

POR UNA POLÍTICA MIGRATORIA INTEGRAL EN EL MARCO DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE

Federico Novelo Urdanivia
José Flores Salgado

La migración internacional es un componente fundamental en la economía de México y Estados Unidos de América. El diferencial de salarios y el impacto del Tratado son un factor externo de expulsión de mano de obra; mientras que la política económica y la pobreza son aspectos internos. Es necesario fomentar el empleo formal, retener la capacidad productiva e incorporarlo como objetivo central del programa económico y reducir el movimiento migratorio ilegal.

Introducción

Hace ya varias décadas que la migración entre fronteras ocupa un sitio de creciente relevancia en los debates públicos, tanto de las sociedades emisoras como de las receptoras. Esto es así en virtud de que el fenómeno de la migración, en el ámbito internacional, ha adquirido una dimensión ascendente y una legitimidad tal, que este asunto se ha puesto a la misma altura de temas de análisis tan relevantes en el campo de estudio de la economía, como los que se refieren al comercio, la macroeconomía, al desarrollo y la sanidad, entre otros (Bhagwati, 2005, p. 310). Sin embargo, esta legitimidad bien ganada tiende a adelgazarse en presencia de la creciente inmigración ilegal, sobre todo cuando este movimiento se establece entre países de diferente nivel de desarrollo, como es el caso de la migración que se registra de México a Estados Unidos de América (EUA), y que, especialmente en los países receptores, se pretende enfrentar con normas cada vez más restrictivas y con variadas y sofisticadas formas e instrumentos de represión.

En realidad, y desafortunadamente, este es un asunto que pone en evidencia cada vez con mayor frecuencia el hecho de que los gobiernos y parlamentos que adoptan las medidas restrictivas disponen de un conocimiento parcial, cuando disponen de alguno, sobre los factores de atracción (relacionados en buena medida con las necesidades domésticas de esa mano de obra inmigrante), presentes en el interior de sus propias socie-

dades. Tales gobiernos mucho menos conocen y se compadecen por los factores de expulsión presentes en las sociedades emisoras.

Con todo y esta ignorancia, expresada en más y más profundas medidas restrictivas, el hecho es que la inmigración ilegal en los países desarrollados no disminuye ni tiende a hacerlo. Más aún, ante la creciente fuerza que ha adquirido la migración internacional en el marco de la globalización de la economía mundial, es importante considerar de manera realmente objetiva, la necesidad de establecer una nueva arquitectura institucional en el entorno internacional que, más que intentar restringir la cuestión de la inmigración, la enfrente de manera que maximice los beneficios económicos y minimice los costos sociales, tanto de los países emisores como de los países receptores, cuanto de los propios inmigrantes y sus familias.

Por otro lado, la investigación relativa a la fuga de cerebros (es decir, pérdida de capital humano) en países económicamente atrasados, como el nuestro, es tan incipiente como urgente para calcular el impacto no sólo económico, que deriva de la emigración preferente de los mexicanos de ambos sexos, con calificación considerable y sensiblemente superior a la educación promedio del país; mientras el flujo de remesas que llegan a las sociedades emisoras parecen convencer a los receptores directos, por supuesto, pero también a los gobiernos respectivos, que esta exportación de mano de obra calificada y no tanto, más que una pérdida de poderes productivos (y de ciudadanos), se va convirtiendo en un beneficio neto para estas sociedades. Un beneficio que, además y sin fuerte fundamento, se percibe desde la esfera oficial como un beneficio permanente y de larga duración.

En esa percepción descansa, a nuestro entender, la insistencia del gobierno mexicano de buscar un acuerdo migratorio binacional, con el gobierno de EUA.³ El espacio creado por la proyección de las expectativas oficiales para un acuerdo migratorio entre ambas naciones, es el terreno propicio para debatir estas cuestiones y para subrayar la necesidad de construir una política migratoria integral, como parte fundamental de la política económica y social de nuestro país.

³ Desde años anteriores, el ex presidente Fox habría declarado que la construcción de un muro en la frontera es una decisión totalmente equivocada porque ignora lo mucho que la migración puede beneficiar a ambos países, periódico *El Universal*, 7 de octubre de 2006, p. A10.

En términos un poco más amplios, el objetivo central del presente trabajo es insistir en la importancia de incorporar los propósitos del crecimiento del producto interno y de la generación de empleo en la conducción económica del país, que considere el flujo migratorio que se registra desde México hacia EUA.

Factores de expulsión y de atracción de los emigrantes de México

En lo relativo a la sintonía entre los factores de atracción y expulsión de emigrantes podemos diferenciar dos niveles para México: interno y externo. En lo externo interesa destacar –particularmente en el caso específico México-EUA– el abrumador diferencial en salarios y las modalidades que definen al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), como un instrumento de integración internacional con fuertes limitaciones para promover un proceso de convergencia entre los países relacionados, que favoreciera, en particular, el avance económico de México. Internamente, importa resaltar dos aspectos: uno, la orientación de la política económica que afecta, desde tiempo atrás, el crecimiento de la producción así como la generación y la calidad del empleo, y, dos –estrechamente relacionado con lo último– la correlación entre los índices de pobreza doméstica y el movimiento migratorio de un porcentaje en ascenso de la población nacional.

En trabajos anteriores hemos señalado que no existe un caso similar en todo el mundo, de países contiguos con amplias diferencias en el ingreso *per cápita* como el caso que ahora nos ocupa y que escenifica la relación entre las economías de México y EUA (véase, por ejemplo, a Novelo F. y J. Flores, 2006 y 2007).

Con más de 14 años de operación del TLCAN y con más de 25 de apertura económica y comercial por parte de México, lo que resulta evidente hasta ahora es que no se han cumplido los supuestos de la *hipótesis de convergencia* para la economía mexicana y, por tanto, el Tratado no ha terminado por instalarse como un instrumento de integración entre las economías asociadas, a pesar de la libertad plena de comercio e inversión y de funciones de producción más o menos homogéneas en la región de América del Norte. Es un hecho que los niveles de productividad e ingreso de EUA y México, por ejemplo, no convergen ni tienden a hacerlo en el mediano plazo, entre otras cosas, por el carácter procíclico del remedo de política económica establecido en México desde 1982, que ha

apostado al desarrollo preferente del sector externo con la discutible *ventaja comparativa* que resulta de la deliberada pauperización del factor trabajo.

