

CAPÍTULO 9

Antes y después del TLCAN: ¿qué cambios hay en las políticas comerciales y migratorias?

RAÚL HINOJOSA-OJEDA, SHERMAN ROBINSON Y KAREN THIERFELDER

[Las opiniones expresadas en este capítulo no son las de las respectivas instituciones de los autores.]

La integración norteamericana de los mercados de comercio, migración y remesas ha pasado por transformaciones significativas e interrelacionadas durante la época posterior a la Segunda Guerra Mundial. La yuxtaposición desigual de un Estados Unidos de altos ingresos con un México de ingresos bajos siempre ha contado con la posibilidad de que las políticas públicas aprovechen el potencial de una integración y un desarrollo económico regionales y complementarios. Sin embargo, lograr una coordinación óptima de las políticas migratorias y comerciales para un desarrollo más productivo y equitativo en toda América del Norte ha resultado ser un objetivo difícil de alcanzar. En este capítulo nos centramos en el impacto que los cambios importantes en las políticas migratorias de los Estados Unidos tendrán en el contexto económico de una posible reforma posterior al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y en escenarios de guerra comercial.

Primero revisamos las transiciones demográficas y del mercado laboral a largo plazo dentro de –y entre– Estados Unidos y México durante el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial. En segundo lugar revisamos la evolución de las políticas comerciales y migratorias durante dicho periodo; nos centramos en la expansión de las políticas restrictivas de aplicación de la ley migratoria a partir del TLCAN y su aceleración en la era Trump. En tercer lugar echamos mano de modelos de simulación de economía total para calcular los costos y los beneficios para Estados Unidos y México derivados de

escenarios alternativos derivados del colapso del TLCAN y de una guerra comercial, o de la aplicación del nuevo Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC). Y, por último, comparamos estos escenarios comerciales con los efectos de una política migratoria altamente restrictiva y de deportación, o con la legalización y habilitación de 8 millones de trabajadores indocumentados en el mercado laboral estadounidense y de sus flujos de remesas.

UN MARCO EMPÍRICO PARA LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS

Desde la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos ha robustecido sus lazos económicos; en estos setenta y cinco años, sus políticas públicas han pasado de un periodo inicial de protección comercial relativamente alto y de apertura a la migración a un nuevo periodo –que comenzó a finales de la década de 1980 y se aceleró con el TLCAN–, caracterizado por políticas comerciales transfronterizas cada vez más liberales, acompañadas, a su vez, de políticas de inmigración más restrictivas y de barreras fronterizas³⁹. La renegociación del TLCAN en el T-MEC y las continuas amenazas de guerras arancelarias por parte de la administración Trump han revertido los últimos treinta años de creciente **liberalización comercial** norteamericana⁴⁰, que procuró eliminar o reducir barreras (por ejemplo, aranceles, impuestos o regulaciones de licencias). Además, la administración Trump puso en marcha cambios agresivos en las políticas migratorias al endurecer las restricciones para los nuevos inmigrantes, al aumentar la seguridad fronteriza y al amenazar con la deportación masiva y la incautación de las remesas. Esta mezcla de políticas contrarias a la integración tienen el potencial de perturbar gravemente las economías de Estados Unidos y de México. Por el contrario, la posible legalización y potenciación de la migración y de las remesas (el dinero que los emigrantes envían a sus familias) con una **integración comercial** regional sostenible podrían mejorar significativamente el crecimiento económico y el bienestar en ambos países.

Para explorar el impacto económico de políticas públicas alternativas en el comercio y la migración entre los Estados Unidos y México, desarrollamos modelos de simulación de economía total de ambos países. Estos modelos de simulación incorporan el impacto directo e indirecto de las políticas comerciales y migratorias sobre el Producto Interno Bruto (PIB). Incorporan también los efectos del comercio, de la migración y de los flujos de remesas en las distintas categorías de hogares nacionales en Estados Unidos y en México. En el análisis utilizamos un modelo de equilibrio general computable (MEGC)

³⁹ Aunque las legislaciones de 1986 (IRCA) y 1990 legalizaron a los indocumentados, los flujos migratorios futuros quedaron en niveles muy bajos. La ley de 1996 (IIR-IRA) y las posteriores legislaciones posteriores al 11-S, como la Ley del Cerco Seguro del 2006, supusieron una mayor restricción de la migración legal, así como el rápido aumento de los gastos de aplicación de la ley en las fronteras y de las deportaciones.

⁴⁰ Véase USTR 2017.

multipaís y multisectorial denominado **modelo GLOBE**⁴¹. Este tipo de modelo se utiliza ampliamente para el análisis de las implicaciones de los cambios en políticas comerciales. Para el MEGC de Estados Unidos añadimos mano de obra indocumentada en diez categorías diferentes de ocupación y proporcionamos un marco empírico para el análisis de una mayor restricción o legalización de la migración laboral regional. Especificamos los efectos de escenarios alternativos de políticas públicas de restricción o liberalización de flujos comerciales y migratorios, en comparación con los efectos directos e indirectos sobre el PIB, la renta y el intercambio transfronterizo. El análisis reafirma lo que algunos investigadores predijeron durante las negociaciones originales del TLCAN, a saber, que el impacto de cambios importantes en la fuerza laboral derivados, a su vez, de las reformas en las políticas migratorias son potencialmente mucho mayores que el impacto derivado de escenarios alternativos en las políticas comerciales (Robinson et al. 1991; Bustamante, Reynolds e Hinojosa-Ojeda 1992).

Los escenarios de las políticas migratorias draconianas de la administración Trump, en combinación con posibles enfrentamientos comerciales contrarios a la integración, agravaron dicho impacto negativo al crear, potencialmente, el peor escenario posible, que habría perjudicado de modo significativo el desarrollo económico de toda la región de América del Norte.

El giro hacia políticas comerciales y migratorias restrictivas de la administración Trump se produjo en un momento en que el largo arco de la emigración neta mexicana había superado ya su punto más alto⁴². La ironía es que el proceso de integración regional y el cambio estructural de la economía mexicana, junto con los cambios demográficos, habían reducido la oferta potencial de migrantes en Estados Unidos, al igual que se había observado una reducción de los principales desplazamientos laborales debido a las fases tempranas de la integración comercial a nivel regional. El principal resultado para América del Norte en **la era Trump** es que la integración del comercio y de la cadena de suministro haya madurado significativamente, justo cuando la emigración neta desde México había caído rápidamente durante los últimos diez años, hasta alcanzar cifras negativas **actualmente**, justo cuando la demanda de mano de obra estadounidense crecía con rapidez (González-Barrera 2015). Los beneficios potenciales de las políticas comerciales prodesarrollo y de legalización de la migración son más grandes que nunca. Un programa político coordinado de este tipo es posible, y merece la pena llevarlo a cabo, a pesar de que las recientes políticas comerciales y de inmigración contrarias a la integración fueron bastante destructivas.

⁴¹ Véase McDonald, Thierfelder y Robinson 2007 y McDonald y Thierfelder 2016 para una descripción del modelo. Se basa en el conjunto de datos del GTAP, al igual que prácticamente todos los MEGC comerciales globales. Véase una descripción de los datos del GTAP en Ianchovichina y Walmsley 2012.

⁴² La emigración desde el sureste de México y Centroamérica sigue en aumento, pero, en su conjunto, la migración neta desde México es negativa.

