban por todas partes, la seguridad nacional se convirtió en la consigna, y se invirtió mucho tiempo, esfuerzo y dinero en defender *América* al interior y al exterior.

Bajo el gobierno de Ronald Reagan la ideología económica también se movió a la derecha. El mercado libre se convirtió en la clave de la prosperidad, y las barreras para el mercado tenían que ser desmontadas. La visión estatista del New Deal, en la que el gobierno cuida el bienestar de las personas y las protege de los excesos del capitalismo, cedió camino a una nueva filosofía de la iniciativa individual, la independencia, y el progreso a través de la competencia. Firme en esta postura ideológica, Reagan encabezó el proceso de disminuir el aparato del Estado, al reducir el empleo federal, bajar los impuestos, desregular la industria, acabar con los sindicatos, y cortar el gasto social. Sólo en el área de seguridad nacional se fortaleció el rol del Estado a través de un marcado aumento en el gasto militar, que de hecho aumentó el déficit presupuestario a pesar de los otros ahorros.

Aunque la reaganmanía eventualmente produjo un *boom* económico en la segunda mitad de los ochenta, su efecto inmediato fue el de agravar las circunstancias económicas que habían minado la presidencia de Carter. Para 1983, el desempleo nacional había aumentado al 9 por ciento, el dólar había perdido otro 6 por ciento de su valor en 1970, la tasa de pobreza había aumentado al 15 por ciento, el ingreso promedio había bajado otro 2 por ciento, y el aumento en la desigualdad se había acelerado. Así que los primeros años de los ochenta estuvieron marcados por una inusual combinación de inseguridad económica e histeria de la Guerra Fría, y fue en la atmósfera de esta extraña mezcla que tomaron forma cambios de largo alcance en las políticas de inmigración de Estados Unidos.

Durante los ochenta, de manera creciente, se les asignó a los inmigrantes el papel de chivos expiatorios para los males nacionales. Ronald Reagan lideró esta nueva visión al formular el control de las fronteras como asunto de seguridad nacional. Como resultado de la insurgencia en América Central, se previó una gran oleada de refugiados –que esta vez serían “gente de a pie” y no “balseros”– que irrumpirían de manera masiva en el país buscando refugio y alejarse de la “represión comunista del sur” (citado en el *Washington Post*, 21 de junio de 1983). Los medios tomaron inmediatamente la imagen de la “gran oleada” y extendieron la metáfora, refiriéndose a los inmigrantes latinos como una “corriente continua” o una “marea” que subía rápidamente y estaba cerca de convertirse en una “inundación”.

La asociación simbólica entre la inmigración y la Guerra Fría alcanzó dimensiones cinematográficas en 1984 con el estreno de la película *Red Dawn*, dirigida por John Milius. Antes de que comience la acción de la película, se enmarca la historia con un texto que va subiendo por la pantalla:

La Unión Soviética sufre de la peor cosecha en 55 años. Disturbios laborales y falta de alimentos en Polonia. Las tropas soviéticas invaden Cuba y Nicaragua. Las tropas alcanzan su objetivo de tener una fuerza de 500,000 elementos. El Salvador y Honduras caen. El partido verde gana control del parlamento de Alemania Occidental. Se exige la retirada de armas nucleares del suelo europeo. México sumergido en la revolución. La OTAN se disuelve. Estados Unidos se queda solo... (citado de *Red Dawn*, Valkyrie Films).

La primera escena arranca en un colegio de un pueblo pequeño en las llanuras al borde de las Montañas Rocosas. Las clases apenas están comenzando cuando de repente el cielo matutino se llena con cientos de paracaidistas que hablan ruso y español, y que, armados hasta los dientes, toman sus posiciones alrededor del colegio. Cuando el profesor sale a investigar, es baleado por el fuego de las ametralladoras. El colegio se convierte en un pandemonio, y entre el tumulto que se genera, un grupo de estudiantes, dirigidos por los deportistas de alto rendimiento, se amontonan en una camioneta y se escapan a las montañas (deteniéndose, claro está, en la tienda de municiones del camino). Allí se organizan como una guerrilla de “luchadores por la libertad” llamados los “Hombres-lobo”, que es el nombre del equipo deportivo del colegio. El resto de la película relata su valiente lucha en contra del ejército de ocupación latino-soviético.

En 1986, el presidente Reagan exacerbó la histeria de la Guerra Fría al conectar el control fronterizo no sólo con la seguridad nacional sino también con la amenaza de terrorismo extranjero. En un discurso televisivo recordó a los espectadores que “terroristas y subversivos estaban a sólo dos días de distancia manejando del cruce de [la frontera en] Harlington, Texas” (citado en Dunn,

1996). Para finales de 1980 la metáfora acuática de una “inundación” había dejado el paso a imágenes marciales de una amenazadora “invasión”. La frontera estaba “sitiada”, los patrulleros fronterizos eran “inferiores en armamento”, y constituían un “pequeño muro verde” intentando “mantener la línea”. La pérdida del control se convirtió en la narrativa dominante utilizada por los políticos y los medios para referirse a la frontera y a los movimientos a través de ella (Andreas, 2000). Fue en esta nueva atmósfera que emergió un nuevo régimen de control migratorio.

Muy pronto, en 1982, la administración Reagan había introducido leyes para darle al Presidente autoridad para declarar “emergencias de inmigración” de hasta 120 días, tiempo durante el cual la frontera podría ser sellada por los militares y así los extranjeros podrían ser capturados mediante redadas y detenidos sin orden de arresto. Aunque el proyecto de ley de emergencia migratoria se cayó en el Congreso, porciones de la misma volverían a resurgir en otros proyectos legislativos. Para 1986, sin embargo, la administración Reagan había creado el Comité de Control Fronterizo para desarrollar planes de contingencia para sellar la frontera y arrestar los extranjeros, y la Federal Emergency Management Agency— (FEMA) (Agencia Federal de Administración de Emergencias) había mantenido prácticas de redadas con personal del Departamento de Defensa (Duna, 1996).

La demonización de los inmigrantes latinos como “invasores” y “terroristas”, la conexión del control fronterizo con la seguridad nacional, y el cultivo de la histeria pública con respecto a la inmigración indocumentada no fueron desperdiciados por los burócratas empresariales del INS, que detectaron allí la forma de aumentar su prestigio y sus recursos. El crecimiento del U.S. Immigration and Naturalization Service como un aparato burocrático rico y poderoso comenzó en serio en enero de 1992. Cuando los inmigrantes indocumentados volvían a Estados Unidos de visitar a sus familias en navidad, el jefe de la Patrulla Fronteriza en San Diego, Gustavo de la Viña, levantó una nueva valla, desplegó agentes adicionales e instaló nuevo equipo de detección a lo largo de la sección más occidental de la frontera, que iba del puerto de entrada en San Isidro hasta el océano Pacífico.

Al encontrar estos nuevos obstáculos para el cruce clandestino, los inmigrantes indocumentados y contrabandistas hicieron lo obvio: intentar sacarles la vuelta. El sector más cercano sin muros era la misma estación de entrada en San Isidro, donde la valla se terminaba muy cerca de la puerta de entrada. En esencia, la nueva política de fronteras canalizó todos los inmigrantes de un gran sector a un único punto de cruce. Los traficantes más astutos pronto reconocieron una ventaja en la nueva concentración de personas y comenzaron a organizar avanzadas de cincuenta o más inmigran-

tes. Manadas de personas corrían de manera repentina hacia la frontera y, los agentes poco podían hacer para detenerlos, los intrusos se colaban velozmente entre los coches y las puertas de entrada, creando confusión y pánico.

Mientras las hordas de hombres, mujeres y niños cruzaban la frontera por la misma puerta de entrada que los automóviles, la Patrulla Fronteriza esperaba con equipo para grabar el suceso en video. Las imágenes fueron después editadas en un video de relaciones públicas llamado *Border Under Siege* (*Frontera sitiada*) que luego fue hecho público (Rotella, 1998). El video constituía una mina de oro de relaciones públicas para la agencia. Las dramáticas imágenes de los inmigrantes indocumentados corriendo a través de la frontera y arriesgando la vida para cruzar una autopista de ocho carriles se convirtió rápidamente en símbolo de “una frontera fuera de control”. De manera clara un puesto fronterizo estaba siendo “invadido” por extranjeros “desesperados”. Nadie se quiso percatar del hecho de que las imágenes eran consecuencia directa de las propias políticas de la Patrulla Fronteriza –ni el número ni las características de los inmigrantes habían cambiado de manera significativa.

Las escenas presentadas en *Border Under Siege* se convirtieron en un recurso clave para los aspirantes a políticos que buscaban explotar la inmigración ilegal como asunto político, y entre todos, Pete Wilson, el gobernador republicano de California, fue quien la utilizó de la forma más descarada. Con un Estado viviendo una profunda recesión desencadenada por el fin de la Guerra Fría y la consecuente reducción del gasto en defensa, se tambaleaba su campaña de reelección en 1994. Estaba bastante atrás en las encuestas cuando concibió una nueva estrategia de campaña explícitamente diseñada para inflamar los miedos y angustias de la población con relación a la inmigración: responsabilizar de los males económicos del Estado a la incapacidad del gobierno federal de controlar la frontera. Utilizando material tomado directamente del video de la Patrulla Fronteriza, produjo un comercial televisivo que mostraba imágenes de inmigrantes lanzándose a la autopista mientras un narrador recitaba: “Siguen viniendo. Dos millones de inmigrantes ilegales en California. El gobierno federal no los detendrá, pero requiere que paguemos millones para atenderlos.” Para simbolizar su determinación de “detener la invasión” de inmigrantes, el gobernador Wilson hizo llamar a la Guardia Nacional de California, y mientras las cámaras de televisión grababan, les encomendó patrullar la frontera cerca de San Diego. Los votantes aparentemente habían olvidado que sólo unos años antes, como senador de Estados Unidos, Wilson había apoyado una legislación para *relajar* el control de la frontera, es más, él mismo empleaba regularmente trabajadores indocumentados (véanse Dunn, 1996; Andreas, 2000).

Líneas en la arena

La reformulación del control de la frontera como un asunto de seguridad nacional, y de la inmigración ilegal como una invasión militar, creó un clima en el que los representantes elegidos se vieron bajo una creciente presión para “hacer algo” acerca del “problema” de la inmigración indocumentada. Como resultado, entre 1986 y 1996 el Congreso de Estados Unidos, tres presidentes y distintos estados, tomaron una serie de medidas para asegurarles a los ciudadanos que ellos estaban trabajando por “recobrar control” de la frontera México-Estados Unidos. Después de 1986 el control fronterizo se hizo ritual como espectáculo público obligatorio, y los políticos estadounidenses compitieron unos con otros para ofrecer gestos simbólicos de lo mucho que se preocupaban por la inmigración indocumentada. En palabras de Peter Andreas (2000, 114, énfasis añadido), “desde la perspectiva política, la forma como los medios y el público *ven* la frontera es más importante que la disuasión real [de los inmigrantes]”.

The Immigration Reform and Control Act (IRCA)

La llegada de una nueva etapa para la migración mexicana fue anunciada por la aprobación, en octubre de 1986, de la Ley de Reforma y Control de la Inmigración. Ante un electorado económicamente vulnerable y temeroso, una histeria creciente con relación a una invasión extranjera, y la sensación de riesgo que genera una frontera fuera de control para la seguridad nacional, el Congreso se sintió obligado a actuar. A finales del año el senador Alan Simpson (representante republicano de Wyoming) y el representante Peter Rodino (representante demócrata de New Jersey) sorprendieron a todos al conseguir sobrepasar los obstáculos para que se aprobara un proyecto de ley que la mayoría de observadores consideraban muerto hace tiempo (Fuchs, 1990). A través de una serie de acuerdos bajo la mesa, compromisos históricos, y un delicado equilibrio de intereses, consiguieron elaborar una legislación que le daba algo a cada uno y le permitía al Congreso dejar constancia de que se estaban tomando medidas visibles y contundentes para detener la inmigración ilegal.

La ley IRCA buscaba combatir la inmigración indocumentada de cuatro maneras. Para eliminar el atractivo de los trabajos en Estados Unidos, impuso sanciones a los empleadores que conscientemente dieran trabajo a indocumentados. Para disuadir a las personas de intentar entrar ilegalmente a Estados Unidos desde un comienzo, asignó recursos adicionales para expandir la Patrulla Fronteriza. Para hacer borrón y cuenta nueva, autorizó una amnistía para los inmigrantes ilegales que pudieran probar que habían residido de manera continua en Estados Unidos desde enero de 1982; el programa de amnistía se com-

binó con un programa especial de legalización de campesinos indocumentados que fue añadido para apaciguar a los agricultores. Finalmente, la legislación incorporó la mayoría de lo que había en la anterior legislación propuesta por Reagan, dando al Presidente nueva autoridad para declarar una “emergencia de inmigración” en caso de que un gran número de inmigrantes indocumentados hubiese, o estuviese a punto, de embarcarse hacia Estados Unidos –en esencia, se crearon las bases legales para reeditar otra Operación Espalda Mojada (Operation Wetback).

Al promulgar sanciones a los empleadores, la ley IRCA revocó el famoso *Texas Proviso*, que por años había protegido de la acción judicial en su contra a personas y empresas que conscientemente contrataban trabajadores ilegales (Teitelbaum, 1986). La nueva ley requería que los empleadores verificaran que los trabajadores tuvieran alguna documentación que estableciese su identidad y su derecho para trabajar en Estados Unidos. De no hacerlo se exponían a severas penas, incluyendo multas de hasta 10,000 dólares e investigación criminal para casos de infracciones repetidas (Bean *et al.*, 1989, Departamento de Trabajo de Estados Unidos, 1991). Además, la Patrulla Fronteriza recibió un suplemento de 400 millones de dólares para contratar oficiales en 1987 y 1988. Los nuevos fondos también permitieron que el Departamento de Trabajo de Estados Unidos emprendiera inspecciones y se estableció un fondo de contingencia de 35 millones de dólares para cubrir los costos asociados con futuras “emergencias de inmigración” (Bean *et al.*, 1989).

Los programas de legalización de la ley IRCA, a la larga, proveyeron de documentos de residencia a más de 3 millones de personas, 1.7 millones de “trabajadores autorizados legalmente” (legally authorized workers –LAW) –aquellos que pudieron demostrar un tiempo largo de residencia en Estados Unidos) y 1.3 millones de “trabajadores especiales de la agricultura” (special agricultural workers –SAW) –personas que pueden demostrar haber trabajado el año anterior en la agricultura estadounidense. De aquellos legalizados, 2.3 millones (tres cuartos del total) eran mexicanos: 1.3 millones de LAW y cerca de 1 millón de SAW. Sólo en el condado de Los Ángeles, cerca de 800,000 antiguos inmigrantes indocumentados fueron legalizados, y en otras seis áreas metropolitanas la cuenta excedió los 100,000 (U.S. Immigration and Naturalization Service, 1992). Sin embargo, a diferencia de la mayoría de residentes extranjeros, a los que fueron legalizados bajo la ley IRCA se les requirió que tomaran cursos de inglés y de historia. Reflejando la histeria de la Guerra Fría y las obsesiones de seguridad nacional de la época, el Congreso escogió empujar, de manera deliberada y enérgica, a los nuevos inmigrantes hacia la residencia estadounidense. Para apaciguar a los cultivadores y a los lobbies étnicos del momento, el Congreso estaba preparado, de mala gana, para dejarlos entrar; pero, eso sí, por lo menos había

que poner algunas condiciones: que aprendieran a hablar bien inglés y a ser buenos americanos.

The Immigration Act of 1990 (la ley de Inmigración de 1990)

A pesar de las expectativas de que la ley IRCA de alguna manera disminuyera la inmigración mexicana, en 1990 estaba claro que la legislación no funcionaba como se había pensado. Aunque las capturas en la frontera descendieron en el periodo de 1987 a 1989, en 1990 estaban de nuevo en alza, habían aumentado el 26 por ciento con relación al año anterior. Es más, resultó que los 2.3 millones de mexicanos que habían sido legalizados bajo la ley IRCA tenían todos parientes en México, y la legalización aumentaba dramáticamente las probabilidades de que estos familiares migraran a Estados Unidos sin documentos (Massey y Espinosa, 1997). La legalización tuvo también un efecto de onda expansiva en la inmigración legal pues las esposas y los dependientes de los inmigrantes legalizados por la ley IRCA repentinamente calificaron para obtener visas bajo el sistema de preferencias. También se hizo evidente que una gran parte de las 1.1 millones de legalizaciones SAW se habían basado, con toda probabilidad, en afirmaciones falsas. De acuerdo con Philip Martin, Edward Taylor y Philip Hardiman (1988), el número de personas que fueron legalizadas en California durante el programa SAW (672.000) era tres veces el tamaño de toda la planta laboral del Estado durante el periodo estipulado como requisito. En lugar de desalentar la inmigración ilegal, en realidad, la ley IRCA la promovió.

Con la inmigración tanto legal como ilegal de México en aumento, el Congreso decidió volver a empezar y en 1990 pasó otra revisión importante de la Ley de Inmigración. La ley de Inmigración de 1990 se concentró más directamente en el control fronterizo, autorizando fondos para contratar otros 1,000 agentes para la frontera. También hizo más estrictas las sanciones a los empleadores, racionalizó los trámites legales y de deportación, y aumentó las penas para una variedad de infracciones de inmigración. Sin embargo, la ley no se enfocó exclusivamente en la frontera, también buscó imponer límites al número total de inmigrantes que podrían ser admitidos en un año.

La necesidad de poner límites provenía del hecho de que una fracción creciente de inmigrantes estaba entrando en Estados Unidos a través de categorías que no podían ser sometidas a la limitación numérica. De los 1.5 millones de inmigrantes legales admitidos en Estados Unidos en 1990, por ejemplo, sólo 298,000 (poco menos del 20 por ciento) fueron sometidos a la limitación numérica; el resto fueron esposas, niños pequeños, padres de ciudadanos estadounidenses, o refugiados. Claramente la inmigración estaba excediendo el tope mundial de 270,000 que el Congreso había previsto en 1980.

Como respuesta, la ley de 1990 buscó poner un tope a la inmigración total de Estados Unidos. Fijó un tope temporal de 700,000 inmigrantes al año, durante 1994, punto en el cual el tope cayó a 675,000 por año. De manera más deliberada, la ley buscó poner un tope a la inmigración familiar (la categoría bajo la cual entraron la mayoría de inmigrantes por fuera de la cuota) de 480,000 por año. Según la ley de 1990, los parientes directos de ciudadanos todavía podían entrar en Estados Unidos sin restricción numérica, pero en lugar de entrar *además* de aquellos admitidos bajo las categorías restringidas numéricamente, en el futuro, éstos serían *restados* de la cuota familiar de 480,000 del año siguiente. Aunque los legisladores que estaban a favor de los inmigrantes se opusieron a estos topes, fueron incapaces de bloquearlos. Consiguieron, sin embargo, insertar un lenguaje que “flexibilizó” los topes de modo que no más de 226,000 visas podían ser restadas de la cuota familiar cada año. En esencia, hizo que se restara permanentemente este número a las categorías limitadas numéricamente, extendiendo aún más los largos tiempos de espera.

La ley de 1990 también buscó influir en los orígenes nacionales de los inmigrantes. Para finales de los años ochenta los inmigrantes estaban viniendo en su inmensa mayoría de América Latina y Asia. En 1990, por ejemplo, el 22 por ciento de los admitidos legalmente provenía de Asia, y el 63 por ciento de América Latina, con México sólo dando cuenta del 44 por ciento del total. La preponderancia de México proviene del hecho de que la mayoría de aquellos admitidos en 1990 entraron bajo las legalizaciones IRCA, entre las cuales los mexicanos eran predominantes. Cuando se restaron las legalizaciones IRCA, el predominio de los mexicanos bajó en un 8 por ciento y de los latinoamericanos en un 20 por ciento, con los asiáticos aumentando hasta un 46 por ciento.

Bajo cualquier perspectiva, sin embargo, en 1990 la gran mayoría de inmigrantes eran claramente no europeos. Aunque con renuencia a admitir una preferencia real por inmigrantes de origen europeo, se dio una discusión importante acerca del hecho de que ciertas regiones estuvieran “poco representadas” en el flujo migratorio (y no estaban pensando precisamente en África). Así, además de poner un tope a las visas familiares, el Congreso expandió el número de visas para personas bien educadas y cualificadas buscando trabajo, que se preveía vienesen de países desarrollados. La ley de 1990 también creó una nueva categoría de visas de “diversidad”. Se estableció un número de 55,000 al año y las visas en esta categoría se debían distribuir aleatoriamente a solicitantes de países que habían sido “afectados adversamente” por la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1965 (aquellos cuya participación de la inmigración total había caído después de 1965 –en otras palabras, los países europeos). El senador Edward Kennedy de Massachusetts pudo incluso insertar una disposición especial que, desde 1992 hasta 1994, estableció que 48,000 de estas visas de diversidad tendrían que estar reservadas

para originarios de Irlanda. ¡Durante este corto tiempo fue prácticamente imposible inmigrar ilegalmente desde Irlanda!

Iniciativas estatales

Aunque la política de inmigración es en su mayoría de corte federal, durante los años ochenta una multitud de estados saltó al vagón de los antiinmigrantes. Muchas de las acciones estatales eran gestos simbólicos con pocas consecuencias prácticas; sólo proveían a los votantes o legisladores de un medio tangible de hacer saber que no les gustaban los extranjeros. El medio más usual consistía en poner en circulación una iniciativa de ley para establecer el inglés como el lenguaje oficial del Estado. Antes de 1980 sólo cinco estados habían promulgado tal disposición, pero para 1988 el número había crecido a 25 (de acuerdo con la página www.us-english.org). La mayoría de estos plebiscitos fueron aprobados entre 1984 y 1987, con una actividad particularmente intensa en 1987 (cuando cinco estados establecieron el inglés como su lenguaje oficial).

Aunque tales gestos, como se pretendía, irritaron a los latinos y asiáticos, no tuvieron virtualmente ningún efecto en sus vidas cotidianas, y Los Ángeles no terminó siendo rebautizada “The Angels”. Sin embargo, la histeria antiinmigrantes agitada por el gobernador Pete Wilson en California condujo a la propuesta y a la aprobación de la Proposición 187, un plebiscito que pretendía aplicar acciones más concretas. Esta ley proponía prohibir a los inmigrantes indocumentados utilizar los servicios sociales, incluyendo las escuelas públicas. También les exigía a las agencias estatales y locales reportar, al fiscal general y al INS, a aquellos sospechosos de ser extranjeros ilegales, y estableció como delito la fabricación, distribución, venta y utilización de documentos de ciudadanía o residencia falsos. Después de su aprobación parcial por los votantes, los términos de la proposición fueron cuestionados en la corte por el American Civil Liberties Union –ACLU (Sindicato Americano de Libertades Civiles) y otros grupos. Aunque la mayoría de las disposiciones fueron declaradas finalmente como inconstitucionales y nunca tuvieron efecto, la proposición brindó un importante punto de ofensiva para la movilización en contra de los inmigrantes y envió una fuerte señal a los funcionarios en la capital del país.

Prevención por medio de la disuasión

A comienzos de la administración Clinton (en 1993 y 1994) el INS desarrolló una nueva estrategia de control de la frontera, que llegó a ser conocida como “prevención por medio de la disuasión”. La idea era disuadir a los mexicanos de cruzar ilegalmente la frontera con el fin de evitar tener que arrestarlos después

(Andreas, 2000). La estrategia comenzó en septiembre de 1993, cuando Silvestre Reyes el jefe de la Patrulla Fronteriza en El Paso, bajo su propia iniciativa lanzó la operación Blockade como un esfuerzo para prevenir el cruce ilegal de la frontera en El Paso, Texas. En pocos meses los inmigrantes habían sido inducidos a evitar el muro de recursos de seguridad impuestos por Silvestre, y el tráfico por El Paso se redujo dramáticamente.

Esta política fue extremadamente popular entre los residentes de El Paso. Aunque ellos mismos eran en su mayoría de origen mexicano, se habían cansado de los inoportunos visitantes. Una investigación llevada a cabo por una organización local sin ánimo de lucro reveló que lo que inquietaba a los habitantes del El Paso no eran los inmigrantes indocumentados *per se*, sino el hecho de que se detenían constantemente en los patios de las casas a tomar agua y descansar. Por lo tanto, era la invasión del espacio privado lo que a la gente le disgustaba; si los inmigrantes se hubiesen mantenido invisibles, o se hubiesen mantenido en áreas públicas, a pocos les habría importado.

Como resultado de la operación, Reyes fue aplaudido como un héroe local, y finalmente llegó a ser elegido en el Congreso. Naturalmente, sus superiores en Washington, DC tomaron nota de la publicidad favorable y del aparente éxito de la operación Blockade. Después de ser rebautizada como “operación Hold-the-line”, para mitigar las susceptibilidades mexicanas, su estrategia y tácticas fueron incorporadas al plan estratégico de la Patrulla Fronteriza para 1994 (U.S. Border Patrol 1994). En octubre de ese año el INS lanzó una segunda operación utilizando el sistema que inauguró Silvestre Reyes en El Paso, esta vez a través del tramo más congestionado de la frontera en San Diego.

La “operación Gatekeeper” incluyó la instalación de reflectores de gran intensidad para iluminar la frontera día y noche, y también una cerca de ocho pies de alto a lo largo de 14 millas de frontera desde el océano Pacífico hasta las estribaciones de los Coast Ranges. Los oficiales de la Patrulla Fronteriza estaban ubicados cada tantos cientos de metros detrás de este maravilloso muro, y se dispuso todo un despliegue de equipos sofisticados (detectores de movimiento, sensores infrarrojos, cables) en la tierra de nadie en frente del muro (véase Dunn, 1996). Como en El Paso, la operación fue un gran éxito. De ser el punto más congestionado en toda la frontera, San Diego pasó a ser un lugar relativamente tranquilo, incluso aburrido, para los oficiales de la Patrulla Fronteriza que eran obligados a sentarse en sus vehículos mirando, por horas y horas, el muro fronterizo. La operación Gatekeeper le puso punto final a las imágenes caóticas de inmigrantes corriendo a través del tráfico que tanto habían preocupado a los votantes de California. Una vez más la frontera parecía estar “bajo control”.

Por supuesto, poner bloqueos en El Paso y en San Diego no impidió realmente que los inmigrantes indocumentados entraran en Estados Unidos; sólo

los canalizó hacia otros lugares menos visibles de las más de 2,000 millas de frontera. El paso por montañas remotas, por desiertos lejanos y ríos turbulentos era demasiado costoso y arriesgado cuando San Diego y El Paso se mantenían relativamente abiertos, pero una vez que la operación Hold-the-line y la operación Gatekeeper hicieron difícil atravesar por estos sectores, el panorama de cruzar por áreas más distantes y peligrosas no pareció tan malo. Es más, cruzar por áreas remotas, que solían estar menos patrulladas, tenía ciertas ventajas.

Un resultado inmediato de las ofensivas de la Patrulla Fronteriza, por lo tanto, fue el de desviar a los inmigrantes indocumentados a nuevos puntos de cruce. Como resultado, la Patrulla se vio pronto obligada a expandir sus operaciones geográficamente y a lanzar operaciones adicionales en otros sectores. En 1995 se lanzó la “operación Safeguard” en Nogales, Arizona; en 1996 la operación Gatekeeper se extendió por otras 60 millas de la frontera; en 1997 la operación Hold-the-line se extendió 10 millas al oeste hacia México; en agosto de 1997 la “operación Río Grande” se implementó a lo largo de 36 millas de frontera al suroeste de Texas; y en 1999 la operación *Safeguard* se extendió al este y al oeste de Nogales hasta Douglas y de Douglas a Naco, Arizona.

La Ley de Reforma de Inmigración Ilegal y de Responsabilidad Migratoria de 1996

La acumulación de recursos para la seguridad se aceleró aún más con la aprobación en el Congreso de la Ley de Reforma de Inmigración Ilegal y de Responsabilidad Migratoria de 1996. Una vez más, la legislación se enfocó fuertemente en la disuasión, aprobando fondos para la construcción de dos capas más de cercas en San Diego y promulgando penas más fuertes para contrabandistas, inmigrantes indocumentados, y aquellos que se quedaran más tiempo del que las visas les permitían. También incluía fondos para contratar 1,000 agentes de la Patrulla Fronteriza durante el año 2001 y así hacer que la fuerza total de la Patrulla llegara a 10,000 oficiales (Andreas, 2000).

Sin embargo, una vez más las disposiciones de la Ley de Inmigración no se restringieron a la frontera. Siguiendo el ejemplo de la Proposición 187 de California, la ley de 1996 declaró a los extranjeros ilegales sin derecho a recibir los beneficios de la seguridad social y limitó su elegibilidad para beneficios educacionales, incluso si habían pagado los impuestos requeridos. También dio autoridad a los estados para limitar la ayuda pública a los extranjeros (tanto legales como ilegales) y aumentó el umbral de ingresos requeridos para que un residente extranjero legal pudiera respaldar la inmigración de un familiar. La última disposición representa un intento más para reducir la inmigración fami-

liar: el Congreso no esperaba que tantas familias inmigrantes pobres pudieran alcanzar el nuevo umbral de ingresos.

Ley de responsabilidad personal y de oportunidad de trabajo de 1996

Aunque aprobada como una medida de reforma para “terminar con la asistencia social tal como la conocemos”, la ley también contenía disposiciones con efectos de gran alcance para la inmigración. De nuevo, copió la Proposición 187 al excluir a los inmigrantes ilegales de la mayoría de beneficios federales, estatales y públicos locales. También le exigió al INS verificar el estatus de inmigración de los extranjeros antes de que pudieran recibir cualquier beneficio federal, e impuso nuevas restricciones para el acceso de los inmigrantes ilegales a los servicios públicos, excluyéndolos de recibir vales de comida o el ingreso suplementario de seguridad (Supplementary Security Income) y prohibiéndoles calificar a los programas que se conceden previa comprobación de recursos durante los primeros cinco años después de su admisión. De forma paralela a la ley de inmigración de 1996, dotó a los estados de mayor flexibilidad para establecer reglas de elegibilidad para los inmigrantes legales y les dio la autoridad legal para excluirlos de los programas tanto federales como estatales.

Juntas, la reforma de bienestar y las leyes de inmigración consiguieron para el país lo que la Proposición 187 no había podido lograr en California –excluyeron definitivamente a los inmigrantes indocumentados del sistema de la Seguridad Social y de los programas con comprobación previa de recursos. Pero los legisladores federales fueron aún más lejos que los californianos al reducir drásticamente el acceso de los inmigrantes legales a los programas públicos. Aunque sin pretenderlo, estas nuevas disposiciones les dieron repentinamente a los inmigrantes mexicanos legales –que históricamente habían demostrado muy bajos índices de naturalización– un fuerte incentivo para adquirir la nacionalidad, que los pondría en posición de respaldar la entrada sin restricciones de sus parientes inmediatos.

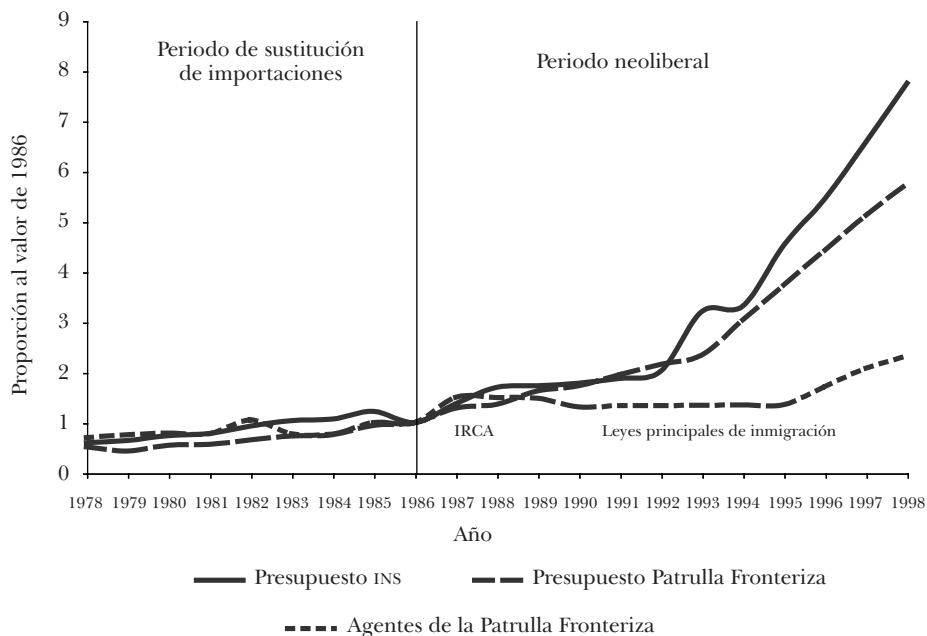
Militarización de la frontera

La serie de políticas restrictivas promulgadas entre 1986 y 1996 demostraron ser burocráticamente beneficiosas para el Immigration and Naturalization Service, particularmente para las ramas encargadas de controlar el cumplimiento la ley. En 10 años la Patrulla Fronteriza pasó de ser una agencia estancada con un presupuesto menor que el de muchos departamentos de policía metropolitanos (Teitelbaum, 1980) a convertirse en una inmensa y poderosa organización con más oficiales con

permiso de portar armas que cualquier otra rama del gobierno federal, excepto el ejército (Andreas, 2000). Para febrero de 1999 la Patrulla Fronteriza había crecido hasta tener cerca de 8,000 agentes e inspectores y estaba buscando nuevos oficiales con un ritmo de más de 80 por mes. La agencia estaba tan desesperada en la búsqueda de oficiales que ofrecía un bono de contrato de 2,000 dólares, y en un artículo de 1997 en el *Federal Times* se reportó que “agente de la Patrulla Fronteriza” e “inspector de inmigración” estaban entre las 10 categorías más altas de crecimiento de trabajo en la mano de obra federal (Riverbank, 1997). El presupuesto del INS, mientras tanto, había alcanzado 4,200 millones de dólares, con más de 900 millones asignados a exclusivamente la patrulla. En el curso de esta notable expansión, la agencia adquirió una gran selección de equipos nuevos, incluyendo 58 helicópteros, 43 aviones, 355 binoculares de visión nocturna, y una gran cantidad de aparatos tales como sensores electrónicos de detección de intrusos, sistemas de televisión de circuito cerrado, radares infrarrojos, sistemas electrónicos de huellas dactilares, y equipos de comunicaciones microondas (Dunn, 1996).

