

Un enfoque interno de la problemática de los trabajadores migratorios mexicanos

MANUEL MILLOR MAURI*

1. Introducción

La situación de los trabajadores migratorios mexicanos ha sido, por largo tiempo, un problema permanente en las relaciones entre México y Estados Unidos.

De acuerdo con una tipología de las migraciones, la de los mexicanos en la actualidad constituye una "emigración libre innovadora", es decir, los individuos se dirigen a otro país *voluntariamente* buscando un cambio, una situación distinta, con el fin de mejorar su nivel y condiciones de vida.¹

El movimiento de mexicanos hacia Estados Unidos, tal como la mayoría de los movimientos migratorios internacionales en la actualidad, obedece a características específicas: no constituye un movimiento de población, sino una movilización de fuerza de trabajo, de individuos económicamente productivos. Esta migración, que durante la segunda mitad del siglo XIX fue insignificante, se ha incrementado progresivamente hasta llegar a ser de gran magnitud. La emigración *legal* de mexicanos a Estados Unidos no es el factor más significativo en el problema: son los trabajadores *ilegales*, cuyo número ha ido en aumento consistentemente, los que ponen de manifiesto el hecho de que existen ciertos desequilibrios estructurales que deben ser solucionados con urgencia.

Fuentes del gobierno norteamericano revelan que entre 1939 y 1973, periodo en que inmigraron a Estados Unidos aproximadamente 9 millones de personas de *todos los países del mundo*, fueron aprehendidos y deportados a México más de 9 millones de trabajadores mexicanos ilegales. En 1973 se estimaba que de aproximadamente 7 millones de extranjeros ilegales en Estados Unidos, más del 80 por ciento eran ciudadanos mexicanos.²

Sería conveniente analizar las causas y efectos de la problemática social, económica y política que constituye la razón subyacente de las corrientes

* Obtuvo la licenciatura en Relaciones Internacionales en la Universidad de Delaware. Hizo estudios de maestría en Relaciones Internacionales con especialización en Estudios Latinoamericanos en el Colegio de México.

Actualmente es profesor de asignatura en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y miembro del Centro de Relaciones Internacionales.

¹ Ver William Peterson, *Population*, New York, The McMillan Co., 1961, pp. 592-620.

² Vernon M. Briggs, *Mexican Migration and the U.S. Labor Market*, Austin, University of Texas, Center for the Study of Human Resources, 1975, pp. 3-4.

migratorias de trabajadores mexicanos a Estados Unidos. Los principales objetivos de esta preocupación son dos: analizar la incidencia de este fenómeno en el proceso de desarrollo de México, y plantear las posibilidades de condiciones más justas y de interés recíproco en este aspecto vital de las relaciones entre México y Estados Unidos.

2. *Orígenes y evolución de los movimientos migratorios de trabajadores mexicanos hacia Estados Unidos*

El vasto territorio que constituye hoy día el suroeste de Estados Unidos fue adquirido por ese país por medio de la conquista. México perdió la mitad de su territorio³ bajo los términos del tratado de "Guadalupe-Hidalgo", en 1848, que formalmente puso fin a la guerra mexicano-norteamericana de 1846-1848. Como resultado de las estipulaciones del tratado de paz, aproximadamente 75 000 ciudadanos mexicanos tuvieron que elegir entre convertirse en ciudadanos de Estados Unidos, o ingresar a México, dentro de sus nuevos y reducidos límites. La mayoría de ellos decidieron permanecer en la tierra de sus antepasados, ahora parte de Estados Unidos.

De acuerdo con el tratado de "Guadalupe-Hidalgo", los mexicanos que permanecieran dentro de las nuevas fronteras de Estados Unidos, podían obtener la ciudadanía norteamericana, sus tierras y propiedades serían protegidas y respetadas, así como su lenguaje, cultura y religión. De hecho, sucedió todo lo contrario: se les negaron todos los derechos, se les arrebataron sus tierras y propiedades, se reprimieron su lenguaje y cultura y se les negaron oportunidades de empleo, educación y representación política.⁴

La emigración de mexicanos a los antiguos territorios perdidos ante el expansionismo norteamericano, que fue insignificante en la segunda mitad del siglo XIX, se intensificó durante los últimos años del porfiriato, al entrar en crisis el sistema socio-económico de aquella época en México:

el sector agrícola mostraba poco dinamismo y generaba una escasa producción de alimentos, y el sistema, en general, era incapaz de ocupar la fuerza de trabajo en proporción al ritmo de su crecimiento.⁵

Una de las características del proceso de desarrollo mexicano durante el porfiriato, relacionado con la orientación hacia la demanda externa y el establecimiento de una infraestructura ferrocarrilera que enlazó a México con Estados Unidos, fue un incipiente proceso de industrialización en el norte del

³ Los actuales estados norteamericanos de Texas y Nuevo México y gran parte de Colorado, Arizona, Utah, Nevada y California.

⁴ Ver Armando B. Rendón, *Chicago manifiesto*, New York, The McMillan Co., 1971, pp. 71-85.

⁵ Francisco Alba-Hernández, "Éxodo Silencioso: la Emigración de Trabajadores Mexicanos a Estados Unidos", en *Foro Internacional*, vol. XVII, núm. 2, octubre-diciembre, 1976, p. 153.

país y un desplazamiento de población hacia esa región. Paralelamente, al otro lado de la frontera comenzaba la transformación económica del suroeste norteamericano.⁶

En la primera parte de este siglo Estados Unidos se enfrentaba a una escasez de mano de obra. Se necesitaban trabajadores que estuvieran disponibles en grandes números y a un costo reducido y que pudieran ser movilizados de una región a otra. La primera guerra mundial incrementó la demanda de trabajadores migratorios. Bajo la cláusula de emergencia de la Ley de Inmigración de 1917, entre ese año y 1921 entraron a Estados Unidos aproximadamente 73 000 trabajadores mexicanos.⁷ Por otra parte, la violencia revolucionaria en México, entre 1910 y 1919, puso en marcha a grandes contingentes de mexicanos hacia Estados Unidos, en busca de refugio.

Durante el periodo entre 1910 y finales de la década de 1920 entran en juego, por consiguiente, dos factores claves que determinan la migración mexicana: las fuerzas “expulsoras” desatadas por la guerra civil en México y las fuerzas de “atracción”, consecuencia del desarrollo agrícola del suroeste norteamericano y la escasez de mano de obra en los años de la Primera Guerra Mundial. Entre 1911 y 1930 entraron a Estados Unidos, de acuerdo con el Servicio Norteamericano de Inmigración, 678 000 inmigrantes mexicanos legales; por su parte, el Departamento Mexicano de Migración registró 769 000 emigrantes a Estados Unidos. Además, se estima que el número de emigrantes no registrados fue considerable.⁸

Este proceso se invirtió a raíz de una serie de medidas restrictivas en cuanto a la inmigración a Estados Unidos⁹ y, principalmente, de la crisis económica que comenzó en 1929. El desempleo masivo que sufrió Estados Unidos durante la década de 1930, puso en marcha un movimiento de repatriación de mexicanos residentes en ese país, en el transcurso del cual se cometieron múltiples injusticias. En esa época tuvo lugar el primer esfuerzo en gran escala para apresar a los extranjeros que residían ilegalmente en Estados Unidos. Se calcula que más de 200 000 extranjeros (en su mayoría mexicanos) en esa situación fueron deportados entre 1930 y 1940, además de otros cientos de miles que fueron repatriados por la fuerza. La migración legal de mexicanos descendió a sólo 27 000 durante toda esa década.¹⁰

La necesidad de mano de obra mexicana volvió a surgir con la segunda guerra mundial. Durante la década de 1940 se reglamentó la utilización en gran escala de “braceros” mexicanos en el sector agrícola de la economía del suroeste de Estados Unidos. Como resultado de la severa escasez de trabajadores en ese país, los gobiernos de México y Estados Unidos concluyeron en 1942 un acuerdo para la utilización de trabajadores agrícolas mexicanos en

⁶ *Ibid.*, pp. 153-154.

⁷ Richard B. Craig, *The Bracero Program*, Austin, University of Texas Press, 1971, pp. 6-7.