Nuestro modelo económico anterior fue uno de los primeros en plantear, en 1991, la hipótesis de que, durante la "joroba demográfica"⁴³ de México, la liberalización rápida e inmediata de la agricultura mexicana podría tener como consecuencia un aceleramiento de la emigración ante la falta de un esfuerzo serio en favor del desarrollo del campo mexicano. Aquella investigación se utilizó para crear el Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN) y para apoyar un programa de eliminación de aranceles durante quince años para el maíz y la agricultura de México, negociados en el marco del TLCAN. Esto es particularmente importante porque el maíz es el principal cultivo agrícola de México y un alimento básico de la dieta mexicana. La eliminación gradual de los aranceles se diseñó para dar tiempo a que esta transición estructural y demográfica del campo a la ciudad se resolviera por sí sola⁴⁴. Nuestro modelo anterior también apoyaba la idea de que una reforma migratoria integral, que legalizara el flujo de migración circular benéfica para las dos partes y que generara ingresos para México mediante remesas, aumentaría tanto el PIB como los salarios en ambos lados de la frontera (Hinojosa-Ojeda, Lewis y Robinson 1995; Hinojosa-Ojeda 2010, 2011).

DESARROLLO ECONÓMICO E INTEGRACIÓN: COMERCIO Y MIGRACIÓN LABORAL

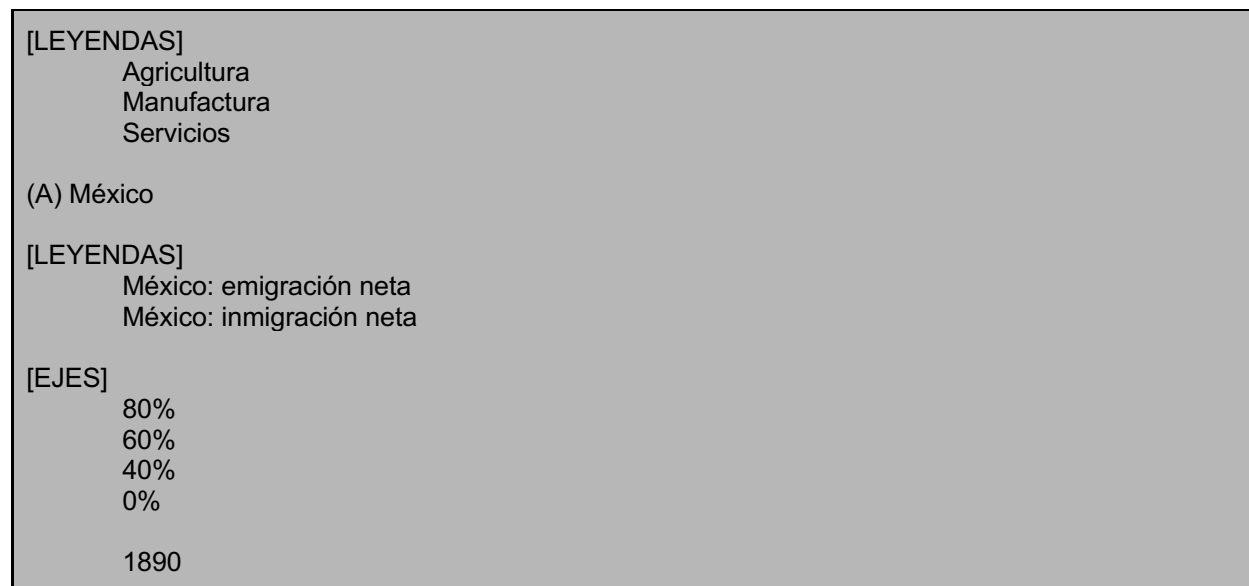
La integración norteamericana de los mercados de productos básicos y de trabajo ha sufrido dos transformaciones importantes e interrelacionadas durante la época posterior a la Segunda Guerra Mundial. La primera fue el cambio en la producción y el consumo de productos básicos orientados a nivel nacional dentro de Estados Unidos y México a un modelo de producción transfronteriza y de reparto de mercados mucho más liberalizado y de interdependencia regional en América del Norte, que comenzó a surgir en la década de 1980 y continuó con el TLCAN. La integración de la producción y el consumo de productos básicos a través de las fronteras se ha acelerado desde el inicio del TLCAN en 1994, especialmente a través de la expansión de las **cadenas de valor** (llamadas también **cadenas de suministro**), en las que las distintas fases del proceso de producción (por ejemplo, el diseño, la producción de piezas y componentes, el ensamblaje, el embalaje, las ventas y la distribución) se dispersan entre distintos países, en función de dónde pueda realizarse cada fase al menor costo o en condiciones óptimas. Por ejemplo, las cadenas de valor de la industria del automóvil comienzan con el envío de materias primas a los fabricantes de autopartes para su fabricación; las autopartes se envían a las armadoras (empresas como Ford o Toyota) para que las ensamblen y produzcan vehículos; dichos vehículos se venden a los consumidores a

⁴³ Periodo de crecimiento demográfico creciente y decreciente relacionado con las migraciones familiares desde el campo con altas tasas de natalidad hacia las ciudades con tasas de natalidad más bajas o a través de las fronteras.

⁴⁴ Robinson et al. 1993. Una versión en papel de trabajo apareció como Robinson et al. 1991. Poco después, Levy y Sweder von Wijnbergen (1992) encontraron resultados similares.

través de concesionarias. El aumento del comercio de productos intermedios (por ejemplo, automóviles y autopartes) favorece el crecimiento de la productividad. Desde la década de 1970, Estados Unidos, Canadá y México operan cada vez más como un **bloque comercial y productivo** integrado y competitivo, es decir, como un grupo de países con tratados que reducen las barreras comerciales entre ellos⁴⁵.

La segunda gran transformación se produjo cuando América del Norte creó un mercado laboral regional altamente interdependiente, impulsado por una creciente oferta de mano de obra migrante, a medida que México pasaba de ser una sociedad agrícola a una sociedad urbana en proceso de industrialización (**gráfico 9.1A**), transición que se dio acompañada de un cambio demográfico que aumentó la proporción de la población en edad laboral. México vivió el modelo clásico de transformación estructural, que aumentó la oferta de mano de obra no agrícola y, con la urbanización, desaceleró el crecimiento de la población. Este es el modelo de Lewis de crecimiento económico con una oferta "ilimitada" de mano de obra⁴⁶. Este proceso termina con un "punto de inflexión en el modelo de Lewis", por el que la transformación estructural llega a su fin natural, con una menor mano de obra en la agricultura y un aumento en los sectores urbanos (véase el gráfico 9.1A). El resultado es una desaceleración drástica tanto de la migración interna mexicana como de la migración de México a Estados Unidos, tanto documentada como indocumentada⁴⁷.



⁴⁵ Un bloque comercial puede definirse como un grupo de países que tiene mayores cuotas de comercio dentro del bloque de los países miembros que con los países fuera del bloque.

⁴⁶ Lleva el nombre de W. Arthur Lewis, quien desarrolló el modelo y recibió el Premio Nobel de Economía en 1979 por su trabajo.

⁴⁷ El proceso también implica una expansión del sector informal urbano, que amortigua la transición y puede proporcionar una fuente continua de excedente de mano de obra y de potenciales migrantes. Véase Fields 2004.