GRÁFICA 17

TAMAÑO Y PRESUPUESTO DE LA PATRULLA FRONTERIZA Y EL SERVICIO DE INMIGRACIÓN Y NATURALIZACIÓN (INS), 1978-1998 (1986 = 1.0)



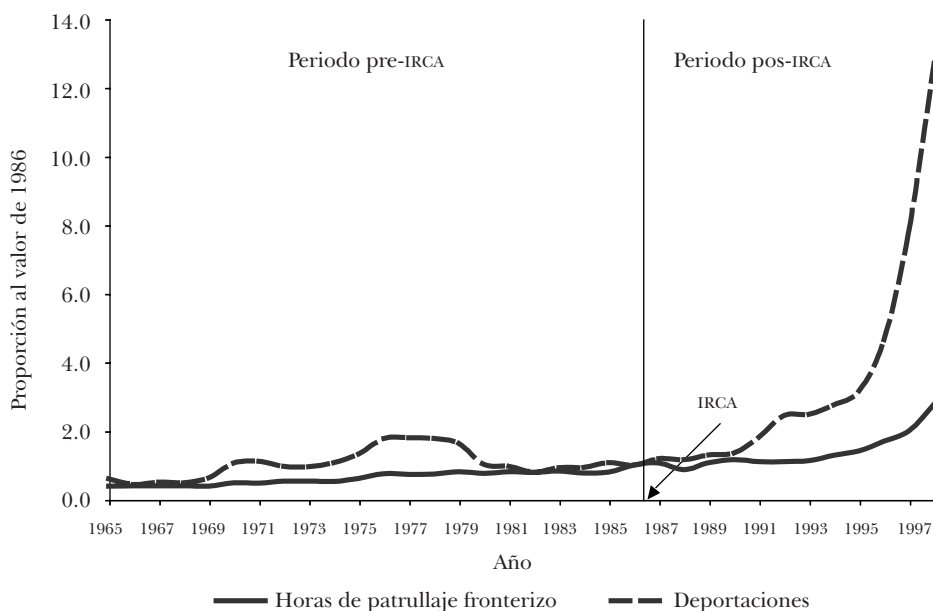
Fuente: U.S. Immigration and Naturalization Service.

El explosivo crecimiento en tamaño e importancia del INS y de la Patrulla Fronteriza se hace evidente de manera clara en la gráfica 17, que presenta los presupuestos nominales para las dos entidades y el número de agentes de la Patrulla Fronteriza en los años de 1978 a 1998. Para estimar las tendencias en una misma escala dividimos de nuevo los números en cada serie por sus valores en 1986. Como puede verse, los presupuestos del INS y de la Patrulla Fronteriza cambiaron poco antes de la ley IRCA. Después, se duplicaron repentinamente entre 1986 y 1992 y se aceleraron exponencialmente a partir de allí. Para 1998 el presupuesto del INS era cerca de ocho veces el de 1986 y el presupuesto de la Patrulla Fronteriza se había multiplicado prácticamente por seis. El número de agentes de la Patrulla Fronteriza pasó a ser más del doble entre 1986 y 1998, alcanzando los 8,500 en el último año.

Los recursos adicionales y el personal asignado al INS después de 1986 tuvieron un efecto marcado en los esfuerzos de la agencia por hacer respetar la ley. En la gráfica 18 mostramos el número de horas-vigilancia y el número de deportaciones reportadas por la Patrulla Fronteriza, expresándolas de nuevo

GRÁFICA 18

INDICADORES DEL ESFUERZO EN CONTROL DE LA INMIGRACIÓN,
1965-1998 (1986 = 1.0)



Fuente: U.S. Immigration and Naturalization Service.

con relación a su valor en 1986. Horas-vigilancia representa el número de horas-persona pasadas por agentes patrullando la frontera México-Estados Unidos. Después de 1986 las horas de vigilancia comenzaron a aumentar, y después de 1992 su crecimiento se aceleró rápidamente. Para 1997 la Patrulla Fronteriza dedicaba el doble de tiempo a vigilar la frontera que en 1986. Las deportaciones de mexicanos se elevaron a finales de los setenta pero cayeron luego a comienzos de los ochenta. Después de 1986, sin embargo, el número de mexicanos deportados aumentó nuevamente de forma muy rápida, multiplicándose por 13 en los siguientes 10 años.

La guerra contra las drogas

Cuando México y Estados Unidos fueron integrándose más y la frontera fue haciéndose más porosa tras la liberalización del comercio, se hizo más fácil que entraran a Estados Unidos no sólo las personas sino también las drogas y otros tipos de contrabando. Con la invención y la popularización de la cocaína crack, a comienzos de los ochenta se disparó la demanda de drogas en Estados Unidos. Inicialmente la cocaína era transportada por contrabandistas establecidos en el sur de Florida, pero un inmenso esfuerzo montado por la U.S. Drug Enforcement Agency (DEA) (Agencia de Control de Drogas Estadounidense) desbarató con éxito las rutas por el Caribe y desplazó el grueso del tráfico a México. Una vez que los contrabandistas establecieron sus operaciones a través de la frontera, los esfuerzos de Estados Unidos para endurecer la frontera con respecto a las drogas entraron en conflicto directo con el propósito de ablandarla con respecto al comercio (Andreas, 2000).

Con la desregulación de la industria de camiones mexicana y la implementación del NAFTA, un número creciente de camiones de larga distancia cruzaban cada día la frontera hacia Estados Unidos desde México, conjuntamente con miles de carros y autobuses. Hoy en día un promedio de 220,000 vehículos cruza la frontera cada día, y si el comercio ha de prosperar, muy pocos de éstos pueden ser detenidos en la frontera para una inspección y búsqueda detallada. En 1995 la DEA estimó que el 85 por ciento de las drogas ilegales entraba en el país a través de los puertos oficiales de entrada en camiones comerciales y vehículos de pasajeros (Duna, 1996; Andreas, 2000). Entonces, la oleada de tráfico a través de la frontera inducida por el NAFTA hizo más fácil que nunca el contrabando de drogas.

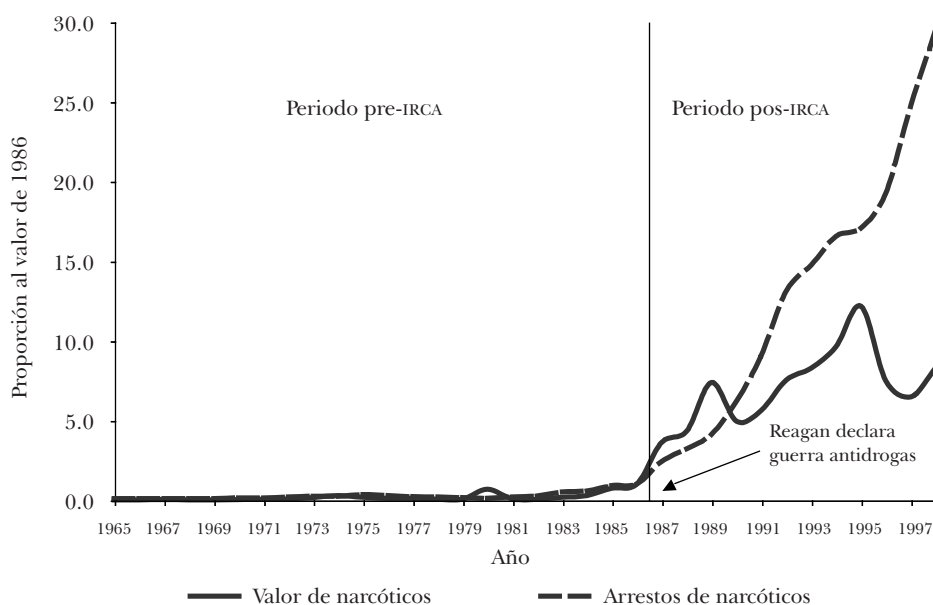
A mediados de los ochenta, Ronald Reagan amplió su lista de amenazas a la seguridad nacional para incluir en ella no sólo a los inmigrantes sino también las drogas. En 1986 firmó la National Security Decision Directive (Directriz de Decisiones para la Seguridad Nacional) que estableció las drogas como amenaza

para la seguridad nacional y autorizó a los militares a colaborar con las agencias civiles de control de la ley para lanzar una nueva “guerra contra las drogas”. En una era de expansión del comercio libre y de desregulación económica, por supuesto, no era realista ni viable tomar medidas drásticas en contra del tráfico a través de la frontera por los puertos de entrada, aunque la gran mayoría de las drogas ilegales entraran al país por esas rutas. Sin embargo, tenía que hacerse algo visible para señalar la resolución del gobierno de ganar esta guerra recién declarada.

Los medios escogidos –lanzar un enorme esfuerzo de interdicción concentrado en gran medida *entre* los puertos de entrada– plantearon una vez más el asunto como una cuestión de control fronterizo. En palabras de un oficial de control de las drogas de la época de Reagan: “estamos comprometidos en algo similar a una guerra de guerrillas a lo largo de la frontera en contra de grupos de traficantes bien consolidados y bien organizados” (citado en Dunn, 1996: 3). Una vez más la frontera de Estados Unidos estaba expuesta a la invasión de peligrosos extranjeros que representaban una amenaza para la seguridad nacional.

GRÁFICA 19

PARTICIPACIÓN DEL SERVICIO DE INMIGRACIÓN Y NATURALIZACIÓN (INS)
EN EL CONTROL DE LAS DROGAS, 1965-1998 (1986 = 1.0)



Fuente: U.S. Immigration and Naturalization Service.

La formulación de las drogas como asunto de control fronterizo cayó directamente en las manos de los burócratas empresariales del INS y de la Patrulla Fronteriza. En 1984, funcionarios de la administración Reagan formaron la Fuerza Encargada de las Drogas de la Frontera Sur-oeste (South-west Border Drug Task Force) para coordinar las agencias federales, estatales y locales en el desarrollo de una estrategia de interdicción; la Patrulla Fronteriza fue designada como la agencia líder de esta nueva campaña. La ley en contra del abuso de las drogas (Anti-Drug Abuse Act) de 1986 amplió oficialmente las obligaciones de la Patrulla Fronteriza para incluir tanto narcóticos como el control de la inmigración, y pronto un tercio de los agentes de la patrulla fueron desplazados para hacer cumplir las leyes contra las drogas de Estados Unidos (Dunn, 1996).

Después de 1986 la participación de la Patrulla Fronteriza en el control de las drogas se disparó espectacularmente, como se puede apreciar en la gráfica 19, que muestra las tendencias en el valor de las drogas confiscadas y el número de arrestos relacionados con narcóticos hechos entre 1965 y 1998 (expresados en relación con sus valores de 1986). Al igual que con los otros indicadores que hemos examinado, 1986 fue el momento crucial. Antes de esa fecha el INS estaba apenas comprometido en el control de las drogas, pero después de 1986 el compromiso de la agencia aumentó exponencialmente. Entre 1986 y 1998, los arrestos por infracciones relacionadas con narcóticos se multiplicaron prácticamente por 30, y el valor de la droga incautada llegó a ser en 1995 12 veces el de 1986, antes de caer y luego recuperarse hasta llegar a ocho en 1998. (El valor de los narcóticos es altamente subjetivo y menos confiable como indicador que el número de arrestos.)

Como resultado de estas tendencias, las horas de vigilancia de la Patrulla Fronteriza aumentaron rápidamente después de 1986, pero cada vez más estas horas se dedicaban a perseguir traficantes de drogas, y no a perseguir inmigrantes indocumentados o aquellos que traficaban con ellos. Es más, si bien el control de la inmigración arroja un gran número de arrestos con poco esfuerzo y poco tiempo de trabajo, atrapar traficantes de drogas y confiscar sus mercancías implica mucho más tiempo y trabajo. Aunque la participación en la guerra de las drogas trajo al INS nuevo poder, prestigio y recursos, cada vez más estos recursos se dividían entre dos actividades mutuamente exclusivas y en competencia.

Las políticas simbólicas del control fronterizo

Para comienzos de los ochenta la migración México-Estados Unidos había evolucionado hacia un sistema estable basado en la circulación de mano de obra indocumentada. Este sistema migratorio comenzó a tomar forma en 1965 para reemplazar el sistema de braceros que había prevalecido entre 1942 y 1964.

Los movimientos bajo el régimen indocumentado habían estado gobernados por parámetros estables, que arrojaban probabilidades constantes de primera migración, cruces fronterizos, remesas, retornos y reemigraciones. El control fronterizo seleccionaba hombres en edad de trabajo que estaban casados pero que viajaban sin sus dependientes. Era muy probable que los inmigrantes remitieran dinero a sus casas y que regresaran después de cortas estadías al norte de la frontera. Como se documenta en el capítulo 4, hay muy poca evidencia de la posibilidad de que la inmigración indocumentada estuviera aumentando antes de 1986, o de que el ritmo total de migración de México a Estados Unidos excediera el que había prevalecido durante la época de los braceros.

No obstante, personas importantes dentro y fuera del gobierno encontraron políticamente útil y materialmente rentable convertir tanto la inmigración indocumentada como las drogas en asuntos políticamente destacables durante los ochenta. Al formularlos como asuntos de control fronterizo y de seguridad nacional, les ofrecieron a los ciudadanos estadounidenses dos nuevos “enemigos” en los cuales podían proyectar sus inseguridades. Ambos eran vistos como emanando de malévolas fuentes extranjeras, y ambos constituían graves amenazas a la seguridad nacional. Las drogas eran endilgadas a los estadounidenses por siniestros carteles extranjeros y maléficos traficantes que se aprovechaban de la apertura estadounidense para inundarlos con drogas baratas, trayendo una ola de adicción, violencia y crimen a las ciudades de Estados Unidos. Los inmigrantes, especialmente aquellos sin documentos, eran retratados en una de dos maneras: como gente desesperada huyendo de la pobreza y las tragedias de sus países, o como terroristas potenciales que, si no tenían ya intenciones terroristas cuando entraron, se convertirían en presa fácil para los provocadores y agentes comunistas sueltos entre ellos.

Al haber posicionado las drogas y los inmigrantes como amenazas directas a la seguridad nacional, los políticos crearon una dinámica política al interior de la cual se hizo muy difícil *no* tomar algún tipo de acción dramática. Al plantear las drogas y los inmigrantes en términos de control fronterizo, las soluciones propuestas se enfocaron casi exclusivamente hacia la creación de un perímetro defensivo militarizado a lo largo de la frontera con México, en un esfuerzo por bloquear los flujos no autorizados. La fecha crucial fue 1986, cuando el Congreso aprobó la ley IRCA y el presidente Reagan firmó la directriz de seguridad nacional declarando las drogas como amenaza nacional.

Mientras tanto, aquellos responsables de la demanda de drogas de Estados Unidos eran dejados libres fácilmente. Los norteamericanos eran exhortados a “sólo decir no”, mientras grandes cantidades de dinero, equipos, y personal eran lanzados a los esfuerzos de interdicción. Estos esfuerzos se concentraron en tramos de la frontera entre los puntos de entrada a través de los cuales se cono-

cía que se introducían la mayoría de las drogas. De la misma manera, la demanda estadounidense de mano de obra indocumentada fue desestimada en comparación con la defensa y control en la frontera. Aunque la ley IRCA, en efecto, declaró ilegal contratar trabajadores indocumentados, todo lo que un empleador tenía que hacer para escapar a la acción judicial era demostrar que había visto dos documentos fácilmente falsificables: uno probando la identidad (una licencia de conducir) y otro demostrando el derecho a trabajar (un carné de seguridad social). El empleador no tenía ninguna obligación de tomar acciones para autenticar los documentos.

Es más, después de la autorización inicial de la ley IRCA de nuevos fondos para el Departamento de Trabajo para llevar a cabo inspecciones, en lugares de empleo, la vigilancia interna de las leyes de inmigración estadounidenses fue reducida de manera discreta pero constante (Andreas, 2000), y luego abandonada a finales de los noventa. Hacia 1999 más de 2,000 agentes del INS patrullaban la frontera San Diego-Tijuana, y el número de agentes emplazados al norte de Los Ángeles había caído de 65 a 22. En 1999 sólo el 2 por ciento del presupuesto del INS estaba dedicado al control de las sanciones a los empleadores, y de las 1,700 investigaciones asignadas al interior, una quinta parte del tiempo era dedicado al control de lugares de trabajo, cediendo el equivalente a 340 personas de tiempo completo para monitorear todos los centros laborales de Estados Unidos (Andreas, 2000). En contraste, durante los noventa, el presupuesto de la Patrulla Fronteriza aumentó en un factor de 6, y el número de agentes se duplicó. Como resultado de esta asignación de recursos, las investigaciones del INS a empleadores por infracciones de inmigración cayeron de cerca de 15,000 en 1989 a 888 en 1997, mientras las deportaciones de mexicanos aumentaron en un factor de tres (Andreas, 2000).

La histeria antiinmigrantes alcanzó su tope a mediados de los noventa y su cresta la constituyó la aprobación de la legislación adicional de “reforma” en 1996. Con el final de la Guerra Fría y la apertura de China, las amenazas extranjeras que habían dominado la imaginación estadounidense desde 1945 desaparecieron repentinamente, haciendo a los inmigrantes y a las drogas más notorios como amenazas extranjeras e implicando un crecimiento exponencial en recursos para el control fronterizo. La sorprendente concentración de esfuerzo en la frontera ocurrió a pesar de los reportes de la General Accounting Office –GAO (Oficina General de Contabilidad) de que la “prohibición no ha tenido –y es improbable que tenga– un impacto significativo en la meta nacional de reducir el suministro de drogas a Estados Unidos” (citado en Andreas, 2000: 82). La valoración de la GAO de la operación Gatekeeper y de la operación Hold-the-line fue que eran, como mucho, “no concluyentes”: la información no conseguía indicar: “si la dificultad creciente para entrar había disminuido el flujo de entra-

das ilegales al país ... [o] ... si había habido un descenso en los intentos de volver a entrar por aquellos que habían sido capturados” (GAO, 1997: 4).

Sin embargo, los líderes políticos de Estados Unidos prefieren las políticas de frontera a otro tipo de aproximaciones para el tratamiento de las cuestiones de drogas y de inmigración. Esta aparente contradicción persiste porque el control fronterizo significa más una representación ritual que una estrategia real de disuasión. Como lo señala Andreas (2000: 11, cursivas en el original):

La popularidad de la frontera como escenario político se basa tanto en el *rol expresivo* de la aplicación de la ley (al reafirmar los límites morales) como en el *fin instrumental* de la aplicación de la ley (la defensa efectiva de los límites físicos). Las campañas de alto perfil de aplicación de la ley que fallan en su propósito instrumental pueden ser sin embargo muy exitosas en su función expresiva. Los esfuerzos de control fronterizo no son sólo *acciones* (medios hacia un fin instrumental establecido) sino también gestos que tratan de dar un mensaje. Incluso cuando al llevar a cabo la aplicación de la ley se falla en disuadir los cruces ilegales de la frontera, de todos modos se lo puede considerar un éxito porque se ha logrado reafirmar la importancia de la frontera.

Por consiguiente, la estrategia de aplicación de la ley en la frontera que se desarrolló en Estados Unidos después de 1986 tuvo poco que ver con la realidad de la inmigración o con la operación real de un sistema de migración cuyas raíces pudiesen ser rastreadas hasta 1942 o incluso antes. Tuvo mucho que ver con los miedos e inseguridades locales más que con un aumento real de la inmigración indocumentada o un cambio en la naturaleza de la inmigración mexicana. Estaba relacionada más con el nerviosismo de muchos estadounidenses ante el volumen creciente de flujos a través de la frontera tanto de gente, como de bienes, ideas y productos –consecuencia directa de las políticas comerciales de Estados Unidos. A medida que este país se fue integrando con sus vecinos de Norteamérica, sus líderes políticos sintieron la necesidad de tranquilizar a los ciudadanos acerca de que la frontera con México seguía existiendo, y los burócratas del INS se percataron del valor que tenía para ellos el poder proporcionar elementos para desarrollar su imaginación.

Si este pequeño teatro político tenía pocas consecuencias prácticas, entonces habría poco que criticar. Si el único problema de buscar la integración, insistiendo a la vez en la separación consistía en que era contradictorio, hipócrita, y un gasto inútil, entonces quizás a nadie le importaría. Desafortunadamente, sin embargo, el último intento de Estados Unidos por quedar bien con Dios y con el diablo ocasionó grandes costos y condujo a una gran cantidad de consecuencias

imprevistas y muy negativas para personas de ambos lados de la frontera. No sólo no se alcanzaron los objetivos instrumentales del control fronterizo (disuadir la inmigración indocumentada), sino que el efecto global de las políticas contradictorias de Estados Unidos ha sido el de promover, en lugar de restringir, la inmigración mexicana, y estas políticas lo han hecho bajo circunstancias que han exacerbado las consecuencias negativas para los dos países.

El derrumbe del sistema: fracaso del sistema migratorio estadounidense después de 1986

SI HAY ALGUNA constante en las políticas fronterizas de Estados Unidos, ésta es la hipocresía. En el siglo xx Estados Unidos se las arregló para importar trabajadores mexicanos simulando que no lo hacía, con la única excepción de los años treinta, cuando la Gran Depresión realmente acabó con la demanda de mano de obra. Los políticos y los funcionarios públicos han buscado de modo persistente los mecanismos que les permitan captar a los mexicanos como trabajadores y simultáneamente limitar sus derechos como seres humanos. Lo único que ha cambiado con el tiempo es la manera en la que siguen haciendo este juego de prestidigitación al cambiar la manera de jugarlo pasando del programa bracero entre 1942 y 1964 a la migración circular indocumentada entre 1965 y 1985, y a la cortina de humo y el juego de espejos de la política conocida como “prevención por medio de la disuasión” después de 1986.

A pesar de estas charadas los beneficios de la migración México-Estados Unidos históricamente han excedido los costos de todos los implicados. Sin embargo, desde 1986 la política contradictoria de trabajar para consolidar los mercados norteamericanos y a la vez bloquear la integración de un mercado específico ha llevado innecesariamente a un incremento en los costos y a una reducción en los beneficios de la migración transnacional. Aunque el balance puede ser positivo todavía, la proporción dista mucho de ser la mejor y Estados Unidos está causando perjuicios de múltiples maneras a la trama política y social de las dos naciones. En una era de integración masiva patrocinada por los estados y de un comercio a escala continental, los costos de la hipocresía son demasiado altos.

La farsa del control de la frontera

“Si un árbol cae en el bosque y nadie lo oye caer, ¿ha caído en realidad?” Este es uno de los acertijos más famosos que plantea el budismo Zen. Parece que los políticos y los funcionarios que tienen a su cargo las políticas fronterizas se han planteado muy a menudo este acertijo, porque las políticas relacionadas con la frontera posteriores a la ley IRCA han tenido menos que ver con detener a los inmigrantes indocumentados que con empujarlos hacia sectores remotos de la frontera, en donde nadie los va a ver ni a oír y, lo que es más importante, en donde no los podrán grabar en un video.

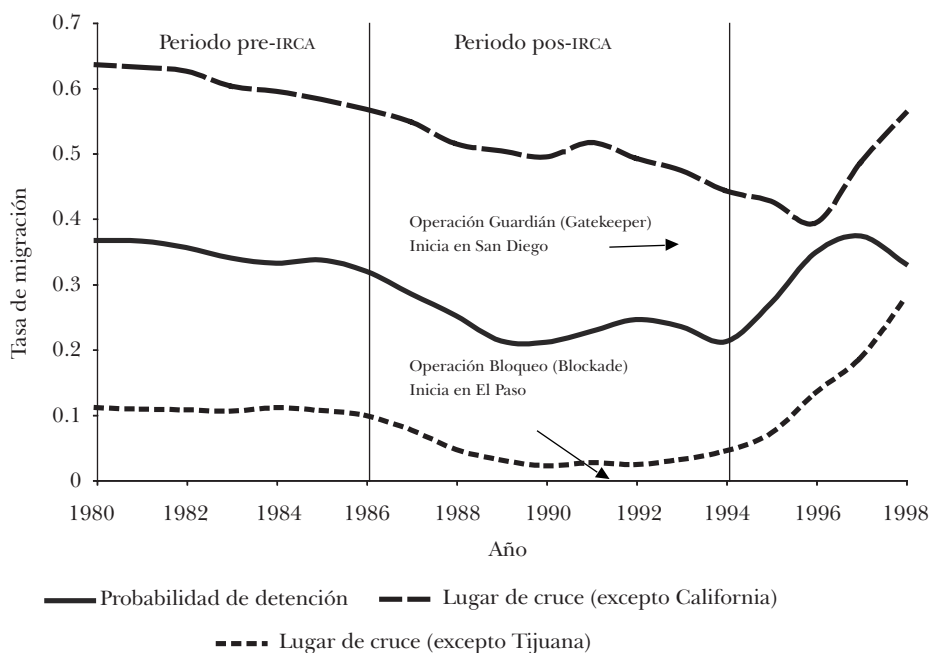
Durante la era de los indocumentados la gran mayoría de inmigrantes se dirigió a California. De acuerdo con un análisis de los datos del censo realizado por Jorge Durand y sus colegas (2000), 63 por ciento de todos los mexicanos que llegaron a Estados Unidos entre 1985 y 1990 fueron a California, más de cuatro veces el número de los que fueron hacia los destinos más populares; Texas acaparó solamente el 15 por ciento de todos los ingresos (seguido por Illinois con un 5 por ciento). Siendo así que California es el estado más grande del país, Los Ángeles la segunda ciudad y la capital mundial de los medios de comunicación y San Diego un área metropolitana grande y políticamente conservadora, la geografía de la migración indocumentada garantizaba que ocuparía un lugar preponderante en lo político y tendría mucha visibilidad social en el contexto de una recesión económica severa.

Con mucho, el sector más activo de la frontera, durante los ochenta fue el que separa San Diego de Tijuana, le siguió en importancia El Paso –Juárez y Laredo– Nuevo Laredo. Entre los migrantes indocumentados que fueron detenidos por el INS en 1986 por entrar ilegalmente, 45 por ciento fue arrestado sólo en el sector de San Diego, 21 por ciento en el sector de El Paso, y 17 por ciento en el sector de San Antonio (que incluye Laredo). En otras palabras, en el año de 1986, el 85 por ciento de los migrantes indocumentados entró en Estados Unidos a través de estos estrechos corredores, que en conjunto significaban solamente una pequeña fracción de las 200 millas de frontera (U.S. Immigration and Naturalization Service, 1987).

La concentración geográfica de la migración indocumentada, así como los recursos de la Patrulla Fronteriza no estaban distribuidos equitativamente. Cuando las operaciones realizadas por la agencia empezaron, éstas se centraron de manera sorprendente en los sectores de San Diego y El Paso. Cuando se inició la militarización masiva de la frontera en 1993, dos distritos fueron los más importantes. La operación Blockade fue puesta en marcha en 1993, seguida por la operación Gatekeeper en San Diego en 1994. Como el muro y la política de disuasión que se implementó en estas ciudades, los migrantes, como es lógico,

GRÁFICA 20

PROBABILIDAD DE ARRESTOS Y PUNTOS DE CRUCE DE LA FRONTERA, 1980-1998



Fuente: Proyecto Migración Mexicana, MMP.

empezaron a entrar por otros lados de la frontera y con ello hicieron que las autoridades de Estados Unidos extendieran sus líneas de control. Este patrón de despliegue, respuesta y contraofensiva impactó la geografía migratoria de dos maneras. Primero, la operación Gatekeeper, que fue, con mucho, el despliegue mayor de recursos para controlar la frontera, hizo que la migración se desplazara de California hacia nuevos puntos de cruce en Arizona, Nuevo México y zonas más remotas del valle del Río Grande en Texas. Segundo, al interior de las rutas que habían sido transitadas muy profusamente, como las de San Diego-Tijuana y El Paso-Juárez, la militarización canalizó a los migrantes hacia las zonas del país más remotas y desoladas.

La gráfica 20 ilustra la cambiante geografía de la inmigración mexicana según la información contenida en el MMP que recopiló relatos sobre el cruce de la frontera en entrevistas realizadas a 4,881 jefes de familia indocumentados. Las líneas punteadas en la parte superior de la gráfica muestran la proporción de inmigrantes que entraron en Estados Unidos por una zona diferente a California.

Como puede verse, entre 1980 y 1996 la migración indocumentada se centró cada vez más en los puntos de cruce del estado de California. La proporción de migrantes indocumentados que entraron a través de otros estados en Estados Unidos cayó de manera constante de 64 por ciento en 1980 hasta 39 por ciento en 1996. En otras palabras, hacia mediados de los noventa casi dos terceras partes del flujo de migrantes indocumentados entraron en Estados Unidos a través de California. No obstante, dos años después del lanzamiento de la operación Gatekeeper en San Diego, se dio un alza repentina en la proporción de migrantes que cruzaron la frontera a través de otros estados: entre 1996 y 1998 la porción de migrantes que cruzaron a través de estados diferentes a California subió de 39 a 58 por ciento, ¡19 puntos (49 por ciento) en sólo tres años! Este cambio es muy significativo en términos estadísticos ($p < .001$).

Los migrantes indocumentados no sólo se desviaron fuera del estado de California sino que los que continuaron migrando entraban por los puntos más remotos de la frontera, lejos de las rutas ya establecidas de Tijuana y San Diego. La línea punteada en la parte inferior de la gráfica 20 muestra la proporción de migrantes con destino a California que cruzaron por puntos fuera del corredor Tijuana-San Diego. Antes de la operación Gatekeeper, Tijuana era el lugar de cruce elegido por una abrumadora mayoría de migrantes indocumentados. Un poco menos del 11 por ciento de todos los migrantes indocumentados eligió otro punto de cruce antes de 1994 y en los inicios de los noventa todos (98 por ciento) los migrantes con destino a California eligieron entrar por Tijuana.

La dramática expansión de las actividades de seguridad posterior a 1994 en San Diego dio lugar a un cambio y produjo una reacción instantánea de los migrantes. Con la construcción del muro de refuerzo que se extendía desde el océano Pacífico hacia la cordillera, lógicamente los migrantes empezaron a moverse hacia otros lugares y la proporción de quienes atravesaban la frontera por lugares diferentes a Tijuana se disparó, es decir pasó de sólo un 3 por ciento en 1993, un año antes de la operación Blockade, a cerca de 30 por ciento hacia 1998, es decir se multiplicó por 10 en cinco años (muy significativo también en términos estadísticos: $p < .001$). Como se reforzó considerablemente la frontera a través de Tijuana al colocar un muro con tres vallas reforzada con sensores a nivel de tierra, helicópteros y tropa, el tráfico por la frontera sencillamente se movió al este hacia el desierto, las montañas y zonas escasamente habitadas. A finales de los noventa el sector de San Diego estaba tranquilo y los ciudadanos del sur de California y del resto de la nación volvieron a tener la sensación de que la frontera estaba bajo control.

Sin embargo, no pasó mucho tiempo antes de que las estaciones fronterizas en Arizona, que no habían experimentado una migración significativa desde los años veinte, experimentaran de repente un aumento considerable del tráfico.

Comunidades fronterizas adormiladas en el estado de Sonora de la noche a la mañana vivieron un auge inesperado, mientras que los habitantes de ciudades como Douglas y Arizona cada día experimentaban mayor temor debido a las olas crecientes de migrantes que pasaban por el patio trasero de sus casas, atravesaban sus campos, formaban aglomeraciones en las estaciones del *bus*, se instalaban en moteles baratos y se congregaban en las esquinas de las calles porque iban de paso hacia sus nuevos destinos en Estados Unidos. Para los residentes de las comunidades pequeñas y atrasadas en los dos lados de la frontera ciertamente esto debió parecer como una “invasión”. Invasión, sin duda, creada por las políticas fronterizas de Estados Unidos. No obstante, lo mismo que en El Paso, lo que los residentes rechazaban era la visibilidad local de los migrantes y no su presencia en el país *per se*.

En respuesta a la protesta que se suscitó en las distintas localidades, la Patrulla Fronteriza extendió su estrategia de refuerzo a otros centros poblacionales a lo largo de la frontera México-Estados Unidos y promovió acciones comparables a la operación Blockade en las ciudades fronterizas de Douglas y Nogales en Arizona y McAllen en Texas. En cada uno de los puertos de entrada, se vivió básicamente el mismo escenario: el endurecimiento selectivo de la frontera desvió el flujo de migrantes hacia lugares menos poblados del país lo que hizo que este flujo fuera menos visible tanto social como políticamente.

Como los ciudadanos tenían la percepción de que la frontera estaba bajo control y las tasas de desempleo mostraban índices bajos hacia finales de los noventa, el tema de la migración de indocumentados dejó de ocupar un lugar preponderante. No obstante, la ausencia de controversia pública no quería decir que la estrategia de “prevención por medio de la disuasión” estuviera funcionando. Por el contrario, al empujar la migración hacia lugares menos poblados, la Patrulla Fronteriza había logrado canalizarla hacia lugares en los que era menos posible que los inmigrantes fueran capturados porque, además de ser lugares deshabitados, la estrategia de refuerzo que se había adoptado en Estados Unidos después de 1993 sirvió para *reducir* las posibilidades de arrestos porque se empujaba un número considerable de migrantes hacia lugares en los que los recursos asignados por la ley eran escasos.

Para demostrar este hecho, la gráfica 20 muestra las probabilidades anuales de arrestos, los que fueron calculados a partir de los datos de cruce fronterizo registrados en el MMP utilizando un método de estimación desarrollado por Massey y Singer (1995). Históricamente los estudios han mostrado que las probabilidades de arrestos de migrantes indocumentados eran de uno de cada tres (Espenshade, 1990; Espenshade y Acevedo, 1995; Singer y Massey, 1998). Dicho de otro modo, la probabilidad de ser capturado en cada intento de cruce clandestino era del 33 por ciento, contra un 67 por ciento de probabilidades de

lograr la entrada en Estados Unidos. Es evidente que se trata de probabilidades relativas calculadas a partir de nuestros datos recopilados durante el periodo pre-IRCA. Como se indica por medio de la línea continua, la probabilidad de arresto se mantuvo bastante estable entre un 0.32 y un 0.36 a principios de los ochenta. Sin embargo, después de 1986 esta probabilidad cayó de modo permanente hasta llegar a registrar los puntos más bajos de 0.20 a 0.25 entre 1990 y 1994. (Más adelante en este capítulo hacemos referencia a las razones de esta disminución.)

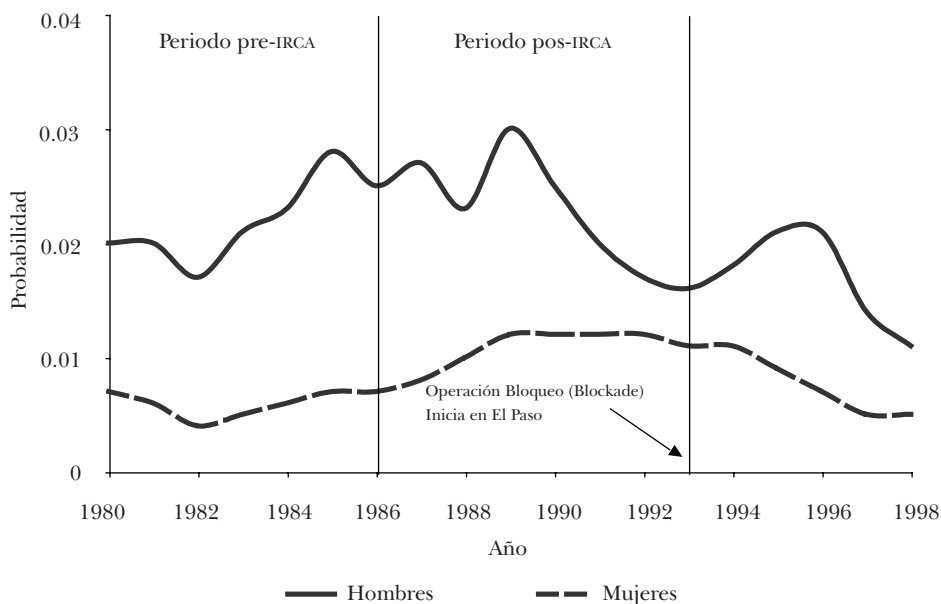
El lanzamiento de la operación Blockade en el Paso, en 1993, y la operación Gatekeeper en San Diego, en 1994, produjo un aumento inmediato en las probabilidades de arrestos. En 1996 ya se había llegado nuevamente a los niveles históricos. Pero de ahí en adelante la probabilidad de arrestos cayó de nuevo y hacia finales de los noventa su tendencia a la baja continuaba. Por tanto, hay muy poca evidencia de que los esfuerzos de la Patrulla Fronteriza por aplicar la ley después de 1993 hubieran tenido éxito para aumentar las probabilidades de arrestos. Por el contrario, una prueba estadística formal revela que, en promedio, la probabilidad de arresto después de 1986 está muy por debajo del estándar pre-IRCA ($p < .001$). Si hay algo cierto es que las probabilidades relativas de arrestos han caído en los años posteriores a la ley IRCA.