Las fuentes de información disponibles permiten hacer un recuento sobre la evolución del Producto Interno Bruto (PIB) de las economías de México y EUA, antes y después del TLCAN. La tasa de crecimiento del PIB entre ambos países ha mostrado dos tendencias diferentes. En el transcurso de la industrialización por sustitución de importaciones experimentada en nuestro país hasta el comienzo de los años ochenta, la tasa promedio anual del PIB de la economía mexicana superó el crecimiento del PIB de EUA. Sin embargo, con el proceso de apertura y desregulación, donde la economía mexicana ha sufrido procesos de retroceso y desintegración en su estructura de producción, la tendencia anterior se revirtió (cuadro 1). La variación promedio anual del PIB en México cayó a la mitad de la que se registró en el periodo anterior, ubicándose, además, por debajo de la tasa de crecimiento del PIB de EUA (Novelo y Flores, 2006, p. 43). Lo mismo sucedió con la variación promedio anual del aporte de los diferentes sectores que conforman la actividad económica en ambos países.

Cuadro 1
Producto Interno Bruto, 1980-2000
(tasa promedio de crecimiento)

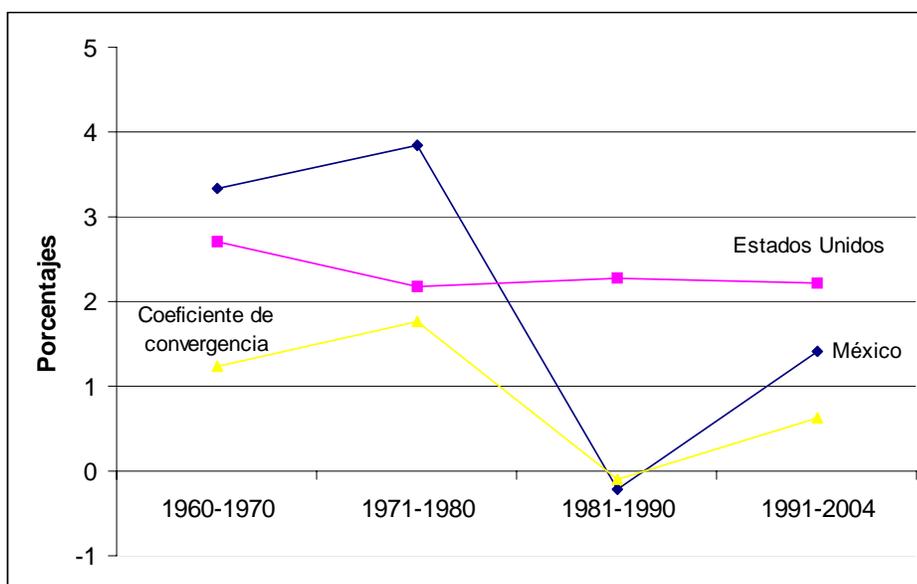
Concepto	México	Estados Unidos
PIB total	2.1	3.1
Agricultura	1.3	3.8
Industria	2.5	3.2
Manufactura	3.0	3.4
Servicios	2.2	3.0

Fuente: Ibarra, David, "México: Transición sin mercado interno", en Cordera, Rolando (coord.), *La globalización de México: opciones y contradicciones*, FE-UNAM, México, 2006, p. 71.

El análisis del desarrollo de la productividad entre estos dos países indica algo similar a lo que ocurrió con el comportamiento del producto. Uno de los argumentos principales a favor del TLCAN fue que contribuiría a contrarrestar el abismo existente entre los niveles de ingreso y de productividad entre EUA y México. Sin embargo, la disparidad de estos

indicadores aumentó con la puesta en práctica del Tratado. La gráfica 1 presenta los coeficientes de convergencia entre los dos países con base en el método de cálculo que relaciona el PIB de ambos, es decir: PIB *per cápita* de México/PIB *per cápita* de EUA.²

Gráfica 1
México y EUA: tendencia del coeficiente de convergencia
(PIB- *per cápita*, tasa de variación promedio anual)



Durante el periodo de la industrialización por sustitución de importaciones en México, 1960-1980 aproximadamente, el coeficiente tuvo un valor mayor a 1 indicando el avance de la productividad en México y la reducción de la brecha entre ésta y la productividad de EUA. Empero, a partir del proceso de apertura y desregulación de la economía mexicana, el valor del coeficiente ha sido menor a 1. En la década de los ochenta, incluso, este coeficiente fue negativo (-0.1), y desde la década de los noventa, que contempla la puesta en práctica del TLCAN, el valor del coeficiente mostró una tendencia decreciente.

² Un coeficiente con valor mayor a 1 (menor a 1) indica que la diferencia entre las tasas de variación del PIB *per cápita* de ambos países disminuye (aumenta) a favor (en contra) del país atrasado, en este caso, México.

El programa económico oficial en México ha privilegiado la estabilidad, cambiaria y de precios, colocando al crecimiento económico en la condición de un propósito secundario, en el mejor de los casos, y sin compadecimientos visibles por la impresentable desigualdad socioeconómica entre los mexicanos, ni por las muy anchas franjas de pobreza (extrema y a secas) que existen y se engrosan al interior de la sociedad mexicana. En la lógica que apoya dicho programa económico, la emigración se presenta como ventajosa por partida doble: al tiempo que resta presión sobre el estancado mercado de trabajo doméstico formal, remite flujos extraordinarios de divisas que, como ya se ha visto, no sólo (ni preferentemente) llegan a los hogares de menor ingreso ni a las regiones de mayor pobreza, aunque en ambos, sí favorecen la superación de las más acuciantes necesidades.