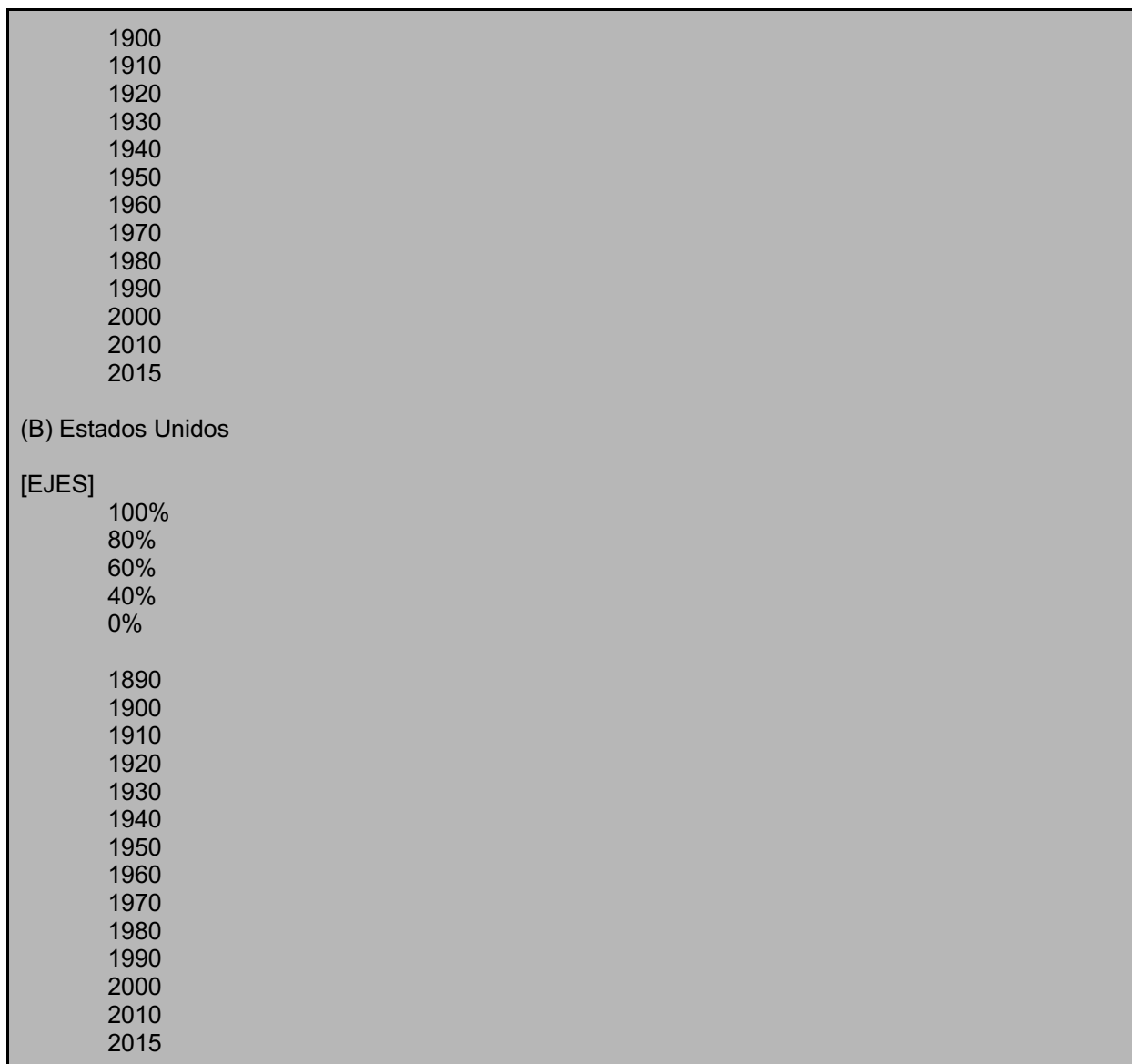


GRÁFICO 9.1. Periodos de migración neta mexicana: salida neta, de 1940 a mediados de la década del 2000; entrada neta, de mediados de la década del 2000 al 2015; empleo mexicano y estadounidense por sector económico como proporción del empleo total, 1890-2015: (A) México; (B) Estados Unidos. Fuentes para México: de 1895 a 1910: Estadísticas económicas del Porfiriato: Fuerza de trabajo y actividad económica por sectores, El Colegio de México: Fuerza de trabajo y actividad económica por sectores, El Colegio de México; de 1921 a 1990: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); de 1996 al 2016: *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, INEGI e ILOSTAT; "El empleo en México en los ochenta: tendencias y cambios", Banco Nacional de Comercio Exterior, México, revistas.bancomext.gob.mx/rce/revistas/250/3/RCE3; El empleo en México en los ochenta: tendencias y cambios. Fuentes para Estados Unidos: Lippolis 2013, basado en Berthold Herrendorf, Richard Rogerson y Akos Valentinyi, Growth and structural transformation, en *Handbook of Economic Growth*, vol. 2B, <https://ourworldindata.org/grapher/employment-by-economic-sector?stackMode=relative&tab=data>; <http://www.public.asu.edu/~bherrend/Published%20Papers/Handbook%2013.pdf>.

El elevado crecimiento original de la migración mexicana en la posguerra se vio complementado y fomentado por la creciente demanda estadounidense de mano de obra agrícola y de servicios, a medida que Estados Unidos se convertía en una economía altamente urbana, postindustrial y cada vez más orientada a los servicios (**gráfico 9.1B**). La migración mexicana se hizo aún más complementaria e importante para Estados Unidos a medida que el *baby boom* de la posguerra maduraba y empezaba a jubilarse, lo que generó una demanda aún mayor de servicios de mano de obra intensiva. Esta fase actual del envejecimiento complementario de Estados Unidos y de la ralentización del crecimiento de la población mexicana podría dar lugar, en ambos países, a un aumento en los salarios y en la productividad, así como remesas a gran escala. Mucho dependerá de la capacidad de América del Norte para producir un conjunto de políticas comerciales, migratorias, laborales y de remesas que se apoyen mutuamente y que estén orientadas al futuro.

El periodo de migración e integración comercial entre México y Estados Unidos posterior a la Segunda Guerra Mundial se basó en fondos complementarios y fortuitos, que resultaron beneficiosos para ambos países. El **gráfico 9.2A** muestra que México logró una importante convergencia en el PIB per cápita entre 1942 y 1980, tendencia que desde la década de 1980 se ha vuelto divergente. Durante este periodo de setenta y cinco años, las políticas comerciales y migratorias fueron a veces complementarias, pero otras veces incompatibles, y actuaron en contra de una integración económica eficiente. Si bien la política comercial ha sido favorable a la integración, al transitar desde mediados de los años ochenta de un régimen proteccionista a otro abierto (**gráfico 9.2C**), las políticas migratorias, las barreras y su aplicación han sido cada vez más restrictivas, lo que ha distorsionado considerablemente los mercados laborales en ambos lados de la frontera. En lugar de avanzar hacia una mayor movilidad laboral ordenada, la migración se ha restringido cada vez más debido a las políticas públicas de Estados Unidos, sin que haya habido una coordinación significativa con México.

Aunque la migración mexicana ha contribuido de forma significativa al crecimiento del PIB de Estados Unidos durante todo el periodo de posguerra, la falta de un marco legal que funcione bien para gestionar los flujos migratorios y para garantizar los derechos de los trabajadores ha provocado muchos problemas. Los salarios de los inmigrantes se han mantenido artificialmente bajos e improductivos en el mercado laboral de Estados Unidos gracias al aumento de la migración indocumentada en las décadas entre 1990 y el 2010, procedente tanto de México como de Centroamérica. Esta explosión de la migración indocumentada (**gráfico 9.2B**) fue el resultado de los efectos de la oferta y la demanda, y fue fomentada en Estados Unidos porque los migrantes eran necesarios y se habían hecho relativamente más baratos debido a su condición de indocumentados (Brown, Hotchkiss y Quispe-Agnoli 2012). El creciente número de inmigrantes indocumentados después de la Ley de Reforma y Control de la Inmigración (IRCA) de 1986 rompió el modelo de migración circular de la posguerra, y si bien legalizó

a la mayoría de los inmigrantes no autorizados que llegaron a Estados Unidos antes del 1 de enero de 1982, irónicamente "encerró" y aumentó el asentamiento permanente en Estados Unidos de los inmigrantes indocumentados (Massey, Durand y Malone 2003). Mientras que gran parte de las negociaciones de las políticas internacionales se centraron en la liberalización del comercio mediante el TLCAN y el T-MEC, la falta de una reforma migratoria regional –o, incluso, nacional de Estados Unidos– y la legalización durante dicho periodo fomentaron la explotación de la mano de obra indocumentada en el mercado laboral de salarios bajos. Lo irónico es que este crecimiento de la migración indocumentada ha producido beneficios económicos mucho mayores para Estados Unidos que la misma liberalización del comercio, como mostraremos a continuación, un hecho que se perdió de vista en las discusiones sobre las implicaciones distributivas relativamente menores que se debatieron acaloradamente en círculos académicos⁴⁸.