⁸ Arthur F. Corwing, “Causes of Mexican Emigration to the United States: A Summary View”, *Perspectives in American History*, núm. 7, 1973, pp. 590-592.

⁹ La principal de ellas fue el “Acta de Procedencia Nacional”, de 1924.

¹⁰ Briggs, *op. cit.*, p. 6.

las granjas norteamericanas. Aunque experimentó ciertas enmiendas, este acuerdo se mantuvo vigente como la base para la importación de braceros de 1942 a 1947.¹¹

Los términos del acuerdo de 1942 establecían que los trabajadores mexicanos estarían protegidos por un contrato, se pagarían sus gastos de viaje y se les proporcionaría vivienda y condiciones sanitarias adecuadas; el salario sería igual al de los niveles que prevalecían en el área de trabajo. Funcionarios del gobierno mexicano encomiaron las bases del acuerdo como un triunfo de la cooperación y el entendimiento entre México y Estados Unidos, fortaleciendo la causa de los aliados en el conflicto bélico.¹² Entre 1942 y 1947 más de 200 000 “braceros” entraron a Estados Unidos como trabajadores agrícolas bajo las estipulaciones de este acuerdo internacional.¹³

Uno de los problemas que surgieron a raíz de este acuerdo fue el de los trabajadores ilegales, que trabajaban por salarios mucho menores y sin necesidad de contrato. La introducción de los llamados “espaldas mojadas” a Estados Unidos se convirtió en un gran negocio. Para 1947 la situación estaba totalmente fuera de control, a tal grado que el gobierno norteamericano concedió *status* legal a más de 55 000 trabajadores que se habían introducido al país ilegalmente; esta práctica continuó en años posteriores: en 1948 y 1949 fueron contrados legalmente 74 600 y casi el doble de este número de trabajadores ilegales fueron “legalizados”.¹⁴ La paradoja de lo anterior resultó ser que a las familias de muchos trabajadores que habían llegado a Estados Unidos ilegalmente se les permitió permanecer también, en tanto que a las familias de los “braceros” contratados legalmente se les negó la entrada a ese país.¹⁵

Después de una serie de extensiones, a fines de 1947 terminó el programa de “braceros” de la segunda guerra mundial. La contratación de trabajadores mexicanos, inmediatamente después de la guerra, tuvo su fundamentación en los acuerdos entre México y Estados Unidos de marzo 25 y abril 2 de 1947, de febrero 21 de 1948 y de agosto 1o. de 1949. Los cambios principales derivados de estos acuerdos fueron:

— El que contrataba a los trabajadores no era ya el gobierno, sino el campesino norteamericano individual o su representante;

¹¹ Este acuerdo constituye un hecho significativo en la historia de las relaciones entre México y Estados Unidos. Aunque por mucho tiempo los trabajadores agrícolas mexicanos habían constituido un factor importante en la agricultura del suroeste norteamericano, nunca hasta 1942 habían cruzado la frontera bajo el auspicio de un tratado internacional.

¹² Ernesto Galarza, *Merchants of Labor: The Mexican Bracero Story*, Santa Bárbara, McNally and Loftin, 1964, p. 48.

¹³ Craig, *op. cit.*, p. 50.

¹⁴ Lesley Byrd Simpson, *Many Mexicos*, Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1969, p. 348.

¹⁵ Richard Robbins and Donald R. Tatt, *International Migrations*, New York, Ronald Press Co., 1955, p. 598.

— El gobierno de Estados Unidos no se hacía ya responsable del cumplimiento de los Contratos de Trabajo.

En general, las condiciones de trabajo de los braceros sufrieron un deterioro considerable, sin garantías de salario mínimo ni otros beneficios que habían disfrutado durante la segunda guerra mundial. A finales de 1950, durante los gobiernos de Miguel Alemán, en México, y Harry S. Truman, en Estados Unidos, se reunió una comisión conjunta de ambos países para asegurar condiciones dignas de trabajo y trato a los braceros; de esta reunión no surgió un tratado formal, pero en las conclusiones se incluyó una "lista negra" de lugares adonde México rehusaba enviar a sus nacionales.

La situación continuó deteriorándose; los sindicatos norteamericanos contribuyeron a fomentar una actitud antagónica hacia los trabajadores mexicanos. Entretanto, llegaban a México historias de brutalidad hacia los braceros en Estados Unidos. La preocupación de México por el trato otorgado a sus nacionales fue creciendo, hasta que en julio de 1951 el presidente Alemán declaró que no se permitiría la emigración de braceros; el programa se reanudaría sólo si contaba con la supervisión del gobierno estadounidense; no habría más acuerdos informales.

Después de varias reuniones de la Comisión Mixta y bajo la presión de una nueva escasez de trabajadores en Estados Unidos, resultado de la Guerra de Corea, en julio y agosto de 1951 se aprobó la "Ley Pública 78", conocida como el Acuerdo sobre Trabajadores Migratorios de 1951. Esta ley, que establecía nuevamente condiciones satisfactorias de trabajo, salario, trato, vivienda, aseguramiento, transporte y alimentación, estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 1964. Con la expiración del acuerdo terminó formalmente, hasta la fecha, el programa de braceros. El gobierno mexicano ha hecho propuestas para reanudarlo, a lo cual el gobierno norteamericano no ha accedido; igualmente, no han prosperado los intentos de algunos distritos agrícolas del suroeste de Estados Unidos para resumir el programa.¹⁶

La terminación formal del programa de braceros no ha significado, sin embargo, una reducción del número de mexicanos que entran a Estados Unidos. Esta emigración, que adquirió fuerza en la década de 1950, con más de 300 000 emigrantes, se robusteció aún más en la década siguiente, cuando la cifra total se aproximó a los 450 000. La tendencia ascendente ha continuado, ya que sólo entre 1971 y 1975 los emigrantes legales mexicanos a Estados Unidos sumaron más de 300 000.¹⁷ Esta gran corriente migratoria se ha sostenido a pesar del elevado grado de selectividad y el sistema de cuotas de las leyes de inmigración norteamericana.¹⁸

¹⁶ Briggs, *op. cit.*, pp. 7-8.

¹⁷ Alba-Hernández, *op. cit.*, p. 156.

¹⁸ Un gran número de mexicanos no está sujeto al régimen de cuotas de la Ley de Inmigración de 1965, ya que se trata de familiares cercanos de ciudadanos norteamericanos.

3. *Factores causales de las migraciones de trabajadores mexicanos a Estados Unidos*

Antes de analizar los factores causales de las migraciones de trabajadores mexicanos a Estados Unidos, es preciso dar un breve vistazo a dos aspectos generales cuya importancia es decisiva:

— Las migraciones legales de trabajadores mexicanos a Estados Unidos se han incrementado en forma correspondiente a *las necesidades de Estados Unidos*. Los programas de braceros, con o sin un tratado internacional de por medio, tuvieron un gran impulso a raíz de la primera y la segunda guerras mundiales y la Guerra de Corea, al producirse una escasez en la mano de obra agrícola en Estados Unidos;

— La demanda de mano de obra agrícola en Estados Unidos siempre ha estado relacionada directamente con el *proceso de mecanización*. En tanto se han podido adecuar máquinas para utilizarlas en las faenas agrícolas, es obvio que ha disminuido la necesidad de emplear trabajadores.

Teniendo en consideración estos dos aspectos básicos, se podrían analizar los diversos factores causales de acuerdo con su localización y enfoque a partir de las estructuras socio-económicas y políticas mexicanas y norteamericanas.

En México

Condiciones topográficas

La población rural de México representa todavía más de las 2/5 partes del total. Por otra parte, desde el punto de vista topográfico, el país no tiene los recursos necesarios para mantener estos 25 millones de campesinos en un nivel de vida digno: gran parte del territorio nacional es desértico o árido; dos terceras partes son montañosas, y la lluvia es insuficiente; la mayor parte de la producción agrícola nacional se realiza en tierras de temporal; un porcentaje considerable de los territorios fértiles se localiza en regiones donde el clima es desfavorable a la mayoría de las cosechas.¹⁹ En resumen, el total de tierra arable es totalmente desproporcionado al volumen de su población rural. Ésta es una de las causas de la emigración.²⁰

Incremento demográfico

México tiene una de las tasas de natalidad más altas del mundo, de aproximadamente 3.5 por ciento. Esto representa que la población del país, en la

¹⁹ Ver Claudio Stern, *Las regiones de México y sus niveles de desarrollo socioeconómico*, México, El Colegio de México, 1973.