Por un lado, el problema del empleo en México se torna cada vez más complejo. La estadística del cuadro 2 permite apreciar el alto porcentaje que representa la sumatoria de la fuerza de trabajo autoempleada, del empleo informal y del desempleo. De la fuerza laboral total del país, prácticamente 70% se ubica en algunos de estos renglones, exhibiendo, al mismo tiempo, la fragilidad de la estructura local del empleo como otro factor de expulsión de mano de obra hacia el vecino país del norte.

Dicho de otra manera, la conducción económica del país, sobre todo a partir de la década de los ochenta, se ha orientado básicamente a los propósitos de la llamada estabilidad macroeconómica y los mecanismos para mantenerla, relativamente, han provocado serios problemas para disponer de condiciones más propicias para fomentar el crecimiento económico e impulsar la generación de empleo formal y permanente. Estas cuestiones, a nuestro entender, se encuentran seriamente restringidas por el tipo de tratado que, desde 1994, media las relaciones comerciales entre México y EUA. En este sentido, es importante recordar, en principio, que este Tratado corresponde a la etapa más elemental de un acuerdo de integración económica que se puede negociar regionalmente.³

³ Como se sabe, los acuerdos de integración económica internacional pueden recorrer cinco etapas: zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica y unión política. La primera etapa (zona de libre comercio) es la que acordaron México, Estados Unidos de América y Canadá a través del TLCAN. Por consiguiente, se trata de un acuerdo de comercio y de inversión que sólo elimina aranceles y medidas de efecto similar al interior del área integrada. Sus resultados, por tanto, son muy limitados como para esperar, a partir de este instrumento, procesos de convergencia entre las economías de los países integrados (Novelo, F. y J. Flores, 2007, p. 2).

Cuadro 2
Fuerza laboral mexicana, 1998-2004
(personas y porcentajes)

Año	FLT	EFP	EFT	AE	Otros (1)
1998	38,344,658	10,047,624	1,213,372	6,932,714	20,150,948
	100%	26.2 %	3.2 %	18.1 %	52.6 %
1999	39,507,063	10,398,868	1,511,458	6,941,391	20,659,346
	100%	26.3%	3.8%	17.6%	52.3%
2000	38,242,174	10,913,044	1,693,709	6,663,699	18,971,722
	100%	28.5%	4.4%	17.4%	49.6%
2001	39,751,385	10,856,998	1,683,938	6,876,990	20,333,459
	100%	27.3%	4.2%	17.3%	51.2%
2002	39,633,842	10,725,207	1,710,458	7,015,190	20,182,987
	100%	27.1%	4.3%	17.7%	50.9%
2003	39,682,845	10,654,868	1,724,739	7,361,168	19,942,070
	100%	26.9%	4.3%	18.6%	50.3%
2004	41,085,736	10,778,692	1,760,651	7,798,073	20,748,320
	100%	26.2%	4.3%	19.0%	50.5%

FLT = Fuerza Laboral Total; EFP = Empleos Formales Permanentes; EFT = Empleos Formales Temporales; AE = Autoempleados.

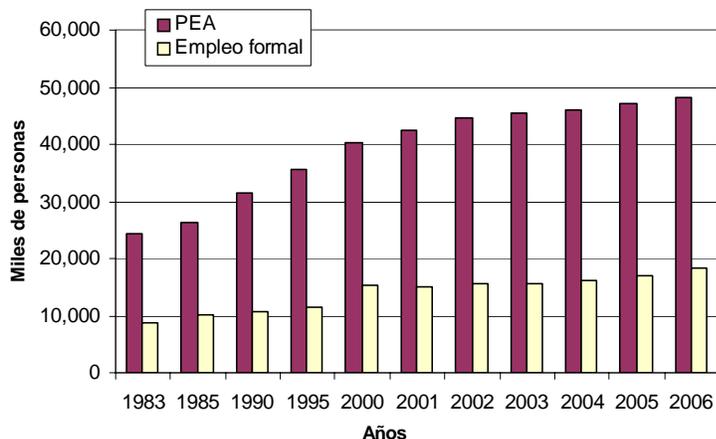
(1) Incluye desempleados, trabajadores agrícolas e informales.

Nota: La fuente no ofrece ninguna explicación sobre las variaciones a la baja.

Fuente: Meza González, Liliana, "Transformaciones económicas en México y migración a Estados Unidos", en Zúñiga et al. (coords.), *Migración México-Estados Unidos...*, op. cit., p. 186.

La problemática del empleo en México se constata de manera más rápida y contundente en la gráfica 2. Como se puede observar, en promedio, la economía mexicana ofrece empleo formal sólo a 30% de la Población Económicamente Activa total. De ahí se desprende, entre otros posibles resultados, el grado de descomposición que sufre la estructura del empleo en el país.

Gráfica 2
Población Económicamente Activa y empleo formal



El camino hacia la convergencia con el principal socio comercial de México, EUA, necesariamente pasa por un elevado y sostenido crecimiento de la economía mexicana. No obstante, al no considerar algunas de las realidades presentes, en no pocas ocasiones muchas esperanzas empeñadas en esta aspiración suelen adolecer de la falta de fundamentos. Por ejemplo, es posible encontrar afirmaciones como la siguiente:

El dinamismo económico de México se relaciona con un crecimiento rápido y sostenido, y con avances en la dirección de una creciente equidad social y regional. Por lo que respecta a la convergencia, la estrategia pasa por resucitar la lógica política que animó la visión original del TLCAN en su relación con la migración mexicana: sólo alcanzando la convergencia económica se transformará la aritmética que da lugar a la migración. Obviamente, se trata de contrarrestar el fuerte imán que representa la economía estadounidense tanto para los mexicanos que no tienen relaciones que le faciliten la migración a ese país como para los que sí las poseen. En el marco de la integración de América del Norte, uno de los objetivos prioritarios deberá ser transformar el TLCAN en un verdadero instrumento de “prosperidad compartida”; propi-

ciendo deliberadamente políticas de convergencia de las economías de la región –ante todo, mediante un desarrollo acelerado de México–. Sólo así se haría realidad lo que se esperaba del TLCAN; es decir, la desincentivación de la migración mexicana hacia Estados Unidos. La versión (“insight”) del TLCAN es la correcta (Alba, 2006, pp. 325-326).

