

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A. C.



ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE TRABAJADORES TEMPORALES
PARA MEXICANOS EN ESTADOS UNIDOS:
CAMBIOS Y CONTINUIDADES

TESINA

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN Y
POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA

JAIME ARTURO PADILLA UGARTE

DIRECTORA DE LA TESINA
MARIA AMPARO CASAR PÉREZ

MÉXICO, D.F. JUNIO DE 2014

Agradecimientos

Quiero agradecer, en primer lugar a mis padres, por su apoyo durante toda mi vida académica, su motivación, ejemplo y tolerancia hacia mí y mis necesidades: por estar siempre al pendiente e incluso detrás de mí hasta asegurarse que lograra alcanzar mis metas. En segundo lugar, quisiera agradecer a todos mis profesores, con especial mención a la Dra. María Amparo Casar por su guía y consejo durante todo este proceso. En tercer lugar, a mi abuelo Jaime, porque fue él quien me motivó a "seguir con la batuta de la familia" y se mantuvo en pie hasta lograr verme encaminado hacia lograrlo.

Asimismo, en cuarto lugar, quiero agradecer a mis compañeros y amigos, Dianita y Juan Carlos, quienes me acompañaron en esta travesía desde el principio, y a Mauricio Pérez y Paco Abarca, quienes hicieron más ameno mi paso por la maestría, me consolaron cuando me condicionaron en primer semestre y me dieron asilo en sus casas cuando había proyectos importantes que hacer. Finalmente, a mi amigo Bernardo, quien hizo que en mis tiempos libres lograra olvidarme por completo de las presiones de la maestría y me relajara y divirtiera lo suficiente como para poder seguir adelante; mi amigo Guillermo, quien me incentivó para regresar al CIDE; mi amigo Alex Favela, quien siempre estuvo al pendiente que estuviera bien, así como a Ana Carpio y a Chio Conzuelo quienes nunca dudaron de mis capacidades.

**ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS DE TRABAJADORES TEMPORALES PARA
MEXICANOS EN ESTADOS UNIDOS: CAMBIOS Y CONTINUIDADES.**

ÍNDICE

Introducción	2
Los grupos relevantes:	
1. grupos sindicales	5
2. grupos latinos	6
3. grupos empresariales	7
4. grupos nativistas	8
Capítulo I: La migración México Estados Unidos	13
Capítulo II Marco Teórico	20
1. Teorías de la segmentación del mercado de trabajo	20
2. Teoría de la Formación de Agenda	23
3. Teoría del Cambio de la Política Migratoria	25
Capítulo III: Historia de las políticas de trabajadores temporales para mexicanos en Estados Unidos	28
Cambios en la política:	30
Recuento histórico de las políticas de trabajadores temporales	
Capítulo IV: Conclusiones	52
Referencias	61

Introducción

Laswell (1962) definió a la política como quién recibe qué cómo y cuándo. En este orden de ideas se inserta la presente investigación, la cual estudia los cambios en la política de trabajadores temporales para mexicanos en Estados Unidos. El documento inicia con la política de 1909 y concluye con las iniciativas de reforma del año 2001. Este lapso de tiempo se explica debido a que en 1909 fue la primer política de migración laboral para mexicanos en Estados Unidos. Ya que este documento explica solamente los cambios en la política, el documento abarca hasta 1986; sin embargo, se hacen menciones de dos mas intentos de reforma migratoria, la de 2003, la cual hizo énfasis específico en programas de trabajadores temporales, y la de 2012, la cual se centró el debate más en el camino hacia una ciudadanía a los millones de migrantes indocumentados que viven en Estados Unidos. Por tratarse un documento que explica los cambios en la política de trabajadores temporales para mexicanos se hace énfasis en los años donde se presenta realmente un cambio: 1909, 1917, 1921, 1942, 1964 y 1986.

En particular, el documento analiza cómo se ha definido la agenda en torno a esta política. El análisis de los programas de trabajadores temporales (PTT) sirve para identificar cómo es que ciertos grupos de interés logran modificar la agenda pública. Además, permite poner en evidencia que esta influencia está en función tanto de los

contextos económicos y políticos, la organización de los grupos, así como el número de afiliados que tengan.

El estudio que aquí se presenta es de corte longitudinal, pues estudia diferentes etapas de una misma política en el tiempo. Si bien se tienen antecedentes de esta política desde 1882, este estudio se enfoca a los cambios que han logrado cuatro diferentes grupos de interés en la agenda: los empresarios, los grupos sindicales, los grupos nativistas¹ y los grupos étnicos.

La relevancia de este estudio es doble: en primer lugar, sirve para poder entender que las políticas públicas no son resultado de una búsqueda racional técnica de problemas públicos, sino de la interpretación de realidades por parte de grupos de interés que buscan influir en el actuar gubernamental para que se satisfagan sus intereses. En segundo lugar, sirve para poder localizar las ventanas de oportunidad para promover desde México un nuevo programa de trabajadores temporales para mexicanos en Estados Unidos debido a que para México, el tema es central ya que los ingresos los ingresos percibidos por medio de las remesas son el segundo ingreso más importante de divisas, sólo por debajo de la venta de petróleo. Además, la migración laboral temporal es definida como la migración tipo ideal, en la cual el país expulsor percibe remesas y recupera eventualmente la mano de obra enviada.

Con este trabajo se busca dar respuesta a la pregunta de por qué esta política ha sufrido tantas modificaciones en el tiempo al punto de haber desaparecido por algunos periodos. Se identifican dos grandes periodos muy bien establecidos de aproximadamente

la misma duración: el segundo Programa Bracero, el cual duró 22 años, de 1942 a 1964, y los 22 años del periodo entre su desaparición en 1964 y la ley Simpson-Rodino de 1986. Las etapas anteriores y posteriores a estos dos periodos se caracterizan por la existencia del programa pero con grandes modificaciones en su diseño.

La hipótesis que se busca probar en esta investigación es que son los grupos de presión quienes identifican un problema público y lo definen para que el gobierno dé respuesta mediante una política pública. En particular para las políticas de trabajadores temporales, se plantea que hay cuatro diferentes actores que explican el cambio en la definición de la política pública: 1) los empresarios agrícolas, 2) los sindicatos, 3) los nativistas o nacionalistas y 4) los grupos latinos. Estos grupos tienen variaciones en su presencia y capacidad de influencia en función de los contextos económicos y políticos en Estados Unidos que han hecho que las políticas de trabajadores temporales para mexicanos en Estados Unidos hayan variado en el tiempo.

Como se mencionó, los actores relevantes en el tema migratorio laboral son los grupos empresariales, los sindicatos, los grupos nativistas y los grupos latinos. El poder de influencia de cada uno de estos grupos está en función de eventos en el contexto económico y político nacional como internacional que abren una ventana de oportunidad para introducir sus intereses en la agenda. En este documento, grupos de presión se definen como un grupo que tiene una organización con órganos propios de dirección, donde los integrantes se reúnen para la defensa de un interés común, que no ocupan un cargo de gobierno y que se politizan. Para esta política, los cuatro grupos de interés presentan las siguientes características:

El movimiento obrero sindical

Como menciona Velazco (2008), el movimiento obrero estadounidense ha estado opuesto históricamente a la migración. Durante la década de 1920 y 1930, el movimiento obrero se expandió y se creó el llamado Congress of Industrial Organizations (CIO), el cual se integró en el año de 1955 con la Association of Federal Labours (AFL) para convertirse en la AFL-CIO. Esta organización sindical, por la naturaleza propia de una organización sindical, apoyó la plataforma del partido de izquierda en Estados Unidos, el demócrata. Este movimiento obrero contó con un número muy amplio poder debido a su número de integrantes durante 1950 y 1960, pero su influencia decayó a partir de la década de 1970 cuando con la tecnología y la mecanización de la mano de obra se redujo el número de integrantes. Para lograr incluir a más personas dentro de sus filas, la AFL-CIO ha tomado una postura histórica en contra de los trabajadores temporales, ya que no pueden ser sindicalizados. No fue hasta la década de 1990 cuando la AFL-CIO para renovar su la fuerza de su organización, por medio de las personas sindicalizadas, han impulsado una agenda a favor de la migración, ya que los sindicalizados latinos se han convertido en la segunda mayoría dentro de estas filas. Al tener mayor presencia los latinos, han logrado modificar la agenda incluso dentro de la organización. Sin embargo, la AFL-CIO sigue en contra de un programa de trabajadores temporales, debido a que este tipo de trabajos no cumplen los requisitos para ser sindicalizados, lo cual hace que disminuya el número de posibles afiliados y, por lo tanto, el poder de influencia del grupo.

Los grupos latinos

Los grupos latinos han sido opositores de la llegada de más migrantes a Estados Unidos ya que la migración deteriora su ya de por sí precaria posición económica en Estados Unidos. Además, la migración ilegal hace que otros grupos discriminen a los grupos étnicos por asociarlos con actividades criminales y pobreza. Hay organizaciones de grupos étnicos que han defendido, sin embargo, a la migración como un componente central de la fuerza laboral de Estados Unidos. En 1929 cuando nace la League of United Latin American Citizens (LULAC), uno de los objetivos primordiales era defender y mejorar las condiciones de vida de la población latina en Estados Unidos y esto se lograría a través de políticas como el Programa de Trabajadores Temporales. En 1968, con la lucha de los derechos civiles, los grupos étnicos también lograron organizarse debido a que ya eran cada vez más los hijos de migrantes que contaban con una doble ciudadanía y que podían ejercer el voto. El partido demócrata es el que representa a este grupo. A medida que los latinos fueron cobrando mayor relevancia, sus exigencias fueron aumentando. Actualmente los grupos latinos en Estados Unidos buscan una reforma migratoria integral en donde se regularicen a todos los trabajadores migrantes y no sólo exista un programa de trabajadores temporales.

El sector empresarial

El sector empresarial ha tenido una actitud histórica a favor de los trabajadores temporales. La importancia de este grupo es el poder que tienen debido a los grandes recursos económicos que poseen. Aunque no todas las empresas tienen los mismos intereses, en el tema migratorio se identifican dos sectores importantes: el sector agrícola y el sector de la guerra.

Los estados del sur de Estados Unidos a inicios del siglo XX dependían económicamente en gran medida del sector agrícola, y aunque el sistema de enganche siempre ha existido (sistema en el cual se mandaba a un representante de las empresas a México a reclutar personas que quisieran ir a trabajar a Estados Unidos) cuando Estados Unidos implementó barreras a la migración, este sistema dejó de proveer la mano de obra necesaria para la industria agrícola. Por tal motivo, los empresarios han buscado la implementación de programas de trabajo temporal para migrantes para abastecerse de mano de obra barata.

En otro sentido, las empresas de la industria de la guerra, tal como la metalúrgica, minería y ferroviaria también han tenido interés en trabajadores migrantes para solventar la falta de mano de obra en durante las guerras mundiales. Esto es debido a que las guerras significaron un incremento en la demanda de los productos de este tipo de empresas; sin embargo, en recesiones económicas estos grupos tienden a centrarse más en sus conflictos internos que en el apoyo a causas migrantes.

