

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



**CRISIS FISCAL, ESTADO DE BIENESTAR, GRUPOS DE INTERÉS Y
LA ATRACCIÓN DE MANO DE OBRA CALIFICADA:
EL CASO DE MÉXICO**

T E S I N A

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES
PRESENTA**

FRANCISCO ORTA RAMÍREZ

DIRECTOR DE TESINA: DRA. COVADONGA MESEGUER

MÉXICO, D.F., SEPTIEMBRE 2011

A mi gran familia...

Un agradecimiento especial a mi mamá y a mi papá, quienes con paciencia y mucho trabajo trataron de entenderme y estuvieron siempre ahí. Gracias por su interminable apoyo y amor, no sólo estos cuatro años, sino toda la vida, los amo.

Gracias Eliza por enseñarme que “Los cuatro puntos cardinales son tres: el Norte y el Sur” (V. Huidobro). Sólo quiero decirte que como alguna vez tú me hiciste entender: „manchmal muss man ganz weit voneinander entfernt sein, um zu fühlen, wie nah man sich eigentlich ist“. Pronto hermana, pronto...Einfach Augen zu und durch. Gracias hermana, porque aunque estás lejos estás aquí conmigo. No tengo palabras para agradecerte todo lo que has hecho por mí. Te amo y te extraño.

Hermano Fabián, gracias por tu apoyo, por tu inteligencia y por no ser como los demás, te amo.

Por otro lado, muchas gracias a la familia Lemke-Wegner. A todos y cada uno de ellos que me hicieron sentir parte de esa familia. A Andy, Madaida, Fritz, Edith, Bilal, Robin, Mimi, a Mora, a las cabras, a todos. Obviamente, muchas gracias Heike. Gracias por ser nuestra familia alemana. Vielen vielen Dank.

A mi ángel de la guarda que ha estado ahí desde que tengo memoria. A mi entrañable e inseparable amiga de toda la vida Mara López. Amiga, confidente, hermana, conciencia y ahora socia, muchas gracias por estos 20 años de una linda y profunda amistad. Sin tu constante y tu siempre desinteresada amistad yo no estaría aquí. Te quiero mucho, amiga.

A mis amigos...

A mi alma gemela. A esa persona que encontré en el CIDE y que hizo de mi vida la mejor de todas y que sin la cual ahora no imagino mi vida. A tí, Dani Izábal, gracias por esas mañanas frescas, alegres, chismosas y llenas de risas. Gracias por estar ahí en los momentos difíciles. Gracias por estar conmigo siempre. Te amo.

A mis dos inseparables amigas. Graciosas y comprensivas mujeres exitosas. Evelyn Sánchez y Eréndira González. Gracias por su apoyo, por sus comentarios, por sus consejos, por los momentos tan especiales que vivimos juntos, por enseñarme que si exijo tolerancia, necesito ser tolerante.

También quiero agradecer a los restantes integrantes de mi amado grupo G9. Leonel Fernández y José Ramón Orozco, gracias por cambiar su opinión y más importante aún, por defenderme siempre, no lo olvidaré jamás. A Fernando Posadas gracias por tu sincera amistad, gracias por saber escuchar con atención y con interés. A Jorge Nuñez y Francisco

Guillén por estar siempre presentes, por relajar la dinámica de estrés y por esas chorchas desestresantes.

Asimismo quiero agradecer a tres personas que estuvieron en momentos difíciles. A Mayra Cabrera quien me enseñó que ser como soy está bien. A Mauricio Ochoa de quien aprendí a perder el miedo y obvio, a tratar de escribir bien. Finalmente, a Hiram Sosa quien siempre tuvo palabras llenas de calma que me invitaban a ser prudente, a perdonar, a crecer y a madurar.

A Quetz Ramos y a Daniela García, en especial. Muchas Gracias.

A mis profesores...

A pesar de que en estos cuatro años uno se acostumbra a los modelos predictivos y a las teorías, considero que no hay secretos para el éxito, ni para la felicidad. En esta práctica todas las teorías se derrumban. Todo se reduce a la suerte, al trabajo y a la paciencia y muchas veces esto es incierto.

De manera especial, agradezco a dos profesores que aunque no lo sepan llegaron a mi vida en los momentos en donde ni yo mismo confiaba en mí. A mi queridísimo profesor y ex-jefe Ugo Pipitone. Siempre tuvo las palabras correctas en el momento correcto. Finalmente, a mi asesora de tesis, Covadonga Meseguer, quien me tuvo mucha paciencia. Una excelente profesora que confió en mí y que me enseñó los valores del trabajo, la disciplina y la comprensión.

Muchas gracias a la profesora Guadalupe González quien se atrevió a leer esta tesina. Asimismo, al profesor Álvaro Morcillo de quien aprendí que en esta vida se cometen errores y que a pesar de eso sí hay segundas oportunidades. A ambos, gracias infinitas por el apoyo y por leerme.

A todos los profesores y compañeros de generación que me acompañaron de manera cercana por estos cuatro años. A Salvador Vázquez del Mercado, Sandra Ley, a mis chicas de Admisión, a Miguel Salamanca, Rodrigo Ocádiz, Ale Díaz, J Eduardo Ibarra, Saraít Cárdenas, Analuisa G., Carlos Vázquez, J. Guillermo Casillas y Luz Sánchez.

Gracias CIDE por haberme hecho libre.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	5
1. LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA NMIGRACIÓN.....	9
2. CONTEXTO INTERNACIONAL: LAS ESTRATEGIAS DE ATRACCIÓN DE MANO DE OBRA CALIFICADA	19
2.1. Sistemas por demanda.....	19
2.2. Sistemas por oferta.....	21
3. LA ATRACCIÓN DE MANO DE OBRA CALIFICADA EN MÉXICO: UNA EXPLICACIÓN DESDE LA ECONOMÍA POLÍTICA.....	27
3.1. El Estado nacionalista en su primera etapa.....	33
3.1.1. <i>Política migratoria cerrada en un modelo económico nacionalista.....</i>	34
3.1.2. <i>Déficit inexistente, la creación del modelo corporativista del PRI y las primeras demandas sociales.....</i>	37
3.2. Del fin del estado nacionalista al nuevo rumbo.....	44
3.2.1. <i>Política migratoria no instrumentada.....</i>	44
3.2.2. <i>La expansión del estado de bienestar, el crecimiento económico y la estabilización del corporativismo.....</i>	47
3.3. El programa neoliberal.....	53
3.3.1. <i>Hacia una política migratoria abierta.....</i>	53
3.3.2. <i>La reducción del estado de bienestar, la liberalización comercial y la transición a la democracia.....</i>	56
CONCLUSIONES	64
BIBLIOGRAFÍA.....	67

INTRODUCCIÓN

En el 2008, la proporción de investigadores por cada mil empleados en México era de 0,6 frente a una media de 12 en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE 2010). De los países más avanzados y desarrollados que forman parte de esta organización, México es, después de India, el que tiene la menor proporción de investigadores por trabajador (OCDE 2010). El número de familias de patentes tríadicas¹ por cada millón de habitantes fue de 0,2 para México, nuevamente, el más bajo de la OCDE (2010) y muy por debajo del promedio que es de 42,3. El segundo dato estadístico revela que en México existe un rezago en cuanto a desarrollo, infraestructura, y generación de información e innovación. El primero muestra que México padece de una deficiencia en mano de obra calificada en comparación con los países más avanzados.

Para tener una fuerza laboral calificada con la que promover el desarrollo, es necesario construir una infraestructura eficiente en cuanto a educación, tecnología y desarrollo o, más en corto plazo, atraer mano obra calificada al país. De otro modo, México se encuentra en un círculo vicioso en el que ante la falta de mano de obra no se promueve el desarrollo y éste a su vez es incapaz de lograrse si existe una escasez de la primera.

A pesar de esta situación, México, a lo largo de sus distintos modelos de desarrollo económico nunca elaboró un documento oficial en el que se examinaran los distintos beneficios de una política migratoria liberal. Es hasta el año 2011 que promulga la Ley de

¹ Número de solicitudes concedidas para patentar un invento ante las organizaciones europeas encargadas.

Migración y en este documento se destina un apartado a la atracción de inmigrantes calificados con fines económicos.

La incipiente investigación sobre los determinantes políticos de la atracción de mano de obra calificada ha establecido algunas posibles causas de la misma. Entre ellas destacan el carácter del estado de bienestar del país receptor, si el gobierno en turno es de derecha o de izquierda y la situación fiscal del mismo (Medina 2010). Sin embargo, otros factores de peso podrían ser los ingresos públicos no derivados de impuestos, los cambios demográficos y el nacionalismo.

El caso de México es interesante porque la información es escasa en temas de política migratoria en países que tradicionalmente han sido expulsores de mano de obra, pero que al mismo tiempo son países tanto de paso como de residencia para inmigrantes. Por lo tanto, en vista de que a lo largo de su historia reciente los gobiernos mexicanos no han considerado nunca el problema apenas descrito, este trabajo se propone explicar *por qué una política para atraer mano de obra calificada ha estado ausente de la estrategia de desarrollo mexicana*.

En esta tesina, propongo que las variables independientes que explican la existencia o no de una política migratoria con fines económicos son (1) el tipo de estado de bienestar, (2) la ideología del gobierno y su relación con los grupos de interés y (3) la existencia o no de una crisis fiscal que la migración calificada pueda ayudar a financiar. Adicionalmente, para el caso mexicano, incluyo 4) la política de población y sus consecuencias demográficas..

Con base en estas variables, esta tesina argumentará que México no ha considerado la atracción de mano de obra calificada como estrategia de desarrollo porque el país ha enfrentado sus crisis fiscales a través de los excedentes del petróleo. Por su escasa cobertura, el estado de bienestar mexicano no ha requerido recursos extras para su financiamiento y además, no ha habido grupos de presión interesados en una política de este tipo. Asimismo, la evolución demográfica en México a lo largo del tiempo no ha propiciado un cambio hacia una política migratoria liberal.

Para propósitos de este trabajo, es necesario definir qué significará mano de obra calificada como estrategia de desarrollo. Por una parte, una política migratoria será “la intervención del gobierno para promover el movimiento de personas con calificaciones específicas a través del establecimiento de leyes y mecanismos que faciliten el ingreso de extranjeros” (Borjas, 1991).

Por otra parte, una política migratoria como estrategia de desarrollo será aquella que esté determinada y definida de acuerdo a los objetivos e intereses económicos de un país. Es decir, se debe establecer explícitamente que el ingreso de los inmigrantes será de acuerdo a las prioridades económicas nacionales. Asimismo, la ley deberá de definir como mecanismo de entrada un sistema por oferta o uno por demanda.

La presente tesina se dividirá en tres secciones. En la primera se expondrá la teoría de la economía política que justifica y argumenta por qué un país debería de tener una política pública para promover la llegada de personal altamente calificado. Se explicará el impacto que la inmigración genera en el estado de bienestar y los costos fiscales que se generan en los países receptores.

En la segunda sección se esbozarán las estrategias migratorias que existen en el contexto internacional para atraer personal calificado con fines económicos. Para poder descifrar por qué el Estado mexicano no ha promovido de una forma más activa la atracción de personal calificado, en la tercera sección se revisarán las leyes migratorias mexicanas de 1936 a 2011. Se analizará cada uno de estos periodos desde una perspectiva histórica tomando en cuenta la evolución de los modelos de desarrollo económico y los cambios demográficos, y su incidencia en las variables explicativas anteriormente mencionadas (crisis fiscal, estado de bienestar, coalición gubernamental). Las conclusiones presentan las implicaciones de política pública de la tesina y una posible agenda futura de investigación.

1. La economía política de la inmigración

En este apartado, se revisará la teoría económica de los flujos de mano de obra. Esta teoría nos dice que importar productos intensivos en mano de obra no calificada es lo mismo que importar el mismo tipo de mano de obra. Por el contrario, se presentará la teoría de la economía política. Esta teoría explicará por qué la movilidad de bienes y la de personas no responden a lógicas similares. Desde esta perspectiva se argumenta que los flujos de mano de obra implican costes y beneficios fiscales que hacen que la inmigración sea diferente del comercio internacional. Finalmente, se propondrá un modelo explicativo de las teorías incipientes sobre los determinantes económicos y políticos que explicará las condiciones bajo las cuales es más probable observar la adopción de una política migratoria de atracción de mano de obra calificada.

La teoría del equilibrio parcial y la del equilibrio general sugieren que las ganancias que el comercio pudiera crear son equiparables con las ganancias que la inmigración generaría en economías con un factor escaso. La teoría de las ganancias del comercio en el equilibrio parcial nos sugiere, como lo dice el nombre, que el rendimiento del comercio se traduce en un aumento del bienestar para toda la sociedad, es decir, la sociedad tendrá más bienestar con el comercio que sin él (Oatley 2006). Por lo tanto, habrá un mayor bienestar para la sociedad de economías cuyo factor escaso sea la mano de obra calificada si existe una política de atracción de este factor.

La cantidad y el precio de mano de obra calificada que será producida y consumida en el equilibrio está dada por la intersección entre la oferta y la demanda en la economía

cerrada. Los excedentes resultantes, tanto del consumidor como del productor, predicen medidas agregadas de bienestar. Ahora, si se introduce el comercio, o en este caso, si se promueve la inmigración calificada lo que sucederá es que el nuevo equilibrio se dará por la interacción entre la oferta mundial y la demanda interna de mano de obra calificada.

Como consecuencia de esta apertura, habrá un mayor bienestar agregado para la economía (Oatley 2006). Es decir, se generarán ganancias para la sociedad después de permitir la entrada de mano de obra calificada. Al tener una economía abierta, el precio mundial de mano de obra calificada será más bajo que el doméstico. A este precio habrá una demanda de mano de obra calificada superior a la oferta dentro de esta economía. Ésta será cubierta por la importación de este tipo de mano de obra. Por lo tanto, habrá una cantidad que será suministrada por la oferta nacional y otra cantidad que se suministrará por medio de la importación de mano de obra calificada.