Tomadas en conjunto las tendencias que aparecen en la gráfica 20 ponen de manifiesto una historia muy sencilla. El aumento masivo de refuerzos en los dos puntos más concurridos de paso por la frontera en 1993 y 1994 tuvo éxito inicialmente. Tomados por sorpresa, muchos migrantes fueron arrestados. De acuerdo con las estadísticas oficiales, el número de arrestos subió 300,000 entre 1994 y 1995 y otros 250,000 entre 1995 y 1996 (U.S. Immigration and Naturalization Service, 1997). Sin embargo, como lo muestra la gráfica 20, los migrantes muy pronto aprendieron que ya no era posible cruzar la frontera por Tijuana o El Paso y que las reglas del juego fronterizo habían cambiado. Los migrantes que pasaban a través de Baja California inmediatamente empezaron a pasar por los alrededores de Tijuana (esto se señala por medio del alza de la línea punteada a partir de 1996). Una vez que se habían tomado estas estrategias de evasión, las probabilidades de un nuevo arresto empezaron a caer y hacia 1998 la caída fue rápida.

Dado que las probabilidades de arresto después de la ley IRCA, con excepción de un periodo corto entre 1995 y 1996, estaban muy por debajo de los valores históricos, no sería lógico esperar mucho de un efecto disuasivo proveniente de la operación Gatekeeper y sus otras versiones. Estas expectativas, de hecho, son confirmadas por los datos del MMP sobre el origen de la migración indocumentada. Para medir la probabilidad de iniciar un primer viaje indocumentado, contamos con información de hombres y mujeres, entre los 15 y los 35 años,

GRÁFICA 21

PROBABILIDAD DE EMPRENDER UN PRIMER VIAJE INDOCUMENTADO
A ESTADOS UNIDOS, 1980-1998



Fuente: Proyecto de Migración Mexicana, MMP.

año tras año desde 1980 hasta 1998. Si nunca habían estado en Estados Unidos en un año en particular, se incluían en el denominador, si habían salido para ese país en un primer viaje indocumentado ese año, eran contabilizados en el numerador, y todos los años posteriores no fueron tomados en cuenta. Realizar esta operación por persona-año da una serie de probabilidades de primer viaje, las que son trazadas por medio de la línea seguida para el caso de los hombres en la gráfica 21.

Entre 1980 y 1984 la probabilidad de que un mexicano hombre entre los 15 y los 35 años decidiera emprender un viaje indocumentado hacia Estados Unidos se mantuvo en un porcentaje bastante estable, alrededor de 0.02 por año. En 1985 la probabilidad de migrar ilegalmente creció un poco y estuvo entre 0.025 y 0.030. No obstante, después de 1989, bajó hasta llegar a 0.011 en 1998. Esta tendencia no sugiere que la frontera estuviera fuera de control antes de 1986 ni que se hubieran realizado muchas acciones disuasivas después. En conjunto, los cambios han sido relativamente pequeños y la tendencia general es constante con fluctuaciones de año en año en la probabilidad de migración

indocumentada que no están obviamente relacionadas con las políticas de la frontera estadounidense.

Si hay alguna relación, estos cambios en las probabilidades de migración masculina están más relacionadas con los flujos y reflujos de la economía mexicana que con las políticas fronterizas. De ahí que hubieran descendido después de los inicios de la crisis económica de 1982, para subir a medida que la crisis se hacía más fuerte a mediados de los ochenta y se hubiera disparado durante la segunda ronda de la hiperinflación en 1987 y 1988. Después cayeron considerablemente con el del auge económico de inicios de los noventa antes de volver a crecer después de la devaluación del peso en la crisis de 1994. Si clasificamos las observaciones en tres periodos –pre-IRCA (1980 a 1986), transición (1987 a 1992) y pos-IRCA (1993 a 1998)– encontramos que la probabilidad de partir hacia Estados Unidos sin tener documentos fue considerablemente más alta durante la transición y en el periodo pos-IRCA que durante el periodo pre-IRCA ($p < .001$; véase apéndice B).

Las tendencias de la probabilidad de la migración femenina están señaladas en la gráfica 21 con la línea punteada. Obviamente, la posibilidad de la migración femenina es mucho menor que la de los hombres, pero también hay poca evidencia de la influencia del efecto disuasivo de la política fronteriza. Durante el periodo pre-IRCA la probabilidad de la migración femenina fluctuó, por lo general, alrededor de un valor de 0.005 por año. Entre 1987 y 1993 la probabilidad de emprender migración indocumentada aumentó significativamente y llegó a exceder 0.01 por año entre 1989 y 1993. Este crecimiento de las probabilidades de migración femenina refleja el movimiento de las esposas para reunirse con los maridos que se habían legalizado bajo la ley IRCA. Sin embargo, después de 1994 la probabilidad de migración femenina regresó al nivel histórico de 0.005 por año y se niveló. Una prueba estadística muestra de nuevo que la probabilidad de una primera migración indocumentada fue mayor en los periodos de transición y pos-IRCA que antes de esta ley ($p < .001$). Por tanto, un análisis cuidadoso nos lleva a la conclusión de que tanto los hombres como las mujeres mexicanas estaban más propensos a iniciar la migración sin documentos después de la promulgación de la ley de control fronterizo que antes. A pesar de toda la fanfarria hecha a lo largo de la frontera, el efecto disuasivo ha sido nulo.

Los costos del autoengaño

Aunque la estrategia de “prevención por medio de la disuasión” pueda haber fracasado en el logro de su objetivo, ha representado un maravilloso éxito de relaciones públicas desde el punto de vista de la Patrulla Fronteriza. Como los

migrantes indocumentados han sido desviados hacia territorios escasamente poblados, se han vuelto invisibles socialmente y pasan desapercibidos desde el punto de vista político. Las imágenes discordantes de mexicanos indocumentados escabulléndose en medio del tráfico han sido reemplazadas por escenas de orden y tranquilidad en los puertos de entrada, que son las únicas porciones de la frontera que ven la mayoría de los ciudadanos estadounidenses. Los funcionarios y el público en general se sienten confiados en que la frontera de nuevo está bajo control y tanto el INS como la Patrulla Fronteriza han sido premiados con un renovado prestigio, recursos y respeto.

Entonces, ¿cuál es el problema? Si los políticos, los funcionarios públicos y los ciudadanos de Estados Unidos se quieren engañar pensando que los mercados de trabajo norteamericanos se mantendrán separados mientras que otros mercados se dirigen hacia la integración, ¿cuál es el peligro? Sus políticas fronterizas siempre han tenido una notable carga de hipocresía. La novedad no está en la hipocresía sino en la fórmula que se utiliza. El autoengaño tiene su costo y si éste pudo haber sido aceptable en otros tiempos, en una era de libre comercio norteamericano y de integración masiva de los mercados, los costos se han vuelto demasiado altos, no sólo en dólares sino en vidas humanas.

Vidas desperdiciadas

El desplazamiento de los migrantes indocumentados hacia terrenos escarpados, ubicados entre puertos de entrada que están bien resguardados ha disminuido considerablemente las probabilidades de arresto, pero también ha aumentado los riesgos, entre ellos los daños físicos e incluso la muerte. Las zonas desoladas pueden estar menos pobladas y menos patrulladas, pero también son más peligrosas. De acuerdo con los autores de los estudios más completos sobre la muerte a lo largo de la frontera, “los patrones de cruce ilegal de la frontera se han reestructurado espacialmente y se dirigen fuera de las áreas tradicionales de cruce. Toda la región fronteriza, desde Texas hasta California, se ha convertido en un posible ruta de cruce, lo que ha aumentado significativamente el riesgo, en comparación con la situación anterior” (Eschbach, Hagan y Rodríguez, 2001: 1).

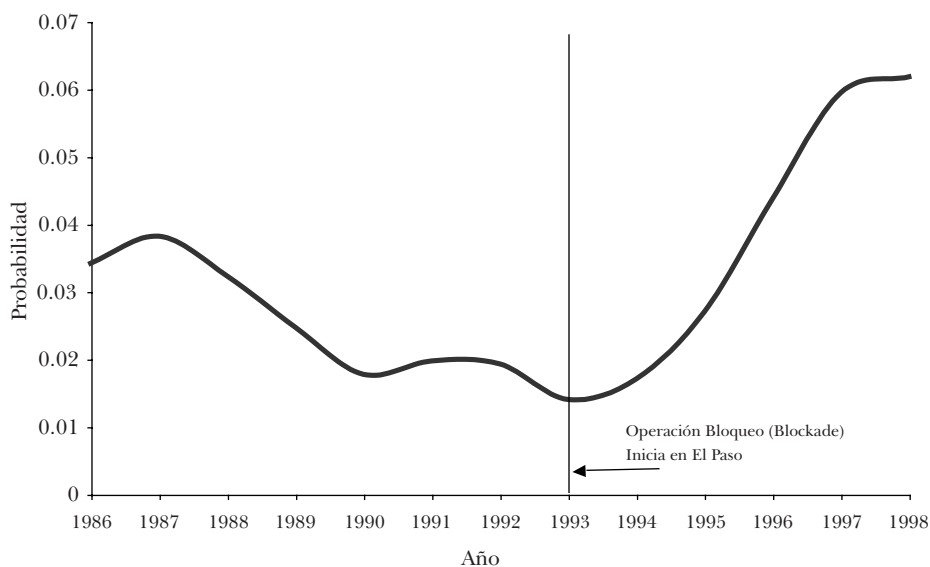
Utilizando estadísticas de causas de mortalidad a partir de los registros vitales tanto en México como en Estados Unidos, Karl Eschbach y sus colegas (1999, 2001) recopilaron información sobre las muertes de migrantes a lo largo de la frontera durante los años de 1985 hasta 1998. Combinamos estas series de tiempo con nuestros propios datos del número de entradas de indocumentados para derivar una serie de tasas de mortandad. El número de entradas se computó multiplicando la expresión $(1 - p)/p$ por el recuento anual de arrestos en la frontera, en donde p es la probabilidad anual de arrestos (véase Massey y Singer,

1995). Eschbach y sus colegas (2001) anotaron que la muerte por asfixia, ahogamiento, insolación, y deshidratación eran las causas más sensibles a los cambios en el control fronterizo, por tanto hicimos un cálculo de una tasa de mortandad debido a una combinación de estas causas, junto con otras causas desconocidas. Se incluyen las causas desconocidas porque el motivo de la muerte con frecuencia no se especifica cuando la gente muere sola en un país extraño y sus restos sólo son encontrados días, semanas, y hasta meses después.

La gráfica 22 muestra la tendencia en las tasas de muerte de migrantes entre 1986 y 1998. En los años inmediatamente después de que la ley IRCA pasara, la tasa de muertes se mantuvo entre tres y cuatro por 100,000 cruces a través de la frontera, pero durante los primeros años de los noventa bajó a dos por 100,000. No obstante, después de la implementación de las Operaciones Blockade y Gatekeeper en 1993 y 1994 las tasas de muerte por asfixia, ahogamiento, deshidratación, frío y causas desconocidas se triplicaron hasta estabilizarse alrededor de seis por 100,000 en 1997 y 1998. Esta diferencia de cuatro muertes por 100,000 en las tasas que prevalecían inmediatamente antes y después del lanzamiento de la operación Blockade nos permite determinar de

GRÁFICA 22

TASA DE MORTALIDAD COMO RESULTADO DE ASFIXIA, AHOGO,
DESHIDRATACIÓN, INSOLACIÓN Y CAUSAS DESCONOCIDAS
A LO LARGO DE LA FRONTERA, 1986-1998



Fuente: Proyecto de Migración Mexicana, MMP; Proyecto Muertes en la Frontera.

manera exacta el costo en vidas humanas que han tenido las políticas fronterizas estadounidenses. Se estima que durante 1998 alrededor de cuatro millones de personas intentaron cruzar la frontera sin tener documentos (se realizaron las estimaciones utilizando el método de Massey y Singer, 1995). Cuatro millones de cruces por la frontera multiplicados por un tasa de mortandad de cuatro por 100,000 dan 160 muertes extras por año.

Esta cifra representa el número de muertes que no se hubieran presentado bajo el régimen que prevalecía antes de 1993. En otras palabras, cada año que el nuevo régimen ha estado vigente, 160 personas han perdido su vida innecesariamente, lo que nos parece un costo demasiado alto para pagar la ficción de que la frontera está bajo control. Por otra parte, esta es una estimación bastante conservadora de las pérdidas de vidas: se basa únicamente en la diferencia entre pre y pos 1993 tasas de mortandad debido a las causas seleccionadas. Incluso antes de la operación Blockade, el paso por la frontera no era tan fácil, pero era posible afirmar que nadie tendría que morir por haber cometido el “crimen” de buscar trabajo en Estados Unidos. De acuerdo con Eschbach y sus colegas (2001), 347 personas perdieron su vida en la frontera en 1998: por tanto, dentro de los actuales volúmenes migratorios, la verdadera cuota de vidas humanas está más cerca de 350 muertes innecesarias al año.

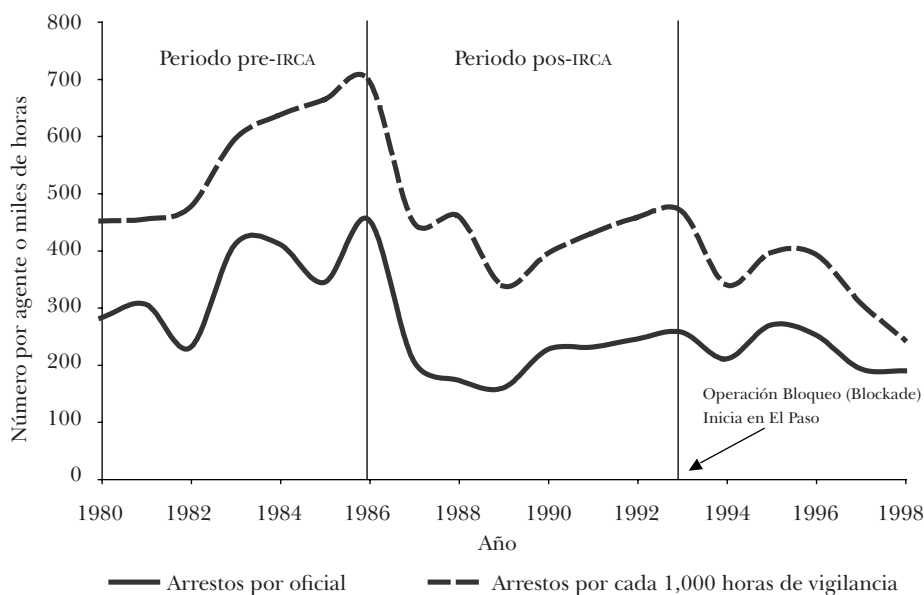
Dinero desperdiciado

Mientras que los migrantes indocumentados sufren penurias bajo el nuevo régimen migratorio, la Patrulla Fronteriza se beneficia de modo extraordinario. De ser una institución secundaria con un presupuesto de 151 millones de dólares en 1986 ha crecido hasta llegar a ser la fuerza de policía civil más grande de Estados Unidos, con más 10,000 patrulleros uniformados y un presupuesto anual de 1,000 millones de dólares. No obstante, y como ya se ha dicho, la nueva asignación de recursos económicos no aumentó la probabilidad de arrestos ni disminuyó la de que nuevos indocumentados migraran. Todos estos factores sugieren que los ciudadanos estadounidenses están gastando más, pero recibiendo menos, en lo que concierne al control real de la frontera. Y en este proceso se han estado desperdiciando ingentes cantidades de dinero de los impuestos públicos.

La eficacia cada vez menor de la ley de control de la frontera aparece con claridad en los datos que se incluyen en la gráfica 23, la que ofrece dos indicadores de la productividad de la mencionada ley. El primero es el número de arrestos dividido por el número de agentes de la Patrulla Fronteriza, lo que se indica con la línea continua en la parte inferior de la gráfica. Estos índices miden la cantidad de arrestos que maneja un oficial promedio en la patrulla cada

GRÁFICA 23

TASA DE ARRESTOS POR LA PATRULLA FRONTERIZA, 1980-1998



Fuente: U.S. Immigration and Naturalization Service.

año. Aunque hay algunas fluctuaciones, el índice mostró un aumento entre 1980 y 1986. Mientras que un oficial típico de la patrulla realizó 280 arrestos en 1980, en 1986 esta cifra había subido a 450, un aumento en eficiencia del 61 por ciento. Sin embargo, con la implementación de la ley IRCA el número de arrestos por oficial cayó a sólo 160 en 1989. De ahí en adelante este número aumentó ligeramente pero no volvió nunca a llegar al nivel que había alcanzado en 1986.

La Ley de Control de la Frontera no significa exclusivamente un aumento de fuerza física, también depende de las funciones de esos oficiales. ¿Se les asigna trabajo de escritorio?, o, ¿simplemente se dedican al patrullaje en la frontera? El INS lleva un registro del número anual de “horas-vigilancia” para medir el total de horas-hombre gastadas por los agentes patrullando la frontera México-Estados Unidos, lo que proporciona una medida alternativa de la eficacia de la Patrulla Fronteriza, es decir el número de arrestos por hora-vigilancia. Para producir una serie en la misma escala del índice antes mencionado, multiplicamos esta proporción por 1,000 y trazamos la tendencia como se muestra en la línea punteada de la gráfica 23.

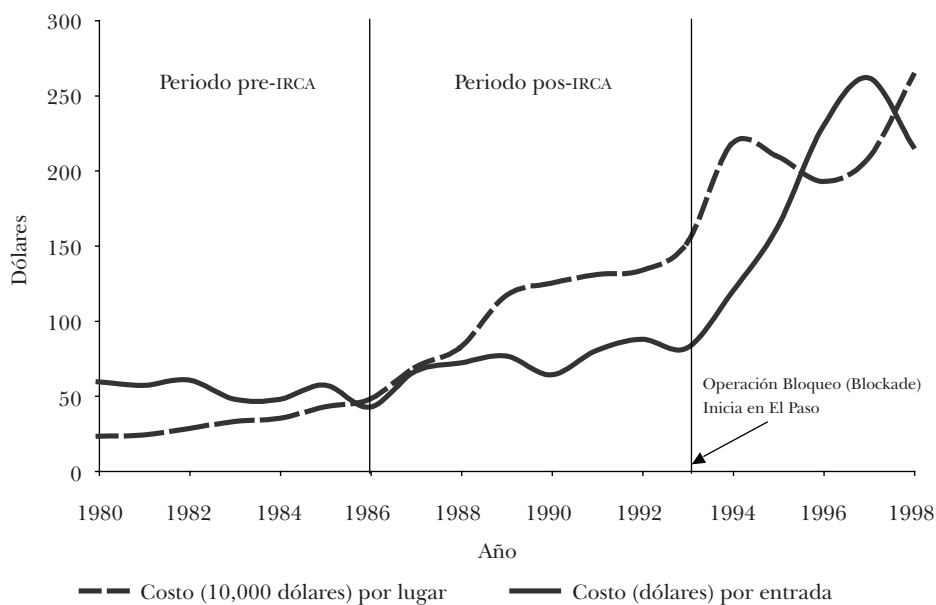
En general, el patrón de cambio corre en forma paralela y muy de cerca al descrito antes. La eficacia aumentó de manera considerable entre 1980 y 1986, los arrestos pasaron de 450 por 1,000 horas-vigilancia a cerca de 700, una ganancia del 56 por ciento. Sin embargo y, como ya había sucedido antes, la implementación de la ley IRCA después de 1986 se asoció con una caída considerable de la efectividad de la ley. Por cada 1.000 horas invertidas en el patrullaje de la frontera, el número de arrestos cayó de 700 en 1986 a sólo 340 en 1998. Aunque el índice subió un poco a mediados de los noventa, volvió a declinar después hasta llegar a 240 por 1,000 en 1998, apenas un tercio del punto máximo alcanzado en 1986.

A pesar del aumento de 176 por ciento en horas-vigilancia entre 1986 y 1998, y el 130 por ciento de aumento en oficiales de la Patrulla Fronteriza, el número de extranjeros indocumentados realmente arrestados, por persona o por hora-vigilancia, sufrió un dramático descenso. De acuerdo con el análisis realizado por Singer y Massey (1998), la razón primordial de esta caída en la eficacia fue que los oficiales de la Patrulla Fronteriza se involucraron cada día más con el control de la droga. Mientras que proteger la frontera para evitar que entren los ilegales es una operación de una relativa eficiencia, que da lugar a un número considerable de arrestos por unidad de recursos, patrullarla para defenderla del narcotráfico es un proceso que exige una entrega intensa y da lugar a muy pocos arrestos por número de personal involucrado como por el tiempo utilizado. Durante algunos años (1986 a 1998) cuando el número de arrestos de inmigrantes por oficial disminuyó de 450 a 200, el número de arrestos por tráfico de drogas aumentó de 0.7 a 7.6 por oficial. De la misma manera, el descenso de 360 arrestos de extranjeros por 1,000 horas-vigilancia se vio compensado solamente por un aumento de seis puntos en el número relativo de arrestos por tráfico de drogas.

No nos concierne, sin embargo, analizar si los oficiales de la Patrulla Fronteriza están arrestando migrantes indocumentados o traficantes de droga. Para nosotros es de mucha mayor importancia analizar qué tipo de disuasión están financiando los contribuyentes estadounidenses con su dinero. Este asunto queda reflejado en la gráfica 24 que muestra una tendencia de ineficacia creciente con respecto a los costos de la Ley de Control de la Frontera. El primer índice que consideramos es la relación del presupuesto de la patrulla con el volumen subyacente de migración indocumentada. Esta proporción valora el grado en el cual el suministro de dólares para controlar la frontera corresponde a la carga real de la agencia, que se determina a partir del número estimado de entradas de indocumentados (véase la línea continua). El segundo índice es la proporción de gastos de la patrulla contra la probabilidad de arrestos, ésta puede ser interpretada como el costo marginal del control de la frontera: lo que costaría aumentar la probabilidad de arrestos (véase la línea punteada).

GRÁFICA 24

COSTO RELATIVO DE VIGILANCIA DE LA PATRULLA FRONTERIZA, 1980-1998



Fuente: U.S. Immigration and Naturalization Service; Proyecto de Migración Mexicana.

En los capítulos precedentes, afirmamos que el aumento de los recursos para reforzar la frontera apenas si llevaban el mismo ritmo que el aumento en el volumen de la migración indocumentada durante los años que precedieron a la ley IRCA, lo que da una probabilidad constante de arrestos (0.33) en 1986. Los datos de la gráfica 24 confirman esta afirmación. Entre 1980 y 1986 la proporción de gastos e ingresos de la Patrulla Fronteriza mantuvo una virtual constancia de 50 dólares por cruce subrepticio. Aunque el costo marginal de arrestos subió lentamente, se mantuvo bajo 500,000 dólares en todo el periodo. En otras palabras, el costo para los contribuyentes por los refuerzos de la frontera fue de 50 dólares por cruce de cada indocumentado, o alrededor de 500,000 por punto de probabilidad de arresto.

No obstante, en el periodo inmediatamente posterior a la ley IRCA los dos indicadores empezaron a subir rápidamente. El costo por reforzar la frontera subió de 50 dólares por cruce en 1986 a cerca de 85 dólares por cruce en 1993. Como la Patrulla Fronteriza cada día se involucró más en la operación de control del tráfico de drogas y el volumen de migración indocumentada en realidad *cayó* debido a la legalización masiva resultante de la ley IRCA, el presupuesto de

la patrulla subió de forma totalmente desconectada de la carga de trabajo subyacente. En consecuencia, el costo marginal de arrestos se aceleró rápidamente después de 1986, en realidad se triplicó, al pasar de cerca de 500,000 dólares por punto de probabilidad en 1986 hasta cerca de 1.5 millones de dólares en 1993. Con el lanzamiento de la operación Blockade y sus diversas extensiones después de 1993, la ineficacia de la agencia empezó a crecer. El costo por cada entrada subió de 80 dólares en 1993 a 260 en 1997, y durante el mismo periodo los costos marginales de arresto experimentaron un alza de 1.5 a 2.6 millones por punto porcentual.

Es evidente que el control de la frontera no sólo tiene que ver con la Patrulla Fronteriza, sino con muchas más personas e instalaciones manejadas por el Immigration and Naturalization Service: inspectores de inmigración, instalaciones para los detenidos, guardias, puertos de entrada, personal de mantenimiento, administradores, personal de oficina, etcétera. Calculamos, por lo tanto, dos mediciones alternativas de la productividad de la agencia utilizando el presupuesto total del INS. Una vez más las proporciones de los costos se mantuvieron en 1986 y subieron a partir de entonces (no se muestran los datos). Los costos totales del INS fueron en promedio 200 dólares por cruce antes de la ley IRCA, y el costo marginal por arresto se mantuvo en aproximadamente 1.75 millones por punto porcentual. En el transcurso de los 12 años siguientes los dos índices subieron repentinamente y hacia 1998 el primero había llegado a 1,100 dólares por entrada y el último a 9 millones por punto porcentual. En otras palabras, hacia finales de los noventa los contribuyentes estadounidenses estaban contribuyendo a que la probabilidad de arrestos no superara los números de inicios de los ochenta, pero ¡estaban pagando cinco veces más!

¿Cuánto dinero se ha desperdiciado en refuerzos insensatos de la frontera desde 1986? El dinero que debería haberse gastado para mantener la probabilidad de arrestos en niveles históricos puede estimarse tomando la cifra de 200 dólares por entrada de cada indocumentado, como era la norma para el INS hasta 1986 y multiplicarla por el número de entradas que se estima tuvieron lugar entre 1987 y 1998. Esta operación da una proyección de un total de gastos de 4.2 billones de dólares bajo el régimen de control pre-IRCA. De hecho, el presupuesto real para el INS entre 1987 y 1998 llegó a un total de 20,700 millones de dólares, lo que quiere decir que 16,500 millones se gastaron sin ningún efecto aparente. Esto es, se habría podido comprar la misma probabilidad de arrestos y el mismo grado de disuasión con 16,500 millones menos de los que se gastaron en realidad. Esta cifra representa la suma que los contribuyentes pagaron para mantener la ilusión de que la frontera estaba bajo control durante un periodo de integración masiva de Norteamérica. Con las cifras actuales de entradas de

indocumentados, los estadounidenses continúan tirando 3,000 millones de dólares en refuerzos inútiles de la frontera *año tras año*.

Sueldos en declive

Con la promulgación de la ley IRCA se buscaba no sólo disuadir a los migrantes indocumentados al expandir el control de la frontera sino también neutralizar la atracción magnética que ejercían los trabajos en Estados Unidos por medio de la criminalización de los trabajadores indocumentados. Con esta ley se exigía que los posibles empleados, por primera vez, presentaran documentos que confirmaran su identidad y su derecho a trabajar en Estados Unidos. Los empleadores, a su turno, tenían que llenar los formatos “I-9”, que identificaban al posible trabajador y en los que se mostraba un detalle de los documentos que él o ella había presentado. Aunque a los empleadores no se les exigía presentar los formatos I-9 en el INS ni en el Ministerio de Trabajo, sí se les exigía mantenerlos en sus archivos y presentarlos a un inspector de inmigración en caso de que lo solicitara. A quienes no llenaban el formato y tampoco llevaban registros adecuados se les aplicaban penalidades fuertes, incluso multas hasta de 10,000 dólares y eran objeto de juicios cuando eran reincidentes (Bean *et al.*, 1989; Ministerio de Trabajo de Estados Unidos, 1991).

Con la ley IRCA se pretendía aplicar sanciones solamente a los empleadores que conscientemente contrataban migrantes indocumentados, y los formatos I-9 tenían por objeto poder definir “conscientemente”. Si un empleador revisaba algunos documentos aparentemente razonables y llenaba un formato I-9, ya había cumplido con los requerimientos de la ley. Un empleador no tenía obligación de verificar la autenticidad de los documentos ni de consultar con Washington la legalidad de una persona. Si un lugar era objeto de una inspección del INS y se encontraba que uno de sus trabajadores era indocumentado, si el empleador había llenado y archivado el formato I-9, no podía ser juzgado. Se lo consideraba como un empleador que no había contratado “conscientemente” al trabajador indocumentado según la letra de la ley.

Este procedimiento para implementar las sanciones a los empleadores tenía dos consecuencias predecibles. Primero, creó un mercado negro de documentos falsos. Antes de 1986 lo que todos los mexicanos tenían que hacer para que los contrataran era presentarse al lugar de trabajo y ofrecer sus servicios; después de 1986 las reglas cambiaron: ahora un trabajador tenía que presentarse *con documentos*. En un corto tiempo ya había quienes a un lado y otro de la frontera se las habían arreglado para ofrecer sus servicios para fabricar facsímiles de licencias de conducir, tarjetas de Seguro Social, tarjetas de electores, certificados de nacimiento e incluso visas de residencia permanente (“green cards”). Aunque

el precio y la disponibilidad variaban según la complejidad del documento y la calidad de la reproducción, el mercado negro muy pronto se llenó de papeles fraudulentos que eran vendidos abiertamente en las calles de las ciudades y poblaciones en México y de manera subrepticia en los barrios mexicanos en Estados Unidos.

La disponibilidad generalizada y el uso de documentación falsa redujeron de manera considerable la efectividad de la ley IRCA para eliminar la demanda de mano de obra indocumentada. Según las estimaciones de Lindsay Lowell y Zhongren Jing (1994) casi la mitad de las contrataciones no autorizadas entre 1986 y 1993 fueron efectuadas por empleadores que de hecho habían cumplido con la normativa de la ley IRCA, esta estimación ha sido corroborado por otros estudios (Ministerio de Trabajo de Estados Unidos, 1991; Donato, 1994; Lowell, Teachman y Jing, 1995). Por tanto, cuando se empezaron a aplicar las sanciones a los empleadores el problema no era si un migrante podía obtener documentos y encontrar trabajo, sino más bien cuánto estaba dispuesto a pagar para conseguir sus papeles y la calidad de la reproducción que estaba dispuesto a aceptar.

Una segunda consecuencia de la formulación de la ley IRCA para implementar sanciones a los empleadores fue más sutil, pero en última instancia más seria. Aunque los formatos I-9 abrían un campo enorme para los empleadores que querían evadir las restricciones de la ley, esta evasión tenía su precio. En los sectores que se caracterizaban por cambios rápidos, cambios por estación y márgenes pequeños de ganancia, la necesidad de llenar y conservar los formatos I-9 para cada trabajador generaba un papeleo considerable que aumentaba de forma dramática los costos de contratación. Además, aun cuando los empleadores parecían estar protegidos por el formato I-9, no podían tener la seguridad de que iban a evitar ser inculcados, especialmente en los primeros días cuando no estaba claro exactamente cómo iba a funcionar la ley. Aunque el riesgo objetivo para los empleadores parecía haber cambiado un poco con la ley IRCA, los riesgos subjetivos eran mucho más altos, al menos en los inicios.

Debido a que los costos y los riesgos eran cada vez mayores algunos empleadores bajaron los salarios de sus empleados para compensarse a sí mismos la cantidad adicional de los costos de los papeleos y de los nuevos riesgos posibles. Las sanciones para los empleadores en esencia imponían un “impuesto” sobre la contratación de trabajadores en sectores de la economía que se caracterizaban por un empleo generalizado de trabajadores indocumentados, y los jefes que les sustraían ese impuesto a sus trabajadores pagándoles salarios más bajos (Cobb-Clark, Shiells y Lowell, 1995; Bansak y Raphael, 1998). Si un empleador sabía, de hecho, que un trabajador era indocumentado, él o ella tendría un incentivo especial para bajar el salario a esa persona, y la investigación indica claramente que se hizo una brecha entre los salarios que se pagaban a los trabajadores docu-

mentados y a los indocumentados, brecha que no existía antes de 1986 (Phillips y Massey, 2000). Por tanto y contrariamente a lo que el Congreso había buscado, los empleadores siguieron contratando migrantes indocumentados; todo lo que tenían que hacer era transferir los costos y los riesgos de hacer esto a los trabajadores pagándoles salarios más bajos.

Otros empleadores tomaron una ruta diferente para asegurar su acceso permanente a la mano de obra indocumentada. Mientras que antes de la ley IRCA la mayoría de los empleadores contrataban trabajadores indocumentados directamente, después de la ley cambiaron. El cambio consistió en utilizar el sistema de subcontratación. De este modo el empleador realizaba un compromiso contractual con otro empleador para que le suministre un número específico de trabajadores por un determinado lapso y para que asumiera unas tareas definidas, estableciendo un pago determinado por trabajador. Como los trabajadores mismos no eran técnicamente empleados de la firma sino del que los subcontrataba, el empleador evitaba la necesidad de cumplir con los requerimientos y el papeleo que imponía la ley y así le sacaba el cuerpo a su responsabilidad legal. En compensación por haber proporcionado este amortiguador legal, quien subcontrataba retenía una porción del salario de los trabajadores.

Estos arreglos muy pronto se volvieron prácticas estándar en las industrias que se caracterizaban por una rotación grande de personal como es el caso de la agricultura, la construcción, la jardinería y los oficios domésticos (Martin y Taylor, 1991; Taylor y Thilmany, 1993; Talyor, 1996; Martin, 1996; Durand, 1997; Taylor, Martin y Fix, 1997). Como consecuencia, el proceso de contratación sufrió una reestructuración total en los sectores de la economía en los que trabajaban los inmigrantes. Como la contratación indirecta se convirtió en una práctica estándar después de 1986 ésta se impuso, además, para *todos los trabajadores* sin tener en cuenta su estatus legal ni su nacionalidad. Si los ciudadanos o los extranjeros que eran residentes legales deseaban conseguir un trabajo en la agricultura o en la construcción, también tenían que subcontratar su mano de obra y perder el derecho a una porción de su salario en compensación por la oportunidad de conseguir trabajo. La ley IRCA, por tanto, sirvió para estimular el *outsourcing* y para exacerbar el cambio cada día más claro hacia la desigualdad de los ingresos en Estados Unidos.