²⁰ Craig, *op. cit.*, pp. 13-14.

actualidad de más de 62 millones, se duplica cada 20 años. Es obvia la relación de este factor con el anterior: el crecimiento demográfico provoca un recrudecimiento de las presiones socio-económicas en el sector agrícola. El resultado es, por lo general, la migración a los centros urbanos de México, o a Estados Unidos.

Modelo de desarrollo

En los últimos decenios el proceso de desarrollo en México ha sido enfocado hacia el fortalecimiento del sector industrial, en detrimento del sector agrícola; es decir, hay un desequilibrio cada vez más evidente entre el incremento de la producción industrial y la agrícola. Pero las oportunidades de empleo generadas por la industrialización no son suficientes para cubrir la demanda. Aunque la industrialización ha fomentado el éxodo hacia las ciudades, el campo permanece sobrepoblado en muchas regiones; la alternativa para los que permanecen en las provincias es continuar una agricultura de subsistencia, o emigrar a Estados Unidos.

En este contexto, es posible que el mismo proceso de desarrollo esté generando un nuevo tipo de emigrantes. En los campesinos que han sido afectados en alguna medida por las transformaciones y la "modernización" del país, se han creado nuevas expectativas de una vida mejor. Es decir, amplios grupos de la población han sido movilizados y expuestos a las ventajas y comodidades del mundo moderno; al mismo tiempo, no tienen los medios para satisfacer sus demandas recién creadas: "Los beneficios de la modernización avanzan más lentamente que las expectativas de la misma."²¹ En general, se podría argumentar que las transformaciones del desarrollo están creando situaciones propicias a la emigración.

Ingresos individuales

En general, los diversos movimientos de población en el mundo tienen un común denominador: la dirección de las migraciones. En la mayoría de los casos, se trata de movimientos de los países de menor desarrollo hacia los países más avanzados.²² En el caso particular de las migraciones mexicanas hacia Estados Unidos, la diferencia entre las economías de los dos países es de gran magnitud. En 1971 el ingreso *per capita* en Estados Unidos era de 5 288 dólares, mientras que en México llegaba apenas a 707 dólares.²³ Para un sector considerable de la población mexicana, la emigración a Estados Unidos representa una mejoría en el nivel de vida.

En países como México, donde el ingreso de la población económicamente activa varía en extremo, por lo general en favor de pequeños grupos y en

²¹ Alba-Hernández, *op. cit.*, p. 172.

²² Stella Leal Carrillo, *Importancia económica y social de la población mexicana en EUA*, tesis, México, UNAM, 1963, p. 26.

²³ Briggs, *op. cit.*, p. 14.

detrimento de grandes sectores, el incentivo a emigrar para mejorar los ingresos es una causa fundamental del traslado geográfico. Por otra parte, los contingentes de trabajadores que van a devengar en Estados Unidos un ingreso imposible de lograr en México, también han desempeñado un papel de relativa importancia en la economía mexicana: remiten sumas considerables de dólares a México, donde continúan residiendo a menudo muchos de sus familiares. Por ejemplo, cuando el programa de braceros estaba en pleno vigor, en la década de 1950, se calcula que los trabajadores mexicanos enviaban a México entre 20 y 120 millones de dólares anuales. En 1956 y 1957 las sumas remitidas constituyeron, en orden de importancia, la tercera fuente de reservas monetarias extranjeras. Estas remesas de dólares llegaban directamente a los sectores menos favorecidos de la población mexicana.²⁴

El factor político

Un factor que, desde el punto de vista de México, parecería facilitar el éxodo de trabajadores agrícolas, es lo que podría ser llamado "válvula de escape".²⁵ La emigración de numerosos contingentes de mexicanos desempleados o subempleados, quienes son parte de un sector social como el campesino, tradicionalmente "explosivo" en la sociedad mexicana, reduce la posibilidad de problemas internos ocasionados por la distribución desigual del ingreso y la existencia de una fuerza de trabajo excedente.

En Estados Unidos

Afinidad cultural

En la región suroeste de Estados Unidos subsisten grandes núcleos de población mexicano-norteamericana que se puede estimar, de acuerdo con cálculos conservadores, en más de 7 millones. Esta población constituye una "zona cultural amortiguadora entre una y otra cultura" y facilita el periodo de transición para el emigrante que decide radicar en los estados fronterizos.²⁶

Grupos de presión

Diversas organizaciones en Estados Unidos, especialmente asociaciones de agricultores (tanto empresas agrícolas como agricultores individuales), que actúan como "grupos de presión" frente al gobierno norteamericano, han favorecido tradicionalmente la importación de trabajadores agrícolas mexicanos. Desde la aprobación del Acta de Inmigración de 1917, es posible apreciar el poder de los *intereses agrícolas* actuando contra los *sindicatos* norteamericanos

²⁴ Craig, *op. cit.*, pp. 17-18.

²⁵ Briggs, *op. cit.*, p. 20.

²⁶ Leal Carrillo, *op. cit.*, p. 31.

(que, por lo general, se han opuesto a los programas de braceros).²⁷ En tiempos recientes, tras la terminación del último acuerdo para la utilización de trabajadores mexicanos, el objetivo de estos "grupos de presión" ha sido tratar de obtener términos más flexibles en las leyes de cada Estado (que prohíben la importación de trabajadores mexicanos) para, en cierto grado, utilizar trabajadores ilegales. Es obvio que el interés propio es lo que ocasiona esta actitud, *i.e.* los trabajadores ilegales no están protegidos por un contrato, y así pueden pagarles salarios por debajo de los niveles establecidos por la ley.

Confiabilidad de los trabajadores mexicanos

Otro factor, que los "grupos de presión" mencionados han esgrimido a menudo para justificar sus argumentos, es el de la confiabilidad de los trabajadores mexicanos, en cuanto a: número de trabajadores disponibles; calidad (la mayoría jóvenes, en la edad de productividad máxima); y seguridad (en cuanto a la permanencia en el trabajo mientras se requieran sus servicios). Además, se plantea que el trabajador mexicano no presenta dificultades de tipo obrero, que el costo de esta mano de obra es estable y mínimo, así como el costo de la vivienda (menor, puesto que casi siempre los trabajadores mexicanos llegan solos), y que, ya que no traen familia consigo, no implican problemas de asistencia pública.²⁸ Se ha argumentado que el "bracero" posee la habilidad física y los conocimientos necesarios para las faenas agrícolas, que no se encuentran en los trabajadores norteamericanos.

Bienestar del sector agrícola del suroeste

En repetidas ocasiones se ha planteado que la importación de trabajadores mexicanos es económicamente beneficiosa para la agricultura del suroeste y para el país en general, ya que es vital un sector agrícola próspero. Algunos de los principales estados agrícolas en Estados Unidos han utilizado trabajadores mexicanos regularmente; por ejemplo, California, el estado agrícola más importante, fue el que más braceros utilizó durante los últimos años del acuerdo internacional.

Aun en la actualidad, se continúa argumentando que la agricultura en gran escala requiere un elevado número de trabajadores para el cultivo y la cosecha de ciertos productos que se han denominado "de labor intensiva", como el jitomate, el espárrago y la lechuga. Ciertos empresarios agrícolas sostienen que si se les niega el acceso a las fuentes de mano de obra abundante y barata, los costos de producción se elevarían continuamente, en perjuicio tanto del agricultor como del público consumidor en general.

²⁷ Craig, *op. cit.*, p. 24.

²⁸ Leal Carrillo, *op. cit.*, pp. 76-77.

4. *Situación actual*

Efecto en las relaciones entre México y Estados Unidos

La problemática de los trabajadores migratorios mexicanos debe considerarse en el contexto de las relaciones entre México y Estados Unidos. El programa de braceros tuvo claras repercusiones en este campo y, por extensión, afectó la política latinoamericana de Estados Unidos.