En términos generales, la economía receptora de mano de obra calificada tiene un aumento de bienestar que se ve representado en el incremento que deriva del excedente del consumo de este tipo de fuerza laboral. Esto es una ganancia porque, a pesar de que la producción nacional de mano de obra pierde, las ganancias del consumo serán mayores. Como sostiene Oatley, este modelo no nos ayuda a entender las ganancias del comercio o bien, de la inmigración. Para poder comprender por qué estas ganancias en realidad existen para todos los países es necesario desarrollar el modelo de equilibrio general.

Debido a que los países están dotados con cantidades limitadas de factores de producción, esto significa que la producción de un bien reduce los factores disponibles para la producción de otro bien. En este caso, si un país destina todos sus factores para producir

mano de obra calificada, entonces, estos factores ya no estarán disponibles para producir mano de obra no calificada.

Por lo tanto, la frontera de posibilidades de producción, es decir, la relación de producción que existe entre un bien y otro con respecto a la disponibilidad de factores, determina las combinaciones posibles que existen para producir mano de obra calificada y no calificada usando determinada cantidad de factores de producción. En esta economía, habrá una combinación específica de mano de obra que maximice la utilidad colectiva de la sociedad. Esta combinación específica entre trabajo calificado y no calificado estará dada por la curva de indiferencia.

Ahora bien, si se abre el mercado laboral habrá otro país que mantenga una frontera de posibilidades de producción distinta a la del primer país. Bajo estos supuestos, cuando se abre el mercado laboral, cada país se especializará en la producción de un bien. El primero se especializará en la producción de mano de obra no calificada y dejará de producir mano de obra calificada. El segundo se especializará en producción de mano de obra calificada y abandonará la producción de mano de obra no calificada. Esta especialización está condicionada de acuerdo a la comparación de precios. Es decir, si el primer país adquiere más unidades de mano de obra calificada por una unidad de mano de obra no calificada cuando la compra que si la produjera él mismo, entonces el primer país se especializará en mano de obra no calificada. Ello se debe a que le sale más barato importar trabajo calificado que producirlo en casa. Asimismo, el segundo país dejará de producir trabajo no calificado y lo atraerá del otro país a un menor precio que si lo produjera él mismo.

Si ambos países deciden comerciar ambos tipos de mano de obra, llegarán a un precio en el que cada uno encontrará una combinación entre trabajo calificado y no calificado bajo la cual maximizarán su propio bienestar. Esta teoría afirma que el consumo de mano de obra se ha expandido más allá de lo que podían tener en un mundo autárquico (Oatley 2006). Ambos países tendrán más mano de obra, tanto calificada como no calificada. Además la utilidad aumentará, porque la curva de indiferencia también lo hará. A esto se le llama la lógica de la ventaja comparativa recogida en el modelo de Heckscher-Ohlin. Éste predice que la ventaja comparativa se deriva de la diferencia en las dotaciones de factores de producción. Por lo tanto, esta teoría nos dice que, todos los países ganarán del comercio. En nuestro caso, todos se beneficiarán de los flujos no restringidos de mano de obra.

A pesar de una convergencia teórica entre los modelos que explican el comercio internacional y la inmigración, en la realidad las políticas que los regulan siempre han diferido. Hatton y Williamson (2005) sugieren que el comercio y el trabajo no son sustitutos perfectos y por lo tanto, las políticas que regulan la movilidad de trabajo y al comercio internacional han sido históricamente distintas. Por ejemplo, en la actualidad, las políticas comerciales son liberales y las políticas migratorias son restrictivas (Timothy y Jeffrey 2005). Es decir, si la movilidad de ambos factores respondiera a las mismas variables, deberíamos observar políticas comerciales y migratorias liberales.

La divergencia entre ambas políticas se debe a que los inmigrantes tienen implicaciones fiscales en los países de destino, que generalmente son países avanzados. El impacto fiscal se debe, principalmente a que los inmigrantes pagan o deberían pagar

impuestos y a que se benefician del estado de bienestar, cuando existe. Durante el primer periodo de globalización a finales del siglo XIX, la inmigración no tenía un impacto fiscal porque, los inmigrantes no aportaban a los ingresos del gobierno, pero tampoco recibían transferencias por parte del mismo.

Con la expansión de las políticas sociales, la inmigración comenzó a tener costes fiscales. Esto es así porque los inmigrantes en general y en promedio tienen una mayor dependencia de los beneficios familiares y de desempleo que los nacionales. Como Freeman (2006) afirma, los inmigrantes son generalmente jóvenes con hijos y son estos últimos los que implican un gasto fiscal en áreas como la educación. Por lo tanto, la inmigración representa una amenaza fiscal al estado de bienestar del país receptor. Sin embargo, no toda la inmigración es igualmente dependiente del estado de bienestar.

Soroka, Banting and Jonson (2006: 262) explican que “el incremento de la migración es un camino en el que la globalización puede afectar los programas de bienestar social, [ya que], los inmigrantes dependen más fuertemente de los programas de asistencia social” (Soroka, Banting y Johnson 2006: 262). Asimismo Gordon H. Hanson, Kenneth F. Scheve and Matthew J. Slaughter (2005) afirman que lo que distingue a los inmigrantes de los demás bienes es que ellos pagan impuestos, reciben servicios públicos y posiblemente, podrían votar sobre cargas y gastos fiscales. Los inmigrantes en general utilizan bienestar por medio de distintos programas y de esta forma amenazan a los nacionales que están mejor calificados y que tienen un mayor ingreso ya que éstos deberán financiar la carga fiscal de la migración. Asimismo, el grado de transferencias gubernamentales que recibirán los inmigrantes depende, entre otros, de las características que tiene el inmigrante con

respecto a sus calificaciones laborales y por ende, con respecto a su ingreso (Hanson, Scheve y Slaughter 2005). El argumento supone que existen diferencias en el impacto que tendrá la inmigración en el estado de bienestar de acuerdo a si los migrantes son calificados o no calificados y a la generosidad del estado de bienestar.

Este razonamiento se profundiza en el artículo de Hainmueller y Hiscox (2010). Los autores proponen como punto de partida la existencia de dos preocupaciones económicas para el Estado respecto a la inmigración. Por un lado, los inmigrantes usan servicios públicos en sus distintas formas como la educación y la salud pública, la asistencia de bienestar, entre otros. Por el otro, la contribución de los inmigrantes a los ingresos fiscales representa una segunda inquietud económica (Hainmueller y Hixcox 2010: 4). Además, ambos factores reciben un impacto distinto dependiendo de quién hace las contribuciones fiscales, es decir, si se trata de un inmigrante calificado o de uno que no lo es. Igualmente, los autores afirman que los que no están calificados serán “una amenaza sustancial neta a las finanzas públicas [y en cambio], los calificados serán contribuidores netos del sistema fiscal en términos de impuestos” (Hainmueller y Hixcox 2010: 8).

Esta premisa la analiza con mayor detenimiento Medina (2010). En su disertación, la autora afirma que, cualquier país se beneficia de la implementación de un sistema de puntos, es decir, de una política migratoria que atraiga a los inmigrantes según sus habilidades profesionales. En esta tesis, existe una clara distinción entre ambos tipos de mano de obra y manifiesta que los “inmigrantes calificados son más benéficos en términos fiscales, porque se espera que paguen más impuestos que los no calificados y además no dependerán tan fuertemente del bienestar que provea el gobierno” (Medina 2010: ii).

De acuerdo con este argumento, los gobiernos esperarían que la recaudación fiscal aumentara porque, en primer lugar, se incrementaría el número de personas que paga impuestos tanto directos como indirectos. Por otro lado, se afirma que personas mejor calificadas son menos propensas a recibir beneficios del estado de bienestar, por ejemplo en términos de prestaciones por desempleo. Promover una política migratoria con un objetivo fiscal es más viable para los gobiernos ya que representaría no hacer un recorte al gasto gubernamental.

Esta misma autora sostiene que la probabilidad de implementar una política migratoria con un sistema de puntos (con fines económicos) aumenta bajo las siguientes tres premisas: un estado de bienestar liberal (es decir, no excesivamente generoso); una crisis fiscal (que la migración calificada puede ayudar a financiar); y un gobierno de izquierda (pues la mano de obra calificada no compite con el electorado natural de la izquierda ya que es menos calificado en promedio). Además, un gobierno de izquierda preferirá importar mano de obra cualificada a reducir el gasto ante una crisis fiscal.

La primera premisa indica que el tipo de estado de bienestar importa. Los estados de bienestar liberales son aquéllos menos generosos, ya que, la mayoría de la gente necesita tener un empleo para recibir bienestar social y además, están basados en el principio de la redistribución. Por lo tanto, los beneficiados son los grupos con menores ingresos y los impuestos que fundan el sistema provienen de los grupos con mayores ingresos (Medina 2010: 34). La probabilidad de implementar una política de atracción de trabajo calificado se da porque las personas que ingresen en el país tendrán empleos de alto ingreso y contribuirán con un nivel alto de impuestos al sistema de bienestar. Además sus

calificaciones hacen menos probable que tengan que recibir bienestar público, que en cualquier caso es más limitado que en sistemas con estados de bienestar universalistas.

La segunda premisa determina que cuando un país se enfrenta una crisis fiscal, el Estado puede usar una política migratoria como alternativa a la potencial reducción del gasto en bienestar. Es una buena opción, porque reduce los costos políticos de tener que aumentar los impuestos o reducir el gasto gubernamental (Medina 2010: 16). La entrada de fuerza laboral calificada como contribuyentes al sistema fiscal implica no tener que aumentar la carga fiscal (impuestos) a los nacionales, y además, obtener las mismas ganancias.

Finalmente, la última premisa es que es más probable que encontremos un sistema generoso de atracción de mano de obra con gobiernos de izquierda. El argumento que hay detrás de esta variable es que, los gobiernos de derecha, tradicionalmente, optan por recortar el gasto gubernamental con el objetivo de mantener el equilibrio macroeconómico cuando se enfrentan a una crisis fiscal. Los gobiernos de izquierda, por su parte, prefieren usar otro tipo de alternativas y una de ellas es el sistema de puntos para atraer mano de obra calificada (Medina 2010: 17). Por ello, habrá más probabilidad de una política migratoria como estrategia económica si el gobierno en turno es de izquierda. Asimismo, los gobiernos de izquierda promoverán políticas migratorias de selección con base en calificaciones porque los inmigrantes que lleguen como resultado de estas políticas no competirán con el electorado natural de estos gobiernos (Medina 2010: 14).

Por lo tanto, esta teoría de la inmigración calificada afirma, en primer lugar, que existe una diferencia entre el impacto que puede causar un inmigrante calificado y un

inmigrante no calificado al estado de bienestar. El primero tendrá un impacto positivo en la recaudación fiscal. Por otro lado, la probabilidad de implementar un mecanismo de atracción de mano de obra calificada como estrategia económica aumentará si se da una interacción entre la existencia de un estado de bienestar liberal, una situación de crisis fiscal y si el gobierno en turno es de izquierda.

Como hemos podido observar, a pesar de que la teoría económica sugiera que la movilidad del factor trabajo y la de bienes son equiparables, en la realidad las políticas que han intentado regular ambos factores han sido divergentes. Ello se debe a que la inmigración tiene implicaciones fiscales en el estado de bienestar de los países receptores. A pesar de estas implicaciones, no todos los tipos de inmigrantes representan cargas fiscales. Las características del inmigrante son las que determinan si la implicación será negativa o positiva. La mano de obra calificada, por su parte, representa un beneficio para el sistema de bienestar bajo ciertas condiciones. Por ello, a menudo los gobiernos suelen usar las políticas migratorias con fines económicos.

Con base en la teoría descrita en esta sección, en los siguientes apartados, me propongo contrastar la capacidad explicativa para el caso mexicano. Me parece interesante, puesto que México es un país con un exceso de mano de obra no calificada pero con rezagos formativos. Dados los potenciales efectos beneficiosos de la migración calificada, al menos desde un punto de vista estrictamente económico, resulta inquietante preguntarse por los determinantes socioeconómicos que pueden explicar por qué México no ha considerado la atracción de mano calificada como parte de su estrategia de desarrollo.

Antes de abordar este tema, en el siguiente apartado reviso las principales estrategias internacionales para atraer mano de obra cualificada.

2. Contexto internacional: las estrategias de atracción de mano de obra calificada

En esta sección se presentarán los dos tipos principales de mecanismos que existen en la actualidad para atraer personal calificado con objetivos económicos a un país. Estos son los sistemas impulsados por la demanda y los impulsados por la oferta (Chaloff y Lemaitre 2009: 6). Ambos se diferencian tanto por los criterios de selección como por quién es el que selecciona (Doomernik, Koslowski y Dietrich 2009). Además de analizar los dos sistemas, este apartado evalúa de acuerdo a ciertos parámetros qué tipo de mecanismo se puede considerar más eficiente.

2.1. Sistemas por demanda

La característica principal de este tipo de mecanismos es que están determinados por las necesidades de los empleadores nacionales. El empleador necesita un trabajador que tiene calificaciones laborales específicas. Estas calificaciones las cubre un trabajador extranjero que no tiene una residencia permanente en el país y que tiene que solicitar para conseguirla. Como afirman Chaloff y Lemaitre (2009), además de esto, el inmigrante tiene que cumplir con un mínimo de condiciones. Entre ellas, el inmigrante debe contar con cierta experiencia y además debe de haber cotizado determinada cantidad de sueldo en trabajos anteriores. Generalmente, el empleador tiene que presentar un examen de empleo que consiste en que éste intente cubrir la vacante con la fuerza laboral interna, o en su defecto, tiene que comprobar que la vacante sólo puede ser cubierta por el trabajador extranjero (Doomernik, Koslowski y Dietrich 2009).