Como se deduce de lo expuesto, en esta interpretación es evidente la confusión respecto a los objetivos y alcances del TLCAN. En realidad, los objetivos de la firma del TLCAN han estado restringidos a las posibilidades que puede ofrecer un área de libre comercio, la más elemental densidad en los procesos e instrumentos de integración. Entonces, a la luz de los verdaderos objetivos del Tratado (incremento de la participación de México en el comercio mundial y mayor influjo de liquidez internacional hacia el país, bajo la forma de Inversión Extranjera Directa –IED–), su efecto para el sistema económico mexicano es menguado y menguante, en ambos propósitos. En otras palabras, para México, el TLCAN ha dado todo lo que de sí podría dar, sin mayores expectativas futuras y sin la posibilidad de ir más allá mientras se mantenga operando bajo la figura de un área de libre comercio.



La participación de los dos socios comerciales desarrollados, EUA y Canadá, para colaborar en el desarrollo de México, tal como las potencias alta y medias de la Unión Europea han colaborado en el desarrollo de España, Portugal, Grecia e Irlanda del Norte, correspondería a un instrumento de integración mucho más radical y *denso* que rebasa al mecanismo de integración económica entre países que corresponde a una zona de libre comercio.

La importancia de reflexionar sobre la reorientación de la conducción económica

En relación al carácter del TLCAN, el debate por venir, es cierto, pasa por la definición interna sobre la conveniencia de profundizar la integración de América del Norte y, en su caso, desplegar las habilidades políticas y diplomáticas para convencer de las bondades de una mayor densidad integradora a Canadá y, muy especialmente, a EUA.

No obstante lo anterior, los esfuerzos a favor del crecimiento económico de México sin cooperación externa deberán considerarse y enderezarse hacia el establecimiento de una política económica doméstica mucho menos procíclica, y a una revisión sobre la conveniencia de mantener una apertura económica y comercial indiscriminada. En este

caso, en los nuevos propósitos de la conducción económica deberán experimentar también radicales cambios en aquellos mercados distintos al laboral que, cuando funcionan, lo hacen con notables deficiencias (mercados de seguros, de crédito, por ejemplo), mientras otros simplemente no existen en México (seguro del desempleo) pero que, como puede apreciarse en el examen de *La nueva economía de las migraciones laborales*, juegan un papel relevante en la decisión de emigrar.

Diversos autores, como el que ahora se cita, arrojan una significativa luz sobre las determinantes de la causal del lento crecimiento de la economía mexicana. De acuerdo con este tipo de análisis, el:

... argumento central es que el determinante próximo del lento crecimiento de México desde principios de los ochenta es una tasa baja de inversión y que cuatro factores están restringiendo la inversión: el bajo nivel de inversión pública (particularmente en el área de infraestructura), un tipo de cambio real apreciado durante la mayor parte del periodo desde 1988, el desmantelamiento de la política industrial durante el periodo de reforma y la falta de financiamiento bancario. El primer factor contribuye directamente a una menor tasa de formación de capital en el sector público y posiblemente también en el sector privado. El segundo y tercer factores han afectado la rentabilidad de la inversión privada, particularmente en el sector manufacturero donde se localizan los rendimientos crecientes a escala y las externalidades con efectos adversos en el proceso de desarrollo económico. El cuarto factor ha impedido la realización de proyectos de inversión potencialmente rentables (Ros, 2006, p. 23).

Como puede apreciarse, por múltiples cuestiones, es posible afirmar que existe un significativo espacio disponible para el ejercicio de una política económica y social que tenga como propósito expandir el crecimiento económico interno.

La sugerencia anterior no es casual, surge de varios aspectos que muestran sus resultados de manera contundente. En términos generales, la conducción económica del país en el marco del TLCAN, y desde antes, se movió por nuevos senderos. Los objetivos de controlar la inflación, continuar con el cambio estructural del sector industrial y allegarse capital externo destacaron en un entorno dentro del cual se reforzó el proceso de

apertura de la economía mexicana. Con dicha política se pretendía, decíamos, la denominada estabilidad macroeconómica del país.

Los aspectos generales del razonamiento que inspiró la propuesta tenían su lógica en la siguiente argumentación. Por un lado, la liberalización estimularía el comercio exterior del país, mientras que, por otro lado, el avance de la integración de las relaciones comerciales de México con el exterior permitiría asignar de manera eficiente los recursos productivos. De este modo, se argumentó oficialmente, la producción y exportación serían puntos básicos para impulsar el conjunto de la actividad económica; mientras que a la IED se le consideró un elemento de gran potencial para desempeñar un papel complementario para los equilibrios macroeconómicos y coadyuvar a la asignación correcta de recursos (Urquidi, 2005, p. 452).

En la lógica del modelo proyectado, el resultado parecía siempre positivo: la apertura y la integración comercial eliminarían ineficiencias e impulsarían el mercado interno, crecimiento económico y empleo. Sin embargo, en contraste con los supuestos asumidos, no se consideró que ante la mayor apertura y sin un acuerdo internacional más allá de una zona de libre comercio, la producción externa, más que integrar la estructura de la producción doméstica, vendría a desplazar a la producción local repercutiendo negativamente en el aparato de producción nacional y en la generación de empleo.

En estas condiciones, con casi 26 años de ajuste y reformas económicas, la propuesta de la conducción oficial, que responde a políticas poco relacionadas con el crecimiento estable del producto, no sólo no ha logrado recuperar el crecimiento económico sino que, por el contrario, dicho crecimiento ha sido magro y se han generado también graves problemas para su reactivación. Sin duda, como se mencionó en párrafos anteriores, un factor crucial en el desgaste de las condiciones que apoyan el crecimiento económico en México ha sido el débil desempeño de la inversión, que ha desfavorecido la capacidad para crear y dar mantenimiento a la infraestructura como punto esencial para fortalecer las condiciones relacionadas con el crecimiento.