Durante los años en que estuvieron vigentes los acuerdos que regularon los programas de braceros, se presentaron tres áreas de conflicto entre los gobiernos de México y Estados Unidos: algunos funcionarios mexicanos veían con disgusto la salida de trabajadores mexicanos, quienes, según este punto de vista, podían ser empleados en las nuevas tierras irrigadas del norte de México y, en general, contribuir al desarrollo de esa región del país; los trabajadores mexicanos eran discriminados tradicionalmente y se les explotaba a menudo, con condiciones de trabajo indignas; los trabajadores "ilegales" generaban problemas sociales en Estados Unidos y eran a su vez víctimas de empresarios sin escrúpulos.²⁹

Posiblemente el argumento más contundente (de parte de México) contra el programa de braceros, es que fomentaba la dependencia económica de México con respecto a Estados Unidos. La proximidad geográfica del gigante industrial norteamericano hace a México muy susceptible de los cambios en las condiciones económicas de Estados Unidos; más de dos terceras partes del comercio exterior de México se realizan con ese país. El éxodo de trabajadores mexicanos, que continúa en la actualidad, aunque ilegalmente, tiende a significar aún más esa dependencia económica general.

Otras fuentes de oposición en México al programa de braceros estaban constituidas por: los empresarios industriales, que sostenían que la salida de trabajadores privaba de obreros a la industria mexicana; los sindicatos mexicanos en general, y particularmente la Confederación Nacional Campesina, se oponían al programa por falta de garantías para los braceros; los agricultores mexicanos manifestaban que México necesitaba a esos trabajadores para las faenas agrícolas. Sin embargo, dado el crónico desempleo rural en México y constatando el hecho de que la emigración (ilegal) continúa hoy día en forma impresionante, es difícil justificar estos argumentos.³⁰

En Estados Unidos también hay numerosas fuentes de oposición al programa de braceros, y a la inmigración de trabajadores mexicanos en general. Entre los opositores más acérrimos están las organizaciones laborales, la AFL-CIO y sus afiliados. Estas organizaciones han sostenido que los trabajadores mexicanos representan un impacto negativo en los niveles salariales, las condiciones de trabajo y las oportunidades de empleo para los ciudadanos norteamericanos. También argumentan que el programa de braceros provocó un deterioro en

²⁹ Howard F. Cline, *The United States and Mexico*, New York, Atheneum, 1971, pp. 391-394.

³⁰ Craig, *op. cit.*, 20-21.

las relaciones entre México y Estados Unidos, al exacerbar las actitudes anti-norteamericanas en México, debido a la situación irregular de muchos de los trabajadores.³¹

Los funcionarios mexicanos a menudo se refieren a la poca confiabilidad de las cifras de trabajadores ilegales citadas por las fuentes norteamericanas, las cuales tienden a exagerar la intensidad de la migración. También manifiestan su preocupación por asegurar los derechos de los nacionales mexicanos en Estados Unidos.

Por su parte, los funcionarios norteamericanos plantean la necesidad de lograr la ejecución efectiva de las leyes y regulaciones mexicanas concernientes a la emigración hacia Estados Unidos, entre ellas, la identificación de las personas que se encuentran en la zona fronteriza con el sólo propósito de pasar a Estados Unidos y la aprehensión de los mexicanos y norteamericanos encargados de dirigir el tráfico humano ilegal.

Tales medidas, si bien ayudarían a disminuir el flujo de trabajadores mexicanos, no atacan las causas básicas que provocan la situación. A largo plazo deben investigarse las dimensiones, características e impacto verdaderos de la migración, para desarrollar enfoques de solución efectivos. Las propuestas de acción conjunta deben dirigirse tanto hacia la ejecución de la ley y a controlar el abuso criminal de los trabajadores no documentados, como hacia las cuestiones económicas, de comercio e inversiones sumamente relevantes en este contexto.

El problema está siendo analizado por el Comité Interdepartamental de Estados Unidos para el Estudio de los Problemas de Inmigración Ilegal de Extranjeros Mexicanos y la Comisión Mexicana para el Estudio de los Trabajadores Indocumentados. Estos grupos de trabajo quedaron constituidos tras la reunión de los presidentes Ford y Echeverría en octubre de 1974. El trabajo de estos grupos autorizados representa un paso importante para poner en marcha esfuerzos mancomunados.

Situación actual

El Acta de Inmigración de 1965 no ha tenido gran impacto en la migración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos; por el contrario, el éxodo se ha incrementado. En 1973 el servicio migratorio norteamericano capturó a . . . 655 968 trabajadores mexicanos ilegales.³² Durante 1977 más de un millón de extranjeros indocumentados fueron detenidos tratando de cruzar la frontera estadounidense con México.³³ En la actualidad hay aproximadamente 8 millones de extranjeros ilegales residiendo en Estados Unidos, 60 por ciento de los cuales, se calcula, son ciudadanos mexicanos.³⁴ Por otra parte, la co-

³¹ Craig, *op. cit.*, pp. 30-32.

³² Briggs, *op. cit.*, p. 11.

³³ "Un Millón de Indocumentados Detenidos en Estados Unidos, en un año, al cruzar la Frontera Mexicana", *Excelsior*, 22 de noviembre de 1977, p. 5-A.

³⁴ "The Alien Wave", *Newsweek*, febrero, 1976, p. 56.

riente de inmigrantes legales mexicanos no ha disminuido (más de 300 000 entre 1971 y 1975).

Resulta significativo que los inmigrantes mexicanos sean, por lo general, sumamente jóvenes (cerca del 70 por ciento oscilan entre los 10 y los 40 años de edad); esta concentración en las edades jóvenes es aún más acentuada entre los hombres inmigrantes. Lo anterior es prueba de la importancia del fenómeno migratorio como un movimiento de fuerza laboral.³⁵

Algunos funcionarios norteamericanos plantean que ante la imposibilidad de mantener una vigilancia eficiente a lo largo de las extensas fronteras con México y Canadá, la única forma de detener el influjo de extranjeros ilegales es imponer severas sanciones a los empleadores.

Hay presiones constantes provenientes de sectores importantes de la opinión pública y del Congreso norteamericano para lograr un fortalecimiento de las leyes necesarias para detener la inmigración ilegal. Entre otras medidas, se propone aumentar drásticamente los efectivos policiales y el presupuesto del Servicio de Inmigración y Naturalización norteamericano, incrementar las sanciones en contra de los trabajadores indocumentados, negarles beneficios sociales y emprender "redadas" de la población ilegal que reside en diversas ciudades norteamericanas. Es obvio que, como ha ocurrido con anterioridad, campañas de esta naturaleza resultarían en injusticias contra los ciudadanos norteamericanos de origen mexicano y los inmigrantes mexicanos legales.

Hasta el momento, la mayoría de los intentos de aprobar la legislación correspondiente en el Congreso han sido obstaculizados por los poderosos intereses agrícolas.³⁶ Es claro que continúa vigente la antigua confrontación entre los sindicatos norteamericanos y los grupos de presión del sector agrícola, cuyos puntos de vista se neutralizan mutuamente, tendiendo a prolongarse el *status quo* legal actual.

Sin embargo, hacia fines de 1977, el Departamento de Justicia de Estados Unidos informó que se pondría en marcha un "Plan de Administración Coordinada de la Frontera", bajo el cual se incrementarían los efectivos de vigilancia y seguridad con seis mil agentes federales y ocho mil agentes de estados fronterizos. Este programa coordinará, bajo una dirección general única, a las ocho dependencias del gobierno federal que tienen competencia en los asuntos relacionados con la migración ilegal.³⁷ Por otra parte, en algunos condados de los estados fronterizos se les ha comenzado a negar servicios sociales a los hijos de los indocumentados, con base a ordenamientos legales.³⁸

Cientos de miembros del Congreso norteamericano, con gran poder político, continúan promoviendo medidas enérgicas para resolver el problema de la inmigración ilegal. Entre ellos, el diputado Peter Rodino ha ganado notoriedad por sus enérgicas declaraciones en las que exige se detengan las corrientes de

³⁵ Alba-Hernández, *op. cit.*, pp. 156-157.

³⁶ "The Alien Wave", *op. cit.*, p. 59.

³⁷ "14 Mil Agentes de Estados Unidos Vigilarán la Frontera con México", *Excelsior*, 29 de noviembre de 1977, primera plana.