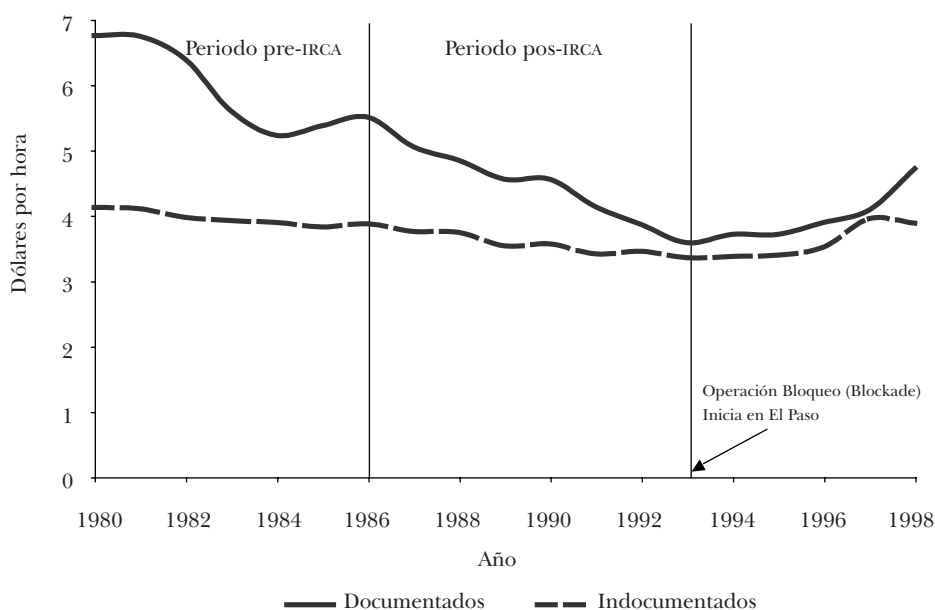
De esta manera, una consecuencia perversa de la ley IRCA fue que las sanciones a los empleadores revirtieron sobre los empleados a quienes se les redujeron los salarios y además se debilitaron las condiciones laborales, no sólo para los migrantes indocumentados sino también las de los legales y las de los ciudadanos estadounidenses. Este cambio se pone de manifiesto en la gráfica 25, que muestra la tendencia real de los salarios percibidos por los migrantes mexicanos

tanto indocumentados como legales en su último viaje a Estados Unidos. Los datos también provienen del MMP, pero en este caso las cifras se expresan en valores constantes de 1983. Como puede verse, el efecto de la ley IRCA fue relativamente pequeño en el caso de los salarios para los indocumentados (véase línea punteada). Entre 1980 y 1986 la tendencia hacia la baja fue suave, pasó de 4.10 dólares por hora en 1980 a cerca de 3.90 dólares en 1986, lo que significó una caída de 3.3 centavos al año. Sin embargo, durante los siguientes seis años la tasa de la caída se aceleró hasta llegar a 8.3 centavos al año porque los salarios cayeron a cerca de 3.40 dólares por hora en el periodo inmediatamente posterior a la ley IRCA, lo que significó un descenso total de 13 por ciento entre 1986 y 1992.

Entre los inmigrantes con documentos, en contraste, la caída pos-IRCA fue mucho más seria. Los salarios de los inmigrantes ilegales, lo mismo que los de los inmigrantes que sí tenían su documentación en regla sufrieron una caída, en términos reales, antes de la implementación de la ley IRCA. Durante seis años los salarios de los inmigrantes legales cayeron de 6.75 a 5.50 dólares la hora,

GRÁFICA 25

SALARIOS (DÓLARES DE 1983) RECIBIDOS
EN EL ÚLTIMO VIAJE A ESTADOS UNIDOS, 1980-1998



Fuente: Proyecto de Migración Mexicana, MMP.

una caída de 21 centavos por año. Sin embargo, una porción considerable de la caída se dio entre 1982 y 1983, durante la crisis económica y de devaluación del peso mexicano, que hizo que en unos pocos meses se disparara el valor percibido de los salarios en Estados Unidos y por tanto se redujeran de forma dramática las reservas salariales en términos de dólares. Si excluimos este año de nuestros cálculos, la caída promedio durante el periodo fue solamente de nueve centavos al año. Cualquiera que fuese la situación que prevalecía antes de la ley IRCA, después de 1986 la tasa del descenso se aceleró hasta llegar a cerca de 27 centavos por año, lo que ocasionó una erosión de 35 por ciento del valor hacia 1993, una caída considerable ($p < .001$).

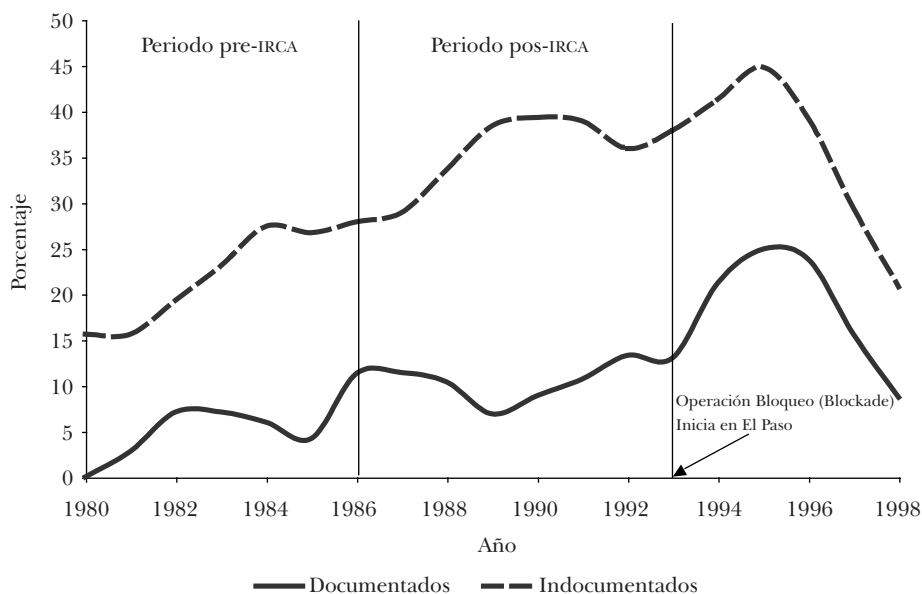
Después de 1993 la caída de los salarios de los inmigrantes llegó a su punto más bajo; a partir de 1996, los salarios empezaron a subir nuevamente, tanto para los que tenían como para los que no tenían documentación, lo que refleja las tendencias generales en la economía de Estados Unidos. Los finales de los noventa vieron el primer repunte en muchas décadas en los salarios de los trabajadores no calificados, porque se dieron unas tasas muy bajas de desempleo y una considerable demanda de mano de obra (Uchitelle, 1997). Como el mercado de trabajo estaba tan reñido, Doris Meissner, la comisionada del Immigration and Naturalization Service, oficializó en 1999 algo que de hecho se había convertido en una norma *de facto*: la agencia dejaría de realizar las inspecciones internas en los lugares de trabajo y haría valer las leyes migratorias solamente en la frontera y en los puertos de entrada (Billings, 1999). En estas circunstancias, los salarios de los inmigrantes documentados e indocumentados subieron a finales de los noventa, aunque hacia 1998 todavía no habían recuperado la pérdida del periodo entre 1986 y 1992.

El cambio de la contratación directa a la subcontratación también trajo consigo una creciente informalización del empleo, que se observa en los datos del MMP como una tendencia cada vez mayor a que el pago se hiciera en efectivo y no con cheque. Si bien la mayoría de las empresas pagan a sus empleados con cheque, para no cometer un delito frente al IRS y otras agencias federales, los que subcontratan son menos propensos a pagar en cheque. Es bien posible que a ellos sí les paguen con cheque, pero por lo general cambian esos cheques y luego distribuyen el dinero entre su “equipo” de trabajadores. El pago en efectivo es un buen indicador de la informalidad porque a quienes se les paga en efectivo no se les hace retención de impuestos y es bien posible que no gocen de beneficios sociales ofrecidos por entidades públicas o privadas. Los acuerdos para las subcontrataciones y los pagos en efectivo también les facilitan a los empleadores no cumplir con las reglamentaciones de seguridad y de salud, evadir las leyes de salarios mínimos y otras normas de protección de los trabajadores.

La gráfica 26 muestra el porcentaje de migrantes documentados e indocumentados a los que se les pagó en efectivo en su viaje más reciente a Estados Unidos entre 1980 y 1998. Como se podría esperar, es mucho más posible que los migrantes indocumentados tengan una relación laboral informal que los que sí tienen documentos. No obstante, a principios de los ochenta la práctica del pago en efectivo no era corriente para ninguno de los dos grupos. En 1980 y 1981, por ejemplo, solamente 16 por ciento de los migrantes indocumentados reportó recibir pago en efectivo y entre los inmigrantes legales la cifra era casi nula. Después de 1982 empezó a crecer la modalidad de trabajo informal entre los trabajadores indocumentados y el porcentaje de trabajadores a los que se les pagaba en efectivo prácticamente se duplicó en dos años, llegó hasta el 28 por ciento. Aunque este porcentaje también aumentó para los inmigrantes legales en este periodo (de 3 a 7 por ciento), en vísperas de la aplicación de la ley IRCA de nuevo había bajado a un 4 por ciento. En contraste la tasa de pagos en efectivo a inmigrantes indocumentados se mantuvo relativamente constante (alrededor de 27 por ciento) en los años que precedieron a la implementación de IRCA.

GRÁFICA 26

SALARIOS PAGADOS EN EFECTIVO EN EL ÚLTIMO VIAJE A ESTADOS UNIDOS, 1980-1998



Fuente: Proyecto de Migración Mexicana, MMP.

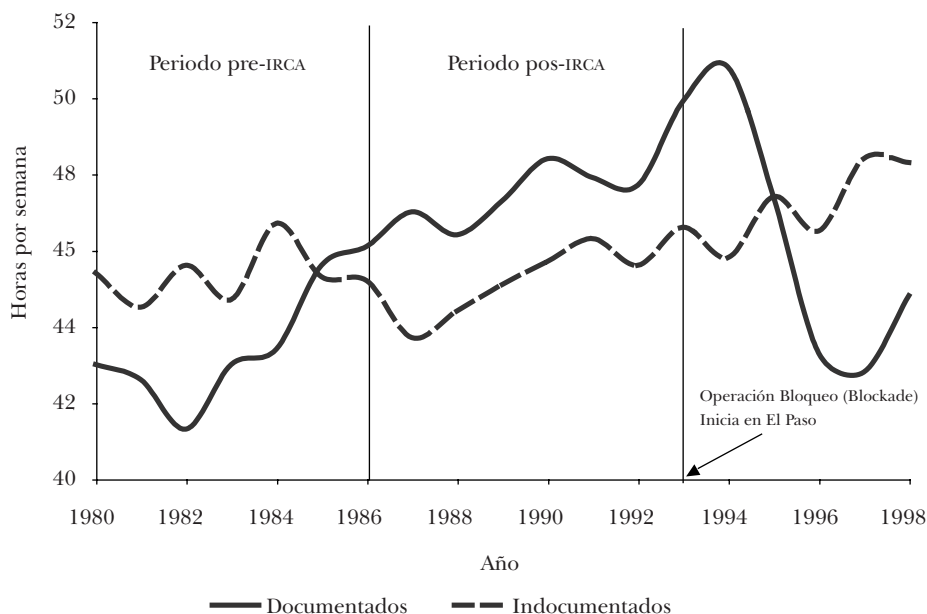
La aprobación de la ley IRCA en 1986 se asocia con una subida de 4 a 11 por ciento del porcentaje de pagos en efectivo a los inmigrantes documentados, y bajó hasta cerca del 7 por ciento en 1989 antes de alcanzar un 13 por ciento en 1992. Dicho de otro modo, entre 1985, el año que precedió a la ley IRCA, y 1992, el año antes del lanzamiento de la operación Blockade, el porcentaje de informalización en la contratación de los inmigrantes se triplicó, aunque partiendo de una base mínima. Entre los inmigrantes indocumentados, mientras tanto, el porcentaje de informalización subió de manera dramática en los años después de la promulgación de esta ley. Desde la base de 27 por ciento que se mantuvo entre 1984 y 1987, la proporción de pagos en efectivo subió hasta alcanzar un 39 por ciento en 1989 y fluctuó entre 35 y 39 por ciento hasta 1993. De la situación en 1980 en la que virtualmente a ningún inmigrante documentado y solamente a una pequeñísima minoría de inmigrantes indocumentados se les pagaba en efectivo, en 1993 el pago en efectivo se volvió una práctica relativamente generalizada que caracterizaba los términos de empleo de cerca de 40 por ciento de trabajadores indocumentados y 13 por ciento de trabajadores documentados.

El lanzamiento de operaciones de control fronterizo en 1993 se asoció con otro incremento del porcentaje de informalización en la contratación de inmigrantes. Entre 1993 y 1995 el promedio de pagos en efectivo era de 25 por ciento para los inmigrantes legales y 45 por ciento para los que no tenían documentos. Solamente los mercados de trabajo más restringidos que surgieron después de 1996 significaron un pequeño alivio: hacia 1998 la informalización estaba cayendo con rapidez para los dos grupos, para los inmigrantes indocumentados cayó hasta 20 por ciento y para los migrantes llegó a 9 por ciento.

No obstante, en los años comprendidos entre 1986 y 1993, los inmigrantes mexicanos –documentados e indocumentados– trabajaron por salarios bajos en condiciones más precarias y la caída en los salarios fue particularmente significativa para los inmigrantes legales. Bajo estas circunstancias se podría esperar que los inmigrantes trataran de compensar los salarios bajos con trabajo extra (véase Dávila, Pagán y Grau, 1998). Como se muestra en la gráfica 27, de hecho esto fue lo que sucedió, y debido a la pérdida considerable en el nivel de ingresos de los inmigrantes legales, este aumento fue muy particular para ellos. Entre 1980 y 1984 los inmigrantes documentados trabajaban entre 42 y 43 horas en la semana, mientras que los migrantes indocumentados trabajaban entre 45 y 47 horas a la semana. Como los primeros percibían salarios más altos, podían percibir los mismos ingresos que los últimos aunque trabajaran menos horas en la semana. Sin embargo, después de 1984 los inmigrantes legales aumentaron sus horas de trabajo como consecuencia de la notoria caída de sus salarios, así pues, en 1986 aumentaron de 43 a 46 horas el número de horas trabajadas en

GRÁFICA 27

HORAS TRABAJADAS POR SEMANA EN EL ÚLTIMO VIAJE A ESTADOS UNIDOS, 1980-1998



Fuente: Proyecto de Migración Mexicana, MMP.

la semana. En contraste, el número de horas trabajadas en la semana por los inmigrantes indocumentados cayó hasta llegar a 44 horas a la semana, lo que representa la tendencia estable en los salarios que se les pagaban a ellos.

Por tanto, a partir de la promulgación de la ley IRCA en 1986 los inmigrantes legales se vieron obligados, por primera vez, a trabajar más horas que sus homólogos indocumentados y en el periodo de los siguientes ocho años la brecha se hizo más grande. Durante los años de 1990 y 1991 hubo una fluctuación de las horas trabajadas por semana, es decir los inmigrantes legales trabajaron alrededor de 48 horas por semana y los ilegales alrededor de 46. Por otra parte, con la puesta en marcha del control de la frontera, la brecha de dos horas por semana se convirtió en un abismo de cinco horas porque el número de horas trabajadas por los inmigrantes legales se disparó de forma tal que ya no se trataba de una brecha sino de un abismo, es decir los inmigrantes legales llegaron a trabajar 51 horas a la semana, contra las 46 que trabajaban quienes carecían de documentos. Como la caída libre en los salarios llegó a puntos mínimos durante la última mitad de los noventa y las prácticas de empleo formal volvieron

a imponerse en los mercados laborales de Estados Unidos, la proporción de trabajadores documentados *versus* los indocumentados de nuevo hizo que se retornara a las normas históricas. Entre los inmigrantes documentados las horas de trabajo se desplomaron hasta 43 horas a la semana para subir de nuevo a 45 horas hacia 1998. En comparación, las horas trabajadas por inmigrantes indocumentados mostraron una tendencia al alza hasta llegar a 48 horas en el mismo año.

A pesar de la recuperación parcial de finales de los noventa, hacia 1998 tanto los inmigrantes legales como los indocumentados trabajaban más horas, por salarios más bajos y en circunstancias más vulnerables de las que habían prevalecido en 1980 o en 1986. Quizá no deba sorprendernos que los migrantes indocumentados hubieran vivido situaciones peores en el periodo pos-IRCA. Después de todo, lo que el Congreso buscaba era hacerles la vida insufrible. Lo más desconcertante es que, en términos relativos, el deterioro de los salarios y de las condiciones laborales eran aún más duras para los residentes legales y posiblemente para los ciudadanos que se habían naturalizado y para los nativos que trabajaban con ellos. Por tanto, en lugar de eliminar el magnetismo de los trabajos y de reducir la migración de indocumentados, el régimen pos-IRCA ejerció presión hacia la baja de los salarios y empeoró las condiciones de trabajo para las personas con derecho legal a vivir y trabajar en Estados Unidos. En lugar de proteger el trabajo doméstico, la criminalización de la contratación de indocumentados terminó marginándolos por medio de la exacerbación de las desigualdades salariales, el estímulo de la subcontratación y el impulso que se le dio a la contratación informal.

Maximizar el sufrimiento

El desperdicio masivo de vidas humanas, dinero y salarios ha sido suficientemente negativo, pero las consecuencias del régimen pos-IRCA son aún peores de lo que se ha anotado hasta ahora. Las últimas políticas migratorias y fronterizas no sólo han producido una gran cantidad de consecuencias negativas, sino que también han garantizado que dichas consecuencias sean sufridas por la mayor cantidad de gente en diferentes regiones de Estados Unidos. Aunque el régimen de restricciones pos-IRCA no haya servido para disuadir a muchos migrantes, sí tuvo éxito en transformar un flujo circular de migrantes a corto plazo, que se localizaba solamente en tres estados, en una diáspora masiva de residentes con intenciones de establecerse en todos los estados de la Unión. Mientras que antes de 1986 la migración mexicana era una problemática regional que afectaba a un puñado de estados, las políticas pos-IRCA sirvieron para garantizar que esta problemática adquiriera carácter nacional.

La diversificación geográfica de la migración mexicana

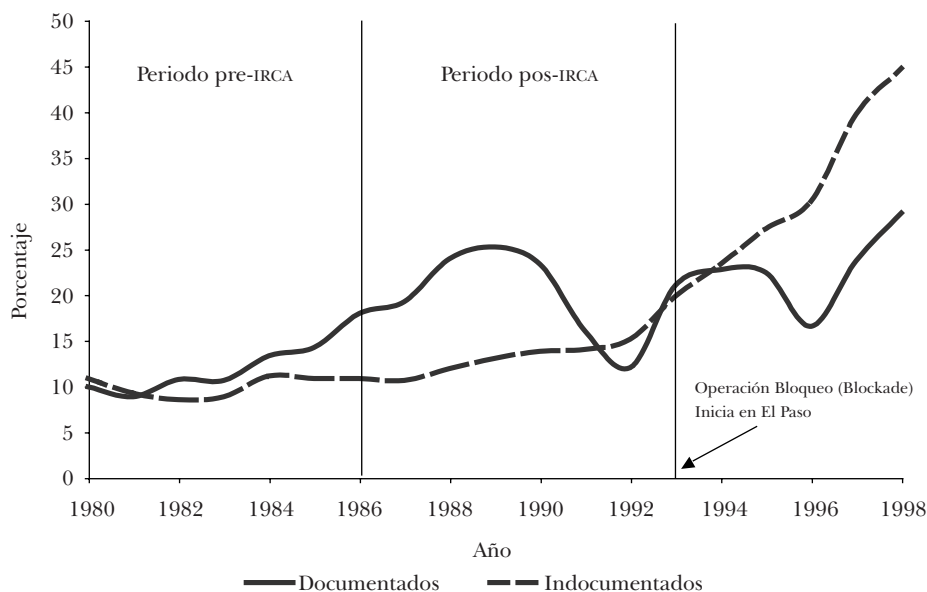
Como ya lo hemos mostrado, la gran mayoría de cruces de la frontera antes de 1986 tuvieron lugar en California y no debe sorprendernos que estos inmigrantes solamente buscaran trabajos y oportunidades en ese estado. Cuando los inmigrantes no se dirigían a California, lo hacían hacia Texas o Illinois. No obstante, la implementación masiva de refuerzos fronterizos en el sur de California, El Paso y alrededor de otros puertos de entrada, desvió los flujos migratorios hacia lugares apartados de los destinos tradicionales. El haber creado las condiciones para que los inmigrantes buscaran otros destinos diferentes a California fue muy fuerte porque la militarización del sector de San Diego y Tijuana estuvo acompañada por una recesión inusitadamente marcada y por una movilización desagradable en contra de los migrantes en el sur de California. Al mismo tiempo el programa masivo de legalización bajo la ley IRCA liberó a 2.3 millones de migrantes indocumentados (55 por ciento de los cuales vivía en California) de un servilismo forzado por el estatus de ilegalidad y les dio, por primera vez, confianza y libertad de luchar abiertamente y movilizarse a otros lugares para buscar mejores condiciones de vida.

El efecto neto del control de la frontera, las legalizaciones, la recesión y la movilización antiinmigrante fue transformar lo que era un fenómeno regional migratorio en un problema nacional. La “nacionalización” progresiva de la migración mexicana se muestra en la gráfica 28 en el porcentaje cada vez mayor de migrantes mexicanos que se dirigen a un destino no tradicional (esto es cualquier lugar fuera de California, Texas o Illinois). De nuevo los datos fueron tomados del MMP.

Durante el periodo de 1980 a 1986 la gran mayoría de migrantes tanto legales como indocumentados se dirigía a los estados que se consideraban el destino tradicional: entre 85 y 90 por ciento de los que tenían documentos y 90 por ciento de los que no los tenían. Aunque el número relativo de inmigrantes legales que se dirigían a estados diferentes a los tradicionales había empezado a aumentar antes de 1986, el incremento vertiginoso se dio en los años que siguieron inmediatamente a la ley IRCA hasta alcanzar 25 por ciento a finales de los ochenta y luego caer hasta un 12 por ciento en 1992. El aumento entre 1986 y 1992 refleja el comportamiento de los inmigrantes recién legalizados, quienes debido a la situación inhóspita de California, buscaron nuevas oportunidades en regiones diferentes. Aunque no esperábamos que los inmigrantes legales se vieran muy afectados por el control fronterizo puesto en marcha en 1993, ciertamente sí esperábamos que respondieran a la movilización nativista y a la histeria antiinmigrante que se dio en el mismo periodo. La aprobación de la Proposición 187 en 1994, dio origen a un nuevo movimiento de migrantes

GRÁFICA 28

TRABAJADORES QUE FUERON A DESTINOS NO TRADICIONALES
EN SU ÚLTIMO VIAJE A ESTADOS UNIDOS, 1980-1998



Fuente: Proyecto de Migración Mexicana, MMP

legales fuera de California y hacia lugares de destino no tradicionales. Además, la tendencia se aceleró debido a que se presentó una situación de escasez de mano de obra en el noreste, el medio este, y el sureste, en industrias tales como el empaque de carnes, el procesamiento de aves, el enlatado de mariscos, la construcción y la agricultura. Hacia 1998 el 30 por ciento de los inmigrantes legales trataban de evitar los “tres grandes” destinos tradicionales.

En el periodo inmediatamente posterior a la ley IRCA la migración de indocumentados apenas se vio afectada por la escalada de control fronterizo que se dio de manera relativamente lenta hasta 1992. La mayoría de los inmigrantes continuaron entrando a California, Texas o Illinois. En 1992, antes de la operación Blockade, solamente 15 por ciento de los migrantes indocumentados se había dirigido a destinos no tradicionales. No obstante, con la militarización masiva de la frontera en 1993, el grueso de los migrantes indocumentados se desplazó inmediatamente a otros lugares diferentes a los estados que tradicionalmente habían sido su destino. El porcentaje de los que fueron a estos lugares se triplicó entre 1992 y 1998, pasó de 15 a 45 por ciento. Con esta

notable diversificación de los lugares de destino a los cuales se dirigían los migrantes mexicanos, las consecuencias no esperadas de las medidas represivas en la frontera –caída en los salarios, creciente informalidad laboral y una mayor marginación– afectaron a un número mayor de americanos y a la sociedad en su conjunto.

El cambio hacia el establecimiento definitivo

En los primeros años del nuevo régimen de restricciones fronterizas los migrantes no sólo se dispersaron para habitar en muchos lugares sino que también empezaron a quedarse más tiempo al norte de la frontera. Una consecuencia perversa de las medidas represivas draconianas es que en realidad no disuadieron a los posibles migrantes en sus propósitos de entrar al país, sino que desanimaron a quienes ya estaban aquí en sus intenciones de regresar a casa. El resultado final de este refuerzo de la frontera fue que la duración de la estancia de los que habían viajado por un tiempo determinado se hiciera más larga, y se disminuyeran las posibilidades del regreso de los migrantes, por tanto, se produjo una tendencia a establecerse de manera definitiva. La difusión geográfica combinada con el cambio hacia el establecimiento definitivo garantiza que se maximicen los efectos de la inmigración mexicana –positivos o negativos– en Estados Unidos y su gente.

El control de la frontera estimula a los migrantes indocumentados a realizar viajes más largos y a disminuir las probabilidades del retorno por dos razones. Primero, aunque los costos del cruce de la frontera no se aumenten hasta el punto de hacer que la migración no sea rentable, sí hay un incremento de los mismos tanto en términos prácticos como monetarios. Ya hemos visto el costo en vidas humanas resultante de la militarización de la frontera después de 1993. Por cada muerte también hubo muchos heridos y serios contratiempos que no se detectaron. Después de haber sufrido las consecuencias del excesivo control fronterizo y haber sobrevivido a éste, no es de sorprender que los migrantes no estén dispuestos a repetir la experiencia.

Al mismo tiempo un control cada vez mayor aumenta los costos del cruce de la frontera. Como cada vez más personas recurrían a los coyotes y se veían obligadas a realizar viajes más largos, a través de terrenos más inhóspitos, los costos financieros del cruce de la frontera empezaron a aumentar. El costo cada vez mayor se puede ver en la gráfica 29, en la que se muestra el valor promedio, por año, de la contratación de un coyote en Tijuana y en cualquier otro lugar entre 1980 y 1998. Si un migrante no utilizaba un contrabandista pagado para cruzar la frontera los gastos incurridos se codificaban como cero. De esta manera pudimos captar los cambios en el porcentaje, así como las variantes en el

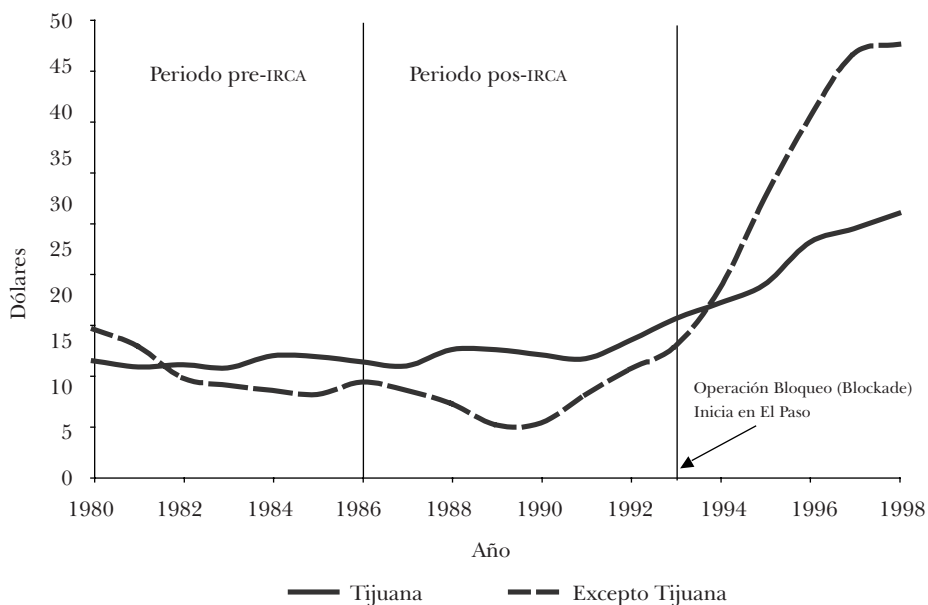
precio del cruce subrepticio por la frontera. Todos los precios se expresan en dólares constantes para el año de 1983.

Antes de la ley IRCA, el costo para contratar un coyote era más o menos estable y no difería mucho entre los coyotes contratados en Tijuana o en otros lugares. En Tijuana el costo promedio fluctuaba escasamente entre 210 y 220 dólares, mientras que en otros puntos de cruce el costo promedio mostró una tendencia lenta a la baja desde 250 dólares en 1980 a cerca de 190 dólares en 1986. No hubo cambios muy significativos en el periodo pos-IRCA. Entre 1986 y 1991 los precios de los coyotes en Tijuana se mantuvieron estables, entre 210 y 220 dólares, mientras que los precios en otros lugares fluctuaron entre 150 y 200 dólares.

Sin embargo, con la escalada de medidas represivas después de 1992, el mundo cambió significativamente para los migrantes indocumentados y el costo de contratar un coyote empezó a subir rápidamente. La diversificación geográfica también contribuyó a aumentar los precios de los coyotes y polleros, los que llegaron a incluir costos de transporte hacia lugares cada vez más distantes. En Tijuana el precio aumentó de su promedio histórico de más o menos 215

GRÁFICA 29

COSTO (DÓLARES DE 1983) DE LA CONTRATACIÓN DE UN COYOTE,
1980-1998



Fuente: Proyecto de Migración Mexicana, MMP.

dólares hasta alcanzar la cifra de 359 dólares en 1998, lo que representa una inflación anual de más del 7 por ciento. En los lugares diferentes a Tijuana la situación fue más dramática. Ciudades mexicanas que eran muy tranquilas se convirtieron en áreas de tráfico clandestino para el cruce de la frontera, el repentino desequilibrio entre la demanda y la oferta de servicios de contrabando hizo que los precios promedio se dispararan de un mínimo de 150 dólares en 1990 a 525 dólares en 1998 (en valores constantes), una inflación considerable de 250 por ciento en sólo ocho años (promedio de 11 por ciento al año).

Como ya lo hemos mostrado, el porcentaje de cruces de la frontera por lugares diferentes a Tijuana también aumentó dramáticamente después de 1992. Como resultado de esta tendencia, un porcentaje cada vez mayor de migrantes estaba pagando un precio más alto, con lo que se aumentaban los costos del tránsito ilegal. Al tomar juntos los cruces desde Tijuana y desde otros lugares el precio promedio de un coyote aumentó de 189 dólares en 1990 a 482 dólares en 1998. Para pagar esta deuda mayor y lograr que el viaje fuera rentable, los migrantes tuvieron que trabajar más horas después de 1990. Aunque fuera necesario trabajar mucho tiempo para pagar los precios de los coyotes antes de 1990, este tiempo se duplicó o se triplicó hacia 1998.

Los costos más altos también contribuyeron a que se diera una mayor preponderancia a la migración familiar, que daba las posibilidades de un servicio más seguro y menores probabilidades de arrestos. Cuando los costos estaban bajo los 250 dólares, los migrantes por lo general ahorraban o prestaban estos fondos ellos mismos. Cuando los costos subieron hasta 600 dólares, incluso más cuando se incluían en ellos los costos del transporte, los coyotes eran cada vez más financiados por las familias o por los amigos que ya estaban establecidos en Estados Unidos. Los residentes eran los encargados de contratar al coyote para recibir a algún pariente en el lado mexicano de la frontera y transportarlo a un lugar predeterminado. El acuerdo exigía un pago inicial en Estados Unidos y el saldo se cancelaba cuando la persona era entregada en el punto de encuentro acordado. De esta manera se garantizaba la entrega, se aumentó la seguridad y los migrantes y sus familias lograban alguna protección contra el fraude. Esto representa otra instancia de la traducción del capital social directamente a Estados Unidos para construir una nueva etapa de autoperpetuación del proceso migratorio.

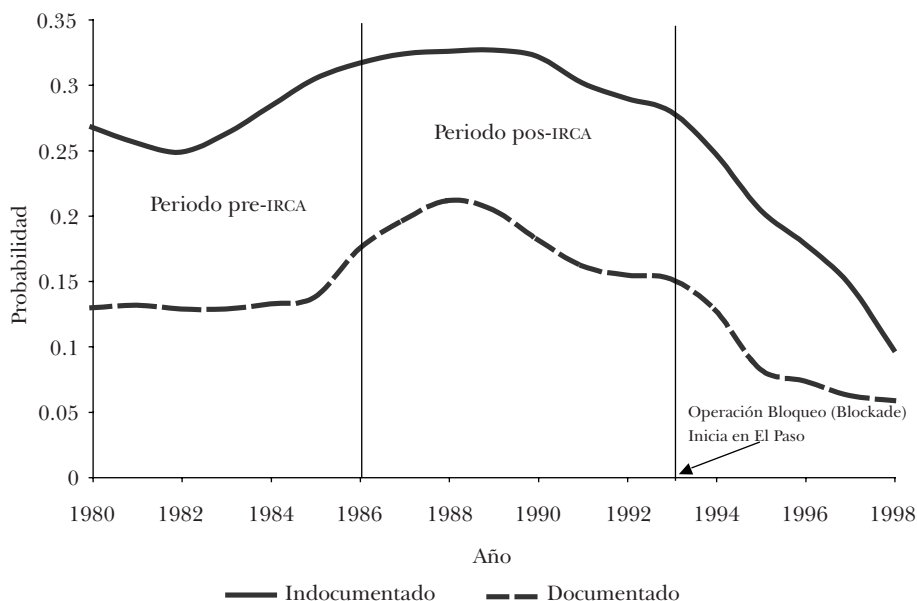
La manera más segura de medir el cambio de la migración circular hacia el establecimiento permanente es computar las probabilidades anuales de regreso de los migrantes. Utilizando datos históricos de las vidas de los jefes de hogar en el MMP, para esto se contabilizan todos los años-persona en los que los sujetos pasaron algún tiempo en Estados Unidos y dividimos este total por el número de los que regresaron a México durante el año-persona en cuestión, lo que nos

da una probabilidad anual de regreso de los migrantes. Después trazamos estas probabilidades anualmente para los migrantes legales y para los indocumentados, como se muestra en la gráfica 30.

Los inmigrantes indocumentados se identifican por la línea continua en la parte superior de la gráfica. Como es posible predecir, la posibilidad de regresar a casa es mucho mayor en el caso de los migrantes indocumentados que en el de los legales (éstos se señalan con la línea punteada en la parte inferior de la gráfica). Antes de la ley IRCA, la probabilidad anual de retorno de los inmigrantes indocumentados varía entre 0.25 y 0.30 por año. Si 1.000 migrantes entraran en Estados Unidos y hubiera la posibilidad de que un 25 por ciento de ellos regresara cada año, 763 migrantes regresarían a casa en un lapso de cinco años, lo que nos da una duración promedio de estadía de alrededor de tres años y una duración media de 2.4 años. Durante el periodo inmediatamente posterior a la ley IRCA la probabilidad anual de regreso de los migrantes subió ligeramente, fluctuando alrededor de 0.32 en los años entre 1986 y 1990. Dada esta probabilidad de retorno, se esperaría que el 86 por

GRÁFICA 30

PROBABILIDAD DE RETORNO DENTRO DEL PERIODO
DE DOS AÑOS DESPUÉS DE HABER ENTRADO EN ESTADOS UNIDOS
EN UN PRIMER VIAJE, 1980-1998



Fuente: Proyecto de Migración Mexicana, MMP.

ciento de todos los migrantes regresaran a casa dentro de un periodo de cinco años, lo que nos daría una duración promedio de dos años y una duración media de sólo 1.8 años.