Este mecanismo implica que los inmigrantes que son aprobados ya tienen un trabajo asegurado a su llegada. Por lo general, a los inmigrantes que son aprobados se les permite trasladarse al país con sus familias. Estos mecanismos, en los cuales el empleador previamente tiene que hacer una oferta de trabajo antes de que se le permita traer a un trabajador extranjero al país, son los que se usan en la mayor parte de Europa, Japón, Estados Unidos y Corea (Chaloff y Lemaitre 2009). Antes de otorgar una oferta de trabajo a un inmigrante, el empleador tiene que llevar a cabo un examen o test de mercado laboral.

Este examen tiene dos modalidades. La primera consiste en publicar la vacante de trabajo en los servicios públicos de empleo. Estas oficinas enviarán candidatos nacionales que se encuentran en las listas de desempleados con las calificaciones necesarias. Los empleadores tienen que entrevistarlos y además tienen que enviar una explicación de por qué no pueden contratarlos, si se da el caso. La otra variante consiste en que los empleadores tienen que anunciar la vacante usando el periódico u otros medios de comunicación como el internet. En ambos casos, la duración de la publicación de la vacante varía de país a país. El más flexible exige un tiempo mínimo de quince y el más estricto un mínimo de treinta días (Doomernik, Koslowski y Dietrich 2009).

Existen ciertas condiciones bajo las cuales se les permite a los empleadores no presentar un examen de mercado laboral. La más importante es que se les exime de la presentación del examen a aquellos empleadores que estén buscando un trabajador cuya profesión sea escasa en el país. Por lo general, cada país tiene una lista en la que se encuentran las profesiones y ocupaciones más escasas. La elaboración de la lista se basa en la consulta a los servicios públicos de empleo, los empleadores y las uniones comerciales

(Chaloff y Lemaitre 2009). Las especificidades de las listas varían, nuevamente, de país a país.

En los mecanismos inducidos por la demanda, además del examen laboral, se aplica una cuota o un tope de trabajadores inmigrantes permitidos por año o por temporada. La forma más eficiente de reducir la entrada de inmigrantes no se da con el uso de topes o cuotas. Al contrario, se da por medio de una estricta evaluación de los exámenes de mercado laboral (Chaloff y Lemaitre 2009).

Para la atracción de mano de obra por demanda es necesario, entonces, que el empleador haga una solicitud de trabajadores extranjeros con calificaciones específicas. El gobierno exige la aprobación de un examen de mercado laboral. Las formas y tiempos en que los empleadores tienen que realizar este examen varían de país a país, pero en principio, los empleadores tienen que demostrar de algún modo u otro que intentaron ocupar el lugar disponible con trabajadores nacionales. En la mayoría de los países el examen no es suficiente y además, el gobierno impone una cantidad máxima al número de inmigrantes con posibilidad de obtener una visa de trabajo o una residencia permanente.

2.2. Sistemas por oferta

Los sistemas inducidos por la oferta son aquellas políticas en las que un país tiene la disposición a recibir solicitudes y evaluarlas para otorgar visas o residencias permanentes a trabajadores extranjeros (Wasem y Haddal 2007). Las solicitudes las tienen que presentar directamente los inmigrantes. Es decir, en este caso no es necesario que los inmigrantes cuenten con una propuesta de trabajo específica. Sin embargo, la existencia de una oferta laboral es un elemento positivo que beneficiará al candidato. La característica principal de

este tipo de mecanismos es que habrá un número limitado de plazas y que, el número de solicitantes es generalmente muy grande (Chaloff y Lemaitre 2009). Los países que tienen este sistema (Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Reino Unido) tienden a privilegiar a los inmigrantes que cuentan con características que favorecen la integración del mismo dentro del mercado laboral.

Esta política migratoria consiste en calificar a los inmigrantes por medio de un sistema de puntos en el que se evalúa, entre otros, su dominio del idioma, la educación, la edad, la experiencia laboral, la presencia de familia en el país anfitrión, la existencia de una oferta laboral o en su caso, la posesión de una profesión que se considera escasa en el país receptor (Doomernik, Koslowski y Dietrich 2009). A cada una de estas categorías se le otorga un puntaje específico y cada trabajador extranjero tiene que tener un mínimo determinado para poder ser aceptado en el país. Los candidatos que excedan ese mínimo establecido de puntos reciben la residencia permanente y se le permite la entrada a sus familiares.

Al final, las autoridades le otorgan las facilidades migratorias necesarias para que se pueda internar en el país y pueda buscar una posición en el mercado laboral. Los trabajadores extranjeros se encuentran en desventaja frente a otros competidores nacionales. Los inmigrantes, por lo general, tienen deficiencias en el lenguaje, no conocen bien o casi nada los medios que existen para buscar trabajo y carecen de contactos con potenciales empleadores (Chaloff y Lemaitre 2009). Otra desventaja que tienen los trabajadores es que cuentan con calificaciones formales (títulos) y con experiencia laboral que es desconocida para los empleadores.

El principio básico de este tipo de mecanismo es que la entrada de inmigrantes está condicionada a las características y habilidades del mismo. Es decir, se toma en cuenta el potencial que representa un inmigrante como recurso humano con ciertas calificaciones. De hecho otro nombre que recibe en la literatura es el de modelo de capital humano (Doomernik, Koslowski y Dietrich 2009). Los criterios que se toman en cuenta en el sistema de puntos para evaluar a los inmigrantes suelen ser similares en todos los países con este tipo de mecanismos. Sin embargo, la asignación del número de puntos en cada una de las categorías y el puntaje máximo total cambian de un país a otro. El tiempo de estancia permitido también es diferente en cada país. Otra diferencia fundamental entre los distintos países es que algunos toman en cuenta si el trabajador extranjero ya tiene una oferta laboral. Si es así, se le concederá al inmigrante un número mayor de puntos totales.

El mecanismo de puntos es el más representativo pero los sistemas de oferta también usan otro tipo de herramientas como la política del estudiante internacional, a quien se le otorga el derecho de trabajar medio tiempo o, tras acabar sus estudios, un permiso buscar un empleo en el mercado local durante un lapso limitado (Chaloff y Lemaitre 2009: 26). Otra variante de los sistemas inducidos por la oferta es el de las transferencias inter-empresariales que los estados conceden a ejecutivos o técnicos especializados con cierta antigüedad en la empresa y usualmente sólo si cobran salarios muy altos. Finalmente, otro mecanismo inducido por la oferta es el de libre movimiento de trabajadores, pero sólo existe en la Unión Europea (Chaloff y Lemaitre 2009). Los regímenes de áreas de libre tránsito de mano de obra no distinguen si el migrante está cualificado o no. Las ventajas de un sistema de este tipo son que se reducen los obstáculos

burocráticos, se bajan los costos de migrar y además, se permite el contacto directo entre empleado y patrón.

En la actualidad hay un extenso debate en la academia sobre qué ventajas y desventajas tiene un sistema sobre otro. Los sistemas en los que están determinados por el empleador aseguran que los permisos están limitados a sectores y ocupaciones en los que existe una escasez genuina. Wasem y Haddal (2007) aseguran que el juicio que emite el empleador al escoger un trabajador extranjero es el mejor indicador de las necesidades del mercado. Otra ventaja es que el empleado tiene un trabajo asegurado al momento de su llegada. Es decir, no representará una amenaza financiera inmediata para el país receptor. Por lo tanto, el sistema por demanda permite que la inmigración ayude a satisfacer necesidades identificadas como inmediatas del mercado laboral. Sin embargo, este sistema hace lento el proceso de ajuste de salarios que ayudaría a generar una oferta doméstica de trabajadores en las ocupaciones escasas.

Una desventaja más es que el empleador no cubrirá los costos indirectos que un inmigrante pueda generar, por ejemplo, costos sociales de la pérdida de trabajo. Al parecer, el sistema inducido por la demanda o por los empleadores no ha atraído en cantidades suficientes la mano de obra calificada que una nación requiere para contribuir a la investigación, la innovación y el crecimiento económico (Borjas 1991).

En cambio, un reclutamiento de inmigrantes calificados a un país inducido por la oferta significa un suministro constante de recursos laborales más allá de los que pueda haber disponibles en ese país. Wasem y Haddal (2007) afirman que este sistema supone una herramienta basada en el mérito y por lo tanto, un mecanismo como éste está claramente definido y basado de acuerdo a las necesidades económicas de la nación y los objetivos del

mercado laboral. Esto es así porque este sistema toma en cuenta tanto las necesidades inmediatas de los empleadores como las necesidades nacionales de largo plazo. El argumento que hay detrás es que, al contrario del sistema de demanda, el gobierno es quien selecciona a los inmigrantes y por eso la selección estará basada en las prioridades económicas nacionales.

Además se ha demostrado que en los países que han adoptado este sistema se produce una rápida integración laboral de los inmigrantes. Esta realidad está demostrada a pesar de que la gran mayoría de los inmigrantes bajo este sistema no cuenta con un trabajo en el momento de su llegada (Wasem y Haddal 2007). Sin embargo, este mecanismo requiere una infraestructura administrativa considerable para poder procesar las solicitudes de admisión. El éxito de este mecanismo también depende de los alcances consulares que tiene cada país. La resolución de solicitudes puede llegar a durar hasta dieciocho meses.

En definitiva, como afirman Ellen y Haddal (2007), el objetivo del sistema de puntos es maximizar la probabilidad de que el inmigrante sea un contribuyente neto a la economía del país receptor. Este sistema permite, además, que se dé un mayor acercamiento al equilibrio del mercado laboral, si es que la oferta de fuerza laboral está debajo de la demanda. Esta aproximación al equilibrio se dará sin costes severos en el ajuste. Es decir, no habrá sobrecalentamiento de la economía o shocks exógenos. Finalmente, un sistema de puntos incrementa la probabilidad de que el inmigrante sea integrado en la sociedad receptora. Además, este tipo de mecanismos maximiza la probabilidad de que la política migratoria sea apoyada por la opinión pública. La lógica que sustenta esta afirmación es que la política pública de la inmigración no dependerá de intereses individuales, familiares o sectoriales como lo es en el sistema por demanda

(Wasem y Haddal 2007). Al contrario, las decisiones serán tomadas por oficiales electos que escogerán a los inmigrantes de acuerdo a las prioridades de la nación y no de acuerdo a los intereses personales. Se dará una selección universal con información y estadísticas objetivas.

En esta sección pudimos observar que existen dos tipos de políticas que utilizan los países para atraer personal calificado del extranjero con fines económicos. Entre ambos mecanismos existen dos diferencias fundamentales. El primer factor que los distingue es quién selecciona a los inmigrantes en dicho mecanismo. El segundo factor es bajo qué condiciones son escogidos los inmigrantes. Los dos mecanismos existentes son el sistema inducido por la oferta y el de la demanda. El primero se representa por peticiones provenientes de empleadores específicos y el segundo está representado, principalmente, por el sistema de puntos. Finalmente, se puede ver que el segundo es más eficiente si se toman en cuenta las necesidades económicas de un país.

En la siguiente sección se analizará desde una perspectiva histórica el tratamiento que México ha dado a la migración calificada y se expondrá desde una perspectiva de economía política las causas que pueden explicar la falta de una estrategia para atraer este tipo de mano de obra.

3. La atracción de mano de obra calificada en México: una explicación desde la economía política

En esta sección, en primer lugar, se justifica la selección de México como objeto de estudio. Se hará una breve comparación de este país con economías avanzadas para fijar un punto de partida para el análisis. En segundo lugar, hago un breve recuento de la legislación mexicana en materia de migración y elaboro un mapeo detallado con el objetivo de identificar si en realidad ha sido puesta en marcha alguna política migratoria por oferta o por demanda. Por último, se elabora un análisis del caso mexicano con base en la teoría de la economía política que explica los factores que hacen posible la existencia o no de una política migratoria para atraer mano de obra calificada.

La migración internacional está cada vez más presente en la toma de decisiones dentro de un país por su relación tanto con la política exterior como con la seguridad nacional; pero como hemos podido ver, también el debate migratorio está presente en políticas económicas que conciernen el mercado laboral, la seguridad social y la política fiscal. El fenómeno migratorio afecta cada vez más a un número mayor de países y personas. El caso de México no se queda atrás.

Es indispensable seleccionar casos y observaciones a analizar. Para la selección de caso se tomará la definición convencional de la política comparada que define un “caso de estudio” como límites de lugares y periodos de tiempo (Ragin 1992: 6). Se tomará en cuenta la historia migratoria de México desde 1917 hasta la actualidad. Se ha escogido el caso de México porque apenas se cuenta con información sobre las decisiones de política

migratoria en países que tradicionalmente han sido expulsos de mano de obra, pero que al mismo tiempo son países tanto de paso como de residencia para inmigrantes.

El caso de México, además, diverge de los casos de economías avanzadas en las variables independientes (ideología, estado de bienestar y situación fiscal). En primer lugar, México apenas cuenta con una variación partidista a lo largo de su historia posrevolucionaria. El cambio de partido en el poder se da a finales del siglo XX y en las elecciones del 2000 se pone fin al régimen autoritario priísta. Otra diferencia fundamental en la variable política 'gobierno de izquierda' es que la falta de institucionalización del sistema de partidos en América Latina y la falta de información hacen difícil la clasificación de gobiernos en derecha o izquierda (Segura-Ubiergo 2007). A pesar de ello, lo importante de esta variable es el enfoque que cada gobierno tiene con respecto a la economía política y sobre todo, la base constitutiva de los partidos que apoyan al ejecutivo.

El caso de México es el de un régimen basado en apoyo popular cuyo principal pilar son las coaliciones entre las clases política y obrera (Segura-Ubiergo 2007). En este sentido, "la historia de las coaliciones políticas de clase es la causa decisiva en las variaciones [de la política pública]" (Segura-Ubiergo 2007: 115).