³⁸ "Corte Texana Niega Educación Gratuita a Hijos de Indocumentados", *Excelsior*, 6 de diciembre de 1977, p. 4-A.

trabajadores mexicanos y ha presentado varios proyectos de ley al respecto. El actual vicepresidente de Estados Unidos, Walter Mondale, siendo miembro del Senado norteamericano, participó en diversos comités de estudio sobre la migración ilegal, manifestándose a favor de drásticas medidas para detener lo que él mismo calificó como "hemorragia masiva" de trabajadores mexicanos hacia Estados Unidos. Es de suponer que desde su posición tan cercana al presidente Carter, Mondale no vacilará en exponer su preocupación con un sentido de urgencia.

Es difícil anticipar la actitud del gobierno norteamericano en el futuro cercano, en relación a los problemas migratorios entre México y Estados Unidos. Sin embargo, si la economía norteamericana continúa dando señales de estancamiento y el índice de desempleo aumenta, es posible que la mayoría de los miembros del Congreso estadounidense tiendan a favorecer medidas adicionales, cada vez más severas, para eliminar el problema de los residentes ilegales.

Uno de los grupos que con mayor intensidad ha sufrido las consecuencias del exceso de oferta de mano de obra procedente de México, es el de los mexicano-norteamericanos, que constituyen una proporción predominante de la población agrícola del suroeste de Estados Unidos. De hecho, muchos mexicano-norteamericanos se han visto precisados a incorporarse a las corrientes migratorias internas de Estados Unidos (hacia regiones más al norte del país) para poder lograr un nivel de ingresos adecuado.³⁹ Es hasta cierto punto una paradoja esta competencia entre los antiguos y los nuevos emigrantes, recrudescida por la presencia de miles de trabajadores ilegales, que amenazan con saturar las fuentes de empleo disponibles.

5. Conclusiones

Consideraciones generales

La emigración de ciudadanos mexicanos hacia Estados Unidos ha constituido, por décadas, uno de los principales movimientos migratorios en el mundo. En la actualidad, esta migración masiva es predominantemente de carácter ilegal. Esta situación representa una fuente continua de tensión en las relaciones entre México y Estados Unidos.

Es sumamente improbable que el gobierno norteamericano acceda, en el futuro cercano, a un nuevo programa que permita en forma masiva la entrada legal a Estados Unidos de trabajadores migratorios mexicanos. La economía estadounidense está recuperándose muy lentamente de la recesión de principios de la actual década, y el número de desempleados es significativo (oscilando entre un 7 y 8 por ciento de la fuerza de trabajo de ese país), lo cual fomenta

³⁹ Leal Carrillo, *op. cit.*, pp. 101-102.

la oposición a cualquier tipo de acuerdo que signifique la entrada de mano de obra barata adicional al mercado de trabajo.⁴⁰

En un reciente proyecto de reformas a las leyes migratorias, se propone que por cada punto que aumente el índice del desempleo, a partir del 5 por ciento (el índice actual es de 7.3 por ciento), sea reducido automáticamente en un 10 por ciento el número de visas para emigrar a ese país. El mismo proyecto, de ser aprobado, permitiría deportar automáticamente a todo extranjero (independientemente de que sea "indocumentado" o no) que quede sin empleo y se convierta en carga pública.⁴¹

La situación de los emigrantes y trabajadores ilegales mexicanos en Estados Unidos es sólo un aspecto de la gran problemática que para el gobierno norteamericano representa la creciente toma de conciencia de los mexicano-norteamericanos ("chicanos"), la segunda minoría en importancia numérica en ese país.⁴² La toma de conciencia de los chicanos ha sido propiciada por circunstancias externas e internas. Uno de los factores externos ha sido la continuación de la corriente migratoria proveniente de México; esto ha significado un incremento numérico de la población mexicano-norteamericana y la revigorización de los lazos de unión con la realidad, costumbres y tradiciones de México. En este contexto, es de suma importancia para el gobierno mexicano promover una mayor comunidad de ideas e intereses entre mexicanos y chicanos; una consecuencia de lo anterior podría ser la progresiva constitución de los chicanos como vehículo o instrumento político dentro de Estados Unidos. Los mejores amigos de México y de los intereses mexicanos en el país del norte son los chicanos. En este sentido, es positivo el interés actual del gobierno mexicano por establecer contactos permanentes con diversas organizaciones de mexicano-estadunidenses.

Si se toma en cuenta que la mayoría de los emigrantes a Estados Unidos proceden del sector agrícola en México, es indispensable adoptar las medidas necesarias para disminuir la presión que ejercen los "factores expulsivos" sobre la población rural, entre ellos, la disponibilidad de tierras y los bajos

⁴⁰ Sin embargo, en forma selectiva y temporal, Estados Unidos probablemente recurra a los trabajadores mexicanos para solucionar situaciones de carencia de mano de obra agrícola. A principios de 1978, por ejemplo, el Departamento de Justicia de Estados Unidos otorgó permisos de trabajo a 18 000 ciudadanos mexicanos, para levantar cosechas agrícolas invernales en regiones del sur y suroeste. Los permisos fueron otorgados después que el Departamento de Trabajo certificó que no había estadounidenses disponibles para esas tareas específicas. ("Permiso Temporal a 18 000 Braceros", *Excelsior*, 8 de febrero de 1978, primera plana.)

⁴¹ "A Mayor Desempleo Menor Número de Visas a Emigrantes", *Excelsior*, 10 de marzo de 1977, p. 15-A.

⁴² Sobre este tema, ver los siguientes libros: F. Chris García, *La causa política: A Chicano Politics Reader*, Notre Dame, Indiana, Estados Unidos, University of Notre Dame Press, 1974; Armando B. Rendón, *Chicano manifiesto* (ya mencionado); Wayne Moquin, *A Documentary History of the Mexican Americans*, New York, Praeger Publishers, Inc., 1972, y Joan W. Moore, *Los mexicanos de los Estados Unidos y el Movimiento Chicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1972.

⁴³ "Unidad con México, Meta de los Chicanos", *Excelsior*, 26 de enero de 1978, primera plana.

niveles del ingreso agrícola; éstos han sido siempre entre los factores más importantes en la determinación de las migraciones.⁴⁴ En años recientes diversas medidas adoptadas por el gobierno mexicano en relación al desarrollo agrícola han demostrado su preocupación por remediar el desequilibrio existente entre las tasas de crecimiento del sector industrial y el agropecuario. Las partidas dentro del presupuesto nacional dedicadas a fomentar el desarrollo agrícola son considerables; depende de la administración racional y eficiente del sector rural que estas iniciativas culminen satisfactoriamente.

Sin embargo el fenómeno migratorio no puede relacionarse exclusivamente con la situación agraria; es preciso tomar en cuenta el proceso global de desarrollo. En este contexto, una de las causas principales de la emigración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos es el problema del desempleo en México. Éste es consecuencia tanto del elevado ritmo de crecimiento de la población, como de la poca capacidad del sistema económico para generar un número creciente de empleos adecuadamente remunerados. La fuerza de trabajo, que en 1950 era de 8 millones de personas, se había incrementado en 1970 a más de 13 millones.⁴⁵ Las estimaciones del desempleo encubierto (12 por ciento) y del subempleo (más del 40 por ciento) son impresionantes. De acuerdo con algunas proyecciones, de mantenerse la brecha actual entre la generación de empleos (350 000 plazas anualmente) y la demanda (1 195 000 personas), para 1982 un 56.1 por ciento de la población estará desocupada.⁴⁶ Esta incapacidad del sistema de dar ocupación a la creciente fuerza de trabajo, afecta no sólo a sectores marginados del proceso de desarrollo y modernización (como los trabajadores del campo y los marginados urbanos), sino también a grupos de la población que ya están integrados en mayor medida a ese proceso. La llamada "fuga de cerebros" es uno de los aspectos de este problema multifacético.

El problema ocupacional en México, a pesar del rápido proceso migratorio interno del campo a la ciudad, se expresa todavía de manera más grave en el campo. Los estados con mayor proporción de población económicamente activa en la agricultura son los que tienen los porcentajes más altos de pobreza y subempleo. La mayor incidencia del subempleo y desempleo se localiza en el sector agropecuario, en el comercio y en los servicios.