A partir de la década de 1970, cuando la tecnología empezó a mecanizar el trabajo, las empresas de estas industrias han perdido el interés en la mano de obra que la migración

temporal les puede brindar; sin embargo, las empresas de alta tecnología han empezado a buscar este tipo de políticas para contratar mano de obra calificada o muy calificada de cualquier parte del mundo para sus empresas.

Los grupos nativistas

Las expresiones de este tipo de grupos en contra de la migración han sido históricamente en contra. Se tienen ejemplos desde 1798 de leyes en contra de los migrantes, como la Ley de Sedición, en la cual el presidente podía deportar migrantes que considerara peligrosos. Organizaciones como el Ku Klux Klan son un ejemplo de movimientos de este grupo nativista en contra de personas pertenecientes a otras etnias, es decir, que no pertenecen a los WASP (White Anglo Saxophon Protestant). La ideología de estos grupos es reforzada por la hegemonía estadounidense y un sentimiento de persecución en el cual hay enemigos en todo el mundo quieren destruir a esta nación (Velazco, 2008). Para estos grupos los migrantes han sido vistos como razas inferiores, portadores de enfermedades, adicciones, criminales y que atentan en contra de los valores fundamentales de la sociedad estadounidense.

Esta creencia está presente desde intelectuales como Hungtinton hasta cadenas de televisión como la cadena Fox, políticos como Sahara Palin o Arnold Schwarzeneguer. Los argumentos históricos de estos grupos es que los migrantes deprimen los salarios, que hacen uso de servicios públicos, incrementan el costo de las prisiones y son una carga para la nación. Para estos grupos, la migración aunque sea laboral no debe ser permitida (Velazco, 2008).

Los cambios en los ciclos económicos empoderaron a los grupos empresariales agrícolas para poder influir en la agenda política para que se lograran más admisiones de migrantes trabajadores por medio del Programa de Trabajadores Temporales. En contra parte, cuando se presentaron crisis económicas, los grupos empresariales perdieron la capacidad de influir en la agenda.

En el caso de los grupos sindicales, se argumenta que cuando el número agremiados dentro de los sindicatos incrementó, esto empoderó a los grupos sindicales para presionar al gobierno para restringir el acceso de trabajadores migrantes. Por lo tanto, se puede decir que influyeron en la agenda para que se modificaran las políticas de trabajadores temporales.

Los grupos latinos en Estados Unidos han sido empoderados por el número de votos que representan. Con ello, han logrado influir en el gobierno para la creación de programas más abiertos a la migración de trabajadores temporales y, recientemente, han promovido reformas migratorias íntegras en las que se incluya un camino hacia la obtención de la nacionalidad.

Finalmente, los grupos nativistas han sido empoderados por los contextos políticos internacionales con los que han logrado influir en la opinión pública y, por lo tanto, en la agenda gubernamental. La guerra fría y el miedo al comunismo empoderó a estos grupos para que presionaran en la agenda.

Estimar el poder e influencia que tienen los grupos de interés sobre el actuar gubernamental es una tarea complicada ya que muchas no existen documentos de carácter público para rastrear el proceso de negociación que tienen ciertos grupos de interés sobre

actores gubernamentales. Por tal motivo, para probar la influencia de estos grupos sobre la política se recurre a las modificaciones en la política. El análisis pluralista de agenda, el cual es ex post, toma como hecho el actuar gubernamental como una respuesta a una valoración de un grupo hacia ese problema público. El método consiste en la identificación de una decisión de política pública así como un seguimiento de la actividad de los grupos participantes en el proceso en el cual se consideran sus intereses y la estrategia desarrollada. Una vez realizado este análisis, el grupo más influyente es aquel del cual se muestran reflejados sus intereses más claramente en la política.

Este método tiene diversas limitantes. En primer lugar, no se puede establecer una causalidad directa de los grupos de interés por el sólo hecho de que la política responda a sus preferencias. Sin embargo, la correlación entre intereses y resultado de política puede ser un predictor que el grupo de interés de alguna manera influyó. En segundo lugar, el método no logra desacreditar la idea de que la política pública y la definición de problemas se hacen de manera racional, debido a que puede ser que el resultado de una acción racional coincida con el interés de un grupo haya o no presionado. Por lo tanto, no se puede afirmar que el grupo influyó la política para sus intereses, sino que los intereses fueron detectados como un verdadero problema público. Sin embargo, al ver las estrategias de los grupos y su movilización en un cierto periodo, sí se puede predecir un cierto resultado. Por lo tanto, el método sirve como un proxy para saber cómo es que cambia la política y debido a quién, mas no explica el porqué. Con la existencia de documentos públicos de cada reunión se podría hacer un rastreo de procesos, pero la inexistencia de éstos hace que el método utilizado sea el más conveniente.

Por lo tanto, la metodología que se utiliza para probar las hipótesis de este trabajo consta de dos secciones. En primer lugar, se identificarán los actores relevantes, sus preferencias y los cambios de política. En segundo lugar, se describen los contextos políticos y económicos en los cuales se implementan las modificaciones a las políticas de trabajadores temporales. De esta manera, el trabajo mostrará ante qué contexto económico y político se empoderaron ciertos grupos que influyen en la agenda para que la política refleje beneficios a sus intereses.

El objetivo principal del proyecto es conocer las causas por la cuales se crean o modifican las políticas de trabajadores temporales para migrantes mexicanos en Estados Unidos. Asimismo, los objetivos particulares son identificar a los actores clave en la formulación de políticas de control de migración; identificar cuáles son los motivos de estos grupos para apoyar o dejar de apoyar este tipo de políticas y, finalmente, identificar los resultados de la política implementada.

La investigación comprende cuatro diferentes capítulos: el capítulo uno introduce el tema migratorio como un tema importante de estudio. Asimismo, identifica y describe las diferentes políticas migratorias y hace énfasis en el Programa de Trabajadores Temporales (PTT).

El capítulo dos presenta las diferentes teorías con las cuales se va a abordar esta investigación. En primer lugar, presenta la teoría de segmentación del mercado, con la cual se explica la necesidad económica de contar con un mercado dual de trabajo. En segundo

lugar, introduce teorías acerca del cambio en las políticas públicas migratorias. Finalmente, plantea teorías de formación de agenda y de grupos de interés.

El capítulo tres analiza cada una de las etapas de las políticas de trabajadores temporales para mexicanos en Estados Unidos. Asimismo, presenta los puntos de inflexión que al analizarlos sostienen la hipótesis y las fundamenta con un recuento histórico que describe el contexto tanto económico como político de lo sucedido en Estados Unidos en torno a esta política en particular.

Finalmente, el capítulo cuatro concluye el presente trabajo y busca verificar la hipótesis propuesta: es decir, encontrar si los cambios en los contextos económicos y políticos en torno a las políticas de trabajadores temporales migrantes para mexicanos en Estados Unidos influyen en los grupos de interés que apoyaron esta política y si esto realmente logró hacer que se modificara o extinguiera la misma.

Capítulo I: La migración México Estados Unidos

La migración es un fenómeno cada vez más difundido en un mundo crecientemente interconectado. Con la aparición de las tecnologías de la información y la comunicación, la migración ha sufrido cambios sustantivos. Con la industrialización que inició en el siglo XVIII, se dio lugar a una oferta de trabajadores técnicamente capaces de realizar labores manuales y altamente calificadas. La Organización Internacional de las Migraciones registra la existencia de más de 232 millones de trabajadores migrantes existentes en el mundo (OIT, 2014). Además, según el Banco Mundial, las remesas en 2013 ascendieron a 410 mil millones de dólares (Banco Mundial, 2014).

Hay tres grandes dimensiones que definen a la migración: a) el cambio de residencia, b) el cambio de empleo y c) el cambio de relaciones sociales ². Sin embargo, el fenómeno migratorio se refiere al cambio de residencia temporal o permanente de personas que se movilizan generalmente de un país en vías de desarrollo hacia uno desarrollado con el fin de establecerse en él en busca de una mejor calidad de vida (Piché, 2013).

La migración tiene grandes impactos en la demografía, cultura y economía así como en las políticas de un país. *"La Organización Internacional del Trabajo (OIT) menciona que la migración laboral, incluso temporal, provoca grandes ajustes sociales y políticos, por consiguiente, los gobiernos no sólo deben limitarse a controlar la entrada de*

2. Cambio de relaciones sociales debido a que el migrante parte de una comunidad hacia otro país en el que interactúa con una red social diferente, generalmente migrantes, y que provienen de diferentes sitios geográficos.

migrantes, sino incorporar la política de migración como parte fundamental en diversas planificaciones tanto laborales como productivas" (OIM, 2010).

La migración trae consigo diversas consecuencias tanto positivas como negativas para los países involucrados. Para los países receptores, las consecuencias positivas son fundamentalmente en el terreno económico. Los migrantes pueden ser tanto mano de obra poco calificada que puede resultar en procesos de producción más baratos o como mano de obra altamente calificada que puede incidir en el desarrollo de conocimiento. Por el lado del país expulsor, las consecuencias positivas de la migración tienen que ver con la recepción de remesas así como una válvula de escape para la población que no tiene empleo. Dentro de las consecuencias negativas de la migración, para los países receptores se pueden encontrar el gasto gubernamental para la provisión de servicios públicos, además del ordenamiento de la convivencia social. Para los países expulsores, las consecuencias negativas son la pérdida de mano de obra, la feminización de la economía así como el despoblamiento de comunidades y la desintegración familiar (Marmora, 2002).

El crecimiento del fenómeno migratorio ha provocado el diseño de políticas públicas por parte de los países receptores con el fin de promover, frenar y controlar los flujos migratorios. Sin embargo, más allá de las restricciones que un país pueda ponerle a la migración ilegal, son la oferta y la demanda de este tipo de trabajos los que solucionan de facto el problema (Durand, 2007). Para darle un control y monitoreo así como cierta protección a los derechos de los migrantes, algunos países han optado por promover políticas de trabajadores temporales migrantes como forma de regular la migración laboral.

Este estudio analiza los orígenes, características y cambios de las políticas hacia mexicanos migrantes de baja calificación.

México es uno de los países que más migrantes ha expulsado en el mundo, generalmente a Estados Unidos. Estos dos países tienen una larga historia en cuanto a migración se refiere. Incluso, mucho de la política exterior entre ambos países toca el tema migratorio. Actualmente, existen alrededor de 11 millones de mexicanos que residen en Estados Unidos de los cuales más de 80% se encuentran de manera ilegal (Gaspar, 2012). Si a esto se le suman los hijos de los migrantes mexicanos nacidos en Estados Unidos, la cifra llega hasta los 30 millones de habitantes. Esta cifra corresponde a alrededor del 10% de la población de Estados Unidos, mientras para México la cifra representa poco más del 25% de la población total del país (Gaspar, 2012).

La migración México - Estados Unidos no es un fenómeno reciente, pero su naturaleza y extensión han cambiado. A lo largo de la historia, Estados Unidos ha tenido diversas políticas para tratar de promover o contener la migración. Actualmente, esta política gira en dos grandes ejes: las políticas de control migratorio y las políticas de seguridad fronteriza.