En segundo lugar, México cuenta con un estado de bienestar distinto al de países desarrollados. El establecimiento del estado de bienestar tuvo objetivos diferentes en economías avanzadas y en los países en vías de desarrollo. Los sistemas de bienestar de la posguerra estaban enfocados a equilibrar la proletarización que era fuente primaria de tensión social. Por lo tanto, el estado buscaba permitir a la gente vivir ajena a las fuerzas del mercado (Rudra 2008: 82). En cambio, en países en desarrollo, las élites en el poder demandaban beneficios sociales compatibles con la estrategia de desarrollo que el estado

había escogido. A través de estos beneficios, los gobiernos buscaban cooptar los grupos o clases sociales potencialmente poderosos. Esto explica que el estado de bienestar en México sea más pequeño que en países avanzados. Desde su origen, estos beneficios estaban dirigidos a grupos específicos y muy reducidos: la clase urbana industrial y los trabajadores del gobierno. En general, “los sistemas de bienestar en países en desarrollo tomaron formas distintas [con] el objetivo de crear un orden industrial moderno” (Rudra 2008: 86).

En tercer lugar, la participación de México en el sistema internacional lo hace vulnerable a las crisis económicas de todo tipo al igual que a todas las naciones. La importancia de la variable ‘crisis fiscal’ radica en dos factores. El primero consiste en qué alternativas están disponibles para que el estado pueda financiar el gasto gubernamental. El segundo elemento es qué tipo de régimen gobierna. Como argumenta Elizondo (1995) la elección racional del estado predice que el estado tenderá a extraer tantos recursos como le sea posible de la sociedad y además, en el intento tratará de mantener el mayor poder posible.

En cuanto al primer aspecto, México contó con recursos petroleros que redujeron la presión para conseguir recursos fiscales por otros medios (reformas a la recaudación, cargas impositivas, entre otros). Adicionalmente, México contó con un gobierno autoritario que determinó el rango de acciones con las que contaba el aparato estatal para negociar con los grupos de interés (Elizondo 1995: 3). Por lo tanto, ambas diferencias son relevantes ya que a lo largo del estudio se explica cómo México, como gobierno autoritario y petrolero, resolvió sus crisis fiscales. Además, se observará en qué grado influyeron estos factores para determinar la política migratoria mexicana.

Finalmente, como afirma Palma (2008) no sólo las circunstancias políticas y económicas que experimentó México a lo largo del siglo XX, sino también “los cambios habidos en la concepción demográfica, incidieron en las medidas diseñadas para restringir la inmigración” (Palma 2008: 232). Por tanto, otro factor fundamental para entender la política migratoria de México es la evolución demográfica que se dio durante el periodo de la industrialización. El crecimiento de la población, el incremento de la esperanza de vida, el descenso de la tasa de mortalidad, los procesos de urbanización, entre otros, son cambios que se dieron de diferente forma tanto en países desarrollados como en naciones en vías de desarrollo. En este estudio, las características demográficas serán tomadas en cuenta porque influyen en la definición de las políticas públicas, entre ellas la política social y la fiscal, y por ende también la política migratoria.

En general, estas diferencias y semejanzas hacen interesante el caso de México. En la medida en que las condiciones que explican el aumento de la probabilidad de tener una política migratoria cambien (el estado de bienestar crezca y las alternativas para financiarlo se reduzcan) la atracción de mano de obra calificada puede ser una interesante opción de política pública.

En cuanto al periodo temporal que reviso, analizaré el periodo constitucional que se abre en 1917. Las observaciones serán las políticas y leyes migratorias o políticas públicas con respecto a la migración, o en su defecto, los reglamentos que hayan fomentado o denegado el ingreso de extranjeros al país. Se expondrá si existe el criterio de objetivo y prioridad económicos detrás del fomento o restricción de cada una de las leyes.

Se han agrupado las leyes o programas en periodos de tiempo según el momento económico que vivía el país. Se ha hecho de esta forma debido a las características de las

variables. Es decir, las variables independientes no pueden ser tomadas como evento único, ya que se tienen que contextualizar en la historia y en los distintos procesos tanto económicos como políticos del país. La situación de una eventual crisis fiscal, la elaboración de una política migratoria o las coaliciones entre clases y toma de decisiones son variables que no son un hecho único. Estas variables son procesos que se desarrollan en periodos de tiempo y no en momentos específicos.

Debido a que el objetivo de este trabajo es mostrar las particularidades del caso mexicano, los periodos 1934-1954, 1965-1975, 1976-2011 son especialmente relevantes. En primer lugar, cada periodo representa un modelo económico y de desarrollo distinto de los otros. En segundo lugar, cada etapa representa un momento de transformación del estado de bienestar mexicano. En el primer periodo se da la creación, en el segundo los beneficios se expanden y en el tercero, el bienestar social brindado por el gobierno se empieza a reducir.

Adicionalmente, la forma en que se hizo política fue diferente en cada uno de los periodos. En el primero, se establece el sistema corporativista, que es el sistema político mediante el cual el poder político de la clase trabajadora y sus mecanismos de representación dentro del partido gobernante se vuelven elementos cruciales en la formación de políticas públicas (Segura-Ubierno 2007). Este sistema es en esencia una coalición de clases entre la élite gobernante y la clase trabajadora. En el segundo periodo, se fortalece la relación entre ambas clases. Por último, en el tercer periodo se produce un debilitamiento en la coalición que había existido entre ambas clases sociales, esto puso fin al sistema corporativista en México.

Finalmente, esta agrupación por periodos históricos es importante porque a la par de los distintos procesos de industrialización bajo modelos de desarrollo diferentes se fueron dando cambios demográficos en cada una de las etapas que cambiaron las políticas públicas y la toma de decisiones. Estas divisiones marcan continuidades y rupturas. De esta forma, este recorrido histórico nos permite examinar el impacto de las distintas variables independientes sobre la política migratoria mexicana en periodos y momentos específicos, como se muestra en el cuadro de resumen de la siguiente página.

CUADRO DE RESUMEN I

	Crisis fiscal	Estado de Bienestar	Gobierno y grupos de interés	Demografía	Política de atracción de mano de obra calificada
El Estado nacionalista en su primera etapa 1934-1954	Inexistente Gasto gubernamental se financió con recaudación fiscal.	Pequeño En esta etapa estaba en nacimiento.	Construcción de coaliciones y del corporativismo mexicano. Clase política - Clase obrera	Crecimiento poblacional moderado	Restringida Prioridad: refugiados políticos.
Del fin del Desarrollo Estabilizador al Nuevo Rumbo 1965-1975	Déficit fiscal Presupuesto financiado con exceso de petróleo y deuda pública.	Expansión Se volvió generoso con sector industrial, aún así era reducido.	Fortalecimiento de coaliciones Mayor poder de negociación para la clase obrera ante la necesidad de legitimidad.	Aumento desmedido Además crecimiento de esperanza de vida y de los ocupados en el sector industrial.	Restringida Admisión por nacionalidad y no por intereses económicos.
El programa neoliberal 1976-2011	Déficit fiscal Ante crisis causada por periodo anterior y modelo neoliberal.	Reducción Ante austeridad y crisis.	Ruptura de corporativismo Clase obrera se debilita. Gobierno pierde legitimidad. Por programa neoliberal.	Crecimiento poblacional constante pero moderado	Abierta Sistema de puntos y tablas de acuerdo a intereses económicos.

3.1. El Estado nacionalista en su primera etapa

3.1.1. Política migratoria cerrada en un modelo económico nacionalista

En este apartado, se analiza el periodo económico mexicano que va de 1934 a 1954. Dentro de éste se encuentran dos leyes que recogen la política migratoria de aquella época. La primera es la Ley General de Población de 1936, y la segunda es la Ley General de Población de 1947. Cabe mencionar que la primera fue elaborada por el ejecutivo y la segunda, al contrario, fue propuesta y aprobada por el Congreso de la Unión.

La primera ley de migración, la de 1936, introdujo cuotas por número y por países. Es decir, esta ley definía el número máximo y las nacionalidades que podían ser admitidas dentro del territorio nacional. De acuerdo con la ley, los requisitos para la admisión de extranjeros tenían como fundamento la solución de problemas étnicos y necesidades económicas o culturales (Instituto Nacional de Migración, INM 2003: 184). Para lograr esto, la Secretaría de Gobernación tenía que elaborar anualmente

tablas diferenciales que marquen el número máximo de extranjeros que podrán admitirse [y que señalen] las condiciones de nacionalidad, raza, sexo, estado civil, edad, ocupación, instrucción, medios económicos y demás características que se juzguen pertinentes de los extranjeros admisibles. Se formarán teniendo en cuenta el interés nacional, el grado de asimilabilidad racial y cultural, y la conveniencia de su admisión a fin de que no constituyan factores de desequilibrio (INM 2003: 183).

Como se puede observar, esta política tenía un carácter étnico. De hecho, el artículo siete promovía la admisión a extranjeros cuya fusión fuera “más conveniente para las razas del país” (INM 2003: 185). Las medidas posteriores más estrictas que se tomaron para controlar la entrada de inmigrantes con fines de trabajo estaban basadas en esta ley y fueron básicamente dos. La primera fue la revisión general y exhaustiva de la condición migratoria y actividades económicas de los extranjeros. La segunda consistió en el establecimiento de

multas a empleadores que dieran trabajo a personas que no pudieran comprobar su estancia legal. Las categorías bajo las cuales un extranjero podía permanecer en territorio mexicano y ejercer una actividad con remuneración eran tres. La primera era la de visitante y consistía en un permiso por un lapso no mayor a seis meses. La segunda era la de inmigrante y delimitaba la estancia hasta cinco años. Finalmente, el inmigrado era aquél que obtenía derecho de residencia permanente y definitiva (INM 2003: 193).

En el artículo 76 de esta ley se otorgaba la facultad exclusiva para “autorizar la entrada de extranjeros con carácter de visitantes, inmigrantes o inmigrados” (INM 2003: 194) a la Secretaría de Gobernación. En este sentido, la ley prohíbe “por tiempo indefinido la entrada al país de inmigrantes trabajadores. La Secretaría de Gobernación determinará concretamente las excepciones a esta prohibición” (INM 2003: 195). En cuanto a técnicos, la admisión quedaba a determinación del Consejo Consultivo de Población. La ley también prohibía a los inmigrantes “ejercer comercio con excepción del de mera exportación” (INM 2003: 196). A los inversionistas se les pedía una inversión mínima de acuerdo al lugar en el que se querían establecer. Un requisito adicional era que el monto total de la inversión se tenía que llevar a cabo dentro de los primeros seis meses.

Como se puede observar, esta ley dio un enfoque demográfico mediante disposiciones para normar la distribución, la fusión étnica, y el incremento del mestizaje nacional. Además se dio prioridad a la protección de las actividades económicas de los nacionales y la protección del nacional frente a extranjero.

Ocho años después se deroga la Ley General de Población de 1936 y entra en vigor

la de 1947. En esta última en el artículo 41, se establece la figura jurídica del asilo político.

Los extranjeros que vengan de países americanos huyendo de persecuciones políticas serán admitidos provisionalmente por las autoridades de Migración, con obligación de permanecer en el puerto de entrada mientras resuelve cada caso la Secretaría de Gobernación (INM 2003: 225).

Esta ley categoriza a los extranjeros dentro del país en dos: los inmigrantes y los no inmigrantes. Los primeros pueden establecerse hasta por cinco años y dentro de éstos serán admitidos aquéllos que vivan de sus rentas y los inversionistas. También se les considera inmigrantes a los profesionistas pero sólo serán admitidos en casos excepcionales. Igualmente, se permite la entrada a estudiantes y trabajadores que presten servicios técnicos, siempre y cuando estos puestos no puedan ser satisfechos por los residentes. Dentro de los no inmigrantes se considera a los turistas, los transmigrantes y asilados políticos.

Asimismo, en el artículo 60 de esta ley se le concede a la Secretaría de Gobernación la facultad de determinar sobre la admisibilidad de extranjeros cuando estuviera en peligro el equilibrio social y económico del país (INM 2003). La ley establecía que los extranjeros podían entrar, pero Gobernación sería la encargada de fijar el máximo número de extranjeros anuales permitidos. No se establecían condiciones ni parámetros para decidir el límite de inmigrantes.

Como se puede observar en este periodo no existía una política migratoria clara para atraer personal calificado. De hecho era una política nacionalista que no buscaba en realidad atraer migrantes en general. No se contaba con una ley ni una política pública

inmigratoria con fines económicos. La prioridad migratoria del Estado mexicano era permitir el acceso a refugiados políticos. También se pretendía cuidar el trabajo nacional con una política de atracción restringida. A pesar de que existían cuotas de inmigrantes por número y país, la elaboración de estas listas no se realizaba con fines económicos.

3.1.2. Déficit inexistente, la creación del modelo corporativista del PRI y las primeras demandas sociales

En esta sección se analizará el primer periodo de acuerdo a las tres variables explicativas del modelo. Se discutirá cada una de ellas y las interacciones que existe entre estas variables para explicar la política migratoria cerrada durante este periodo. Primero, el modelo económico permite explicar qué tipo de política fiscal puso en marcha el gobierno mexicano. Asimismo, el sistema económico determinó por un lado las relaciones de poder y por el otro, los grupos prioritarios para el gobierno en turno. Una vez que se definieron las clases sociales participantes dentro de la arena política se observó cuáles eran las demandas sociales que exigían y cómo determinaron la agenda pública.

El panorama económico general en este periodo (1934-1954) se caracteriza porque México comienza su marcha hacia un desarrollo capitalista independiente con una alta participación del Estado que promueve y orienta la economía nacional (Tello 2007: 250). En el sexenio cardenista, la tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) per cápita fue de 2.7% (Banco de México, Banxico 2011). Durante los dos siguientes sexenios el PIB per cápita creció en promedio tres puntos porcentuales. Durante el periodo cardenista (1934-1940) el campo empezó a estabilizarse, la producción y productividad de la industria manufacturera aumentaron (Tello 2007: 262). La producción agrícola creció a una tasa del 3% y la industrial a una del 6% en promedio anual durante este periodo (Reyes 1974: 138).