El desarrollo industrial de la economía mexicana ha permanecido vinculado a patentes y tecnología extranjeros, lo que provoca que el factor más estratégico del desarrollo, el tecnológico, quede bajo control externo. En general, los recursos que se han destinado al campo de la investigación tecnológica, para crear tecnología adecuada a la realidad mexicana, son definitivamente insuficientes. En México sólo se invierte en la investigación científica un 0.11

⁴⁴ Leal Carrillo, *op. cit.*, p. 124.

⁴⁵ Saúl Trejo Reyes, "El Desempleo en México: Características Generales", *El Triestre Económico*, vol. XLII (3), julio-septiembre de 1975, núm. 167, pp. 671-694.

⁴⁶ "56.1% de Desocupación Habrá en 1982 si Continúa la Actual Tendencia", *Excelsior*, 10. de noviembre de 1977, p. 4-A.

por ciento de la renta nacional; esto representa que el país está a merced del control externo en materia científica y tecnológica.⁴⁷

En gran parte, México ha basado sus intentos de modernización en la tecnología avanzada proveniente de las naciones industrializadas, la cual en muchos casos no resulta apropiada a las necesidades del país. La tecnología avanzada tiende a disminuir el papel del factor trabajo en el proceso productivo y a incrementar la participación del capital; en México se da el caso opuesto: abundancia de trabajadores y escasez de capital. La aplicación intensiva de la tecnología más avanzada tiende, por consiguiente, a aumentar las tasas de desempleo y subempleo y a invertir recursos de capital en la adquisición de técnicas que, a largo plazo, no mejoran la situación económico-social de los grandes sectores de la población.

La respuesta integral al problema del desempleo depende, pues, de la orientación y conformación que se le dé al modelo de desarrollo mexicano. Es obvio que la imitación ciega de patrones de desarrollo sumamente avanzados tiende a incrementar el problema del desempleo y las situaciones derivadas del mismo, como las corrientes migratorias a Estados Unidos. La búsqueda de modelos de desarrollo apropiados a la realidad mexicana es un imperativo en el contexto socio-económico actual de México.

En cuanto a la situación específica de los trabajadores migratorios, la respuesta de México al problema, a mediano y largo plazo, debe ser crear paulatinamente las condiciones económicas que propicien el empleo de los emigrantes en potencia y establezcan mejores condiciones de vida para los mismos. Hay algunas perspectivas positivas. El programa mexicano de industrialización fronteriza que comenzó en 1966, como respuesta del gobierno mexicano a la terminación del programa de "braceros", está avanzando con cierto éxito. Por otra parte, el gobierno mexicano otorga a las compañías extranjeras la concesión de poder establecer plantas industriales e introducir maquinaria y materiales, libres de impuesto, en una zona fronteriza de 20 kilómetros en territorio mexicano, siempre que todos los productos acabados se exporten (a Estados Unidos). Hacia 1972 había 333 "plantas gemelas" industriales norteamericanas establecidas, empleando a 40 mil trabajadores mexicanos y produciendo 500 millones de dólares anuales en productos electrónicos y textiles, entre otros.⁴⁸

Para mediados de 1974 el número de compañías había aumentado a más de 500, con más de 70 000 empleados. Sin embargo en 1975 el programa comenzó a dar señales de retroceso. Debido a las presiones inflacionarias, el gobierno mexicano duplicó los salarios mínimos a fines de 1974; por otra parte, la recesión que sufrió la economía norteamericana en ese mismo año provocó que una serie de firmas estadounidenses dieran por terminadas sus operaciones en México. Quizás el obstáculo más serio al programa sea el Acta de Comercio

⁴⁷ Francisco Alonso González, "México y la Investigación Científica", *Excelsior*, 8 de noviembre de 1977, p. 4-A.

⁴⁸ "Spread of U. S. Plants to Mexico Brings a Boom-and Complaints", *U. S. News and World Report*, marzo 27, 1972, pp. 57-59.

de 1974, de Estados Unidos, bajo cuyas disposiciones todos los artículos de algodón que se terminan de elaborar en México y se reexportan a Estados Unidos se deben incluir en las cuotas de exportación de algodón mexicano a ese país; 25 por ciento de las plantas norteamericanas establecidas en el lado mexicano de la frontera se dedican a la elaboración de productos textiles y se ven afectadas por esta ley. Por todas las razones anteriores, para mediados de 1975 el número de compañías norteamericanas había descendido a 430 y el número de trabajadores mexicanos a 60 000.⁴⁹ En la actualidad, hay indicaciones en el sentido de que el gobierno norteamericano podría dar su apoyo para el establecimiento de nuevas plantas industriales en la faja fronteriza con México⁵⁰ Sin embargo tanto esta posibilidad como las medidas temporales para la importación de braceros podrían ser interpretadas como concesiones potenciales o, en el caso opuesto, como elementos de presión en las negociaciones entre los dos gobiernos por determinar el precio de las crecientes exportaciones de gas y petróleo mexicanos a Estados Unidos.

En su visita a Estados Unidos en 1977, durante sus conversaciones con el presidente y funcionarios norteamericanos, el presidente mexicano, José López Portillo, manifestó que el problema de los inmigrantes ilegales podría tratarse de dos maneras: combatiendo los efectos o atacando las causas en su origen; obviamente, la segunda solución es la indicada, aunque difícil de implantar. El presidente López Portillo planteó que en la medida en que México restablezca su equilibrio económico y disponga de fuentes de trabajo para sus ciudadanos, el problema se resolverá. Reconoció el derecho de Estados Unidos, en uso de su soberanía, para dictar y ejecutar las disposiciones migratorias que encuentre conveniente, pero también recordó los derechos básicos de los trabajadores. En concreto, advirtió que se debe enfocar el problema en su totalidad, vinculado como está a las relaciones económicas y el intercambio comercial entre México y Estados Unidos.⁵¹

El presidente de México planteó que si Estados Unidos eliminara las restricciones a las exportaciones mexicanas, esto contribuiría a generar más fuentes de empleo en México. También señaló que los trabajadores migratorios participan en un mercado de trabajo que no podría existir sin las condiciones de oferta tanto como las de demanda; el trabajador mexicano, legal o ilegal, satisface una demanda en Estados Unidos que, aun en tiempo de recesión económica, no es cubierta por los trabajadores norteamericanos.⁵² La solución

⁴⁹ Vernon M. Briggs Jr., "Mexican Workers in the United States Labour Market", *International Labour Review*, vol. 112, núm. 5, noviembre, 1975, p. 364.

⁵⁰ "Más Maquiladoras Apoyará Washington", *Excélsior*, 9 de febrero de 1978, primera plana, p. 9-A.

⁵¹ Conferencia de prensa del presidente de México, licenciado José López Portillo, ante el Club Nacional de Prensa de Estados Unidos, en Washington, Estados Unidos. Apareció en *El Sol de México*, 16 de febrero de 1977, primera plana y p. 12.

⁵² Diversos medios informativos en Estados Unidos comparten esta opinión, planteando que los trabajadores ilegales están dispuestos a aceptar "trabajos sucios, mal pagados y sin perspectivas, que los estadounidenses no realizarían". "E. U. Necesita la Inmigración Mexicana: Revista Forbes", *Excélsior*, 19 de abril de 1977 p. 3-A.

que López Portillo contempla para el problema de los trabajadores ilegales, podría resumirse en dos puntos:

— El gobierno de Estados Unidos debería relajar sus leyes migratorias para mantener presente, a corto plazo al menos, esta válvula de escape para el crónico problema del desempleo en México. Un regreso repentino de grandes contingentes de trabajadores no documentados tendería a exacerbar serios problemas internos en México.

— Es necesario equilibrar la balanza comercial entre México y Estados Unidos y promover mayores inversiones norteamericanas en el sector industrial de la economía mexicana para crear más empleos.⁵³

Perspectivas y recomendaciones

El problema de los inmigrantes legales concierne tanto a Estados Unidos como a México, ya que las condiciones socio-económicas que lo sustentan se localizan en ambos países. Es injusto que Estados Unidos cierre y abra las puertas a los trabajadores mexicanos cuando así convenga a sus intereses. Sin embargo sería ilusorio para el gobierno mexicano confiar principalmente en una solución bilateral justa.