Las políticas de control migratorio son políticas que se dedican a la admisión y selección de personas migrantes permanentes, trabajadores temporales y refugiados así como a las restricciones a la migración ilegal (Meyers, 2000). Este estudio se concentra en las políticas de de trabajadores temporales migrantes para mexicanos en Estados Unidos de 1909 a la fecha, pero con especial énfasis en el Programa Bracero. El objetivo es explicar,

a partir de teorías existentes, cómo es que el gobierno de Estados Unidos toma la decisión de iniciar políticas como éstas, modificarlas o terminarlas.

Las políticas de trabajadores temporales se refieren a "una serie de acciones acordadas entre países de origen y destino con la finalidad de facilitar los flujos migratorios laborales ordenados (migración regulada) en los que de antemano se define el número de trabajadores, duración del contrato, categoría, remuneración, condiciones de trabajo así como los mecanismos de retorno al país" (Cordero, 2009). A lo largo de la historia de este tipo de políticas para migrantes mexicanos –que, puede decirse, iniciaron desde 1909– éstas han tenido diversas adecuaciones debido a la influencia de diferentes actores organizados que ante el contexto político e internacional han presionado para modificarlo. Sin embargo, aunque se ha probado que las políticas de trabajadores temporales no son una herramienta útil para controlar el flujo migratorio (Tapia, 2006), sí han sido útiles para abastecerse tanto de mano de obra calificada como no calificada. Por tal motivo, como complemento a este tipo de políticas, para frenar la migración se ha optado por políticas que giran en el eje de la seguridad fronteriza: una patrulla fronteriza, la construcción de un muro que divida a los dos países, etcétera.

La variación de la política de migración en Estados Unidos ha sido extensa. El primer ensayo de una modalidad de un Programa de Trabajadores Temporales en Estados Unidos se remonta a 1885; sin embargo, esta modalidad sólo contemplaba a chinos, japoneses y europeos, mas no contemplaba a los mexicanos. El primer acuerdo bilateral de trabajadores temporales entre México y Estados Unidos data de 1909 y fue negociado entre

el presidente mexicano Porfirio Díaz y el presidente estadounidense William H. Taft. En este convenio se pactaba la exportación de mil trabajadores mexicanos que deberían ir a trabajar a campos agrícolas (Durand, 2007). El cinco de febrero de 1917 se promulgó la ley Burnett en la cual se exigía el pago de 8 dólares a los migrantes así como que se demostrara que se sabían leer y escribir (Durand, 2007). Sin embargo, tres meses después, en junio de 1917, se promulgó una excepción para aquellos migrantes que fueran trabajadores temporales y se dedicaran a trabajos agrícolas. Esta descripción fue debido a que éstas eran las características generales de los migrantes mexicanos. Con las leyes y excepciones se constituyó lo que podría decirse que fue el primer Programa Bracero –primer política de trabajadores temporales para mexicanos en Estados Unidos.

El segundo programa Bracero, conocido como el Labor Farm Act de 1948 le dio a la política de trabajadores temporales para migrantes mexicanos en Estados Unidos el mayor impulso de la historia: este programa transformó la migración familiar de larga estancia a una migración masculina y de trabajo temporal en áreas agrícolas (Durand, 2007). El segundo Programa Bracero es hasta ahora considerado la política de trabajadores temporales más exitosa de todas las que han existido para México en Estados Unidos (Durand, 2007) ya que contemplaba por primera vez la participación del gobierno mexicano para la gestión de la contratación de los migrantes mediante el uso de centros de reclutamiento instalados en México. Asimismo, se le otorgó al gobierno mexicano la facultad de vigilar el cumplimiento de los contratos de trabajo en el cuales se especificaba que el contratante debía cubrir los gastos de transportación, vivienda y de retorno a los

migrantes mexicanos. Sin embargo, este programa finalizó en 1964 cuando Estados Unidos de manera unilateral dio por terminado el acuerdo Bracero.

Durante los años posteriores, el mercado de trabajo estadounidense no contó con políticas de esta naturaleza. Sin embargo, el crecimiento económico del país, que demandaba mano de obra –de preferencia, barata– logró hacer que las autoridades tuvieran una actitud pasiva ante la migración ilegal. Es decir, los empresarios que contrataban migrantes ilegales lograban evitar acciones legales en contra de ellos.

El programa de trabajadores temporales volvió a regresar a la agenda en 1986 con la ley Simpson Rodino. Esta ley tenía como objetivo limitar a los indocumentados en Estados Unidos. Dos métodos fueron contemplados en esta ley para lograr su objetivo: en primer lugar, para controlar el número de migrantes, se contempló la construcción de un muro fronterizo que les dificultara atravesar la frontera entre México y Estados Unidos. Para limitar la oferta de trabajos, la ley contemplaba sancionar a los empleadores que contratasen indocumentados a través de multas. Con ello se buscó modificar los incentivos de los empleadores para no dar empleo a los migrantes ilegales (Strickland, 1987). Asimismo, para dar respuesta a las demandas de los grupos latinos, esta ley le dio a los trabajadores agrícolas que hubiesen trabajado durante 90 días entre los años de 1985 y 1986 un carácter de migrante temporal legal con capacidad de aspirar a la categoría de migrante permanente. Esta ley también estableció que si para el año de 1990 se determinaba la insuficiencia de trabajadores agrícolas, se podrían admitir un complemento de trabajadores temporales. Más adelante se profundiza cada uno de estos momentos

históricos presentados y se analiza cómo los diferentes contextos que se presenta en cada uno, modificó a los grupos de presión y su influencia para modificar a las políticas de trabajadores temporales.

Capítulo II: Marco Teórico

Para el análisis del cambio de las políticas de trabajadores temporales para mexicanos en Estados Unidos resultan útiles tres cuerpos teóricos distintos: a) en primer lugar, las teorías con la cuales se explican la creación de políticas de este estilo: la teoría del capital humano de Becker, así como la teoría de la segmentación del mercado propuesta por Piore en 1975; b) en segundo lugar, se necesita saber acerca de la teoría de la formación de agenda y grupos de interés para entender cómo los grupos de interés afectan el proceso de política pública así como sus posibles modificaciones en el futuro. Finalmente, c) la teoría del surgimiento de políticas migratorias, las cuales involucran distintos aspectos tanto económicos, políticos y sociales o culturales.

Teorías del mercado de trabajo secundario

Para explicar la demanda de trabajadores migrantes en Estados Unidos, se utiliza el enfoque económico convencional. Stuart Mill argumentaba que, al contrario de lo que mencionaba Smith, los salarios no compensan las adversidades de los trabajos realizados, sino al contrario, que generalmente los trabajos mal pagados son también los que peores condiciones presentan. Además, esto también se presenta debido a factores tanto económicos como sociales que atrapan a determinados individuos en trabajos mal pagados y no deseables (Fernández, 2010).

La Teoría del Capital Humano de Becker (1965) explica que las personas invierten en la adquisición de recursos humanos con los cuales podrán adquirir mejores trabajos que aquellos que no invirtieron en el desarrollo de su capital humano. Esta inversión en capital humano dota a la persona de herramientas para ser más productivos y su productividad le hará adquirir mejores trabajos.

Piore (1975) por su parte, propone la Teoría de la Segmentación de los Mercados de Trabajo a los cuales divide en dos tipos: el mercado primario y el mercado secundario (Fernández, 2010). El mercado primario es aquel en el cual existen buenas condiciones laborales así como posibilidades de ascenso, buen salario y estabilidad en el empleo, mientras que el mercado secundario se caracteriza por bajas remuneraciones, condiciones de trabajo pobres y la temporalidad del trabajo. Entonces, la inversión en capital humano se vuelve una característica de entrada al mercado primario de trabajo.

En cuanto al mercado secundario, estos puestos generalmente están ocupados por personas que manifiestan una gran rotación e inestabilidad laboral. Esto se vuelve en un círculo vicioso en el sentido que personas con inestabilidad, poca preparación y pocas competencias generalmente son las que acceden a estos puestos, pero si una persona que no cuenta con esas características llega a acceder a este estilo de trabajo, el puesto termina moldeando el comportamiento de las personas en él y las convierte en inestables (Fernández, 2010).

Este tipo de mercado, el secundario, es el mercado laboral en el que las personas buscarían no trabajar. Las tendencias en educación, principalmente, así como experiencia

laboral, como inversión en el desarrollo humano hace que las personas aspiren a participar en el mercado primario de trabajo. Es decir, en los países donde existen buenos índices de educación, las personas no están dispuestas a ocupar ciertos trabajos que se encuentran en el segundo sector; sin embargo, estos empleos aún necesitan de mano de obra para ser realizados.

La respuesta a este problema ha venido con la inmigración de trabajadores de países en vías de desarrollo, en los cuales los niveles educativos y de inversión en capital humano son generalmente bajos. Además, estos migrantes tienen el incentivo salarial, ya que incluso trabajando para el segundo sector de mercado, éste representa un ingreso salarial mucho más alto que los trabajos a los que logran aspirar en sus países de origen (Fussel, 2012). Sin embargo, la migración ha logrado hacer que se refuercen aún más los mecanismos de exclusión laboral en los países desarrollados así como que se desarticulen los sistemas tradicionales de los países en vías de desarrollo (Gavira, 1996).

Para responder a este problema de falta de mano de obra y tener un acceso controlado de migrantes identificados es como surgen las políticas de trabajadores temporales. Este tipo de políticas aprovechan a los migrantes para que laboren en puestos del segundo sector de mercado, pero, al mismo tiempo, buscan limitar el número de migrantes que ingresan al país receptor.

Teorías de la formación de agenda y grupos de interés

Este tipo de políticas, así como cualquier política pública, tienen un proceso el cual inicia con el diagnóstico del problema y su adopción y definición por parte de grupos que tienen intereses diversos y que pelean para que el gobierno actúe en favor de sus intereses particulares. En esta sección se habla de la teoría que explica la formación de agenda por parte de los grupos de interés.

La palabra *lobby* en Estados Unidos se utiliza para referirse a los esfuerzos de algún agente o representante de los grupos de interés que presiona e interviene sobre los gobernantes para solicitar apoyo que beneficie a las personas que lo emplean (Dion, 1967). Por tal motivo, estudiar el proceso de *lobbying* es estudiar los esfuerzos para cambiar las políticas públicas existentes.

Como mencionan Casar y Maldonado (2007), la formación de políticas públicas es visto como un conjunto de procesos que incluye a) el establecimiento de la agenda; b) la especificación de alternativas disponibles; c) la elección de la operación deseada y, d) la implementación de la decisión. En este sentido, el proceso de construcción de agenda es un proceso importante en la consolidación de una decisión de política pública.

La agenda gubernamental, como menciona Cabrero (2000), se hace explícita a través de la agenda pública. Esto es posible por los agentes fuera del aparato gubernamental que logran la definición de algún problema y lo insertan en la agenda pública. Para la construcción de agenda, Baumgartner (2002) menciona que las instituciones cambian con el proceso de política. Por tal motivo se puede concluir que la política

migratoria tanto en Estados Unidos como en México es una política pública que ha sido influida por grupos de interés que por medio de las instituciones formales tanto informales han tratado de moldear las decisiones de política dentro de los dos países.

Retomando a Maldonado y Casar, se habla de tres diferentes tipos de agenda: la agenda de los medios, la agenda pública y la agenda de las políticas. Sin embargo, las autoras proponen una categorización distinta: la agenda pública, la agenda política y la agenda gubernamental.