En cuanto a las finanzas públicas, el déficit del gasto público de 1934 a 1940 nunca fue mayor al +1% del PIB. En cuanto a la composición del gasto público, la parte proporcional destinada a la administración decayó de 1934-1940 en alrededor de 15% y aumentó el gasto al fomento económico en casi la misma proporción (Banxico 2011). Los recursos designados a la promoción del desarrollo económico y social superaron en esta etapa a los que se le otorgaban a la administración y la defensa nacional. De 1940 a 1954 la distribución del gasto público siguió cambiando. El fomento económico aumentó en casi el doble, de 34% a 57.9%. Con esto, los gastos en inversión por parte del Estado representaban alrededor del 40% y los principales sectores beneficiados fueron la infraestructura, salud, educación y actividades estratégicas (Banxico 2011).

El gasto público presentó un superávit de alrededor de un punto porcentual anual en cinco ocasiones. En las diez ocasiones restantes existió déficit pero éste fue de alrededor del -1% del PIB. En cuanto a la recaudación fiscal, México dependía de tres fuentes: i) los impuestos directos, ii) las ganancias que generaba Petróleos Mexicanos (PEMEX) y iii) el financiamiento externo. PEMEX aportaba alrededor del 15% al total del gasto y otro 15% era cubierto por el crédito externo (Tello 2007: 293). En cuanto a los impuestos directos, éstos gravaban el ingreso de las empresas y los empleados y financiaban el 50% del gasto público.

A partir de la expropiación petrolera en 1937 y de la creación de PEMEX un año después, la aportación de esta empresa al fisco federal fue de gran importancia. En pocos años, se convirtió en la empresa más grande e importante del país. Petróleos mexicanos impulsó el desarrollo nacional y además financió el gasto público ininterrumpidamente

hasta los tiempos actuales. Por lo tanto, no existía una crisis fiscal que tuviera que ser aliviada. Tanto un recorte gubernamental como una política migratoria abierta eran totalmente innecesarios. De hecho, no existía déficit fiscal que no pudiera ser financiado a través de la recaudación fiscal o los excedentes del petróleo.

Como se ha mencionado, los gobiernos posrevolucionarios estaban enfocados en la industrialización y en el incremento del gasto público en inversión e infraestructura. A la par de este proceso, se iban formando nuevas clases como resultado de una identidad colectiva originada por una misma posición en la producción capitalista. En este caso, el número de trabajadores industriales urbanos y los movimientos obreros iban aumentando. Bajo este modelo económico las “presiones de la creciente masa crítica de los trabajadores en el sector industrial jugaron un papel fundamental [en el sistema político mexicano]” (Segura-Ubiergo 2007: 27).

Las presiones del sector industrial fueron importantes porque dieron origen a varias políticas públicas, entre otras, el estado de bienestar. El nacimiento de una nueva clase social y el crecimiento del movimiento obrero permitieron la fundación de un sistema político basado en una coalición entre los trabajadores y el gobierno. Este hecho fue factor decisivo tanto en la elaboración de una política social o económica como en el resultado de las mismas. Las clases trabajadoras organizadas, generalmente, forman la base de una coalición en apoyo a un partido político o a un régimen (Collier y Collier 1981). En el caso de México, los movimientos obreros brindaron apoyo electoral y legitimidad al gobierno por un lado y por otro, usaron su posición para demandar beneficios económicos y sociales. Por lo tanto, el gobierno dependió del apoyo de los trabajadores y éstos lo aprovecharon

para poder articular sus demandas e influir en la creación o reforma de políticas públicas. Cabe mencionar que el crecimiento de movimientos obreros y su influencia en el gobierno se dio en América Latina principalmente en grandes ciudades, en industrias claves y en países con escasez de mano de obra (Madrid 2002: 164).

En México, la incorporación de la clase trabajadora organizada en la política nacional se dio a través de la Ley Federal del Trabajo en 1931 y la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado en 1938 (Dion 2010: 24). Ambas leyes establecían, por un lado, los derechos y restricciones del trabajo organizado y por el otro, un modelo de legislación nacional corporativista. El trabajo organizado empezó a ser una fuente importante de poder político. La institucionalización corporativista se concreta con la relación estrecha entre el partido en el poder (Partido Revolucionario Institucional, PRI) y la fuerza de trabajo organizada. Esta relación se formó oficialmente con la afiliación de la Confederación Nacional Campesina (CNC) y la Confederación de Trabajadores de México (CTM) al partido.

El sistema corporativista permitía al gobierno “cooptar, ejercer control y por lo tanto, prevenir la movilización descontrolada de grupos claves de la sociedad civil” (Segura-Ubiergo 2007: 28). Esta situación le restaba autonomía al movimiento obrero. Sin embargo, la coalición entre la clase trabajadora y el partido en el gobierno le permitía a los primeros tener una posición privilegiada para poder movilizarse, ejercer presión sobre el régimen priísta y articular demandas dentro del margen de la legalidad y la institucionalidad. El punto clave era que los trabajadores representaban para el PRI, además de votos en las elecciones, una fuente de legitimidad para un gobierno autoritario (Dion

2010: 26). A través de las instituciones, los trabajadores pudieron crear espacios de relativa autonomía para poder articular demandas y el establecimiento de políticas. Los trabajadores representaban una mano de obra medianamente calificada y con un margen de negociación en cierto tipo de políticas públicas. Entre las políticas que no promovieron fueron las de migración, pues no era de su interés la llegada de mano de obra calificada que eventualmente competiría en contra de ellos. Los obreros apoyaban “la postura oficial y nacionalista vigente, un modelo en el que el progreso económico de la nación debía ser el resultado del esfuerzo de los mexicanos. El criterio fundamental (oficial) que reguló la inmigración durante el periodo, fue el de la protección de empleo y ocupación de los nacionales” (Palma 2006: 89).

Algunas de las políticas en las cuales sí tuvieron interés y además contaron con un amplio margen de negociación fueron las relacionadas con la construcción del estado de bienestar en México. Este último abarca las distintas formas “en que el Estado interviene en la producción o asignación de bienestar en respuesta a las fallas del mercado y de la familia, entre éstas, desempleo, incapacidad, envejecimiento y viudez” (Dion 2010: 3).

En México, a partir del sexenio de Lázaro Cárdenas, se empieza a construir una propuesta de legislación por parte de la CTM para adoptar la seguridad social como primer elemento del estado de bienestar mexicano. En la propuesta se buscaba la creación de un instituto unificado, autónomo y descentralizado con una aportación económica tripartita (trabajadores, empleadores y el Estado) para poner en marcha una serie de programas de seguridad social para trabajadores de la agricultura y la industria.

Durante el sexenio de Manuel Ávila Camacho (1940-1954) se conformó la Comisión Técnica para elaborar la ley. Ésta fue enviada por el presidente a la Cámara de Diputados a principios de diciembre de 1942 y publicada en el Diario Oficial de la Federación a mediados de enero del siguiente año. La ley disponía la creación del IMSS y de una comisión encargada de vigilar la administración de la institución descentralizada y autónoma. El IMSS se fundaría con una aportación del 6% del salario de los trabajadores y un 6% adicional por parte del Estado y del empleador, cada uno la mitad de este porcentaje. La mitad de las contribuciones totales estarían destinadas para proveer asistencia médica y el otro sería para las pensiones, tanto de discapacidad como de vejez.

No se adoptaba un seguro de desempleo, pero la Ley Federal de Trabajo disponía que se tenía que hacer el pago de una indemnización en caso de despido. La ley aplicaba en un principio sólo para trabajadores de la industria en la Ciudad de México y poco a poco se iría ampliando. Un año después se extendió a Puebla y Monterrey, y dos años después el IMSS ya cubría a los trabajadores de la industria en Guadalajara. Estos logros se dieron gracias al sistema corporativista, que daba un margen de presión a los trabajadores organizados sobre el gobierno (Dion 2010: 27).

A comienzos de la década de los cincuenta, los trabajadores empezaron a presionar para que los beneficios del bienestar se extendieran a los trabajadores del gobierno. Las presiones empezaron a aumentar de cara a las elecciones presidenciales de 1958. De hecho, una de las promesas de campaña de Adolfo López Mateos, candidato del PRI, era otorgar beneficios de seguridad médica y protección social para los trabajadores del Estado. Es así como la Ley del ISSSTE fue presentada al Congreso de la Unión en diciembre de 1959 y

fue publicada el primero de enero de 1960. Los beneficios adquiridos eran los mismos que los del IMSS y además se otorgaban programas de preparación social, técnica y cultural, hipotecas, créditos para la adquisición de propiedades, retiro y seguro de vida (Dion 2010).

En México, el estado de bienestar en su origen era pequeño, puesto que sólo cubría a sectores y zonas geográficas específicos en esta primera etapa. De acuerdo con Rudra (2008), se estableció un estado de bienestar dual que por un lado favorecía la clase que era capaz de participar en el mercado (clase industrial frente a la clase rural) y por el otro, protegía a un número reducido de la población que estaba dentro del sector formal (los obreros dentro del sistema industrial). Por lo tanto, los sectores beneficiados eran los obreros de la industria que en esta primera etapa de desarrollo estaban concentrados sobre todo en la Ciudad de México y poco a poco en ciudades grandes como Guadalajara y Monterrey. Esta clase industrial urbana era reducida, pero a su vez constituía la mano de obra más calificada que existía en México y además, contaba con poder de negociación para poder definir la agenda pública del gobierno federal. Por lo tanto, el ingreso de mano de obra calificada al país para financiar el estado de bienestar fue innecesario en esta primera etapa.

De este primer periodo, se puede concluir que el modelo económico mexicano promovía el desarrollo a través de la industrialización. Este proceso fue importante por dos razones. La primera es que gran parte de éste fue financiado a través del gobierno; pero a pesar de esto, no existió un déficit gubernamental alarmante y la forma de financiar el gasto del gobierno era en su mayor parte a través de la recaudación fiscal. La segunda es que este proceso permitió la construcción de un sistema político basado en una plataforma con

intereses bien identificados. Estos intereses eran los de la clase trabajadora urbana que tenía el margen necesario para ejercer presión y demandar cierto tipo de políticas públicas. Entre este tipo de políticas estaba la de provisión de beneficios sociales por parte del gobierno. El estado de bienestar en esta etapa tenía una cobertura limitada, primero, porque apenas estaba en nacimiento y segundo porque si bien los trabajadores organizados podían negociar, al final el gobierno no cedía a las peticiones en su totalidad, ya que tenía control sobre el ejercicio del poder de la clase trabajadora.

Por lo tanto, ante esta combinación de factores (variables), una política migratoria para atraer mano de obra calificada no era prioridad ni del gobierno ni de los grupos de presión. Por un lado, el estado no estaba interesado porque no existía un déficit fiscal y el estado de bienestar apenas en creación no representaba una carga económica significativa. En segundo lugar, la clase trabajadora tampoco estaba interesada en atraer mano de obra calificada, pues ellos, además de que representaban la mano de obra calificada (escasa), tenían poder político y económico que difícilmente estaban dispuestos a perder.

3.2. Del fin del estado nacionalista al nuevo rumbo

3.2.1. Política migratoria no instrumentada

En este periodo, que va de 1965 a 1975, se hará un análisis de la única ley migratoria que ha habido desde 1974 hasta la actualidad. La Ley General de Población de 1974 fue elaborada por el ejecutivo bajo la presidencia de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976). Si bien ha sufrido algunas modificaciones menores a lo largo de casi treinta y cinco años, esta ley, permanece tal y como fue publicada en la década de los setenta.

La Ley General de Población de 1974 se constituyó de acuerdo a los principios de satisfacción de interés nacional, protección de la actividad económica y beneficios culturales, sociales y económicos para la nación. En el artículo 32 se establece que “La Secretaría de Gobernación fijará de acuerdo a las modalidades que juzgue pertinentes, el número de extranjeros cuya internación podrá permitirse al país, según sean sus posibilidades de contribuir al progreso nacional” (INM 2003: 235).

Esta ley establece qué tipo de personas tiene preferencia para ser admitidos al país. El siguiente artículo establece que “los permisos de internación se otorgarán preferentemente a los científicos y técnicos dedicados o que se hayan dedicado a la investigación o a la enseñanza en disciplinas no cubiertas o insuficientemente cubiertas por mexicanos, así como a los inversionistas” (INM 2003: 162).

Un cambio sustancial que se da con respecto a la ley anterior es que esta ley establece que “[L]a Secretaría de Gobernación tomará medidas necesarias para ofrecer condiciones que faciliten el arraigo y asimilación en México de investigadores, científicos y técnicos extranjeros” (INM 2003: 236). Dentro de las categorías de inmigrante se encuentran las de rentista, inversionista, profesional, cargo de confianza, científico y técnico. La legislación establece condiciones adicionales a las dos últimas categorías mencionadas.

ARTICULO 49.- La internación y permanencia en el país de científicos o técnicos extranjeros, se condicionará a que cada uno de estos instruya en su especialidad a un mínimo de tres mexicanos.

ARTICULO 50.- Todos los extranjeros que realicen en México investigaciones o estudios técnicos científicos, entregarán a la Secretaría

de Gobernación un ejemplar de dichos trabajos, aun cuando éstos se terminen, perfeccionen o impriman en el extranjero (INM 2003: 237).

A pesar de estas disposiciones, el gobierno mexicano no estableció de manera clara cuáles eran los criterios para establecer las cuotas. De hecho, en el reglamento de esta ley sólo se establece que,

la autoridad migratoria podrá negar la entrada a los extranjeros y extranjeras, la permanencia, el regreso o el cambio de calidad o característica migratoria por cualesquiera de los siguientes motivos, [entre otros], cuando se estime lesivo para los intereses económicos de los nacionales (INM 2003: 237).