La incapacidad de la formación de capital para crecer a un ritmo rápido ha frenado la expansión y modernización de la planta productiva. La pérdida del protagonismo de la inversión para fomentar la acumulación de capital en el país tiene que ver con la atracción de importantes flujos de inversión extranjera a México, sobre todo a partir de la integración de la economía mexicana a la economía internacional a través del TLCAN.

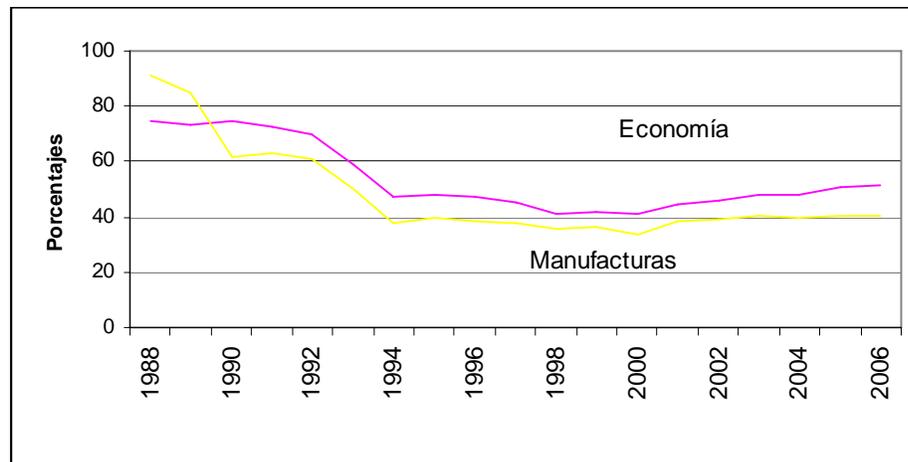
Ahora bien, cabe agregar que la posibilidad de aprovechar la llegada de IED a territorio nacional constituye un asunto cuya resolución depende, en gran medida, de la capacidad de absorción de las empresas nacionales. Sin embargo, ante las fallas para dinamizar la integración de la producción interna, la estrategia de la IED y de las empresas transnacionales que la acompañan en el entorno de la integración, establece su estancia en México con el propósito fundamental de aprovechar la oportunidad que le brinda su localización para apoyar su participación en el mercado mundial (CEPAL, 2006, p. 14).

En términos funcionales, la IED ha sido una pieza importante en la formación de capital y ha contribuido abiertamente a cambiar la estructura de la producción en México; sin embargo, en el escenario de la expansión del comercio exterior, la inversión extranjera controla los renglones de mayor presencia en las exportaciones del país, sin que estuviera en los propósitos de su intervención considerar la integración del aparato doméstico de producción.

En México, el llamado Grado de Integración Nacional (GIN)⁴ ha retrocedido. Conforme aumentó la exportación de manufacturas a partir de los años ochenta se redujo constantemente su GIN en virtud del notorio crecimiento de las importaciones temporales que afectó, finalmente, la participación de los insumos nacionales en el valor neto de las exportaciones del sector. El GIN del sector industrial en particular y de la economía en su conjunto ha disminuido, y aunque si bien es cierto que el resultado de este indicador se ha “estabilizado” en los últimos años, entre 1994 y 2006 registró un promedio anual de 38.5% para la actividad industrial, más preocupante es observar el bajo valor de este coeficiente (gráfica 3).

⁴ El Grado de Integración Nacional resulta de calcular la diferencia entre el valor bruto de las exportaciones menos el valor bruto de los insumos importados que son incorporados a ellas. De este modo, a menos GIN mayor será el proceso de desintegración de la producción interna.

Gráfica 3
Grado de Integración Nacional



Fuente: Elaboración con base en Banco de México.

Finalmente, el optimismo del gobierno sobre la estabilización de la economía se ha topado también con varios resultados desfavorables en el ámbito de las relaciones comerciales del país con el exterior. Una característica evidente de la expansión del comercio extrafronteras ha sido el estrangulamiento del sector externo (Delgado y Mañán, 2005, p. 44). El conjunto de estos resultados explica, en alto grado, el desenlace poco favorable que ha tenido la conducción económica orientada a desarrollar un proceso dinámico para integrar e impulsar la producción y el empleo en el país.

La evidente pauperización del trabajo y el peso extraordinario del subempleo en México son circunstancias duraderas que, de cara a una política migratoria, exigen la experimentación de reglas y presupuestos que, como la Ley del Pleno Empleo de 1946 en EUA (Galbraith, 1989, p. 276),⁵ tiendan a rescatar a los trabajadores mexicanos de la informalidad, de las jornadas parciales y de las miserables remuneraciones que así obtienen. Un acuerdo político amplio para el diseño, aprobación y ejecución de presupuestos que coloquen en el centro de sus objetivos el incremento considerable de la ocupación

⁵ Aunque encontró numerosos y notables obstáculos, que la convirtieron sólo en Ley del Empleo, con ella se inauguraron 25 años de bonanza económica, en EUA y en el mundo.

permanente y bien remunerada, encuentra más viabilidad ante la presencia de muy visibles tensiones sociales y ante la negativa estadounidense de avanzar en la suscripción de un acuerdo migratorio que, a estas alturas, aparece como un utópico despropósito de la dirección oficial que representó el cambio administrativo del gobierno mexicano con Vicente Fox y, por lo ya anunciado, con Felipe Calderón. Un presupuesto de esas características implica la rápida ampliación de la base fiscal del Estado mexicano, el incremento sustancial de la eficiencia recaudatoria, la recuperación de la inversión pública –en infraestructura, educación y salud–, el reestablecimiento de una verdadera política industrial (que con las debidas disculpas a John K. Galbraith, es mucho más que *un nombre elegante para el proteccionismo*) y la ubicación del combate a la desigualdad como la brújula fundamental de la política económica.