[LEYENDAS]

Deportaciones desde el interior
Retornos
Aprehensiones
Número de braceros
Deportaciones totales
Deportaciones en la frontera
Comercio como porción del PIB, México
Comercio como porción del PIB, Estados Unidos

Relación del PIB per cápita México-Estados Unidos

(A)
Segunda Guerra Mundial
Crisis de deuda

Aprehensiones, Deportaciones

(B)
Programa Bracero
IRCA

Comercio como parte del PIB, México

(C)
Segunda Guerra Mundial
TLCAN

Comercio como parte del PIB, Estados Unidos

[EJES]

30
20

⁴⁸ Card 1990; Borjas 2015; Peri y Yasenov 2015. El debate se centró sobre todo en el mercado laboral de los inmigrantes con salarios bajos, y no tuvo en cuenta los beneficios de la migración para la economía estadounidense en su conjunto. Otros estudios, que se analizan a continuación, indican que los trabajadores inmigrantes y nativos son en gran medida complementarios, no competitivos, en los mercados laborales.

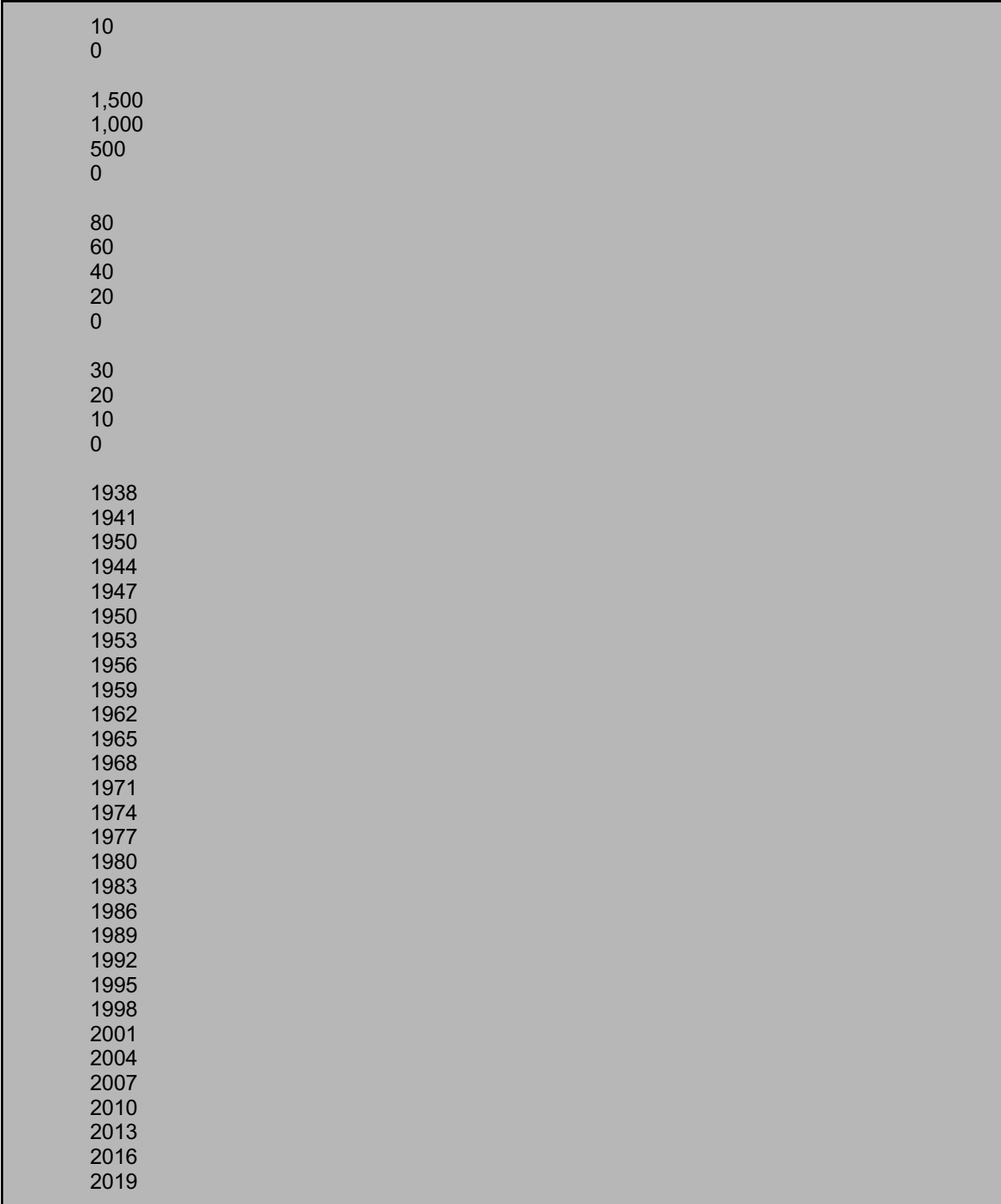


GRÁFICO 9.2 (A) PIB per cápita relativo de México y Estados Unidos (Relación del PIB per cápita México-Estados Unidos); (B) Aprehensiones y deportaciones de Estados Unidos (Aprehensiones, Deportaciones); (C) Participación comercial de Estados Unidos y México en el PIB (Comercio como parte del PIB, México; Comercio como parte del PIB, Estados Unidos). Fuentes: base de datos del Maddison Project, versión 2018, Bolt et al. 2018; Informes de deportaciones y expulsiones migratorias del ICE para cada año fiscal, www.dhs.gov/immigration-statistics/enforcement-actions; comercio como parte del PIB, para Estados

Unidos: OMC, series temporales sobre comercio internacional; Census Bureau de Estados Unidos, series históricas: US international trade in goods and services; y para México: Banco Mundial, importación y exportación de bienes y servicios; INEGI, estadísticas históricas de México.

INICIATIVAS DE LA POLÍTICA MIGRATORIA Y COMERCIAL DE ESTADOS UNIDOS EN LA POSGUERRA

Para comprender en qué medida han tenido éxito o no las distintas políticas comerciales y migratorias de Estados Unidos es importante revisar los principales periodos de aplicación de las políticas migratorias y comerciales durante la época posterior a la Segunda Guerra Mundial. En el **cuadro 9.1** resumimos cuatro etapas. En primer lugar, a principios de la década de 1940, Estados Unidos puso en marcha el Programa Bracero y una serie de acuerdos de comercio, inversión y deuda pública (Hinojosa-Ojeda 1999). A mediados de la década de 1960 se puso fin al Programa Bracero, se reorganizaron las cuotas de inmigración legal conforme a la Ley de Inmigración y Naturalización de 1965 y se puso en marcha el **Programa de Industrialización de la Frontera Norte de 1965**, que permitía que la producción industrial del lado mexicano de la frontera entrara a Estados Unidos sin el pago de aranceles.