Además, el reglamento, que se supone que es la forma en que se hará valer que las leyes se lleven a cabo, no especifica más profundamente cómo se establecerán los mecanismos de selección de inmigrantes. De hecho, repite en el inciso II del artículo 182 lo que ya establecía en la Ley General de Población. Éste dice que, “se dará preferencia a quienes sean profesores o investigadores destacados en alguna rama de la ciencia o de la técnica, o cuando se trate de disciplinas que estén insuficientemente cubiertas por mexicanos” (INM 2003: 238).

Como se puede ver, a pesar de que la ley disponía que los permisos se emitieran, el criterio de asignación fue los intereses nacionales y las necesidades del país. Sin embargo, esta ley nunca fue instrumentada. Es decir, no se establecieron montos máximos o una tipología de características para determinar qué tipo de inmigrantes serían admitidos y cuáles no. Si bien se establece que se permite la entrada de profesionales, investigadores y técnicos, no se establece específicamente qué áreas son más o menos necesarias.

3.2.2. La expansión del estado de bienestar, el crecimiento económico y la estabilización del corporativismo

En este periodo, a pesar de que se cambia la Ley General de Población, ésta nunca fue instrumentada y por lo tanto, México no contó con una política migratoria orientada a las necesidades económicas del país. Como en la sección anterior, las variables intentarán explicar el desinterés en adoptar una política migratoria abierta en este periodo. Se registrarán los cambios y continuidades que se dieron en México con respecto al modelo económico mexicano, las finanzas públicas, el estado de bienestar y las relaciones de poder. Así se explicará por qué una política migratoria abierta con fines económicos nuevamente no fue adoptada.

En el periodo del presidente Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) se siguió implementando el modelo de desarrollo estabilizador que se había puesto en marcha un sexenio atrás. Los objetivos de este modelo económico se enfocaban en la estabilidad macroeconómica para lograr un desarrollo sostenido. Los principales propósitos eran crecimiento, ahorro, aumento de la productividad y del capital y además un tipo de cambio e inflación estables (Tello 2007). Los resultados de este modelo fueron exitosos para el crecimiento del PIB, que fue de alrededor del 6.8% en promedio para este periodo (Banxico 2011).

El papel activo del estado a través del gasto público fue importante para el desarrollo del país, sobre todo para el fomento económico y social de la industria. En cuanto a la composición del gasto público, de 1965 a 1970 se redujo el fomento al sector militar de 8% a 5% y se aumentó el social de 12% al 24% (Banxico 2011). El gasto destinado al fomento económico disminuyó en diez puntos porcentuales en ese periodo.

Por otra parte, el déficit del gobierno federal fue de -5.4% en 1964 y de -4.7% en 1970. El déficit fue financiado, en parte, con ahorro interno en ese periodo. Además, la deuda pública externa destinada a financiar el gasto del gobierno se quintuplicó. Ésta representaba en 1960 el 5,5% del PIB y en 1970 el 9,2% (Banxico 2011). Es importante mencionar que en este periodo el Estado aumenta su participación en la economía. Esta situación se debe a que, a partir de 1970 la producción de bienes y servicios se empezaba a estancar. Había desempleo y en general, existía autosuficiencia en materia de producción de alimentos. El mercado interno también se estancaba y el poder adquisitivo de los trabajadores empezaba a decaer.

El modelo de crecimiento económico mexicano que se puso en marcha desde 1940 se basó en la sustitución de importaciones industriales. Este modelo fue exitoso a la hora de promover el crecimiento económico y la industrialización. Sin embargo, hacia 1975 ya empezaba a mostrar debilidades (Tello 2007). El modelo dependía de la capacidad de importación de otros sectores y además no se incluía la exportación de los bienes que eran sustituidos. Además se basaba en la satisfacción de la demanda interna. A partir del sexenio de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) se propuso una política económica que fomentara el crecimiento pero que a su vez, promoviera la justicia social. La única forma de hacerlo era con el gasto público (Tello 2007).

A partir de 1971, se pone en práctica una política fiscal expansiva. De 1969 a 1976 el gasto público como porcentaje del PIB representaba el 26% y el 37.9%; respectivamente. De 1972 a 1976 la economía creció en 6.3% promedio anual en términos reales. En este periodo, el déficit aumentó de -3.6% a -9.5% en tan sólo 6 años (Banxico 2011). El

gobierno mexicano, ante un panorama de deterioro fiscal, no optó por la atracción de mano de obra calificada para poder aliviar la crisis fiscal. Más bien el déficit se financió con un endeudamiento externo excesivo. La deuda era en 1970 de 4262 millones de dólares y seis años después ya se había quintuplicado y llegó a ser de 19602 millones (Banxico 2011). En general, en este periodo el gasto público era creciente y los ingresos insuficientes. Adicionalmente, la forma en que se financió el déficit fiscal provocó presiones inflacionarias.

El modelo de sustitución de importaciones industriales trajo consigo dos consecuencias. Por un lado, como se ha descrito previamente, hubo un incremento constante del producto interno bruto mexicano. Paralelamente al desarrollo y crecimiento económico, se dieron cambios sustanciales en la demografía mexicana. El primer cambio fundamental que se dio fue el crecimiento poblacional. En el periodo de 1940-1980 se triplicó la población mexicana (Alba y Potter 1986: 48). Para el comienzo de este periodo existían alrededor de veinte millones. Al final del mismo, la población ascendía a casi setenta millones de habitantes (Alba y Potter 1986: 50). Otro de los cambios fundamentales que se dio en el periodo de industrialización fue el aumento de la esperanza de vida de los mexicanos. Mientras que en 1940 la esperanza de vida era de tan sólo cuarenta años, para principios de 1970, la expectativa había aumentado en veinte años. Un tercer cambio se da en la geografía poblacional. El periodo de industrialización llevó a la reorganización de la población del área rural a áreas urbanas. Asimismo, los sectores de la población económicamente activa (PEA) se reacomodaron. En 1940, casi el sesenta por ciento de la PEA se dedicaba a la agricultura y el resto a otras actividades como minería, construcción,

manufactura, comercio, finanzas y otros servicios. Para 1970, estos porcentajes se habían invertido (Alba y Potter 1986: 53).

El cambio en la estructura demográfica es importante por tres razones. La primera, porque un aumento en la población significa potencial mano de obra para la economía mexicana. Otra de las razones es que, a medida que la población se va ubicando en zonas urbanas, ésta realizará actividades en el sector de la industria. Por último, el incremento de la esperanza de vida significa también que las personas como mano de obra en el contexto laboral estarán mayor tiempo de vida como población económicamente activa. Las últimas dos razones expuestas afectan de forma directa la formación o expansión de clases sociales y clases políticas. A su vez, éstas afectan políticas sociales y económicas como al estado de bienestar o a la promoción y/o consolidación de un modelo económico. “La movilización de clases obreras, combinada con varias condiciones político-institucionales fueron fuente de la formación del estado de bienestar” (Segura-Ubierno 2007: 115).

En México existían las mismas clases que en el periodo anterior, pero estas clases se habían extendido por el crecimiento de población ocupada en la industria y además, éstas estaban mucho mejor organizadas. Ello se tradujo en un aumento en el poder de negociación por parte de los trabajadores en el sistema corporativista. Debido al aumento de la fuerza de los movimientos de trabajadores, los distintos grupos podían ejercer una mayor presión sobre el gobierno y sobre el PRI. Como argumenta Dion (2010), la capacidad de movilización de la mano de obra organizada aumentó y los trabajadores de la industria estaban en muchas más regiones del país porque había aumentado el número de ciudades industriales. Trazando el argumento, “esto permitía fijar la agenda del partido y

del gobierno” (Dion 2010: 106). Entre muchas otras cosas, la mano de obra organizada buscó mejoras en el estado de bienestar y también mejores condiciones de trabajo. En esta lógica, los intereses de los trabajadores no estaban fijados en una política migratoria liberal. De esta forma, el gobierno tuvo que adaptar sus políticas económicas, tanto monetarias como fiscales para poder satisfacer las necesidades y demandas sociales de los grupos internos.

A partir de la segunda mitad de la década de los sesenta, se empiezan a expandir los beneficios del IMSS a otros sectores. Poco a poco el seguro social se fue extendiendo a grupos de trabajadores rurales y para 1976 ya existían alrededor de treinta esquemas especiales (Dion 2010). El IMSS fue reformado sobre todo para incrementar la cobertura geográfica (urbano-rural) y para aumentar el nivel de contribuciones en cada sector.

Este periodo se caracteriza por el crecimiento del empleo en el sector médico público y el aumento de la infraestructura. Además existieron reformas que expandieron la cobertura de la seguridad social. Se hicieron muchos esfuerzos para que la mayoría de los mexicanos tuvieran provisión de servicios médicos y beneficios generosos a partir de su nacimiento hasta después de su muerte. Filgueira y Martínez (2002) detallan que México representaba un estado de bienestar dual que por un lado tenía un universalismo estratificado y por el otro, exclusión. Es decir, en sectores urbanos se daba una amplia cobertura, diversos beneficios y fáciles condiciones de acceso de acuerdo a la ocupación. En este periodo, como en el anterior, los más beneficiados seguían siendo los trabajadores del sector industrial.

Como se puede observar, México seguía el modelo de sustitución de importaciones industriales que era una estrategia nacionalista de desarrollo. Esta estrategia era financiada principalmente por el gobierno. A pesar de que esta situación generó un aumento en el déficit fiscal del gobierno y a la par un incremento en el endeudamiento externo, el producto interno bruto creció a tasas considerables. En este mismo periodo, la composición demográfica de la población presentó una serie de cambios, entre ellos, un aumento de la población, de la esperanza de vida y de los ocupados en el sector industrial. Esto provocó cambios en el ámbito político, sobre todo en los grupos de interés. Hubo un aumento de los trabajadores organizados y por ende, un incremento en la capacidad de negociación por parte de la mano de obra calificada. En la coalición que había entre las clases trabajadoras y el partido del gobierno hubo un reajuste del balance del poder político en favor de la clase obrera. De esta forma, los trabajadores tenían más capacidad para demandar mayor bienestar social.

El estado de bienestar, en consecuencia, se expandió en estos años. Éste consistía en uno pequeño y a su vez, generoso. Cada vez se ampliaba más a otros sectores, pero aún así las regiones y los sectores más privilegiados eran las zonas urbanas y los trabajadores industriales. Esta combinación de variables hizo imposible una política migratoria liberal para atraer mano de obra calificada, que era necesaria porque a pesar de que la población crecía en desmedida, la población económicamente activa no era altamente calificada. Menos del cinco por ciento del total contaba en 1975 con por lo menos nueve o más años de escolaridad (Bizberg 1986: 164).

La clase obrera era cada vez más amplia, adquiriría mucho más poder y sus demandas sociales iban en aumento. El estado de bienestar pequeño pero en expansión y un modelo de desarrollo nacionalista que protegía a la industria nacional, ambos financiados por el gobierno, generaban un déficit en las cuentas públicas. Con esta suma de factores, de acuerdo a la teoría, se esperaba que el gobierno promoviera una política migratoria abierta. Esto no sucedió porque el modelo económico y la crisis fiscal se sostuvieron por medio del endeudamiento externo y los excedentes del petróleo mexicano. Bajo estas circunstancias el gobierno no tuvo que recurrir a la política migratoria liberal que hubiera sido un tema sensible debido a que, la balanza de poder en el corporativismo mexicano estaba inclinada en favor de los trabajadores. Eran ellos, que fijaban la agenda política en este periodo y una política migratoria abierta a mano de obra calificada era inconcebible en un contexto en donde “los objetivos centrales eran el poblamiento del territorio con mexicanos, la protección de empleo, el fortalecimiento del desarrollo socioeconómico del país y la preservación de la identidad nacional” (Alba y Potter 1986: 113).

3. 3. El programa neoliberal

3.3.1. Hacia una política migratoria abierta

En la actualidad sigue vigente la Ley General de Población de 1974. Este año (2011), se propuso una nueva iniciativa, la Ley de Migración 2011, para complementar la de población actual. Ésta fue aprobada a finales de febrero de 2011 por el Senado de la República y tres meses después (en mayo) por la Cámara de Diputados. La nueva ley dispone en relación con la atracción de mano de obra calificada que,

se incluye la posibilidad de que como parte de la política migratoria se establezca un sistema de puntos para que los extranjeros que cumplan

con los requisitos puedan adquirir la residencia permanente de forma inmediata, tomando en cuenta las capacidades del solicitante, como por ejemplo, el nivel educativo; la experiencia laboral; las aptitudes en áreas relacionadas con el desarrollo de la ciencia y la tecnología; los reconocimientos internacionales, así como las aptitudes para desarrollar las actividades que requiera el país. El residente permanente tiene derecho al trabajo, así como a la unidad familiar en los mismos términos que el residente temporal, pero además podrá ingresar o reunificar a sus padres y a sus hermanos, siempre y cuando éstos sean niños, niñas y adolescentes y no hayan contraído matrimonio o se encuentren bajo su representación legal (Senadores 2011).

En la fracción II del artículo 17 se establece que la secretaría de gobernación debe

Fijar las cuotas, requisitos o procedimientos para la emisión de visas y la autorización de condiciones de estancia, siempre que de ellas se desprenda para su titular la posibilidad de realizar actividades a cambio de una remuneración; así como determinar los municipios o entidades federativas que conforman las regiones fronterizas o aquéllas que reciben trabajadores temporales y la vigencia correspondiente de las autorizaciones para la condición de estancia expedida en esas regiones, en los términos de la presente Ley. En todos estos supuestos la Secretaría deberá obtener previamente la opinión favorable de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y tomará en cuenta la opinión de las demás autoridades que al efecto se establezcan en el Reglamento (Senadores 2011).