Entre las políticas públicas toma un lugar relevante el cuerpo de aquellas relativas al desarrollo social que, más que ocupar un sitio significativo en el programa económico, aparece como una suerte de apéndice filantrópico que, para los efectos de la migración, corresponde al inquietante tema de la *trampa de la pobreza*. El tema es descrito con brillantez por el diálogo sostenido entre los señores Boswell y Johnson, respecto a las razones por las que los escoceses representaban, durante el siglo XVIII, tres cuartas partes de los colonos (emigrantes) británicos:

— Boswell: Usted ha estado en Escocia, señor, y diga si vio suficiente comida y bebida allí.

— Johnson: Pues sí, señor; suficiente comida y bebida para dar a sus habitantes la suficiente fuerza para huir de su país (citado en Ferguson, 2005, pp. 108-109).

Para el caso de la migración mexicana, se tiene que la parte relativa al gasto social que toma la forma de *fondos de compensación* a la pobreza resulta consistente con un mayor dinamismo migratorio:

... los municipios urbanos muestran una relación negativa entre salarios e intensidad migratoria, lo cual indica que la migración sale de comunidades pequeñas donde las condiciones económicas, representadas por el nivel salarial, son menos favorables. Por el contrario, los municipios rurales de la región sur tienen una relación positiva entre gasto público e intensidad migratoria, lo que sugiere la aplicación de la trampa de la pobreza en lugares donde tal vez los recursos públicos están

aportando la riqueza mínima necesaria para iniciar el primer movimiento de salida (Unger, 2005, p. 206).⁶

Coincidimos con que las relaciones entre desarrollo, ingreso y migración conforman una información fundamental para el diseño de políticas públicas:

Los municipios de alta migración tienen una tasa de convergencia mayor que la de los municipios de baja migración. Los resultados para municipios de alta migración de las regiones norte y sur del país muestran dinámicas de ingreso mejores que para los sitios de baja migración, aunque los niveles de ingreso están aún, por mucho, a favor de los lugares de baja migración [...] En conjunto, sin embargo, los resultados principales subrayan la contribución de la migración a la mejora de las condiciones de las comunidades más pobres (*ídem*).

El cuadro 3 presenta la información del ingreso *per cápita* en cada una de las entidades del país. Como se plantea en los párrafos anteriores, es posible señalar que las entidades de más bajo nivel de ingreso siguen siendo las que registran mayores flujos de emigrantes. Cabe agregar, no obstante, que en el transcurso de los últimos años –además de las entidades que tradicionalmente constituían el grupo que expulsan con mayor intensidad mano de obra hacia EUA, como son los casos de Zacatecas, Michoacán y el Estado de México– otros estados del país, como Hidalgo, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Guerrero, Oaxaca y Chiapas, se han incorporado a este grupo extendiendo la lista de las entidades que lo integran. El rasgo más distintivo que predomina entre todas ellas es el bajo nivel de su ingreso *per cápita*.

El imperativo de la política económica y social será, entonces, buscar un rápido y considerable incremento en el ingreso de las regiones de mayor intensidad migratoria, mediante estrategias e instrumentos que promuevan un desarrollo sostenible y, por ello, arraiguen a los potenciales migrantes, con la generación de empleos de calidad y aceptablemente remunerados.

⁶ El subrayado es nuestro.

Cuadro 3
Ingreso *per cápita* por entidad federativa, 2005
(en euros)

Entidad	Ingreso <i>per cápita</i>
Zacatecas	Menos de 3,900
Nayarit	=
Michoacán	=
Estado de México	=
Hidalgo	=
Tlaxcala	=
Puebla	=
Veracruz	=
Guerrero	=
Oaxaca	=
Tabasco	=
Chiapas	=
Baja California	Entre 3,900 y 7,800
Baja California Sur	=
Sonora	=
Chihuahua	=
Coahuila	=
Tamaulipas	=
Sinaloa	=
Durango	=
San Luis Potosí	=
Jalisco	=
Guanajuato	=
Aguascalientes	=
Colima	=
Querétaro	=
Morelos	=
Yucatán	=
Nuevo León	Entre 7,800 y 11,700
Campeche	=
Quintana Roo	=
Distrito Federal	Más de 11,700

Fuente: *The Economist*, citado en *El País*, 21 de noviembre de 2006, p. 2.

El tema migratorio, con su indiscutible relevancia, encuentra una enorme dificultad para ser desahogado ante la falta de claridad de propósitos oficiales. La definición de los intereses nacionales, responsabilidad tradicional de los gobiernos, parece navegar en el espacioso mar de la confusión, la ambivalencia y, en no pocos casos, la contradicción.

Al respecto, Roberto Suro propone un cuerpo de preguntas, no por simples de fácil respuesta, que no han sido formuladas, mucho menos respondidas con anterioridad por los representantes políticos de los dos países:

... dadas las realidades actuales, ¿cómo definiría uno el éxito en asuntos migratorios? ¿Qué costos están dispuestos a pagar con tal de cumplir con sus objetivos? [...] ¿Qué tipo de inmigrante desea EUA? ¿Qué quiere México? Y, ¿qué están dispuestos a hacer los respectivos gobiernos para alcanzar los resultados deseados? (Suro, 2006, p. 352).

Cuando el gobierno de EUA propone un programa de trabajadores temporales, en realidad atiende poco y mal a un requerimiento de sus inversionistas, no sólo en el sur de aquel país que, por razones relacionadas directamente con la rentabilidad de sus propias inversiones, buscan una fuerza de trabajo eficiente y barata, no sólo en la agricultura, que no cuenta con respuesta afirmativa entre los trabajadores domésticos. El gobierno estadounidense, como casi todos los gobiernos de los países desarrollados, entiende poco de las necesidades del sistema económico nacional; los problemas de seguridad, reales y no tanto, inquietan a una amplia *base social* (léase electores), que demanda mayores controles de la frontera sur, muy a pesar del hecho que demuestra que por ella, fundamentalmente, transitan buscadores de empleo. El gobierno de EUA menos entiende de las limitaciones que, en el mediano plazo, enfrenta una relación virtuosa entre generaciones traslapadas, con posibilidades mermadas, por *encanecimiento* de la fuerza de trabajo, para que los trabajadores en activo financien los retiros de quienes dejan de serlo y que encontraría un principio de solución en la regularización de los inmigrantes. Este es un aspecto fundamental en la definición del interés nacional de EUA, hasta ahora desestimado.