Sin embargo, a principios de 1990 la posibilidad de regreso de los migrantes empezó a descender y luego cayó en picada después de la ley de control de la frontera a partir de 1993. Hacia 1998 la probabilidad anual de retorno de los migrantes había caído hasta 0.10, más o menos un 70 por ciento bajo la misma cifra en 1990. Esta probabilidad implica una duración promedio de cada viaje de 8.9 años y una duración media de 6.6 años. Después de cinco años, se esperaba que solamente un 40 por ciento de los migrantes hubiera salido de Estados Unidos. En síntesis, la inmigración hacia Estados Unidos y las políticas fronterizas después de 1990 transformaron lo que había sido un flujo circular de migrantes temporales en una migración de residentes permanentes, como se indica en el cambio en el promedio de duración del viaje de dos a nueve años.

Aunque los inmigrantes legales no se vieron directamente afectados por el aumento masivo de controles en la frontera en 1990, sí sufrieron una influencia indirecta. Entre los hogares de la muestra del MMP que contenían migrantes legales, el 46 por ciento también tenía algún pariente sin documentos. Con un migrante indocumentado en un hogar los miembros del mismo no podían circular libremente de manera conjunta puesto que los inmigrantes legales eran reacios a dejar a sus parientes indocumentados, sobre todo si eran menores de edad. En consecuencia, la tasa de retorno de los inmigrantes legales, que ya era mucho más baja que la de los migrantes indocumentados cayó incluso más después de 1990. De un tope de alrededor de 0.20 al año a finales de los ochenta, la probabilidad anual de retorno alcanzó un 0.06 en 1998. Sin embargo, las probabilidades de retorno caían más lentamente para los migrantes legales que para los indocumentados y hacia finales de los noventa los dos grupos estaban convergiendo hacia un nivel que estaba más o menos entre 0.05 y 0.10.

Por tanto, las políticas migratorias pos-IRCA jugaron un papel decisivo para promover el establecimiento permanente de los migrantes mexicanos de tres modos: primero, al legalizar un número enorme de migrantes y por tanto hacer que ellos pasaran de una probabilidad alta a una muy baja de retornar a casa; segundo, porque debido a ellas se aumentaron los costos del cruce de la frontera de manera tal que desanimaban a los inmigrantes ilegales en sus proyectos de retorno a casa; y, por último, hacer aún más bajas las ya reducidas probabilidades de retorno de los migrantes legales. Cuando se consideran juntos los migrantes legales y los indocumentados, encontramos que la probabilidad total de retorno a casa cayó de una cifra elevada de 0.260 en 1986 a solamente 0.075 en 1998.

La probabilidad pre-IRCA da una duración promedio del viaje de 3.3 años y una duración media en Estados Unidos de 2.3 años. Si 100,000 migrantes

mexicanos entraran en Estados Unidos cada año y estuvieran sujetos a esta tasa de partida (0.26), a la larga observaríamos la formación de una población establecida de 3.343 millones de mexicanos en Estados Unidos. En contraste, si asumimos la tasa de retorno de los migrantes de 1998 (0.075) esto nos daría una duración promedio del viaje de 12.8 años y una duración media de 8.9. Bajo estas circunstancias, la entrada anual de 100,000 mexicanos daría una población establecida en forma permanente de 12,821 millones de personas. En otras palabras, al reducir significativamente las probabilidades del retorno de los migrantes el régimen pos-IRCA de control de la frontera aumentó de manera dramática el tamaño total de la población mexicana en Estados Unidos, elevándola a un factor icercano a cuatro!

Cuando las cifras del censo del año 2000 se dieron a conocer revelaron un aumento enorme del tamaño de la población hispana; los latinos habían superado a los negros y se habían convertido en la minoría más populosa casi una década antes de lo que se esperaba. Aunque el rápido crecimiento de la población hispana tomó por sorpresa a la mayoría de los demógrafos, los medios de comunicación, los funcionarios y el público en general, en realidad no se trataba de ningún misterio, el aumento considerable en el tamaño de la población mexicana era algo totalmente predecible y era el resultado de la inmigración y de las políticas fronterizas instituidas por Estados Unidos después de 1986.

El cambio hacia la dependencia

Incluso si la proporción de entradas de mexicanos en Estados Unidos hubiera permanecido constante, la tasa de crecimiento de la población mexicana en ese país habría aumentado considerablemente debido a la disminución de las posibilidades de retorno. Pero como lo vimos en la gráfica 21, a la ola de legalizaciones que se vivió entre 1986 y 1990 le siguió un *aumento* en la probabilidad de la migración de mujeres indocumentadas, que fue básicamente el doble de su promedio pre-IRCA. Un aumento similar en las posibilidades de migración femenina se dio entre los migrantes legales. Como los hombres empezaban a extender sus estadías para evitar la necesidad de cruzar de nuevo la frontera, como es lógico empezaron a llamar a sus esposas. Junto con el aumento en la permanencia se dio, por tanto, una nueva feminización de la migración.

El cuadro 3 muestra algunas características de los migrantes tanto legales como indocumentados que salieron en su primer viaje antes y después de la implementación de la ley IRCA. No debe sorprendernos pues, que la inmigración legal haya sido básicamente femenina y hay poca diferencia entre un periodo y otro. El porcentaje de mujeres entre los migrantes legales fluctuó alrededor del 46 por ciento antes de la ley IRCA (1980-1986), durante el periodo de transición

pos-IRCA (1987-1992) y después de la ley IRCA (1993 en adelante). Lo que ha cambiado con el tiempo ha sido la tendencia a que las mujeres migren con el estatus de *indocumentadas*. Antes de la ley las mujeres representaban exclusivamente una cuarta parte de los migrantes indocumentados, mientras que durante la transición y en el periodo pos-IRCA esa proporción subió a un tercio.

CUADRO 3
CARACTERÍSTICAS DE LOS MIGRANTES EN SU PRIMER VIAJE
ANTES Y DESPUÉS DE IRCA

Categoría y característica	Pre-IRCA	Era de transición	Pos-IRCA
	Migrantes 1980-1986	Migrantes 1987-1992	Migrantes 1993+
<i>Migrantes indocumentados</i>			
% Mujeres	25.7	34.4	32.5
% Menores de 13 años	4.2	4.1	3.1
% No trabajan ¹	11.5	18.5	19.5
<i>Migrantes documentados</i>			
% Mujeres	44.7	46.9	45.9
% Menores de 13 años	56.2	57.1	55.1
% No trabajan	15.9	22.4	29.1

¹Migrantes mayores de 16 años.

Fuente: Proyecto de Migración Mexicana, MMP.

Junto con la feminización de la migración indocumentada, también aumentó el porcentaje de migrantes que no estaban trabajando. La proporción de migrantes indocumentados sin tener trabajo en Estados Unidos prácticamente se duplicó entre los periodos pre-IRCA y pos-IRCA, al pasar del 11.5 al 19.5 por ciento. Aunque no hubo una tendencia hacia la feminización entre los migrantes legales, el porcentaje de los que no estaban trabajando casi se duplicó porque pasó de 16 a 20 por ciento entre los dos periodos. Muchos de estos indudablemente eran niños, puesto que en todas las épocas una clara mayoría (55 a 57 por ciento) de los migrantes legales eran menores de 13 años.

En contraste, una muy pequeña fracción (3 a 4 por ciento) de los migrantes indocumentados era de 12 años o menos. Aunque la migración indocumentada puede haber incluido cada día más mujeres adultas, hasta 1998 había pocos indicadores que señalaran que la migración indocumentada había sido legalizada. Es comprensible que los padres mexicanos hubieran sido reacios a exponer a sus hijos a los peligros del cruce de la frontera como indocumentados y a los rigores de la vida clandestina en Estados Unidos.

CUADRO 4
USO DE LOS SERVICIOS SOCIALES EN EL ÚLTIMO VIAJE
ANTES Y DESPUÉS DE LA LEY IRCA

<i>Categoría y característica</i>	<i>Pre-IRCA</i>	<i>Era de transición</i>	<i>Pos-IRCA</i>
	<i>Migrantes 1980-1986</i>	<i>Migrantes 1987-1992</i>	<i>Migrantes 1993+</i>
<i>Migrantes indocumentados</i>			
% Hijos en escuelas	11.2	9.8	6.2
% Recibió beneficio de desempleo	6.3	3.5	2.6
% Recibió estampillas de comida	4.2	4.4	2.9
% Recibió Welfare	2.9	3.2	4.0
<i>Migrantes documentados</i>			
% Hijos en escuelas	46.5	33.3	21.5
% Recibió beneficio de desempleo	32.9	33.6	23.9
% Recibió estampillas de comida	10.3	13.7	4.9
% Recibió Welfare	9.0	6.5	8.1

Fuente: Proyecto de Migración Mexicana, MMP.

En síntesis, el cambio en la migración mexicana de periodos cortos y circulares hacia el establecimiento definitivo ha sido acompañado por una feminización del flujo de migrantes indocumentados y por la duplicación del número relativo de personas que no trabajan, pero no sólo debido al aumento de la migración de niños, paso que generalmente se da sólo con la legalización. El cambio hacia la feminización y la dependencia podría ser considerado como un augurio de un mayor acceso a los servicios sociales de Estados Unidos, aunque éste no parece ser el caso. Si algo es cierto es que las tasas de utilización de estos servicios han ido decayendo con el tiempo, al menos de acuerdo con los datos del MMP, recopilados en entrevistas a los jefes de hogar en su último viaje a ese país.

Como lo indica el cuadro 4, al ir avanzando del periodo pre-IRCA hacia la época de la transición y hacia el periodo pos-IRCA, son menores las proporciones de los migrantes tanto legales como indocumentados que reportan tener sus hijos en las escuelas en Estados Unidos, recibir pago por desempleo, y recibir vales de comida. La proporción de los que tienen derecho a la prestación de beneficios sociales no muestra ninguna tendencia significativa. Estas tendencias pueden ser interpretadas de modo positivo porque reflejan una mejoría gradual en las circunstancias económicas o, negativamente, porque reflejan una progresiva privación de los derechos de los migrantes mexicanos –tanto legales como

ilegales— a los servicios sociales que se brindan a los ciudadanos en Estados Unidos. Sin duda alguna los dos casos se presentan eventualmente.

Sin embargo, como lo hemos mostrado, los salarios y las condiciones laborales sufrieron un deterioro generalizado hasta 1996, lo que sugiere que los progresos económicos quizá jugaron un papel solamente hacia el final de estas series. Por el contrario, la movilización antiinmigrante se dio a principios de los noventa (1987) y terminó en 1996 (con otra ley), lo que sugiere un mayor peso hacia la progresiva privación de los derechos ciudadanos. Tomado en conjunto, la feminización de la migración, el aumento de los dependientes y la caída abrupta en el uso de los servicios públicos indican la creciente marginación de un núcleo de población establecido en forma permanente en Estados Unidos.

El futuro de una ilusión

Para resumir lo que hemos demostrado hasta ahora, las políticas migratorias pos-IRCA no tuvieron éxito para detener la migración indocumentada, pero dieron lugar a una serie de consecuencias negativas tanto para los inmigrantes como para los nativos. Por otra parte se han extendido estos efectos desafortunados por todo el país y se ha maximizado su impacto negativo al transformar un flujo revolviente en un establecimiento definitivo que incluye proporciones cada vez más grandes de dependientes en lugar de trabajadores productivos. Por si esto no fuera suficiente, el régimen pos-IRCA de políticas migratorias de hecho ha *estimulado* la migración adicional de mexicanos hacia Estados Unidos. Al patrocinar una campaña masiva de legalización y promoviendo una naturalización de los mexicanos, sus políticas sembraron las semillas de una migración todavía más grande en el futuro, garantizando que la ilusión de una frontera controlada será cada vez más difícil y costosa de mantener.

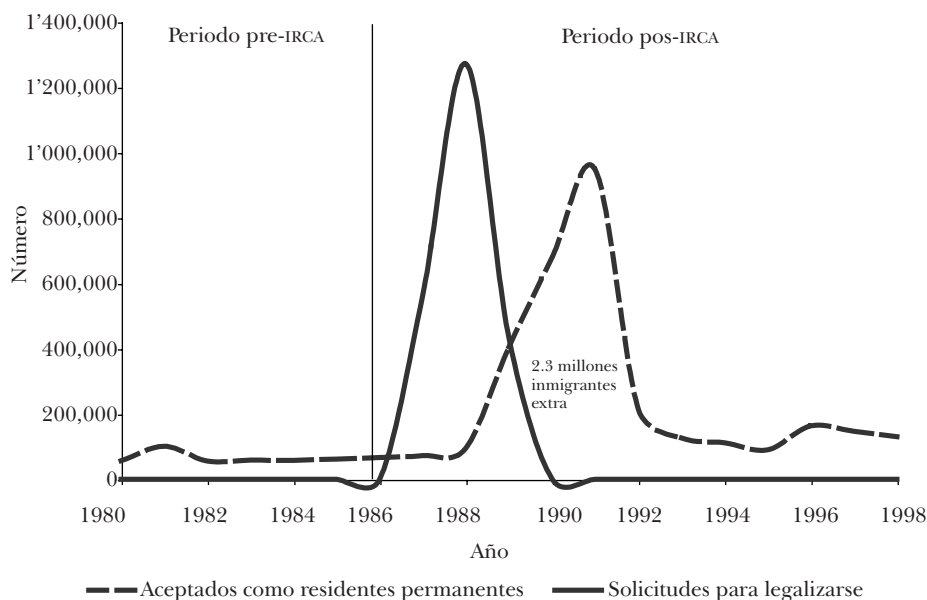
La naturaleza esquizofrénica de las políticas migratorias de Estados Unidos hacia México se construyó bajo la legislación IRCA misma, puesto que este acto contenía simultáneamente disposiciones que eran limitadamente restrictivas y ampliamente expansivas. Al promover sanciones contra los empleadores y proporcionar fondos para la militarización de la frontera, quienes respaldaron la ley IRCA, tuvieron que aplacar a los promotores de las libertades civiles, a los grupos defensores de los latinos, a las organizaciones humanitarias y a los empleadores por medio de la autorización de dos programas de legalizaciones a gran escala: una amnistía para los residentes indocumentados y un programa especial de legalización para los trabajadores del campo indocumentados. Entre 1987 y 1990 el Congreso autorizó a personas que creían calificar para cualquiera de estos programas para que solicitaran un estatus legal temporal. Como lo muestra la gráfica 31, hubo una oleada de solicitudes de estatus tem-

poral protegido que llegó a un punto máximo de 1.2 millones en 1988 (véase la línea continua).

Aunque se admitieron para un estatus legal temporal, la ley IRCA deliberadamente empujó a estos migrantes, antes indocumentados, hacia la ciudadanía estadounidense al requerirles tomar cursos especiales de inglés y de historia *antes* de otorgarles las visas permanentes. Quienes obtuvieron las *green cards* a través de los canales habituales no tuvieron que tomar dichos cursos. A pesar de los requerimientos adicionales, al final cerca de 2.3 millones de inmigrantes mexicanos cumplieron diligentemente con los requisitos, tomaron sus cursos de inglés y de historia, y fueron admitidos al estatus de residentes permanentes entre 1989 y 1993 (véase la línea punteada en la gráfica 31).

No obstante, los programas de legalización de la ley IRCA produjeron algo más que un simple cambio de estatus legal de las personas que ya habían migrado. Parecería que tuvo el efecto de *atraer para la migración* a muchos mexicanos que, en otras circunstancias, quizá nunca se hubieran ido a Estados Unidos. El programa especial para trabajos en la agricultura (SAW), en particular, tuvo una administración tan laxa, unos criterios de clasificación tan poco claros y tan

GRÁFICA 31
LEGALIZACIÓN POS-IRCA DE MIGRANTES MEXICANOS



Fuente: U.S. Immigration and Naturalization Service.

llenos de posibilidades de hacer trampa que indujeron a muchos mexicanos que nunca habían trabajado en la agricultura en Estados Unidos, o ni siquiera habían estado allí, a cruzar la frontera con la esperanza de lograr la legalización a través de medios fraudulentos. De acuerdo con un estudio, el número de solicitudes para trabajar en la agricultura en el programa SAW solamente en California fue *tres veces* mayor que la fuerza de trabajo total del estado durante el periodo en cuestión (Martin, Taylor y Hardiman, 1988). En síntesis, la ley IRCA en un lapso muy corto en realidad *expandió* la migración legal, al aumentar la tasa de migración documentada desde México a niveles nunca vistos desde los años veinte.

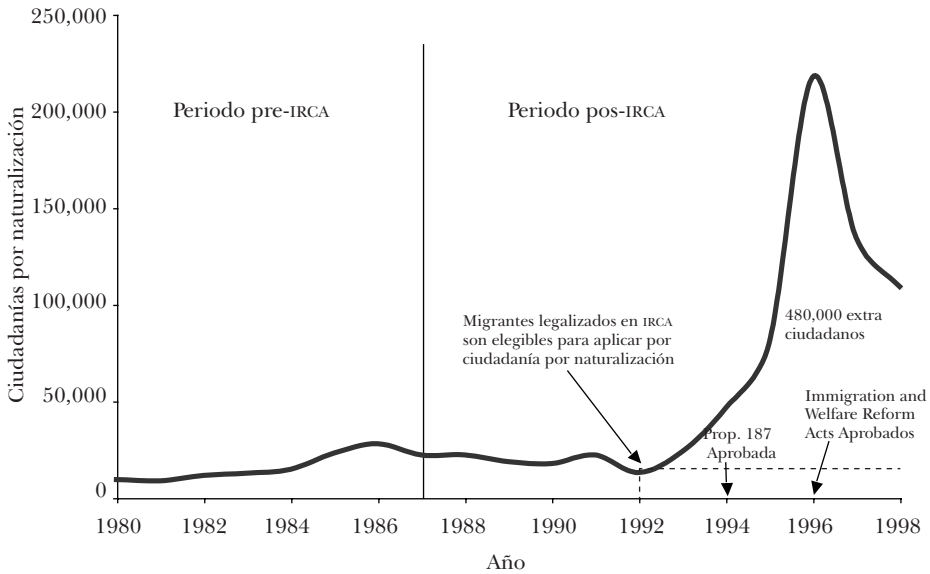
Si el requerimiento de las clases de inglés y de historia de Estados Unidos no hubiera sido suficiente como para lanzar el mensaje de que incluso los inmigrantes legalizados no eran tan bienvenidos en Estados Unidos, los años noventa fueron testigos de un surgimiento de sentimientos nacionalistas que resultaron más convincentes. Después de haber logrado tener éxito a nivel estatal a través de una serie de referendos, los movimientos nativistas alcanzaron nivel nacional en 1996 cuando el Congreso de Estados Unidos dio paso a la legislación que despojó a los inmigrantes legales de muchos de sus derechos federales y estatales. Más o menos en la misma época, el gobierno mexicano decidió aprobar la no pérdida de la nacionalidad, que equivale en la práctica a la doble nacionalidad y en 1998 reconoció oficialmente el derecho de los mexicanos a retener su nacionalidad incluso después de haberse nacionalizado en Estados Unidos. En otras palabras, durante el corto periodo entre 1993 y 1998 los costos de convertirse en ciudadano estadounidense fueron reducidos de modo dramático por las autoridades mexicanas y los beneficios fueron aumentados claramente por las políticas estadounidenses.

El resultado era predecible: se dio una naturalización masiva de mexicanos en Estados Unidos, lo que llegó a generar un millón más de nuevos ciudadanos, lo que no hubiera pasado si las cosas se hubieran hecho de otro modo. Como lo muestra la gráfica 32 hubo un aumento exponencial en el número de naturalizaciones de mexicanos a principios de los noventa, el número anual subió de sólo 13,000 en 1992 a 217,000 en 1996. Aunque el número de naturalizaciones bajó después de esto, en 1998 el número anual todavía era superior a 100,000, seis veces los promedios entre 1980 y 1993. Entre 1992 y 1998 se habían naturalizado cerca de 480,000 más mexicanos de lo que se hubiera esperado bajo el régimen anterior a 1992.

Estas olas sucesivas de legalización y naturalización tuvieron consecuencias importantes para el futuro de la inmigración mexicana, puesto que la ley de inmigración de Estados Unidos asigna la gran mayoría de sus cuotas de visas para los parientes de los ciudadanos y de los residentes extranjeros. La segunda

GRÁFICA 32

NACIONALIZACIÓN DE INMIGRANTES MEXICANOS, 1980-1998



Fuente: U.S. Immigration and Naturalization Service.

preferencia familiar, por ejemplo, reserva cerca de 114,200 *green cards* al año para los cónyuges, los hijos menores y los hijos e hijas mayores solteros de los extranjeros con residencia permanente, todo esto limitado solamente por la cuota de 20,000 visas al año determinada por el país. De este modo al trabajar con los datos del MMP, establecimos que cada inmigrante que se había legalizado bajo la ley IRCA tenía un promedio de cuatro parientes que calificaban para la admisión dentro de estas categorías. Si aplicamos esta cifra a los 2.3 millones de personas que fueron legalizadas bajo la ley IRCA, estimamos que se creó una cuota adicional de 9.2 millones de personas con derecho a visa de inmigrantes como consecuencia de la legalización. Aunque estas personas quizá tengan que hacer fila durante mucho tiempo debido a las cuotas del país, si pueden esperar el tiempo necesario lograrán obtener su *green card* que les permitirá vivir y trabajar en Estados Unidos.

Aunque la legalización genera algún potencial para la inmigración futura, hay más derechos para la entrada que son creados por la naturalización. Para empezar, 112,000 visas son reservadas para las hijas y los hijos adultos, y para las hermanas y los hermanos de los ciudadanos estadounidenses con la única limitación de las cuotas que establece el país. El promedio de personas que se

nacionalizaron según los datos del MMP tenían 1.8 hermanos que no habían inmigrado y 0.6 hijos adultos, para llegar a un total de 2.4 inmigrantes potenciales en esta categoría numéricamente limitada. Además, cada ciudadano estadounidense tenía el derecho a patrocinar la entrada de su cónyuge, de sus hijos menores y de sus padres *sin ninguna restricción numérica*. De acuerdo con los datos del MMP, cada persona nacionalizada tenía un promedio de 0.4 cónyuges potenciales, 1.2 hijos menores y 0.6 padres que no habían migrado, para llegar a un total de 2.2 adultos que eran inmigrantes potenciales.

Aplicando estas cifras a las 480,000 nacionalizaciones inducidas por las políticas estadounidenses hasta 1998, calculamos que el nuevo régimen migratorio creó 11.5 millones de nuevos inmigrantes potenciales sujetos a la limitación numérica y otros 10.5 millones sin restricción alguna. En resumen, el régimen de políticas esquizofrénicas que se inició con la aprobación de la ley IRCA y que culminó con las reformas de la ley de inmigración y de bienestar social de 1996 creó un potencial enorme para la migración *legal* de México a Estados Unidos.

La legalización y la naturalización no sólo han tenido implicaciones muy importantes en relación con la migración legal sino que también han afectado el futuro de la migración de indocumentados. Aunque la adquisición de documentos o de ciudadanía no confiere un “derecho” para la entrada de amigos y parientes, sí coloca al inmigrante en una mejor posición para patrocinarlos de manera extraoficial. A través de la legalización los inmigrantes que entraron como ilegales no sólo obtienen acceso a mejores salarios, a una mayor movilidad geográfica, a mejores viviendas, sino también adquieren una mayor confianza. Las nuevas libertades y los nuevos recursos les facilitan pagar los costos del paso ilegal por la frontera, les proporcionan habitación, la posibilidad de comprar los documentos, hacer contactos y encontrar puestos para los amigos y parientes que quieren entrar ilegalmente. De acuerdo con las estimaciones basadas en el MMP que publicaron Douglas Massey y Kristin Espinosa (1997), formar parte de un núcleo familiar en el que alguien ha sido legalizado bajo la ley IRCA aumentaba la probabilidad de migrar ilegalmente por un factor de casi 9, aumentándolo de 0.04 hasta 0.35 por año. Por tanto, al otorgar 2.3 millones de *green cards* a migrantes que antes habían sido ilegales, la ley IRCA facilitó a millones de sus amigos y parientes indocumentados migrar a Estados Unidos.

El peor de todos los mundos posibles

Si Estados Unidos se hubiera propuesto diseñar una política migratoria disfuncional, difícilmente habrían podido hacerlo mejor que como lo hicieron entre 1986 y 1996. Los contribuyentes estadounidenses desperdician ahora al menos 3,000 millones al año en un control de la frontera esencialmente inútil mien-

tras que la eficiencia de la Patrulla Fronteriza está en una decadencia notoria. A pesar de su extravagancia, el muy costoso régimen de control pos-IRCA no ha producido efectos que puedan percibirse ni en lo que se refiere a la disuasión de la migración indocumentada, ni para aumentar la probabilidad de su arresto. Sin embargo, sí ha sido efectivo para causar al menos 160 muertes innecesarias cada año (este número se duplicaría en el año 2005). También ha bajado los salarios, tanto de los nativos como de los extranjeros sean éstos legales o ilegales, ha exacerbado la inequidad en los ingresos en Estados Unidos. Además, ha garantizado que estas apariencias negativas sean percibidas por muchos al transformar un movimiento estacional de trabajadores hombres que se dirigían básicamente a tres estados en un fenómeno poblacional que afecta a toda la nación porque las familias de los migrantes se dispersaron por todo el país para establecerse en forma permanente. Los esfuerzos posteriores para impedir que los extranjeros recibieran los servicios sociales han marginado tanto a los migrantes documentados como a los indocumentados y ha debilitado la atención sanitaria, la educación y el bienestar de los futuros ciudadanos americanos. Estos ataques contra los derechos sociales solamente han servido para acelerar el movimiento de mexicanos hacia la naturalización, sentando el escenario para flujos migratorios más grandes en el futuro. Por último, tenemos el peor de los mundos posibles: una migración continua y cada vez mayor de mexicanos bajo condiciones que son perjudiciales para Estados Unidos, sus ciudadanos y los migrantes mismos.

Todas estas consecuencias negativas surgen básicamente de la falta de disposición de ese país para aceptar la realidad de la integración norteamericana. Con el NAFTA la nación se comprometió a sentar las bases para una integración continental de mercados de bienes, capital, información, mercancías y servicios, pero desde que se hizo esto Estados Unidos se ha negado a reconocer el hecho inevitable de que los mercados de fuerza de trabajo también se fusionan en una economía integrada. En términos prácticos, no lógicos, es imposible crear un mercado norteamericano único que se caracterice por un movimiento libre de todos los factores de producción con excepción del laboral. En lugar de incluir la migración de mano de obra en este libre movimiento y minimizar los costos, Estados Unidos ha empleado medidas cada vez más represivas y mayores cantidades de dinero para hacer que el flujo de trabajadores sea clandestino y para mantener la ilusión de una frontera controlada. Una frontera que se vuelve milagrosamente porosa con relación a todos los movimientos, exceptuando los de los trabajadores y el de la droga.

No obstante, como lo muestra claramente este capítulo, mantener estas apariencias se ha hecho cada vez más costoso y dado que se han sembrado las semillas para una migración futura a Estados Unidos, se hará más costoso el

proceso a medida que pasa el tiempo. Las cosas están, por tanto, maduras para que abandone esta ilusión, deje de engañarse a sí mismo y acepte la realidad, es decir, la necesidad de la integración norteamericana. No hay otra opción. Canadá, México y Estados Unidos son entre ellos los principales socios comerciales y las tres naciones cada vez están más ligadas las unas a las otras, por redes densas de transporte, comunicación, comercio, amistad, parentesco y asociaciones de diverso tipo. La integración está tan avanzada que detenerla ahora sería una locura, mucho más costosa para todas las partes que simplemente dejar que continúe. Es mucho más práctico e indoloro intentar manejar el proceso de integración de manera tal que beneficie a todos los interesados, en lugar de pretender que se puede detener este proceso. No obstante, para hacerlo se requiere un cambio revolucionario en la manera de concebir la migración mexicana y una aproximación desprejuiciada a las políticas fronterizas. Este es el tema del siguiente y último capítulo.

Manual de reparaciones: políticas migratorias de Estados Unidos para un nuevo siglo

LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS suelen concebirse dentro del marco de fronteras abiertas o cerradas, el libre tránsito de inmigrantes y la imposición de limitaciones estrictas en cuanto a números y características de los migrantes. Los funcionarios y los ciudadanos, por lo general piensan la migración a partir de los planteamientos de la economía neoclásica, aunque no lo hagan conscientemente. Ellos se imaginan un mundo en desarrollo lleno de millones de pobres, gentes desesperadas, que a menos de que se les impida por la fuerza lo más probable es que busquen mejorar su situación trasladándose a países desarrollados como Estados Unidos. Esta visión no solamente está centrada en la brecha que hay en los estándares de vida, sino también en el contraste demográfico. Mientras que el mundo en vías de desarrollo es muy grande (5,000 millones de habitantes) y está en un proceso de rápido crecimiento (hacia el 1.7 por ciento al año), el mundo desarrollado es mucho más pequeño (1,200 millones de habitantes) y crece mucho más lentamente (apenas un 0.1 por ciento al año). A menos que los países ricos cuiden sus defensas, parecería lógico concluir que serán “inundados” o “invadidos” por inmigrantes empobrecidos procedentes del Tercer Mundo.

Si nos quedamos encasillados en estos términos absolutos, parecería evidente la necesidad de una política migratoria estricta y dadas las herramientas conceptuales que nos ofrece la economía neoclásica, la única política realista sería intentar subir los costos y bajar los beneficios, tanto para los migrantes legales como para los indocumentados. Esta ha sido la lógica empleada por los encargados de formular las políticas migratorias en los últimos años. Las políticas migratorias de Estados Unidos han tratado de inclinar la balanza costo-beneficio de la inmigración con la militarización de la frontera, la

penalización de los empleadores que contratan trabajadores no autorizados, impidiendo el acceso de los inmigrantes a los programas de asistencia social, limitando su derecho a obtener vivienda, a recibir atención médica, a acceder a la escuela y a obtener trabajo; y en general haciendo la vida desagradable a los extranjeros.

Sin embargo, hemos visto que las causas de la migración internacional no se limitan, de modo alguno, a las que toma en cuenta la teoría de la economía neoclásica. Aunque, de hecho, alguno migrantes se trasladan para beneficiarse de la diferencia en los salarios y maximizar sus ingresos, esto no quiere decir que la diferencia en salarios sea necesariamente la “causa” de la inmigración. De hecho, los flujos migratorios más grandes por lo general *no* están asociados con las brechas salariales y las enormes diferencias en los estándares de vida no siempre producen flujos migratorios considerables, ni siquiera en el caso de que no existan barreras formales.

No quiere decir esto que la teoría de la economía neoclásica esté equivocada, sino que en sí misma es incompleta. Como lo ha demostrado el análisis que hacemos aquí, la migración internacional surge tanto de los mecanismos especificados por la nueva economía de migración laboral, la teoría del capital social, la teoría de los mercados de trabajo segmentados y la teoría de los sistemas mundiales tanto como de los postulados por la teoría de la economía neoclásica. Si para comprender realmente el fenómeno de la migración internacional se hace necesaria una síntesis de los distintos puntos de vista teóricos, lo mismo sucede con la formulación de una política migratoria lúcida y eficaz.

En este capítulo final proponemos un panorama de una reforma migratoria con el fin de ayudar a los encargados de trazar las políticas y al público en general a dejar de lado las políticas costosas y autodestructivas del pasado. Nuestro planteamiento ofrece una tercera vía entre los extremos que son una frontera abierta y unas restricciones draconianas del movimiento internacional. Está basado en una conceptualización amplia de la migración internacional que tiene en cuenta su naturaleza multicausal. En lugar de intentar desanimar la inmigración por medio de una represión unilateral –tratar de rechazar flujos que, por otra parte, son estimulados por las políticas estadounidenses– lo que nosotros proponemos es reconocer la inmigración como una parte natural de la integración norteamericana y trabajar para *organizarla de manera más efectiva*. Es decir como son manejados los flujos de capital, las mercancías y los bienes para el mutuo beneficio de unos socios comerciales a través de acuerdos tales como el Tratado de Libre Comercio (NAFTA), la migración laboral también puede organizarse de modo cooperativo para maximizar los beneficios y minimizar los costos tanto para las sociedades que envían como para las receptoras.

Las bases para una nueva política migratoria

Para tener éxito, cualquier política tiene que estar basada en ciertas realidades. Primero y principalmente, tiene que estar basada en verdades científicas. Durante los años cuarenta y cincuenta, por ejemplo, las autoridades soviéticas diseñaron una política agrícola alrededor de las teorías de T.D. Lysenko, cuyas ideas sobre la “herencia de características adquiridas” eran consistentes con la ideología estalinista, pero eran contrarias a los principios de la genética científica (Seehan, 1985). El resultado final no fue el triunfo del socialismo soviético sino una serie de cosechas desastrosas y de hambrunas innecesarias. De la misma manera, puede esperarse que las políticas migratorias basadas en una ideología y no en una comprensión científica produzcan frutos amargos, quizá no una hambruna masiva, pero sí el desperdicio de dinero, la pérdida de vidas, salarios deprimidos y oportunidades malgastadas.

Por supuesto que unas buenas políticas públicas no son sencillamente el producto de una ciencia. Es necesario que éstas tengan en cuenta los intereses políticos y que estén basadas en una moralidad ampliamente justificable. Con respecto a las políticas migratorias en particular, es importante comprender claramente los intereses de la gente tanto en las sociedades de origen como en las receptoras y determinar francamente las restricciones morales frente a las cuales las políticas potenciales pueden ser evaluadas. Aunque no todo el mundo puede estar de acuerdo con los principios éticos esbozados, al menos pueden ser discutidos y evaluados una vez que se expliciten.

Verdades científicas básicas

En los capítulos precedentes hicimos un esbozo de una teoría de migración internacional bien sustentada por la investigación empírica. Después la utilizamos para explicar e interpretar la historia de la migración México-Estados Unidos en el transcurso del siglo XX. Mostramos cómo los mecanismos especificados bajo diversos modelos teóricos siguen promoviendo y sustentando la migración internacional al interior de Norteamérica. Este trabajo de base conceptual y empírico nos coloca en una posición que nos permite identificar algunas verdades científicas básicas acerca de la migración internacional como se da normalmente en un estadio de una economía globalizada y posindustrial.

Ante todo, contra las percepciones generalizadas, *la migración internacional no es el producto de una falta de desarrollo económico, sino del desarrollo mismo*. A medida que la industrialización se extendió por toda Europa entre 1800 y 1920, ésta dio lugar a olas migratorias país tras país (Massey, 1988; Hatton y Williamson, 1994, 1998). De la misma manera, en la actualidad, las naciones más pobres y

menos desarrolladas no son las que envían la mayoría de los migrantes internacionales. Si esto fuera cierto, la migración internacional estaría dominada por África subsahariana, y exceptuando a los refugiados que se desplazan al interior del continente, esta región provee solamente una pequeñísima fracción de los movimientos internacionales (Zlotnik, 1998). El hecho es que ninguna nación ha logrado un desarrollo económico sin un desplazamiento masivo de gente de sus viviendas tradicionales localizadas en el campo; en la gran mayoría de los casos una considerable fracción de estas personas ha terminado emigrando hacia el exterior.

Una segunda verdad básica es que la *inmigración es una consecuencia natural de procesos más amplios de integración social, política y económica a través de las fronteras internacionales*. Quienes se adaptan a los altibajos de la creación de mercados y a la industrialización a través de la emigración no se dispersan al azar, ni necesariamente se dirigen hacia las sociedades ricas más cercanas. Más bien, se van a lugares en los cuales *ya tienen algún vínculo* económico, social y político. Los lazos económicos reflejan relaciones más amplias de comercio e inversión de capital. Los lazos políticos surgen de los tratados entre naciones, del colonialismo, de las incursiones militares o sencillamente de la solidaridad frente a algún enemigo común. Los lazos sociales surgen de acuerdos institucionales que ponen en contacto a las personas de una manera regular y permanente, como son los despliegues de tropas en el exterior, los intercambios estudiantiles, las misiones diplomáticas, el turismo, el comercio y las corporaciones multinacionales.