Se ha establecido por primera vez en la historia de México un sistema de atracción de mano de obra calificada con fines económicos como los mecanismos mostrados en la sección dos de la presente tesina. En el artículo 58, se establecen los criterios que deben ser tomados en cuenta para la elaboración del sistema de puntos y de cuotas. Estas condiciones son muy parecidas a las establecidas en los sistemas que actualmente están vigentes en el contexto internacional. El artículo 58 dice que:

La Secretaría, podrá establecer mediante disposiciones administrativas de carácter general que se publicarán en el Diario Oficial de la Federación, un sistema de puntos para que los extranjeros puedan adquirir la residencia permanente sin cumplir con los cuatro años de residencia previa. Los extranjeros que ingresen a territorio nacional por la vía del sistema de puntos contarán con permiso de trabajo y tendrán derecho a la

preservación de la unidad familiar por lo que podrán ingresar con o solicitar posteriormente el ingreso de las personas señaladas en el artículo 56 de esta Ley.

La Secretaría a través del Sistema de Puntos, permitirá a los extranjeros adquirir la residencia permanente en el país. Dicho sistema deberá considerar como mínimo lo siguiente:

I. Los criterios para el ingreso por la vía del sistema de puntos, tomando en cuenta lo establecido en el artículo 18, fracción II de esta Ley para el establecimiento de cuotas para el ingreso de extranjeros al territorio nacional;

II. Las capacidades del solicitante tomando en cuenta entre otros aspectos el nivel educativo; la experiencia laboral; las aptitudes en áreas relacionadas con el desarrollo de la ciencia y la tecnología; los reconocimientos internacionales, así como las aptitudes para desarrollar actividades que requiera el país, y

III. El procedimiento para solicitar el ingreso por dicha vía.

(Senadores 2011)

Es decir, México ha aprobado una ley de acuerdo a las tendencias que se están dando a escala internacional. Se trata de una política migratoria que considera las prioridades económicas nacionales y con base en eso, genera una herramienta para atraer trabajo extranjero.

Como se puede observar en esta sección, México no contó con un sistema de atracción de mano de obra calificada con fines económicos sino hasta 2011. Es decir, con la presente Ley Migratoria, es la primera vez en que México adopta un sistema por oferta. Esta no podrá cristalizarse sino hasta que se elabore el reglamento correspondiente de la ley.

3.3.2. La reducción del estado de bienestar, la liberalización comercial y la transición a la democracia

Esta sección abordará las consecuencias que trajo consigo el deterioro del modelo de industrialización por sustitución de importaciones. Además, se detallarán los cambios que se dan con la adopción del sistema económico neoliberal. Ambos cambios transformaron al sistema político mexicano, establecieron nuevas relaciones de poder, determinaron nuevas prioridades en el ámbito social y por ende, la agenda de la política pública mexicana cambió. En este apartado se revisará hasta cómo la variación de todos estos factores ayudan a entender la política migratoria más liberal adoptada en el 2011.

Con la llegada de la década de los ochenta, también se da una serie de sucesos internacionales y nacionales que dan lugar a la crisis de la deuda. En el contexto internacional, países en vías de desarrollo habían adquirido deuda extranjera en dólares y no contaban con los recursos (divisas) suficientes para respaldar esa deuda. Por otra parte, los países acreedores necesitaban esos recursos, debido a que muchos de ellos habían hecho préstamos que excedían el monto de su capital. México había adquirido cuantiosos préstamos extranjeros que ya no podía pagar debido al crecimiento acelerado de esta deuda (Tello 2007). El endeudamiento excesivo se dio debido a que en el lustro anterior se habían encontrado nuevas reservas de petróleo en territorio mexicano bajo el mandato de López Portillo (1976-1982). Estas nuevas reservas fueron explotadas y se empezó a exportar el crudo.

Los recursos del petróleo financiaban gran parte del presupuesto federal y el crudo se convirtió en el principal bien de exportación (Tello 2007). Esto provocó por una parte,

un descuido en la exportación de otros bienes y por otro lado, un aumento en las importaciones de casi el 30%. Además, el petróleo se convirtió en el principal suministrador de divisas. Para la llegada de la década de los ochenta, se empieza a dar una caída en los precios del petróleo y debido a la gran cantidad de importaciones, México se empieza a endeudar a tasas de interés muy altas y a plazos cortos de pago (12 meses).

La creciente deuda y la imposibilidad de pagar en esos plazos llevó a México a contratar nueva deuda tan sólo para cubrir intereses y vencimientos de intereses. Finalmente, la crisis de la deuda se resolvió para finales de 1982 con la negociación con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y los bancos extranjeros. Como resultado de la crisis de la deuda, se nacionaliza la banca y se establece un control de cambios (Tello 2007).

A partir de 1983 México abandona, tardíamente, el modelo de desarrollo que había puesto en marcha durante las cuatro décadas anteriores. El modelo que adopta a partir de esa fecha es el del “libre juego de fuerzas del mercado para asignar y utilizar los recursos, desregulado, abierto a la competencia con el exterior y con una cada vez menor participación del Estado” (Tello 2007: 636). En una primera etapa, de 1983 a 1988, el PIB por persona se redujo a un ritmo del 2.1% anual, a pesar de que para ese mismo periodo, el gasto público se reduce en alrededor del diez por ciento en cada año con respecto al presupuesto del año anterior (Banxico 2011). El peso mexicano se devaluaba continuamente, la concentración del ingreso se polarizaba exageradamente y la inflación seguía aumentando. Todo esto repercutió de forma negativa en el crecimiento económico y en tasas altas de desempleo. La deuda externa seguía incrementándose y finalmente, en 1989 se decide renegociar. Al final, “se aceptó la idea de que debiera haber quitas al capital adeudado y reducción de la tasa de interés” (Tello 2007: 644).

A partir de 1980 se dan los primeros esfuerzos por dismantelar tanto el sistema de sustitución de importaciones como el sistema de restricciones al comercio internacional. En poco tiempo, México se convirtió en uno de los países más liberales en su política comercial. Estas reformas estructurales se dieron como respuesta del gobierno a la recesión económica prolongada, a la caída en los precios de petróleo y a las altas tasas de interés en el sistema internacional (Dion 2010: 117). Esta situación de crisis tuvo efectos inmediatos en el mercado laboral doméstico. Por un lado, generó un aumento significativo en el desempleo y por el otro, estimuló el empleo informal.

Adicionalmente, todos estos factores económicos “erosionaron la fortaleza de la uniones obreras que representaban al sector formal de trabajadores en México. Se había reducido la capacidad de organización y de movilización” (Kurtz 2004: 270). Con esta situación el sistema corporativista se venía abajo. La clase trabajadora urbana había perdido poder de negociación frente al gobierno y al mismo tiempo le restaba apoyo popular al régimen priísta. La crisis de la deuda externa, las reformas neoliberales y la situación social de desempleo generalizado desafiaron la legitimidad del PRI y de hecho explican, en parte, el debilitamiento de la hegemonía del partido (Dion 2010: 118). En la mitad de la década de los ochenta, la oposición ganó bases a nivel local y a finales de la misma, un partido de oposición obtuvo su primera victoria a nivel estatal.

Las repercusiones de la crisis de la década de los ochenta en México se vieron también reflejadas en el estado de bienestar. Además de reducirse el ingreso nacional, también se redujeron las prestaciones sociales. Para empezar, debido a la inflación, los costos de asistencia médica aumentaron y también, debido al aumento de esperanza de

vida, había tasas bajas de pensionados. La longevidad de los mexicanos permitía el desarrollo de problemas crónicos de salud, mismos que eran bastante costosos para el estado de bienestar (Dion 2010: 117).

El estado disminuyó drásticamente su gasto en todas las áreas y en la social no fue la excepción. Debido a la subida general de precios, las reservas del IMSS y del ISSSTE rendían menos (Dion 2010). En la década de los ochenta (la década perdida), el gobierno federal optó por reducir el estado de bienestar ante un entorno económico poco favorable. Esta década fue perdida en términos de recesión, reducción de los beneficios sociales y la ruptura del sistema corporativista de coalición de clases.

En la primera mitad de la década siguiente, el panorama no fue más alentador. En este periodo se mantuvieron unas políticas monetaria y fiscal restrictivas, ortodoxas. Además, la apertura comercial cobró un nuevo impulso y se aceleraron las privatizaciones. A finales de 1994 se “registró una intensa y cuantiosa fuga de capitales (el capital privado mexicano se resistía a colaborar con el gobierno), lo que provocó una brusca variación del tipo de cambio, fuertes incrementos en la tasa de interés, un aumento en los precios y que el PIB cayera más de 6% en 1995” (Tello 2007: 647). En esta primera mitad de la década de los noventa, los programas de ajuste lograron reducir el déficit público. En 1989 había un déficit de -4.8% y para 1994 éste era de 0.3% (Banxico 2011). A partir de 1995 se da una profundización de los cambios estructurales que se habían iniciado con las reformas de los diez años previos.

Poco a poco, conforme se acercaba el cambio de milenio, se siguió una política económica clara. Ahora se buscaba estimular la actividad económica a través de políticas

fiscal y monetaria expansivas. Además se buscaba privilegiar la estabilidad y una estrategia que facilitará el cumplimiento de una meta desinflacionaria. Cuando se da el cambio de partido, el gobierno de Vicente Fox Quesada siguió con las políticas neoliberales. Es decir, para el primer gobierno del Partido de Acción Nacional (PAN) era importante reducir gradualmente el nivel de déficit público y alcanzar un presupuesto equilibrado. También se privilegió la estabilidad de precios y efectivamente, en este periodo desapareció el déficit público. Esto se dio como consecuencia de la restricción al gasto más que como consecuencia de un aumento en la recaudación fiscal. El déficit en los primeros seis años del siglo XXI se redujo en total de -1.1% a -0.2% del PIB (Banxico 2011). Aun así, entre el treinta y el treinta y ocho por ciento sigue estando financiado por el excedente del crudo mexicano (Banxico 2011).

México ha mantenido tasas de crecimiento del PIB positivas después del estancamiento económico internacional del 2001. Como se mencionaba, la prioridad del gobierno mexicano en la democracia electoral fue la estabilidad. El ingreso per capita también ha aumentado, aunque en términos fiscales México cuenta con un sistema tributario ineficiente y se ha presentado un aumento en la desigualdad del ingreso (Banxico 2011).

Estas condiciones repercutieron de forma directa en el estado de bienestar mexicano. En los sexenios panistas, tanto de Vicente Fox Quesada (2000-2006) como de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), existieron distintas reformas que permitieron cambios en los beneficios que proporciona el gobierno. Estas reformas, en un gobierno dividido, fueron apoyadas por el PRI. El argumento que se exponía por parte del gobierno

para reformar el estado de bienestar fue que esto permitiría hacer más eficiente el sistema (Dion 2010). En 2003, se aumentó la capacidad del IMSS para recolectar las contribuciones y también incrementaron las facultades del sistema para penalizar a empleadores que no contribuyeran o que no reportaran salarios y asimismo, que no matricularan a sus trabajadores. Además aumentaron las ayudas financieras por parte del gobierno para cubrir gastos de iniciativas antipobreza (Dion 2010).

Asimismo se reformó la Ley del Sistema de Ahorros para el Retiro. Esta ley fortalecía las capacidades regulatorias, supervisoras y administrativas de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR). El punto más controversial de la reforma era que el gobierno permitía que los administradores de los ahorros invirtieran el dinero en activos de compañías mexicanas o del gobierno para aumentar el crecimiento de la economía mexicana. En el año de 2007, el ISSSTE también fue reformado (Dion 2010). Entre los cambios al estado de bienestar que se dieron cabe mencionar el aumento de beneficios a los hijos dependientes de los asegurados por la institución. Se aumentó la contribución del estado para poner en marcha la reforma. Además se elevó el mínimo de pensión garantizada para los trabajadores. El incremento en este mínimo era el doble del que se daba a los trabajadores del sector privado en el IMSS (Dion 2010).

En general, con estas reformas se produjo un recorte del sistema de pensiones del estado de bienestar mexicano. El sistema era inviable y bajo este principio fue reformado. A pesar del aumento de los mínimos en las pensiones, este mínimo era significativamente inferior al que correspondía en un sistema no reformado. Pero para poder mantener el viejo sistema, los trabajadores tenían que aumentar el tiempo de trabajo o aumentar sus

contribuciones. Estas nuevas reformas buscaron reducir el gasto gubernamental, pero no fue hasta después de 2010 cuando se empezaron a generar estos ahorros (Dion 2010). De acuerdo con la autora, en la medida en la que la seguridad social en México siga representando una gran parte del déficit del gobierno, el estado de bienestar seguirá siendo objeto de reducciones.

En cuanto al sistema corporativista, no hubo vuelta atrás. Los movimientos obreros habían perdido importancia en el sistema económico y ya no eran prioridad del gobierno después del giro neoliberal de este periodo. Nuevamente, en la década de los noventa, debido al mal estado de la economía, el PRI seguía perdiendo legitimidad (Dion 2010). El PRI reorganizó su estructura interna y pasó de basarla en líneas sectoriales a centrarse en regiones y la ciudadanía en general. Es decir, la coalición de clases había terminado definitivamente y con ello, tanto el control del PRI sobre los movimientos de trabajadores como la influencia que ejercía la mano de obra en la toma de decisiones y en la política pública. Con la llegada del nuevo partido al gobierno federal, el modelo corporativista ya era obsoleto (Dion 2010). Las campañas electorales estaban enfocadas hacia sectores informales no organizados y hacia los pobres. Este patrón de política era el que, a partir de las elecciones de 1994, los partidos políticos seguían para apelar al voto.

De este periodo, podemos concluir que las constantes crisis económicas de distinta índole que se dieron en la segunda mitad de la década de los setenta y las políticas neoliberales de los años ochenta provocaron una reducción de los beneficios del estado de bienestar, que de por sí no era muy generoso. Adicionalmente, los mismos factores

económicos generaron una ruptura del modelo corporativista a causa del debilitamiento del movimiento obrero y la poca legitimidad que tuvieron los últimos presidentes priístas.