Por su parte, la posición oficial mexicana ha hecho del interés nacional su pesar por la pérdida de trabajadores cada vez más calificados; pero que, por otro lado, contribuyen de manera significativa en el flujo de remesas que ingresan al país.

No ocupa un sitio menor la posición de nuestro país como emisor y receptor de migrantes. En el primer caso se exige respeto a un cuerpo de derechos de los trabajadores que emigran, incluidos los derechos humanos. En el segundo caso, el gobierno mexicano actual tiene el gran reto de revertir inercias respecto al trato que se les da a los migrantes centro y sudamericanos.

En la definición de una política migratoria integral, el gobierno de México no puede omitir la cuestión de la *seguridad fronteriza* que reclama el gobierno y la sociedad estadounidenses. En este asunto está fuera de discusión, especialmente después del 11 de septiembre de 2001, la obligación de garantizar formas de control de la frontera que impidan el paso por territorio mexicano, de grupos terroristas, de armas y de narcotraficantes. En reciprocidad, compete al gobierno de EUA hacer lo conducente a la moderación de la demanda y el consumo de estupefacientes de sus ciudadanos que, en sentido estricto, conforman las variables explicativas de esta actividad específica y notablemente dinámica del crimen organizado. En este aspecto, conviene contabilizar algunos de los efectos predecibles de la edificación del muro que, con poco más de 1,125 kilómetros de extensión en la frontera México-EUA, han aprobado el Congreso y el Poder Ejecutivo de este último país:

...un aumento en el número anual de aprehensiones de los migrantes mexicanos y su devolución a territorio nacional; que los migrantes queden varados o estacionados cada vez por más tiempo en las ciudades fronterizas mexicanas hasta que logren cruzar a Estados Unidos; que las fricciones entre autoridades de ambos países sean cada vez más frecuentes en la frontera común; la multiplicación de violaciones a los derechos humanos; aumentarán los riesgos asociados al desplazamiento migratorio; incremento en el número de muertes de los migrantes en parajes inhóspitos (desde 1994 hasta ahora han muerto en la frontera alrededor de 3,700 migrantes; de este total, 2,200 tuvieron lugar durante la administración del presidente Fox), y se profundizará el desgaste de los mecanismos de circularidad del flujo migratorio (Fernández de Castro, *et al.*, 2006, p. 9).⁷

⁷ Los autores resaltan las dudas sobre la efectividad del muro: 89% entre los mexicanos y 67% entre los estadounidenses.

La necesidad creciente de formas y organizaciones ilegales para cruzar la frontera, los previsible cambios de ruta y sus peligros, el incremento exponencial del uso de los “polleros” y, consecuentemente, el correspondiente a sus tarifas (multiplicadas por seis en los últimos años, hasta alcanzar los 2,500 dólares por cruce y por persona), son eventos que muy lejos de los propósitos de los promotores del muro, convertirán a la zona fronteriza en un espacio crecientemente inseguro. Ante esta situación, al gobierno mexicano corresponde hacer mucho más que expresar declaraciones de protesta y de inutilidad sobre las acciones derivadas de la política migratoria restrictiva de su vecino. Es posible suponer que algunos asuntos, como la edificación del muro fronterizo entre México y EUA podrían ser evitadas en el futuro si nuestro país recupera de manera efectiva el control de la frontera y ordena los procesos que ocurren en ella. Es decir, si el gobierno mexicano toma distancia de su política de omisión frente al tema y desarrolla una cada vez mayor capacidad para retener a sus emigrantes potenciales (*ibídem*).

Comentarios finales

Ante el condicionante externo para nuestro país, representado por el desinterés del gobierno estadounidense para avanzar en la suscripción de un acuerdo migratorio con México, y ante la necesidad interna de contrarrestar los graves problemas de empleo en nuestro país que, entre otros resultados, obliga a la búsqueda de fuentes alternativas de empleo para un número en ascenso de compatriotas, el gobierno mexicano deberá considerar con seriedad la importancia de integrar una política económica que incorpore el interés del gobierno por frenar el movimiento migratorio.

En este sentido, la conducción oficial de la actividad económica tendría que pensar en un acuerdo político que permitiera fomentar el empleo formal en el país. Por su parte, el acuerdo político debería establecer los propósitos de frenar la pérdida de capacidades de producción, eliminar ambivalencias en el discurso oficial y ubicar al empleo como un objetivo central de un programa económico que no pretenda el crecimiento de la nación por el camino de la exportación sin establecer vínculos con el resto de la actividad productiva. En suma, definir en el tema migratorio el interés nacional privilegiando la retención de poderes productivos.

La política migratoria integral deberá ocuparse de las interacciones con la diáspora mexicana, particularmente la establecida en EUA. Esa política migratoria deberá contem-

plar una operación que sume (muy a pesar de los viejos reclamos sobre el derecho al voto de los mexicanos en el extranjero), el notable desdén que –desde el exterior– enfrentaron no sólo los esfuerzos de los poderes Ejecutivo y Legislativo sino también los del Instituto Federal Electoral, cuando dicho derecho se hizo realidad, en ocasión de los comicios del 2 de julio de 2006, con las impresionantes movilizaciones de inmigrantes hispano-latinos, durante la primavera del mismo año y en el propio territorio estadounidense, a partir del debate migratorio en aquel país. Los efectos de ambas actitudes aún son inciertos. Sin embargo:

...como resultado de la primavera de 2006, más latinos que nunca parecen inclinados a actuar al unísono y hacer sentir su influencia. Este solo hecho significa un hito en la evolución de una población marcada tanto por sus diferencias como por lo que tiene en común. Aun si nada más ha cambiado, éste sería un suceso importante a causa de la extensión en la cual los latinos nacidos en el país se sienten afectados por el debate sobre inmigración y sus consecuencias. Pero este cambio de percepción fue resultado de ciertos sucesos específicos y dramáticos; falta ver si persiste, y se sabe aún menos si cambiará la conducta política. Para hacerlo, se requerirán líderes y organizaciones más eficientes y de una agenda clara que reciba amplio apoyo. Si bien esto ya ha ocurrido de uno en uno, los latinos no han logrado las tres cosas a la vez a escala nacional. La primavera de 2006 fue importante –no hay duda sobre ello–, pero aún podría resultar un momento pasajero que no tenga mayor impacto en el papel de los latinos en la vida política estadounidense (Suro y Escobar, 2006, p. 35).