En el caso de la agenda pública, como menciona Berry (1977), las personas que pertenecen a grupos de interés tienen sentimientos de política muy fuertes que están dispuestos a hacer algo para conseguirlos. Aparte de sus votos en las elecciones, este "hacer algo" incluye apoyo financiero para intentar influir sobre las decisiones de política pública. Las funciones de estos grupos de interés se pueden dividir en dos grandes áreas: en primer lugar, la educativa, mediante campañas para facilitar que más personas se sumen a sus asuntos. En segundo lugar, buscan representar preferencias políticas, convirtiéndose en un vínculo entre los constituyentes y la clase política.

En conclusión, dentro de cada uno de los tipos de agenda también hay diferentes intereses encontrados. Por tal motivo, al analizar cada una de estas agendas se podrá entender lo que Kingdon (1977) denomina una "ventana de oportunidad" que es cuando las distintas agendas y contextos políticos y económicos logran coincidir para que se promueva una acción que desemboque en una política pública.

Teorías del cambio de la política migratoria

Para el caso de las políticas migratorias, éstas pueden ser el resultado de diferentes agendas que se enfocan en distintos aspectos del tema migratorio. Según las teorías de la migración, aspectos tanto económicos como políticos pueden hacer que la política migratoria cambie (Meyers, 2004).

Algunos elementos resaltan en esta teoría: primeramente, que los migrantes son fuerza de trabajo que a los capitalistas les conviene emplear para cubrir una demanda de trabajo. Sin embargo, esto también hace que los ciclos económicos del país receptor afecten el flujo de migrantes en el corto plazo. Asimismo, los intereses de los empresarios difieren según la industria: las empresas con tasas de ganancias inferiores prefieren tener migrantes ilegales que una política de trabajadores temporales. Finalmente, estas teorías explican que el papel de los sindicatos también es fundamental en el cambio de la política migratoria, ya que los trabajadores temporales no son sujetos de unirse a sindicatos y esto afecta los intereses de las uniones de trabajadores (Meyers, 2000).

Según los modelos de los grupos de interés, la política migratoria es el resultado de las negociaciones y los compromisos entre actores con diferentes intereses, en donde el Estado sirve como una arena neutral (Boswell, 2007). El cambio en la política migratoria puede ser atribuida a dos cuestiones fundamentales: cambios económicos y cambios políticos.

En el aspecto económico, este modelo explica que la política se ve influenciada por las preferencias de actores económicos en una sociedad. Estas preferencias se ven

influenciadas por los impactos que puedan tener los migrantes en la sociedad nativa. Los cambios económicos sugieren que en situaciones coyunturales en materia socioeconómica, tales como recesiones, las preferencias de los actores relevantes que impulsan una política migratoria pueden cambiar y, por lo tanto, estos actores dejan de impulsar en la agenda o apoyar la permanencia de políticas migratorias que tiendan a permitir la migración. Existen dos actores principales que moldean la política migratoria en este enfoque: los empleadores y los sindicatos (Meyers, 2004).

En el aspecto político, según los modelos de partidos políticos, cada partido tiene una agenda distinta acerca de la construcción del problema de la migración así como las ventajas y desventajas que ésta acarrea. El partido que gana las elecciones implementa su plataforma y su agenda migratoria. Estos partidos moldean sus plataformas según la coyuntura política y económica a la que se enfrentan (Meyers, 2000). Finalmente, los grupos de interés también pueden moldear las plataformas de los partidos. En el caso de la migración, los grupos de presión más poderosos son los empleadores y los grupos étnicos, los cuales tienden a apoyarla y los sindicatos y los nacionalistas son los grupos que tienden a estar en contra de la migración. Estos intereses se encuentran mezclados en los dos diferentes partidos políticos en Estados Unidos: los empleadores y los nacionalistas en el partido republicano y los grupos étnicos y sindicatos en el partido demócrata.

Este aspecto también explica que las instituciones existentes también tienen una agenda y que pueden moldear la política migratoria. En este sentido, las instituciones autónomas pueden crear políticas públicas de acuerdo a los intereses del Estado y no ser

afectadas por presiones de la sociedad (Meyers, 2000). En este sentido, la creación de instituciones fuertes en el pasado ayuda a explicar la tendencia de la política migratoria en el presente debido a que las instituciones moldean el comportamiento de las personas.

En el aspecto cultural, las políticas migratorias tienden a ser más restrictivas cuando la migración proviene de regiones étnica y culturalmente diferentes a las del país destino. Esto es debido a que la población nativa tiende a juzgar a los migrantes de acuerdo a los niveles en los que divergen de la norma dominante en cuanto a su cultura y su origen étnico (Meyers, 2004). Este aspecto también se acrecienta durante las recesiones en las cuales hay una competencia entre los nativos y los migrantes por empleos.

Con estas teorías podemos decir que las políticas de trabajadores temporales responden principalmente al estado de los ciclos económicos del país receptor, pero también son influidas por el poder político que tengan los grupos en contra de los migrantes tales como las uniones o sindicatos y grupos nacionalistas. Además, también se concluye que cada actor relevante tiene su agenda y la impulsa con estrategias que dependen tanto de los contextos económicos como de los políticos.

Capítulo III: historia de las políticas de trabajadores migrantes mexicanos para Estados Unidos y los grupos de interés.

En este capítulo se hace un recuento de los cambios que han sufrido las políticas de trabajadores temporales para mexicanos en Estados Unidos a través de la historia. En este apartado se busca probar que los grupos de interés tuvieron un impacto sobre el destino de estas políticas. Primeramente se identifican a los actores principales que tienen intereses en el tema migratorio laboral temporal en particular, para después hacer una narración histórica que presenta argumentos que muestran el interés de estos actores reflejados en el cambio de rumbo de las políticas de trabajadores temporales migrantes para mexicanos en Estados Unidos.

Hay cuatro grupos de interés en torno al tema migratorio laboral temporal. Estos son los grupos empresariales, los sindicatos, los grupos nativistas y los grupos étnicos. El poder de influencia de cada uno de estos grupos está en función de eventos en el contexto económico y político nacional como internacional que abren una ventana de oportunidad para introducir sus intereses en la agenda. Los intereses, como se presentó en la introducción, han sido distintos entre los grupos. A manera de resumen, el siguiente cuadro los presenta:

Grupos	A favor o en contra de PTT	Estrategia	Objetivos
Empresarios agrícolas	A favor	Se benefician de los ciclos económicos favorables	Hasta 1970, programas de trabajadores temporales para migrantes para lograr cubrir la falta de mano de obra que existe en el campo.
Sindicatos	En contra	Se benefician de ciclos económicos desfavorables Hasta 1970 contaban con un número muy grande de trabajadores sindicalizados.	Proteger los salarios de los agremiados mediante una poca oferta de trabajadores y alta demanda de trabajo. Además, están en contra de los PTT porque este tipo de trabajadores no puede ser sindicalizado por su característica temporal.
Grupos étnicos	A favor	A partir de 1970 el número de latinos en Estados Unidos con capacidad de ejercer el voto incrementó	Hasta 1970, controlar la migración y no poner en riesgo su de por sí ya precaria situación en EE UU. A partir de 1990, buscan políticas más incluyentes hacia los migrantes.
Grupos nativistas	En contra	Cuentan con una ideología dispersa por todo el país que velan por los valores fundamentales de la nación	Limitar los ingresos de migrantes para salvaguardar los valores fundamentales de la sociedad estadounidense.

Comprender la historia en la cual se desarrollaron las políticas de trabajadores temporales para mexicanos en Estados Unidos permite identificar y analizar la dirección de las modificaciones de diseño que estas han tenido en el tiempo. Con este análisis se pueden comparar los cambios en los objetivos que las políticas buscan cumplir con los intereses de los actores relevantes en el tema. Así, como se mencionó en la introducción, ya que cada uno de estos grupos tiene representantes en los dos partidos políticos de Estados Unidos (demócratas y republicanos) si se muestra que el objetivo de la política en un determinado momento beneficia los intereses de cierto actor, se puede afirmar que el actor influyó en el diseño de la política.

Se encuentran siete momentos importantes que muestran el impulso o quiebre de las políticas de trabajadores temporales en Estados Unidos. Estos siete ejemplos identifican el cambio de dirección situado en un cierto contexto económico y político y las peticiones que en ese momento tenían los grupos de interés relevantes en esta política.

Argumento 1: la necesidad de trabajadores en los campos de betabel hizo que los grupos empresariales agrícolas presionaran al gobierno para implementar un Programa de Trabajadores Migrantes para mexicanos en Estados Unidos.

A finales del siglo XIX, debido a la frontera tan cercana que hay entre México y Estados Unidos y las diferencias salariales entre ambos países, los estadounidenses viajaban al centro y al occidente de México con el fin de reclutar trabajadores para la industria de la construcción, el ferrocarril y otras industrias. En 1909 los mexicanos constituían ya 17% de la fuerza laboral, en su mayoría dedicada al mantenimiento de las

líneas ferroviarias (Alberti, 2012). En los estados del sur, los mexicanos constituían ya 10% de la población trabajadora.

Las necesidades económicas de tener mano de obra barata en Estados Unidos fue lo que impulsó que en 1909 se diera por primera vez un acuerdo bilateral en materia de migración laboral temporal entre los presidentes de México y Estados Unidos, el presidente Porfirio Díaz y el presidente William F. Taft. En este acuerdo, los gobiernos se comprometían a exportar alrededor de mil migrantes trabajadores que se dedicarían a laborar en los campos de betabel al sur de California. La industria del betabel era considerada para Estados Unidos como prioritaria debido al clima adverso para su cultivo (Durand, 2007).

Argumento 2: La guerra mundial hizo que los empresarios tuvieran más necesidad de contratar migrantes debido a que la guerra creó una necesidad de productos para solventar la misma. Sin embargo, la guerra también desplazó la mano de obra nacional que se dedicó a labores militares. Por tal motivo, los empresarios de las industrias dedicadas a la guerra y en especial los agrícolas presionaron al gobierno para hacer modificaciones a las leyes laborales migratorias.

En 1917 México promulgó su constitución y Estados Unidos entró a la Primera Guerra Mundial. Estos hechos, según Alanís (1999), moldearon las relaciones México Estados Unidos, especialmente la referente a materia migratoria de aspecto laboral. Esto debido a que la Primera Guerra Mundial hizo que muchos de los trabajadores tuvieran que

abandonar las industrias y, al mismo tiempo, se creó una demanda de bienes para las tropas que fueron a pelear a la guerra. Esto hizo que los empleadores tuvieran una oferta de trabajo más amplia que la demanda de trabajo y por lo tanto presionaron al gobierno para crear políticas migratorias más abiertas (Alanis, 1999).

La Primera Guerra Mundial creó en especial una demanda de trabajadores agrícolas; en 1918 el secretario de Trabajo, William B. Wilson, ordenó que se hicieran excepciones a las cláusulas de ley de migración de 1917, es decir, a las cláusulas que exigían alfabetización y pagar un impuesto de 8 dólares a la entrada para de esta manera aumentar el ingreso de trabajadores mexicanos. Es esta la primera ley orientada directamente a la migración mexicana. Esta medida tomada por la Secretaría del Trabajo fue desde un principio advertida que sería una medida temporal. (Ayuno, sf).