Obviamente, es un mito el punto de vista de Estados Unidos respecto a que los trabajadores migratorios mexicanos constituyen, tan solo, una sangría económica para Estados Unidos. Hay que tomar en cuenta la productividad del trabajador agrícola mexicano y los salarios tan bajos que percibe en relación a su contraparte norteamericano. Sin embargo el Congreso norteamericano posiblemente se inclinará cada vez más hacia la ejecución de una política de control migratorio estricto, que en ocasiones podría desembocar, como ha ocurrido en el pasado, en acciones represivas que afecten, incluso, a ciudadanos mexicano-norteamericanos y residentes mexicanos legales en ese país. La incierta situación económica de Estados Unidos será un factor de peso para movilizar a crecientes sectores de la opinión pública estadounidense en respaldo de aquellos grupos que propugnan detener la corriente migratoria y deportar a los extranjeros ilegales por todos los medios posibles.

Con la aparente intensificación de las corrientes migratorias de mexicanos a Estados Unidos en los últimos años, y la ya prolongada crisis económica norteamericana (balanza de pagos deficitaria, alto índice de desempleo), ha aumentado también la reacción de diversos grupos de presión en Estados Unidos, desde miembros del Congreso que defienden intereses específicos, hasta el tristemente célebre Ku-Klux-Klan. Estos grupos presionarán al gobierno norteamericano para adoptar medidas adicionales cada vez más severas para resolver el problema de la migración mexicana. Uno de los efectos de esta campaña es el "Plan Carter", que posiblemente constituya el proyecto de

⁵³ "México: The Road Back to Confidence", *Time*, New York, febrero 21 de 1977, pp. 16-22.

resolución más flexible y equilibrado que se pueda esperar por parte de Estados Unidos.⁵⁴

Es poco probable que las amenazas de deportación masiva de trabajadores ilegales a México se concreten. Sin embargo el aumento de la vigilancia en la frontera y el incremento de las sanciones a quienes empleen a trabajadores indocumentados, traerán como resultado que se cierre paulatinamente esta "válvula de escape", que ha funcionado históricamente para reducir las tensiones sociales en México.

Se podría argumentar con reservas que, a través del tiempo, debido a la cercanía geográfica, Estados Unidos ha tenido un "trato especial" hacia México. Pero los límites de este "trato especial", bien definidos, son los de la política interna norteamericana, entre cuyos aspectos está la prioridad, entre los Congresistas, para aquellas posturas que representan ventajas electorales; es obvio que la defensa de los intereses de los trabajadores ilegales no es una de ellas.

Lo anterior no significa que el gobierno mexicano deba cejar en sus esfuerzos por conseguir mejores condiciones de intercambio comercial con Estados Unidos: mientras no se diversifiquen los mercados de exportación e importación, el comercio con Estados Unidos es un aspecto vital para la política económica de México. Se deben continuar los esfuerzos para que Estados Unidos modifique su política comercial respecto a México y disminuya las barreras impositivas que impiden la entrada de productos mexicanos agrícolas e industriales. Sin embargo no se debería confiar en exceso en las inversiones de capital extranjero en el sector industrial de la economía mexicana, como factor definido y establecido en las políticas de creación de empleos; en todo caso, debería tomarse como un factor circunstancial y variable.

Por consiguiente, aunque la ayuda y la comprensión del gobierno norteamericano serían deseables, el problema de los trabajadores migratorios debería ser enfocado por el gobierno mexicano desde una perspectiva interna. En este sentido, hay dos factores que inciden decididamente en la problemática socio-económica interna de México y que deben ser considerados en cualquier análisis de las causas de la situación migratoria:

- El elevado índice de *incremento demográfico* de México;
- Las características del *modelo de desarrollo* de la economía mexicana, y en especial aquellas relacionadas con los niveles de *desempleo y subempleo*.

El excesivo incremento demográfico constituye un problema subyacente en todas las áreas del desarrollo nacional. Una de sus facetas es la gran proporción de población infantil (el 50 por ciento constituida por menores de 16 años), un sector no productivo aún, que reclamará un índice de creación de

⁵⁴ El "Plan Carter" permitiría la residencia permanente de las personas que se encuentran en Estados Unidos desde antes de 1970 y crearía una nueva categoría de residentes temporales durante 5 años para quienes hayan entrado ilegalmente a ese país desde 1970.

empleos cada vez más elevado. La problemática del crecimiento demográfico se refiere, básicamente, a la capacidad de la sociedad para incorporar a estos sectores, en forma eficiente, a la corriente principal de la vida nacional, la viabilidad de lo anterior depende a su vez de la utilización de los recursos disponibles. Son los sectores marginados, principalmente los que emigran a Estados Unidos, los que no pueden encontrar medios adecuados para su mantenimiento y desarrollo. Aunque se pusieran, en efecto, desde ahora, programas verdaderamente efectivos de control de la natalidad, para fines de siglo México tendrá una población substancialmente por arriba de los 100 millones de habitantes. Es preciso, pues, con urgencia reducir el índice de incremento demográfico.

El análisis del modelo de desarrollo mexicano constituye un tema sumamente amplio y complejo, del cual sólo mencionaremos aquellos aspectos relacionados con el fenómeno migratorio. Sirva como antecedente, sin embargo, una breve reflexión sobre el mismo. México, como la mayoría de los países en vías de desarrollo, en sus intentos de modernización, ha caído en una imitación excesiva de patrones de desarrollo provenientes de las naciones industrializadas, que no corresponden a la realidad nacional. En el momento actual se impone la necesidad de encontrar nuevos modelos, técnicas y métodos de desarrollo, que no ignoren los ya existentes en el mundo, sino que los adapten, reajusten e incorporen con vista a nuevos resultados.

Es vital comprender que la actividad creativa es más importante que el consumo, e incluso que los niveles de productividad. Uno de los factores principales que consideran las economías industrializadas, es el nivel de consumo: a mayor consumo, mayor bienestar. Es obvia la falsedad de la anterior premisa, incluso desde un punto de vista económico. El consumo es tan sólo un medio para llegar a cierto nivel de bienestar, así que el objetivo debería ser obtener el máximo de bienestar con el mínimo de consumo. Y la ocupación creativa del individuo es uno de los aspectos básicos para lograr su bienestar.

Se puede tomar como ejemplo de lo anterior el proceso de industrialización. El problema básico del sector industrial de la economía mexicana es su escasa capacidad de absorción de mano de obra; ésta declina cada vez más con la incorporación de nuevas tecnologías y modalidades de organización, ya que la política industrial ha favorecido las técnicas que utilizan en forma intensiva el factor capital.⁵⁵ Estas consideraciones conllevan al planteamiento de si se debe comenzar a preferir la ocupación a la productividad.

Se podría llegar a la conclusión de que las limitaciones del sector industrial, con respecto a la creación de empleos, están relacionadas con:

— La orientación del sector hacia productos de industrias con utilización intensiva del factor capital;

⁵⁵ Para una explicación de las causas por las cuales el sector industrial de la economía mexicana desempeña un papel limitado en la creación de empleos, ver: Susumo Watanabe, "Constraints on Labour-Intensive Export Industries in Mexico", *International Labour Review*, vol. 109, núm. 1, enero, 1974, pp. 23-45.

— El predominio del concepto de “crecimiento a través de la exportación” sobre el de “ampliación del mercado consumidor interno”;

— Las presiones por parte de los grupos ya empleados en el sector industrial, para obtener un mejoramiento “vertical” de sus condiciones de trabajo. Al incrementarse los costos de producción hasta un nivel crítico, los empresarios prefieren “mecanizar” los sistemas, obstaculizando la creación de nuevos empleos; esto impide la ampliación “horizontal” de la fuerza de trabajo.