Tercero, cuando llegan a países desarrollados como Estados Unidos, *los inmigrantes, por lo general están respondiendo a una demanda fuerte y persistente que se construye al interior de una estructura de economías posindustriales*. Como resultado de los cambios en la tecnología de la producción, la emergencia del Estado de bienestar, y el arraigamiento de relaciones de mercado en estructuras sociales más amplias, los mercados de mano de obra en las naciones desarrolladas se han vuelto cada vez más segmentados, en un sector primario que ofrece “buenos” trabajos que son atractivos para los nativos y un sector secundario de “malos” trabajos, mal pagados, que los nativos evitan. Para llenar estos últimos, los empleadores recurren a los inmigrantes con lo que con frecuencia inician flujos a través de reclutamiento directo. Si no hubiera demanda de estos servicios, los inmigrantes, particularmente los indocumentados, no vendrían porque no tienen cómo sostenerse.

Un cuarto hecho básico acerca de la inmigración que sorprende a muchas personas es que *los migrantes que entran en un país desarrollado por primera vez, por lo general no tienen intenciones de establecerse allí de modo permanente*. Las intenciones de asentamiento reflejan las motivaciones que subyacen a la migración. La motivación que la mayoría de las personas atribuyen a los inmigrantes es el

deseo de maximizar los ingresos para toda la vida, lo que de hecho implica una reubicación permanente en el exterior, pero como lo hemos visto, otras motivaciones son igualmente importantes, si no más. Quienes buscan superar mercados incompletos de capital, crédito, seguro y desplazamientos futuros no se movilizan para maximizar los ingresos, sino para solucionar problemas económicos *en casa*. En lugar de irse a vivir al exterior permanentemente para maximizar los ingresos, buscan salir *por un tiempo* para generar ganancias que puedan repatriar para diversificar los riesgos, acumular capital y sortear la falta de crédito. Estas motivaciones implican que, al principio al menos, la mayoría de los migrantes *espera regresar*.

La diversidad de las motivaciones de los inmigrantes da lugar a otra observación básica: *la migración internacional a menudo está menos influenciada por las condiciones de los mercados laborales que por el estado de otros mercados*. Si asumimos que los inmigrantes vienen para maximizar sus ganancias, las políticas hasta hoy han buscado influenciar en los mercados laborales. Incluso en el caso de que los migrantes se trasladen como una forma de asegurarse, para adquirir capital o para sustituir una falta de crédito en casa, bajar los salarios no elimina, ni siquiera reduce, el ímpetu de la migración internacional. Una mayor influencia en las decisiones migratorias puede obtenerse impactando en otros mercados, especialmente los de las regiones que envían migrantes y muy en particular los de capital, crédito, futuros y seguros. La economía neoclásica empieza con la asunción de que los mercados existen y funcionan bien, pero de hecho tienen que ser contruidos, a menudo a un costo social considerable.

Sin importar cuáles sean las intenciones originales, una sexta verdad básica es que *a medida que los migrantes internacionales acumulan experiencia en el exterior cambian sus motivaciones, por lo general para promover viajes adicionales o estadías más largas que abren la posibilidad de establecerse en forma permanente con el paso del tiempo*. La teoría de la economía neoclásica asume que las preferencias de las personas son exógenas –y no están influenciadas por los procesos económicos que hemos explicado. Aunque muchos migrantes pueden iniciar su experiencia sólo en busca de ingresos, lo normal es que la experiencia misma produzca un cambio en ellos. Vivir y trabajar en un país con una economía posindustrial los expone a una cultura del consumo que les genera nuevos gustos y motivaciones que no pueden satisfacerse con las actividades económicas en casa. Más bien, el camino más fácil para lograr esta satisfacción es trabajar en el extranjero. Mientras más tiempo pasen los migrantes en el extranjero, más lazos sociales y económicos establecen con el país anfitrión y empiezan a solicitar la entrada de los parientes inmediatos. De esta manera, con el tiempo, los migrantes temporales encuentran el camino para convertirse en pobladores permanentes.

El séptimo hecho básico relacionado con la migración internacional es que *con el tiempo ésta tiende a construir su propia infraestructura de apoyo*. En consecuencia, los flujos migratorios adquieren un impulso interno fuerte que los hace resistentes a una fácil manipulación por parte de las políticas públicas. El mecanismo más importante que sostiene la migración internacional es la expansión de las redes de inmigrantes, que se da de manera automática siempre que un miembro de una estructura social emigra a un país en el que los salarios son más elevados (Massey y Zenteno, 1999). La emigración transforma los lazos normales, como son el parentesco o la amistad, en fuentes potenciales de capital social que los posibles migrantes pueden utilizar para lograr acceso a un trabajo mejor remunerado en el exterior.

Por último, a pesar de las fuertes tendencias hacia la autoperpetuación y el asentamiento, *los flujos migratorios no se prolongan por siempre, éstos tienen un periodo de vida natural que, largo o corto, necesariamente tiene una duración limitada*. A partir de observaciones hechas originalmente por Akerman (1976), Hatton y Williamson (1998), quienes utilizaron datos históricos de 15 naciones europeas entre 1850 y 1914 para desarrollar una curva estilizada de la transición migratoria, para establecer el patrón de los porcentajes de emigración experimentados por las naciones europeas cuando estaban en el proceso de desarrollo económico. Ellos encontraron un patrón estándar de transición que duró entre ocho y nueve décadas: de un porcentaje migratorio bajo a uno alto que posteriormente baja de nuevo. El nivel y los tiempos de la transición se aproximaron por medio de una ecuación al cuadrado simple: $ER = -0.035 + 2.66*t - 0.27*t^2$, en donde ER representa la tasa de emigración anual y t representa el número de décadas a partir del momento en el que se inició el proceso migratorio.

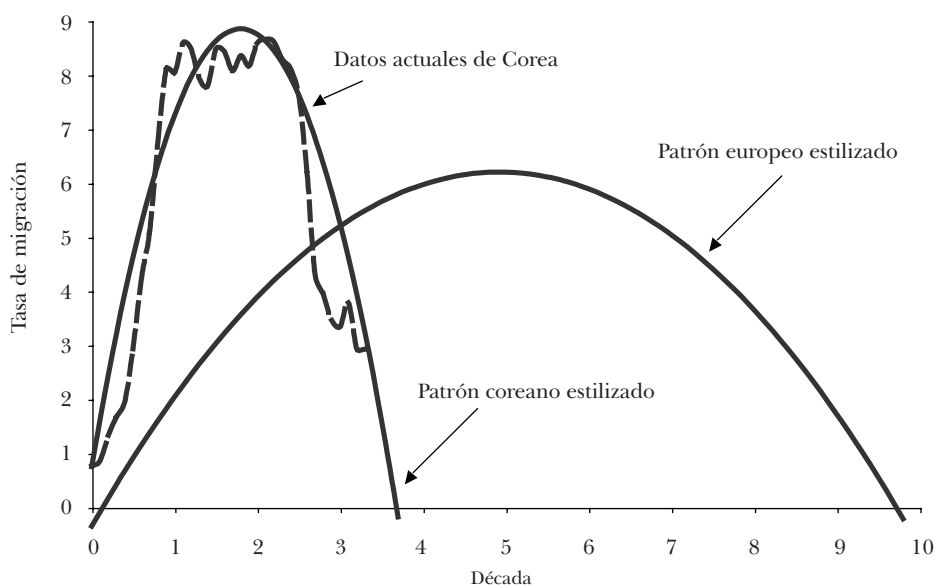
La gráfica 33 pone en evidencia la curva para mostrar la transición estilizada de la emigración que prevaleció durante la “edad de la migración” clásica en Europa entre 1800 y 1914. Como puede verse, la transición duró aproximadamente nueve décadas, periodo al que Hatton y Williamson (1998) se refieren como el “tiempo de la emigración”. La fase inicial se caracteriza por una rápida aceleración en la tasa de emigración, que alcanza una cima de apenas un poco más de 6.0 por 1,000 en la cuarta década, seguida por un descenso igualmente rápido hasta llegar a cero durante la novena década. La forma exacta de esta curva naturalmente varía un poco de país a país dependiendo de los factores subyacentes tales como la tasa del aumento demográfico, el ritmo de la industrialización y la reserva de conciudadanos que ya se encuentren en el exterior (un indicador de la extensión del desarrollo de la red). No obstante, a medida que la industrialización siguió su curso, en Europa hubo oleadas repentinas relacionadas con las del Nuevo Mundo a medida que los niveles de mortalidad y de fertilidad cayeron. La creciente nivelación en los índices salariales y la disminución de las presiones

demográficas, combinadas con la emergencia de mercados que funcionaban bien llevó a una progresiva reducción de los incentivos para movimientos internacionales después de la cuarta década. Hacia la novena década del tiempo de emigración todo se había terminado: la migración masiva había concluido.

Noventa años pueden parecer como un tiempo muy largo para que un país acepte inmigrantes mientras espera que las condiciones económicas mejoren en las regiones de origen. Es muy poco probable que los gobiernos actuales estén dispuestos a aceptar una inmigración masiva por un lapso tan largo. Sin embargo, la emigración de Europa se dio bajo circunstancias tecnológicas, gubernamentales e internacionales muy diferentes. Los transportes y las comunicaciones eran más lentos, las tecnologías productivas eran menos transportables, las economías más pesadas y lentas y había muy pocas instituciones internacionales que promovieran el desarrollo internacional como son el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la diversidad de agencias de las Naciones Unidas que prestan apoyo en campos diversos que van desde la planeación familiar hasta las mejoras en salud y educación.

GRÁFICA 33

TRANSICIÓN DE LA EMIGRACIÓN EN EUROPA, 1800-1914 Y EN COREA DEL SUR DE LA POSGUERRA, 1965 HASTA EL PRESENTE



Fuente: Hatton y Williamson, 1998: U.S. Immigration and Naturalization Service.

Hacia finales del siglo xx la transición hacia el desarrollo económico parecía haberse dado mucho más rápidamente de lo que sucedió antes de 1914. Un buen ejemplo es Corea del Sur. En 1965 estaba entre las naciones más pobres del mundo con una renta per cápita de 159 dólares, solamente un 4 por ciento de la renta per cápita de Estados Unidos. No obstante, al insertarse dentro del régimen del comercio global y al adoptar una estrategia monetaria disciplinada que estimulaba un alto porcentaje de ahorros e inversiones, los funcionarios surcoreanos construyeron una economía moderna industrial en sólo 30 años. En 1995 la renta per cápita en Corea del Sur era de 9,700 dólares.

A pesar de su rápido crecimiento económico y el descenso de la fertilidad que corrió parejo con éste, la economía de Corea del Sur no fue capaz de absorber todos los trabajadores que se incorporaban en la fuerza de trabajo no agrícola año tras año a través de un aumento natural y de un desplazamiento estructural. Como ocurrió en Europa, muchos de estos trabajadores “sobrantes” se convirtieron en migrantes internacionales; la gran mayoría se fue a Estados Unidos. Afortunadamente para Corea del Sur en 1965 revocaron la prohibición histórica de la inmigración asiática, y entre 1965 y 1995 unos 768,000 surcoreanos entraron en el país como inmigrantes legales. Como la población de Corea del Sur creció de 28.4 a 45.1 millones durante el mismo periodo, podemos sacar la conclusión de que la nación exportó cerca de un 4 por ciento de su aumento demográfico hacia Estados Unidos.

Un nivel tal de emigración durante el desarrollo no es en absoluto una excepción dentro de los estándares históricos. Entre 1846 y 1924, por ejemplo, Gran Bretaña e Irlanda exportaron entre las dos cerca de 17 millones de personas, lo que representaba casi la *mitad* del total de su crecimiento demográfico. Durante el mismo periodo Italia envió fuera cerca de 9.5 millones de personas, casi el 37 por ciento de su crecimiento total. Lo que es sorprendente, por tanto, acerca de Corea del Sur es la *muy reducida* emigración que se dio durante el transcurso de su desarrollo económico.

Todavía más sorprendente que la proporción reducida de emigración surcoreana fue su velocidad. Mientras que las naciones europeas se tomaron ocho o nueve décadas para completar su transición, Corea del Sur lo hizo en tres o cuatro. Para comprobar este hecho, la gráfica 33 determina la proporción de la emigración surcoreana por el tiempo de emigración (en donde 1965 es = 0). La escala más pequeña de la emigración surcoreana no es visible en esta gráfica, porque las tasas son expresadas como emigrantes por 10,000 personas, mientras que Hatton y Williamson (1998) expresaron las tasas europeas por 1,000 personas. No obstante, como puede observarse, después de la liberalización de las leyes de Estados Unidos, la emigración surcoreana subió rápidamente hasta llegar a un tope, alcanzando un valor de 8.5 después de dos décadas (alrededor

de 1985). De ahí en adelante, la tasa cayó rápidamente, hasta alcanzar 2.9 hacia mitad de la tercera década (finales de los noventa).

La transición de la emigración surcoreana corresponde aproximadamente a la ecuación al cuadrado de $ER = 0.75 + 9.00*t - 2.4*t^2$, lo que significa que el aumento y el descenso de la emigración se dio aproximadamente *tres veces más rápido* en Corea del Sur, en el siglo xx, que en Europa en el siglo xix. Por tanto, una emigración masiva no es solamente un fenómeno limitado en el tiempo, sino que la evidencia más reciente sugiere que la emigración contemporánea alcanza toques que están muy por debajo de los que se observaron antes y que el tiempo requerido para la transición se ha reducido de forma dramática.

Intereses económicos y políticos de las sociedades de destino

Como con todas las políticas públicas, las que regulan la migración internacional producen vencedores y vencidos. Es importante, por tanto, considerar explícitamente los costos y los beneficios de la migración internacional y cómo se distribuyen entre la gente en las sociedades de origen y de destino. Entre las últimas la gente con intereses económicos en la inmigración se pueden dividir en dos grandes categorías: aquellos que poseen aportes económicos que son *complementarios* de los que tienen los inmigrantes y los que poseen aportes económicos que son *sustitutos* de los de los inmigrantes.

Los inmigrantes llevan hasta tres clases de recursos cuando salen de su país: capital financiero, capital humano y fuerza laboral. El capital financiero, por supuesto, tiene gran movilidad con o sin el movimiento de las personas, y no es de sorprender, que muy pocos inmigrantes lo hagan como inversores. En contraste, el uso productivo de capital humano, por lo general, requiere la presencia de la persona que lo porta y el número de migrantes internacionales calificados, por consiguiente, ha aumentado considerablemente en los últimos años. Sin embargo, en términos prácticos, los inmigrantes que llevan capital humano no socavan el bienestar económico de los locales bien preparados. Ciertamente, debido a la escasez global de preparación y entrenamiento, los beneficios financieros de la educación han aumentado considerablemente en la década pasada a pesar del crecimiento de la inmigración (véase Massey, 2000a). Por consiguiente, la mayoría de los gobiernos en los países desarrollados se han movilizado para *aumentar* el número de visas reservadas para el ingreso de inmigrantes muy calificados y preparados, y al hacerlo han enfrentado muy poca oposición de los nativos bien preparados.

Sin embargo, la mayoría de los migrantes internacionales en el mundo no se mueven para invertir su capital humano sino para ofrecer su trabajo. En consecuencia, su capacidad como trabajadores es lo que más se contempla en

los inmigrantes. En tanto que trabajadores no calificados los inmigrantes, por lo general, sirven como sustitutos para trabajadores no calificados nativos. Aunque puedan ser algo menos que perfectos debido a las diferencias en idioma y cultura, la entrada de trabajadores inmigrantes por lo general sirve para aumentar la oferta de mano de obra y ejercen presión sobre los salarios. Si los salarios muestran una tendencia a la baja por razones institucionales o por otras razones (véase Bewley, 1999) la competencia cada vez mayor se expresa en desempleo. Por esta razón, los nativos poco preparados y los sindicatos, por lo general, han favorecido las políticas migratorias más restrictivas.

Los residentes de las sociedades de destino también tienen intereses en la inmigración porque son contribuyentes potenciales en el ámbito de los impuestos y posibles consumidores. En tanto que consumidores, los nativos obtienen beneficios considerables de la inmigración representados en precios más bajos, un beneficio del que disfrutan cada vez que compran un producto en el que el inmigrante ha contribuido. Las frutas y las verduras, por ejemplo, indudablemente serían más costosas en Estados Unidos si no fuera por el hecho de que virtualmente todas las cosechas se han beneficiado de la mano de obra de los inmigrantes (principalmente los mexicanos). Los inmigrantes también pagan impuestos y consumen servicios públicos. Cuando los inmigrantes se unen a los nativos en el pago de impuestos, los últimos se benefician porque las cargas financieras del gobierno son asumidas por un mayor número de personas. Por el contrario, cuando los inmigrantes se benefician de los servicios públicos los nativos tienen que enfrentar cargas fiscales más pesadas.

El balance neto entre las contribuciones de impuestos de los inmigrantes y el valor de los servicios públicos que consumen ha sido el tema de un debate muy controvertido y sin solución. (Para datos recientes véanse MaCurdy, Nechyba y Bhattacharya, 1998; Gravey y Espenshade, 1998; Clune, 1998; y Lee y Miller, 1998.) Sin embargo, hay algo que no está en discusión y es la clara desconexión entre el nivel del gobierno en el que se consumen los servicios públicos y el nivel del gobierno en el que se pagan los impuestos. Los niveles más altos de gravámenes –impuesto sobre la renta, combinado con los de la seguridad social y el cuidado médico– se dan a nivel federal. Los impuestos estatales y locales palidecen en comparación con aquellos, y la oposición local contra los impuestos a la vivienda y a las ventas los ha mantenido en niveles bajos históricamente. En consecuencia, una desproporcionada participación de las rentas fiscales corren hacia las reservas federales.

En contraste, los costos de la acogida de los inmigrantes se pagan casi totalmente en los niveles estatales y locales. Como lo hemos visto, la distribución geográfica de los inmigrantes es muy desigual. Solamente unos seis estados (Ca-

lifornia, Nueva York, Texas, Florida, Illinois y Nueva Jersey) y menos de una docena de localidades (la ciudad de Nueva York, Newark, Miami, Los Ángeles, San Diego, San Francisco, Chicago, Dallas y Houston) pagan una porción desproporcionadamente grande de los costos nacionales que implica la absorción de los inmigrantes y la atención de las necesidades de salud, educación y bienestar de ellos y de sus hijos. No es una mera coincidencia que la revuelta de los ochenta contra los impuestos a la propiedad y la movilización de los noventa contra los inmigrantes surgieran en California, que es con mucho, el Estado que ha recibido más inmigrantes.

Es evidente que los nativos tienen intereses que no son exclusivamente de naturaleza económica. No es posible evitar que algunos simplemente no quieran a los extranjeros por razones culturales o sociales. Se sienten incómodos con las personas que hablan otro idioma, cuyas actitudes son totalmente diferentes y se comportan de modos extraños. Otros temen que los inmigrantes vayan a socavar valores sociales compartidos e ideas políticas o que la presencia de demasiados extranjeros fragmente la sociedad tanto lingüística como racial o étnicamente. Unas pocas personas simplemente tienen muchos prejuicios –no les gustan los inmigrantes por razones de raza, etnia o religión. En el mundo real es difícil establecer una clara línea divisoria entre las razones sociales, culturales y las exclusivamente religiosas. Quienes expresan los sentimientos antiinmigrantes más fuertes tienden a ser los que tienen poca educación, pocas habilidades y rentas más bajas, precisamente las personas que tienen más riesgo de competir en el campo económico con los inmigrantes.

Intereses político y económico de las sociedades de origen

Aunque la mayoría de las personas en los países desarrollados pueden detenerse a pensar acerca de cómo los puede afectar a ellos la inmigración, a sus familias y a su sociedad, es muy extraño que se pregunten acerca de la naturaleza y distribución de los intereses entre los países de origen y los de destino en los procesos migratorios. Tampoco consideran de qué manera los intereses de las sociedades de destino pueden estar entrelazados con aquéllos de sus propias sociedades. Cuando la migración internacional afecta el bienestar social, político y económico de la nación de destino, los movimientos para expandir o restringir la migración pueden afectar su estabilidad y cuando esa estabilidad es importante para la sociedad receptora, las políticas migratorias pueden tener efectos de bumerang importantes. No importa cuáles sean los costos y beneficios directos de la naturaleza de la inmigración para Estados Unidos, a ellos simplemente *no* les interesan cuáles son las políticas que vulneran la estabilidad política y económica de México.

Los efectos de la emigración al interior de los países de origen dependen de qué recursos se lleven los migrantes con ellos cuando dejan el país y cómo se hubieran utilizado esos recursos si no se hubieran ido. De nuevo, es importante hacer una distinción clara entre quienes salen llevando consigo solamente su fuerza laboral y quienes parten con diversas formas de capital. Dado que el movimiento del capital financiero ahora ya no va unido al movimiento de la gente, la fuga de capitales a través de la emigración ya no es una preocupación importante. Se presta más atención a la “fuga de cerebros”. Si los emigrantes se llevan un capital humano valioso que hubiera podido ser utilizado de modo productivo para promover el crecimiento económico y el desarrollo en casa, la sociedad de origen sufre una pérdida.

No obstante, el efecto de esta pérdida tiene que ser evaluado a la luz de dos consideraciones adicionales. La primera es qué habrían hecho los emigrantes con sus saberes y preparación si se hubieran quedado. Si un ingeniero electricista no puede encontrar trabajo en una compañía, en una organización sin fines de lucro, o en una universidad y tiene que dedicarse a conducir un taxi, entonces la pérdida potencial de sus saberes no representa una limitación seria para el desarrollo porque hay muchas otras personas menos preparadas que pueden conducir taxis igualmente bien. La pérdida de capital humano por emigración no afectaría el desarrollo porque ese capital no estaba siendo utilizado de manera productiva. Una segunda consideración tiene que ver con lo que hacen los emigrantes después de salir. Si salen de su país para siempre y nunca envían dinero a casa, entonces la emigración efectivamente puede significar una pérdida. Sin embargo, si su trabajo en el exterior genera una cantidad de remesas y la repatriación de ahorros, entonces la pérdida de capital humano puede verse compensada con creces por el ingreso de capital financiero.

Si las remesas proporcionan a las naciones en desarrollo una fuente considerable de moneda extranjera, entonces, la migración de mano de obra puede ser una influencia *positiva* para las posibilidades del desarrollo económico y constituye un recurso importante para el crecimiento. En 1989, por ejemplo, Turquía recibió 3,000 millones en remesas enviadas por los migrantes que trabajaban en Alemania y en otras naciones europeas. Esta cifra representa el 4 por ciento del PIB y fue suficiente para financiar tres cuartos de su déficit comercial. El potencial de desarrollo de las remesas es puesto en relieve por el hecho de que excedieron la inversión directa internacional de Turquía por un factor de uno a cuatro (Massey *et al.*, 1998).

Por tanto, las consecuencias de la fuga de capital humano dependen considerablemente de las condiciones de los mercados de trabajo de los países de origen. Si, por una parte, los mercados de trabajo para la gente con preparación y educación son muy competitivos, entonces la emigración aumentará la escasez

de capital humano y tendrá efectos negativos sobre la educación porque será benéfica para los que poseen capital humano pero no para los que poseen aportes complementarios como son el capital financiero y la tierra. Por otra parte, si los mercados de trabajo en los países de origen no son competitivos sino que se caracterizan por una superabundancia de trabajadores preparados que están sometidos a un desempleo muy fuerte, entonces la pérdida de capital humano tendrá pocos efectos, si tiene algunos. Con tal de que los mercados de trabajo calificado no sean empujados hacia un equilibrio competitivo, la emigración simplemente mueve un recurso que, de otro modo, habría sido utilizado de manera improductiva.

Los funcionarios públicos y los académicos se han preocupado menos por los efectos de la emigración en los países de origen cuando el principal recurso que los emigrantes llevan consigo es el poder de su propia fuerza de trabajo. Si los mercados de trabajadores no calificados tienen un equilibrio competitivo, entonces la emigración de trabajadores reduce la oferta de mano de obra para detener los salarios con lo que se benefician los trabajadores que se quedan, pero disminuyen las entradas para los propietarios de las tierras, el capital humano y el capital financiero. Dado que los países en desarrollo se caracterizan por una sobreoferta de trabajadores y por altos niveles de desempleo, la pérdida de mano de obra no reduce de manera significativa la producción ni limita el crecimiento económico.

Por tanto, para la mayoría de las sociedades en desarrollo, la pérdida potencial de capital humano y de mano de obra por causa de la emigración no constituye una seria amenaza al bienestar económico, y siempre y cuando los emigrantes generen remesas y repatriación de ahorros, lo que representa es un recurso económico importante que debe aprovecharse. En 1995, por ejemplo, Fernando Lozano Ascencio (1998) calculó que 3,600 millones de migradólares fueron remitidos a México por los trabajadores en Estados Unidos. En comparación con los petrodólares y otras fuentes de cambio extranjero, los migradólares han tenido un efecto particularmente dinámico en las naciones de origen porque son gastados rápidamente y han producido muchos efectos multiplicadores (Durand *et al.*, 1996; Durand, 1988).

La aplicación de un modelo desarrollado por Irma Adelman y Edward Taylor (1992) a la economía mexicana sugiere que la llegada de 3,600 millones de migradólares de hecho tiene un efecto de 9,700 millones en la renta nacional. Debido a que los migradólares se gastan en bienes y servicios producidos en México, crean ingresos para otros mexicanos. Por otra parte, incluso si la mayoría de las remesas se gastan en el consumo, alguna fracción se invierte productivamente, lo que produce efectos aún más grandes en la producción nacional. De acuerdo con el modelo Adelman-Taylor, 3,600 millones en remesas habrían

tenido un efecto de 11,700 millones en el PIB mexicano una vez que los efectos de inversión y consumo hayan tenido el tiempo de hacer su camino a través de la economía.

Intereses y ética

Los intereses políticos y económicos asociados con la migración internacional son, por tanto, bastante claros. Al interior de las naciones de destino, los propietarios de la tierra y del capital (humano y financiero) por lo general se benefician de la migración internacional, mientras que los trabajadores nativos se benefician exclusivamente cuando los inmigrantes poseen habilidades y educación que son complementarias para la producción. Si los inmigrantes son no calificados y van a sustituir a los trabajadores nativos, los últimos se ven afectados por la presión hacia la baja sobre sus salarios y su empleo. Dado que una gran mayoría de los migrantes internacionales en el mundo (incluso la enorme mayoría de los mexicanos) son no calificados, la mayoría de los observadores concluyen que el último efecto es el que predomina y los intereses de los trabajadores descansan en la restricción de la inmigración.

Entre los países de origen, los primeros beneficiarios son los hogares de los migrantes que utilizan las estrategias de la migración internacional para mejorar las rentas familiares, diversificar los riesgos, asegurarse ante la ausencia de seguros y para adquirir efectivo cuando no cuentan con acceso a los mercados de capital o de crédito. En los países en desarrollo como México en los que tanto la mano de obra como el capital humano representan una sobreoferta, la emigración no inhibe el crecimiento económico ni ejerce una influencia fuerte sobre la distribución del bienestar económico. Si ésta genera un flujo de remesas y de repatriación de ahorros, la emigración constituye un recurso potencialmente poderoso e importante para el desarrollo nacional.

Además de los intereses económicos de los individuos particulares, los gobiernos también tienen mucho que esperar de la migración internacional. El principal interés de los gobiernos de los países de origen es proteger los derechos de los ciudadanos que están trabajando en el exterior, para maximizar el flujo anual de remesas y para utilizar los fondos que éstas generan de la mejor manera para promover el desarrollo económico nacional. Los intereses de los gobiernos de los países destino son más complejos. En teoría, los líderes políticos deben tratar de optimizar el bienestar de la gran mayoría de ciudadanos. En términos prácticos, sin embargo, el objetivo inmediato de la mayoría de los políticos es conservar su poder, lo que hacen a través de la formulación y la implementación de políticas que satisfagan –o, al menos, no susciten antagonismos– con la mayoría de los votantes.

Con relación a la inmigración, este acto de equilibrio por lo general implica poner en la balanza los intereses de los trabajadores contra los de los dueños. Aunque los últimos puedan ser más poderosos económica y políticamente, los primeros son más numerosos, lo que permite cierta interacción dialéctica de la inmigración que varía considerablemente con el ciclo de los negocios (Forman-Peck, 1992; Goldin, 1994; Meyers, 1995; Timmer y Williamson, 1998). Durante tiempos de recesión prevalecen las políticas populistas y los intereses de los trabajadores saltan a la primera plana; durante tiempos de bonanza las políticas clientelistas se dan tras bambalinas y los intereses de los terratenientes, los empleadores y los consumidores adquieren preponderancia (Freeman, 1995; Joppke, 1998).

Sin importar qué políticas adopte el gobierno, éstas deben ser consistentes con los principios morales que pueden ser defendidos a nivel nacional y mundial (Heyman, 1998). Cada día más, las políticas públicas son evaluadas contra un régimen internacional de derechos humanos, según lo que se decidió en 1948 y que está estipulado en la Declaración de los Derechos Humanos Universales de las Naciones Unidas, posteriormente en los acuerdos de Helsinki (véanse Cornelius, Marn y Hollifield, 1994; Freeman, 1994, 1995; Jacobson, 1997; Joppke, 1998). Consideramos que los derechos conferidos a los migrantes internacionales en virtud de dichos acuerdos internacionales pueden resumirse en cinco principios:

1. Las personas deben tener la libertad de dejar su país de nacimiento o ciudadanía por cualquier razón, sin que el Estado interfiera.
2. Una vez que los migrantes son aceptados en una nación receptora, dentro de un estado reconocido, deben acceder en su totalidad a los derechos civiles y tener acceso al sistema judicial. Específicamente, deben recibir derechos laborales equivalentes a aquellos de los nativos, derecho a los servicios sociales de los cuales se beneficiaran como los contribuyentes nativos y deben tener un acceso razonable a la ciudadanía y a una participación política total.
3. Aunque la migración clandestina no puede ser eliminada, deben darse pasos razonables para minimizar el número de personas que salgan del país indocumentadas y que trabajen como indocumentados a través de una combinación de programas de regularización, visas temporales de trabajo y políticas fronterizas moderadas.
4. Las naciones de origen deben garantizar derechos recíprocos de entrada y protección legal a los ciudadanos de las sociedades receptoras.
5. Las políticas de inmigración no deben imponerse unilateralmente, deben ser desarrolladas en colaboración a través de acuerdos multilaterales

similares a los utilizados para gobernar los flujos internacionales de capital, de bienes, de mercancías y de información. En un mundo integrado, las naciones tienen responsabilidades que van más allá de sus fronteras y las acciones unilaterales que son tomadas por una nación pueden tener repercusiones negativas serias para los otros relacionados con ellas en el sistema global.

La filosofía de la gestión de la inmigración

La política de inmigración en la mayoría de los países desarrollados ha involucreado hasta ahora apenas algo más que trazar una línea en la arena y defenderla con mayores asignaciones de dinero, equipo y personal con un costo marginal cada vez mayor. En el capítulo 6 mostramos cómo esta aproximación había fracasado en Estados Unidos. Los inmigrantes no han sido disuadidos de su decisión de venir, las probabilidades de arrestos han caído, las duraciones de los viajes se han hecho más largas, el establecimiento ha aumentado y la inmigración ha pasado de ser un fenómeno regional para convertirse en uno nacional. Las políticas estadounidenses también han servido para hacer bajar los salarios y socavar las condiciones de trabajo en los mercados de trabajo de Estados Unidos, para exacerbar la desigualdad de ingresos, para aumentar la mortalidad a lo largo de la frontera y para expandir el potencial de migraciones futuras, todo esto financiado por sumas cada vez mayores de dinero de impuestos gastados de modos cada vez más ineficientes. Los tiempos han madurado para que se haga un replanteamiento profundo de las aproximaciones básicas de las políticas migratorias.

El principio fundamental de nuestra filosofía de la gestión migratoria es que la migración internacional no es una condición patológica aberrante que debe ser abolida. Por el contrario, ésta es una consecuencia natural de la entrada de las naciones en desarrollo en la economía global y su consiguiente transformación económica y social. Quienes buscan entrar en las naciones desarrolladas como inmigrantes por lo general no son personas desesperadas que tratan de escapar de circunstancias terribles de miseria, como se puede inferir de los trabajos de Robert Kaplan (1996, 2000) y otros. Los países muy pobres, de hecho, aportan pocos migrantes a los flujos internacionales. Los migrantes internacionales suelen proceder de regiones dinámicas en procesos de rápido desarrollo económico. Estas regiones utilizan el trabajo en el extranjero como instrumento para adaptarse a las transformaciones estructurales que se están dando en su entorno. La emigración a larga escala hizo parte del desarrollo económico europeo en el siglo XIX y a principios del XX y, en la actualidad, es un elemento normal del desarrollo económico en el Tercer Mundo.

Los migrantes internacionales no se dispersan de modo parejo en las naciones que son destinos potenciales sino que siguen caminos ya establecidos creados a partir de relaciones previas de comercio, inversión, ocupación militar y colonialismo. No tiene sentido, por tanto, que las naciones de destino de las migraciones traten a todos los países de la misma manera. La demanda de entradas será inevitablemente más grande en unas naciones que en otras. Una asignación igual de visas para todos los países no sólo genera muchos retrasos y una migración clandestina excesiva procedente de naciones que son socias comerciales muy cercanas y aliadas políticas. En Estados Unidos la asignación de 20,000 visas por país se implementó para ponerle fin a los nacionalismos discriminatorios en las asignaciones de cuota, en los que se observaba un claro prejuicio en contra de los asiáticos, los africanos y los europeos del este. Pero hacer una distribución equitativa de visas para todos los países no es la única vía, ni la más apropiada, para eliminar las inclinaciones étnicas de un sistema de inmigración. Podrían tomarse en cuenta otros criterios éticos neutrales basados en las relaciones comerciales, en los tratados, o en los lazos históricos.

La migración internacional debería pensarse no solamente como un problema político doméstico sino como un asunto internacional relacionado como una serie de cuestiones vinculadas al comercio y la geopolítica. La mayoría de las naciones que están en proceso de desarrollo y de transición a una economía de mercado terminan exportando una parte considerable de su gente como emigrantes, durante un periodo de transición que tiene una duración limitada. La transición de la emigración sigue una trayectoria característica que va de un flujo lento a uno acelerado y vuelve a bajar produciendo una curva que tiene la forma de U invertida; ésta ha sido denominada por Philip Martin y Edward Taylor (1996) como la “joroba migratoria”. La estrategia que deberían adoptar los encargados de formular las políticas es no tratar de evitar que se dé esta curva sino organizar los flujos de manera efectiva para minimizar sus puntos máximos y su duración. Mientras que los países europeos se tomaron entre ocho y nueve décadas para vivir la transición de la emigración, la evidencia de finales del siglo xx sugiere que la joroba puede cruzarse en aproximadamente 30 años.