Con esta medida, granjeros, compañías de ferrocarriles, minas entre otras industrias solicitaron el permiso de contratar trabajadores mexicanos. El número de mexicanos migrantes trabajadores para esa época fue de alrededor de 72 mil mexicanos trabajando para industrias cruciales para la guerra.

Estados Unidos y las ventajas comparativas en salarios y calidad de vida ya desde 1917 hicieron que los incentivos para migrar al norte fueran más fuertes que los incentivos para quedarse en México. Esto desembocó en índices de migración altos tanto como para migración permitida como para la no permitida de familias que buscaban trabajos, por ejemplo, la construcción de ferrocarriles, empacadoras, plantaciones. Sin embargo, las condiciones de trabajo precarias, las hostilidades de ciertos grupos en contra de los

mexicanos y la posibilidad de ser reclutados obligatoriamente para el ejército hicieron que la migración se comportara de una manera circular, es decir, una migración temporal.

Este primer programa de trabajadores temporales fue orquestado no por el gobierno directamente, sino por la red consular mexicana en Estados Unidos que se reunía con empleadores así como autoridades del gobierno estatal y federal para coordinar el movimiento de los trabajadores hacia un empleo digno, donde se le respetaran sus condiciones laborales, se le brindara un lugar para dormir y se le pagaran los costos de la transportación (Alanis, 1999). Es decir, con esta evidencia, se puede afirmar que el resultado de la política gubernamental beneficiaba a un cierto grupo: los empresarios tanto agrícolas como de la industria de la guerra. Esto es debido a que al permitir el ingreso de mexicanos trabajadores temporales para trabajar en los campos agrícolas y en la industria de la guerra, los beneficios económicos de estos actores se verían beneficiados. Asimismo, se puede afirmar que fueron estos grupos los que impulsaron el tema de la migración temporal a la agenda e hicieron la definición del problema público que se buscaba atender con esta política.

Argumento 3: Las crisis económicas hicieron que el mercado laboral en Estados Unidos se modificara: los empresarios tenían mercancías que no se lograban colocar en el mercado, por lo tanto, tenían una sobreproducción y necesitaron cada vez menos trabajadores. Los sindicatos, ante la crisis económica, presionaron al gobierno para que fueran ellos los beneficiarios de los pocos trabajos ofertados y no fueran los migrantes. La crisis también desembocó en una ola de xenofobia que impulsó en la agenda los

intereses de los grupos nativistas. Por tal motivo, puede decirse que los cambios de la PTT para mexicanos en Estados Unidos fueron impulsados tanto por grupos sindicales como por grupos nativistas.

Los acuerdos de migración temporal finalizaron con las deportaciones masivas de 1921, 1929 - 1933 y 1939 en las cuales Estados Unidos se encontraba ya en medio de una crisis económica y los sectores sindicales así como la opinión pública en general cambiaron sus preferencias de una política migratoria abierta a una cerrada. De hecho, fueron los trabajadores migrantes mexicanos los que fueron deportados de manera masiva y en repetidas ocasiones (Durand, 2007). Estas deportaciones masivas respondieron a que durante la crisis económica los empresarios tuvieron que recortar sus costos de producción debido a las pocas ventas de sus productos como resultado de esta recesión. Así, los sindicatos alegaban que en primer lugar se debería contratar a la población nativa de Estados Unidos y no a los migrantes mexicanos.

Es por eso que, terminada la guerra e iniciado el periodo de recesión y desempleo, inició la propaganda en contra de los trabajadores mexicanos (Moyano, sf). Durante 1920 y 1921 un gran número de mexicanos fueron deportados de las minas de Arizona, las granjas de California y Texas. Los sindicatos, que en ese momento se encontraban en conflicto con el gobierno, demandaron la deportación masiva de mexicanos.

El secretario de trabajo William B. Willson ordenó en 1920 que se dieran por terminadas las excepciones a la ley de 1917, sin embargo, debido a los intereses del sector agrícola, es decir, el lograr mantener costos de producción más bajo por medio de los

salarios bajos que se le pagaba a los migrantes, el gobierno norteamericano concedió una prórroga hasta marzo de 1921 (Moyano, sf). Desde 1882 las cláusulas de exclusión a migrantes habían ido en aumento, pero antes de 1921 el gobierno norteamericano no había tratado de limitar la migración de manera cuantitativa.

La ola de xenofobia que surgió después de la guerra y el llamado movimiento nativista influenciaron al gobierno a tomar nuevas medidas de control migratorio. El movimiento nativista argumentaba que como resultado de la gran inmigración, Estados Unidos poco a poco dejaba de ser un país WASP (White Anglo Saxophon Protestant). Otro miedo fue el radicalismo: esa visión en la cual al migrante se le relacionaba con un movimiento revolucionario. Esto, sumado a la crisis en la cual ciertas ciudades declaraban que ni sus escuelas ni sus empleos podían absorber la demanda, fueron los argumentos principales para promover una política de límites hacia la inmigración (Moyano, sf: 33) Ejemplos de lo radicales que estas leyes llegaron a ser son por ejemplo que en algunos estados se prohibió que inmigrantes pudieran ejercer la medicina, arquitectura, etcétera. En otras ciudades se prohibió incluso que manejaran camiones o hicieran testamentos (Moyano, sf). Es decir, las deportaciones masivas que implementó el gobierno norteamericano en contra de los migrantes responden también a los intereses de los grupos nativistas

En respuesta al contexto social, el Congreso aprobó la ley de cuotas de 1921 en la cual se ponía un límite a la migración. El número de admitidos al año era el 3% de la población de la misma nacionalidad residentes en el censo de 1910. Esta medida no fue del todo satisfactoria, por lo que en 1924 el Congreso aprobó la Ley de Orígenes Nacionales,

en la cual se estableció una política de migración permanente más adversa a nuevos migrantes y se creó la patrulla fronteriza (Moyano, sf). Si a esto se le suma que la política de la verificación de alfabetismo y el pago por derecho de entrada de 8 dólares, muchos de los migrantes mexicanos quedaban descartados de facto; sin embargo, fueron los migrantes mexicanos los únicos a los cuales no se les aplicó el sistema de cuotas.

Durante el debate en el Congreso, algunos legisladores argumentaron que no se debería poner cuota a los mexicanos debido a que las cláusulas de alfabetización y el pago de impuesto serían suficientes para limitar la entrada. Esta decisión de excluirlos se fundamentaba en motivos totalmente económicos. Había acusaciones que los migrantes mexicanos, por lo mismo de ser analfabetas eran los peores de los migrantes, en dirección contraria, los grupos agrícolas argumentaban que los mexicanos realizaban trabajos que el hombre blanco rechazaba y que además la migración mexicana era incentivada por motivos económicos, es decir, que buscaba ganar dinero y regresar a su país. Sin embargo el panamericanismo fue el argumento más contundente para excluir a los mexicanos del sistema de cuotas: la unión panamericana se quería utilizar como un medio para dominar América Latina, por lo tanto se debían buscar otros medios para expulsar a los migrantes (Moyano, sf: 34).

Hacia 1925 la inmigración mexicana, que había llegado hasta las 90 mil personas anuales, creó grupos de trabajadores legales pero desorganizados, proveedores de mano de obra barata y poco calificada. Del total de mexicanos en Estados Unidos solamente 5% habían pedido la ciudadanía: la poca influencia electoral y la negativa de los sindicatos

norteamericanos a aceptar a los migrantes en sus filas hicieron que las condiciones de vida de los trabajadores migrantes no mejorara (Moyano, sf).

En vísperas de la crisis de 1929, los mexicanos en Estados Unidos llevaban una vida humilde: se dedicaban a ser obreros, jornaleros y tenían mínimas oportunidades. Debido a los problemas del sector agrícola, los mexicanos empezaron a desplazarse a la ciudades donde las condiciones de vida eran aún peores. Debido a la crisis de 1929, los angloamericanos desempleados empezaron a competir con los trabajadores mexicanos para puestos que históricamente habían desechado. Así, la presión al gobierno para aumentar las deportaciones aumentó: la patrulla fronteriza aumentó, las empresas de ferrocarriles iniciaron un programa de localización y deportación, entre otras acciones. De 1929 a 1939 alrededor de 600 mil mexicanos fueron repatriados (Suárez, sf)

En 1939 el sistema laboral agrícola del sur fue muy criticado debido a los malos tratos que le daba a sus trabajadores, en su mayoría, migrantes temporales mexicanos. Se clamaba por una reforma estructural en el sector que redujera la dependencia de trabajadores migrantes temporales o, si se contrataban trabajadores migrantes, que se les tratara como a cualquier trabajador nacional, es decir, que se les garantizara un salario mínimo, seguro de desempleo y derecho a sindicalizarse (Suárez, sf).

La agricultura daba empleo a un tercio de los trabajadores en Estados Unidos en la década de 1930: los salarios bajos habían hecho que los precios de la tierra fueran más altos, lo que hacía que los grandes terratenientes se negaran a una reforma laboral que se tradujera en salarios más altos y precios de la tierra más bajos (Moyano, sf).

Argumento 4: La Segunda Guerra Mundial hizo que los grupos empresariales volvieran a tener interés en un Programa de Trabajadores Temporales para mexicanos. Esto es debido a que la guerra volvió a desplazar mano de obra nacional y las industrias tenían que proveer productos para la guerra, por lo cual necesitaban de mano de obra. En este sentido, se puede afirmar que los grupos empresariales promovieron en el gobierno la creación del Programa Bracero.

La Segunda Guerra Mundial vino a romper con todas estas confrontaciones, pues se necesitó de una solución rápida a los problemas agrarios para garantizar un flujo constante de provisiones para el ejército. Asimismo, esta guerra trajo consigo, al igual que la primera, un desplazamiento de mano de obra que necesitó ser buscada fuera de Estados Unidos.

El programa Bracero de 1942 responde a las necesidades económicas de Estados Unidos; sin embargo, este programa se diferencia del primero en tanto que fue un programa negociado por los dos poderes ejecutivos de los países —a diferencia del pasado que fue negociado entre los cónsules y los empleadores y autoridades locales y federales en Estados Unidos.

Como menciona Alberti (2012), después de los ataques japoneses a Pearl Harbor en 1941, Estados Unidos se involucra más fuertemente en la Segunda Guerra Mundial. Con esto, Estados Unidos pide un compromiso a la causa Aliada de los países latinoamericanos a cambio de solidaridad y apoyo a sus necesidades estratégicas. Esta guerra significó un

incremento notable de la presencia de Estados Unidos sobre los países latinoamericanos. Como menciona Meyer (2000), la contribución más importante de México con Estados Unidos no fue en el aspecto militar, sino en el económico. En este contexto es que se desarrolla el Programa Bracero para contribuir a la falta de mano de obra agrícola en Estados Unidos como consecuencia de la guerra.