Todo lo anterior plantea la cuestión de que, con ligeras modificaciones del patrón de desarrollo y de la escuela de prioridades nacionales, las tasas de creación de empleo podrían elevarse substancialmente. En este sentido, en países como México se debería evolucionar del concepto de “empleo” (trabajo a cambio de una remuneración monetaria) al de “ocupación” (que significa aplicar la fuerza de trabajo a un fin productivo independientemente de la remuneración monetaria).⁵⁶

En el sector agrícola se presenta una situación similar a la del sector industrial: las tendencias vigentes son hacia la mecanización de la agricultura, lo que significa que el sector proporcionará cada vez menos fuentes de empleo. El resultado de lo anterior será la continuación de la emigración hacia las ciudades y hacia Estados Unidos. Algunos estudiosos del tema de desarrollo sugieren, en este sentido, un cambio de dirección. No es factible para un país como México mecanizar la agricultura totalmente,⁵⁷ ya que el sector secundario (industrial) no tiene la capacidad de crear empleos suficientes para la población desplazada. En vez de acelerar el desplazamiento de la mano de obra agrícola, se deberían de implantar políticas para reconstruir la cultura rural y utilizar intensivamente, cuando sea posible, el factor trabajo.⁵⁸

El problema de los trabajadores migratorios está directamente relacionado con el alto índice de desempleo y subempleo, la incapacidad del sistema productivo para incorporar a los ciudadanos a actividades creativas, adecuadamente remuneradas. El desempleo es causa principal de la marginación social, y esta situación ayuda a explicar el éxodo de trabajadores mexicanos a Estados Unidos. Los sectores marginados no son reservas de la mano de obra, sino excedentes de la fuerza de trabajo que el sistema productivo modernizado no consigue incorporar. El reto consiste en modificar en forma apropiada ese sistema para aumentar su flexibilidad en el área de la creación de fuentes de trabajo. Se podrían plantear las siguientes recomendaciones en

⁵⁶ Rodolfo Stavenhagen, “Hacia un Plan de Movilización de la Mano de Obra”, *Excelsior*, 4 de febrero de 1978, p. 3.

⁵⁷ Según estudios recientes, la mecanización de la agricultura no es causa por sí misma de una mayor productividad, pero sí provoca definitivamente el desplazamiento de la mano de obra agrícola. Ver Iftikhar Ahmed, “Revolución Verde y Mecanización de la Agricultura: Relaciones Recíprocas y Efectos Socioeconómicos”, *Revista Internacional del Trabajo*, Ginebra, Suiza, vol. 94, 1, julio-agosto de 1976, pp. 91-102.

⁵⁸ E. F. Schumacher, *Small is Beautiful: Economics as if People Mattered*, New York, Harper and Row, Publishers Inc., 1975, p. 114.

cuanto a la creación de empleos, como posibles soluciones a la situación crítica de los trabajadores migratorios:

— *Utilización de tecnologías intermedias.* Si el objetivo es la creación de empleos, la tecnología utilizada en los sectores productivos de la economía debe ser apropiada a la realidad mexicana. En concreto, se necesitan métodos y equipo, de precio suficientemente módico, para que sean accesibles a las pequeñas tanto como a las grandes firmas; adecuados para su aplicación en pequeña escala; compatibles con las necesidades creativas del ser humano. La tecnología intermedia posibilita el uso intensivo del factor trabajo, tan abundante en el caso mexicano;

— *Implementación de un programa de desarrollo para los estados fronterizos.* Es preciso trazar una política para mejorar el nivel de vida y las condiciones sociales y existenciales de la población mexicana, y ejecutar programas de mejoramiento económico en los estados fronterizos. Uno de los primeros pasos en este sentido sería crear técnicas para la optimización de recursos en las zonas áridas. El mejoramiento y el abatimiento de costos de las plantas desalinadoras contribuirán al desarrollo agrícola-industrial de la región norte de México;

— *Relocalización de sectores de la población a regiones más productivas.* Ya se han hecho intentos de relocalizar a campesinos de la meseta central en zonas tropicales de Quintana Roo. Hay otras regiones, como el Istmo de Tehuantepec, susceptibles de acomodar grandes poblaciones. Los requisitos indispensables de este programa serían: contar con la infraestructura básica para el bienestar de la población y con una organización administrativa adecuada, y proteger la ecología de las regiones abiertas a la colonización, ya que los territorios tropicales, de no cuidarse, se deterioran rápidamente;

— *Descentralización administrativa y económica.* Con el objetivo de crear incentivos de permanencia para la población rural en sus lugares de origen y disminuir las presiones migratorias;

— *Reconocimiento de que la política de máximo empleo es la necesidad básica y debe ser el objetivo primario de la planificación económica.* La tarea por realizar podría resumirse en cuatro proposiciones:⁵⁹

- Los lugares de trabajo deben ser creados en las áreas donde se localiza la población, y no principalmente en las áreas metropolitanas, hacia las cuales tienden a emigrar;
- El costo de la generación de nuevos empleos debe ser lo suficientemente reducido para que éstos puedan ser creados en grandes números, sin el impedimento de altos niveles de formación de capital e importaciones;
- Los métodos de producción empleados deben ser relativamente simples, de manera que se reduzca al mínimo la demanda de personal altamente calificado, no sólo en el proceso de producción en sí, sino también en ma-

⁵⁹ Schumacher, *op. cit.*, pp. 174-176.

- teria de organización, aprovisionamiento de materias primas, financiamiento y transacciones de mercado;
- La producción debería realizarse principalmente con materiales locales y dedicada a satisfacer, al menos en parte significativa, las necesidades locales.

En un país como México, donde restan tantas tareas para impulsar el proceso de desarrollo nacional, el concurso de todos los ciudadanos debería ser un factor positivo inestimable. Frente a los grandes objetivos por realizar, el desempleo y el subempleo resultan incongruentes. La solución radica en la reorganización de los recursos humanos y el establecimiento de un orden racional de prioridades. Al plantear medidas concretas para movilizar los vastos recursos humanos con que cuenta el país, podrían considerarse las siguientes:

- Incentivos fiscales a las empresas que utilizan en forma intensiva el factor trabajo. Estos incentivos darían más flexibilidad al nivel crítico de costos por conceptos de bienestar social; es decir, estas empresas verían compensados, en parte, sus gastos de seguridad social, por ejemplo, y tendrían más libertad para continuar sus políticas de contratación de mano de obra;

- Reorientación de las políticas de impuesto. No se debe favorecer a las empresas que tienden a mecanizar los sistemas productivos; por ejemplo, el financiamiento de la seguridad social debería basarse en impuestos al valor agregado de producción de las empresas, y no a la nómina de sueldos. Esto tendría efectos positivos en la creación de empleos;⁶⁰

- Empezar un programa de servicios por los sectores jóvenes de la población. Entretanto no disminuya el índice de incremento demográfico, la proporción de población joven continuará aumentando, y de la misma provendrá, principalmente, la demanda de fuentes de trabajo. Este programa proporcionaría trabajos y oportunidades de servicio a los jóvenes potencialmente, si no de hecho, desempleados; la experiencia adquirida los prepararía para empleos a largo plazo. El programa podría identificarse con las necesidades de diversas comunidades de contar con servicios de todo tipo; cada comunidad tendría la oportunidad de planear sus objetivos de desarrollo y a su vez solicitar los recursos humanos requeridos;

- Coordinar las políticas educativas con las necesidades del sistema productivo; establecer nexos directos entre educación y trabajo. Esto significaría una expansión de las escuelas técnicas y vocacionales, a la vez que la eliminación progresiva de la desigualdad del sistema educativo, *i.e.* posibilitar a aquellos que tengan la capacidad necesaria y los medios económicos para continuar su educación. Lo anterior tiene una importancia fundamental para proporcionar a toda la población una mayor posibilidad de empleo adecuadamente remunerado.

⁶⁰ Ver Christian Kornwall, "Un Cambio en el Financiamiento de la Seguridad Social y sus Efectos en el Empleo", *El Trimestre Económico*, vol. XLIV (2), núm. 174, abril-junio, 1977.

En conclusión, el problema de los trabajadores migratorios debe ser enfocado desde una perspectiva interna: crear condiciones de vida, especialmente en relación al empleo, que permitan a la población migratoria en potencia oportunidades adecuadas de desarrollo y realización. La viabilidad de lo anterior está condicionada, a largo plazo, por el éxito de una política de desarrollo independiente. Partiendo de la premisa que sería prácticamente imposible, económica y políticamente, aun en el caso de que fuera deseable, alterar las bases de las modalidades del desarrollo mexicano, sería factible, sin embargo, introducir algunas modificaciones claves. A través de diversas estrategias de creación de empleos, se podrían atacar, entonces, las causas primarias de la migración mexicana a Estados Unidos.