TABLA 9.1 INICIATIVAS DE POLÍTICAS COMERCIALES Y MIGRATORIAS ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS DESDE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

Periodo	Política comercial	Política migratoria
Décadas de 1940 y 1950	1942 (Segunda Guerra Mundial): Estados Unidos y México negocian un amplio acuerdo de comercio, inversión y deuda pública. La Conferencia de Chapultepec (1946) continuó con las políticas comerciales complementarias a favor de la integración (ISI).	Acuerdo migratorio: Programa Bracero (1942-1964). Después de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos se vuelve menos hospitalario con los migrantes mexicanos: Operación Wetback (1952-1953).
Décadas de 1960 y 1970	El Programa de Industrialización de la Frontera Norte (BIP, 1965) fomentó la industrialización mexicana a lo largo de la frontera (conocido también como Programa de Maquiladoras).	Finalización del Programa Bracero. El proyecto de la ley de inmigración (1965) amplió la migración en general, pero limitó la migración mexicana a partir de 1976. Resultado: expansión gradual de la migración indocumentada.
Décadas de 1980 y 1990	La idea de un Tratado de Libre Comercio de América del Norte recibió por primera vez seria atención política derivada del trabajo de la comisión del Congreso sobre inmigración y desarrollo que acompañó el proceso de reforma legislativa creadora la IRCA en 1986. El TLCAN entró en vigor en 1994.	Ley de Reforma y Control de la Inmigración (IRCA, 1986). Legalizó a los migrantes existentes pero no aumentó la migración legal futura. Expansión continuada de la migración indocumentada e interrupción de las migraciones circulares tras las restricciones legales y los refuerzos fronterizos de 1996.

Década del 2000	Ampliación comercial en el marco del TLCAN, incluido un importante aumento en el comercio de productos intermedios en la cadena de valor, con el consiguiente aumento en la productividad. Continuación de las políticas comerciales en favor de la integración y aceleración de la liberalización del comercio agrícola.	2001 fue el año de mayor número de cruces y detenciones de indocumentados, mientras que el total de expulsiones por medio de la deportación aumentó, al igual que los gastos de aplicación de la ley con Bush, y se estabilizó con Obama. La CIR fracasó en el Congreso en el 2007 y 2013, ya que Obama emitió DACA y DAPA como órdenes ejecutivas.
2017	Trump adopta un enfoque proteccionista contrario a la integración con potencial para una guerra arancelaria y un colapso comercial. Trump amenaza con cancelar el TLCAN y aumentar los aranceles, lo que fuerza la renegociación en un T-MEC muy similar.	Trump adopta políticas de inmigración restrictivas, como la rescisión de DACA, la construcción del muro fronterizo, el aumento de las tasas de encarcelamiento de inmigrantes, –a pesar de la caída continua de las deportaciones y los cruces de frontera– y la restricción del acceso a la inmigración legal y a los refugiados.

NOTA: DAPA = Acción Diferida para Padres de Americanos y Residentes Permanentes Legales [por sus siglas en inglés].

A mediados de los años ochenta y principios de los noventa, Estados Unidos promulgó la IRCA y el TLCAN. En la década del 2000, Estados Unidos expidió nuevas leyes y aumentó los fondos asignados al Departamento de Seguridad Nacional (DSN) con el fin de restringir la migración y penalizar a los inmigrantes indocumentados en Estados Unidos. Aunque el comercio transfronterizo creció y se intentó una reforma migratoria integral, el Congreso no pudo acordar ninguna reforma importante ni tampoco la legalización de la gran cantidad de migrantes indocumentados. En la era Trump, la administración adoptó medidas anticomerciales y antimigratorias extremas, con mano dura en los aranceles y restricciones severas a la migración, tanto indocumentada como legal, todo lo cual **podría generar** un grave impacto negativo en la mano de obra y en la economía de Estados Unidos.

IRCA Y TLCAN: 1986-1994

La Ley de Reforma y Control de la Inmigración de 1986 representó un cambio importante en la política migratoria posterior a la Segunda Guerra Mundial. Su mayor logro fue legalizar a la gran cantidad de inmigrantes indocumentados que había entonces en los Estados Unidos. Durante la década de 1980, el Congreso y la administración del presidente Ronald Reagan reconocieron que las políticas anteriores –incluyendo haber tolerado una aplicación deficiente de las leyes fronterizas y de los empleadores– habían creado una enorme cantidad de inmigrantes indocumentados y que la solución era, correctamente, la legalización a gran escala y no la deportación a gran escala.

A pesar de ello, el principal fallo de la IRCA fue reproducir el error de la Ley de Inmigración y Naturalización de 1965, al no ampliar los cauces para la inmigración legal proveniente desde México. Era evidente la existencia de una demanda continua de mano de obra mexicana por parte de Estados Unidos, así como una oferta creciente de mano de obra excedente en México, derivada de su continuo cambio estructural. Las comunidades de migrantes en Estados Unidos tenían fuertes vínculos con las comunidades mexicanas, lo que proporcionaba canales para responder a la presión de la demanda y la oferta en favor de un aumento en la migración. La IRCA consiguió reducir el número de migrantes indocumentados durante cinco años porque legalizó a muchas de las personas involucradas en patrones migratorios circulares. Sin embargo, al no ampliar de forma significativa los cauces de la migración legal, tampoco proporcionó ningún mecanismo para hacer frente a la siguiente oleada de trabajadores –quienes alcanzarían la mayoría de edad en las zonas rurales de México y que entrarían a los mercados laborales mexicanos– y a la mano de obra estadounidense ya envejecida. Sin embargo, reconociendo el reto regional más amplio, el Congreso creó la US Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development, que en su informe de 1990 destacó la necesidad de un comercio más libre entre Estados Unidos y México. Haciéndose eco del Programa de Industrialización de la Frontera Norte de 1965, que permitía que la producción industrial del lado mexicano de la frontera entrara a Estados Unidos sin pagar aranceles, la comisión preveía que un proyecto de libre comercio norteamericano podría fomentar el aumento del comercio y del empleo, pero no anticipó la emigración desde el campo –aún masiva e impulsada por razones demográficas– para satisfacer la creciente demanda de Estados Unidos durante los siguientes veinticinco años.

Cuando finalmente se negoció el TLCAN en 1992, Estados Unidos argumentó que las cuestiones de inmigración eran demasiado controvertidas para incluirlas en el tratado, lo cual aceptó México con la condición de que Estados Unidos aceptara, a su vez, la condición de excluir el petróleo. Las negociaciones originales del TLCAN ignoraron también las cuestiones del mercado laboral, ya que se centraron en la liberalización de las relaciones comerciales y de inversión. Tan solo después de la firma del TLCAN en 1992, la nueva administración del presidente Bill Clinton negoció "acuerdos paralelos" sobre medio ambiente, trabajo y la creación del Banco de Desarrollo de América del Norte, que, a pesar de presentar una promesa embrionaria, no recibió los recursos o el poder suficientes para hacer frente a la escala del desafío de desarrollo entre Estados Unidos y México⁴⁹. Se pensaba que estos primeros acuerdos paralelos eran la base de

⁴⁹ Hinojosa-Ojeda 1994, 2002. Véase Hinojosa 2019 para una retrospectiva de veinticinco años sobre el impacto del Banco de Desarrollo de América del Norte, en particular sobre el CAIP estadounidense, diseñado para abordar el empleo y el ajuste comunitario. A pesar de que los estatutos del BDAN pedían un CAIP mexicano para abordar los problemas del ajuste laboral relacionados con las inversiones comunitarias y abordar las causas fundamentales de la migración, el programa no se estableció y los fondos para su creación nunca se han contabilizado.

lo que Robert Pastor (2001) vería más tarde como un movimiento potencial "hacia una Comunidad Norteamericana".