Fue así que en agosto de 1942, los gobiernos de Estados Unidos como de México firmaron un acuerdo con las características con las que se llevaría a cabo la migración temporal de trabajadores mexicanos a Estados Unidos. La principal característica de este acuerdo fue la obligatoriedad de que los migrantes tenían que regresar a sus hogares al término de sus contratos. El gobierno mexicano funcionaría como vigilante de los derechos laborales de los trabajadores así como vigilante que no se le discrimine a los mexicanos en Estados Unidos. El acuerdo también contemplaba que se garantizaría hospedaje, repatriación, permiso para la entrada de familiares de mexicanos con permiso de laborar. Asimismo, se garantizó cuidado médico, seguro contra accidentes y salarios mínimos. Tal fue el involucramiento del gobierno mexicano en esta vigilancia que se prohibió el envío de trabajadores a Texas por no cumplir con las estipulaciones de los acuerdos (Durand, 2007).

Los puntos principales del programa Bracero, como menciona Mercado y Pamerín (2009), son:

1. Los trabajadores solamente deberían cubrir la escasez de mano de obra, no podrían ser reclutados por el ejército de Estados Unidos.
2. No habría trato discriminatorio para mexicanos en Estados Unidos.

3. La contratación se haría por medio de un contrato base.
4. El trabajo de los braceros se destinaría a la agricultura (aunque más adelante se abrieron nuevas industrias donde podrían ser contratados).
5. Los braceros podrían hacer compras donde ellos decidieran.
6. Las habitaciones y sanitarios donde se hospedarían los braceros deberían estar en buenas condiciones.
7. Se autorizaban deducciones al salario de 10%, el cual se enviaría a México de manera obligatoria como un fondo de ahorro para los braceros.
8. El trabajador debería garantizar al menos tres cuartas partes del tiempo de duración del contrato.
9. Los salarios deberían ser iguales a los que prevalecieran en el área a donde se destinaría el trabajador contratado.

El ente administrativo en Estados Unidos de implementar el programa fue la Administración de Seguridad en las Granjas; sin embargo, en julio de 1943 esta directiva pasó a la Administración para Alimentos de Guerra, la cual subsidiaba a granjeros quienes a su vez no siempre cumplieron el tratado en cuanto a condiciones de trabajo y salarios (Moyano, sf). En el caso de México, el primer centro de contratación se instaló en la Ciudad de México y más adelante se abrieron otros en Irapuato, Zacatecas, Chihuahua, Tampico y Aguascalientes (Mercado & Palmerín, 2009).

Los braceros mexicanos ascendieron a 300 mil durante la guerra y se establecieron en granjas de 23 estados a cosechar casi todos los cultivos. El estimado de la producción de cosechas que levantaron asciende a 432 millones de dólares (Moyano, sf). El segundo

Programa Bracero funcionó para facilitar mano de obra en sectores estratégicos como el agrícola, ferrocarriles y minero. Este programa tenía como objetivo hombres jóvenes solteros de origen rural a quienes se les proponía una contratación temporal.

El segundo Programa Bracero finalizó en 1947, sin embargo, fue renovado varias veces. En noviembre de 1947 el Departamento de Estado Norteamericano notificó al gobierno de México la decisión de poner fin al convenio Bracero. En abril de 1948 el Congreso estadounidense aprobó la ley pública 40 que pretendía ponerle fin al proyecto (Mercado & Palmerín, 2009). Sin embargo, el proyecto fue renovado debido a la presión del sector agrícola que a falta de una reforma estructural seguía dependiendo de los trabajadores temporales para subsistir.

Para la década de 1950, con el sistema de carreteras completado, el costo de transportar productos del este al oeste disminuyó, además, la explosión demográfica también hizo que se aumentara la demanda de frutas y verduras (Escobar, 2008). Los agricultores presionaban para que Estados Unidos no pusiera fin al Programa Bracero porque sin su aporte a la economía, el país regresaría a ser un país que necesitara importación de materias primas agrícolas. Sin embargo, sindicatos y grupos de derechos humanos en la década de 1960 presionaron al legislativo de ponerle fin al programa debido a que los braceros reprimían los salarios y negaban oportunidades de crecimiento a los mexicano americanos.

Argumento 5: La Guerra Fría y la guerra contra el comunismo hizo que la balanza de influencia de los grupos de interés del PTT se modificara. El desarrollo tecnológico impulsado por la Guerra Fría hizo que la necesidad de mano de obra para las empresas se redujera, por lo tanto, no se necesitaban ya de tantos migrantes laborales y esto desembocó en una pérdida de organización de los grupos empresariales para seguir manteniendo el programa en la agenda. Además, la lucha contra el comunismo empoderó el discurso de los grupos nativistas para presionar por barreras cada vez más altas hacia la migración con el argumento de la defensa de la seguridad nacional. Finalmente, los grupos sindicales, ante la mecanización del trabajo, también presionaron al gobierno para limitar la entrada de migrantes laborales que ocuparan puestos de trabajo que los trabajadores nacionales necesitaban.

Con el desarrollo tecnológico impulsado por la Guerra Fría, la mecanización trajo consigo un desplazamiento de la mano de obra. Es decir, ahora se necesitaba menos mano de obra para el sector agrícola. En 1964 de manera unilateral el gobierno de Estados Unidos puso fin al Programa Bracero.

La migración México Estados Unidos permaneció baja a partir de 1964, sin embargo, para calmar a los empresarios y sus solicitudes por migrantes poco calificados, el gobierno facultó a los empresarios para emitir cartas en las cuales declaraban que los migrantes eran indispensables para cierto trabajo, lo que permitió a algunos braceros quedarse en Estados Unidos (Escobar, 2008). Esto también le permitió a los migrantes ser población objetivo para la obtención de green cards.

Asimismo, la Guerra Fría trajo consigo una nueva ola de xenofobia impulsada por la guerra contra el comunismo. El comunismo era percibido como el enemigo de los valores de la sociedad estadounidense y que éste podría destruir al país. El movimiento nativista identificó a la migración, sobretodo de países latinoamericanos y de Europa del Este, como un foco de infección de las ideas en contra del capitalismo. Por tal motivo, movimientos anti migrantes como los rangers e intelectuales empezaron a condenar el ingreso de migrantes hacia el país.

En 1979 como resultado de una huelga masiva de la Asociación de Trabajadores Unidos, en el cual se exigía un crecimiento salarial del 40%, los productores recurrieron a contratistas de mano de obra agrícola, algunos de estos contratados fueron inmigrantes circulares que tenían green cards y que fueron a sus pueblos nativos a contratar migrantes. Ante esto, la Asociación de Trabajadores Unidos, sindicato tal vez más numeroso en Estados Unidos, presionó al gobierno para que mejorara los servicios de la Patrulla Fronteriza (Escobar, 2008). Para 1986, sin embargo, el sindicato había perdido poder y en 1988, tras la crisis económica en México, los trabajadores mexicanos tuvieron más incentivos para migrar al norte.

Argumento 6: el número de migrantes en Estados Unidos con posibilidad de voto, es decir, segundas generaciones, hizo que los grupos étnicos tuvieran más relevancia en el debate público. La crisis de los sindicatos hizo también que perdieran capacidad de influenciar al gobierno. Finalmente, los grupos nativistas presionaron para tener medidas más efectivas de control fronterizos. Estos tres actores explican el cambio que se dio a la PTT en 1986.

Para la década de 1980 y debido a la crisis dentro de los sindicatos, los líderes de la AFL-CIO cambiaron su postura a favor de la migración en general de personas provenientes de México. De esta manera, la AFL-CIO podría renovar sus filas incorporando a los latinos dentro de su organización. Con una migración irregular creciente en Estados Unidos por parte de los países latinoamericanos, en especial, México, este sindicato logró incorporar a personas indocumentadas dentro de sus filas. Sin embargo, la postura oficial del sindicato ha sido a favor de la migración y de un camino hacia la ciudadanía, pero en contra de políticas de trabajadores temporales, pues estos trabajadores no pueden ser incorporados a sus cuerpos debido al aspecto temporal.

Respecto a los grupos nativistas, y debido al congreso de mayoría republicana, partido en el cual están representados los intereses de este grupo, lograron presionar al gobierno para limitar la cada vez mayor presencia de migrantes en el país. Como respuesta a ello, en 1986, Estados Unidos aprobó la Ley de Reforma al Control Migratorio (IRCA) intentando frenar la migración ilegal al imponer sanciones a los empleadores que contrataran a indocumentados.

Esta ley cumplió un doble propósito: ser más estrictos en el control migratorio, pero brindar amnistía a los migrantes ya establecidos en el territorio, con lo cual se le dio respuesta a una demanda social en donde una cada vez mayor población nativa de orígenes mexicanos exigía mejores tratos hacia sus compatriotas que llegaban al país a laborar mediante la firma de contratos temporales de trabajo. Sin embargo, los resultados de esta reforma no fueron en la dirección que se pensaba.

Esta reforma incluyó programas de legalización, para los cuales alrededor de 70% de los solicitantes fueron mexicanos (Escobar, 2008). Además, incluyó una Ley de Trabajadores Agrícolas Especiales, que permitía a los trabajadores que llevaran 90 días laborando en territorio estadounidense legalizarse en un plazo de 180 días: además, se permitió la entrada de más de 100 mil trabajadores con una visa temporal para ir a obtener los papeles con sus patrones para demostrar que había laborado en territorio estadounidense (Escobar, 2008). En primer lugar, Estados Unidos no tenía la estructura burocrática necesaria para la vigilancia del debido proceso de los trámites para comprobar la estancia requerida. Por tal motivo, más migrantes que los que realmente cumplían con los requisitos se les concedió tanto la estancia legal como el camino hacia la ciudadanía.

En segundo lugar, la legalización que se brindó a los trabajadores se presentó pensada como un permiso temporal, ya que se suponía que al no ser sus familias beneficiarias del permiso, los trabajadores regresarían en algún momento a sus comunidades. Sin embargo, muchos de los beneficiarios de este programa lograron encontrar trabajos no agrícolas y se asentaron en las ciudades con sus familias (Escobar, 2008).

Como resultado de esto y de la necesidad de proveerles servicios públicos, los gobiernos estatales empezaron a demandar al gobierno federal que tomara medidas en contra de la migración o que les restituyera el dinero gastado en ofrecer servicios públicos. Los impuestos pagados por los migrantes son de ámbito federal, lo cual hace que la federación obtenga más impuestos, al contrario de los gobiernos estatales, que deben proveer servicios públicos a los migrantes. La respuesta de los gobiernos estatales fue, por ejemplo en el caso de California, la Propuesta 187, la cual limitaba los servicios que se le brindaba a los migrantes (Escobar, 2008). Los grupos nativistas, con estas acciones, lograron influenciar de nuevo la agenda pero en carácter más local, en estados, que en el gobierno federal.

Argumento 7: Los ataques terroristas de 2001 empoderaron a los grupos nativistas para frenar la posible modificación que se le haría a la política migratoria en Estados Unidos.

A partir del año 2000, 30% de los 21 millones de mexicanos nacidos en México vivía y laboraba en Estados Unidos. Con el triunfo del presidente Vicente Fox, se vislumbraba una nueva era en el trato hacia los migrantes en Estados Unidos: los presidentes de ambos países eran conservadores, se había identificado a la migración como un tema importante de campaña, había una expresa afinidad del presidente Bush con el presidente Fox. Sin embargo, a raíz de los ataques terroristas en septiembre de 2001, la agenda internacional estadounidense prestó más atención a los temas de seguridad nacional que a los acuerdos migratorios.