Las políticas migratorias deberían también reconocer que la mayoría de los migrantes internacionales no tienen como motivación inicial establecerse definitivamente en las naciones desarrolladas y que endurecer la frontera con acciones represivas lo único que logra es disminuir en ellos la inclinación a regresar. Con esto lo que se obtiene, es reducir el flujo de gente y el envío de migradólares a las regiones de origen para contener su desarrollo. Una estrategia más inteligente sería cultivar la inclinación natural de los migrantes a quedarse en el exterior de manera temporal facilitándoles el regreso y la repatriación de fondos. Las sociedades de destino trabajarían con los países de origen para crear institucio-

nes binacionales capaces de maximizar los efectos positivos de los migradólares y utilizar al máximo su potencial para el desarrollo. Una aproximación tal, a la larga, promovería una transición más rápida de la joroba migratoria y una emigración total más pequeña, con lo que se maximizarían las ganancias de la sociedad de origen y se minimizarían los costos de la nación de destino.

El caso de México

No importa cuál criterio se aplique, México constituye un caso especial para quienes diseñan las políticas en Estados Unidos. Los destinos de los dos países están claramente unidos por una historia poco usual y por su geografía. Hasta 1848 los estados de California, Arizona, Nuevo México, Nevada, Utah y Texas, así como unas porciones de Wyoming y de Colorado eran parte del territorio mexicano. En 1853 Estados Unidos se anexó esa parte del territorio mexicano y desde entonces ha invadido el país tres veces, la última fue en 1917. Las dos naciones comparten una frontera de 3,000 kilómetros y la región fronteriza, con su cadena de ciudades gemelas en permanente crecimiento y con sectores manufactureros exitosos, es una de las zonas más dinámicas de Norteamérica. Con un comercio total de cerca de 200,000 millones al año, México y Estados Unidos son mutuamente los socios comerciales más grandes y los dos se han unido con Canadá para crear un mercado integrado de tamaño continental bajo el NAFTA.

Como resultado, por mutuo acuerdo, la frontera México-Estados Unidos se hará cada vez más permeable a flujos de todo tipo: capital, información, servicios, mercancías, bienes y, finalmente, personas. Las dos naciones comparten una historia de 60 años de migración ininterrumpida, puesta en marcha en 1942 por un programa de trabajadores invitados patrocinado por Estados Unidos que importó cerca de 4.6 millones de trabajadores. En el año 2000 había 8 millones de personas nacidas en México que vivían en Estados Unidos y la migración legal anual era de un poco más de 130,000 personas. Otros 3.4 millones de mexicanos entraron en el país anualmente con visa de no-inmigrante y 213 millones cruzaron la frontera al año con la idea de permanecer cortos periodos, en ambos sentidos. Se estima que la migración neta de indocumentados procedentes de México fue de cerca de 150,000 personas al año y el total de mexicanos indocumentados de aproximadamente 3 millones (U.S. Immigration and Naturalization Service, 2000).

En términos prácticos, la cuestión no es *si* Estados Unidos y México se van a integrar, ya hemos recorrido mucho trecho en esa dirección. La problemática verdadera es *cómo* se hará esta integración. En un alto grado, la agilidad y la duración del proceso estarán determinadas por las políticas migratorias que adelanten los dos países durante la próxima década. Hasta el momento, las

políticas migratorias impuestas unilateralmente por Estados Unidos han sido contraproducentes y han servido para retrasar el desarrollo mexicano en lugar de acelerarlo. Al hacer esto, se ha retrasado la transición de la emigración en México y ha dificultado la transición de este país hacia una integración económica en términos de igualdad.

Nuestra primera propuesta de cambio tiene que ver con la cuota de inmigración asignada a México. Es suficientemente claro que el número de mexicanos que quiere entrar a Estados Unidos es mucho mayor que las visas realmente asignadas a ese país. El número de visas asignadas a México, que tiene una población de 100 millones de habitantes, es el mismo que el de República Dominicana, país con una población de 8.2 millones de habitantes: a los dos países se les asignan 20,000 visas. Por tanto, a República Dominicana se le permite una tasa *más alta* de inmigrantes (2.5 por 1,000 en 1998) que a México (1.4 por 1,000 en el mismo año), aunque, como socio del NAFTA, México está mucho más estrechamente relacionado con Estados Unidos y es más vital para sus intereses. Ha llegado el momento de aumentar la cuota absurdamente pequeña de 20,000 inmigrantes a una más realista, de al menos 60,000 al año, cifra que todavía daría una tasa anual de emigración bastante modesta según los estándares históricos de entradas en Estados Unidos.

No obstante, esta expansión no parece responder todavía a la demanda de entradas procedente de México. En gran medida los mexicanos buscan visas de residencia permanente porque ésta es la única puerta de la que disponen. Si hubiera otra opción, como una visa de trabajo temporal, más gente optaría por ésta. Hay muchas evidencias que demuestran que los mexicanos desean regresar a casa. Una política más lúcida les facilitaría a los migrantes la posibilidad de ir y venir. Por ejemplo, la creación de una visa que les permita a los mexicanos entrar, vivir y trabajar en Estados Unidos sin restricción alguna por un periodo de dos años. Esta visa sería renovable una vez en la vida del migrante, pero cuando éste hubiera regresado a casa para residir allí mínimo un año. Las visas serían distribuidas por una agencia binacional operada por los gobiernos estadounidense y mexicano y los mexicanos podrían solicitarla directamente, lo que eliminaría a los intermediarios en el campo de la contratación laboral y, por ende, las posibilidades de corrupción.

Para asegurar los derechos laborales de los migrantes las visas no deberían estar atadas a determinados empleadores o tipos de trabajo contratados con los migrantes directamente. Una visa de trabajo atada a un trabajo específico pone al inmigrante en situación de vulnerabilidad. Bajo estas circunstancias, esa persona no puede ejercer el derecho más fundamental del trabajador: el derecho a renunciar a un determinado trabajo. Si se otorgan visas a los migrantes directamente y se les permite cambiar de trabajo no se elimina totalmente la

posibilidad de que los empleadores inescrupulosos los exploten, pero sí se les dificulta utilizar a los inmigrantes para bajar los salarios de los nativos y les obliga a ser más cuidadosos en lo relacionado con las reglamentaciones de los horarios de trabajo, la seguridad y las reglamentaciones sanitarias. Esta política también liberaría a los migrantes para poder participar en los sindicatos y estarían más dispuestos a informar las violaciones contra sus derechos laborales.

Ofrecer un programa de visas temporales abierto para los mexicanos aseguraría que se disminuyera considerablemente el tráfico de migrantes ilegales y las consecuencias negativas que esto produce. Si se otorgaran anualmente 300,000 visas que permitieran una estadía de dos años, habría 600,000 migrantes temporales trabajando en Estados Unidos en cualquier época, lo que representa una porción muy pequeña de la fuerza laboral estadounidense, pero una fracción considerable de migración indocumentada. Los datos históricos nos muestran que el suministro anual de 450,000 visas para los braceros redujo la migración indocumentada a niveles cercanos a cero durante finales de los cincuenta.

Un nuevo programa de trabajadores invitados serviría para obviar la necesidad de las sanciones para los empleadores, le permitiría al Congreso revocar las provisiones de la ley IRCA con las que se penalizaba la contratación de trabajadores no autorizados. Como lo hemos visto, las sanciones a los empleadores no han servido para reducir la contratación de indocumentados, pero sí han tenido el efecto de bajar los salarios y erosionar las condiciones laborales en Estados Unidos, dando paso a la creación de un mercado ilegal de trabajadores tanto inmigrantes como nativos. Como un paso final para eliminar esta economía subterránea, debería trabajar para regularizar el estatus de los migrantes indocumentados con un historial de residencia en el país largo y pacífico. Estas personas ya están ahí, por tanto su regularización no tendría un efecto inmediato sobre el crecimiento de la población, simplemente se facilitaría la asimilación de los inmigrantes y de sus hijos ciudadanos en la sociedad estadounidense.

Poner en marcha un programa de visas temporales también les proporcionaría a las autoridades estadounidenses una oportunidad para allegar fondos que puedan ser utilizados para compensar los costos de la migración internacional y ayudar a México en su viaje sobre la joroba migratoria y en la ruta hacia su desarrollo. A los migrantes temporales podría cobrárseles 300 dólares para cada visa, estos dólares deberían ser pagaderos al Tesoro de Estados Unidos en efectivo o en cuotas durante algún tiempo. Sabemos que los mexicanos están más que dispuestos a pagar esta suma para lograr entrar y 300 dólares son menos que los costos actuales de la contratación de un coyote en la frontera. El pago de esta suma, evidentemente, es mucho más seguro y genera mucha menos ansiedad en el proceso de entrada en el país.

Una suma de 300 dólares pagada por 300,000 migrantes temporales produciría entradas de 90 millones al año. Otra fuente de entradas provendría de los impuestos federales retenidos de los pagos a los trabajadores temporales. Si asumimos que 600,000 migrantes temporales tuvieron ingresos de solamente 15,000 dólares y que los impuestos retenidos son solamente de un 15 por ciento (estos cálculos son muy conservadores), las entradas para el erario público serían aproximadamente de 1,350 millones al año. Una fuente más importante de entradas fiscales procedería de una reducción drástica en el personal y en los recursos que se asignan al control de la frontera. En el capítulo 6, hacíamos el estimativo de que el *mismo grado de disuasión* podría comprarse con una inversión mucho más pequeña en las operaciones del INS, lo que produciría unos ahorros de 3,000 millones de dólares anualmente.

Dentro de este escenario, por tanto, un total de cerca de 4,400 millones de dólares estaría disponible para mitigar los costos de la migración para Estados Unidos y para facilitar el desarrollo económico de México. Una porción de estos fondos podría estar destinada a la participación en las rentas federales para los estados con una mayor población de inmigrantes. Como la inmigración implica costos considerables para los estados de destino, el gobierno federal debería incluir el número de las personas nacidas en el extranjero en su fórmula básica de participación en las rentas. Una transferencia de recursos del gobierno federal hacia los estados de destino de la migración sería muy importante para mitigar agresividades y resentimientos similares a las que surgieron en California a finales de los ochenta y principios de los noventa.

Los fondos restantes se utilizarían para ayudar a los migrantes y para facilitar el mejoramiento de los mercados en México, para ayudar al país en la construcción de una red de apoyo a sus ciudadanos en el caso de una crisis del mercado. Dichas inversiones deberían programarse según el ejemplo de la integración de España y Portugal en la Unión Europea en 1986. Durante los años sesenta y setenta estas naciones enviaron fuera cientos de miles de emigrantes a trabajar en los países más ricos en los que inicialmente se temió que admitir a los ibéricos pobres en el mercado laboral europeo daría lugar a unas oleadas mayores de emigrantes hacia el norte. Pero como preparación para su integración en la comunidad, se hicieron inversiones muy considerables en España y Portugal para mejorar su infraestructura social, económica y material. El resultado fue que cuando se dio la unificación, no hubo más emigración. Por el contrario, los dos países experimentaron un *regreso* neto muy alto de los migrantes que estaban en el norte de Europa, a pesar de que la renta per cápita en España sigue siendo sólo la mitad que la de Alemania.

Si Estados Unidos y Canadá hicieran inversiones similares en México, como parte de la integración de México en el mercado común norteamericano, se

daría un paso muy importante para contrarrestar los incentivos de la migración. Por ejemplo, una agencia de seguros binacional podría establecerse para permitir a los migrantes comprar seguros de bajo costo para una variedad de propósitos, proporcionando a los mexicanos formas de enfrentar ciertos riesgos diferentes a la migración. Otra posibilidad podría ser la creación de un banco binacional de desarrollo que ofreciera donaciones con contrapartida a las comunidades mexicanas para la construcción o el mejoramiento de infraestructura local. Una institución como esta daría a los líderes locales una manera de multiplicar los beneficios positivos de los 3.6 millones de migradólares al ponerlos al servicio del desarrollo local y doblarlos con una contrapartida de dólar por dólar. Muchas iniciativas existentes ya han demostrado ser positivas (como el Proyecto 2×1 y el Proyecto 3×1 en el estado de Zacatecas). Estos programas deberían ser evaluados, mejorados y puestos en marcha de modo más generalizado en México.

Una iniciativa de particular importancia es la expansión de los servicios bancarios disponibles para los mexicanos de bajos recursos económicos, ya sea modificando las instituciones financieras existentes o creando nuevas. Hay dos problemas que los migrantes enfrentan de manera persistente y con ellos el elevado costo de las remesas y la tasa desfavorable de cambio que les dan en México. En la actualidad los descuentos que se les hacen a las remesas por el oligopolio de firmas que controlan las transferencias internacionales llega hasta 20 por ciento; los bancos mexicanos ofrecen tasas de cambio favorables para los inversores, para las empresas y para los clientes especiales, pero hacen muy poco por los consumidores comunes. Los medios técnicos e instituciones para crear canales seguros y poco costosos para las remesas de los migrantes existen, lo único que se necesita es la voluntad política para permitir que se utilicen de manera eficiente.

Extender los servicios bancarios a más mexicanos también sería muy importante para mejorar el acceso al capital y al crédito. Deberían abrirse cuentas en dólares para proteger a los migrantes contra la inestabilidad de las tasas de cambio y las cuentas en pesos podrían ofrecer tasas por encima de las del mercado para atraer los fondos. También deberían otorgarse préstamos a partir de estos depósitos a las familias pobres que buscan cómo financiar sus hogares, sus negocios o su educación. Además, los bancos podrían extender tarjetas de crédito con tasas bajas y con crédito restringido a los mexicanos de la clase trabajadora para proporcionarles los medios para financiar la compra de consumo sin tener que recurrir a la migración internacional.

Por último, una reducción muy considerable de los miembros de la Patrulla Fronteriza permitiría desplazar estos recursos hacia el interior de los estados, recursos que podrían ser destinados a las regiones y a los sectores económicos

que se sabe acogen y emplean a muchos inmigrantes. En lugar de centrar los esfuerzos en la identificación y la detención de los migrantes indocumentados, las inspecciones deberían tener como objetivo reforzar las leyes fiscales, las laborales, las ambientales, las de salud y las de seguridad de Estados Unidos, con lo que se reducirían los incentivos que tienen los empleadores para contratar migrantes indocumentados con el fin de burlar estas reglamentaciones.

Como se mencionó antes en este capítulo, la formación de capital social es una fuerza poderosa que impulsa la migración internacional. Aunque ésta se dé, a pesar de todas las políticas migratorias que un gobierno implemente, la asignación de visas debido a los lazos de parentesco refuerza el proceso de formación de redes. Además, cada residente legal que logre su *green card* se convierte en un patrocinador potencial de la entrada de su cónyuge e hijos menores, dentro de las limitaciones impuestas por las cuotas. Además, cada residente legal que adquiera su ciudadanía ya puede patrocinar la entrada de su cónyuge, padres e hijos menores *sin limitación numérica*, como también para solicitar la entrada numéricamente restringida de hijos mayores casados y de hermanos.

Estas asignaciones de visas se implementaron por razones humanitarias. Parece lógico que los estados no puedan separar al esposo de su esposa o a los padres de sus hijos. Los hermanos mayores, sin embargo, son otra cuestión, y si hay algún paso que pudiera darse para reducir el efecto de refuerzo de la asignación de visas en relación con la formación de capital social, sería eliminar la quinta categoría preferencial, que hace que los hermanos adultos de los ciudadanos estadounidenses tengan derecho a admisión dentro de las limitaciones impuestas por la cuota de visas. Esta categoría es más responsable que cualquier otra de la prolongación del efecto “cadena” (véase Jasso y Rosenzweig, 1988). En la sociedad contemporánea la mayoría de las personas no viven cerca de sus hermanos. La mayoría de los ciudadanos estadounidenses nativos solamente ven a sus hermanos de modo muy ocasional en las fiestas y en ciertos ritos de paso formales (bautizo, matrimonio, confirmación, etcétera). Dados los transportes y las comunicaciones modernas, tener que vivir lejos de algún hermano difícilmente se considera como una verdadera violación de los derechos humanos fundamentales.

Aunque no somos abogados de la revocatoria del derecho de los ciudadanos estadounidenses a patrocinar la migración legal de sus padres, las políticas de ese país actualmente *obligan* a muchos mexicanos mayores de escasos recursos económicos a convertirse en residentes extranjeros cuando lo único que quieren es visitar a sus hijos y nietos. En un intento demasiado quisquilloso por prevenir la migración ilegal, los funcionarios consulares suelen negar las visas de turistas a estas personas. Estas negativas rutinarias crean un fuerte incentivo para que los inmigrantes legales se nacionalicen para poder patrocinar la inmi-

gración legal de sus padres, cuando lo que todos ellos quieren es que sus padres puedan tener un acceso periódico a la visa de turista. Con sólo tomar una actitud más flexible para otorgar visas de turismo a los mexicanos mayores con hijos en Estados Unidos se haría mucho para reducir el flujo migratorio sin necesidad de modificar la legislación.

Por último, el gobierno mexicano debería garantizar el paso seguro, rápido y eficiente a los migrantes que desean regresar a casa y debería asegurar los derechos políticos de los mexicanos que eligen permanecer en Estados Unidos. Los programas actuales del gobierno como el Programa Paisano, que está encaminado a proteger la propiedad y las libertades civiles de los migrantes que regresan; y el Grupo Beta, una fuerza policial especial que vigila la frontera y protege los derechos de los migrantes indocumentados, deberían ser evaluados por agencias independientes y además se deberían perfeccionar para que ofrezcan mejores servicios.

Más allá de la cortina de humo y el juego de espejos

Dan Baum (1977) se ha referido a la guerra de Estados Unidos en contra de las drogas como “smoke and mirrors”. Creemos que la metáfora es igualmente apta en relación con las políticas migratorias estadounidenses. A pesar de los grandes movimientos, el humo y los espejismos a lo largo de la frontera, la migración sigue siendo la misma que antes, excepto que bajo términos mucho menos favorables. El aumento masivo de la Patrulla Fronteriza, el despliegue monumental de material y equipos, la construcción del muro fronterizo –todo esto ha sido como un gran teatro político, ha proporcionado a los medios de comunicación un impresionante escenario. Toda esta utilería quizá ha servido para dar la sensación a los ciudadanos estadounidenses de que la frontera está bajo control, pero no se han acercado siquiera a la solución de los problemas relacionados con la migración México-Estados Unidos. Sin excepción, todas estas medidas han empeorado la situación.

En lugar de funcionar como una pieza ágil dentro del motor de la gran maquinaria de la integración económica de Norteamérica, las medidas más recientes han abierto una serie de boquetes en los engranajes del crecimiento económico y del desarrollo social tanto en México como en Estados Unidos. Las iniciativas que nosotros proponemos no van a eliminar la migración indocumentada, ni a solucionar todos los problemas relacionados con ella. Sin embargo, servirá para contrarrestar el deterioro producido por las políticas estadounidenses actuales al eliminar el mercado negro de mano de obra inmigrante, hacer que cada día haya menos inmigrantes mexicanos que necesiten establecerse de modo permanente, fomentar los flujos de capitales y de personas hacia México, promover

el crecimiento económico dentro de las comunidades origen de la migración, constreñir la formación de capital social y lograr que los mercados de capital, de crédito, y de seguros se consoliden y crezcan más rápidamente. A corto plazo, las dificultades que surgen como resultado del proceso de consolidación de la economía norteamericana seguirán presentes, pero el crecimiento económico a largo plazo al interior de México pronto eliminará los incentivos para salir del país y permitirá que la nación marche rápidamente sobre la “joroba migratoria” hasta que llegue a ser un socio con todos los derechos en la economía global.

Apéndice

Base de datos del Proyecto de Migración Mexicana

MUCHOS DE LOS cuadros y gráficas que se incluyen en este volumen están basados en estadísticas oficiales, la mayoría proceden del U.S. Immigration and Naturalization Service y de la Oficina del Censo de Estados Unidos. También utilizamos datos procedentes del Instituto Nacional de Geografía y Estadística de México (INEGI), del Banco Mundial, del Fondo Monetario Internacional y de las Naciones Unidas. Sin embargo, muchos aspectos de la migración México-Estados Unidos no se pueden medir a partir de las fuentes oficiales, como son la probabilidad de la migración indocumentada en un año específico, la probabilidad de arrestos en el proceso de cruzar la frontera de manera ilegal, o las características sociales de los migrantes indocumentados. Cuando nuestros análisis no se refieren a una fuente oficial, nos basamos en los datos recogidos por el Proyecto de Migración Mexicana (Mexican Migration Project –MMP), un proyecto binacional hecho en colaboración con la Universidad de Guadalajara y la Universidad de Princeton y dirigido por Jorge Durand y Douglas S. Massey.

Desde 1987, el MMP ha contado con la financiación del U.S. National Institute of Child Health and Human Development (subvenciones HD-23415 y HD-35643) y la Fundación William y Flora Hewlett (subvenciones 94-7795 y 99-4106) para obtener datos confiables y representativos sobre la migración documentada e indocumentada de México a Estados Unidos. El proyecto utiliza una estrategia de recolección de datos desarrollada a partir de trabajo de campo previo (Massey *et al.*, 1987) que se conoce como la etnoencuesta (Massey, 1987c, 2000b). En lugar de intentar hacer muestras de población nacional utilizando las técnicas de investigación estándar, la etnoencuesta se dirige a comunidades específicas en la que un equipo de antropólogos que hacen trabajo de campo realiza un estudio intensivo. Ellos pasan varios meses en cada uno de los lugares

entrevistando una muestra representativa de hogares y recopilando datos estandarizados utilizando una entrevista semiestructurada y realizando a la vez entrevistas en profundidad a los funcionarios e informantes locales.

Cada año se seleccionan entre cuatro y ocho comunidades mexicanas para el estudio y un equipo de trabajadores de campo entrenados se envía a cada localidad para realizar un censo de viviendas, lo que arroja una lista de unidades que se utiliza posteriormente para elaborar la muestra. El censo se realiza por lo general en noviembre y la muestra se saca a principios de diciembre. Las entrevistas tienen lugar durante los meses de diciembre, enero y febrero porque los migrantes estacionales regresan en invierno a las viviendas que han dejado desocupadas durante el resto del año. Para evitar márgenes de error procedentes de omisiones incluimos en nuestro censo cualquier lugar que pueda ser utilizado como vivienda, parezca o no ocupada u ocupable en el momento de la enumeración. En la mayoría de las comunidades elegimos una muestra aleatoria de 200 hogares, aunque en los lugares más pequeños se han elegido números más pequeños y en algunos casos se ha recopilado una muestra más grande. En lugar de tratar de hacer el muestreo en áreas urbanas grandes en su totalidad, demarcamos barrios de clase trabajadora específicos y tomamos la muestra en ellos. Si una vivienda está vacía en el momento de la encuesta, simplemente buscamos un reemplazo al azar a partir del marco de muestreo. Las muestras de la comunidad mexicana son, por tanto, representativas de unidades de vivienda ocupadas durante los meses de invierno de cada año de la encuesta.

Las comunidades *no* se seleccionan porque se conoce o porque se piensa que en ellas vive un elevado número de migrantes hacia Estados Unidos. Más bien, los lugares de investigación son escogidos para incorporarlos en la variación de la muestra en relación con el tamaño de la población, la ubicación geográfica, el clima, la base económica, la estructura social y la composición étnica. El trabajo de campo por lo general se ha realizado estado por estado, empezando con la región núcleo de partida de emigrantes de la parte centro occidente de México en la que están los estados de Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, San Luis Potosí y Zacatecas. La muestra fue ampliada posteriormente para incluir nuevas regiones origen de migraciones en los estados de la región central Guerrero, Oaxaca y Puebla antes de incorporar los estados del norte como Baja California, Chihuahua y Nuevo León. La base de datos se ha expandido anualmente por medio de la adición de nuevas comunidades muestreadas. En el momento en el que se estaba escribiendo esta versión, la muestra incluye 71 comunidades en 13 estados mexicanos.

La lista de las comunidades se ha hecho por números en el cuadro A1, y sus ubicaciones aproximadas se muestran en el mapa que reproducimos (los

nombres de las comunidades se omiten para preservar la confidencialidad). Como puede verse, la muestra abarca un amplio corte transversal de comunidades. La muestra incluye demográficamente todo, desde los ranchos más pequeños hasta los barrios densamente poblados en las zonas urbanas dentro de las áreas metropolitanas. Incluye también poblaciones agrícolas, ciudades industriales, ciudades comerciales, poblaciones de pescadores, ciudades turísticas y centros de producción de maquila, también incluye muchas y variadas áreas metropolitanas. Aunque la mayoría de las comunidades son mestizas, unas pocas tienen una población predominantemente indígena (principalmente tarasca y mixteca).

Hemos intentado formar pares de cada encuesta mexicana con una encuesta paralela de emigrantes de la misma comunidad que se han establecido de modo permanente en Estados Unidos. Se ha experimentado con diversas maneras de delimitar las poblaciones de emigrantes permanentes y de recolectar muestras representativas de ellas, pero estos intentos resultaron demasiado costosos y complicados, lo que nos llevó a decidimos por el muestreo “bola de nieve” como el método preferido para compilar las muestras de pobladores en Estados Unidos (Goodman, 1961). Dentro de este método, también conocido como el método de “referencias en cadena”, allegamos nombres e información de los contactos sobre amigos y parientes viviendo en Estados Unidos de los que responden a nuestras encuestas y de informantes ubicados durante el trabajo de campo en México. Después vamos a Estados Unidos para ubicar a estas personas, entrevistarlas y preguntarles si pueden orientarnos hacia otros miembros de la comunidad que vivan cerca. Utilizando esta aproximación, hemos buscado compilar una muestra en Estados Unidos igual al 10 por ciento de la muestra de la comunidad mexicana, por lo general de alrededor de 20 hogares. La mayoría de las entrevistas se realizan en el verano siguiente a la encuesta de invierno.

Las entrevistas siguen el patrón de un cuestionario semiestructurado que obtiene información en estadios sucesivos. Lo primero que hacen los entrevistadores es identificar al jefe de hogar, su esposa y todos los hijos vivos que tenga. Posteriormente determinan cuáles hijos forman parte todavía del hogar (por lo general los hijos y las hijas solteros que todavía no han establecido una familia) y si hay otras personas que forman parte del hogar. En las 71 comunidades, el MMP ha recopilado información acerca de 83,527 individuos ubicados en 12,322 hogares. Los entrevistadores recogen datos sociales, económicos y demográficos de cada uno de los individuos y les preguntan si él o ella ha emigrado alguna vez al interior de México o hacia Estados Unidos. A todos aquellos que tienen experiencia migratoria les piden informar la ubicación, el trabajo, el salario, la duración (en Estados Unidos) y el estatus legal tanto en su primer viaje como

CUADRO A1
MUESTRA DE COMUNIDADES INCLUIDAS EN LOS DATOS DEL MMP,
SEPTIEMBRE DE 2001

<i>Número de comunidad</i>	<i>Estado</i>	<i>Población en 1990^a</i>	<i>Año de encuesta</i>	<i>Tamaño de muestra mexicana</i>	<i>Tamaño de muestra EUA</i>	<i>Tasa de rechazo</i>
1	Guanajuato	52,000	1987	200	21	0.034
2	Guanajuato	868,000	1987	200	10	0.119
3	Jalisco	4,000	1988	200	22	0.140
4	Guanajuato	17,000	1988	200	22	0.057
5	Guanajuato	2,000	1988	150	10	0.085
6	Jalisco	5,000	1988	200	20	0.115
7	Jalisco	3,000	1988	200	15	0.010
8	Michoacán	6,000	1989	200	20	0.050
9	Michoacán	32,000	1989	200	20	0.037
10	Michoacán	2,000	1990	150	20	0.152
11	Nayarit	20,000	1990	200	20	0.029
12	Nayarit	12,000	1990	200	20	0.010
13	Guanajuato	21,000	1990	200	20	0.047
14	Michoacán	7,000	1990	200	20	0.057
15	Guanajuato	265,000	1991	200	20	0.057
16	Guanajuato	1,000	1991	100	10	0.029
17	Jalisco	31,000	1991	200	20	0.044
18	Zacatecas	8,000	1991	365	20	0.127
19	Michoacán	428,000	1991	200	20	0.083
20	Jalisco	3,000	1982	106	20	0.038
21	Jalisco	2,000	1982	94	10	0.037
22	Michoacán	7,000	1982	200	20	0.015
23	Jalisco	12,000	1982	200	20	0.038
24	Jalisco	1,650,000	1982	200	16	0.048
25	Jalisco	1,000	1992	100	7	0.029
26	Guanajuato	34,000	1992	200	15	0.095
27	Guanajuato	24,000	1992	200	15	0.127
28	Jalisco	73,000	1992	200	20	0.074
29	Michoacán	188,000	1992	200	13	0.083
30	Zacatecas	1,000	1991	187	0	0.025
31	Guerrero	83,000	1993	100	12	0.089
32	San Luis Potosí	489,000	1993	200	25	0.048
33	Colima	7,000	1994	200	20	0.087
34	Zacatecas	2,000	1994	149	10	0.063
35	Zacatecas	100,000	1994	239	10	0.142
36	San Luis Potosí	13,000	1994	201	5	0.024

<i>Número de comunidad</i>	<i>Estado</i>	<i>Población en 1990^a</i>	<i>Tamaño de Año de encuesta</i>	<i>Tamaño de muestra mexicana</i>	<i>muestra EUA</i>	<i>Tasa de rechazo</i>
37	San Luis Potosí	1,000	1994	102	5	0.000
38	San Luis Potosí	42,000	1994	200	15	0.052
39	San Luis Potosí	1,000	1994	100	0	0.000
40	Zacatecas	34,000	1995	201	30	0.107
41	Guerrero	7,000	1995	153	11	0.186
42	Guerrero	1,000	1995	100	0	0.107
43	Guerrero	515,000	1995	200	0	0.074
44	San Luis Potosí	1,000	1995	99	17	0.000
45	San Luis Potosí	1,000	1996	142	11	0.000
46	Zacatecas	1,000	1995	111	0	0.142
47	San Luis Potosí	3,000	1996	197	11	0.032
48	San Luis Potosí	3,000	1996	94	0	0.021
49	Oaxaca	1,000	1996	100	0	0.000
50	Oaxaca	1,000	1996	100	10	0.000
51	Oaxaca	9,000	1997	199	0	0.083
52	Oaxaca	213,000	1996	200	9	0.087
53	Sinaloa	5,000	1998	100	6	0.020
54	Puebla	1'007,000	1997	201	1	0.016
55	Guanajuato	1,000	1997	80	8	0.000
56	Guanajuato	1,000	1998	87	9	0.033
57	Jalisco	4,000	1998	201	20	0.057
58	Jalisco	1,000	1998	100	10	0.029
59	Puebla	2,000	1997	100	0	0.010
60	Puebla	2,000	1997	100	0	0.010
61	Puebla	10,000	1998	199	0	0.050
62	Sinaloa	3,000	1998	150	11	0.020
63	Baja California	699,000	1998	150	8	0.068
64	Baja California	699,000	1998	150	7	0.011
65	Baja California	699,000	1998	150	8	0.085
66	Baja California	699,000	1998	152	7	0.080
67	Colima	3,000	1998	72	10	0.029
68	Colima	1,000	1998	100	10	0.000
69	Aguascalientes	18,000	1998	150	1	0.013
70	Sinaloa	5,000	1998	202	0	0.010
71	Aguascalientes	2,000	1997	100	6	0.010

^aLa población del pueblo o la ciudad en donde la encuesta se llevó a cabo ha sido redondeada al millar más cercano. Para aquellas comunidades en que los barrios se encuentran en una ciudad grande, la población de la ciudad es reportada.

DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LAS COMUNIDADES
MUESTREADAS POR EL PROYECTO DE MIGRACIÓN MEXICANA (MMP)



Fuente: Proyecto de Migración Mexicana, MMP.

en el más reciente. Utilizando este procedimiento hemos identificado 17,602 personas que han hecho al menos un viaje a Estados Unidos, lo que constituye el 21 por ciento de la muestra total.

Después los entrevistadores recogen información básica acerca del hogar en sí mismo, incluyendo tipo de construcción y ocupación en la vivienda, la presencia de bienes de consumo y la propiedad de la tierra, del negocio, de ganado, si tienen carros u otros bienes. A todos los jefes de hogar se les pide una historia de vida completa, que incluye, a partir de los 15 años, posibles historias de distintos matrimonios, fertilidad, si son dueños de la casa, del negocio, tipo de trabajo que realizan, experiencias migratorias y cruces de la frontera. A todos los cónyuges se les pide una historia laboral. Por último, a los jefes de hogar con experiencias previas en Estados Unidos se les plantean una serie de preguntas acerca de sus experiencias en su último viaje.

La información del proyecto se organiza en cinco archivos de datos que están disponibles al público en la página web del proyecto en <http://mmp.opr.princeton.edu/>

El archivo PERS (PERSfile) contiene información social y demográfica acerca de cada uno de los miembros del hogar, de los hijos que ya no viven en casa, incluyendo información acerca del primero y el último viaje realizado por cada uno de los individuos al interior de México y al exterior. El archivo MIG (MIGfile) proporciona información detallada acerca de las experiencias de 4,881 jefes de hogar durante su viaje más reciente a Estados Unidos. El archivo HOUSE (HOUSEfile) contiene datos acerca de la composición familiar de cada uno de los hogares; en qué trabajan los que son económicamente activos; la propiedad de la tierra, de los negocios y de ganado; construcción de la vivienda y servicios públicos; la naturaleza y la duración de la experiencia migratoria en la familia de origen del jefe de hogar.

Por último los archivos LIFE (LIFEfile) y SPOUSE (SPOUSEfile) contiene historias de vida y de trabajo completas de los jefes de hogar y sus cónyuges. (Las historias de vida de los cónyuges están disponibles solamente a partir de 1994). La unidad de observación es persona-año; los jefes de hogar constituyeron un total de 584,694 personas-año de información, comparados con 221,726 personas-año de cónyuges. Los análisis que se presentan en este volumen están basados en datos en uno de estos cinco archivos, pero el MMP también ofrece un rango de archivos de datos complementarios acerca de las condiciones en México y en Estados Unidos en diferentes años, así como características de las comunidades mexicanas y estadounidenses en los diferentes años, de nuevo año por año.

A pesar de la naturaleza potencialmente sensible de los sujetos bajo estudio (migración indocumentada y cruce clandestino de la frontera) han sido relativamente pocos los que rehúsan a responder, éstos están entre cero y 18.6 por ciento, lo que hace un promedio de solamente 5.3 por ciento en total. Las tasas más altas de rechazo, por lo general, reflejan no desconfianza con el estudio en sí, sino las circunstancias específicas de tiempo o lugar. Como puede verse en el cuadro A1 las negativas a responder son más numerosas en las áreas urbanas que en las rurales y en las zonas predominantemente indígenas a diferencia de las localidades cuya etnia es predominantemente mestiza. También se incrementan los rechazos durante los periodos de agitación política, especialmente durante los años de elección residencial. La tasa más alta de rechazo se dio en Guerrero en 1995, cuando la actividad de la guerrilla y la desconfianza del público hicieron muy difícil el trabajo de campo. (De hecho el MMP tuvo que abandonar los planes de encuestar una comunidad después de que la policía masacró a unos campesinos que vivían allí.)