A pesar de que ignoraron las peticiones de un pacto más amplio que incluyera la migración, el comercio y el desarrollo, los negociadores del TLCAN sí tuvieron en cuenta el impacto potencial de la rápida liberalización del comercio agrícola en el mercado laboral mexicano. Las investigaciones de la época indicaron que una liberalización comercial demasiado veloz podría provocar una aceleración de la emigración de la agricultura mexicana debido a la presión por aumentar la migración hacia los Estados Unidos (Robinson et al. 1993; Levy y van Wijnbergen 1992, 1994). Más tarde, los negociadores de Estados Unidos y México acordaron que la liberalización del comercio agrícola tendría el periodo de ajuste más largo (quince años) para evitar que el TLCAN limitara la gestión mexicana del cambio estructural. Como ya mencionamos antes, parte de este ajuste fue la eliminación programada de los aranceles al maíz. Las instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial, también trabajaron con el gobierno mexicano para establecer programas de ajuste para las familias rurales, con la ayuda de programas como **Oportunidades**, que proporcionaba dinero en efectivo para la asistencia a la escuela y la nutrición, entre otros apoyos, y a los que se atribuye la disminución de la pobreza, especialmente en las zonas rurales de México. Hubo otros programas para subvencionar a los pequeños agricultores, como **PROCAMPO (Programa de Apoyos Directos al Campo)**⁵⁰.

EL TLCAN Y LA INMIGRACIÓN: 1994–2016

A pesar de que los flujos de liberalización comercial y financiera relacionados con el TLCAN fueron objeto de un gran debate público, de negociaciones binacionales y de acciones legislativas en ambos países, la política de inmigración no ha visto tal acción ni urgencia binacional o nacional. Por el contrario, en Estados Unidos se han tomado una serie de medidas unilaterales para restringir la migración, las cuales han ido acompañadas de un crecimiento enorme en el gasto para el control fronterizo. El resultado es que el costo por aprehensión de un inmigrante indocumentado ha pasado de 1,000 dólares en 1991 a 45,000 dólares en el 2013 (Hinojosa 2013).

Esto es particularmente ilógico, ya que un vistazo a la **era posterior al TLCAN** muestra que la migración mexicana ha tenido un impacto positivo mucho mayor en el mercado laboral de Estados Unidos y ha contribuido mucho más al PIB de Estados Unidos que los mismos flujos comerciales o financieros entre Estados Unidos y México. El **gráfico 9.3** muestra que las contribuciones de la mano de obra de origen mexicano y

⁵⁰ Yúnez-Naude, Villanueva y Serrano 2012. Estos programas se convirtieron en los mayores programas de transferencias monetarias condicionadas del gobierno mexicano, emulados en todo el mundo, pero que en su mayor parte ignoraron un enfoque de inversión comunitaria para abordar las causas fundamentales de la emigración.

de los inmigrantes mexicanos al PIB de Estados Unidos han crecido enormemente en la era del TLCAN, entre 1994 y el 2016. Durante este periodo, la contribución de la **diáspora mexicana** (es decir, el total de la población de origen mexicano en Estados Unidos, incluyendo a los inmigrantes y a los nacidos en el país) al PIB ascendió a 13.4 billones de dólares –de los cuales, los inmigrantes mexicanos nacidos fuera de Estados Unidos contribuyeron con 4.8 billones de dólares–, en comparación con la contribución total al PIB de la exportación a México, que fue de 3.3 billones de dólares. El impacto en el empleo directo e indirecto de la inmigración mexicana es también significativamente mayor que el empleo generado por la exportación a México.

En comparación con los efectos en el mercado laboral que tuvo la migración después del IRCA, los efectos en el mercado laboral después del TLCAN fueron relativamente pequeños. En realidad, diferentes cálculos académicos y de políticas públicas provenientes de una serie de distintas perspectivas políticas –incluidos el Economic Policy Institute (EPI), Public Citizen y el North American Integration and Development Center de la Universidad de California en Los Ángeles (UCLA NAID, por sus siglas en inglés)– coinciden en cuanto al impacto de la integración económica posterior al TLCAN (estimado en alrededor de un millón de puestos de trabajo) en el empleo de Estados Unidos⁵¹. Estos cálculos convergen cercanamente con el número real de beneficiarios de varias políticas públicas de ajuste comercial relacionadas con el TLCAN, entre 1994 y el 2017, como por ejemplo la Small Business Association (SBA), el Rural Development Advance (RDA) y el Programa de Inversión y Ajuste Comunitario del BDAN (el BDAN CAIP, por sus siglas en inglés). El programa de la agencia federal del BDAN CAIP, que subsidiaba las tasas a través de préstamos de la SBA y del RDA, acaso haya generado alrededor de entre el 10 y el 21 por ciento del reemplazo de los trabajadores en las zonas elegibles designadas (DEA, por sus siglas en inglés) del CAIP (Hinojosa 2019).

[LEYENDAS]
1994
2017
[EJES]
Diáspora mexicana en Estados Unidos
Mexicanos nacidos en Estados Unidos residentes en Estados Unidos
Mexicanos nacidos en México residentes en Estados Unidos
Exportación a México
Remesas de Estados Unidos a México
IED de Estados Unidos a México
[VALORES]
2.20% 6.13%

⁵¹ Véase la base de datos de asistencia al ajuste comercial, www.citizen.org/trade-adjustment-assistance-database; Robert 2011.

1.35%	4.25%	
0.85%	1.88%	Migración
0.70%	1.25%	Comercio
0.05%	0.17%	Remesas
0.08%	0.25%	IED

GRÁFICO 9.3. Migración de México, contribuciones comerciales y remesas / IED como porcentaje del PIB de Estados Unidos. Fuentes: utilizamos los datos del censo de Estados Unidos para calcular el número de mexicanos nativos y extranjeros en Estados Unidos, así como la exportación de Estados Unidos a México. Utilizamos los datos del Banco Mundial para calcular la participación de las remesas y el comercio en el PIB.

En la era posterior al IRCA y al TLCAN se produjo primero un descenso y luego un rápido aumento de la migración indocumentada, debido en gran medida al ciclo empresarial y de desempleo de los Estados Unidos durante la década de 1990, que determinó la demanda de mano de obra en el país. A principios de la década del 2000, el continuo cambio demográfico y estructural de México alcanzó un punto de inflexión, y la nación entró a una nueva fase al dirigirse hacia el "fin de la abundancia de la mano de obra" (Taylor, Charlton y Yúnez-Naude 2012). A partir del 2001, la inmigración indocumentada no solo llegó a su punto máximo, sino que inició un rápido descenso que ha continuado hasta el presente; en el 2007, la migración neta pasó a ser negativa. Mientras que la migración indocumentada total se recuperó ligeramente con el ciclo económico de Estados Unidos, la migración indocumentada mexicana ha continuado su caída neta negativa, reduciendo el stock de mano de obra indocumentada mexicana por primera vez en la era posterior a la Segunda Guerra Mundial. La migración desde Centroamérica mantuvo su crecimiento. Esta tendencia también se refleja en el fuerte descenso de las aprehensiones por parte de los agentes estadounidenses durante este periodo (gráfico 9.2B).