En la década de los noventa, la profundización del sistema neoliberal de apertura económica puso fin definitivo a la coalición de clases entre la élite gobernante y la clase trabajadora. Asimismo, la aún inestable situación política y económica del país fomentó la reducción del estado de bienestar en esa década. En cambio, a finales de la década de los noventa y los años posteriores a la transición a la democracia electoral se dieron una serie de cambios. A partir de esos años ha habido un crecimiento del PIB. La forma en que los grupos de presión ejercen influencia cambió. El estado de bienestar se ha reducido y se encuentra en permanente crisis. Ante este panorama, México ha dado un cambio en su política migratoria haciéndola más liberal en general y con respecto a la mano de obra cualificada en particular.

CONCLUSIONES

La presente tesina hace dos tipos de aportaciones a las Ciencias Sociales. Por un lado se encuentran las aportaciones que la tesina en sí misma aporta a la literatura de la economía política de la migración y por el otro, las que resultan del análisis del caso mexicano.

Dentro de las primeras, este trabajo representa para la literatura de la economía política de la migración un primer acercamiento de cómo explicar la falta o la adopción de una política migratoria como estrategia de desarrollo en países en vías de desarrollo que han tenido un modelo de desarrollo nacionalista y que posteriormente han adoptado una estrategia de desarrollo basada en la apertura económica. La metodología utilizada en este trabajo permite un análisis detallado de las determinantes que influyen en la política migratoria de determinados países. Algunos países que deberían de ser analizados con esta metodología en futuras investigaciones son Brasil y Turquía. El primero es un país que ha tenido etapas económicas similares a las de México, incluso en años recientes ha adoptado una política de desarrollo enfocada a la liberalización comercial al igual que México. Además cuenta con características demográficas y sociales parecidas. Otro caso de estudio en donde puede ser utilizada esta tesina es el caso de Turquía, sobre todo por las similitudes que tiene con México en cuestiones migratorias. Turquía es un país que cuenta con inmigración y emigración, además de ser un país de tránsito para emigrantes asiáticos que buscan oportunidades en Europa.

Finalmente, este trabajo presenta una serie de aportaciones al caso mexicano. Específicamete, se puede observar que la política migratoria además de estar determinada por la crisis fiscal, el tipo de sistema político y el estado de bienestar, existen otros factores

que influyeron. Entre ellos el factor demográfico y el tipo de sistema económico. Por ejemplo, en los dos primeros periodos se encuentran patrones similares, por un lado, la falta de una política migratoria liberal y por el otro, un sistema corporativista dominado por las clases trabajadoras. Éstas tenían en ambos periodos, aunque en diferente grado, el poder de influir en la agenda de la política pública del gobierno. Esto repercutió en muchas de las políticas económicas y sociales que se dieron en ambos periodos. Una de ellas fue la fundación y expansión del estado de bienestar. Los trabajadores pudieron demandar bienestar social al gobierno autoritario priísta y a cambio el partido del gobierno recibía apoyo electoral y legitimidad. Ahora bien, en cuanto a la economía, en ambos periodos se fomentaba un sistema económico nacionalista basado en la sustitución de importaciones de la industria que era promovido y financiado en gran medida por el gobierno. En este sistema se protegía a la industria nacional. La diferencia entre ambos periodos radica en la forma en la que el estado financiaba el gasto gubernamental. En el primer periodo no hubo un déficit en el presupuesto fiscal y en el segundo, los excesos eran financiados por medio de los excedentes del petróleo. Con este panorama, una política migratoria liberal no tenía sentido pues no había un déficit o un estado de bienestar que financiar, ya que el estado de bienestar era además pequeño. Tampoco existía un grupo de interés que apoyara esta política, ya que la estrategia económica protegía a la industria nacional y el sistema corporativista fomentaba una relación estrecha entre trabajadores y el partido en el gobierno. Adicionalmente, en el espacio temporal que comprenden ambos periodos, hubo un gran crecimiento poblacional y esto implica en cuestiones demográficas la no necesidad de una política migratoria para atraer personal.

En cuanto al tercer periodo, el cambio de un modelo de desarrollo nacionalista por uno neoliberal facilitó la ruptura del sistema corporativista. El cambio de estrategia económica y las constantes crisis en este periodo deterioraron la economía. Además, en las finanzas públicas se da una reducción del gasto gubernamental en temas de carácter social. Entre estos recortes estuvo el que se le dio al estado de bienestar. Ante este panorama, en el 2011 se aprobó una política migratoria más liberal, en la cual se considera de manera explícita un sistema de oferta para atraer mano de obra calificada. A pesar de que el crecimiento poblacional sigue siendo constante, sigue existiendo un rezago educativo en México. Este hecho hace propicia la atracción de mano de obra calificada. La política migratoria liberal actual me permite sugerir que el modelo económico neoliberal se está completando en México. Es decir, la política comercial y la migratoria están empezando a converger. A esta ley migratoria le hace falta un reglamento en el cual se estipulen los mecanismos precisos mediante los cuales se pondrá en marcha esta serie de leyes. Adicionalmente hacen falta programas específicos para atraer de mano de obra calificada y que la política migratoria sea más liberal en los términos en los que se definió ésta en la sección 1. Sin embargo, considero que a medida que las circunstancias que he descrito sigan prevaleciendo, es decir, que las opciones de financiamiento del gasto gubernamental se vayan reduciendo, se irá considerando la atracción de mano de obra calificada como una estrategia capaz de contribuir al desarrollo económico y social de las economías emergentes. Con un estado de bienestar reducido y la necesidad de aumentar los ingresos fiscales por otras vías, la llegada de inmigrantes calificados como contribuyentes netos al sistema, se presenta como una opción de política pública interesante.

BIBLIOGRAFÍA

Alba, Francisco y Joseph E. Potter. «Population and Development in Mexico since 1940: An Interpretation», *Population and Development Review*, 1986.

Angenendt, Steffen. «Circular Migration. A Sustainable Concept for Migration Policy?», *Nueva York: SWP Comments*, Circular 11, 2007.

Banxico. (*Banco de México*). Informes Anuales. 2011. <http://www.banxico.org.mx/dyn/publicaciones-y-discursos/publicaciones/informes-periodicos/anual/indexpage.html>

Bendel, Petra. «Immigration Policy in the European Union: Still bringing up the walls for Fortress Europe?» *Nueva York: Migration Letters*, No. 2, 2005.

Bizberg, Ilán. *La clase obrera mexicana*. México: Consejo Nacional de Fomento Educativo, 1986.

Borjas, George J. «Immigration Policy, National Origin, and Immigrant Skills: A Comparison of Canada and the United States.» Washington: *National Bureau of Economic Research*, 1991, Working Paper 3691.

Bustamante, Jorge A. y Santibañez, Jorge. *Taller de medición de la migración internacional*. México: El Colegio de la Frontera Norte, 1997.

Castillo, Manuel Ángel, y Lattes Alfredo. *Migración y fronteras*. México: Plaza y Valdés Editores, 2000.

Castles, Stephen, y J. Mark Miller. *La era de la migración*. México: Porrúa, 2004.

Cervera, V. Tomás. *Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales acerca de las migraciones*. Madrid: Aguilar, 1974.

Chaloff, Jonathan, y Georges Lemaitre. «Managing Highly-Skilled Labour Migration: A Comparative Analysis of Migration Policies and Challenges in OECD Countries.» *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*. Paris: OECD, 2009.

Collier, David y Ruth Berins Collier. «Inducements versus constraints: Disaggregating “corporatism”.» *American Political Science Review*, 1981: No. 73, pp. 967-986.

Dion, Michelle. *Workers and Welfare in Latin America: Mexico in Historical and Comparative Perspective*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2010.

Doomernik, Jeroen, Rey Koslowski, y Thränhardt Dietrich. *The Battle for the Brains. Why Immigration Policy is not Enough to Attract the Highly Skilled*. Brussels: Brussels Forum Paper Series, 2009.

Elizondo, Carlos. «The Politics of Tax Reform in Latin America.» *Documento de Trabajo*. México: CIDE, 1995.

Filgueira, Fernando y Martínez Franzoni, Juliana. «Paradigmas globales y filtros domésticos: las reformas administrativas de las políticas sociales en América Latina.» *Revista de Ciencias Económicas*, San José: Vol. XVIII, Nº 2, 2002.

Freeman, B. Richard. «People Flows in Globalization.» *The Journal of Economic Perspectives*, 2006: Vol. 20, No. 2 (Spring) 145-170.

Frieden, A. Jeffrey, y David A. Lake. *International Political Economy. Perspectives on Global Power and Wealth*. Nueva York: Wadsworth, 2000.

Guild, Elspeth. *EU Policy on Labour Migration: A First Look at the Commission's Blue Card Initiative*. Washington: CEPS Policy Brief, Noviembre 2007.

Hainmueller, Jens, y J. Michael Hixcox. «Attitudes toward Highly Skilled and Low-skilled Immigration: Evidence from a Survey Experiment.» *American Political Science Review*, 2010: Vol.104, No.1, 4-24.

Hanson, H. Gordon, F. Kenneth Scheve, y J. Matthew Slaughter. «Public Finance and Individual Preferences Over Globalization Strategies.» *National Bureau of Economic Research*, 2005: Working Paper 11028.

Hatton, Timothy J., y Jeffrey G. Williamson. «A Dual Policy Paradox: Why have Trade and Immigration Policies always Differed in Labor-Scarce Economies?» *National Bureau of Economic Research*, 2005.

IMO. *International Migration Organization*. 2010. <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/migration-management-foundations/terminology/migration-typologies/lang/es/cache/offonce/> (último acceso: 18 de Marzo de 2011).

INEG. *Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información*, 2010. <http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=125> (último acceso: 18 de Marzo de 2011).

INM. *Instituto Nacional de Migración*. *Compilación Histórica de la Legislación Migratoria en México 1821-2000*. México: Instituto Nacional de Migración, 2003.

- Joppke, C. *Why liberal states accept unwanted immigration*. Nueva York: Princeton University Press, 1988.
- Kurtz, Marcus J. «The dilemmas of democracy in the open economy: Lessons from Latin America.» *World Politics*, n° 2 (2004): 262-302.
- LGP. *Ley General de Población*. México, 1974.
- Madrid, Raúl Lorca. «The politics and economics of pension privatization in Latin America.» *Latin American Research Review*, 2002: No. 37, pp. 159-182.
- Martínez Franzoni, Juliana 2005a. «Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales.» *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*. 2005: Vol. 4, No.2.
- Medina, Mariana. *Give me your Engineers, your Ph.D.s, yearning to fund my Welfare State. Fiscal Crises and High-Skilled Immigration Policies*. St. Louis: Washington University Press, 2010.
- MPI. *Migration Policy Institute*. 2010. <http://www.migrationinformation.org/> (último acceso: 18 de Marzo de 2011).
- Oatley, Thomas. *International Political Economy. Interests and Institutions in the Global Economy*. Nueva York: Pearson Longman, 2006.
- OECD. *OECD Factbook 2010: Economic, Environmental and Social Statistics*. 2010. <http://stats.oecd.org/index.aspx> (último acceso: 28 de Febrero de 2011).
- OIM, *Organización Internacional para las Migraciones*. 2010. (último acceso: 18 de Marzo de 2011).
- Palma, Mónica. *De tierras extrañas: un estudio sobre la inmigración en México, 1950-1990*, México: DGE Ediciones, 2006.
- Palma, Mónica. «Antipatía y restricción. La actitud oficial ante la inmigración (1908-1990).» *En El XX desde el XXI. Revisando un siglo*, editado por Delia Salazar y Venegas Lilia. México: Instituto Nacional de Antropología e Historia, 2008.
- Ragin, C.C. *Introduction: Cases of "What is a case?", What Is a Case? Exploring the Foundations of Social Inquiry*. Nueva York: Cambridge University Press, 1992.
- Reyes, Sergio. *Estructura agraria y desarrollo agrícola en México. Estudio sobre las relaciones entre la tenencia y uso de la tierra y el desarrollo agrícola de México*. México: Fondo de Cultura Económica, 1974.

Rudra, Nitra. *Globalization and the Race to the Bottom in Developing Countries. Who Really Gets Hurt?* Nueva York: Cambridge University Press, 2008.

Schiff, Maurice, y Calgar, Özden. *International Migration: Remittances & The Brain Drain*. Washington: Palgrave Macmillan/World Bank, 2005.

SEGOB. *Secretaría de Gobernación*. 2010. <http://www.gobernacion.gob.mx/Portal/PtMain.php?pagina=inicio> (último acceso: 18 de Marzo de 2011).

Segura-Ubiergo, Alex. *The political economy of the welfare state in Latin America: globalization, democracy, and development*. Nueva York: Cambridge University Press, 2007.

Senadores, Cámara de. *Senado de la República*. 22 de Febrero de 2011. <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=7368&lg=61> (último acceso: 1 de Abril de 2011).

Soroka, Stuart, Keith Banting, y Richard Johnson. *Immigration and Redistribution in a Global Era en: Globalization and Egalitarian Redistribution*. Nueva York: Princeton University Press, 2006.

Tello, Carlos. *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*. México: UNAM, 2007.

Timothy, Hatton J., y Williamson G. Jeffrey. «A Dual Policy Paradox: Why Have Trade and Immigration Policies Always Differed in Labor-Scarce Economies?» *National Bureau of Economic Research*, 2005: Working Paper 11866.

Wasem, Ruth, y C. Chad Haddal. «Point Systems for Immigrant Selection: Options and Issues. » *CRS Report for Congress*, Washington: Congressional Research Service, 2007.

Wehr, Ingrid. *Un continente en movimiento: Migraciones en América Latina*. Madrid: Iberoamericana/Vervuert, 2006.

World-Bank. *World Bank, Global Economic Prospects: Economic Implications of Remittances and Migration*. Perspectivas. Nueva York: World Bank, 2007.

Zuñiga, Elene, y Paula Leite. *La nueva era de las migraciones: características de la migración internacional en México*. México: CONAPO, 2004.