A partir de estos ataques terroristas el gobierno del Presidente George W. Bush modificó su discurso hacia México con el argumento de la necesidad de tener controles más eficientes en la frontera con el fin de poder identificar a las posibles amenazas hacia la seguridad nacional que quisieran entrar al territorio estadounidense por medio de la frontera sur. El tema migratorio, entonces, se transformó en un tema de seguridad nacional.

El tema de la migración temporal estaba incluido en las reformas que se pensaban hacer a la ley de migración en Estados Unidos. Sin embargo, a pesar de que grupos empresariales tales como las empresas de alta tecnología presionaron para que este tema fuera incluido a la agenda, esto no sucedió así porque Estados Unidos estaba inmerso en una guerra en contra del terrorismo tanto en Afganistán como en Irak. La política estadounidense estaba centrada en estos temas y en la crisis de legitimidad que enfrentaba el presidente George W. Bush.

A partir de estos ejemplos históricos, se ilustra que son diferentes los contextos económicos y políticos que hacen que los diferentes grupos de interés se vuelvan actores relevantes en la definición de las políticas de trabajadores temporales para migrantes mexicanos en Estados Unidos. De esta manera, son shocks externos, tales como las guerras; internos, tales como las crisis económicas y los movimientos sindicales; y culturales, tales como la guerra contra el comunismo y los movimientos en favor de la seguridad nacional, los que determinan la apertura de una "ventana de oportunidad" para que los grupos de interés logren penetrar en la agenda gubernamental sus intereses.

Argumento 8: las elecciones de 2008 y 2012 el voto latino fue predominante para lograr asegurar la presidencia y la reelección a los demócratas. Obama obtuvo el 71% del voto latino, el cual representa alrededor de 7% de la población total estadounidense. Esto hizo que los republicanos tuvieran que acercarse un poco más al tema migratorio y conciliar intereses dentro de sus filas: con una reforma migratoria, los republicanos podrían ganar el afecto del voto latino.

A partir de la crisis económica de 2008, el tema prioritario para el gobierno estadounidense ha sido el económico. Para impulsar el desarrollo económico, diversos actores que históricamente han sido rivales, han logrado ciertos acuerdos: debido a que cientos de miles de trabajadores al ser legalizados podrían ser integrados a los sindicatos, la AFL-CIO ha impulsado una reforma migratoria ya que estos podrían ser adheridos a las filas de sus sindicato.

Los empresarios agrícolas han también impulsado la reforma migratoria que conduzca a un camino hacia la legalización de los migrantes indocumentados. Actualmente, alrededor de 72% de los trabajadores agrícolas son extranjeros; de estos, alrededor del 75% a 95% migrantes indocumentados. Tal es la importancia de estos grupos que cuando se han implementado leyes antiinmigrantes, como en Alabama, se han perdido cosechas enteras. Actualmente las visas solamente cubren alrededor de 55 mil trabajadores, mientras se calcula que existen 900 mil empleos de este tipo de trabajadores en Estados Unidos (Americas voice, 2014).

Asimismo, los empresarios del sector de alta tecnología requiere de mano de obra calificada para llevar a cabo sus procesos. Como menciona Velazco (2006), los

empresarios de empresas de tecnología de punta han optado por contratar inmigrantes que cumplan con los requisitos del conocimiento para desarrollar innovaciones dentro de sus empresas. Silicon Valley, por ejemplo, la capital del mundo de la innovación tecnológica se nutre de trabajadores tanto chinos como mexicanos.

El movimiento antiinmigrante se ha enfrentado a un obstáculo importante debido al número de votos que representan los latinos: votos estratégicos para ganar las elecciones. Esta importancia electoral se ha visto reflejada en decisiones del gobierno federal con llamados específicos en contra de las leyes antiinmigrantes como la SB 56 de Alabama y la HB1070 de Arizona. (Americas voice, 2014).

A manera de resumen:

Época	Contexto Internacional	Actores	Modificación de la política
1909	Primer programa de trabajadores temporales para mexicanos: los campos de betabel (considerados de alta prioridad) carecían de mano de obra	Presidente Porfirio Díaz Presidente William F. Taft	Creación de la primer política de trabajadores temporales para migrantes mexicanos en Estados Unidos.
1917	Primer Guerra Mundial	Gobierno de Estados Unidos, empresarios agrícolas	Se eliminaron los requisitos de alfabetización para los trabajadores migrantes mexicanos
1920	Terminó la Guerra	William B. Wilson/ sindicatos	Se eliminaron las excepciones a mexicanos en la ley de 1917
1920		Agricultores	Presionaron al gobierno para que la excepción a los mexicanos de la ley de 1917 entrara en vigor

				hasta 1921
1921	Crisis económica de Estados Unidos tras la Primera Guerra Mundial	Movimiento WASP, pública	Nativista opinión	Deportaciones masivas de mexicanos.
1924	Crisis económica	Congreso de Estados Unidos		Aprobó la ley de orígenes nacionales para limitar la entrada a migrantes y se creó la patrulla fronteriza.
1924	Debate de la ley de orígenes nacionales	Agricultores, algunos congresistas		Admitieron a mexicanos en el sistema de cuotas (argumentado el panamericanismo)
1942	Segunda Guerra Mundial	Gobierno de México y gobierno de Estados Unidos/ agrícolas		Se crea el programa Bracero.
1947	Fin de la segunda guerra mundial	Agricultores		Presionan para que no finalice el Programa Bracero
1964	Guerra Fría, desarrollo tecnológico	Grupos de Derechos Humanos, Sindicatos, nativistas		Fin del Programa Bracero.
1964 - 1986	Guerra Fría	Empresarios		Presionan al gobierno para ser facultados para emitir cartas que identifiquen a un migrante como indispensable y obtenga visa de trabajo
1979	Huelgas masivas	Sindicatos		Presionan al gobierno para tener medidas más efectivas en el control fronterizo
1986	Número muy grande de inmigrantes en territorio estadounidense	Gobierno, Congreso senadores Simpson y Rodino		IRCA, el cual legaliza a trabajadores agrícolas temporales con una estancia de más de 90 días
1986 - 2000	Número muy grande de inmigrantes en territorio estadounidense	Gobiernos estatales, California		Propuesta 187 para limitar servicios públicos a los inmigrantes
2000	Número muy grande de inmigrantes en territorio estadounidense	Gobierno de México y de Estados Unidos		Propuesta para modificar el marco migratorio
2001	Lucha contra el terrorismo	Gobierno de Estados Unidos, conservadores, opinión		Restricciones a la migración por motivos de seguridad nacional.

2008-2012	Crisis económica Crecimiento poblacional con derecho a voto	hispano	pública Empresarios Sindicatos Latinos	Apoyo electoral, político y económico para impulsar la agenda migratoria.
------------------	---	---------	---	--

Capítulo IV: Conclusiones

El análisis de política pública entiende a las políticas públicas como el resultado de procesos racionales; sin embargo, esta investigación es una muestra que no son decisiones racionales que se toman desde el aparato gubernamental, sino que son los grupos de interés quienes moldean la definición del problema que atienden algunas de las políticas públicas implementadas por el gobierno.

De no ser cierta la hipótesis presentada hasta el momento, es decir, que los grupos no hubieran tenido ciertas preferencias que gracias a los contextos económicos y políticos dentro de Estados Unidos se reforzaron y, por lo tanto, pudieran presionar al gobierno para implementarlos, entonces, no se podrían observar cambios tan radicales en la presencia y desaparición de las políticas de trabajadores temporales para mexicanos en Estados Unidos. Es decir, habría cambios incrementales que podrían ser percibidos, ya que existiría una agenda institucional que mantendría estas políticas a flote, pero adecuando la política, es decir, los ingresos por año, a cada contexto económico y político diferente. Es decir, el campo de la migración laboral temporal, de no existir influencia por grupos de interés, mostraría una continuidad en la existencia del programa.

El proceso de agenda de política pública, el diseño, la implementación y el cambio no responde a una racionalidad técnica, sino a la influencia de grupos de interés. Estos grupos de interés en el caso de las políticas de trabajadores temporales para mexicanos en Estados Unidos pueden ser catalogados en cuatro: los grupos étnicos, los sindicatos de trabajadores agrícolas, los empresarios agrícolas y los conservadores. Cada uno de estos grupos tiene preferencias distintas en cuanto a la PTT y utilizan sus recursos así como influencias y estrategias para lograr que sus preferencias sean mostradas en la política.

El poder de influencia de los grupos de interés está sujeto a contextos externos, internos, culturales y a eventos coyunturales que empoderan y legitiman sus propuestas tanto en la arena pública como en la arena política. Estos mismos contextos pueden hacer que una política pública implementada, pierda el apoyo tanto de los grupos de interés que la soportaban y, por consiguiente, por la rama política y pública.

Existió una gran variación en la existencia así como modificaciones y ausencia de un Programa de Trabajadores Temporales migrantes para mexicanos en Estados Unidos. En este sentido, se puede afirmar que esto responde a los intereses de los actores clave así como las estrategias utilizadas para lograr sus fines.

También, debido al estudio longitudinal en el tiempo que abarca esta tesina, se puede afirmar que hubo ciertos eventos coyunturales que hicieron tanto que las preferencias de estos grupos cambien o que empoderaron a otros grupos de interés para poder penetrar en la agenda de políticas y promover sus intereses.

Conclusión 1: las guerras, al modificar la demanda de trabajadores, empoderan a los grupos empresariales para poder influir en la agenda política a favor de los Programas de Trabajadores Temporales.

Como se muestra en el apartado anterior, las guerras modifican tanto la política como la economía de Estados Unidos. Desde la rama política, se necesitó apoyar a los empresarios que estaban en la cadena de provisión de productos para el esfuerzo bélico que el país estaba realizando. De esta manera, las peticiones de los grupos empresariales adquirieron mayor poder dentro del gobierno.

Desde la rama económica, dos sucesos importantes: el primero es que la guerra desplazó a mucha de la población joven económicamente activa hacia los frentes de guerra, lo cual hizo que las empresas necesitaran mano de obra que no estaba disponible. En segundo lugar, la guerra creó un aumento en la demanda de productos, por lo cual las empresas necesitaron contratar cada vez más personas para lograr cumplir con estas demandas.

Por tal motivo, las guerras empoderan a los grupos empresariales y hacen que sus intereses sean a favor de permitir el ingreso de trabajadores migrantes. Por lo tanto, logran influir en la creación o modificación de este tipo de políticas. Esto es demostrado con las modificaciones a la ley en 1917 para permitir la entrada de más migrantes, así como el Programa Bracero en 1942.

Conclusión 2: las crisis económicas debilitan el poder de influencia de los grupos empresariales a favor de políticas de trabajadores temporales y empodera a los grupos sindicales para presionar por la extinción o modificación de la política.

Como se muestra en el apartado histórico, las crisis económicas han hecho que desaparezca o se modifique el programa de trabajadores temporales. Las crisis económicas tienen un efecto sobre los intereses de los grupos empresariales tanto agrícolas como de la guerra. En primer lugar, en las crisis económicas las empresas centran sus intereses en sobrellevar la crisis. La crisis económica posterior a la primer guerra mundial fue una crisis causada por sobreproducción. En este sentido, las empresas no lograban colocar sus productos y tuvieron que disminuir sus producciones. Al disminuir sus producciones, muchos de los trabajadores temporales ya no fueron necesitados. Por lo tanto, el apoyo de los grupos empresariales a esta política se desvaneció.