El TLCAN por sí mismo tuvo poco efecto directo sobre la migración, en contra de algunas percepciones populares. El periodo de ajuste de quince años para la liberalización del comercio agrícola del TLCAN terminó justo cuando las tendencias del cambio estructural demográfico y económico habían funcionado bastante bien en la economía mexicana. Sin embargo, el gobierno mexicano decidió poner en marcha una serie de reformas de la política agrícola al margen del TLCAN, como los programas PROCAMPO y Oportunidades, cambios constitucionales en materia de derechos sobre las tierras ejidales y la aceleración de la importación de maíz más rápidamente de lo permitido por el TLCAN. No parece que estos cambios políticos hayan influido en la tasa de emigración indocumentada de México, que alcanzó su punto máximo en el año 2000, ni tampoco son responsables del continuo descenso migratorio ni de las migraciones netas de retorno de los últimos años⁵². Contradiendo aún más la percepción popular,

⁵² Véase Cuecuecha y Scott 2010.

la migración mexicana comenzó a disminuir después del 2001, justo cuando la exportación de maíz de Estados Unidos a México experimentó su mayor aumento⁵³.

México se encuentra en una nueva fase de desarrollo, con menos excedentes de mano de obra y una menor presión de la oferta migratoria, lo que significa que México y los responsables de las políticas públicas de Estados Unidos se encuentran ahora en un entorno económico y demográfico diferente. México se benefició de la presencia del mercado laboral estadounidense, que proporcionó una salida al excedente de mano de obra mexicana durante su periodo de dramático cambio demográfico y estructural, pero ahora esto ha disminuido de manera considerable (Hanson, Liu y McIntosh 2017). Estados Unidos se ha beneficiado enormemente de la migración pasada, que suministró la mano de obra necesaria y mejoró la estructura de edad de la población estadounidense, lo cual seguirá sucediendo en el futuro. Precisamente de cara a ese futuro, los dos países deben considerar políticas públicas que gestionen la integración continuada de sus mercados laborales en un entorno con mucha menor presión migratoria, y deben continuar también con el largo proceso de integración comercial que ha beneficiado a ambos países.

LA ERA TRUMP

Con la elección de Donald Trump en el 2016, Estados Unidos amenazó con revertir el proceso de integración norteamericana que había beneficiado enormemente a los tres países del TLCAN. La administración Trump pidió una renegociación del TLCAN, que dio lugar a un T-MEC con pocos cambios pero con mayores riesgos (Pulaski, Capaldo y Gallagher 2019; Burfisher, Lambert y Matheson 2019). Trump, por su parte, mantuvo una retórica proteccionista y lanzó amenazas que acaso hayan envenenado todas las negociaciones comerciales y migratorias.

En cuanto a la política de inmigración, el gobierno de Trump implementó una política altamente restrictiva sobre la nueva inmigración y dio un tratamiento draconiano a los inmigrantes indocumentados. En lugar de una política de legalización de los 11 millones de inmigrantes indocumentados existentes, como se había hecho en las reformas migratorias anteriores, la administración Trump desarrolló políticas enormemente costosas de encarcelamiento masivo, deportación y aumento de la seguridad a lo largo de la frontera (el "Muro").

La ironía de las políticas de la administración Trump es que, para aumentar la seguridad fronteriza, abordaron un problema que en gran medida ya se estaba resolviendo a través del cambio demográfico, el crecimiento económico y las tendencias

⁵³ Véanse el capítulo 7, de Orrenius y Zavodny, y el capítulo 10, de Yúnez-Naude, Mora-Rivera y Govea-Vargas, de este libro.

de desarrollo tanto de México como de Estados Unidos⁵⁴. Las políticas de comercio, inmigración y deportación masiva que propuso esta administración **probablemente hayan hecho retroceder** el proceso de integración económica en América del Norte y **hayan conducido** a una nueva presión para la inmigración indocumentada en caso de que **hayan dañado**, como se antoja probable, las economías de México y América Central.

IMPACTO ECONÓMICO DE ESCENARIOS ALTERNATIVOS DE POLÍTICAS MIGRATORIAS Y COMERCIALES

Para explorar el impacto económico de las distintas opciones de políticas públicas alternativas en las relaciones comerciales y migratorias entre Estados Unidos y México, nos servimos de un modelo GLOBE, como mencionamos anteriormente: el MEGC de comercio global multinacional y multisectorial. Utilizamos también un modelo estadounidense específico para los mercados laborales de los inmigrantes. En los modelos hay treinta y cinco industrias, diez categorías de ocupación laboral, capital y cinco grupos de hogares (definidos por quintiles de la distribución general de la renta), que difieren por fuentes de ingresos y patrones de gasto, lo que proporciona un marco empírico para el análisis de una mayor restricción o liberalización del comercio regional y la migración laboral.

Utilizamos estos modelos para calcular los efectos de escenarios políticos alternativos de cara a restringir o liberalizar los flujos comerciales y migratorios, comparando los efectos directos e indirectos sobre el PIB, la renta y el intercambio transfronterizo. Entre los escenarios alternativos de políticas comerciales consideramos (1) la desintegración del TLCAN, (2) la guerra comercial entre los países del TLCAN, y (3) el T-MEC. También especificamos dos escenarios de migración: (1) la reforma migratoria integral (CIR), que incluye la legalización de los trabajadores indocumentados y los futuros flujos de trabajadores; y (2) el colapso migratorio, especificado por categorías según las crecientes reducciones de la mano de obra inmigrante.

En la **tabla 9.2** presentamos los resultados de nuestros escenarios del MEGC, en el que comparamos el impacto, en Estados Unidos y en México, de nuestros escenarios alternativos de migración y política comercial sobre el PIB, la exportación, la importación y la pérdida del empleo. Los resultados indican que, en el caso de Estados Unidos, una reforma integral de la inmigración aumentaría el PIB en 1.5 billones de dólares a lo largo de diez años, mientras que la deportación del 5 por ciento de la población activa provocaría una caída del PIB de hasta casi el 6 por ciento, dependiendo de cómo se ajusten los mercados de trabajo y de capitales. Los ingresos fiscales subirían y bajarían con el PIB, y el déficit público disminuiría y aumentaría en consecuencia. El escenario de la deportación masiva equivale a una grave recesión inducida por las políticas públicas

⁵⁴ Véase el capítulo 2, de Massey, en este volumen.

de Estados Unidos, con un impacto negativo en el PIB de México (y Centroamérica), como resultado del colapso de las remesas debido, a su vez, a la pérdida de empleo de los migrantes. La legalización y la CIR generan un aumento en los ingresos y la productividad, ya que les permiten a los inmigrantes indocumentados pasar a un empleo más productivo. La CIR también tiene efectos muy positivos en el comercio con México, al reducir aún más las presiones de la emigración. Lo más interesante es que la importación y exportación en Estados Unidos caen más en el **escenario del colapso migratorio** que ante el peor **escenario de una guerra comercial**. Como calculó previamente el NAID Center de la UCLA en el 2009 y corroboró la Congressional Budget Office en el 2013, las proyecciones de la inmigración indican un descenso continuado a futuro. Se estima también que la legalización, en caso de aplicarse, reduciría significativamente el número de cruces de indocumentados, como ocurrió después de la reforma de 1986, que en aquel entonces legalizó a la población de indocumentados.