CUADRO A2
COMPARACIÓN DE CARACTERÍSTICAS DE TRABAJADORES MEXICANOS
MIGRANTES A ESTADOS UNIDOS EN EL MMP Y EN LA ENADID

<i>Característica</i>	<i>MMP</i>	<i>ENADID</i>
<i>Sexo</i>		
% Hombres	87.5%	87.7%
<i>Edad</i>		
Edad mediana	38.0	37.0
Edad promedio	40.7	40.2
Desviación estándar	16.7	15.6
<i>Relación al jefe</i>		
Jefe	65.5%	70.9%
Cónyuge	6.3	7.1
Hijo(a)	27.0	17.0
Otro	1.2	5.1
<i>Estado Civil</i>		
Casado actualmente	72.0%	79.7%
Nunca se ha casado	23.7	15.0
<i>Años de escolaridad</i>		
Menos de 6	52.4%	56.1%
6-8 años	26.2	27.4
9-11 años	13.1	12.6
12+ años	8.2	14.0
Mediana	5.0	4.0
Promedio	5.0	4.6
Desviación estándar	4.0	3.6
<i>Duración del último viaje a Estados Unidos</i>		
Mediana	7.0	7.0
Promedio	21.2	19.8
Desviación estándar	46.5	36.7

Fuente: Proyecto de Migración Mexicana.

Los datos de las 71 muestras de la comunidad mexicana son estrictamente representativos solamente de estas comunidades y no de México en conjunto. De la misma manera, las muestras de emigrantes hacia Estados Unidos tal vez no son totalmente representativas de los que se establecieron en Estados Unidos porque éstas fueron recogidas utilizando muestreo “bola de nieve” no aleatorio. No obstante, las muestras recopiladas en México y en Estados Unidos juntas nos ofrecen una instantánea precisa de la población de 71 comunidades binacionales creadas a través de migraciones y población recurrentes.

Massey y Zenteno (2000) quisieron evaluar la representatividad de los datos al cotejarlos con información comparable tomada de la Encuesta Nacional de Dinámicas Poblacionales de México del 1992 (conocida como ENADID), una muestra grande y representativa a nivel nacional de 57,916 hogares y 277,552 individuos que da una tasa de respuesta apenas superior al 90 por ciento. Esta encuesta determina si cada miembro del hogar ha vivido alguna vez fuera del país, “aunque sea por un periodo corto” y de encuestados de 12 años o más si alguna vez han trabajado o buscado trabajo en Estados Unidos, junto con las fechas de salida y regreso.

Las comparaciones sistemáticas entre los migrantes a Estados Unidos identificados en el MMP y la ENADID encontraron que el primero produce un perfil sorprendentemente exacto de los migrantes a Estados Unidos en lo que concierne a las características básicas sociales, económicas y demográficas. Como lo indica el cuadro A2 el MMP tiene más éxito al captar a los hijos e hijas solteros que están trabajando temporalmente en Estados Unidos (una característica deseable buscada activamente por los investigadores del MMP). Aparte de esta diferencia las distribuciones de migrantes con relación al sexo, la edad, el estatus en el hogar, el estado civil, la escolaridad y la duración del viaje son muy similares en los dos conjuntos de datos. Después de llevar a cabo comparaciones adicionales que incluían modelos multivariados, Massey y Zenteno (2000) concluyeron que el MMP ofrece datos válidos y confiables para estudiar patrones y procesos migratorios entre México-Estados Unidos (véase también Zenteno y Massey, 1999).

Acerca de los autores

DOUGLAS S. MASSEY

Profesor de sociología y políticas públicas en la Universidad de Princeton.

JORGE DURAND

Profesor-investigador en el Departamento de Estudios de Movimientos Sociales en la Universidad de Guadalajara.

NOLAN J. MALONE

Doctor en sociología y demografía por la Universidad de Pensilvania e investigador en la Kamehameha Schools, en Honolulu, Hawai.

Bibliografía

- ADLER LOMNITZ, Larissa A. y Marisol Perez-Lizaur (1987), *A Mexican Elite Family: 1820-1980*, Princeton, Princeton University Press.
- ADELMAN, Irma y J. Edward Taylor (1992), "Is Structural Adjustment with a Human Face Possible? The Case of Mexico", *Journal of Development Studies* 26: 387-407.
- AKERMAN, S. (1976), "Theories and Methods of Migration Research", en H. Rundblom y H. Norman (eds.), *From Sweden to America: A History of the Migration*, Minneapolis, University of Minnesota Press, pp. 19-75.
- ALARCÓN, Rafael (1992), "Norteamericanización: Self-perpetuating Migration from a Mexican Town", en Jorge Bustamante, Clark Reynolds y Raúl Hinojosa (eds.), *U.S.-Mexico Relations, Labor Market Interdependence*, Stanford, Stanford University Press, pp. 302-318.
- ANDREAS, Peter (1998), "The Escalation of U.S. Immigration Control in the Post-NAFTA Era", *Political Science Quarterly* 113: 591-601.
- (2000), *Border Games: Policing the US-Mexico Divide*, Ithaca, Cornell University Press.
- BAUM, Dan (1997), *Smoke and Mirrors: The War on Drugs and the Politics of Failure*, Boston, Back Bay Books.
- BEAN, Frank D., Georges Vernez y Charles B. Keely (1989), *Opening and Closing the Doors: Evaluating Immigration Reform and Control*, Washington, DC, Urban Institute.
- BEWLEY, Truman F. (1999), *Why Wages Don't Fall During a Recession*, Cambridge, Harvard University Press.
- BILLINGS, Deborah (1999), "Meissner Announces New INS Strategy To Combat Smuggling of Illegal Workers", *Daily Labor Report*, núm. 61, 31 de marzo de 1999.

- BÖHNING, Wolf. R. (1972), *The Migration of Workers in the United Kingdom and the European Community*, Oxford, Oxford University Press.
- BORJAS, George J. (1989), "Economic Theory and International Migration", *International Migration Review* 23: 457-485.
- (1990), *Friends or Strangers: The Impact of Immigrants on the U.S. Economy*, Nueva York, Basic Books.
- BOURDIEU, Pierre (1986), "The Forms of Capital", en John G. Richardson (ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, Nueva York, Greenwood Press, pp. 241-258.
- y Loic Wacquant (1992), *An Invitation to Reflexive Sociology*, Chicago, University of Chicago Press.
- BRETTELL, Caroline (1979), "Emigrar para Voltar: A Portuguese Ideology of Return Migration", *Papers in Anthropology* 20, 21-38.
- CALAVITA, Kitty (1992), *Inside the State: The Bracero Program, Immigration, and the INS*, Nueva York, Routledge.
- CAMP, Roderic A. (1989), *Entrepreneurs and Politics in Twentieth-Century Mexico*, Nueva York, Oxford University Press.
- (1996), *Democracy in Latin America: Patterns and Cycles*, Wilmington, SR Books.
- CARDOSO, Lawrence (1980), *Mexican Emigration to the United States 1897-1931*, Tucson, University of Arizona Press.
- CASTELLS, Manuel (1989), *The Informational City: Information Technology, Economic Restructuring and the Urban-Regional Process*, Oxford, Basil Blackwell.
- CEBALLOS, Manuel (1999), "Frontera e identidad: la versión nacional y la versión de los dos Laredos a finales del siglo XIX", artículo presentado en 10th Reunion of Mexican and North American Historians, Dallas, Texas, noviembre, pp. 19-22.
- CENTENO, Miguel Ángel (1994), *Democracy within Reason: Technocratic Revolution in Mexico*, University Park, Pennsylvania State University Press.
- CERRUTTI, Marcela y Douglas S. Massey (2001), "On the Auspices of Female Migration Between Mexico and the United States", *Demography* 38: 187-200.
- CHÁVEZ, Leo R. (1992), *Shadowed Lives: Undocumented Immigrants in American Society*, Fort Worth, Texas, Harcourt Brace Jovanovich.
- CHRISTIANSEN, Drew (1996), "Movement, Asylum, Borders: Christian Perspectives", *International Migration Review* 30: 7-17.
- CLUNE, Michael S. (1998), "The Fiscal Impacts of Immigrants: A California Case Study", en James P. Smith y Bary Edmonston (eds.), *The Immigration Debate: Studies on the Economic, Demographic, and Fiscal Effects of Immigration*, Washington, DC, National Academy Press, pp. 120-183.

- COLEMAN, James S. (1988), "Social Capital in the Creation of Human Capital", *American Journal of Sociology* 94(S): 95-120.
- (1990), *Foundations of Social Theory*, Cambridge, Harvard University Press.
- CORNELIUS, Wayne A. (1978), *Mexican Migration to the United States: Causes, Consequences, and U.S. Responses*, Cambridge, MIT Center for International Studies
- , Philip L. Martin y James F. Hollifield (1994), "Introduction: The Ambivalent Quest for Immigration Control", en Wayne A. Cornelius, Philip L. Martin y James F. Hollifield (eds.), *Controlling Immigration: A Global Perspective*, Stanford, Stanford University Press, pp. 3-41.
- CORTÉS, Fernando y Rosa María Rubalcava (1992), "El ingreso familiar: su distribución y desigualdad 1984-1989", *Demos: Carta Demográfica sobre México* 5: 28-30.
- DONATO, Katharine (1998), "Mexican Migration Project Data", en *Binational Study of Migration Between Mexico and the United States: volume 3, Research Reports and Background Materials*. Washington, DC y Mexico, U.S. Commission on Immigration Reform and the Mexican Ministry of Foreign Affairs, pp. 903-964.
- DUNN, Timothy J. (1996), *The Militarization of the U.S.-Mexico Border, 1978-1992: Low-Intensity Conflict Doctrine Comes Home*, Austin, Center for Mexican American Studies, University of Texas at Austin.
- DURAND, Jorge (1988), "Los migradólares: cien años de inversión en el medio rural", *Argumentos: Estudios Críticos de la Sociedad* 5: 7-21.
- (1994), *Más allá de la línea: patrones migratorios entre México y Estados Unidos*, México, D.F., Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- , Emilio Parrado y Douglas S. Massey (1996), "Migradollars and Development: A Reconsideration of the Mexican Case", *International Migration Review* 30: 423-444.
- y Paricia Arias (2000), *La experiencia migrante: iconografía de la migración México-Estados Unidos*, México, D.F., Altexto.
- , Douglas S. Massey y Fernando Charvet (2000), "The Changing Geography of Mexican Immigration to the United States: 1910-1996", *Social Science Quarterly* 81: 1-15.
- ESCHBACH, Karl, Jacqueline Hagan y Nestor Rodriguez (2001), "Causes and Trends in Migrant Deaths along the Mexico-U.S. Border 1985-1998", Working Paper, Center for Immigration Research, University of Houston.
- , Ruben Hernandez-Leon y Stanley Bailey (1999), "Death at the Border", *International Migration Review* 33: 430-454.
- ESPENSHADE, Thomas J. (1990), "Undocumented Migration to the United States: Evidence from a Repeated Trials Model", en Frank D. Bean, Barry Edmons-

- ton y Jeffrey S. Passel (eds.), *Undocumented Migration to the United States: IRCA and the Experience of the 1980s*, pp. 159-181.
- y Charles A. Calhoun (1993), "An Analysis of Public Opinion Toward Undocumented Immigration", *Population Research and Policy Review* 12: 189-224.
- (1994), "Does the Threat of Apprehension Deter Undocumented U.S. Immigration?", *Population and Development Review* 20: 871-892.
- y Dolores Acevedo (1995), "Migrant Cohort Size, Enforcement Effort, and the Apprehension of Undocumented Aliens", *Population Research and Policy Review* 14: 145-172.
- y Katherine Hempstead (1996), "Contemporary American Attitudes Toward U.S. immigration", *International Migration Review* 30: 535-570.
- ESPINOSA, Kristin E. (1997), *Helping Hands: Social Capital and the Undocumented Migration of Mexican Men to the United States*, tesis doctoral, Departamento de Sociología, University of Chicago.
- y Douglas S. Massey (1997), "Undocumented Migration and the Quantity and Quality of Social Capital", *Soziale Welt* 12: 141-162.
- ESPINOSA, Víctor M. (1998), *El dilemma del retorno: migración, género y pertenencia en un contexto transnacional*, Zamora, El Colegio de Michoacán.
- FOREMAN-PECK, James (1992), "A Political Economy Model of International Migration, 1815-1914", *The Manchester School* 60: 359-376.
- FREEMAN, Gary P. (1994), "Can Liberal States Control Unwanted Immigration?", *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 534: 17-30.
- (1995), "Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States", *International Migration Review* 29: 881-902.
- FRIEDMANN, John (1986), "The World City Hypothesis", *Development and Change* 17: 69-83.
- FUCHS, Lawrence H. (1990), "The corpse that would not die: The Immigration Reform and Control Act of 1996", *Revue Européenne des Migrations Internationales* 6: 111-127.
- GALARZA, Ernest (1964), *Merchants of Labor: The Mexican Bracero Story*, Santa Barbara, McNally and Loftin.
- GARVEY, Deborah L. y Thomas J. Espenshade (1998), "Fiscal Impacts of Immigrant and Native Households: A New Jersey Case Study", en James P. Smith y Bary Edmonston (eds.), *The Immigration Debate: Studies on the Economic, Demographic, and Fiscal Effects of Immigration*, Washington, DC, National Academy Press, pp. 66-119.
- GLAZER, Nathan (1980), "Introduction", en Nathan Glazer (ed.), *Clamor at the Gates: The New American Immigration*, San Francisco, ICS Press, pp. 3-16.
- GOLDIN, Claudia (1994), "The Political Economy of Immigration Restriction in the U.S., 1890 to 1921", en Claudia Golden y Gary Libecap (eds.), *The Regu-*

- lated Economy: A Historical Approach to Political Economy*, Chicago, University of Chicago Press, pp. 223-257.
- GOLDRING, Luin P. (1996), "Gendered Memory: Constructions of Rurality among Mexican Transnational Migrants", en E. Melanie DuPuis y Peter Vandergeest (eds.), *Creating the Countryside: The Politics of Rural and Environmental Discourse*, Filadelfia, Temple University Press, pp. 303-329.
- GONZÁLEZ, Luis (1981), *Historia de la Revolución mexicana 1934-1940*, México, D.F., El Colegio de México.
- GOODIS, Tracy Ann (1986), "A Layman's Guide to the 1986 U.S. Immigration Reform", Discussion Paper on the Impacts of Immigration in California, Urban Institute, Washington, DC.
- GOODMAN, Leo (1961), "Snowball Sampling", *Annals of Mathematical Statistics* 32: 117-151.
- GOSS, Jon D. y Bruce Lindquist (1995), "Conceptualizing International Labor Migration: A Structuration Perspective", *International Migration Review* 29: 317-351.
- GREENWOOD, Michael J. (1981), *Migration and Economic Growth in the United States*, Nueva York, Academic Press.
- (1985), "Human Migration: Theory, Models, and Empirical Evidence", *Journal of Regional Science* 25: 521-544.
- GREGORY, Peter (1986), *The Myth of Market Failure: Employment and the Labor Market in Mexico*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- HABER, Stephen H. (1989), *Industry and Underdevelopment: The Industrialization of Mexico 1890-1940*, Stanford, Stanford University Press.
- HAGAN, Jacqueline M. y Susan Gonzalez Baker (1993), "Implementing the U.S. Legalization Program: The Influence of Immigrant Communities and Local Agencies on Immigration Policy Reform", *International Migration Review* 27: 513-536.
- HANSEN, Roger D. (1971), *The Politics of Mexican Development*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- HARKER, Richard, Cheleen Mahar y Chris Wilkes (1990), *An Introduction to the Work of Pierre Bourdieu: The Practice of Theory*, Londres, MacMillan.
- HART, John M. (1987), *Revolutionary Mexico: The Coming and Process of the Mexican Revolution*, Berkeley, University of California Press.
- HATTON, Timothy J. y Jeffrey G. Williamson (1994), "What Drove the Mass Migrations from Europe in the Late Nineteenth Century?", *Population and Development Review* 20: 533-560.
- (1998), *The Age of Mass Migration: Causes and Economic Impact*, Oxford, Oxford University Press.
- HEYMAN, Josiah M. (1995), "Putting Power in the Anthropology of Bureaucracy: The Immigration and Naturalization Service at the Mexico-United States Border", *Current Anthropology* 36: 261-287.

- HIGHAM, John (1955), *Strangers in the Land: Patterns of American Nativism, 1860-1925*, New Brunswick, N.J., Rutgers University Press.
- HOFFMAN, Abraham (1974), *Unwanted Mexican Americans in the Great Depression: Repatriation Pressures, 1929-1939*, Tucson, University of Arizona Press.
- HUGO, Graeme J. (198), "Village-Community Ties, Village Norms, and Ethnic and Social Networks: A Review of Evidence from the Third World", en Gordon F. DeJong y Robert W. Gardner (eds.), *Migration Decision Making: Multidisciplinary Approaches to Microlevel Studies in Developed and Developing Countries*, Nueva York, Pergamon Press, pp. 186-224.
- JACOBSON, David (1997), *Rights Across Borders: Immigration and the Decline of Citizenship*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- JAFFE, A.J., Ruth M. Cullen y Thomas D. Boswell (1980), *The Changing Demography of Spanish Americans*, Nueva York, Academic Press.
- JASSO, Guillermina y Mark R. Rosenzweig (1982), "Estimating the Emigration Rates of Legal Immigrants Using Administrative and Survey Data: The 1971 Cohort of Immigrants to the United States", *Demography* 19: 279-290.
- (1988), "Family Reunification and the Immigration Multiplier: U.S. Immigration Law, Origin-Country Conditions, and the Reproduction of Immigrants", *Demography* 23: 291-311.
- (1990), *The New Chosen People: Immigrants in the United States*, Nueva York, Russell Sage.
- JOPPKE, Christian (1998), "Why Liberal States Accept Unwanted Immigration", *World Politics* 50: 266-293.
- KAMEN, Al (1990), "Central America is no Longer the Central Issue for Americans", *Austin American Statesman*, 21 de octubre.
- KANAIAUPUNI, Shawn M. (2000), "Reframing the Migration Question: An Analysis of Men, Women, and Gender in Mexico", *Social Forces* 78(4): 1311-1349.
- KANDEL, William y Douglas S. Massey (2001) "The Culture of Mexican Migration: A Theoretical and Empirical Analysis", artículo no publicado, Population Studies Center, University of Pennsylvania.
- KAPLAN, Robert D. (1996), *The Ends of the Earth: A Journey at the Dawn of the 21st Century*, Nueva York, Random House.
- (2000) *The Coming Anarchy: Shattering the Dreams of the Post Cold War*, Nueva York, Random House.
- KOUSSOUDJI, Sherrie A. (1992), "Playing Cat and Mouse at the U.S.-Mexican Border", *Demography* 29: 159-180.
- LEE, Ronald D. y Timoth W. Miller (1998), "The Current Fiscal Impact of Immigrants and their Descendants: Beyond the Immigrant Households", en James P. Smith y Bary Edmonston (eds.), *The Immigration Debate: Studies on*

- the Economic, Demographic, and Fiscal Effects of Immigration*, Washington, DC, National Academy Press, pp. 183-205.
- LINDSTROM, David P. (1996), "Economic Opportunity in Mexico and Return Migration from the United States", *Demography* 33: 357-374.
- LOMNITZ, Larissa (1977), *Networks and Marginality: Life in a Mexican Shantytown*. Nueva York, Academic Press.
- LOZANO ASCENCIO, Fernando (1993), *Bringing it Back Home: Remittances to Mexico from Migrant Workers in the United States*, La Jolla, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California en San Diego.
- (1998), "Las remesas de los migrantes mexicanos en Estados Unidos: estimaciones para 1995", en *Migration Between Mexico and the United States: Binational Study, Volume 3, Research Reports and Background Materials*, Washington, DC, U.S. Commission on Immigration Reform, pp. 1189-1214.
- MACURDY, Thomas, Thomas Nechyba y Jay Bhattacharya (1998), "An Economic Framework for Assessing the Fiscal Impacts of Immigration", en James P. Smith y Bary Edmonston (eds.), *The Immigration Debate: Studies on the Economic, Demographic, and Fiscal Effects of Immigration*, Washington, DC, National Academy Press, pp. 12-65.
- MARTIN, Philip L., J. Edward Taylor y P. Hardiman (1988), "California Farmworkers and the Saw Legalization Program", *California Agriculture* 42: 4-6.
- (1996), "The Anatomy of a Migration Hump", en J. Edward Taylor (ed.), *Development Strategy, Employment, and Migration: Insights from Models*, París, Organization for Economic Cooperation and Development, pp. 43-62.
- MASSEY, Douglas S. (1985), "The Settlement Process Among Mexican Migrants to the United States: New Methods and Findings", en *Immigration Statistics: A Story of Neglect*, Washington, DC, National Academy Press, pp. 255-292.
- (1986), "The Settlement Process Among Mexican Migrants to the United States", *American Sociological Review* 51: 670-685.
- (1987a), "Do Undocumented Migrants Earn Lower Wages than Legal Immigrants? New Evidence from Mexico", *International Migration Review* 21: 236-274.
- (1987b), "Understanding Mexican Migration to the United States", *American Journal of Sociology* 92: 1372-1403.
- (1987c), "The Ethnosurvey in Theory and Practice", *International Migration Review* 21: 1498-1522.
- (1988), "International Migration and Economic Development in Comparative Perspective", *Population and Development Review* 14: 383-414.
- (1990), "Social Structure, Household Strategies, and the Cumulative Causation of Migration", *Population Index* 56: 3-26.

- (2000a), "Higher Education and Social Mobility in the United States, 1940-1998", en Ann Leigh Speicher (ed.), *America's Research Universities: Quality, Innovation, Partnership*. Washington, DC, Association of American Universities, pp. 45-55.
- (2000b), "When Surveys Fail: An Alternative for Data Collection", en Arthur A Stone *et al.* (eds.), *The Science of Self-Report: Implications for Research and Practice*. Mahwah, N.J., Lawrence Erlbaum, pp. 145-160.
- , Rafael Alarcón, Jorge Durand y Humberto González (1987), *Return to Aztlan: The Social Process of International Migration from Western Mexico*, Berkeley, University of California Press.
- y Felipe García España (1987), "The Social Process of International Migration", *Science* 237: 733-738.
- y Zai Liang (1989), "The Long-Term Consequences of a Temporary Worker Program: The U.S. Bracero Experience", *Population Research and Policy Review* 8: 199-226.
- , Luin P. Goldring y Jorge Durand (1994), "Continuities in Transnational Migration: An Analysis of 19 communities", *American Journal of Sociology* 99: 1492-1532.
- y Emilio A. Parrado (1994), "Migradollars: The Remittances and Savings of Mexican Migrants to the United States", *Population Research and Policy Review* 13: 3-30.
- y Audrey Singer (1995), "New Estimates of Undocumented Mexican Migration and the Probability of Apprehension", *Demography* 32: 203-213.
- y Kristin E. Espinosa (1997), "What's Driving Mexico-U.S. Migration? A Theoretical, Empirical and Policy Analysis", *American Journal of Sociology* 102: 939-999.
- , Joaquín Arango, Graeme Hugo, Ali Kouaouci, Adela Pellegrino y J. Edward Taylor (1998), *Worlds in Motion: International Migration at the End of the Millennium*, Oxford, Oxford University Press.
- y René Zenteno (1999), "The Dynamics of Mass Migration", *Proceedings of the National Academy of Sciences* 96(8): 5328-5335.
- (2000), "A Validation of the Ethnosurvey: The Case of Mexico-U.S. Migration", *International Migration Review* 34: 765-792.
- y Marcela Cerrutti (2001), "Trends in Mexican Migration to the United States: 1965-1995", *Population Research and Policy Review*, forthcoming.
- McBRIDE, John (1963), *The Vanishing Bracero*, San Antonio, Texas, Naylor.
- MCCAA, Robert (2001), *Missing Millions: The Mexican Revolution, a Demographic Catastrophe*, artículo presentado en Annual Meetings of the Population Association of America.

- MINES, Richard (1984), "Network Migration and Mexican Rural Development: A Case Study", en Richard C. Jones (ed.), *Patterns of Undocumented Migration: Mexico and the United States*, Totowa, N.J., Rowman and Allanheld, pp. 136-158.
- MORALES, Patricia (1982), *Indocumentados mexicanos*, México, D.F., Grijalbo.
- MORAWSKA, Ewa (1990), "The Sociology and Historiography of Immigration", en Virginia Yans-McLaughlin (ed.), *Immigration Reconsidered: History, Sociology, and Politics*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 187-240.
- MEYER, Michael C. y William L. Sherman (1991), *The Course of Mexican History*, Nueva York, Oxford University Press.
- MEYERS, Eytan (1995), "The political economy of international migration policy: A comparative and quantitative study", tesis doctoral, Departamento de Ciencias Políticas, University of Chicago.
- MYRDAL, Gunnar (1957), *Rich Lands and Poor*, Nueva York, Harper and Row.
- PETRAS, Elizabeth M. (1981), "The Global Labor Market in the Modern World-Economy", en Mary M. Kritz, Charles B. Keely y Silvano M. Tomasi (eds.), *Global Trends in Migration: Theory and Research on International Population Movements*, Nueva York, Center for Migration Studies, pp. 44-63.
- PHILLIPS, Julie A. y Douglas S. Massey (1999), "The New Labor Market: Immigrants and Wages After IRCA", *Demography* 36: 233-246.
- (2000), "Engines of Immigration: Stocks of Human and Social Capital in Mexico", *Social Science Quarterly* 81: 33-48.
- PIORE, Michael J. (1979) *Birds of Passage: Migrant Labor in Industrial Societies*, Nueva York, Cambridge University Press.
- PONIATOWSKA, Elena (1971), *La noche de Tlatelolco*, México, D.F., Era.
- PORTES, Alejandro y John Walton (1981), *Labor, Class, and the International System*, Nueva York, Academic Press.
- PROTHERO, R. Mansell (1990), "Labor Recruiting Organizations in the Developing World: Introduction", *International Migration Review* 24: 221-228.
- RANIS, Gustav y J.C.H. Fei (1961), "A Theory of Economic Development", *American Economic Review* 51: 533-565.
- REICHERT, Joshua S. (1981), "The Migrant Syndrome: Seasonal U.S. Wage Labor and Rural Development in Central Mexico", *Human Organization* 40: 56-66.
- (1982), "Social Stratification in a Mexican Sending Community: The Effect of Migration to the United States", *Social Problems* 29: 422-433.
- REICHERT, Joshua S. y Douglas S. Massey (1979), "Patterns of U.S. Migration from a Mexican Sending Community: A Comparison of Legal and Illegal Migrants", *International Migration Review* 13: 599-623.
- REIELER, Mark (1976), *By the Sweat of their Brow: Mexican Immigrant Labor in the United States 1900-1940*, Westport, Conn., Greenwood Press.

- REYES, Belinda I. (2001), "Immigrant Duration in the United States: The Case Study of Mexican from Western Mexico", *International Migration Review* 35, forthcoming.
- RHOADES, Robert E. (1978), "Intra-European Return Migration and Rural Development: Lessons from the Spanish Case", *Human Organization* 37: 136-147.
- RIVERBANK, Leigh (1997), "Help Wanted", *Federal Times*, 29 de julio, pp. 1-14.
- ROTELLA, Sebastian (1998), *Twilight on the Line: Underworlds and Politics at the U.S.-Mexico Border*, Nueva York, W.W. Norton.
- ROUSE, Roger C. (1989), *Mexican Migration to the United States: Family Relations in the Development of a Transnational Migrant Circuit*, tesis doctoral, Stanford, California, Departamento de Antropología, Stanford University.
- (1991), "Mexican Migration and the Social Space of Postmodernism", *Diaspora* 1: 8-23.
- SASSEN, Saskia (1988), *The Mobility of Labor and Capital: A Study in International Investment and Labor Flow*, Cambridge, Cambridge University Press.
- (1991), *The Global City: Nueva York, London, Tokyo*, Princeton, Princeton University Press.
- SHEAHAN, John (1991), *Conflict and Change in Mexican Economic Strategy: Implications for Mexico and Latin America*, La Jolla, CA, Center for U.S. Mexican Studies, University of California at San Diego.
- SHEEHAN, Helena (1985), *Marxism and the Philosophy of Science: A Critical History*, Atlantic Highlands, NJ, Humanities Press.
- SINGER, Audrey y Douglas S. Massey (1998), "The Social Process of Undocumented Border Crossing", *International Migration Review* 32: 561-592.
- SJAASTAD, Larry A. (1962), "The Costs and Returns of Human Migration", *Journal of Political Economy* 70(S): 80-93.
- STARK, Oded (1991), *The Migration of Labor*, Cambridge, Basil Blackwell.
- y David E. Bloom (1985), "The New Economics of Labor Migration", *American Economic Review* 75: 173-178.
- y J. Edward Taylor (1989), "Relative Deprivation and International Migration", *Demography* 26: 1-14.
- (1991), "Migration Incentives, Migration Types: The Role of Relative Deprivation", *The Economic Journal* 101: 1163-1178.
- TAYLOR, J. Edward (1986), "Differential Migration, Networks, Information and Risk", en Oded Stark (ed.), *Migration Theory, Human Capital and Development*. Greenwich, Conn., JAI Press, pp. 147-171.
- (1987), "Undocumented Mexico-U.S. Migration and the Returns to Households in Rural Mexico", *American Journal of Agricultural Economics* 69: 626-638.

- (1992), “Remittances and Inequality Reconsidered: Direct, Indirect, and Intertemporal Effects”, *Journal of Policy Modeling* 14: 187-208.
- , Joaquín Arango, Graeme Hugo, Ali Kouaouci, Douglas S. Massey y Adela Pellegrino (1996a), “International Migration and National Development”, *Population Index* 62: 181-212.
- (1996b), “International Migration and Community Development”, *Population Index* 63: 397-418.
- TEITELBAUM, Michael S. (1980), “Right Versus Right: Immigration and Refugee Policy –the United States”, *Foreign Affairs* 59(1): 21-59.
- (1986), “Intersections: Immigration and Demographic Change and Their Impact on the United States”, en Jane A. Menken (ed.), *World Population and U.S. Policy: The Choices Ahead*, Nueva York, W.W. Norton, pp. 133-174.
- TIMMER, Ashley S. y Jeffrey G. Williamson (1998), “Immigration Policy Prior to the 1930s: Labor Markets, Policy Interactions, and Globalization Backlash”, *Population and Development Review* 24: 739-772.
- TODARO, Michael P. y L. Maruszko (1986), “Illegal Migration and U.S. Immigration Reform: A Conceptual Framework”, *Population and Development Review* 13: 101-114.
- UCHITELLE, Louis (1997), “Raises Arrive at Bottom Rung of Labor Force”, *Nueva York Times*, 23 de mayo.
- U.S. DEPARTMENT OF LABOR (1996), *Characteristics and Labor Market Behavior of the Legalized Population Five Years Following Legalization*, Washington, DC, U.S. Government Printing Office.
- U.S. GENERAL ACCOUNTING OFFICE (1997), *Illegal Immigration: Southwest Border Strategy Results Inconclusive*, Washington, DC, U.S. Government Printing Office.
- U.S. IMMIGRATION AND NATURALIZATION SERVICE (1987), *1986 Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service*, Washington, DC, U.S. Government Printing Office.
- (1992), *1991 Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service*, Washington, DC, U.S. Government Printing Office.
- (1998), *1996 Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service*, Washington, DC, U.S. Government Printing Office.
- (2000), *1996 Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service*, Washington, DC, U.S. Government Printing Office.
- VÉLEZ-IBÁÑEZ, Carlos G. (1983), *Rituals of Marginality: Politics, Process, and Culture Change in Central Urban Mexico, 1969-1974*, Berkeley, University of California Press.
- WALLERSTEIN, Immanuel (1974), *The Modern World System I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World Economy in the Sixteenth Century*, Nueva York, Academic Press.

- WARREN, Robert y Ellen P. Kraly (1985), "The Elusive Exodus: Emigration from the United States", *Population Trends and Public Policy*, núm. 8. Washington, DC, Population Reference Bureau.
- WIEST, Raymond E. (1984), "External Dependency and the Perpetuation of Temporary Migration to the United States", en Richard C. Jones (ed.), *Patterns of Undocumented Migration: Mexico and the United States*, Totowa, NJ, Rowman and Allanheld.
- WILKIE, James W. (1990), *Society and Economy in Mexico*, Los Ángeles, UCLA Latin American Center Publications, pp. 110-135.
- ZENTENO, René (1995), "Del Rancho de la Tía Juana a Tijuana: una breve historia de desarrollo y población en la frontera norte de México", *Estudios Demográficos y Urbanos* 10(1): 105-132.
- y Douglas S. Massey (1999), "Especificidad *versus* representatividad: enfoques metodológicos para el estudio de la migración internacional", *Estudios Demográficos y Urbanos* 40: 75-116.
- ZLOTNIK, Hania (1998), "International Migration 1965-1996: An Overview", *Population and Development Review* 24: 429-468.

Índice

AGRADECIMIENTOS	5
-----------------------	---

Capítulo 1

FANTASMAS EN LA MÁQUINA: INTERVENCIONES EN EL SISTEMA

MIGRATORIO MÉXICO-ESTADOS UNIDOS	7
El ensamblaje de las partes	7
El manual del propietario	9

Capítulo 2

PRINCIPIOS DE FUNCIONAMIENTO:

TEORÍAS DE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL	13
¿Por qué emigra la gente?	15
Contextos de toma de decisiones	19
La demanda de inmigrantes	21
¿Por qué sigue emigrando la gente?	25
Un diagrama esquemático	28

Capítulo 3

ENSAMBLAJE DE LA MAQUINARIA: UNA HISTORIA DE LA MIGRACIÓN

MÉXICO-ESTADOS UNIDOS	31
La era del enganche: 1900 a 1929	34
La era de las deportaciones: 1929 a 1941	41
La era de los braceros: 1942 a 1964	42
La era de la inmigración indocumentada: 1965 a 1985	49
La gran escisión: 1985 a 2000	56

Mecanismos prácticos de la migración	
México-Estados Unidos	59

Capítulo 4

ESPECIFICACIONES DEL SISTEMA MIGRATORIO ENTRE	
MÉXICO-ESTADOS UNIDOS, 1965-1985	61
Pasos en la carrera migratoria, 1965 a 1985.....	61
Salir	62
Cruzar	65
Llegar.....	68
Trabajar	70
Remitir	72
Regresar	73
Partir de nuevo.....	75
Los migrantes.....	77
Parámetros de un sistema estable	80

Capítulo 5

CUANDO SE TRABÓ LA MAQUINARIA: POLÍTICAS MIGRATORIAS	
DE ESTADOS UNIDOS DESPUÉS DE 1986	85
Las raíces de la integración de Norteamérica	86
La política de separación	96
La guerra contra las drogas	112
Las políticas simbólicas del control fronterizo.....	114

Capítulo 6

EL DERRUMBE DEL SISTEMA: FRACASO DEL SISTEMA MIGRATORIO	
ESTADOUNIDENSE DESPUÉS DE 1986	119
La farsa del control de la frontera	120
Los costos del autoengaño	126
Sueldos en declive	134
Maximizar el sufrimiento.....	142
El futuro de una ilusión	153

Capítulo 7

MANUAL DE REPARACIONES: POLÍTICAS MIGRATORIAS	
DE ESTADOS UNIDOS PARA UN NUEVO SIGLO	161
Las bases para una nueva política migratoria.....	163
La filosofía de la gestión de la inmigración.....	176

El caso de México.....	178
Más allá de la cortina de humo y el juego de espejos.....	184
APÉNDICE	
BASE DE DATOS DEL PROYECTO DE MIGRACIÓN MEXICANA.....	187
ACERCA DE LOS AUTORES	197
BIBLIOGRAFÍA.....	199