En segundo lugar, las crisis económicas y los despidos masivos llevan a los grupos sindicales a tomar acción, pues son los principales perjudicados de dichos despidos. Esto hace que los sindicatos tomen una postura en contra de los trabajadores temporales migrantes. Por tal motivo, presionen al gobierno para limitar el número de migrantes admitidos. Estas acciones se muestran con las deportaciones masivas, la ley de orígenes nacionales y la desaparición del programa bracero.

Conclusión 3: el número de participantes dentro de un grupo de interés afecta la influencia que pueda tener sobre la política de trabajadores temporales.

Esta conclusión se puede ver reflejada por los costos políticos que causa cada actor relevante sobre las elecciones. En este caso, dos actores con diferentes intereses se diferencian, los sindicatos y los grupos étnicos.

En el caso de los sindicatos, la AFL-CIO, que es actualmente el sindicato más poderoso en Estados Unidos, a inicio de la década contaba con mucho personal que podía movilizar tanto para hacer huelgas de protesta como para emitir votos a favor del partido político que vele por sus intereses. Su poder se determina por el número de votos que puedan ofrecerle a un partido. De esta manera, en las localidades electorales donde la competencia política sea muy reñida, empodera aún más a estos grupos. Así, la AFL-CIO tuvo una agenda anti migratoria e impulsó en la agenda temas de restricción hacia la migración, ya que estos trabajadores no podían ser integradas a sus filas sindicales. Sus huelgas masivas en la década de los 60 presionaron al gobierno para poner fin al Programa Bracero.

En el caso opuesto, los grupos étnicos a inicios en el año de 1917 ya representaban el 17% de la fuerza laboral en industrias como la agrícola y la ferroviaria, pero esta migración era temporal y circular. A raíz que los patrones migratorios cambiaron y los hijos de los migrantes, migrantes de segunda generación, tenían derecho al voto fue que los grupos étnicos empezaron a influir en la agenda a finales de la década de 1970. Esta presión de los grupos étnicos explica en cierta parte impulsar en la agenda amnistía para la migración y nuevos esquemas de migración laboral temporal incorporadas en la ley Simpson Rodino en 1986.

Conclusión 4: la Guerra Fría, la seguridad nacional y los discursos nacionalistas empoderan a los grupos nativistas para presionar al gobierno para poner límites a la migración, incluida la migración laboral temporal.

Los grupos nativistas en Estados Unidos tienen un discurso en el cual se privilegian los valores de los padres fundadores, la religión protestante, el habla inglesa y la etnia caucásica. Estados Unidos es un país que en el cual estos tipos de grupos han sido empoderados por contextos internacionales que los legitiman ante la población.

Después de la Primera Guerra Mundial y la abundancia de migrantes en Estados Unidos, estos grupos presionaron para poner límites a la migración argumentando que estos migrantes ponían en riesgo la identidad nacional del país. Bajo la concepción de estos grupos, Estados Unidos estaba pasando de un país de blancos protestantes que hablan inglés, a una cultura totalmente diferente. Estos grupos presionaron al gobierno para que implementara las deportaciones masivas.

Después de la Segunda Guerra Mundial y ante la bipolaridad del mundo a raíz de esta, los grupos nativistas presionaron al gobierno para poner límites a la migración para proteger la seguridad nacional. El discurso era poder contener al comunismo lejos del país. Los migrantes ponían en riesgo la prosperidad económica de los habitantes de Estados Unidos pues eran "revolucionarios" y venían de países que podrían caer en el comunismo. El comunismo era una plaga que se debía exterminar y por lo tanto se debía limitar la entrada de migrantes.

Con los ataques terroristas en 2001, los grupos nativistas volvieron a retomar el discurso de la seguridad nacional. Ahora eran los terroristas los que podrían infiltrarse al territorio y atentar contra el bienestar de la población estadounidense. Por tal motivo, se debía poner límites a esta.

Estas acciones explican tanto las deportaciones masivas de 1920, 1921 y 1929. Asimismo, estos grupos influyeron en el fin del Programa Bracero en 1964. En la ley Simpson Rodino también se muestran sus preferencias en el sentido de la construcción de un muro fronterizo que separara a ambos países, así como las cláusulas de castigo hacia los empleadores de migrantes, es decir, limitar la migración.

Conclusión 5: Según los argumentos presentados, actualmente se tiene una ventana de oportunidad en la cual el gobierno estadounidense puede presentar cambios en las leyes migrantes, incluidas las políticas migratorias de empleo temporal para migrante mexicanos.

Conclusión 6: Conocer los intereses de estos diferentes grupos da la oportunidad de diseñar desde México una propuesta de reforma migratoria para mexicanos en Estados Unidos.

En 2001 el presidente de México y el de Estados Unidos se reunieron para analizar el tema migratorio. El gobierno mexicano estableció cinco temas principales: 1) la legalización de trabajadores indocumentados que hay en Estados Unidos; 2) trabajar por una frontera más segura; 3) incrementar el número de visas disponibles para mexicanos; 4) crear un programa de trabajadores temporales y 5) la promoción del desarrollo económico en México de las regiones expulsoras. El gobierno estableció que se buscarían establecer ya sean las cinco o ninguna.

Al conocer los intereses de cada uno de los grupos en cuestión, específicamente en el tema migratorio laboral, el gobierno podría entender cuál es el momento adecuado para promover un programa de empleo temporal. De esta manera conocer quiénes son los grupos que tienen influencia en el tema así como los momentos en que su influencia es mayor o menor. Esto puede ayudar a que al colocar el tema en la agenda binacional, el gobierno de México sepa a qué intereses se enfrenta para saber si puede proceder una propuesta como esta.

En segundo lugar, debido a que México se encuentra en un proceso en el cual se está convirtiendo de un país de tránsito a un país de residencia de migrantes, es pertinente conocer cómo es que se han definido programas de empleo temporal en otros países como un recurso a favor de la economía nacional. Saber qué grupos posiblemente estarán en contra de programas similares en México así como los contextos en los cuales estos podrían lograr ser implementados.

Referencias

Alanís, F. (1999), *EL primer programa bracero y el gobierno de México, 1917 - 1918*. El Colegio de San Luis.

Alberti, A. (2012). *Una reflexión teórica en torno a las migraciones laborales a través del proceso histórico del programa bracero (1942 - 1964)*. Nomandas, Universidad Complutense de Madrid.

Banco Mundial (2014). *Migración y remesas*. Recuperado de:

<http://www.bancomundial.org/temas/remesas/>

Baumgartner, Frank (2002). *Policy Dynamics*. The University of Chicago Press: Chicago.

Berry, Jeffrey (1977). *Lobbying for the people: the political behaviour of public interest groups*. Princeton University Press: New Jersey.

Borjas, George (1996). Searching for the effect of immigration on the Labour Market. *The American Economic Review*

Boswell, Christina (2007). Theorizing migration policy: is there a third way? *International Migration*.

Cabrero, E. (2000). *Usos y costumbres en la hechura de políticas públicas*. Gestión y Política Pública, CIDE. Recuperado de:

http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.IX_No.II_2dosem/CME_Vol.9_No.II_2sem.pdf

Cordero, Ricardo (Programa de Trabajadores temporales, una perspectiva global.

Conferencia sobre migración.

<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/39993/LCR2163ElSalvador.pdf>

Dion, L. 1967. *Los grupos de poder político en los EE. UU.* Grijalbo.

Durand, J. (2007). *El programa bracero (1942-1964) un balance crítico.* Migración y Desarrollo, segundo semestre, número 009. Red Internacional de Migración y Desarrollo.

Escobar, A. Martin, S (2008). *La gestión de la migración México Estados Unidos: un enfoque binacional.* Colección migración.

Fernandez, E. 2010. *La teoría de la segmentación del mercado de trabajo: enfoques, situación actual y perspectivas de futuro.* Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de León. Recuperado de:

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16672010000300004

Fussell, Elizabeth (2012). Space time and volition: dimensions of migration theory en Rosembaum, Marc (2012), *The Oxford Handbook of The politics of international migration.* Oxford University Press.

Gaspar, S. (2012). Migración México Estados Unidos en cifras. *Migración y desarrollo*, vol 10, num 18.

Gavira, L. 1996. *Las teorías del mercado de trabajo y la inmigración en Europa: una aproximación.* En *Revista de Estudios Andaluces* num 22. Recuperado de:

http://institucional.us.es/revistas/andaluces/22/art_5.pdf

González, Guadalupe (2007). *Percepciones sobre la migración en México y Estados Unidos ¿hay espacio para cooperar?*. Documentos de Trabajo DTEI 162, CIDE: México.

Maldonado, Claudia, Casar, María Amparo (2008). *Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política*. Documentos de trabajo DTAP 207, CIDE: México.

Marmora, L. (2002). *Las políticas de migraciones internacionales*. Paidós.

Mercado, H. Pamerín, M (2009). *Causas y consecuencias de la migración de mexicanos a los Estados Unidos de América*. Recuperado de :

www.eumed.net/libros/2009c/597/PROGRAMA%BRACERO.htm

Meyers, E. (2000). *Theories of International Immigration Policy: a comparative analysis*.

The Hebrew University of Jerusalem, Center for Migration Studies of New York.

Meyers, Eytan (2004). *International Migration Policy: a theoretical and comparative analysis*. Palgrave MacMillan.

Moyano, Ángela (sf). *Estados Unidos, síntesis de su historia III*. Instituto Mora.

Moyano, A. (sf). *La sociedad norteamericana durante la guerra*, en Estados Unidos Síntesis de su historia. Instituto Mora.

OIM (2010). *Políticas públicas sobre migración laboral: herramientas y buenas prácticas*.

recuperado de:

<http://www.oim.org.mx/pdf/Buenas%20Practicas%20OIM%20II.pdf>

- OIT (2014). *Migración laboral*. Recuperado de: <http://ilo.org/global/topics/labour-migration/lang--es/index.htm>
- Piché, V. (2013). *Contemporary migration theories as Reflected in their founding texts*. Universidad de Montreal. Recuperado de:
<http://www.cairn.info/revue-population-english-2013-1-page-141.htm>
- Piñeiro, R. (2010). *Migración calificada de mexicanos a Estados Unidos mediante visado preferencial*. COLEF. Recuperado de:
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-74252010000400005&script=sci_arttext&tlng=pt
- Strickland, B. (1987). *Síntesis del proyecto de ley Simpson Rodino*. Recuperado de:
http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/2YXNFCT8LBU S5FK295J4FP3NR2Y65F.pdf
- Suárez, A. (sf). *Estados Unidos, síntesis de su historia III*. Instituto Mora
- Tapia, C. (2006). *Los programas de trabajadores temporales en la política migratoria estadounidense y la propuesta de Bush*. CISAN año 1, núm 1, enero-junio.
Consultado en: <http://ojs.unam.mx/index.php/nam/article/viewFile/15768/14978>
- Velasco, Jesús (2008). *Acuerdo migratorio: la debilidad de la esperanza*. Documentos de Trabajo DTEI 168, CIDE: México.