TABLA 9.2 AUMENTO DEL PIB REAL DE ESTADOS UNIDOS Y DE MÉXICO POR ESCENARIO

	PIB	Exportación	Importación	Pérdida de empleo en miles (OIT 2017)
Escenarios en Estados Unidos				
Colapso del TLCAN a corto plazo	-0.23	-0.78	-0.41	-372
Colapso del TLCAN a mediano plazo	-0.05	-0.5	-0.41	-151
Guerra comercial del TLCAN a corto plazo	-1.9	-8.81	-4.25	-2,931
Guerra comercial del TLCAN a mediano plazo	-0.5	-6.98	-4.25	-1,284
Colapso de la migración en Estados Unidos en un 1/6	-0.97	-1.15	-0.92	-1,466
Colapso de la migración en Estados Unidos en un 100%	-5.93	-7.04	-5.65	-8,793
T-MEC	0.1	0.1	0.1	
CIR	2.38	1.21	2.01	
Escenarios en México				
Colapso del TLCAN a corto plazo México	-4.62	-6.9	-3.14	-2,444

Colapso del TLCAN a mediano plazo México	-0.51	-3.1	-3.14	-751
Guerra comercial del TLCAN a corto plazo México	- 16.27	-21.92	-15.46	-8,877
Guerra comercial del TLCAN a mediano plazo México	-2.03	-9.24	-15.46	-3,140
Pérdidas de remesas	-0.06	4.35	-3.31	
T-MEC	-0.1	0.1	0.1	

FUENTES: cálculos de los autores; Hinojosa-Ojeda 2010; Robinson y Thierfelder 2018; Burfisher, Lambert y Matheson 2019.



GRÁFICO 9.4a. Cambio porcentual en la producción sectorial por condado estadounidense en los sectores no relacionados con los servicios en el marco de la guerra comercial del TLCAN.

Con respecto a los escenarios comerciales, descubrimos que el impacto del T-MEC es mínimo y que no merecía la pena el riesgo de confrontaciones más graves. En un escenario de colapso a corto plazo del TLCAN, en el que hay desempleo y en el que los productores no pueden cambiar las relaciones capital-trabajo, el PIB real disminuye para todos los países del TLCAN, pero las disminuciones son relativamente pequeñas para los Estados Unidos. En cambio, México se ve especialmente afectado (el PIB cae un 4.6 por ciento), dado que tiene una proporción mucho mayor de mano de obra no cualificada sujeta al desempleo. Sin embargo, el escenario de la guerra comercial del TLCAN es más grave, ya que perjudica a los tres países, y es especialmente dañino para México y Canadá. De acuerdo al escenario a largo plazo de la desintegración del bloque comercial norteamericano, que parte del escenario de la guerra comercial del TLCAN y asume también que México y Canadá perseguirán tratados de libre comercio con la Unión Europea (UE), Asia Oriental y el Sudeste Asiático, se produce también un gran impacto en los tres países. El comercio se desvía de Estados Unidos, de modo que este país queda más aislado en la economía mundial. La exportación real estadounidense

disminuye en general: decrece la exportación tanto a los países del TLCAN como a los que no lo son. La exportación real de México y Canadá disminuye en general, aunque los dos países aumentan su exportación a los países que no pertenecen al TLCAN después de llevar a cabo ajustes serios.

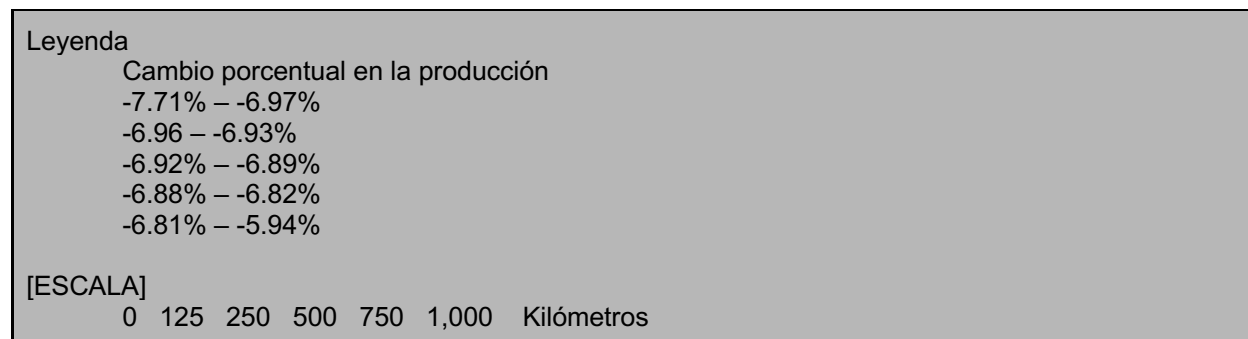


GRÁFICO 9.4b. Cambio porcentual en la producción por condados en el marco de deportaciones masivas en todos los sectores.

La dispersión geográfica del impacto de estos escenarios políticos alternativos son muy interesantes, sobre todo en lo que respecta a la paradoja de que quienes apoyan más las políticas públicas de Trump son los más propensos a que estas los perjudiquen. El descenso en la producción y en los ingresos no se limitaría a las industrias y regiones que compiten directamente con la importación o donde trabajan los indocumentados. La reducción en el empleo y la producción sectorial se extendería por todas las industrias, y la contracción inducida por la recesión en el PIB y los ingresos de los hogares se haría extensiva a todos los estados y condados, muchos de los cuales votaron a Trump (**gráficos 9.4A y 9.4B**).

Si bien algunos de estos escenarios son especulativos, arrojan un resultado contundente: una guerra comercial y un colapso migratorio en Norteamérica sería la peor combinación para todos los participantes. Por el contrario, el impacto de un T-MEC es mínimo, a pesar de la intensa publicidad y la utilización de recursos. Estos nuevos resultados del modelo reafirman también que el impacto de los cambios significativos en la mano de obra a través de las políticas migratorias es potencialmente mucho mayor que el de los cambios en las políticas comerciales (Hinojosa-Ojeda y Robinson 1991; Bustamante, Reynolds e Hinojosa-Ojeda 1992).

CONCLUSIÓN

Nos encontramos ahora en una coyuntura crítica en América del Norte, al coincidir la liberalización del comercio y la integración de la cadena de suministro –ambas en estadios avanzados– con la etapa final del periodo de mano de obra excedente en

México, por lo que disminuye de forma natural la oferta de migrantes potenciales. Ahora tenemos la oportunidad de desarrollar una combinación de políticas comerciales, migratorias y laborales que se apoyen mutuamente y que den lugar a un aumento en los ingresos en toda Norteamérica.

La administración Trump, sin embargo, favoreció una política comercial proteccionista y una política de inmigración draconiana y restrictiva. Esta combinación amenazó con convertirse en el peor de los escenarios posibles, debido al impacto en la oferta laboral estadounidense, a causa a las deportaciones masivas que amenazaban con anular todas las ganancias positivas derivadas de la liberalización –pasada o futura– del comercio. La nueva política de la administración Trump contrastaba fuertemente con la reforma migratoria bipartidista anterior, la cual reconocía que la gran cantidad de inmigrantes indocumentados se debía a las políticas públicas del gobierno estadounidense, y que la legalización hacía sentido tanto en términos económicos como humanitarios. Los potenciales beneficios de las políticas públicas comerciales complementarias y en favor de la legalización de la migración son más fuertes que nunca. Es posible y merece la pena llevar a cabo un programa de políticas públicas coordinadas de este tipo, ya que las políticas comerciales y migratorias contrarias a la integración de la administración Trump demostraron ser extremadamente destructivas.

Lecturas recomendadas

- Clausing, K. A. 2019. *Open: The Progressive Case for Free Trade, Immigration, and Global Capital*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Goldin, I., G. Cameron y M. Balarajan. 2011. *Exceptional People: How Migration Shaped Our World and Will Define Our Future*. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Hing, B. O. 2010. *Ethical Borders: NAFTA, Globalization, and Mexican Migration*. Philadelphia, Pensilvania: Temple University Press.
- Massey, D. S., J. Durand y N. J. Malone 2003. *Beyond Smoke and Mirrors: Mexican Immigration in an Era of Economic Integration*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Sachs, J. D. 2015. *The Age of Sustainable Development*. Nueva York: Columbia University Press.