Los esfuerzos de vinculación con quienes desde EUA, proponen una reforma migratoria integral, deben ocupar su sitio en las acciones diplomáticas del gobierno mexicano, especialmente a la luz de tres circunstancias recientemente visibles en aquella sociedad: la recuperación del control demócrata en el congreso; la viabilidad de un acuerdo bipartidista en materia migratoria, y una opinión pública favorable al establecimiento de una reforma *dura, justa y práctica*. Por ningún motivo es recomendable que el gobierno mexicano permanezca pasivo en esta coyuntura. Por el contrario, México deberá desplegar un enorme esfuerzo para influir en el debate que cada vez será más intenso. El embajador

de México junto con los cónsules mexicanos en esos países se verán obligados a mantener un diálogo ágil y franco con los grupos aliados, aportar elementos a esa causa y contribuir a convencer a la opinión pública y a los legisladores estadounidenses de las bondades que implica la aprobación de una reforma migratoria equilibrada y justa. Será, sin duda, una prueba reveladora para la diplomacia mexicana (Tuirán, 2007, p. A23).

La percepción anterior puede ser correcta y, por tanto, recomendable. No obstante, en nuestra opinión, junto a las sugerencias que anteceden, habría que considerar también, con mayor apremio y énfasis, la reflexión sobre el rumbo que deberá seguir la conducción económica para conectarse de manera más efectiva con los objetivos de la producción y del empleo en México. Asimismo, mucho y muy talentoso deberá ser el gobierno mexicano, al margen de los apremios del despropósito de un acuerdo migratorio, para definir y operar una política migratoria integral. Como en las cosas más relevantes de la vida, deberá mostrar primero, capacidad para formular las preguntas pertinentes, en las materias demográfica, sanitaria, educativa, ocupacional (siempre bajo la lógica de los poderes productivos), para intentar definir las capacidades nacionales y confrontarlas con la disposición a continuar perdiendo dichos poderes, por la vía de la emigración. Estos son los cálculos mayores, los de largo plazo que en el corto y mediano, habrán de evaluarse frente al flujo –mayoritariamente individualizado o familiarizado– de las remesas, calculadas éstas con arreglo a las cuentas más alegres o las más realistas.

Como quiera que sea, México, sus trabajadores ocupados, desocupados o semi ocupados, y el gobierno que aspira a representarlos, deberán preguntarse y responder (mejor con acciones) a estas inquietantes preguntas. Política económica y social, acción colectiva incentivada por el marco institucional y objetivos emparentados con el desarrollo tendrán las últimas palabras.

Bibliografía

Alba, Francisco, 2006, "Hacia una política migratoria integral: perspectivas y retos", en E. Zuñiga H., Jesús Arroyo A., Agustín Escobar L. y Gustavo Verduzco I., (coords.), *Migración México-Estados Unidos. Implicaciones y retos para ambos países*, Consejo Nacional de Población, Universidad de Guadalajara, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Casa Juan Pablos, El Colegio de México, México.

- Bhagwati, Jagdish, 2005, *En defensa de la globalización*, Debate/Arena, Barcelona, España.
- CEPAL, 2006, *Foreign investment in Latin American and the Caribbean*, Santiago de Chile.
- El Universal*, 7 de octubre de 2006, México.
- Ferguson, Niall, 2005, *El imperio británico. Cómo Gran Bretaña forjó el orden mundial*, Debate, España.
- Fernández de Castro, Rafael, Andrés Rozental, Jorge Santibáñez y Rodolfo Tuirán, 2006, "El muro impuesto", *Nexos*, noviembre, México.
- Galbraith, John, 1989, *Historia de la economía*, Ariel, México.
- Ibarra, David, 2006, "México: Transición sin mercado interno", en Rolando Cordera (coord.), *La globalización de México: opciones y contradicciones*, Facultad de Economía, UNAM, México.
- Novelo, Federico y Flores, José, 2006, "La encrucijada del ALCA", *ECONOMÍAUNAM*, núm. 7, Facultad de Economía, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, pp. 26-46, México.
- , 2007, "Indicadores del agotamiento del Tratado de Libre Comercio de América del Norte para la economía mexicana", *Economía: teoría y práctica*, núm. 25, en prensa.
- Ros, Jaime, 2006, *La desaceleración del crecimiento económico en México desde 1982*, borrador, México.
- Suro, Roberto, 2006, "Migración México-Estados Unidos: Consecuencias y desafíos para ambas naciones", en E. Zúñiga, et al., (coords.), *Migración México-Estados Unidos. Implicaciones y retos para ambos países*, Consejo Nacional de Población, Universidad de Guadalajara, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Casa Juan Pablos, El Colegio de México, México.
- y Escobar, Gabriel, 2006, "La primavera latina de 2006. Cómo las marchas pro inmigrantes y el debate sobre políticas cambiaron la opinión pública hispana", *Foreign Affaire en español*, vol. 6, núm. 4, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México.
- Tuirán, Rodolfo, 2007 "Alianza migratoria", *El Universal*, 22 de enero de 2007.

- Unger, Kurt, 2006, "El desarrollo de las regiones y la migración mexicana: Origen, evolución y política pública", en Zuñiga, E., *et al.*, (coords.), *Migración México-Estados Unidos. Implicaciones y retos para ambos países*, Consejo Nacional de Población, Universidad de Guadalajara, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Casa Juan Pablos, El Colegio de México, México.
- Urquidí, Víctor, 2005, *Otro siglo perdido. Las políticas de desarrollo en América Latina (1930-2005)*, FCE, México.

